

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Este exemplar corresponde à redação final da dissertação defendida por **Sônia Regina Ferreira de Oliveira** e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data 23/08/99

Assinatura José Roberto Rus Perez
Orientador(a)

FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS: UM ESTUDO SOBRE A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO (1995-1998)

AUTORA: SÔNIA REGINA FERREIRA DE OLIVEIRA
ORIENTADOR: JOSÉ ROBERTO RUS PEREZ

COMISSÃO JULGADORA:

José Roberto Rus Perez
Yngue Ambrósio Jr
[assinatura]

1999

N.º CHAMADA :	
V.	Ex.
TOMBO BC/ 38929	
PRDG. 229/99	
C	D ☒
PREÇO R\$ 11,00	
DATA 03/10/99	
V.º CPD	

CM-00126382-B

**CATALOGAÇÃO NA FONTE ELABORADA PELA BIBLIOTECA
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP**

OL4f

Oliveira, Sônia Regina Ferreira.

Formulação de políticas públicas educacionais : um estudo sobre a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (1995-998) / Sônia Regina Ferreira Oliveira. -- Campinas, SP : [s.n.], 1999.

Orientador : José Roberto Rus Perez.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Educação e Estado. 2. Políticas públicas. 3. Educação - São Paulo. 4. Reforma do ensino. I. Rus Perez, José Roberto. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

RESUMO

Entre os anos de 1995 e 1998, a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo implementa uma série de reformas em sua rede de ensino. Centrada no eixo da racionalização do uso dos recursos, a política formulada modificaria a utilização dos espaços físicos das escolas, a jornada de trabalho de professores e alunos e a grade curricular. Introduziria um sistema unificado de avaliação de alunos e medidas de correção do fluxo escolar, inibindo a reprovação. Algumas destas medidas foram enfrentadas com resistência por alunos, pais, professores e muitos acadêmicos. Como teria sido o processo de *formulação* desta política?

Consultando documentos publicados no período pela Secretaria de Educação, organizações de pais, alunos e professores e entrevistando um conjunto de atores sociais envolvidos nos debates sobre a política, descrevemos a agenda educacional com que o governador foi eleito em 1994, localizamos seus formuladores e aqueles que, não participando diretamente das decisões, se manifestaram publicamente em apoio ou oposição.

Identificamos um projeto governamental muito bem articulado, justificado por seus proponentes em avaliações técnicas e referenciais teóricos que povoaram os debates educacionais nas últimas décadas, no Brasil e em toda a América Latina. Entre as estratégias utilizadas pelos formuladores, foram analisadas a reorganização institucional da Secretaria, a formação de uma equipe dirigente coesa política e teoricamente, que garantiria o controle da agenda educacional, e o tratamento dado aos grupos que se opunham a muitas das medidas adotadas. Descrevemos e analisamos, por fim, a ação, e os argumentos, dos que resistiram, tentando influir na agenda e modificar tais medidas.

Observamos que a formulação da política educacional implementada deu-se em processo fechado em um grupo bastante limitado de pessoas, que não se preocupou em construir consensos nem dentro do partido propositor, no período pré-eleitoral, nem entre organizações da sociedade civil que se opunham, no momento da implementação. Em sua quase totalidade, os argumentos que apontavam outras alternativas para o sistema público de ensino foram ignorados pelo governo sob pretexto de que estes não contribuíam para o “bem comum” e expressavam apenas “interesses particulares de corporações”. Estas organizações, por sua vez, elegeram a “rua” como arena privilegiada para pressionar o poder executivo e em alguns momentos buscaram apoio no legislativo e judiciário. Manifestaram-se, porém, ainda de modo fragmentado, pontual, sem uma ação mais articulada para forçar um debate público sobre a política educacional em sua globalidade e sem conseguir influir nos rumos que o projeto educacional tomava.

AGRADECIMENTOS

Ao professor José Roberto Rus Perez, pelo compromisso com que acompanhou-me nestes dois anos e meio do curso de Mestrado.

Aos professores Cleiton de Oliveira e Jorge Ruben B. Tapia, pelas críticas e sugestões feitas no momento do Exame de Qualificação. Suas contribuições, logo no início da pesquisa, foram essenciais para a objetivação do projeto que seria de fato desenvolvido.

A Divina e José Carlos, funcionários da sub sede da APEOESP em Campinas; a Elaine, diretora da EEPSP João Gumerindo Guimarães, a Maria e Jefferson Silveira, funcionários do departamento de imprensa da SEE e também a Lurdes e Fátima, secretárias da Comissão de Educação da Assembléia Legislativa de São Paulo. Todas estas pessoas me receberam com muito carinho e atenção, ajudando-me a localizar e reproduzir os documentos que foram a base de quase todo o meu trabalho.

A todos aqueles que, fugindo de seus muitos compromissos diários, se dispuseram a conceder-me as entrevistas.

A FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, pelo apoio financeiro.

Ao Augusto, pelo estímulo e ajuda constantes.

PARA:

CLARA

AUGUSTO

LEDA

MARÍLIA

ÍISIS

CANTUÁRIA

GERALDO

LÚCIA

DAYSE

E JOSÉ (IN MEMORIAN)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1. Objeto de estudo e justificativas	8
2. A formulação de políticas públicas.....	12

PRIMEIRA PARTE

A AGENDA EDUCACIONAL DO GOVERNO E AS ALTERNATIVAS PARA O ENSINO PÚBLICO PAULISTA	23
1. A explicitação da agenda governamental	26
1.1. Racionalização do uso dos recursos.....	29
1.1.1. A reorganização das escolas	30
1.1.2. A correção do fluxo escolar	43
A- As Classes de Aceleração	43
B- A Recuperação em Férias	45
C- O Regime de Progressão Continuada	46
1.1.3. Referências: as denúncias sobre o “fracasso escolar” e o problema do fluxo	51
1.1.4. A reorganização curricular	56
1.1.5. Exigência de idade mínima para matrículas	61
1.1.6. O novo Plano de Carreira	62
1.2. O tema da gestão.....	66
1.2.1. O enfoque na descentralização	68
1.2.2. Referenciais sobre a temática da descentralização	74
1.3. O enfoque na desconcentração	80
1.4. A avaliação do sistema	86
1.5. A autonomia da escola: debates no contexto atual	89

SEGUNDA PARTE

AS ARENAS E OS ATORES SOCIAIS NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA	93
1. A elaboração do Programa: Opções técnico-políticas	96

2. Fortalecendo atores “coadjuvantes”: a descentralização na execução da política e a reorganização dos espaços das micro-decisões.....	101
2.1.A recomposição do vértice decisório.....	101
2.2.A montagem de uma coesa rede de apoio interno	104
2.3.O tratamento dado às “resistências”	107
3. Atores sociais não-governamentais: apoio e oposição	112
CONCLUSÕES.....	124
ANEXOS.....	127
BIBLIOGRAFIA	134

INTRODUÇÃO

1. Objeto de Estudo e Justificativas

Entre 1995 e 1998 a política educacional aplicada à rede pública de ensino no estado de São Paulo sofreu importantes modificações. A Secretaria Estadual de Educação (SEE) procurou imprimir um rápido e profundo movimento reformista ao sistema, com objetivo de modificá-lo em suas regras de funcionamento e gestão. Vistas em seu conjunto, estas ações se mostravam pensadas como um projeto educacional global e como parte de uma agenda que se colocava com força e caráter de urgência pelas autoridades educacionais que as conduziam. Pesquisadores do NEPP já em 1996 observariam: “A agenda de reforma, vem sendo processada como uma série de medidas de natureza diversa, que afetam diferentemente tanto a estrutura quanto a organização, os processos e as rotinas de trabalho da rede. É o conjunto, mais que uma ou outra medida, que efetivamente sinaliza o rumo da transformação em curso” (NEPP, 1996: 86).

Descentralização, desconcentração administrativa, racionalização do uso de recursos públicos, flexibilização nas regras de organização do sistema de ensino e dos programas curriculares, avaliação centralizada de alunos, professores e insumos didáticos foram surgindo como tendências do movimento de reforma. Anunciadas enquanto iam sendo implementadas, as mudanças causaram uma série de conflitos e passaram a ser discutidas por alguns setores da sociedade civil organizada. Os meios de comunicação de massa tiveram papel destacado na informação da população e se tornaram também espaços de divulgação e articulação política principalmente para os que se opunham às reformas e reagiam lançando manifestos, como fizeram professores, alunos e pais; convocando para passeatas ou realizando “greves”, como foi o caso de estudantes em algumas escolas. O poder judiciário foi lembrado por alguns destes grupos na tentativa de se “barrar” a implementação de determinadas medidas.

O fato de que tal movimento de reforma se assemelhasse em grande parte a processos de reformas educativas que já vinham ocorrendo em outros estados brasileiros, como MG, PR, estados do

nordeste e também em vários países da América Latina¹, foi logo observado pelos que se opunham ao governo e utilizado no questionamento sobre a legitimidade e autoridade da política implementada. Quem teria formulado a política? Não estariam as autoridades educacionais em São Paulo aplicando medidas impostas por organismos internacionais, que poderiam em muitos aspectos estar alheios aos interesses maiores da população que se utiliza do ensino público? Identificando as propostas governamentais como de cunho neoliberal, os grupos mais organizados, como os sindicatos do magistério e entidades estudantis, mostraram-se críticos ao projeto educacional que se desenhava nas ações do governo.

De outro lado, podia-se observar que as reformas iam sendo anunciadas e implementadas por equipes fortemente armadas com dados e pesquisas sobre a realidade educacional no estado, o que, segundo as autoridades, lhe conferiam validade de ser a “mais acertada” política para o setor. Argumentava-se que, em muitos aspectos, as reformas dariam respostas à antigas reivindicações do

¹ É importante lembrarmos que de fato uma “onda” de reformas educacionais com determinados discursos, diagnósticos e propostas bastante comuns vem ocorrendo no Brasil, na América Latina (veja-se Carnoy, 1997) e até em países do chamado “primeiro mundo” (Gentili, 1995). Diversos pesquisadores tem observado que estas reformas surgem associadas a antigos discursos sobre a educação como fonte de cidadania, progresso econômico e estabilidade social e política. Neste sentido, podemos identificar toda uma produção teórica, que analisando as condições de desenvolvimento econômico e social no Brasil, e na América Latina, vêm apontando a educação como elemento essencial ao progresso via integração da região ao mercado internacional (Mello 1993, FINEP I e II, Ottone 1994, Paiva, 1994, entre outros). Ao anunciar as reformas educacionais, os governos têm argumentado pela busca de eficiência, qualidade e equidade e estão constantemente se remetendo a dois problemas básicos: de um lado referem-se às exigências do mercado de trabalho, como se no centro dos debates educacionais devesse ser colocada a questão da qualificação/desqualificação dos trabalhadores pelo uso das novas tecnologias e as “novas exigências” da reestruturação produtiva; de outro lado, surge também como que “atrelada” a “onda” de reformas, uma discussão sobre a necessidade de redefinição do papel do Estado na promoção de políticas públicas educacionais e do papel do Estado na regulação de uma “nova ordem” política, econômica e social. Cada um destes dois problemas têm aberto um campo muito vasto de pesquisa e reflexão e suscitado polêmicas, especialmente quanto aos possíveis “cenários” a serem descortinados ao longo do tempo. Por consequência, diferentes propostas sobre os “rumos” a serem seguidos pelo Estado ao intervir na educação também vêm à tona.

Ao longo deste texto, alguns dos debates acima mencionados estarão sendo tratados, porém, não vamos nos aprofundar nas análises mais teóricas que os têm sustentado, pois não foi o eixo de reflexões que privilegiamos em nosso trabalho. Ainda assim reconhecemos como relevante indicarmos uma bibliografia básica na qual nos baseamos para compreensão das temáticas envolvidas.

A respeito da discussão sobre qualificação/desqualificação dos trabalhadores, conceitos de qualificação e nexos entre educação e transformações no mundo do trabalho, veja-se Paiva (1989 e 1994), Offe (1990), Neves (1993 e 1994), Mello (1993), Machado (1994), Coletânea CBE (1994) e Segnini (1999). Sobre o problema do papel do Estado no contexto da reorganização capitalista veja-se, entre outros, Sader & Gentili (1995) e Tavares (1996).

magistério pela reorganização da escola, pela descentralização e desconcentração administrativas e por um novo plano de carreira. Víamos que de fato algumas medidas atingiam razoável grau de aceitação entre dirigentes de níveis intermediários do poder e até dentro das escolas. Do contrário, como explicar o modo como a Secretaria ia conseguindo implementar quase que na íntegra seus projetos?

A motivação para nosso trabalho veio da necessidade de compreendermos a **formação** desta política. Cruzávamos vagas percepções sobre a equipe que formulava, sobre as manifestações contrárias e as medidas concretas que estavam sendo anunciadas e tínhamos a impressão de que estávamos diante de um momento diferenciado de definição da política educacional no estado. Tomamos por objetivo verificarmos se estariam corretas algumas hipóteses que nos surgiam.

Em primeiro lugar, parecia-nos que a amplitude e globalidade que se refletiam na agenda educacional do governo deviam ser atribuídas ao fato de que esta incorporava, ao menos em parte, preocupações presentes em um debate educacional que vinha ocorrendo dentro e fora de nosso país nos últimos anos, assim como à problemática mais ampla da avaliação e redefinição do modo de operar do Estado no setor. Víamos, porém, que a incorporação das temáticas e propostas presentes neste debate obedecia uma “seleção” a partir de critérios estabelecidos por um grupo localizado nos postos de poder do Estado. Determinadas demandas, análises, reivindicações, não seriam incorporadas à política e este fato suscitava pressões e oposições ao governo. Em segundo lugar, características próprias da equipe que formulava, como estilos pessoais no tratamento dos conflitos ou suas experiências políticas e profissionais anteriores, também pareciam contribuir para a definição do conteúdo da política e da forma de seu encaminhamento. Ao desenvolverem estratégias de articulação de apoios internos à burocracia e de reestruturação dos espaços de poder daquela instituição, as autoridades que assumiam a SEE em 1995 pareciam querer “inovar” no estilo decisório, modificando de algum modo determinados padrões de comportamento, ao mesmo tempo que se conservavam várias de suas características institucionais. Por fim, o modo como se davam as interações entre as autoridades educacionais localizadas no governo e os grupos não governamentais que tentavam influir na política, assim como as interações destes grupos entre si, nos apontavam a necessidade de explorarmos também a temática da participação e democratização da gestão educacional no estado de São Paulo. Perguntávamo-nos: em que divergiam os grupos opositores e a equipe do governo? Haveria alternativas às políticas ou estaríamos diante de meras “resistências corporativas” às mudanças? Que grau de inclusão/exclusão de diferentes interesses, diagnósticos e propostas, poderíamos reconhecer na política educacional posta em prática?

Partindo destas questões gerais, nosso estudo procurou descrever e analisar o processo de **formulação** da política educacional, entendendo-a como o momento em que a política toma corpo, é decidida por atores sociais concretos, no interior de instituições determinadas. Quais atores e interesses teriam predominado no processo de decisão, definindo as medidas a serem implementadas? De outro lado, como compreendermos a articulação destas com os debates mais gerais no campo educacional? Tais debates nos pareciam surgir nas justificativas político-pedagógicas que sustentavam tanto as posturas de apoio como as de oposição às mesmas.

Poderíamos justificar nosso trabalho, lembrando em primeiro lugar a importância de conhecermos em maiores detalhes a administração de uma rede de ensino que ao longo destas últimas décadas vem sendo responsabilizada pela universalização do ensino fundamental em um estado como São Paulo. Em números absolutos, a SEE recebia em 1997 por volta de 6.013.000 alunos entre o ensino fundamental e médio, ou seja, 71,5% da demanda atendida nestes dois níveis de ensino (CIE, 1997) no estado. Qualquer alteração nas políticas educacionais adotadas nesta rede, pela abrangência com que atinge a população em idade escolar, constitui-se em um problema que nos instiga reflexões.

De outro lado, uma segunda justificativa dá-se em razão da escassez de pesquisas sobre a formulação de políticas educacionais em São Paulo. Até o final da década de 80, conforme nos aponta Figueiredo (NEPP, 1989) praticamente inexistiram trabalhos com enfoque sobre os espaços e procedimentos envolvidos nos processos decisórios de políticas sociais no estado. A partir da década de 90, observamos o surgimento de uma bibliografia que vêm contribuindo para uma maior compreensão sobre a SEE e as políticas por ela implementadas, porém ainda não há uma produção significativa que aborde com maior destaque a etapa de formulação das políticas propriamente.

Podemos dizer ainda que a produção teórica sobre formulação de políticas é recente no Brasil. Embora esta já venha sendo incrementada há algumas décadas em países como os EUA, Inglaterra, França, Itália, Suécia e Noruega, onde as políticas públicas tomaram maior consistência nos anos 40 e 50, entre nós somente no final da década de 80 e início de 90 é que surgem estudos empíricos buscando demonstrar processos decisórios. Estes estudos tem sido produzidos fora do campo da educação, refletindo, entre outros, problemas da área de políticas de habitação (Mello, 1991), de saúde (Costa, 1994), da previdência social (Silva, 1992), da política salarial (Santos, 1994) e da política de informática (Tapia, 1993). Partindo de estudos de caso, estes autores buscaram caracterizar os processos de decisão, identificaram atores sociais relevantes, explicaram o modo como estes se organizaram e chegaram a algumas conclusões sobre estilos e padrões de comportamento dos atores, considerados enquanto grupos ou instituições.

Pois, justamente com objetivo de localizarmos um modelo teórico mais amplo do qual partimos para organizar nossa pesquisa, apresentaremos a seguir alguns destes trabalhos, assim como uma bibliografia que, embora não se detenha exatamente sobre a formulação de políticas pela SEE, contribuiu para que nos aproximássemos deste tema em específico.

2. A Formulação de políticas públicas como um campo de estudos

O que vem a ser propriamente a “formulação” de uma política pública? Como localizá-la e estudá-la? Qual o interesse ou importância de fazê-lo?

Resenhando uma série de estudos metodológicos sobre *policy making*, Viana (1988) identifica a preocupação de um conjunto de autores em construir modelos explicativos para as diferentes fases ou etapas das políticas públicas. As etapas seriam, então, consideradas como a de formação da agenda, de formulação, de implementação e de avaliação das políticas. Enquanto alguns trabalhos tendem a enfocar cada etapa isoladamente, outros tentam superar análises que vêem as fases de formulação e implementação como totalmente separadas: a primeira como puro processo decisório, de ações políticas, e a segunda como execução, de ações meramente administrativas. Porém, de qualquer modo, identifica-se um momento específico em que as decisões são tomadas em relação ao encaminhamento de uma dada política social.

Quanto ao processo decisório, caberia a especificação de momentos como a formação da agenda pública, a definição de alternativas e a escolha da política a ser implementada.

Diversos fatores influenciariam a definição da agenda, podendo esta surgir dentro do espaço de governo (agendas governamentais e agendas políticas, com decisões tomadas pelos governantes com ou sem exercícios de pressão externa), ou fora dele (as agendas não governamentais, elaboradas por organizações da sociedade civil). Fruto de preocupações presentes por longo tempo na sociedade, surgiriam as agendas sistêmicas, influenciando as agendas governamentais ou não governamentais. Após a definição da agenda haveria a elaboração de opções de ação e então a decisão pelas políticas.

Chegamos por fim, a mais uma definição possível: o processo decisório, no caso de uma política pública, é o processo em que determinadas demandas são transformadas em opções políticas. As demandas podem brotar nos mais variados espaços sociais, refletindo necessidades vitais de sobrevivência de cada indivíduo ou coletivo. Podem também surgir como “produzidas” e sugeridas como necessidades universais, vitais “para todos”, quando muitas vezes não o são para determinados grupos. O processo decisório de uma política pública envolve relações, diretas ou não, do Estado com

os diversos segmentos da sociedade. São, portanto, interessantes oportunidades para conhecermos melhor tanto o Estado como a sociedade civil.

Preocupado com a dificuldade de se definir os limites de um processo de formulação no tempo, Lindblom (1981: 11-25) diria que podemos conceber o processo decisório como algo “extremamente complexo, sem princípio nem fim, cujos limites são incertos. De algum modo um conjunto de forças produz determinados efeitos, que chamamos de políticas...as políticas são definidas pelos vários modos como as pessoas exercem controle, poder ou influência, umas sobre as outras...”. A preocupação do autor com a indefinição dos limites de tempo e espaço em que se dá o processo decisório se remete ao fato por ele mesmo apontado de que “...para compreender o que se passa no processo de decisão política precisamos entender a atividade política no seu conjunto” (Lindblom, 1981: 11), ou seja é preciso considerar a complexidade das relações sociais que produzem as políticas públicas. Porém, alguns limites de tempo e de espaço podem ser necessários para a visualização do modo como uma política determinada toma corpo.

Quanto ao espaço privilegiado para se conhecer as políticas sociais, e incluído aí está o processo decisório, Draibe (1991: 13) assinala a importância de que se lance mão da análise institucional, que possibilita a percepção dos “...arranjos e arcabouços institucionais”, vivenciados pelos atores burocráticos nas suas relações com os atores externos aos sistemas burocrático-administrativos dos aparelhos do Estado. Neste sentido, como “pano de fundo” para nosso estudo sobre formulação, consideramos interessante recuperarmos alguns referenciais teórico-conceituais que vêm sendo construídos na tentativa de compreensão do modo como o Estado, no caso brasileiro, promove muitas de suas políticas sociais.

Estudos como os de Draibe (1986 e 1988), Draibe e Aureliano (1988), Santos (1979), ao recuperarem as origens da formação de mecanismos de intervenção estatal na regulação dos conflitos sociais e de intermediação de interesses no interior do Estado, apontam como marcante o fato destes mecanismos terem sido criados nos períodos de autoritarismo, em que o aparato estatal brasileiro tomou corpo enquanto instituição burocrática (a partir da década de 30).

Estas análises, em geral, apontam as seguintes características do modelo de intervenção social do Estado brasileiro:

- centralização financeira e decisória ao nível federal;
- fragmentação institucional, com predomínio de particularismos;
- ausência de participação social e política nos processos decisórios;
- falta de controle sobre as ações governamentais;

- tendência à privatização do aparelho burocrático, o que promoveria o clientelismo e corporativismo de alguns setores da sociedade.

Nos estudos empíricos a que nos remetemos acima encontramos indicadores importantes destas tendências na relação entre Estado e sociedade. Mello (1991), analisando a formação de uma política habitacional, na década de 40, a partir da criação de Fundação da Casa Popular, primeira agência federal na área de habitação, conclui que neste caso específico "...o processo de criação de políticas se caracterizou por forte autonomia relativa da burocracia, que mostra grande capacidade de antecipar-se aos interesses organizados. Por isso, não é apropriado confundir-se a ação destes últimos com a de *lobbies*, a despeito de semelhanças formais entre ambas, como a barganha intra-burocrática entre interesses privados e autoridades governamentais" (Mello, 1991: 69). Os atores sociais no Brasil teriam se constituído por mecanismos e *timings* distintos. O modo diferencial de constituição dos atores estaria associado ao padrão mais amplo das relações estado-sociedade. Os atores coletivos se constituíam em um mercado político oligopolizado, em que o Estado seleciona e hierarquiza um número pequeno de atores que podem participar das decisões mais importantes. A centralidade do Estado como condutor e como mecanismo de seleção dos atores, seria, para Mello, um indicativo da falta de validade da teoria pluralista, segundo a qual os grupos de interesse competem movidos por "preferências", organizados como partidos, associações, sindicatos, com igual acesso ao poder. No caso da política habitacional analisada, a iniciativa foi da burocracia executiva e só foi barrada por uma coalizão de interesses afetados negativamente, interesses estes dos empresários do setor imobiliário.

Essa constatação sobre a fragilidade do jogo de representação de interesses no Brasil, é compartilhada por Lobato (1997), que explica essa realidade pela ausência de partidos fortes no Brasil e pela ainda débil organização dos interesses. Segundo a autora, no Brasil "...o grau de acessibilidade ao Estado é dado pela situação de cada área de intervenção, pela agenda governamental, pelos interesses envolvidos, pela capacidade dos diferentes atores em ganhar espaços institucionais ou não, conquistar novos atores dentro ou fora do espaço estatal" (Lobato, 1997: 43). Na atualidade novos atores estariam surgindo, ainda que muitas vezes de modo marginal ao Estado, pressionando por demandas negadas pelo mesmo e ausentes dos canais de representação tradicionais. Estariam se constituindo, então, redes de organizações de interesses que podem vir a modificar o modelo político-decisório brasileiro, marcado historicamente pelas formas clientelísticas e corporativistas mais fechadas.

Santos (1994) analisando a formação da política salarial e fiscal dos governos Fernando Collor e de seu sucessor Itamar Franco, perguntou-se pelas relações entre o poder executivo, o legislativo e o judiciário na formulação da política. Identificou entre os padrões básicos de interação entre estes atores, uma tendência da sociedade recorrer mais freqüentemente ao judiciário do que ao legislativo,

geralmente para “proteger-se” do executivo. O judiciário se tornaria “parceiro” no jogo decisório. Isso, segundo a autora, sugere que o legislativo não tenha o mesmo grau de credibilidade e não atue como caixa de ressonância em muitos conflitos, ao menos na experiência estudada por ela.

Voltando-se para o campo de definição de políticas educacionais, Avelar (1996) também identifica uma tradição de relações políticas baseadas no clientelismo, em que o acesso à arena do poder é restrito a pequenos grupos privilegiados. Os “núcleos de solidariedade” entre os atores sociais seriam portanto limitados, pois os vínculos que se estabelecem são por natureza particularistas e não pensados no âmbito de um coletivo mais amplo. Tradicionalmente as políticas educacionais estariam sendo pensadas por técnico-burocratas, de um modo centralizado e sem incentivo à participação. A falta de enraizamento popular dos partidos políticos e a débil organização de determinados grupos de interesses que pudessem fazer valer suas demandas junto ao poder de Estado, seriam para a autora, limites para o avanço de um modelo mais plural e democrático no Brasil. Apesar disso, Avelar aponta com um certo “otimismo” as recentes mudanças na vida política do país. Novos atores políticos estariam surgindo nos movimentos sociais de massas e estariam forçando novas práticas políticas, a partir de preocupações universalistas e de laços de solidariedade mais coletivos. Mudanças com este caráter poderiam, segundo a autora, ter um impacto no campo das políticas educacionais. Sua aposta seria a de que “... o funcionamento dessa extensa máquina burocrática de educação conquiste relativa autonomia de modo tal que faça valer decisões políticas realizadas sob critérios menos particularistas.” (Avelar, 1996: 44).

Alguns trabalhos sobre a SEE e as políticas educacionais implementadas no estado de São Paulo nos últimos anos, vêm apontando determinadas tendências no “estilo” decisório do Estado, na composição e comportamento de sua burocracia e em sua relação com atores sociais não governamentais nos momentos em que se decidem as políticas. De algum modo, muitos destes estudos confirmam características presentes nos processos decisórios de outras políticas sociais, tais quais as que acima nos referimos.

A concentração do poder decisório nos órgãos centrais; a relativa “autonomia” de núcleos da burocracia interna, que em muitos momentos podem atuar no boicote, aberto ou velado, à realização de uma determinada política; a falta de participação popular nas decisões e uma abertura do Estado muito mais a determinados grupos que, nos moldes clientelísticos, por muito tempo se beneficiaram do acesso privilegiado aos centros de poder², formariam uma “tradição institucional” da SEE.

² Entre estes estariam localizados por exemplo, os empresários da construção civil, os donos de escolas pagas e aqueles que negociam com a Secretaria a compra de merenda, livros ou outro insumo pedagógico. A relação entre os níveis de poder federal, estadual e municipal, ou mesmo de cada nível administrativo em relação à sua população alvo, também tenderiam a obedecer regras do jogo clientelístico em que a troca de favores e o apoio político superariam os critérios de equidade e qualidade que deveriam perpassar o planejamento e implementação das políticas públicas. Poucos trabalhos até aqui tentaram compreendê-los, embora seja reconhecida a força com que estes sempre atuaram sobre os governos. Em

Cada uma destas tendências, ou “características”, tem sido abordadas em trabalhos que merecem ser mencionados pelo que contribuíram para o avanço de nossa própria pesquisa.

Quanto ao problema da concentração do poder decisório, uma grande quantidade de estudos sobre programas específicos implementados pela Secretaria nos últimos anos tem apontado a distância entre os órgãos centrais que pensam e definem as políticas, e as escolas, executoras das mesmas. Bonel (1993), em uma pesquisa de campo realizada em 1990 vai até algumas escolas da rede pública estadual investigar os impactos do Projeto Ciclo Básico no trabalho da equipe de profissionais. Conversa com professores, orientadores, direção da escola e pais, participa de reuniões pedagógicas e analisa materiais e atividades desenvolvidas em salas de aula. Seu objetivo era perceber como o Projeto fora compreendido e se trouxera alguma alteração no trabalho da unidade escolar. Já que o Ciclo Básico estava em andamento há sete anos, esperava-se alguma mudança concreta na organização do trabalho pedagógico destas escolas. A autora conclui que a elaboração teórica sobre a necessidade de tais mudanças, ficou quase que restrita às equipes técnicas da Secretaria, pois na escola não se registraram alterações significativas. Quando muito, o Projeto introduziu uma ainda rudimentar discussão pedagógica no período da alfabetização, mas não garantiu mudanças na postura da equipe de profissionais da unidade escolar como um todo. Esta limitação teria contribuído para a inexistência de um trabalho coletivo na escola e para a continuidade da rigidez com que são vistas e tratadas as diferenças de ritmos e processos de aprendizagem dos alunos. A autora associa estes limites à descontinuidade na política de aprofundamento das propostas do Ciclo Básico, principalmente à ineficiência com que foi tratado problema da formação dos professores. E mais uma vez, ao observar o papel da SEE na sua relação com as unidades escolares no bojo da implantação da política, Bonel confirma o fato já apontado por outros de que a SEE age normatizando o trabalho pedagógico e as escolas respondem às normas ao seu modo, sendo que muitas vezes nem mesmo incorporaram as propostas vindas “de cima”. Não há esforço para se modificar esta relação. As informações e orientações chegam aos professores incompletas e distorcidas. Passaram, antes, pelo “filtro político” de várias instâncias, filtro este que se revela tanto na omissão de informações como na incapacidade de

nosso trabalho, observamos que algumas tendências de mudanças parecem se mostrar nestas relações. De um lado, por conta de políticas nacionais desencadeadas pelo MEC, como a criação do FUNDEF, que a partir de 1998 regulamenta o financiamento da educação e com isso modifica as bases de discussão sobre a municipalização do ensino fundamental; a publicação de avaliações dos livros didáticos e a descentralização de sua compra e distribuição; a descentralização de recursos às escolas, que puderam proceder a compra de determinados materiais pedagógicos como jogos e livros paradidáticos. De outro lado, iniciativas tomadas no estado de São Paulo, como a substituição das indicações políticas dos Delegados de Ensino pelos partidos, prefeitos ou deputados, por um sistema de seleção por provas e projetos de trabalho, também nos parecem indicar tentativas de mudanças na estruturação das relações políticas que cercam a SEE e grande parte de um campo de interesses ao redor da educação. Devemos esclarecer, porém, que não abordamos este conjunto de grupos de interesses em sua complexidade e amplitude. Esta continuará sendo uma preocupação a ser tratada por outros pesquisadores.

repassá-las, o que não deixa de ser também um fenômeno político, diz a autora. Estas considerações nos trazem o problema da relação entre os canais de informação, o acesso aos conhecimentos que orientam uma determinada política e o processo decisório.

Sobre a Escola Padrão, projeto que durou de 1992 a 1995, Marques (1997), Utsumi (1995) e Albuquerque (1998) também apontam as flagrantes contradições entre o discurso de democratização e descentralização de poderes e o caráter centralizado na tomada de decisões pelos órgãos centrais da SEE. O mesmo comportamento arbitrário que culminou na criação das Escolas Padrão, se repetiu no momento de sua extinção, em 1995.

Ainda preocupados em mostrar como a SEE, ou as autoridades que vieram a dirigi-la, têm procurado tratar da questão da democratização e participação social na definição das políticas educacionais no estado, surgem trabalhos como o de Pedroso (1991) e Machado (1996). Vale a pena recuperarmos algumas de suas conclusões, pelo que estes podem contribuir para uma maior percepção de elementos da “cultura política”³ da instituição de que estamos falando.

Pedroso descreve e analisa a proposta de participação do governo de Franco Montoro (1983-1987), proposta esta que teve em uma de suas estratégias a criação do Fórum de Educação do Estado de São Paulo, 1983, com o objetivo de promover um debate entre o Estado (SEE) e a sociedade civil. Constatando-se a dificuldade de se construir espaços institucionais desta natureza, a autora, pergunta-se pelos motivos que teriam impedido sua consolidação e conclui que aspectos políticos e institucionais deveriam ser considerados nessa explicação. Segundo a autora, a Secretaria teve dificuldade de rever sua estrutura piramidal e burocrática. Sua burocracia sentiu-se ameaçada pelas mudanças que pudessem vir de quem estava de fora de seus quadros e controle. O Fórum foi extinto após três sessões públicas, das quais participaram representantes de escolas, de universidades, de partidos políticos e da própria SEE. Não chegou a constituir-se e amadurecer como oportunidade de interlocução de diferentes visões dos problemas educacionais. Sua extinção foi justificada pelo então Secretário de Educação, prof. Paulo Renato Costa Souza, com o argumento de que um Fórum desta natureza não ajudava em nada a resolver os problemas da rede de ensino, pois não apresentava propostas “concretas” de intervenção e pautava-se por “longas, e pouco importantes, discussões genéricas”.

³ Há uma extensa bibliografia abordando aspectos da cultura política no Brasil, desde as origens coloniais, passando pela organização da estrutura republicana, pela ditadura militar e chegando ao período mais recente denominado “redemocratização”. Vemos que as experiências vivenciadas em cada um destes momentos histórico convivem ainda hoje, com maior ou menor influência no encaminhamento da vida política brasileira. Não entraremos aqui em debates mais aprofundados sobre o tema, pois não é este o centro de nosso trabalho, embora reconheçamos a importância de lançarmos mão dos aportes da historiografia para compreendermos o momento que analisamos. Alguns trabalhos contribuíram para nossas reflexões, que reconhecemos serem ainda muito iniciais. Indicamos na bibliografia autores como Faoro (1976), Santos (1979), Carvalho (1981 e 1987), Dagnino (1993) e Salles (1994), por considerarmos bastante interessantes suas propostas de análise da formação da cultura política no Brasil.

Machado (1996), por sua vez, relata a experiência de 1991, quando o então governador Antônio Fleury Filho, “encena”, segundo a autora, um mecanismo de participação mais ampla da sociedade na definição de sua política educacional, criando o NGE – Núcleo de Gestão Estratégica. Tal Núcleo, foi formado por cerca de 100 especialistas, entre intelectuais das universidades, técnicos de empresas de assessoria, funcionários da SEE, professores, todos indicados pelo então Secretário da Educação, o jornalista Fernando de Moraes. Com a função de auxiliar na formulação de um projeto educacional para o estado, o Núcleo foi organizado em torno de 13 grupos com temas como avaliação, capacitação, municipalização do ensino, reforma administrativa, etc.

Analisando documentos do Núcleo e entrevistando pessoas que dele participaram, Machado conclui que o Projeto de Escola Padrão, que foi a política que o governo acabou implementando entre 1992/1994, não representava de fato as preocupações dos especialistas ali reunidos. Muitas sugestões, que segundo suas avaliações seriam melhores do que a política que acabou prevalecendo, não foram incorporadas pois o Projeto de Escola Padrão teria sido feito por empresas de consultoria contratadas paralelamente pelo governo.

Relatando a fala de Rose Neubauer, então participante do Núcleo, Machado diria que algumas destas sugestões não foram incorporadas porque poderiam ser impopulares já que tocavam em interesses corporativos principalmente de Delegados de Ensino, supervisores e outros funcionários da burocracia da Secretaria. A participação de representantes dos mesmos no Núcleo, era vista por Neubauer como um “limitador potencial” de uma reforma que seria urgente: a reforma administrativa. Em suas palavras “...a SEE não tomou as medidas para viabilizar a reforma, pois a administração não estava disposta a enfrentar uma grande reforma administrativa, o enxugamento da máquina...ela queria um projeto para fazer marketing”. (Machado, 1996 p. 41). Assim, Neubauer teria se sentido “usada para legitimar um governo e uma proposta”, pois nos grupos as pessoas viam que as propostas ali debatidas não seriam levadas a sério⁴.

Para Machado, o “abafamento” de conflitos no Núcleo, pelo governo, teria sido uma estratégia possível porque a própria “comunidade” não reivindicou com força a participação na definição das políticas. Os sindicatos de professores e demais funcionários, que não tinham participação direta no Núcleo mas acabavam influenciando indiretamente, teriam se comportado de modo “fragmentado, corporativo, setorial, e pouco articulados entre si”. Resumindo: a experiência do Núcleo de Gestão

⁴ No período em que estamos estudando (1995-1998), Rose Neubauer da Silva viria a se tornar Secretária da Educação. Por certo, as percepções de sua experiência no Núcleo, assim como a compreensão que atingira sobre a SEE quando de sua passagem por funções técnicas durante outros governos, podem ter contribuído para a elaboração de suas estratégias no tratamento para com a burocracia quando das decisões mais cruciais tomadas em sua gestão.

Estratégica não teria sido ainda uma oportunidade bem sucedida de participação da sociedade civil organizada no debate e formulação de uma política educacional para o estado.

Vemos que estes dois últimos estudos partiram de um olhar sobre a SEE em sua relação com grupos, mais ou menos organizados, fora do governo. Lodi (1995), porém, preocupou-se em enfocar as relações da SEE com um órgão que por natureza, e formalidade, deveria ter um papel destacado na formulação da política educacional para o estado, e que também não vêm cumprindo tal função: o Conselho Estadual de Educação – CEE.

Criado em 1963, este Conselho é composto por 24 Conselheiros indicados pelo governador de estado. Organizados em torno de discussões sobre os diversos graus de ensino, os Conselheiros têm como uma de suas atribuições elaborar o Plano Estadual de Educação, ou seja, participar ativamente da formulação das políticas educacionais para o estado. Lodi vai mostrando, porém, que na prática, estes Conselheiros têm se restringido a “examinar os aspectos formais” dos Planos elaborados pela SEE, sempre com tempo reduzidíssimo para qualquer interferência ou alteração nos mesmos e cumprindo um papel meramente homologatório. Ex-Conselheiros entrevistados deixam claro os constrangimentos vividos na tentativa de ampliar tanto sua competência técnica quanto seu poder político no Conselho. Os constrangimentos se dariam pela dificuldade de acesso a informações, pelos prazos sempre “estourados” com que os documentos da SEE chegam para análise e pelas pressões propriamente políticas sobre os membros. Analisando o período entre 1984 e 1994, Lodi conclui: “ Com relação à elaboração de Planos que fixem diretrizes para uma política educacional, a análise dos pareceres mostra não só que a SEE passou a exercer a função que legalmente é atribuída ao CEE, como também que este último tem se restringido cada vez mais a aprovar os Planos elaborados pela SEE, limitando-se a uma atividade cada vez mais cartorial e cada vez menos propositiva” (Lodi, 1995 p. 51). Chama atenção para o fato de que nem mesmo em relação ao controle sobre os gastos com educação, que vem sendo reduzido pelo governo ao longo da década por ela estudada, não chega a mobilizar uma ação de cobrança por parte do CEE. Considerando o papel que poderia ser exercido pelo CEE, a autora conclui: “A forte ascendência e um certo isolamento do poder executivo como um dos atributos da administração pública no Brasil constitui-se em um argumento a favor de uma instância voltada para o exercício da crítica, da elaboração de diretrizes e da articulação entre o poder público e os diferentes setores da sociedade que são usuários da educação enquanto serviço público. Ademais, o Conselho, incorporando a representação da sociedade civil, poderia constituir-se num elemento valioso para a consolidação da ordem democrática e representaria o espaço para um tratamento não apenas técnico-burocrático mas também político, para o setor da educação” (Idem, p. 77).

Rus Perez (1994), por sua vez, ao realizar uma pesquisa sobre as políticas implementadas pela SEE entre 1967 e 1990, destaca algumas características quanto a sua formulação: “... os principais programas foram realizados por grupos de assessores (técnicos, acadêmicos) externos à estrutura da Secretaria, sempre, é claro, com a participação de técnicos da mesma... esses formuladores podem estar vinculados a um partido ou a um grupo. A Secretaria não consolidou um grupo de técnicos especialistas, de carreira, na formulação de programas, nem implantou uma política que fosse reflexo da ideologia de um partido” (Rus Perez, 1994: 100). Quanto ao modo como as políticas foram sendo implementadas, é ressaltado que freqüentemente as mudanças foram anunciadas por decreto, gerando conflitos.

Podemos constatar, por fim, que a centralização decisória, conjugada a outros aspectos de uma cultura política bastante autoritária reflete-se, e poderíamos dizer que se reforça, na falta de participação no cotidiano também das escolas. Barros (1995), em seu estudo sobre a criação do Conselho de Escola com caráter deliberativo⁵, nos mostra as dificuldades com que setores do magistério vem lidando com a possibilidade de ampliação dos espaços de participação dos pais e alunos no interior do ambiente escolar. A partir da leitura de documentos da APEOESP – Sindicato dos Professores do Estado de São Paulo, CPP – Centro do Professorado Paulista, UDEMO – União dos Dirigentes de Educação do Magistério Oficial do estado de São Paulo, e APASE – Associação Paulista dos Supervisores de Ensino, mostrou como cada uma destas entidades se comportou frente à aprovação da lei que modificava o funcionamento deste Conselho, que antes tinha apenas caráter consultivo. Enquanto o sindicato dos professores atuava para a criação e divulgação do CE deliberativo, as outras entidades olharam a proposta ora com indiferença, ora atacando-a. A UDEMO temia que o diretor perdesse poderes, a CPP descartava a possibilidade de que a comunidade pudesse contribuir para com o avanço da discussão sobre problemas das escolas e a APASE – Associação dos Supervisores de Ensino - se manifestou de modo distante, apoiando a criação do Conselho sem conseguir de fato assumir-se como participante do mesmo, como quem está à margem da própria escola. Ao realizar um levantamento de estudos que analisam os Conselhos de Escola em seu efetivo funcionamento, Barros constata que em sua esmagadora maioria os Conselhos não funcionam como deliberativos. Na grande maioria das escolas, não há um empenho dos atores sociais de construir os Conselhos. Os poucos que funcionam como tal têm em comum serem formados por pais, alunos e professores já atuantes politicamente em outros espaços, como nas associações de moradores ou nos sindicatos.

⁵ O Conselho de Escola de caráter deliberativo foi criado por lei em 1984, com objetivo de ampliar a autonomia das escolas e promover a participação da comunidade.

O autor conclui que na história da educação brasileira, a institucionalização do CE deliberativo traz novos direitos a atores como pais, professores e alunos, retirando do diretor, ao menos legalmente, a concentração de poderes e atribuições que vinha lhe sendo confiados ao longo dos anos. Contudo “...a existência de um quadro jurídico-institucional democrático apenas, e tão somente, não aponta para a possibilidade formal de concretização desse ideário. O sentido que esse ideário normatizado toma depende de condições históricas concretas” (Barros, 1995: 38).

Retratando aqui estes estudos, pensamos ter iniciado a localização de uma problemática mais geral das relações Estado-sociedade e da complexidade de um dos aspectos que perpassam nossa problemática de estudo: a questão da seleção de atores políticos com acesso ao poder decisório no momento da formulação das políticas educacionais. Vemos que apesar de todo o discurso de participação e democratização de nossa sociedade, ainda é débil a realização de experiências neste sentido.

Em nossa pesquisa sobre a formulação da política educacional de 1995 a 1998, encontramos dados que demonstram que se de um lado tem havido continuidade em um estilo decisório fechado, centralizado, de outro, procurou-se “inovar” no padrão de atuação do Estado. Estas inovações têm se dado em relação às estratégias das autoridades em construir coalisões de apoio junto à burocracia, enfrentar resistências oferecidas dentro e fora do aparelho administrativo e tentar construir uma certa hegemonia das propostas governamentais junto à sociedade. Esta tentativa de construção de hegemonia esteve fortemente ancorada na justificação teórica e na validade “científica” que se tentou dar à política definida pelo governo.

Finalizando estas considerações introdutórias ao texto que resultou de nossa pesquisa de mestrado, consideremos a estrutura dada à apresentação do trabalho.

Na primeira parte, procuramos focalizar exatamente as questões relacionadas à construção da **agenda educacional** do governo e as **medidas** que viriam a concretizar suas diretrizes ao longo de sua gestão. Como teria se formado ao longo destes últimos anos a agenda governamental que hoje se expressa nas reformas? Qual o grau de inclusão/exclusão das propostas e análises educacionais que vêm sendo construídas na academia, nos sindicatos do magistério, nas agências de pesquisas nacionais e internacionais? Na tentativa de responder estas questões, localizamos um debate mais geral que vem ocorrendo no país e que tem produzido **referenciais teóricos e políticos** que embasam tanto os argumentos na justificação das políticas adotadas como nas resistências às mesmas. Descrevendo a agenda, iniciamos a identificação de **atores sociais** envolvidos em sua formulação ou que publicamente manifestaram **apoio ou oposição** a tais medidas.

Na segunda, e última, parte do trabalho nos dedicamos especialmente à análise dos atores e arenas onde se movimentaram, propondo, avaliando, decidindo ou resistindo à política. De posse dos dados obtidos em um conjunto de entrevistas com dirigentes da SEE e representantes de grupos organizados fora do governo, assim como na leitura de documentos produzidos pela Secretaria, sindicatos do magistério e pela imprensa, descrevemos e analisamos o momento pré-eleitoral quando de fato é elaborado o projeto educacional do governador Mário Covas e o modo como o espaço institucional da SEE foi reestruturado a partir de 1995 para garantir a implementação da política. Procuramos mostrar como a recomposição do vértice decisório, reconcentrando poderes no Gabinete da Secretária, a montagem de uma equipe de trabalho coesa teórica e politicamente, assim como a postura de negar a participação de atores sociais que pudessem bloquear a realização da agenda, foram estratégias eficazes que permitiram a implementação da política educacional do governo. Por fim, focalizamos a ação dos atores sociais não-governamentais, os espaços onde procuraram se organizar e os limites observados na articulação entre os diversos grupos que se manifestaram sobre a política.

Em linhas gerais, estes são os eixos do texto que aqui passamos a apresentar. Esperamos que nossas reflexões, ainda que tão iniciais diante da complexidade e dificuldades do tema por nós abordado, possam contribuir para o avanço da compreensão sobre a formulação de uma política que tem se configurado como tão importante para as grandes massas populares que freqüentam a escola pública estadual paulista.

PRIMEIRA PARTE

A AGENDA EDUCACIONAL DO GOVERNO E AS ALTERNATIVAS PARA O ENSINO PÚBLICO ESTADUAL PAULISTA

Observando a política implementada na rede de ensino estadual paulista no período entre 1995 e 1998, nos perguntávamos sobre suas justificativas e objetivos. O que moveria a reforma iniciada?

Reconhecendo que esta se mostrava bastante global, articulada, informada por uma lógica que se diferenciava da marcante fragmentação que marcara a ação de outros governos até então, nos interessamos por localizarmos as bases teóricas e políticas mais profundas que a estariam sustentando. Víamos logo de início que alguns temas nela abordados nos remetiam a uma discussão educacional que vinha ocorrendo desde meados da década de 80 no Brasil e que de certo modo se acha sistematizada em produções acadêmicas, documentos de Congressos e Conferências de Educação e em fóruns do movimento popular como muitos sindicatos de profissionais do ensino. De outro lado, localizávamos um conjunto de análises e propostas educacionais que, produzidos por organismos internacionais como o Banco Mundial, UNESCO e CEPAL, também pareciam informar e influenciar as tomadas de decisões por autoridades educacionais brasileiras, em nível estadual e nacional, e de vários outros países da América Latina¹.

¹ Em relação à polêmica discussão em torno do grau de influência que o Banco Mundial possa ter exercido sobre a definição da política educacional em São Paulo no período em que estudamos, fazem-se necessárias algumas palavras iniciais. Embora saibamos da importância deste ator social como produtor de análises e propostas para a educação em vários países, em nosso trabalho não o consideraremos em destaque de atores como por exemplo setores da academia, os sindicatos do magistério, ou outros grupos que têm acesso à mídia e que em nossa avaliação também vêm de algum modo influenciando a ação dos governos brasileiros. Ao apresentarmos as medidas que consubstanciaram a agenda do governo estadual ou que estavam colocadas no referencial teórico e político social mais amplo no país nos últimos anos, procuramos indicar as orientações do Banco para cada tema em específico.

Sabemos que em São Paulo o Banco Mundial participou do financiamento de projetos como o Ciclo Básico, a Escola Padrão e várias das medidas implementadas a partir de 1995, como a reorganização das escolas, as Classes de Aceleração, o Programa de Educação Continuada para professores, a informatização do sistema de informações da SEE etc. Tendo sido negociado desde 1987, o financiamento do Banco foi aprovado somente em 1991 e começou a ser executado em 1992 como o Projeto IEB - "Inovações no Ensino Básico". Prevvia-se para execução do mesmo um montante de US\$ 600 milhões, ficando 60% destes recursos por conta do Tesouro do Estado e 40% por conta do BIRD. O IEB foi montado pelos seguintes componentes: Obras (construção), Capacitação e Material Pedagógico, Educação Pré escolar para crianças de baixa renda, Saúde Escolar, Avaliação e Disseminação dos Resultados (do Projeto) e Reforço Institucional. Inicialmente, o atendimento se resumia às séries iniciais de escolarização e tinha como público alvo a população dos chamados "bolsões de miséria" da grande São Paulo, o que se restringia a 39 municípios.

A partir de 1995 o Projeto foi redesenhado e o atendimento foi estendido para as regiões de Sorocaba e Vale do Ribeira, também consideradas de grande carência. No final do financiamento em 1998, alguns programas da Secretaria que contavam com recursos do Banco chegaram a atingir alunos até a 8ª série e de escolas de outras regiões do estado. Isto aconteceu com programas como a capacitação de professores e a informatização das escolas. As alterações que se processaram neste período deram ao Projeto um contorno de política mais massiva, rompendo com o viés anterior que era o de constituir subprojetos piloto, que atendiam parcelas da população. Também se passa a dar mais atenção a alguns

Uma certa semelhança entre estes diferentes espaços de produção de idéias, análises e diretrizes políticas para a educação, podia ser encontrada nas “temáticas” comuns, que passavam pelo problema do financiamento e gestão dos sistemas educacionais; pela necessidade de superação dos altos índices de reprovação e pela questão da qualidade de ensino. Uma relativa concordância em relação a grande parte dos diagnósticos sobre os problemas, impasses e necessidades de intervenções nos sistemas de ensino vinha pautando sistematicamente a agenda educacional que emergia na sociedade: a educação pública não vinha satisfazendo necessidades básicas de aprendizagem para as grandes massas e a superação deste “fracasso” exigia sérias políticas de enfrentamento do problema. Mas quais políticas seriam as “melhores” para este fim? Em relação à especificação de alternativas de medidas a serem implementadas, ou seja no campo das propostas de ações concretas de intervenção, na definição de políticas propriamente, víamos que surgiam divergências de maior ou menor profundidade.

Como poderíamos identificar influências destes debates sobre a formulação da política que estávamos focalizando?

Tentando nos aproximar da compreensão do processo de **formulação** da política partimos da indicação de Viana (1988, 1988: 7), “...a fase de formulação pode ser desmembrada em três subfases: primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, ideais, princípios e ideologias são combinadas com informações fatuais para produzir conhecimento empírico sobre ação orientada; e última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas, aqui e agora”. Mas em um momento anterior, ou em muitos casos mesmo simultâneo à formulação, haveria um movimento de formação de uma agenda pública para o

aspectos considerados “chaves” para o BIRD, como a preocupação com a relação “custo-benefício” do sistema, a descentralização e a desconcentração administrativa e a avaliação do rendimento dos alunos.

Pois bem, considerada esta proximidade entre as medidas implementadas em São Paulo e as muitas idéias defendidas pelo Banco, poderíamos concluir que houve uma “imposição” do organismo internacional sobre os atores sociais localizados no governo ou na SEE? O Banco, sem dúvida, deve ser considerado em sua influência sobre a formação de referenciais teóricos e ideológicos que perpassam estas políticas. Talvez a grande questão a ser analisada em relação ao Banco seja em relação à “indução” de ajustes econômicos e políticos que este procura fazer sobre os países que lhe tomam empréstimos e, então, caberia nos remetermos a uma das diretrizes da política de Mário Covas: a ênfase na racionalização economia de recursos. Porém, considerá-lo como o “grande formulador” da política educacional implementada seria simplificar o problema. Parece-nos sim que há um alto grau de convergência entre suas propostas e as análises e expectativas sustentadas por muitos dos técnicos que vêm formulando as políticas educacionais no país. Alguns destes técnicos transitaram nos últimos anos entre o Banco e órgãos governamentais, tiveram oportunidade de compartilhar estudos e metodologias de pesquisa. A própria Secretária Rose Neubauer, que participou da preparação do projeto inicial negociado com o Banco a partir de 1987, foi também consultora daquela instituição quando da elaboração do Projeto Nordeste II, que ainda está em andamento. Não localizamos, porém, na estrutura da SEE, técnicos que fossem funcionários diretos do Banco. O projeto IEB foi administrado pela UGP – Unidade de Gerenciamento do Programa, que a partir de 1995 esteve sob controle direto do Gabinete da Secretária. Tanto no caso da política formulada em 1991, que criava a Escola Padrão, como em sua revisão em 1995, parece-nos que os dirigentes da SEE foram ativos idealizadores das reformas, podendo inclusive imprimir mudanças em muitos programas em andamento sem que houvesse bloqueios no financiamento.

setor. Segundo Draibe (1991: 18) "... a reconstituição da agenda pública e dos principais atores que dela participam é crucial, uma vez que aí são definidos os quadros conceituais e cognitivos a partir dos quais as alternativas das políticas são concebidas e as decisões são encaminhadas".

Considerando estas indicações, buscamos compreender a agenda educacional do governo estadual paulista relacionando-a a um quadro conceitual e cognitivo mais amplo, que denominaremos de referencial. Formado por discussões que vinham ocorrendo em múltiplos espaços da sociedade, veremos que este referencial foi suscitando parâmetros que têm organizado o campo de intervenção estatal no setor educacional, apontando determinados problemas, princípios e propostas. Neste quadro referencial procuramos identificar o que poderiam constituir tendências a marcar "agendas sistêmicas", que seriam aquelas pautadas em uma série de preocupações presentes por longo tempo na sociedade. A bibliografia sobre formulação de políticas públicas vêm apontando a importância de recuperação de tais agendas sistêmicas, já que estas têm se mostrado influentes sobre as "agendas institucionais", que são as implementadas pelos governos.

De outro lado, como veremos, a recuperação deste referencial, assim como das temáticas colocadas sistematicamente nas agendas públicas, também pode ser bastante interessante para compreendermos as relações de poder entre decisores e não decisores de uma política ou entre grupos considerados no espaço social mais amplo. Enquanto o referencial mostra-se como um "leque" de análises e possibilidades variadas, a agenda já contém as decisões que de algum modo expressam um "filtro", uma "depuração", pelas quais passaram as temáticas a serem incluídas e as alternativas a serem encampadas pelo poder público. No caso da política aqui estudada, vimos que muitas análises e reivindicações permaneceram à margem do processo decisório por não corresponderem exatamente às leituras que as autoridades educacionais estavam realizando sobre os problemas.

Pois, tomando como ponto de partida a identificação da agenda educacional do governo Mário Covas, buscamos descrever e analisar suas proposições e as medidas que viriam a concretizá-la. Em seguida buscamos identificar referenciais que pudessem estar informando-a, a partir de debates, reivindicações ou propostas de encaminhamento das políticas educacionais no estado de São Paulo ou no Brasil em âmbito mais geral. Dada a infinidade de autores e a multiplicidade de temas que povoaram os debates educacionais nas últimas décadas, sabemos dos limites das análises aqui por nós efetuadas. Porém, consideramos que os textos e autores que utilizamos resumem linhas de pensamentos que vinham se construindo no país, especificamente em relação às temáticas abordadas nas medidas propostas na política estudada.

Sistematizamos a descrição e análise tanto da agenda governamental como do referencial teórico e político que a ela se relacionam, segundo os eixos centrais identificados na política educacional enfocada, considerando-a em sua globalidade.

1. A EXPLICITAÇÃO DA AGENDA EDUCACIONAL GOVERNAMENTAL

A agenda governamental começa a ser exposta publicamente em 1994, no Programa de Educação do então candidato ao governo de São Paulo, Senador Mário Covas. Assinado por uma Comissão Organizadora composta por Rose Neubauer da Silva, Gilda Portugal Gouvêa e Hubert Alquéres, este documento traz orientações gerais, porém bastante claras e definidas, da política educacional a ser implementada no estado a partir de 1995. Sistematizamos aqui os principais eixos da agenda segundo as medidas que viriam a ser implementadas para sua consecução:

1- Medidas mais diretamente relacionadas à racionalização do uso dos recursos públicos:

- . Cadastramento Geral de Alunos do Ensino de 1º e 2º Graus.
- . Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual.
- . Classes de Aceleração; Recuperação em Férias; Programa de Progressão Continuada e outros mecanismos para correção do fluxo escolar.
- . Exigência de idade mínima para matrícula em cada série do ensino de 1º grau.
- . Reorganização curricular.
- . Novo Plano de Cargos e Carreira do Magistério

2- Medidas relacionadas à mudanças no padrão de gestão:

A - Descentralização no oferecimento do ensino fundamental via municipalização ou programas de ação de parceria Estado-Município.

B - Desconcentração na administração:

- . Extinção das Divisões Regionais de Ensino (DREs)
- . Agilização nos mecanismos de repasse de verbas às Delegacias de Ensino e escolas.
- . Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo.
- . Programa de Educação Continuada para capacitação dos profissionais da escola.
- . Instrução para planejamento de projetos educacionais nas escolas segundo as “Normas Regimentais Básicas das Escolas Estaduais”, tendo em vista a autonomia das escolas.

Devemos iniciar dizendo que qualquer análise que não considere a totalidade e a relação de complementaridade entre estas medidas poderia dificultar a compreensão da política implementada. O seguinte quadro sinóptico nos ajuda a ver que as medidas se combinaram segundo os três eixos acima relacionados, atingindo na maioria das vezes mais que um único objetivo. Vejamos:

QUADRO 1 - AS MEDIDAS EDUCACIONAIS SEGUNDO AS DIRETRIZES DA AGENDA GOVERNAMENTAL

DIRETRIZES DA AGENDA MEDIDAS	RACIONALIZAÇÃO DO USO DOS RECURSOS	DESCENTRALIZAÇÃO	DESCONCENTRAÇÃO (Novo sistema de gerenciamento e controle das escolas)
Extinção das DREs	X	X	X
Seleção de Delegados		X	X
Reestruturação Interna da SEE	X		
Cadastramento Geral de Alunos	X	X	
Reorganização das Escolas	X	X	
Recuperação em Férias	X		
Programa de Parceria		X	
SARESP			X
Classes de Aceleração	X		
Exigência de Idade Mínima para Matrícula	X	X	
Plano de Carreira	X		
Reorganização Curricular	X		
Regime de Progressão Continuada	X		
Normas para Regimento das Escolas			X

Cada medida parece ter sido pensada segundo o objetivo maior proposto na agenda que é o da “revolução da produtividade dos recursos públicos, que em última instância deverá culminar na melhoria da qualidade do ensino” (Programa de Governo, 1994). Porém, visando a descrição das

medidas, assim como a localização de alguns debates referenciais mais amplos que as informam, consideraremos as temáticas segundo o agrupamento que sugerimos acima.

1.1- RACIONALIZAÇÃO DO USO DOS RECURSOS

Parece-nos que o tema central na agenda do governo estadual a partir de 1995 é o de como gerir os recursos que estavam sendo mal gastos, desperdiçados, segundo suas avaliações. Afirma-se que o grave problema dos baixos salários dos profissionais nunca seria resolvido sem que se encontrassem formas de liberar recursos dentro do próprio sistema, já que o Estado não via como possível aumentar investimentos no setor. Este eixo, que viria a ser o articulador de quase todas as medidas implementadas a partir de 1995, foi duramente criticado pelos que identificavam aí a adequação da política educacional às orientações neoliberais, que objetiva um Estado mínimo. Os discursos de que a educação vai mal porque se gasta mal seus recursos, estaria, segundo os críticos ao governo, servindo para justificar o “enxugamento” e esvaziamento das funções sociais do Estado.

Como de fato o tema da racionalização se concretizou em medidas na política analisada?

Na proposta de governo do candidato Mário Covas, buscar-se-ia “...construir na Secretaria uma máquina administrativa leve, ágil, flexível, eficiente e moderna...”, para tanto além da diretriz de descentralização e desconcentração dos “recursos e competência”, seria urgente a instituição de um sistema de informatização de todos os dados educacionais. Considera-se que os dados disponíveis pela SEE não são confiáveis. São citados problemas como a defasagem entre dados de população oferecidos pelo IBGE e as matrículas na rede estadual, chega-se a uma projeção de que mais de 100 mil matrículas seriam “fantasmas” na rede. Com objetivo de “moralizar e potencializar” o uso dos recursos é proposto um cadastramento geral de alunos. Seria possível assim:

- “ o controle e acompanhamento da clientela do ensino básico;
- a racionalização do uso dos equipamentos escolares, revendo a forma de ocupação dos mesmos, inclusive considerando diferentes modalidades de distribuição da clientela;
- a construção de uma base sólida para a tomada de decisão quanto à implementação de novos investimentos.”(Programa de Governo, 1994, p.10)

Em 31 de agosto de 95, sob o Decreto 40.290, fica instituído o Cadastramento Geral de Alunos do 1º e 2º graus do Estado de São Paulo. A partir do cadastramento, realizado em outubro, os alunos passam a ter um número de registro (RA) com o qual sua matrícula e progressão no sistema público

seria rastreada com mais facilidade. O processo de registro dos alunos foi feito nas escolas e o PRODESP foi responsável pela informatização dos dados.

Vemos que assim, a Secretaria se antecipava ao MEC que também organizava um Censo Escolar com objetivo de “mapear” matrículas. Entre os objetivos propostos na criação de sistemas de informação como estes, estava também o interesse em se preparar condições para uma municipalização do ensino cujo financiamento pudesse ser baseado em cálculos “per capita”.

Em São Paulo, este sistema de informações tornar-se-ia instrumento valioso no mapeamento dos equipamentos escolares e dos recursos materiais e humanos disponíveis, preparando assim o processo de reorganização das escolas. Quando a SEE iniciou a reorganização, em novembro/dezembro do ano de 95, surgem as primeiras críticas mais sistemáticas ao modo como o cadastramento estava sendo utilizado: ao considerar somente os alunos que já estavam dentro do sistema, a SEE deixava de considerar demandas e pensar programas de atendimento das crianças e adolescentes que estariam fora da escola. Segundos estes críticos um censo da população em idade escolar seria um instrumento mais confiável para orientar as políticas públicas e inclusive avaliar os impactos possíveis de acontecerem com reformas como a reorganização, que como veremos mais a frente teve por consequência o fechamento de classes e escolas (PUC SP, 1996).

Recuperado esse pequeno debate em torno do modo como pensar o sistema de informação sobre as matrículas assim como a utilidade do mesmo, passaremos à descrição das medidas que consideramos mais incisivas na busca de concretizar o propósito central da agenda governamental, que para nós se constituiu na diretriz de racionalização no uso dos recursos: a reorganização das escolas e a introdução de mecanismos para regularização do fluxo escolar.

1.1.1- A REORGANIZAÇÃO DAS ESCOLAS

A reorganização da rede física mexia diretamente com a vida de milhões de alunos, reagrupando-os por faixa etária, separando-os em quatro tipos de escolas: de 1ª a 4ª série; de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental; de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental e ensino médio e escolas somente de ensino médio. Esta foi talvez uma das medidas mais polêmicas e que mais mobilizou resistências organizadas. O tempo entre a divulgação, manifestações das oposições e implantação da reforma foi bem curto. Essa medida, embora já constasse das diretrizes da equipe que assume a Secretaria em 1995, e, como nos parece, tenha começado a circular internamente nas Delegacias a partir de agosto/setembro, só foi realmente anunciada com ênfase e discutida a partir do final de outubro daquele ano. Em 26 de outubro a SEE expõe o projeto à imprensa pela primeira vez; sendo que três dias antes havia

encaminhado o mesmo para manifestação do Conselho Estadual de Educação. Em 8 de novembro o Conselho aprova a implementação do projeto e somente em 21 de novembro o governador publica um Decreto instituindo o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual. Em 11 de dezembro, quando iniciam-se as matrículas para o próximo ano letivo as escolas já estavam reorganizadas.

Os argumentos que sustentavam a proposta de reorganização eram basicamente o de que os estabelecimentos de ensino eram sub-utilizados; não eram adequados ao ensino diferenciado à crianças e adolescentes; provocavam dispersão de recursos e possibilitavam classes ociosas, com poucos alunos. Isso provocava desperdícios significativos e, portanto, a reforma estava sendo anunciada como “irreversível”. Sabemos também pelos próprios documentos da SEE que a separação das escolas se incluía entre as estratégias para a municipalização do ensino. As escolas de 1ª a 4ª série seriam prioridades a serem municipalizadas, pois havia um argumento de que a “proximidade” dos alunos nesta faixa etária com a educação infantil poderia facilitar a sua incorporação às redes de pré-escolas já existentes em muitos municípios.

Todos os materiais voltados a delegados de ensino, diretores, professores, pais e alunos, informando e argumentando sobre os objetivos da reorganização são publicados a partir de novembro de 1995. Vários textos são sistematizados em dois números de uma cartilha intitulada: Educação Paulista: Corrigindo Rumos – Mudar para Melhorar: Uma Escola para a Criança, Outra para o Adolescente. Aliás o eixo “Corrigindo rumos e Mudar Para Melhorar” seria mantido por todas as publicações ao longo do governo.

Nestas cartilhas encontramos uma avaliação sobre a ineficiência e o “fracasso” da proposta de escola de 1ª a 8ª séries unificadas a partir de uma determinada interpretação da Lei 5692/71. Segundo a orientação desta lei teria ocorrido a pulverização da rede em pequenas escolas, cada qual atendendo um bairro por exemplo. Isso onerava os Estado; forçava o professor de 5ª a 8ª série a acumular escolas para completar jornada; condenava os diretores de escola a terem que administrar problemas diferenciados de crianças e adolescentes, não lhe permitindo criar um “clima” que favorecesse a aprendizagem de cada faixa etária. O conflito entre crianças e adolescentes é utilizado como argumento de apoio: os adolescentes se sentiriam muitas vezes “agredidos” por terem que conviver com salas “decoradas com motivos infantis”. Os pequenos, por sua vez, se sentiriam amedrontados e “coagidos” pelos adolescentes, “maiores, mais fortes”. Todos estes problemas assim como a proposta de separação das escolas já teriam sido apontados pelos próprios educadores em 1983, quando a rede teria parado para discutir os rumos da educação paulista. A separação das faixas etárias seria uma necessidade já

percebida tanto pelas escolas privadas que mantêm espaços diferentes para cada grupo, como por uma série de países citados como exemplos.

O Programa de reorganização, por sua vez, traria benefícios que foram bastante enfatizados pela Secretaria de Educação nos panfletos, cartilhas e entrevistas à imprensa. Seriam eles:

- as escolas reorganizadas teriam mobiliários e materiais adequados a cada faixa etária. Para os mais novos brinquedos, jogos, bibliotecas em sala de aula²; para os adolescentes, laboratórios de ciências, salas ambientes dotadas de recursos como mapas, livros, computadores. Estes últimos participariam a partir de então do “cotidiano do aluno”.

- Onde se mostrasse possível seria abolido o regime de quatro turnos no funcionamento das escolas, o que tornaria viável aumentar o tempo de permanência dos alunos do curso diurno em uma hora.

- Toda escola teria ao menos um coordenador pedagógico; naquelas em que o curso noturno tivesse mais de 10 classes haveria um segundo coordenador.

- Os professores de 5ª a 8ª série teriam condições de concentrar jornada em uma ou duas escolas.

- Em todas as escolas reorganizadas em dois períodos diurnos e um noturno, os professores de 1ª a 4ª série viriam a ter uma jornada de trabalho de 40 horas para o professor, sendo 30 horas-aula em sala de aula, 2 em atividades pedagógicas na escola e 8 horas-atividade em local de livre escolha.

- Os professores de 5ª a 8ª série poderiam optar por mais duas horas de trabalho, além de sua jornada, a fim de participar de reuniões, orientações ou outra atividades pedagógicas na escola.

- Os professores poderiam ainda requisitar mais 3 horas-aula para trabalho de reforço ou outro projeto com alunos.

Vemos que muitas destas medidas significavam na prática a ampliação de certas condições de trabalho que vinham sendo oferecidas a apenas uma parcela dos profissionais da rede, aqueles que se encontravam nas Escolas-Padrão, criadas entre 1991 e 1994³.

²Nestes materiais um curioso aspecto nos chamou atenção: Chega-se a sugerir que a partir de então as salas de aula de 1ª a 4ª série teriam “... ‘cantinhos’ de matemática, com jogos e sucata; ‘cantinhos’ de leitura, com todo o tipo de material escrito, ‘cantinhos’ de Ciências, com plantinhas, insetos e pedras” (Educação Paulista Corrigindo Rumos..’ Novembro de 1995). Por certo que o fato de estar se propondo a utilização de cada sala somente por crianças de uma mesma série ou série próxima, poderia facilitar a utilização de metodologias que pensam os “cantinhos” como atividades diversificadas, estímulo à pesquisa e autonomia dos alunos. Porém, não seria um equívoco inferir uma mudança metodologia no trabalho do professor a partir da reorganização? Sabemos por experiências próprias que tanto a metodologia dos “cantinhos” como o encaminhamento de uma convivência “pacífica” e solidária entre crianças e adolescentes, só podem ser frutos de uma opção de trabalho que um professor competente e disposto a isso é capaz de fazer.

³ O Projeto da Escola-Padrão, marca da política educacional do governo anterior, iniciara-se em 1992 e fora programado para se estender a todas as escolas até 1994, final da gestão de governo Fleury. Em 1995, a SEE suspende a extensão do projeto a novas escolas e acaba por extingui-lo ao implementar o Programa de Reorganização das escolas,

Concordando com as medidas, o Conselho Estadual de Educação – CEE, em 8/11/95 aprova o parecer nº 674/95, favorável ao Projeto de Reorganização da Rede. Nas justificativas de aprovação, o Conselho considera os compromissos assumidos pela SE: a proposta seria amplamente discutida com a população, já que envolveria “pessoas, carreiras, projetos de vida, afetando tanto o pessoal das escolas como a população em geral”; tal processo seria desenvolvido pelos delegados e supervisores de ensino junto aos Conselhos de Escolas. A perspectiva de que o processo seria “gradativo”, dava garantias de se evitar “atropelos e transtornos”. Após apontar uma lista de cuidados para amenizar os riscos que poderiam advir das medidas, o CEE aprova o Projeto como um “...crédito de confiança, pelo empenho que a Secretária de Educação tem demonstrado em construir uma escola mais democrática”.

Que o CEE concordasse com os pressupostos e objetivos que sustentavam o Projeto de Reforma parece-nos legítimo. Muitos de seus membros compartilhavam dos diagnósticos apresentados pelo governo e podiam estar convencidos da necessidade de sua realização. Chama-nos atenção, porém, o fato de basear suas justificativas na crença de que a SEE se comprometia a implementar as medidas a partir de uma “ampla discussão com a sociedade”. Entre os documentos enviados ao Conselho para análise do Projeto estava inclusive um Manual a partir do qual os Delegados teriam instruções sobre como proceder a reorganização. Tendo o Parecer sido aprovado em 8 de novembro e estando prevista a reorganização para o próximo dia 15 de dezembro, duas hipóteses poderiam ser supostas: ou o processo de reorganização já vinha sendo feito, sem qualquer debate e até mesmo a aprovação do Conselho era desnecessária, ou a discussão se iniciaria a partir de então, o que seria quase impossível de se esgotar em um mês. Nas Conclusões do Parecer aprovado vemos que o Conselho concordava com o projeto e reconhecia que “...nenhuma inovação e transformação se faz sem ruído social...”. Se o conteúdo da política justificava a imposição, então por que a ênfase nos procedimentos “democráticos”?

Dois conjuntos de dados viriam também apontar posicionamentos de concordância ou discordância de alguns atores sociais em relação à política governamental. Um deles diz respeito a pesquisa concluída em julho de 1996 pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPP, set.1996), que procurou mostrar, entre outras questões, o nível de aprovação dos implementadores da política educacional sobre os principais programas que vinham sendo implementado na rede, incluindo-se a medida de reorganização. No total, desconsiderando-se a variação que o grau de aceitação obteve em cada estrato de grupo técnico que foi ouvido, 80% aprovava a reorganização como medida de inovação educacional. Isso significa que o quadro de pessoal localizado nos postos mais altos da hierarquia, nas Delegacias e Comissões Técnicas da Secretaria, apoiavam a reforma. Embora saibamos que esta

padronizando o tratamento dado à rede. Ao final de 1995, apenas 1.615 das 6.800 escolas haviam se transformado em Padrão.

concordância poderia estar relacionada a aspectos gerais envolvidos na medida, como uma “aposta” na validade da mesma, pois é no momento da implementação que de fato os conflitos e problemas viriam a se explicitar, parece-nos que esta aceitação da reorganização das escolas por estes grupos com certeza deve ter contribuído para o sucesso na implementação da mesma.

Quando, através da imprensa vieram a público as “oposições” ao Projeto, alguns pais se manifestaram também em apoio, embora criticassem o modo como estava acontecendo o processo, sem tempo e condições para um debate público⁴.

Em 13 de novembro de 95, uma pesquisa de opinião realizada pelo InformEstado, do Jornal “O Estado de São Paulo”, junto a 200 pais de alunos das escolas estaduais, nas ruas da capital, mostraria índices como:

- 76% dos entrevistados já conheceriam ou teriam ouvido falar da reforma;
- 49% não concordavam com a proposta, embora 73% concordassem com o argumento de que com a separação das escolas seus filhos estariam mais protegidos das “drogas e da violência”;
- 66% afirmavam que a reforma não prejudicaria a rotina familiar;
- 50% acreditavam que a reforma poderia trazer melhoras no ensino, contra 39% que argumentavam que não haveria melhoras e 11% que não sabiam opinar a respeito (Jornal O Estado de SP, 13/11/95, p. A 14).

Estes dados, que talvez não sejam significativos para uma generalização da opinião dos pais, foi utilizado tanto pelo governo como pelos opositores, na tentativa de validar suas posições.

A propaganda e defesa da proposta ficou mesmo a cargo do governo e não foi “bandeira” assumida com empenho por qualquer outro grupo organizado. Quanto a este aspecto chamou-nos atenção o fato de que vários parlamentares governistas na Comissão de Educação da Assembléia Legislativa não mostraram empenho em defender a reforma publicamente, diante dos deputados que faziam oposição à mesma. Não teriam informações suficientes, não concordariam ou não queriam se desgastar politicamente? Lendo as atas de reuniões da comissão chegamos à conclusão de que havia um misto de todos estes três motivos⁵.

⁴ Entre as lideranças de pais que concordavam com a reorganização estava Elisa Toneto, uma das fundadoras do Movimento Pró-Educação de São Paulo. Pronunciou-se na imprensa pela necessidade da reforma. (Folha de São Paulo, 23/11/95, Caderno 3 p. 2)

⁵ Na imprensa, um deputado do partido do governo (PSDB) que não quis se identificar comparou o desempenho da Secretária de Educação, Rose Neubauer, ao de “um elefante branco em loja de cristal”, expressando que “...as bases do partido governista não estão satisfeitas com o modo como a reforma do ensino vem sendo implantada. Neubauer diz que a reforma do ensino era prevista no programa de governo. O problema é que, atualmente, nem parlamentares do próprio PSDB estão convencidos de sua necessidade” (Folha da Tarde, 7/11/95, Especial A 1). Na leitura das atas da Comissão,

A Comissão de Educação acabou se transformando numa "trincheira" para os pais, alunos e professores que viriam a resistir ao Projeto. Solicitou ao governo que enviasse sua proposta de reforma para ser votada na Assembléia, mas este argumentou que não se obrigava a tal medida e tinha poderes legais para decretar sobre o assunto. Em agosto já recebia pedidos de esclarecimentos sobre o que estava sendo proposto pelo governo, o que nos faz pensar que as informações começavam a correr na rede sem uma divulgação e esclarecimento abertos. Em 5 de setembro a Secretária de Educação, Rose Neubauer, comparece em reunião da Comissão para prestar esclarecimentos sobre como faria a reforma. Afirma que a SEE ainda estaria "esboçando" as mudanças e que estas teriam as diretrizes já expostas no programa político de seu partido, PSDB, em nível estadual e federal. Acrescentou que vinha dando orientações para que os delegados de ensino discutissem os documentos produzidos pelo governo para o setor educacional. Questionada sobre a extinção do projeto de Escola-padrão, disse que tal assunto ainda estava "em estudos de avaliação".

Em 22 de novembro uma nova sessão da Comissão analisaria a reforma, a Secretária havia confirmado a presença e um grande número de professores, alunos, vereadores e prefeitos de várias cidades do interior do estado se reuniram na Assembléia para debater. A Secretária não compareceu nem enviou representantes. A reunião acabou sendo pura manifestação dos contrários, nem mesmo os integrantes do CEE presentes, Artur Fonseca e Bernadete Gatti, relatora do Parecer sobre a Reorganização junto ao Conselho, empenharam-se a defender publicamente o Projeto, mostrando os benefícios esperados para a "qualidade do ensino". Estavam presentes representantes das universidades públicas estaduais, entidades nacionais e estaduais de estudantes secundaristas (UBES e UPES) e do magistério. Alguns deputados e vereadores governistas estavam presentes e pronunciaram-se contrários ao modo "autoritário" do governo. Um vereador do PSDB de Franca diria: "...No plano de governo de Covas não estava escrito que a reforma seria enfiada goela abaixo do povo". Ana Maria Quadros, presidente do Sindicato dos Supervisores de ensino – APASE, e vereadora também pelo PSDB se manifestou dizendo que não vinculava a reforma com melhoras no ensino e que a reorganização tinha que ser discutida. Jayme Gimenez, deputado do PMDB e base de apoio ao governo, considerou: "... os conselhos de Escola e APMs foram jogados de lado". (Ata da Reunião de 22/11/95).

Durante o processo de reorganização vários deputados estaduais estiveram participando das mobilizações junto a escolas que resistiam às mudanças. Algumas destas escolas não foram reorganizadas devido às pressões e ao convencimento que as comunidades envolvidas conseguiram

encontramos manifestações de apoio dos parlamentares governistas somente quando da presença da Secretária nas reuniões.

fazer sobre as Delegacias de Ensino, mostrando que os riscos a que os alunos seriam expostos precisavam ser melhor considerados⁶.

Mas diante de tantos benefícios prometidos pela reforma, como explicar as resistências e mobilizações contrárias que marcaram o final de 1995? Quem resistia? Resistia a quê? Por quê?

Vários argumentos sustentavam os discursos contrários à Reorganização das escolas:

- a crítica ao modo como as decisões foram tomadas foi uma reclamação generalizada, inclusive entre os que até entendiam serem importantes as medidas propostas. Segundo este argumento, a Secretaria passava por cima dos Conselhos de Escola, que pelo Estatuto do Magistério deveriam ser consultados sobre uma intervenção de tal profundidade no sistema;

- o fato de se mexer demais com a rotina de vida dos envolvidos. Esse argumento, assim como o receio de que viesse a faltar vagas nas escolas estaduais foram os mais comuns entre os pais e os alunos;

- a denúncia de que o fechamento de classes e escolas significaria uma alta taxa de desemprego entre professores e a superlotação de classes dali em diante. Esse argumento foi levantado principalmente pelos sindicatos dos professores, diretores e pessoal de apoio das escolas.

- por fim, o avaliação de que os transtornos causados pela medida não garantiam melhoras na qualidade de ensino. Este foi um argumento comum às entidades do magistério e a muitos pesquisadores que se manifestaram publicamente sobre a reforma.

Quanto ao **modo** como as decisões foram tomadas, pensamos já ter frisado o bastante que as mesmas haviam sido pensadas, definidas e até mesmo registradas antes mesmo que a nova equipe assumisse a SEE em 1995. Como vimos, as orientações gerais já eram claras para o governo, ou seja, já se pretendia reagrupar alunos por faixa etária, separar escolas, modificar regras no funcionamento do sistema. Ao assumir a SEE a equipe passa a **implantar** a reforma, não havia em seu horizonte a possibilidade de não fazê-lo. Respondendo aos pais, professores, imprensa, que procuravam por negociação, a Secretária de Educação e seus técnicos sempre deixaram claro: “a reforma é irreversível” e politicamente “legítima, pois foi aprovada nas urnas quando eleito o governador”⁷.

⁶ Não temos um levantamento sobre esse número. Em entrevista com um dos deputados envolvidos soubemos que foram poucos os casos, mas existiram. A imprensa cita como exemplo a escola Pedro Mazza, de São José dos Campos, que com seus protestos foi excluída do remanejamento, mantendo sua estrutura de 1ª a 8ª série (Folha de SP, 15/11/95).

⁷ Tal proposição foi duramente criticada pelos “oposicionistas”. O Prof. Romualdo Portela de Oliveira sintetiza sua crítica: “...o argumento de que a reorganização era uma proposta de governo não tem valor nenhum, do ponto de vista de uma concepção democrática de gestão do Estado. Nas democracias, inclusive na incipiente democracia brasileira, tem-se procurado aperfeiçoar os mecanismos de participação direta e semi-direta, entre os períodos de uma eleição a outra”. Considerando que a) o documento de campanha de Mário Covas fora anunciado como “Preliminar” e no final de setembro

O fato de que o tempo entre a divulgação e o início da implementação da proposta tenha sido tão curto, exatamente um mês, talvez tenha provocado o “clima” de desinformação, que também causou ansiedade entre os pais.

A imprensa, que entre o final de outubro e final de novembro trazia matérias quase que diárias sobre o assunto, mostrava um misto de desinformação e revolta entre pais, professores e mesmo diretores de escolas. Publicamente a Secretaria anunciava que a reforma seria gradual, sem transtornos, discutida com os Conselhos de Escola, que representam os vários segmentos da comunidade escolar e também buscava o envolvimento das prefeituras, já que no Programa de Reorganização estava prevista uma interdependência entre estado e municípios. Esperava-se, por exemplo, que onde fosse preciso os últimos cedessem salas de pré escola, que estivessem ociosas, para abrigar classes do Ciclo Básico. Também o pagamento de transporte de alunos, caso fosse necessário, seria negociado com os prefeitos.

Mas se o Programa fora anunciado em meados de outubro, já em onze de dezembro a redistribuição dos alunos estava completada. Embora a SEE afirmasse que sua implantação seria feita de modo gradativo, já se divulgava a perspectiva de reorganizar 70% das escolas nesta primeira fase. Conseguiu reorganizar 73%, conforme divulgou em início de 1996. Como em um mês de trabalho as equipes escolares, em discussão com pais e prefeituras poderiam realizar a reorganização? Ou a reorganização já não estaria pronta quando divulgada na imprensa?

Em contato com diretoras de escolas em Campinas tivemos informações que durante o segundo semestre de 1995 fora deflagrado um processo de ampla informação das Delegacias de Ensino e da SEE sobre as escolas e o seu entorno. Repetiam-se os papéis e questionários a serem respondidos pelos diretores a respeito da clientela, mobiliário e recursos humanos disponíveis, assim como sobre o bairro de localização: proximidade entre escolas dos bairros em cada região, linhas de ônibus de acesso, referências como avenidas, ou vias férreas próximas às escolas etc. Uma diretora mencionou: “No início não sabíamos para que mandávamos todos aqueles dados, muitas vezes os pedidos voltavam e tínhamos que repetir tudo. Depois, soubemos que as Delegacias estavam fazendo o reagrupamento dos alunos nas escolas”. Esta diretora relatou que em Campinas a experiência de cada uma das quatro Delegacias foi bastante diferenciada no que toca aos cuidados que deviam ser observados para não causar maiores transtornos à população. Aquelas que buscaram se informar melhor junto aos diretores tiveram mais competência para planejar a reorganização e causaram menos transtornos. Em algumas

quando a eleição seria em 3 de outubro de 1994, b) houve desrespeito ao Estatuto do Magistério que prevê participação dos Conselhos de Escola nas decisões educacionais e c) que nem as indicações do Conselho Estadual de Educação sobre uma “ampla discussão com a população envolvida” haviam sido acatadas, o autor conclui que a reforma foi feita de “modo autoritário, mas recorrendo a um discurso democrático para legitimar-se. (PUC SP, maio de 1996, p. 15)

regiões da cidade os equívocos se mostraram logo no início das matrículas quando se viu que haveria falta de vagas em muitas escolas.

Segundo orientações da SEE, também publicadas em novembro, a “metodologia” proposta era de que os delegados de ensino promovessem discussões e envolvessem a comunidade escolar na realização da reforma. Por certo que não podemos avaliar tal procedimento no conjunto da rede, que contava com 145 Delegacias de Ensino e por volta de 6.700 escolas. Porém, a imprensa da época pode ser um bom termômetro para se ter uma noção de como a desinformação, ou senão a falta de preparo para lidar com os “resistentes”, chegava até mesmo às Delegacias.

Considerando o modo como foi desencadeado este processo, assim como a determinação da SEE em reorganizar o máximo de escolas, o encaminhamento de “discussões” com os Conselhos de Escola não teria o mero propósito de informá-los das medidas já em andamento? Mas os que reclamavam não queriam dar “palpites” em como fazer a reorganização, eram simplesmente contrários à ação do Estado definir em que escola seus filhos estudariam no ano seguinte.

Não temos dúvidas de que a Secretária de Educação e sua equipe técnica estavam convencidas sobre as medidas que tomavam. Também no interior da rede de ensino muitos grupos apoiavam a reorganização. Como já dissemos, tanto entre pais, professores, diretores de escolas e outros profissionais da burocracia da SEE, havia um certo grau de aceitação da separação de crianças e adolescentes. Estes grupos, por certo contribuíram para que a implementação da medida fosse levada a cabo em tão curto espaço de tempo, porém, publicamente, não se organizaram em apoio ao governo. Seus argumentos eram os mesmos dos proponentes da reorganização e portanto podemos dizer que estes talvez se sentissem “incluídos” na formulação deste aspecto da política.

Outros argumentos, porém, não foram considerados. Justamente estes serão aqui recuperados por nós, pois embora não tenham sido “relevantes” para as autoridades responsáveis pela condução da política, foram publicizados no embate que se deu por meio de manifestações de rua, abaixo-assinados, tentativas de barrar a reforma na justiça⁸ e produção de documentos com outros enfoques sobre as necessidades e possibilidades de se pensar a estrutura da rede.

⁸ As manifestações de rua atingiram principalmente a capital e as grandes cidades próximas (Osasco, região do ABC e Diadema), mas também chegaram ao interior, como em Campinas, São José dos Campos, Ribeirão Preto. Houve passeatas e algumas ocupações de escolas. Na grande São Paulo, pais da região norte, sul, leste e oeste lançaram documento coletivo, o “Manifesto dos 22 (44.000 alunos e 88.000 pais)”, divulgando seus telefones para contato de preparação de atos públicos contra a reorganização. Via imprensa, ganham voz muitos pais de alunos representantes de Movimentos em Defesa da Escola Pública de vários municípios e de APMs de escolas. Na região de Guaiunazes, nove escolas reunidas decidem entrar com mandato de segurança contra o remanejamento dos alunos, pois avaliaram que com a reforma haveria a redução de vagas na região. Em 7 de novembro a SE informa pela imprensa que o número de escolas que reagem não passa de 5% de toda a rede (Diário Popular SP, 7/11/95, p. 4). Porém em 9 de novembro, em outra declaração, a própria SE reconhece que há protestos em quase todas as escolas da rede estadual (Folha da Tarde, 9/11/95, p. A-11).

Vejamos alguns destes argumentos.

1- Os mais comuns entre os pais e alunos:

- A reorganização aumentaria a distância entre a casa e a escola, o deslocamento do aluno seria menos seguro e poderia envolver gastos adicionais para a família, caso se tornasse preciso o uso de transporte. Com este argumento alguns pais viriam a encaminhar ações judiciais contra a reorganização baseados no Estatuto da Criança e do Adolescente⁹, que define como direitos da criança a escola e a condição de segurança para frequentá-la.

- A separação de irmãos em escolas diferentes, criaria transtornos aos pais, seja lá para aqueles que conduzem seus filhos às escolas, ou o que é pior, para aqueles que trabalham o dia todo e contam com os filhos mais velhos para conduzir os mais novos.

- Aqueles pais que também haviam criado “identidade” com as escolas, contribuindo com APM (Associação de Pais e Mestres), reformando e equipando os prédios com recursos próprios, foram também os que mais se rebelaram. Não achavam “justo” serem removidos para uma “escola descuidada, sem recursos”, afinal eles estavam fazendo sua parte e queriam definir onde matricular seus filhos. A Secretária de Educação e seus assessores responderam esses argumentos dizendo que seria bom que estes pais se dispusessem a ajudar a “consertar a escola que apontavam como precária” e que “injusto” seria a permanência de “escolas de elite em bairros de elite”. Este argumento de que a reorganização das escolas possibilitaria um “rearranjo nas relações de poder” nos bairros foi bastante frisado por alguns dos dirigentes entrevistados. Segundo estes a população, principalmente na periferia mais pobre, tenderia a “ocupar de modo autoritário as escolas públicas”, reservando as vagas nas melhores escolas da região para os filhos dos “menos pobres” ou mais instrumentalizados a agir politicamente, e relegando aos “miseráveis”, filhos de mães solteiras, pais marginais, ou seja, aqueles sem quem os defenda, as escolas mais precárias em todos os sentidos. Na reorganização os alunos seriam “misturados” novamente.

Este argumento pró-reorganização nos parecia uma flagrante contradição em relação aos discursos pela participação dos pais no interior das escolas. Aqueles que já “participavam” não mereceriam um tratamento especial e um respeito a suas opiniões? Afinal as escolas consideradas

⁹ Em vários pontos do estado houve tentativas de se barrar a reorganização na justiça. Em maio de 96, assessores da Secretaria de Educação afirmavam: “Considerando que em um universo de 6.800 unidades tivemos que fazer a defesa de no máximo 10 liminares, a turbulência e as imperfeições neste processo até que não foram tamanhas” (PUC SP, maio de 1996, p. 18). Soubemos também que “...em 22 de novembro de 95, o Conselho Estadual de Diretos da Criança e do Adolescente decidiu pedir a suspensão da reorganização das escolas, “objetivando ampla discussão com vários setores da população”. A Secretaria da Educação obteve parecer da Procuradoria Geral do Estado, que não reconheceu no Conselho poder para suspender o programa” (PUC SP, maio de 1996, p. 36).

“melhores” não eram justamente as organizadas por eles próprios, agora simplesmente compreendidos como “autoritários”, “egoístas”, “elitistas”?

2- Argumentos mais comuns entre acadêmicos que se mostraram contrários à reforma, assim como sindicatos de professores (APEOESP), diretores (UDEMO) e supervisores de ensino (APASE):

- O argumento de que a separação de crianças e adolescentes era uma condição para melhorar a escola foi rechaçado por muitos. Se na família, na rua, em todos os outros espaços sociais crianças e adolescentes convivem, por que na escola essa convivência deve ser vista como ruim? Um outro questionamento do modo como se pensara a separação, foi levantado por acadêmicos que recuperaram discussões iniciadas na década de 80 e que apontavam para a estruturação de projetos pedagógicos e propostas curriculares a partir de critérios que considerassem o desenvolvimento passando pela infância, pré adolescência e adolescência. A falta de discussões anteriores à reorganização teria impedido de se pensar com mais critérios a intervenção que melhor interessava ao desenvolvimento dos projetos pedagógicos na escola.

- A reorganização criaria classes superlotadas e a demissão de cerca de 20 mil professores. Conforme dados da Secretaria seriam fechadas por volta de 150 escolas e 8 mil classes.

- O modo como a reorganização seria feita, às pressas, causaria transtornos no início do ano letivo, pois nem os diretores estavam bem informados sobre as remoções e mudanças nas jornadas de professores, funcionários de apoio.

- O deslocamento de alunos, principalmente dos adolescentes, para escolas com as quais não havia uma “identidade”, poderia agravar os problemas de agressão e violência tanto em relação aos equipamentos escolares quanto entre os “grupos” que nos bairros já se constituíam em torno da “sua escola”.

- A reorganização, incluía medidas como extinção dos cursos de Suplência I, voltados à alfabetização de adultos, alguns cursos profissionalizantes mantidos em escolas estaduais¹⁰ e a habilitação para o magistério noturno, oferecidos pelo estado. O enfoque na economia estava levando a Secretaria a fechar escolas à noite, diminuindo vagas neste período e impedindo o uso dos prédios por

¹⁰ Na EESG “Condessa Filomena Matarazzo (zona leste, na capital) dezenas de alunos montam acampamento em vigília contra a extinção dos cursos de enfermagem, secretariado e contabilidade. Segundo determinações previstas na reforma, seria garantida a conclusão dos cursos em andamento, mas as vagas para ingressantes seriam canceladas. Apesar destas determinações, cerca de 3 mil alunos organizavam um cadastramento para iniciar os cursos citados (Folha da Tarde SP, 22 e 23/11/95).

classes de alfabetização de adultos mantidas por prefeituras, conforme anunciava a ONG “Ação Educativa”¹¹.

- A APEOESP foi contrária também à proposta de jornada de trabalho oferecida aos professores. Apoiados em recomendações da OIT (Organização Internacional do Trabalho) e da OMS (Organização Mundial de Saúde), segundo as quais o trabalho do professor não deve exceder a 24 horas-aula com alunos, criticaram a definição de 30 horas-aula em classes de 1ª e 4ª séries. Para os professores do Ciclo Básico (1ª e 2ª séries) haveria perdas em relação ao que já havia sido conquistado antes nas Escolas-padrão, pois de 26 horas-aula com alunos passariam a 30, sendo responsabilizados também pelas aulas de educação física e artística¹². Os professores que ministravam estas aulas seriam dispensados.

Após a reorganização, em 1996 as críticas se transformaram em denúncias sobre as classes lotadas¹³, o não cumprimento da Secretária em relação ao pagamento de transportes para os alunos transferidos para longe de suas residências¹⁴; a falta de vagas; a falta de salas de aula e de mobiliário suficientes para as classes montadas no reagrupamento de alunos, o que levou muitas escolas a fazerem revezamento de alunos em dias alternativos ou em horários encurtados para assistir aula nas primeiras semanas do ano letivo de 96.

A imprensa trazia informações de que entidades de estudantes organizavam listas de alunos com problemas de falta de vagas ou dificuldade de acesso às escolas para as quais teriam sido transferidas. Os sindicatos do magistério denunciavam o “caos” em que encontraram a escola no início de 1996.

¹¹ Em Campinas, várias classes de supletivo foram impedidas de funcionar em prédios do estado. Presenciamos de perto uma situação em que devido à reorganização quatro classes de alfabetização de adultos mantidas pela prefeitura foram impedidas de funcionar em uma escola fechada no período noturno. Tais classes foram transferidas para uma creche do bairro, passando a funcionar em condições totalmente inadequadas. Este fato se deu no Jardim Nova Europa – Campinas.

¹² Até a reforma os alunos de 1ª a 4ª série matriculados em Escolas-padrão, tinham aulas de educação física e artística com professores formadas para as áreas específicas em universidade. Com as modificações pretendidas, o próprio professor da classe ficava incumbido destas aulas. Segundo a lei 9.154, aprovada em maio de 1995 pela Assembleia Legislativa, a partir de 1996 as aulas de educação artística se tornavam obrigatórias em todo o ensino fundamental e somente poderia ser atribuída a professores com formação em nível superior para tal. A autora da lei, Beatriz Pardi (PT), uma das lideranças contrárias à reforma, prometia recorrer contra a ilegalidade das determinações anunciadas pela SE.

¹³ No início dos anos letivos de 96, 97 e 98, a APEOESP atuou denunciando as classes super lotadas. Em algumas regiões buscou envolver a Promotoria Pública em ações judiciais para que fossem respeitados os números estabelecidos em lei pela própria SE. Em negociações com a Secretária, em 98, obteve a promessa de que qualquer classe que estivesse acima do número estabelecido pelas Resoluções seriam desmembradas. A APEOESP, então, instruiu seus representantes a fazerem a fiscalização sobre tal número nas escolas em que fosse possível.

¹⁴ Apesar da divulgação de que seria garantido o transporte aos alunos que fossem removidos para longe de suas residências, a Secretária da Educação assumiria em 1998 que o mesmo só seria pago pelo Estado para os “alunos muito carentes” (Jornal da Tarde, 4/5/98, p. 19 A).

Passados os primeiros meses de 1996, e reorganizadas 73% das escolas, cessaram-se as mobilizações¹⁵.

Segundo a SE a reforma foi um “sucesso”. Em fevereiro de 1997, um novo número da cartilha “Educação Paulista: Corrigindo Rumos” traz os informes: “O QUE JÁ MUDOU NA ESCOLA PÚBLICA PAULISTA?”. A contar pela cartilha, a reforma se dera com ampla discussão e meses de preparação, contando com participação de Delegacias de Ensino, Conselhos de Escolas e sindicatos de entidades do magistério. As escolas já contariam com recursos pedagógicos prometidos, os alunos recebiam dinheiro para transportes e etc. O número de vagas, ao invés de diminuir, como temiam os resistentes, havia crescido principalmente no 2º grau, a partir da otimização dos equipamentos. Os recursos economizados mensalmente com a reforma, estariam sendo repassados para salários e manutenção de escolas, via Delegacias de Ensino.

A polêmica da diminuição de vagas no ensino público paulista, porém, continuou sendo denunciada ao longo de todo o período estudado. Em janeiro de 1999, Maurício Antônio Ribeiro Lopes, Promotor de Justiça da Infância e da Juventude de São Paulo e professor de Direito da Universidade Estadual de São Paulo, contestaria os dados da SEE segundo os quais não teria ocorrido diminuição de vagas no ensino fundamental no estado. Citando pesquisa do Ministério da Educação, observa que só no estado de São Paulo, 315.258 crianças entre 7 e 14 anos, ou seja 5,9% do total de crianças que frequentam escolas nessa faixa etária, estariam afastadas da escola no ano de 1998. Demonstrando alguns números, o Promotor continua: “A sinistra matemática imposta pela Secretaria da Educação revela-nos as seguintes verdades: a) o Estado de São Paulo fez desaparecerem, de 1995 a 1997, cerca de 598.082 vagas de 1ª à 4ª série; b) também fez desaparecerem, de 1995 a 1997, cerca de 30.470 vagas de 5ª à 8ª série; c) os municípios paulistas criaram, de 1995 a 1997, cerca de 397.151 vagas da 1ª à 4ª série; d) eles também criaram, de 1995 a 1997, cerca de 32.199 vagas da 5ª à 8ª série; e) desapareceram efetivamente 200.391 vagas da 1ª à 4ª série de 1995 a 1997 ... A justiça de São Paulo já se manifestou sobre o caso, condenando o Estado a reabrir imediatamente esse número de vagas, correspondente ao apontado pelo MEC (315.258), em sentença de inegável sensibilidade social do juiz Rodrigo Junqueira Enout.” (Folha de São Paulo, 11/1/99, Caderno 1 p. 3).

¹⁵ Nos anos seguintes, início de 1997 e 1998 o processo de reorganização continuou. Não foram registradas novas manifestações, mas a proporção de escolas com funcionamento modificado se alterou. Em jornal da APEOESP de agosto/97 informa-se que mais de 300 escolas tinham sido fechadas, sendo muitas delas rurais. A intervenção das comunidades ou de políticos nas regiões de concentração de escolas rurais fez com que as escolas fechadas fossem reabertas. A orientação da SE era de que os alunos destas escolas fossem transportados para escolas de centros urbanos, a fim de racionalizar agastos. (Jornal da APEOESP, nº 222, Março/97). A Secretária de educação em fins de 97, concluía que em 121 dos 650 municípios paulistas, a reforma fora impossível pelo fato de estes contarem com apenas uma escola.

1.1.2- A CORREÇÃO DO FLUXO ESCOLAR

A preocupação com a correção do fluxo dos alunos ao longo do ensino fundamental está presente também na proposta de governo de Mário Covas. Segundo dados da SEE, por volta de 30% dos alunos da rede estariam em distorção entre idade e série. Anualmente 1,5 milhão de crianças seriam reprovadas só nas escolas estaduais, isso constituía um desperdício de R\$ 600 milhões anuais. Para completar oito anos de escolarização os alunos levariam em média 11 anos.

Uma das diretrizes do governo seria a correção destas distorções, com medidas efetivas para barrar a reprovação. A reprovação, além dos desperdícios de recursos públicos, seria um sério comprometimento à auto-estima e desenvolvimento dos alunos. Vários estudos vinham mostrando que a probabilidade de um aluno repetente ser aprovado é a metade da de um aluno novo na série.

As Classes de Aceleração, a Recuperação em Férias e o Regime de Progressão Continuada foram as medidas implementadas pelo governo a partir de 1995 com objetivo de intervir no fluxo de alunos, barrando as altas taxas de reprovação.

A- AS CLASSES DE ACELERAÇÃO

Em novembro de 1995 é encaminhado o projeto de Classes de aceleração ao CEE. Em abril do ano seguinte é publicado parecer favorável, e neste mesmo ano algumas escolas iniciam aplicação da proposta como experiência piloto. A partir de 1997 o projeto cresce e ganha perspectiva de se “...ampliar a 4.202 escolas, atingindo 210.100 alunos, em 1998” (Classes de Aceleração – Garantindo a Todos o direito de Aprender, SEE – FDE, 1997).

A proposta de reorganização da trajetória escolar visava atingir aqueles alunos que ultrapassassem em dois anos ou mais a idade prevista para a série em que se encontrassem matriculados, considerando-se a clientela do Ciclo Básico à 4ª série. O objetivo era contribuir para que este aluno pudesse no ano seguinte, tendo adquirido conhecimentos básicos para isso, ser encaminhado à série mais adequada à sua idade. Algumas condições especiais foram previstas para estas classes:

- o número de alunos entre 20 e 25;
- os professores seriam indicados pelos diretores da escola a partir de uma competência e predisposição a assumir o desafio por estas classes;
- haveria materiais especiais produzidos especialmente para estes alunos, e cada classe de aceleração teria disponível insumos para o trabalho com educação artística e educação física;

- como estímulo aos professores, seria doado a cada um deles recursos como uma assinatura de jornal e da revista “Superinteressante” e livros. Ainda voltado para estes profissionais seriam conduzidos cursos de capacitação específicos para o trabalho de sala de aula.

A condução do programa estaria a cargo da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE e do Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária - CENPEC, uma ONG – Organização Não Governamental, contratada para pensar a capacitação e o material de uso dos alunos e professores. Caberia, porém, às Delegacias de Ensino organizarem, instalarem e supervisionarem o funcionamento das classes.

Segundo Cláudia Davis, que dirigiu a execução do Projeto junto à FDE, em princípio pensou-se em chamar órgãos internos à SEE, como a CENP para a elaboração da proposta de Classes de Aceleração. Depois a equipe dirigente mudou de idéia e contratou um grupo de professores ligados às universidades para fazê-lo. Coube a professora Maria das Mercês F. Sampaio, membro do CENPEC, coordenar a elaboração e operacionalizar o Projeto (Ação Educativa e PUC SP, Colóquio Sobre o Programa de Classes de Aceleração... 1998).

Não encontramos qualquer oposição frontal a este projeto do governo. Talvez o fato de ter se iniciado como experiência piloto, que não atingia a rede como um todo, e que não obtinha da imprensa uma cobertura considerável, tenha influenciado o curto debate em torno do mesmo. As manifestações públicas foram favoráveis, embora com ressalvas. As entidades do magistério (APASE, UDEMO, APEOESP), declararam concordar, porém, consideraram esta uma medida paliativa, pois mexia no “efeito e não na causa” do problema, não estaria sendo resolvido o que causa a defasagem.

A UDEMO em boletim de janeiro de 98, manifestou-se temerosa de que a “massificação” das classes de aceleração viessem a empobrecer suas características. Manteria a mesma qualidade? “Experiência isolada e bem sucedida é uma coisa, uma massificação sem condições básicas (espaço físico, materiais, professores bem preparados) já é outra” (Boletim Informativo nº 1, janeiro/98).

O Conselho Estadual de Educação foi que sistematizou melhor os cuidados a serem tomados para que a proposta não viesse a realizar objetivos contrários aos que se propunha. Fez uma série de indicações:

- Dever-se-ia evitar que as classes de aceleração viessem a ser uma simplificação do ensino, pelo esvaziamento do currículo oficialmente previsto nos conteúdos para a série e pela “benevolência” do professor na avaliação do aprendizado do aluno. O projeto do modo como estava redigido dava margem a se considerar como “conteúdos indispensáveis” as atividades de leitura e escrita.

- A capacitação dos professores deveria ser a preocupação central da SE, sem o que o projeto não tinha chances de dar certo.

- Os critérios para seleção dos alunos que frequentariam estas classes deveriam ser seriamente pensados e controlados. Sabia-se, por observação de outras experiências, que havia riscos de que estas classes viessem a se proliferar. Muitos professores das turmas regulares poderiam vir a “desistir” de seus alunos com dificuldades de aprendizagem ao imaginarem que estes teriam melhores condições de aprender nas classes de aceleração, como acontecia com as antigas “classes especiais”. Junto a esta preocupação surge a indicação mais importante: “Na verdade, o desejável é o envolvimento de toda a escola no seu projeto pedagógico, do qual as classes de aceleração farão parte” (Parecer CEE n° 170/96). Sem este envolvimento, não haveria compreensão dos objetivos da proposta e os problemas que causam as multirrepetências não seriam modificados.

- Ao se considerar os “...possíveis problemas decorrentes de formação de “classes difíceis para os professores e “de atrasados” para os alunos...”, aponta-se uma sugestão concreta que se diferencia do projeto da SE: os alunos em defasagem seriam mantidos em sua classe comum e atendidos em outro horário, em grupos, por um outro professor. Esse professor seria uma espécie de “tutor”, acompanharia a trajetória escolar dos alunos, conversando com seus professores, pais e especialistas da rede, a fim de buscar todos os recursos a contribuir para a superação das dificuldades.

- Recomenda-se que a “... preparação para instalação das classes seja feita com muito cuidado e demore o tempo necessário, para que a pressa não o transforme em mais um fracasso para estes alunos” (Parecer CEE n° 170/96).

B- A RECUPERAÇÃO EM FÉRIAS

O projeto “Escola nas Férias – Você Estuda um Mês e Ganha um Ano” foi anunciado em dezembro de 1996, realizando-se a cada mês de janeiro dos anos seguintes. Surgia como mais uma chance de aprovação para os alunos reprovados ao final do ano letivo. A adesão do aluno ao projeto era opção própria e da família, as aulas duravam três semanas com cinco horas diárias. Atendia todo o ensino fundamental.

Aprovada pelo CEE, esta foi a medida sobre o fluxo mais criticada pelos professores. Já nos documentos da APEOESP assim como nos posicionamentos de seus representantes pela imprensa ficou marcada a posição contrária à recuperação nas férias. Chegou-se a pedir aos professores que boicotassem o projeto e não se apresentassem para ministrar as aulas. Em reunião com Rose Neubauer, a Secretária de Educação, em dezembro de 1996, a APEOESP chegou a pedir o cancelamento da

Resolução que regulamentava a recuperação em janeiro, argumentando que esta significava “improvisação pensada em cima da hora”, um “desrespeito em relação ao processo pedagógico, aos docentes e até aos pais e alunos”, já que naquelas condições não haveria aprendizagem de fato. Propõem que se elabore para os anos seguintes um programa de “recuperação contínua”. Do modo como estava sendo pensada, a recuperação em férias seria simples medida de aprovação em massa e contenção de gastos.

Em janeiro de 98, a SE lança regras muito mais flexíveis, estendendo o direito à recuperação a todos os alunos, independente do número dos componentes curriculares em que estes tivessem sido reprovados no ano anterior e desconsiderando qualquer índice de presença mínima às aulas. As reações contrárias são ainda maiores e a UDEMO também se manifesta criticamente, argumentando que a partir de então estava abolida a presença às aulas durante o ano letivo. Seu representante junto ao CEE, Francisco Poli, embora aprovasse a recuperação em férias, vota contrário a inclusão destes alunos. Em seu Boletim Informativo de dezembro de 97 a UDEMO publica a manchete: “Vamos aprovar todo mundo: Mais uma do CEE” e avalia que o Conselho tem “obsessão pela promoção indiscriminada de alunos”.

A Secretária de Educação informava que não voltaria atrás nestas medidas pois a economia a ser feita com a aprovação destes alunos significaria milhões de reais por ano. Para se ter uma idéia destes números, em março de 97 a Secretária anuncia no jornal O Estado de São Paulo, que a aprovação de 51% dos inscritos na recuperação de janeiro daquele ano levaria à economia de R\$ 72,6 milhões. (O Estado de S. P., 6/3/97).

C- O REGIME DE PROGRESSÃO CONTINUADA

Em julho de 1997, o CEE institui o Regime de Progressão Continuada nas escolas estaduais paulistas, indicando a possibilidade de uma organização em um ou mais ciclos.

Em janeiro de 1998 a SEE define que na rede pública estadual o ensino fundamental passaria a ser organizado em dois ciclos: Ciclo Básico à 4ª série e 5ª à 8ª séries. No ensino médio, os alunos fariam estudos paralelos nas disciplinas em que fossem reprovados, acompanhando, porém, sua turma ao longo dos três anos de curso. A idade do aluno passa a ser o critério para a formação das classes. Conforme o projeto, a avaliação e recuperação da aprendizagem deveriam ser “contínuas”, de modo a garantir uma constante reorganização do trabalho pedagógico da escola no objetivo de que “todos os alunos obtenham sucesso”. A repetência, que se constituiria no “ralo por onde são desperdiçados os

recursos públicos” não estaria ajudando os alunos em nada e, portanto, não se justificaria mais o seu emprego. A medida passaria a vigorar a partir de 1998.

O CEE apoia integralmente o projeto, pois o compreende como uma mudança com condições de “revolucionar” o ensino no estado de São Paulo, “apontando novos caminhos ao resto do país”. Compreende também que esta, como todas as medidas adotadas pela SEE na tentativa de regularizar o fluxo escolar estariam em profunda consonância com as orientações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, aprovada em 1996. O estado de São Paulo estaria se antecipando em medidas previstas e incentivadas pela nova Lei, mais geral e flexível que as leis anteriores e que ampliava possibilidades de inovações educacionais. A preocupação com a distorção idade/série, com os impactos da reprovação para a auto-imagem do aluno, com a criação de mecanismos mais eficientes de avaliação e recuperação contínua dos alunos, estariam presentes na LDB. Ainda segundo o CEE, as resistências a estas experiências, que poderiam ocorrer por parte das famílias e profissionais do magistério, não se mostravam tão fortes quando observadas as experiências de introdução dos ciclos já em andamento. Cita como exemplo o Ciclo Básico que foi introduzido no início da década de 80 na rede estadual de ensino, englobando os dois primeiros anos de escolarização. Menciona também as redes municipais de ensino de Belo Horizonte, Porto Alegre e São Paulo, que na década de 90 iniciou experiências com sistemas de três ciclos.

Algumas indicações são feitas pelo Conselho para evitar o rebaixamento da qualidade do ensino, pois se reconhece que a progressão continuada também pode levar a isso. Seriam estas as indicações:

- A SE deveria pensar formas de se evitar “gargalos” nas séries terminais de cada ciclo. Talvez uma integração entre os ciclos, com avaliações e medidas corretivas ao final de cada etapa concebida como parcial, dentro de um ciclo total de 8 anos, pudesse eliminar totalmente a reprovação.

- A avaliação interna e externa, com estabelecimento de indicadores de desempenho do sistema, assim como o controle da frequência dos alunos às aulas, teria que ocupar destaque na condução da medida.

- As atividades de reforço, recuperação contínua, assim como melhoras nas condições de ensino seriam condições sem as quais o regime de Progressão Continuada não traria reais benefícios à rede.

Concluindo, o CEE chama atenção para o fato de que vê as mudanças como “...no fundo, uma revisão da concepção e da prática do ensino e da avaliação” escolar (Deliberação CEE 9/97).

Vale registrar aqui uma polêmica surgida dentro do Conselho em relação ao conceito de “recuperação contínua”, previsto como mecanismo de suporte ao Regime de Progressão Continuada. Esta recuperação deveria acontecer ao longo do ano letivo. Poderia, porém, ocupar espaço dos dias letivos ou só poderia ser desenvolvida em horários extra classe?

Nas orientações da SEE vários tipos de estratégia estavam previstos, incluindo-se trabalhos dentro do período normal de aula, fora dele e em férias. Houve divergências entre os Conselheiros: enquanto alguns membros defenderam uma definição clara de que as atividades de recuperação paralela só poderiam ocorrer fora do cômputo dos 200 dias letivos previstos em lei. Argumentavam que tais atividades não poderiam prejudicar o oferecimento de conhecimentos mais avançados aos alunos que já estivessem dominando os conteúdos básicos¹⁶. Outros defenderam a possibilidade de desenvolvimento da recuperação paralela dentro dos 200 dias letivos, argumentando que os professores poderiam organizar atividades paralelas para os diferentes grupos de alunos dentro do mesmo tempo e espaço escolar. Na polêmica não se encontrou consenso e o CEE, em votação, indicou a possibilidade de que atividades de recuperação fossem desenvolvidas dentro do horário comum computado como dias letivos. Esta proposta obteve voto contrário de seis de seus membros.

Uma última medida relacionada aos esforços para correção do fluxo, foi regulamentada pela SEE em fevereiro de 1998. Trata-se do estabelecimento de mecanismos segundo os quais o aluno, seus responsáveis, ou até mesmo um professor ou diretor de escola, poderia pedir a reclassificação do estudante em série mais avançada. Tal medida seria prevista já nas indicações do CEE, quando este instituiu o Regime de Progressão Continuada. Assegurava-se ao Conselho de Classe ou Série a palavra final sobre a reclassificação.

Entre os sindicatos do magistério (APEOESP, UDEMO E APASE) houve manifestação de concordância com os princípios contidos na proposta de Regime de Progressão Continuada. Porém, defenderam propostas um pouco diferentes. Todos eles, também antecipando os debates sobre as mudanças que a nova LDB induziria nos sistemas de ensino, já vinham se posicionando sobre a idéia dos ciclos. A APEOESP e a APASE, em conjunto com o CPP (Centro do Professorado Paulista), produziram um documento em que se posicionam favoráveis à organização do ensino fundamental em três ciclos, para crianças entre 6-9 anos de idade, 10 a 12 e 13 a 15.

A UDEMO, em fins de 97 realizaria um Fórum de debates sobre a LDB, pronunciando-se favorável à introdução de um regime de progressão continuada com dois ciclos no ensino fundamental e um no ensino médio. Seu representante no CEE, Francisco Poli, votara a favor da Deliberação que

orientava o projeto da SE. Preocupava-se, porém, com a piora da qualidade do ensino, caso esta como todas as outras medidas para regularizar o fluxo escolar fossem implementadas apenas como um “passa-moleque”, uma “aprovação automática”. É visível nos documentos produzidos pela UDEMO, que esta entidade, embora não se dissesse contrária, foi a que mais manifestou receios em relação a tais inovações. Realçou o perigo de que os alunos agissem com “malícia”, comprometendo-se ainda menos com a escola e agravando a indisciplina. Também, os professores poderiam se acomodar, passando a atribuir “boas notas” aos seus alunos, a fim de se “livrarem” de qualquer recuperação em férias ou recesso escolar. A UDEMO não via garantias de que seriam dadas condições para a efetivação do reforço escolar e recuperação paralela. Citava como exemplo o fato de que a proposta de 3 horas-aula de trabalho remunerados para reforço extra-classe junto aos alunos, embora divulgada desde a reorganização das escolas em 1995 e propagandeada pelo governo em todas as suas publicações, ainda não teria sido posta em prática pela SE¹⁷.

Para a APEOESP, as medidas de inovação, entre elas a progressão continuada, não seriam boas ou ruins em si. Sua eficácia dependeria de um projeto educacional com estratégias globais, que tocassem em “entraves de raízes históricas e profundas”, como:

- a desvalorização salarial dos professores;
- a inadequação da carreira;
- a falta de políticas sistemáticas de capacitação docente.

As medidas anunciadas pela SE, isoladamente, pareciam se voltar mais a necessidade formal de alimentar estatísticas e responder a “interesses e metas estabelecidos pelos organismos internacionais” para os sistemas de ensino (APEOESP, Subsídios às Conferências Regionais de Educação, set. de 1997).

Em relação ao Regime de Progressão Continuada que introduzia os ciclos no ensino fundamental, a presidente da Associação de Pais de Alunos do Estado de São Paulo, Hebe de Tolosa,

¹⁶ De fato viria acontecer já em 1998, das escolas dispensarem os “bons alunos” de aulas durante o ano letivo, a fim de que os professores ficassem com os “fracos” em classe. Em Campinas essa saída para a realização de uma “recuperação paralela” foi a regra na maioria das escolas, tendo sido autorizada pela SEE.

¹⁷ A utilização deste tempo para reforço só viria a se tornar realidade em agosto de 98, com critérios rígidos de atribuição de um número de horas segundo o número de alunos matriculados na escola. As classes deveriam ter entre 20 e 25 alunos, somente em casos especiais justificados pela Supervisão, seriam aceitas classes com um mínimo de 10 alunos. Quanto à demora na efetivação de tal medida, nos foi dito por uma supervisora de ensino de Campinas, que houvera dois tipos de problemas: primeiro que o processo de aprovação dos projetos de reforço propostos pelas escolas foi burocratizado e demorado e segundo, que quando aprovados os projetos, os professores tiveram que aguardar confirmação de pagamento das horas pela Secretaria da Fazenda. Campinas, participamos da discussão em uma escola em que a Delegacia de Ensino pedia que o pagamento de professores para reforço fosse viabilizado pela APM – Associação de Pais e Mestres. Esta não se propôs a fazê-lo e aguardou que a SEE iniciasse o pagamento. Em muitas escolas, a falta de professores dispostos, ou disponíveis, para assumir estas aulas de reforço também inviabilizou o oferecimento de tais subsídios aos alunos.

disse na imprensa que a entidade seria contra, pois com isso “...só iríamos aumentar o número de semi-analfabetos que existem no país. O fim da repetência não implica mais eficiência, mais qualidade. Esse método faz com que a educação seja sacrificada pela economia...” (Folha de São Paulo, 31/7/97). Não encontramos outros documentos em que os pais se pronunciassem sobre as medidas que alteravam o fluxo escolar. Teriam ao menos compreendido os argumentos com que a SEE justificava a introdução de tal medida na rede de ensino?

No final do ano de 1998, durante o processo eleitoral para o governo do estado, a introdução do Regime de Progressão Continuada se tornaria tema de campanha do candidato opositor Paulo Maluf. Apostando na impopularidade da medida junto aos pais, este candidato passou a denunciar que o então governador Mário Covas teria implantado a “aprovação automática” nas escolas, extinguindo a obrigatoriedade de frequência às aulas assim como as provas de verificação de aprendizagem. O debate na televisão foi intenso e em alguns momentos ficou até muito curioso: de um lado Paulo Maluf queria mostrar que a partir de então alunos “não seriam mais reprovados” e de outro Mário Covas enfatizava que isso não era verdade pois os alunos “poderiam sim repetir o ano”, nem as provas nem a obrigatoriedade de frequência estavam abolidas.

A maior parte da população, ao que nos parece, mal compreendia a proposta dos ciclos e pouco simpatizava com ela. No momento das eleições, principalmente na reta final da última semana antes do segundo turno, que seria disputado por estes dois candidatos, a SEE pareceu temer as consequências de todo este “mal entendido” sobre as urnas e desencadeou uma campanha de “esclarecimento” sobre uma medida que havia decidido e anunciado um ano antes. Lançou um jornal especial para pais e professores e produziu uma teleconferência em que explicava a proposta dos ciclos e da progressão continuada. Orientou as Delegacias de Ensino e diretores de escolas a gravarem o programa televisivo e reapresentarem aos pais de alunos. No dia 22 de outubro, a três dias do segundo turno, tivemos oportunidade de participar de uma destas reuniões promovidas em uma escola em Campinas e presenciamos uma reclamação generalizada de pais que não concordavam com a medida e alegavam que esta iria piorar a qualidade do ensino, pois seus filhos seriam aprovados “sem saber”. Estes dados indicam-nos que a significação que os ciclos tinham para a SEE não fora compartilhada pelos pais, ponto de apoio essencial para o êxito da medida, em nosso entender.

Concluindo esta parte, pensamos ter apresentado, em linhas gerais, as propostas voltadas à regularização do fluxo de alunos. Como vimos, foram medidas que, entre setores como os dirigentes sindicais, não chegaram a mobilizar resistências ou fortes oposições. Algumas das avaliações sobre a necessidade de se experimentar novos caminhos para o problema dos altos índices de evasão e

reprovação faziam parte da agenda de vários grupos na rede estadual. As divergências, porém, existiram e foram expostas de modo mais ou menos sistemático pelos mesmos.

Há, porém, a se considerar os possíveis apoios ou resistências que tais medidas podem ter desencadeado no interior das escolas, onde os profissionais realizam o trabalho pedagógico concretamente. Embora as manifestações destes atores sociais geralmente não atinjam alto grau de visibilidade, por certo vão influenciar na implementação das políticas.

1.1.3- REFERÊNCIAS: AS DENÚNCIAS SOBRE O “FRACASSO ESCOLAR” E O PROBLEMA DO FLUXO

Podemos dizer que a constatação dos altos índices de reprovação e evasão escolar tem sido o eixo central dos debates educacionais nesta década. A grande variedade de temáticas no setor está na maioria das vezes relacionadas às tentativas de entender os motivos do fracasso, seja lá nos seus condicionantes intra ou extra escolares, ou na tentativa de oferecer soluções para ele. Afinal, teoricamente o propalado objetivo dos sistemas de ensino seria promover a aprendizagem e desenvolvimento dos alunos. Se os produtos destes sistemas são tão precários, alguma explicação deve ser buscada. Pesquisas relacionadas à gestão do sistema, financiamento, formação de professores, currículos, estão sempre, de modo direto ou não, tratando da mesma problemática: como explicar ou melhorar o desempenho de um sistema caracterizado por promover mais fracassos que sucessos?

No campo da historiografia da educação, alguns trabalhos nos mostram que o problema da evasão e repetência não são novos. Romanelli (1984) e Werebe (1994) entre tantos outros, demonstram que o sistema educacional brasileiro sempre conviveu com altos índices de repetência e, portanto, não se justifica o saudosismo daqueles que viam no passado uma educação pública “para poucos mas de qualidade”. Na verdade as escolas públicas de excelência constituíram experiências isoladas de estabelecimentos freqüentados pelas classes médias de algumas cidades. Considerando o sistema de instrução pública como um todo, os índices de reprovação e evasão sempre chamaram atenção. Estatísticas da década de 30 já mostravam não só esses altos índices, como também que o ponto de estrangulamento do sistema se dava logo no primeiro ano do curso primário. Ilustrando essa situação Patto, que em 1991 viria nos brindar com um excelente trabalho sobre a produção do fracasso escolar, nos aponta:

- dados do INEP de 1936 mostravam que 53,52% dos alunos foram retidos no 1º ano;
- em 1938 esse índice sobe para 58,83%

- entre 1945 e 1948, do total de crianças matriculadas no primário apenas 4% chegavam ao quarto ano sem uma reprovação e metade dos 96% restantes não concluíam o curso primário.

Continuando na tentativa de captar a evolução do problema, Patto recupera pesquisas realizadas durante as últimas três décadas e mostra que se por um lado a introdução da escola de 8 anos, pela unificação dos antigos cursos primário e ginásial, realmente aumentava a permanência de um número maior de alunos por mais tempo na escola, por outro os índices de reprovação nas primeiras quatro séries de escolarização continuava sendo um “filtro” que viria permanecer como mecanismo de seleção por toda a década de 70 e 80.

Na década de 80 e 90, os índices do chamado “fracasso escolar”, são denunciados diariamente na imprensa, são pesquisados exaustivamente pelos acadêmicos e são vivenciados duramente pelos alunos e professores das escolas públicas brasileiras. Embora a rede pública de ensino cresça bastante neste período e receba um número de crianças cada vez maior, principalmente no ensino fundamental, o tema da “qualidade” surge publicamente como um desafio a ser enfrentado.

É interessante observarmos que ao longo do tempo vão ocorrendo alterações no debate teórico que tenta explicar o fracasso escolar e apontar soluções para o mesmo. Nas décadas de 60 e 70 este debate esteve marcado pela produção norte-americana que associava o fracasso à pobreza e às múltiplas carências. A “privação cultural” sofrida pelas classes populares, que nos EUA eram engrossadas principalmente pelos negros e imigrantes hispânicos, seria uma “barreira” ao desenvolvimento e aprendizagem dos estudantes. Tanto naquele país como no Brasil, estas perspectivas teóricas iriam gerar propostas de “assistência” às crianças pobres. Programas como os da merenda escolar e livros didáticos, tornar-se-iam políticas sociais com objetivos “educativos”. A defesa da pré-escola também surge neste contexto, como condição para que a criança estivesse “pronta” para a alfabetização a ser iniciada na 1ª série. Daí o emprego do termo “prontidão” ter se tornado tão comum entre os professores durante as décadas de 70 e ainda início de 80.

Sem dúvida, embora paliativos, todos estes programas são interessantes como assistência social aos mais pobres; de algum modo podem ter contribuído para que estes pudessem ingressar e permanecer ao menos por um tempo no interior da escola. Porém, mostraram-se insuficientes no enfrentamento do fracasso escolar, não influenciando sobre a aprendizagem como se esperava.

O debate teórico altera-se razoavelmente a partir de meados na década de 80, mostrando-se bastante diferente nos dias de hoje.

Trabalhos como os de Emília Ferreira (1985) tocariam em cheio nas questões metodológicas. Apontaram a necessidade de se rever os processos de ensino de modo a se respeitar as experiências de

vida dos alunos e suas representações sobre a escrita para um maior sucesso na alfabetização. Segundo suas pesquisas, todas as crianças, independentemente das condições sociais, estariam em contato com a escrita, já que vivem em uma sociedade letrada. Também caía por terra uma das teses nascidas da teoria da privação cultural, que orientava a organização das “classes homogêneas” dentro das escolas. Estas classes acabavam aprofundando a marginalização dos alunos tidos por “fracos” ou “carentes culturalmente”, além de fazer aumentar a defasagem de informações e conhecimentos destes em relação aos alunos que se “saíam bem” na escola. Ferreiro e seus colaboradores vinham mostrar que as crianças aprendem na interação social e no conflito entre as diferentes concepções sobre a língua escrita, as classes heterogêneas seriam ricas oportunidades para que as trocas de informações entre crianças pudessem contribuir para o aprendizado de todos.

Do mesmo modo, a mentalidade de que os alunos é que “fracassam”, por motivos familiares, por carências materiais como a desnutrição, por problemas afetivos ou cognitivos, vem sendo superada por enfoques que demonstram uma “produção do fracasso na escola”, que reflete uma “produção social do fracasso”. Várias pesquisas, entre elas as de Patto (1991), Penim (1989), vieram mostrar a necessidade de se olhar com mais cuidado para o interior da escola, para seus mecanismos seletivos, reflexos diretos dos processos socialmente construídos de eliminação do pobre, do negro, do mais lento, do chamado “diferente” dos padrões aceitáveis em uma cultura autoritária e preconceituosa. Outros estudos mostrariam que os mesmos alunos que fracassam na escola apresentavam na vida cotidiana o desenvolvimento da linguagem, raciocínio e habilidades que lhes permitiam sobreviver muitas vezes em situações de grandes dificuldades (Schliemann, 1989).

Examinando as estatísticas de evasão e reprovação a partir de um estudo longitudinal Ribeiro (1992) reafirma o esforço das famílias para manterem seus filhos na escola. O problema central seria mesmo a reprovação, pois a evasão se mostrava de fato bem mais baixa do que uma primeira análise dos números poderia sugerir. Apesar das múltiplas reprovações, promovidas pelo que o autor denominou “pedagogia da repetência”, os alunos das classes populares permaneciam na escola por um longo período sem conseguir concluir o nível básico de 8 anos de estudos.

As conclusões a que chegam estes estudos é a de que seria necessário localizar na estrutura dos sistemas educacionais os fatores mais importantes capazes de promover o sucesso ou o fracasso escolar. Por estruturas dos sistemas educacionais entenda-se principalmente: as condições de trabalho e de capacitação dos profissionais do ensino, os recursos pedagógicos e tecnológicos disponíveis nas escolas, o modelo de gestão educacional. É interessante observarmos a hegemonia deste enfoque nas opiniões dos que vinham estudando ou debatendo estes problemas. Não identificamos, em relação aos diagnósticos até aqui arrolados nenhuma outra tentativa de compreensão. Em todos os documentos

governamentais, de fóruns dos movimentos populares ou acadêmicos estes pontos do debate coincidem. As polêmicas se iniciam quando se parte para o detalhamento de como poderiam ser resolvidos os fatores citados como entraves ao “sucesso escolar”. Onde centrar o foco: na temática da gestão? Do financiamento do ensino? Da reorganização curricular e formação dos professores? Nas condições de trabalho dos mesmos? São variadas as abordagens e estas temáticas quase sempre se cruzam quando o tema é a “melhoria da qualidade do ensino”.

A focalização no desperdício dos recursos públicos causado pela “pedagogia da repetência” ganha luz nos últimos cinco ou seis anos. Para ilustrar o problema na atualidade, vejam-se os seguintes dados: “O abandono e repetência no ensino básico provocaram perdas de R\$ 5,2 bilhões no país, segundo o censo escolar de 1997, realizado pelo MEC. A perda corresponde a 16.3% do que União, Estados e municípios aplicam em educação, refere-se aos 9,1 milhões de alunos que foram reprovados ou abandonaram a escola em 96.” (Folha de SP 27/7/98, Caderno 4 p.5).

Embora as taxas de abandono e repetência venham caindo nos últimos anos, ainda são muito altas. Nos dados apresentados pelo MEC, em 1996, essas duas taxas juntas somaram 27% dos alunos matriculado.

Estratégias como as classes de aceleração são apontadas pelo MEC como boas tentativas de se socorrer os alunos multirrepetentes. “Mas os programas de aceleração têm de ser montados de maneira adequada, fora do período regular de aulas, com uma remuneração específica para os professores”, diz Maria Helena de Castro, presidente do INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Em novembro de 1998, dezenove estados e o Distrito Federal já haviam criado classes de aceleração, cada qual com regras específicas de acesso as mesmas.

Documentos do Banco Mundial também vêm estimulando ações como as classes de aceleração. No Brasil, o professor João Batista de Oliveira, consultor do Banco, têm sido um divulgador de projetos nesta linha.

Quanto ao regime de ciclos, no início da década de 90, algumas redes municipais de ensino, como as de Belo Horizonte, Porto Alegre e São Paulo, iniciam experiências na tentativa de se rever a organização do trabalho da escola e diminuir as taxas de reprovação. Tais experiências se iniciaram em administrações do Partido dos Trabalhadores nestas cidades e em todas elas optou-se por três ciclos. As classes de aceleração foram introduzidas também em Belo Horizonte, sob coordenação do então Secretário de Educação Miguel Arroyo, porém com uma estrutura diferente da então iniciada em São Paulo. Os alunos em defasagem idade/série permanecem em suas classes comuns e têm um acompanhamento especial fora do horário de aula. Conforme Arroyo “A estrutura brasileira de seriação é seletiva. As reformas no ensino em todo o mundo estão corrigindo isso”...mas o objetivo deve ser

“...intervir na própria estrutura escolar e não simplesmente colocar um aditivo em um Fusca para ver se ele acompanha um Monza” (Folha de SP, Caderno 3, p. 1, 11/7/96).

É importante lembrarmos que a LDB aprovada em 1996 expressou preocupações com o baixo grau de eficiência do sistema público de ensino brasileiro, apontando como saídas a “flexibilização” do funcionamento dos mesmos como estímulo de inovações nas redes escolares.

Ao longo dos últimos quatro anos, dezesseis estados brasileiros criaram sistemas de ciclos embora também mantivessem a seriação nos últimos anos do ensino fundamental. São Paulo e Minas Gerais foram os únicos que subdividiram as séries em dois ciclos apenas. A grande diversidade na organização dos sistemas estaduais e municipais de ensino tem preocupado o MEC, que começa a reivindicar do Conselho Federal, assim como dos Estaduais, regras que tornem compatíveis tais sistemas e evitem problemas nas transferências de alunos, por exemplo (Folha de São Paulo, 15/11/98. Caderno 3 p. 4). Um fato a ser considerado é que parece-nos que, assim como em São Paulo, também em muitos dos outros estados a substituição das séries pelos ciclos não tenha sido fruto de um debate que promovesse um “compartilhar” de significados entre diversos atores sociais que viessem a defender a proposta. Passadas as eleições de 1998, novos governadores de alguns estados começaram a rever o que estavam avaliando como “avaliação automática” dos alunos. Em Minas Gerais o novo Secretário de Educação dá autonomia para a escola optar pelo regime de progressão que preferisse, na Bahia, Distrito Federal e Paraná, as equipes que assumem as Secretarias de Educação criam Comissões para avaliar o funcionamento do regime, levantando suspeitas de que os professores mal preparados, e mal remunerados, não vinham nem mesmo compreendendo os objetivos e encaminhamentos pensados por quem concebeu a política de progressão continuada. Por certo podemos ver aí uma certa dose de “revanchismo” ou “oportunismo” dos que, sendo ou não oposição, ao vencer as eleições queriam agradar seus eleitores, cidadãos potencialmente descontentes com medidas adotadas pelo governo anterior. Mas seria isso apenas? Uma medida tão importante, tão sustentada teoricamente no que há de mais avançado nas concepções educacionais, não seria minimamente compreendida e defendida pela população se esta ao menos compreendesse seu sentido?

Em São Paulo, alguns debates e programas educacionais podem ser lembrados com as mesmas preocupações. Quanto às medidas visando regularização do fluxo escolar, algumas experiências vinham sendo realizadas desde a década de 80. A própria introdução do Ciclo Básico (1984) e da Jornada Única para alunos e professores das duas primeiras séries, assim como o projeto da Escola-padrão, caminhavam na tentativa de modificar a realidade do ensino. Porém, as avaliações vinham mostrando que os resultados em relação ao desempenho do sistema continuavam precários: altos índices de reprovação e evasão e baixo desempenho dos alunos em avaliações qualitativas.

Vários atores sociais envolvidos diretamente na condução das reformas iniciadas em 1995 haviam participado tanto da elaboração das políticas citadas acima como das avaliações sobre o “fracasso” das mesmas. Poderíamos citar entre estes a própria Secretária de Educação Rose Neubauer, membros de sua equipe técnica e assessoria, assim como alguns de seus apoiadores junto ao CEE: Bernadeti Gatti, Mônica Bonel, José M. Pires Azanha, Neide Cruz, Marta W. Grosbaum.

Nos debates promovidos pelos sindicatos do magistério as avaliações sobre os problemas da escola passavam sempre pela formação dos educadores e pelas condições de trabalho; tais reivindicações nunca teriam sido atendidas. Quando alçavam um outro nível de questionamento sobre o fracasso escolar, apontavam aspectos do autoritarismo que perpassa a escola e as relações professor-aluno. Este tipo de preocupação pode ser percebido na leitura dos materiais produzidos para formação do professor e nos debates e palestras promovidos em congressos e conferências das categorias.

Concluindo este tópico, retomaremos de modo sucinto alguns fatos que podem ser considerados parte dos referenciais apontados na reorganização da rede física.

Como já mencionamos, foi lembrado pela SEE a existência de um documento de 1983 em que os educadores da rede estadual de ensino pediam a separação de crianças e adolescentes, nos moldes dos antigos “grupos escolares”. Os dados sobre a sub-utilização dos recursos físicos também seriam já conhecidos (CIE, Doc. Exercício Analítico..., 1991).

De outro lado, há uma produção acadêmica toda voltada a pensar a escola única de oito anos. A construção de um projeto pedagógico que desse conta de uma integração desta amplitude colocou-se como um desafio a muitos que vinham pensando a educação pública no estado. Para estes, a reorganização das escolas surgia como mais um fator a dificultar, ou até impedir, o desenvolvimento de tal projeto.

1.1.4- A REORGANIZAÇÃO CURRICULAR

Em 15 de janeiro de 1998, na mesma Resolução que dispõe sobre normas para funcionamento do Regime de Progressão Continuada em dois ciclos, a SEE instrui as escolas a reorganizarem a grade curricular modificando o tempo de duração e a quantidade de aulas das disciplinas do ensino fundamental. Quatro dias depois seria publicada Resolução com orientações de mesmo caráter para o ensino médio. Segundo a SEE, a reorganização curricular e a focalização da jornada de alunos e professores tocava o “coração” da escola (Jornal Escola Agora, nº 17, abril/98).

Pelas novas normas, as escolas em regime de funcionamento de 5 horas relógio passariam a ter 5 aulas diárias com duração de 50 minutos. As escolas em regime de 4 horas relógio, se organizariam

com 4 aulas de 50 minutos cada. Seriam assegurados intervalos de 10 e 5 minutos entre as aulas, de acordo com a jornada de cada escola. O intervalo de 15 minutos de recreio deveria ser assegurado dentro do período total de permanência do aluno na escola.

Com estas alterações, cai o total de aulas semanais da maioria das disciplinas, sendo que história, geografia, artes e educação física seriam as mais penalizadas. No ensino médio o impacto se daria sobre as disciplinas de Filosofia, Sociologia e Psicologia.

Ao anunciar esta medida a Secretaria alega estar fundamentada nas novas diretrizes da LDB aprovada em 1996 e nas determinações do Plano de Carreira do Magistério aprovado pela Assembléia Legislativa em final de 1997.

De que diretrizes da LDB estaria se falando? Algumas instruções para organização da grade curricular das escolas seriam:

- . A exigência de carga horária anual de 800 horas e 200 dias letivos.
- . A modificação na exigência de frequência mínima dos alunos em sala de aula. Passa-se de 75% de frequência em cada disciplina para 75% sobre o total da carga horária ministrada.
- . A fixação de uma base curricular comum e a abertura de uma margem de autonomia para que as escolas pudessem optar por disciplinas que lhes interessassem.
- . A flexibilização nos procedimentos avaliativos e de reclassificação dos alunos nas séries, ou ciclos, segundo o grau de conhecimento adquirido também nos espaços extra-escolares.

Não há, porém, uma determinação sobre a duração de cada aula ou priorização de uma disciplina em detrimento de outra. Quanto à jornada escolar definiu-se para o ensino fundamental a duração de um mínimo de quatro horas diárias de trabalho efetivo em sala de aula. Ao estabelecer como objetivos do ensino fundamental a formação básica do cidadão, cita entre as medidas necessárias:

- I- O desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
- II- a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade (Lei 9493/96)

Parece-nos que as modificações na duração das aulas esteve relacionada mais diretamente ao novo Plano de Carreira do Magistério, aprovado em dezembro de 1997, e que alterava a jornada dos professores e estabelecia a hora de trabalho como de 60 minutos, sendo cinquenta em sala de aula e dez fora dela. Na proposta inicial apresentada pela SE a hora aula passaria a 60 minutos de trabalho efetivo

com os alunos. Através de pressões sobre a Secretaria e sobre a Assembléia Legislativa, que votou a lei, o sindicato de professores barrou esta configuração.

Entre as justificativas para as modificações introduzidas, a SEE alegou preocupações pedagógicas. Na antiga distribuição, as aulas estariam tendo uma duração muito curta, entre 35 e 40 minutos, pois não se previa tempo de deslocamento dos professores ou alunos de uma sala para outra. A cada troca de professor, desperdiçava-se entre cinco e dez minutos; este tempo, que não se efetivava em trabalho pedagógico, deveria ser recuperado na nova organização. Também partia-se do pressuposto de que todo o tempo passado na escola deveria ser planejado e aproveitado para consecução dos seus objetivos. Os intervalos, chamados pela SE como “intervalos pedagógicos”, seriam espaços de contato e trocas de informações ou materiais entre os professores e entre os alunos das diferentes classes.

A perspectiva de diminuição do número de aulas causou impacto sobre os professores pois haveria mais desemprego na categoria. Além disso, os dirigentes sindicais ligados ao magistério compartilharam da crítica à redução da carga horária das ciências humanas e artes. Estas disciplinas poderiam ficar com apenas uma aula semanal, o que além de limitar o tratamento dos conteúdos de ensino previstos em cada uma delas, causaria sobrecarga de trabalho para os professores. Estes para completarem suas jornadas seriam forçados a trabalharem com um maior número de classes e de alunos.

De fato, pode-se verificar nos documentos da Secretaria quais seriam as matérias “mais importantes nos dias de hoje”:

- . “Prioriza-se matemática, matéria na qual os alunos têm o pior desempenho, segundo resultados das avaliações externas. É a chance que eles têm de recuperar este atraso e adquirir condições de compreender os avanços científicos da sociedade moderna.

- . Prioriza-se Língua Portuguesa, tendo em vista as dificuldades dos alunos em interpretar e redigir textos. Superadas tais dificuldades possibilita-se o domínio de outros conhecimentos como História, Geografia, indispensáveis à inserção crítica na realidade atual.

- . Enfatiza-se o ensino de Ciências, atendendo à necessidade urgente de se equacionar os problemas ambientais e evitar os riscos das drogas e DSTs/AIDS.

- . Enfatiza-se o ensino de Língua Estrangeira, hoje indispensável à sobrevivência em um mercado de trabalho globalizado, bem como o ensino de Artes e Educação Física, que contribuem para a sociabilidade, a criatividade e o desenvolvimento pleno dos alunos” (SEE - Jornal Escola Agora, nº 17, abril/98).

A considerar-se o tempo de trabalho para cada disciplina, realmente “prioriza-se” língua portuguesa e matemática.

Reproduzimos aqui apenas duas tabelas demonstrando as possibilidades de montagem da grade curricular das escolas de ensino fundamental. No Anexo 1, outras configurações são exemplificadas para que o leitor possa ter um maior contato com o tema de que estamos tratando.

Vejamos:

**QUADRO 2 - MATRIZ CURRICULAR PARA O ENSINO FUNDAMENTAL
CICLO I - 1ª A 4ª SÉRIE**

Componentes curriculares	1ª série	2ª série	3ª série	4ª série
L. Portuguesa	35%	35%	30%	30%
História e Geog.	10%	10%	10%	10%
Matemática	30%	30%	35%	35%
Ciências	10%	10%	10%	10%
Ed. Fis/Ed. Art.	15%	15%	15%	15%
Total	100%	100%	100%	100%

Reproduzido do Diário Oficial do Estado de 17/1/98. Resolução SE-4 de 15/1/98.

QUADRO 3 – MATRIZ CURRICULAR BÁSICA PARA O CICLO II DIURNO (4 HORAS/DIA)

Comp. Curric.	5ª série	6ª série	7ª série	8ª série	5ª série	6ª série	7ª série	8ª série
L. Port.	5	5	5	5	25%	25%	25%	25%
His/Geo	3	3	3	3	15%	15%	15%	15%
Matemát.	5	5	5	5	25%	25%	25%	25%
Ciências	2	2	2	2	10%	15%	10%	10%
Ed. Fis/ Ed. Art.	3	3	3	3	15%	10%	15%	15%
Total da base comum	18	18	18	18	15%	15%	90%	90%
L. Est. moderna	2	2	2	2	90%	90%	90%	10%
Total geral	20	20	20	20	100%	100%	100%	100%

Reproduzido do Diário Oficial do Estado de 17/1/98. Resolução SE-4 de 15/1/98.

Alterava-se esta tabela para as escolas do período noturno que teriam 4 aulas de Ciências, 2 de Ed. Artística. As aulas de Ed. Física seriam optativas para o aluno e realizadas aos sábados como atividade esportiva.

As escolas com funcionamento em cinco horas diárias acrescentariam ao quadro nº 2 mais cinco aulas distribuídas por no mínimo três disciplinas.

Esta foi uma proposta inicial, que anunciada durante as férias dos professores, em janeiro, causou apreensão. Muitos diretores convocaram os docentes para definirem a grade curricular de suas escolas, o tema foi ganhando publicidade e a APEOESP procurou a Secretaria para negociar alterações na proposta. Houve um acordo de que nenhuma disciplina ficaria com menos de duas aulas semanais. Porém, as manifestações contrárias à reforma continuaram e nas vésperas de um ato público chamado pela APEOESP para o dia nove de fevereiro, a SEE negociou mais uma alteração: os Conselhos das Escolas com jornada de cinco horas que viessem a aprovar a transferência das duas aulas de Educação Física para horário fora do turno normal, poderia ampliar em mais uma hora as aulas de História e Geografia, que então passariam de duas para três aulas semanais. Também a carga horária de Educação física poderia ser ampliada em uma hora, se vinculada a projetos esportivos propostos pela escola.

Segundo Resolução que abria estas possibilidades, exigia-se a assinatura de concordância de todos os pais para que as alterações fossem autorizadas pela Secretaria. Em 13 de fevereiro, a APEOESP divulga matéria paga na TV reforçando a importância da reunião de Conselho de Escola e ampliação do número de aulas. Estas reuniões deveriam ocorrer até o dia 17 daquele mês para que a partir de março as aulas fossem normalizadas em cada escola. Não temos informações sobre o número de estabelecimentos que fizeram as modificações. Segundo alguns professores entrevistados, tais modificações tornavam-se bastante remotas por dois motivos: primeiro que os professores já haviam se organizado ao pegarem as aulas atribuídas na Delegacias de Ensino e portanto ocupado todos os seus horários e segundo que os alunos que agora se deslocavam usando transportes para chegar na escola não voltariam em horário alternativo, nem teriam recursos financeiros para isso.

Porém, não há dúvida, neste caso, que os professores conseguiram intervir e provocar alterações na política decidida. Apesar disso continuaram ainda pelos meses seguintes reivindicando o retorno da antiga grade curricular, que definia o número de trinta aulas no período diurno e vinte e cinco no período noturno, contra a situação atual de vinte e cinco no período diurno e vinte no noturno. Para o sindicato de professores, a reorganização curricular fora movida por necessidade de enxugamento do quadro de funcionários. De outro lado, nela estaria embutida um limitado perfil de aluno, "... dificultando que os alunos da escola pública desenvolvam a percepção social crítica, indo com isso na contra mão do fortalecimento da democracia brasileira" (Boletim CR/RE APEOESP, março/98). O dia 1º de abril foi definido como Dia de Denúncia em que os professores deveriam discutir com os alunos e pais sobre os prejuízos pedagógicos da redução do número de aulas e da demissão de professores.

O sindicato dos diretores de escolas (UDEMO) também posicionou-se contrário à reorganização curricular, pois compreendeu que os alunos sofreriam grande perda de horas efetivas de aula. “Eles terão os mesmos 50 minutos de aula, já que o restante do tempo será de intervalos, e perderão cinco aulas semanais”, afirmaria o presidente da entidade sindical Roberto Augusto Leme. Ainda segundo sua avaliação, as escolas não teriam estrutura física ou administrativa para controlar os dez minutos de intervalo, o que acabaria por piorar os problemas de indisciplina (Folha de São Paulo, Caderno 3, p. 8, 5/2/98).

Não encontramos registros de manifestações públicas de pais sobre estas medidas. Quanto aos estudantes, as manifestações se deram mais no ensino médio, nível em que as entidades estudantis atuam. Pediu-se a suspensão da reorganização e a ampliação de disciplinas da área de ciência humanas.

Citando avaliações do núcleo regional de São Paulo da Associação Nacional dos Professores Universitários de História, Carlos Guilherme Mota, historiador e professor da USP, publica na imprensa duras críticas à política educacional do governo paulista. “A filosofia da educação que preside as atuais mudanças no sistema educacional brasileiro – e paulista - vai se revelando aos poucos. Sua pedra de toque é o ajustamento do sistema para se criar um novo homem, que seja um trabalhador rápido, eficiente e adaptado à vida competitiva do mercado”...A diminuição das aulas de História e Geografia surgiria para o autor como “...um perigoso sinal dos tempos sombrios com que nos acena o governo do Estado” (O Estado de São Paulo, p. A-2, 1/6/98).

A polêmica sobre o aumento ou diminuição do tempo para aprendizagem foi negada pela SEE. Enquanto os sindicatos denunciavam que o tempo diminuiria, a Secretaria lançava uma grande quantidade de materiais divulgando que o tempo de aprendizagem aumentara. A fixação dos duzentos dias letivos faria a diferença, provocando o aumento do total de tempo de permanência na escola. Este tempo, porém, poderia ser ainda maior com a jornada anterior, em que os alunos tinham seis aulas de 50 minutos.

Em Boletim Informativo de 20/2/98, a APEOESP faz uma proposta de manutenção de 6 aulas de 50 min. com intervalos de 5 min. Nesta proposta, a jornada escolar deveria aumentar em 35 minutos diários. A SEE descartou esta ampliação.

1.1.5 – EXIGÊNCIA DE IDADE MÍNIMA PARA MATRÍCULA DOS ALUNOS

Para o ano de 1998 a SEE tentou estabelecer barreiras para matrícula de novos alunos em sua rede. Ao nosso ver tal estratégia tinha por objetivo forçar o atendimento de demandas pelos municípios. Através de Resoluções, proibiu as escolas estaduais de matricular crianças que não completassem

idade mínima para cada série durante o primeiro semestre do ano. Baseando-se na Constituição Federal, que define a idade de sete anos como entrada no ensino fundamental, a Secretaria afirmaria que as crianças mais novas deveriam cursar a pré escola e este grau de ensino seria responsabilidade dos municípios.

Assim, as crianças que não completassem 8, 9, 10 anos no primeiro semestre e que tivessem sido atendidas pelos municípios na 1ª, 2ª ou 3ª série em 1997, deveriam se recusadas nas escolas estaduais. Argumentava que se a criança fora atendida em uma rede municipal, tendo lhe sido aberto o direito de iniciar a escolarização antes do tempo previsto em lei, deveria permanecer naquela rede.

Logo em janeiro, a imprensa anunciava que mais de 5.000 pedidos de liminares contra esta Resolução estavam sendo analisados pelas Promotorias da Infância e da Juventude do estado. A OAB – Ordem dos Advogados do Brasil, colocava-se a disposição dos pais para informação e encaminhamentos de ações legais.

A batalha judicial que se travou foi dia a dia informada nos meios de comunicação. Pais que matricularam seus filhos com ordem da justiça tinham que voltar atrás quando a SEE conseguia cassar liminares concedidas. No final de janeiro, após liminar concedida pela Vara da Infância e da Juventude de Pinheiros, a SE autoriza as matrículas de 2ª a 8ª séries independentemente da idade da criança, mas continua a proibição para os de sete anos incompletos. Em março, a Promotoria da Vara da Infância e da Juventude obriga a Secretaria a reabrir matrículas nas primeiras séries para os alunos a completar sete anos até 30 de dezembro do ano corrente, em todas as escolas em que ainda houvesse vagas para esta série.

Esta medida mostrou uma mobilização de pais e alunos que têm acesso aos trâmites da justiça. Aqueles que se sentiram lesados por estes aspectos da política educacional, nem mesmo buscaram “negociar” com o governo, recorreram ao sistema judiciário para garantir o que consideravam seus direitos. Em muitos casos conseguiram modificar a medida governamental através dos mecanismos legais.

1.1.6 – O NOVO PLANO DE CARREIRA

Logo no primeiro dia de governo, em janeiro de 1995, o governador Mário Covas instituiu uma Comissão para discutir e elaborar um novo Plano de Carreira para o Magistério da rede estadual. Nesta Comissão tiveram participação representantes dos Sindicatos de professores, diretores e supervisores de escolas, assessores e dirigentes da SEE, e representantes de outras Secretarias de governo, como a de Economia e Planejamento, da Fazenda e da Administração e Modernização do Serviço Público. Esta

Comissão tinha um prazo inicial de noventa dias para concluir seus trabalhos e apresentar um novo Plano de Carreira, mas seu funcionamento foi extremamente irregular, ficando por longos meses paralisada. Somente ao final do terceiro ano de mandato do governador uma nova Lei seria aprovada.

Apesar da irregularidade no funcionamento da Comissão, esta se constituiu no único canal institucionalizado em que se juntava a SEE e atores sociais organizados no movimento sindical. Na fala da Secretaria o novo Plano seria expressão de um longo debate entre as várias “partes”; na avaliação dos sindicalistas, a Comissão teria sido apenas tentativa de se legitimar o Estado, pois não teria conseguido influenciar de fato os eixos centrais do Plano de Carreira.

Em linhas gerais, as propostas do governo correspondiam a uma diretriz que também se registrava no programa eleitoral de Mário Covas: propunha-se o fim da diversificação de jornadas e salários que caracterizava a vida funcional dos profissionais, a partir da padronização do tratamento dado aos mesmos. Tal diversificação fora sendo construída ao longo dos anos pelos projetos especiais que nunca chegaram a ser estendidos à totalidade da rede e por uma política salarial de gratificações que nunca eram incorporadas aos pisos salariais. Era rechaçada pelos sindicatos de profissionais da rede, que, portanto, não divergiram quanto à proposta de padronização.

As grandes divergências viriam, porém, de uma segunda tendência que o governo não registrara em sua plataforma eleitoral e que entraria em choque com a pauta de reivindicações dos sindicatos. Esta tendência foi a de “enxugamento” da carreira e de modificações na composição da jornada docente. O governo anunciava como linha central de sua política a valorização e estímulo aos profissionais **iniciantes**, com a incorporação de gratificações ao piso, mas para isso pretendia romper com as possibilidades de ascensão salarial em muitos níveis ao longo da carreira. Estava se propondo a redução de níveis de enquadramento funcional que faziam diferenciar salários ao longo da carreira em virtude do tempo de trabalho ou das avaliações do profissional. Na proposta da Secretaria os intervalos entre estes níveis caíam de 11 para 4. Esse “enxugamento” seria uma medida de racionalização dos parques recursos, pois do ponto de vista financeiro, o efeito desta diferenciação estaria causando o que chamavam de “efeito cascata”, que eleva os gastos com folha de pagamento, principalmente dos aposentados.

Em relação à jornada de trabalho, os sindicatos avaliavam que as propostas do governo significariam um retrocesso considerando-se às situações anteriormente conquistadas. O governo propunha fixar o número de horas para preparação do trabalho pedagógico em uma proporção de 16,6% da jornada total dos professores, enquanto pelo Estatuto do Magistério se estabelecia que esse número ficaria entre 20 e 33%. Nas escolas padrão, por exemplo, essas horas já eram calculadas na proporção

de 33% da jornada global do professor. A reivindicação da APEOESP seria de que a jornada fosse distribuída em 50% em sala de aula e 50% fora dela.

A definição de um piso salarial para a categoria também provocaria um outro embate. Enquanto o governo apontava um piso de 5 salários mínimos para uma jornada de 40 horas semanais, a APEOESP reivindicava o dobro deste valor, argumentando que na proposta eleitoral do candidato Mário Covas entendia-se que os 5 salários mínimos seriam pagos por uma jornada de 20 horas. Na verdade, no programa eleitoral do governo era prometido um piso salarial de 5 mínimos, sem se especificar, porém para que jornada de trabalho.

A Secretaria causava também polêmica ao propor uma diferenciação salarial entre professores que atuassem em classes de 1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª, visando valorizar mais os segundos que os primeiros, independentemente da formação acadêmica de cada um. Esta medida seria um retrocesso na visão da APEOESP, pois a valorização do professor das séries iniciais que obtinham diplomas universitários fora uma bandeira e uma conquista de seu passado. Desde então, independentemente da série para a qual se lecionava, os chamados PIII, com nível de formação superior, tinham equiparados os valores da hora aula recebida.

Houve várias outras divergências, como sobre os critérios para incorporação de direitos aos inativos e aos que se aposentassem a partir de então; critérios para enquadramento dos profissionais contratados, e não efetivos; duração da hora de trabalho, que na proposta do governo passava a ser calculado em hora-relógio, de 60 minutos, e não mais em hora-aula, de 50 minutos, como antes. Porém, a mobilização dos profissionais se daria mesmo em torno das questões relacionadas à progressão na carreira e à composição da jornada de trabalho.

O debate sobre o Plano de Carreira se iniciou de fato somente em 1997, quando as propostas governamentais foram aparecendo de modo mais claro na Comissão de negociações. Neste debate foram utilizadas estratégias diversas de divulgação e convencimento de suas idéias tanto por parte do governo como por parte dos sindicatos do magistério. Cada qual procurou mobilizar suas lideranças para defender suas propostas nas escolas. Duas teleconferências foram realizadas, uma pela APEOESP em setembro e outra pela SEE em outubro. Reuniões foram realizadas nas escolas e assembléias foram feitas pelos sindicatos do magistério. Antes mesmo de o projeto de lei ser encaminhado para votação na Assembléia Legislativa, os sindicatos passaram a organizar caravanas para pressionar os deputados a incluírem no mesmo as suas emendas. A Secretaria, por sua vez, também convocou suas bases de apoio junto às Delegacias de ensino para procurarem os deputados e pedirem a aprovação de suas propostas. Estrategicamente, o governo só encaminharia seu projeto para votação em finais de novembro, quando

o magistério geralmente se encontra mais desmobilizado, seja pela sobrecarga dos trabalhos de avaliações e de registros burocráticos, seja porque se encontra quase entrando em recesso.

Em assembléias, no final de outubro, o magistério rejeitou a proposta governamental, argumentando que no decorrer das negociações, nenhuma alteração significativa teria sido feita pelo governo em seu projeto inicial e que o novo Plano em muitos aspectos piorava condições já conquistadas no passado. Junto aos deputados, iriam conseguir alterar muito pontualmente o projeto, como na manutenção da **duração da aula** em 50 minutos e não em 60, como passava a ser contada sua **hora de trabalho**, segundo proposta da SEE.

Aprovado em 26 de dezembro de 1997, pela Assembléia Legislativa de São Paulo, o novo Plano de Carreira do Magistério passou a ser implementado a partir de fevereiro de 1998, juntamente com o início do funcionamento do FUNDEF¹⁸. O governo avaliaria que ao “enxugar” a carreira, teria conseguido obter um aumento considerável nos salários mais baixos pagos ao magistério sem causar o efeito “cascata” que inviabilizaria a folha de pagamento. O **piso salarial**, pago ao professor com jornada de 40 horas, em início de carreira e sem formação superior, passaria dos R\$ 281,99 pagos em janeiro de 1995 para R\$ 650,00 em uma jornada de 30 horas semanais, a partir de fevereiro de 1998. A incorporação das gratificações ao piso significaria também que demais benefícios como adicionais de férias e 13º salários viriam a incidir sobre este maior valor obtido.

Devemos observar que a política salarial posta em prática pelo governo nesta gestão de certo modo parece ter “agradado” o magistério, embora não satisfizesse plenamente as necessidades e reivindicações colocadas em pauta pelo mesmo nos últimos anos¹⁹. Em um período em que a inflação medida pelo IPC-CIP alcançou 42,19%, o valor da hora aula teve um aumento de 209% para o PEB I (Professor de Educação Básica I, que leciona para 1ª a 4ª série) e de 218% para o PEB II, (Professor de Educação Básica II, que leciona para turmas de 5ª série do ensino fundamental a 3ª série do ensino médio). Sem dúvida, este pode ter sido um fator que tenha contribuído para um período de certa “calmaria” em relação aos movimentos grevistas tão comuns ao magistério estadual paulista nas duas

¹⁸ O FUNDEF, Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, foi um mecanismo fiscal criado com intuito de regulamentar a aplicação dos recursos públicos vinculados à educação. Embora sua criação tenha sido uma iniciativa do governo federal, sua implementação repercutiu nos estados e municípios remodelando suas ações em vários aspectos. Em São Paulo, a implementação do FUNDEF viria deslocar recursos municipais para as mãos do Estado e este fato teve influências sobre a medida de que aqui falamos, ou seja sobre o Plano de Carreira e a política salarial para os professores. Voltaremos a falar sobre o Fundo quando tratarmos da municipalização do ensino, que foi uma das medidas associadas à diretriz da descentralização na gestão do ensino.

¹⁹ Este aumento salarial também esteve associado à intensificação do trabalho do professor. Esta intensificação ocorreu com a transformação da hora de trabalho de 50 para 60 minutos, com a ampliação do período de 4 para 5 horas em sala de aula para os professores de 1ª a 4ª séries e com a reorganização curricular que forçou os professores de áreas de ciências humanas, artes, educação física e ciências, a acumularem mais classes, e portanto um número maior de alunos, para completarem jornada em suas disciplinas.

últimas décadas. Apenas uma greve foi realizada com reivindicações propriamente salariais. Esta se deu em maio de 1995, logo no início da gestão de Mário Covas.

Em relação ao Plano de Carreira do Magistério, devemos dizer que sua definição esteve bastante articulada a outras medidas, como a reorganização das escolas, que possibilitava o “enxugamento” do quadro do magistério; a política de municipalização e a nova estrutura curricular, que diminuía o número de aulas diárias para adequar o horário escolar à nova situação em que a jornada de trabalho dos professores fora transformada em hora-relógio, na duração de 60 e não mais de 50 minutos.

Embora tenham sido muitas as reuniões entre representantes da SEE e sindicatos do magistério, pouca influência estes últimos conseguiram impor ao processo. Em vários momentos, os sindicatos acusaram a Secretaria de estar tentando legitimar suas propostas a partir de abaixo assinados mandados à escola para “forçar” os professores a dizerem “sim” ao projeto governamental. Em outubro de 1997, quando da apresentação da teleconferência com a Secretária da Educação para debater o tema, as Delegacias de ensino instruíram os diretores de escola a encaminharem relatórios com apreciações dos professores sobre as propostas. De posse destes relatos, a Secretaria argumentou que o projeto era bem aceito pelos profissionais da rede de ensino. A APEOESP, por sua vez, instruiu seus representantes a cobrar dos diretores e das Delegacias de Ensino cópias dos relatórios encaminhados à SEE, pois discordava de que os debates nas escolas tivessem de fato caminhado para aceitação do projeto governamental tal como fora encaminhado à Assembléia Legislativa.

Concluindo, a breve apreciação sobre este aspecto da política educacional formulada no período estudado, devemos dizer que a medida de revisão do Plano de Carreira do Magistério esteve associada à diretriz mais global de racionalização no uso dos recursos que marcou a agenda governamental e que, apesar de ter sido a medida mais debatida com os grupos de interesses organizados fora da SEE, não incorporou algumas de suas reivindicações fundamentais. Os sindicatos do magistério tentaram “radicalizar” nos benefícios trazidos pelas propostas governamentais de incorporação de vantagens e gratificações aos salários, e também pela orientação de aumento do piso pago aos professores, mas como vimos não conseguiram imprimir mudanças significativas na proposta inicial do governo.

1.2- O TEMA DA GESTÃO EDUCACIONAL

Ao elaborar seu programa de reforma para a educação em São Paulo, a equipe que assume a SE em 1995 parte do suposto de que somente uma mudança radical no modo de gerir o sistema pode

modificar dados sobre a ineficiência e ineficácia do mesmo: altos índices de reprovação, evasão, desperdício de recursos em órgãos e instâncias com duplicidade de funções, “gigantismo” da máquina administrativa, morosidade e rigidez no acompanhamento dos projetos educacionais implementados, falta de avaliação e planejamento, são todos problemas que só poderiam ser resolvidos com um novo “padrão de gestão”. As medidas de descentralização e desconcentração são apontadas como eixos de um conjunto de intervenções. Esse novo padrão de gestão surge associado à necessidade de se rever o papel do Estado no encaminhamento das políticas. Este deveria assumir funções “articuladoras” de novos agentes capazes de gerir com maior eficiência o sistema. Os novos agentes estariam de um lado nos “parceiros” a virem se responsabilizar pelo oferecimento dos serviços educacionais e de outro nos usuários diretos do sistema a serem mobilizados para controle de tais serviços. As ações práticas indicadas seriam a municipalização do ensino fundamental e a reorganização da estrutura interna da SEE.

A falta de participação dos municípios paulistas no oferecimento do ensino fundamental é lembrada e comparada ao resto do país, no argumento de que nenhuma melhora haverá neste nível de educação sem que os prefeitos assumam sua parcela de responsabilidade. Os seguintes quadros ilustrativos foram apresentados:

QUADRO 4 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS DIFERENTES REDES DE ENSINO NA MATRÍCULA INICIAL DO 1º GRAU – BRASIL 1989

REDES	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
Total Geral	0,5%	57,2%	29,8%	12,5%
Total Excluído o Estado de SP	0,6%	51,4%	35,3%	12,7%
Total no Estado de São Paulo	-	79,0%	9,3%	11,7%

Fonte: MEC/1989

QUADRO 5 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS DIFERENTES REDES DE ENSINO NA MATRÍCULA INICIAL DO 1º GRAU NO ESTADO DE S. PAULO – 1992

REDES	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
Total Geral	79,7%	9,7%	10,6%
Capital (Município São Paulo)	57,3%	26,7%	16,0%
Outros Municípios	88,8%	2,8%	8,4%

Fonte: Centro de Informações Educacionais – SEE/1992

Em relação às medidas entendidas como de “desconcentração”, menciona-se: “Vários estudos foram efetuados nas últimas administrações, visando uma reforma da máquina estadual. De modo geral apontam para a extinção de órgãos centralizadores e para a necessidade de repassar recursos humanos e materiais para instâncias descentralizadas do sistema, como as Delegacias de Ensino que deveriam gozar de maior autonomia administrativa e financeira” (Programa de governo, p.12). A autonomia da escola é também indicada como alternativa ao modelo de gestão até então vigente.

Embora, como já temos dito, as medidas surjam intimamente interligadas em seus objetivos e pressupostos na busca de um “novo padrão de gestão”, iremos abordá-las em dois níveis: o da descentralização e o da desconcentração.

1.2.1- O ENFOQUE NA DESCENTRALIZAÇÃO

Em documento intitulado “Estado e Municípios: Parceiros na Educação – Municipalização: Avaliação do Processo”, publicado em agosto de 1996, são sistematizados objetivos do programa de parceria, avaliações sobre os problemas que emperravam o processo de envolvimento dos municípios até então e propostas com encaminhamentos práticos a serem realizados pela Equipe de Municipalização, formada para estudar, acompanhar e avaliar os processos de parceria. Porém, muito antes de tal documento ser publicado uma campanha sistemática de convencimento já se iniciava junto às prefeituras.

Vemos que a perspectiva de descentralização via municipalização do ensino era uma diretriz clara do governo Mário Covas. Já em 1995 iniciou negociação com municípios e logo no início de 1996 tem os primeiros convênios assinados, com prefeituras de Santos, Ilha Solteira e Jundiaí. Ao longo deste ano são assinados um total de 47 convênios tendo sido iniciadas negociações com outros 26. Segundo documento publicado em março de 1998, a SEE afirma já ter realizado 240 convênios. Em entrevista à imprensa em meados de 1998, a secretária de educação afirma ter realizado até então 398 convênios que significavam municipalização de classes do ensino fundamental.

Não vamos detalhar aqui os termos em que os convênios foram assinados, não é este nosso interesse central. Algumas observações, porém, são interessantes para pensarmos a formulação da política de municipalização iniciada em 1995. Um primeiro aspecto diz respeito ao modo como a SEE mostra-se decidida e “preparada” para abordar os municípios. Forma-se uma Equipe de Municipalização que:

. com respaldo em estudos elaborados pelo SEADE e a FUNDAP passa a concentrar uma massa de dados sobre os municípios, seus recursos, número de escolas e salas de aula, alunos, professores etc;

. diz estar aberta para negociar “caso a caso” com os municípios, embora em outro momento mostra-se preocupada em elaborar regras “claras” que não abram espaço para o tratamento “clientelístico” que o tratamento “caso a caso” possa sugerir;

. declara-se comprometida a assessorar a criação de Conselhos Municipais de Educação e de legislação como o Estatuto do Magistério. Argumenta que preocupa-se com aspectos “democratizantes”, pois reconhece os riscos de o ensino vir a se deteriorar ainda mais caso os municípios não tenham competência técnica e compromisso político no encaminhamento dos sistemas municipalizados;

. define em lei que os municípios parceiros, e isto não se estende aos que se tornavam totalmente responsáveis pelo ensino via municipalização, não poderiam pagar aos professores salários inferiores aos recebidos na rede estadual.

Entre 1996 e 1997 uma série de panfletos e cadernos foram produzidos pela SEE para esclarecer sobre os objetivos do programa de parceria. Em 1997, sob encomenda da Secretaria, a FUNDAP produz um material voltado ao esclarecimento principalmente das prefeituras. Esse material traz informações sobre o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) criado em 1996, indica propostas de como organizar Conselhos Municipais de Educação, Planos de Carreira, e esclarece sobre como proceder para transferências de patrimônio e recursos humanos para as redes municipais. Não podemos, porém, afirmar o quanto as prefeituras e a população estavam informadas sobre o processo de municipalização ou se ao menos estes documentos foram amplamente distribuídos. Estudos mais detalhados sobre cada município não foram divulgados com ênfase, então não podemos dizer que tenham se tornado públicos. Podemos observar pela imprensa que em municípios onde o processo de negociação da prefeitura com autoridades do Estado foi acompanhado de algum debate na sociedade civil, uma “enxurrada” de números sobre orçamento, nº de alunos, custo/aluno, veio à tona. Muitas vezes, porém, de modo conflitante, variando segundo a “fonte” e provocando insegurança até mesmo nas autoridades locais que temiam terem suas responsabilidades aumentadas para além de suas possibilidades de atendimento. Na região de Campinas os debates sobre a municipalização foram marcados por uma reclamação generalizada de que faltavam dados mais concretos para avaliação dos impactos da medida. A própria Secretaria Municipal de Educação de Campinas, em debate com educadores em final de 1996 como em 1997, assumiu publicamente que ainda precisaria estudar o modo como conduzir o processo de municipalização e que não o faria sem

uma avaliação mais precisa sobre os impactos que a cidade viveria, principalmente em relação a sua política de atendimento à educação infantil e pré escolar.

Também na imprensa encontramos algumas denúncias de que em muitos municípios a decisão sobre a parceria se dava em negociações fechadas entre o governador do estado e os prefeitos, nos moldes do “toma lá, dá cá”, e sem considerar-se as condições em que as redes seriam administradas em nível local. Ou seja, acordos estavam sendo selados, e aprovados pelas Câmaras Municipais, antes de se garantir o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação, a instituição de suportes como Estatuto de Magistério e Plano de Carreira que eram vistos pela própria SEE como condições para impedir o abuso do poder local, que pode ser tanto ou mais autoritário que qualquer outro nível de poder, seja estadual ou federal.

Assim que o processo de municipalização encampado pelo governo começa a ganhar adesões de muitos municípios, crescem também as manifestações de críticas e oposições. A perspectiva de que a aprovação do Projeto de Emenda Constitucional nº233 (PEC 233 depois aprovada como a Emenda 14) viesse a alavancar o movimento municipalista na educação, fez com que o debate sobre a gestão dos recursos públicos para o ensino ganhasse publicidade.

Oliveira (1992) já havia identificado o fato de que os professores paulistas sempre se manifestaram contrários à municipalização no estado. A própria SEE em seus documentos de divulgação do programa de parcerias, reconhece como legítimos alguns dos temores do magistério. Tais receios se explicariam pelos exemplos observados na municipalização em estados do norte e nordeste, nas precárias condições de trabalho oferecidas por muitos municípios paulistas, assim como pelos resultados nada animadores obtidos pela descentralização realizada na última década no setor da saúde pública.

Porém, traremos aqui alguns dos argumentos levantados pelos opositores, na tentativa de localizar as principais polêmicas em torno da política e assim pensarmos melhor sua formulação.

Em primeiro lugar, devemos dizer que não foi somente a categoria do magistério que se opôs ao encaminhamento dado ao processo de municipalização deflagrado na gestão Mário Covas. Vários pesquisadores da área de financiamento da educação, embora concordando com a necessidade de se promover a descentralização e a cobrança sobre os municípios que não cumprem a determinação de investir as verbas vinculadas ao ensino, discordaram do modo como tanto a União como os Estados pensaram os fundos de gerenciamento dos recursos, que de fato foi o maior estímulo à municipalização em São Paulo.

A APEOESP teria atuação destacada no combate à municipalização nos moldes como vinha sendo proposta. Vejamos como procurou agir.

Em todos os Congressos, reuniões, assembléias, Conferências, realizados no período que estamos enfocando, o sindicato de professores se manifestou contrário à municipalização, alegando que o processo deflagrado pela SEE surgia com propósito de “desmonte do estado”, e ajuste econômico, visando sanear contas do estado falhido. Assim a orientação dada ao processo se mostrava como de cunho neoliberal e significava:

- . transferência de rede para municípios sem garantia de repasses financeiros suficientes. A pré escola e educação de adultos ficariam em segundo plano;

- . pulverização da rede com riscos de rebaixamento de qualidade, já que a maioria dos municípios não contariam com estruturas para pensar formação, controle e avaliação do trabalho nas escolas;

- . retirada de direitos dos profissionais, pelo fato de que muitos municípios acenavam com a possibilidade de demitir para “enxugar” ainda mais a máquina. Questões como regime de trabalho e situação dos profissionais transferidos de uma rede à outra realmente não ficavam tão claras, posto que exigiriam modificações no aparato legal.

Embora se mantivesse contrária à municipalização, a APEOESP produziu entre 1996 e 1997 uma grande quantidade de materiais para subsidiar debates em todo o estado. Publicou as leis que regulamentavam o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Emenda 14, aprovada em 1996), o texto da nova LDB, documentos da própria SEE sobre o assunto, dados sobre orçamento do estado e de municípios a que tinham acesso, debates entre acadêmicos pró e contra a municipalização que estava ocorrendo. Participou de debates em centenas de municípios e na Assembléia Legislativa, com intuito de se informar ou combater as orientações do governo.

Em 1997, porém, fica claro para a direção do sindicato que o movimento de municipalização seria irreversível e então a estratégia passa a ser a de tentar intervir de modo mais organizado no processo decisório dos municípios. Através de seus jornais e boletins inicia uma campanha estimulando os professores a fiscalizarem a negociação entre os prefeitos e governador; participarem da criação dos Conselhos Municipais de Educação e dos debates para definição de Estatutos do magistério e Planos de Carreira que assegurassem direitos já conquistados.

Uma equipe localizada na sede do sindicato em São Paulo inicia um trabalho sistemático de levantamento de informações sobre os municípios com o objetivo de instruir os representantes sindicais a negociarem e fiscalizarem a aplicação de verbas da educação. Em 1998 esse sistema de informação é pensado de modo a controlar repasses nos municípios já municipalizados: as subsedes devem informar periodicamente a sede central sobre o orçamento do municípios e o número de alunos matriculados na rede pública dos mesmos, enquanto a central orienta sobre os repasses realizados pelo estado e orienta a

fiscalização de seu uso. Os professores são instruídos também a participarem do Conselhos Gestores do Fundo, que contaria com um representante da APEOESP e que a partir de 98 passam a ser condição para recebimento de recursos. Embora obrigatório em lei, pudemos constatar que até julho deste mesmo anos não tenham sido criados ainda na maioria dos municípios. Nos dias 20 e 21 de junho de 98, a APEOESP realiza o curso “Financiamento do Ensino Público no Município”, dando subsídios para a atuação de 40 professores que já se encontravam participando de Conselhos Gestores em seus municípios.

Ao longo dos anos de 1997 e 1998, quando a municipalização ganhou força no estado, alguns receios dos professores pareciam se justificar. Foram várias as denúncias de que em alguns casos os professores perderiam direitos com a municipalização. Na capital, cidade de São Paulo, por exemplo, onde fora anunciada a municipalização de cerca de cinquenta escolas, todos os professores não efetivos não teriam garantias de emprego e se viessem a ser contratados pela prefeitura seriam em condições bem piores: com contratos temporários de 6 meses, renováveis, sem direito a férias, 13º e licenças médica. Houve muitas manifestações contrárias à municipalização²⁰. Poderíamos ilustrar também com o caso de Valinhos, que em início de 98 anunciou que municipalizara cinco escolas. Constatou-se que em tais escolas, seriam contratados professores com salários de R\$ 391,00 por jornada de 20 horas semanais e que por falta de funcionários e estruturas de apoio a jornada dos alunos seria de quatro horas, e não mais cinco como vinha sendo realizado sob a orientação do sistema estadual. O próprio presidente da Câmara Municipal veio a público para denunciar que não havia sido aprovado qualquer termo de municipalização pelos vereadores. Além de que o prefeito não havia empossado o Conselho Municipal de Educação, o que caracterizava um processo totalmente irregular de decisão pela municipalização. Como o prefeito anunciava ainda que até abril do mesmo ano assumiria todas as outras escolas estaduais de 1ª a 8ª série, a APEOESP junto a outros setores tentou, sem sucesso, impedir a municipalização na cidade.

Em alguns municípios a municipalização foi barrada devido a movimentos muitas vezes desencadeados, ou reforçados, pela ação da APEOESP. Em outros a mesma ação resultou em modificações nos acordos entre o estado e as prefeituras.

Em final do ano de 97, a APEOESP reedita uma proposta que havia nascido em 1993 no Fórum Permanente de Valorização do Magistério da Educação Básica, formado por entidades representativas de vários setores da educação junto ao MEC. Propõe um Sistema Único de gestão dos recursos educacionais que reunisse toda a verba vinculada ao ensino, da União aos Municípios, e cobrisse o

ensino básico considerando da pré escola ao ensino médio. A partir de um custo/aluno obtido pela divisão destes recursos, o sindicato chega à conclusão de que em São Paulo tal Fundo deveria dispor de R\$ 6,6 bilhões.

Segundo Rose Neubauer, secretária de educação, os recursos disponíveis para o ensino fundamental no estado era da ordem de R\$ 2,7 bilhões, até 1997. Com o funcionamento do FUNDEF, a partir de janeiro de 1998, este valor sobe para aproximadamente R\$ 3,8 bilhões.

Mais a frente retomaremos as divergências quanto à proposta em relação à formação do Fundo de gerenciamento dos recursos quando abordarmos o debate nacional sobre o tema.

Como apoios mais claramente definidos à política de municipalização iniciada pela SEE citaríamos as posições da UDEMO (Sindicato dos Especialistas de educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo) que representa os diretores e vice-diretores de escola e o CEE (Concelho Estadual de Educação). Ambos tiveram uma postura de apoio, compreendendo como urgente as medidas de descentralização via municipalização, embora apresentassem algumas preocupações com os riscos de que este processo fosse realizado sem a necessária transparência e controle pela sociedade civil.

A UDEMO também listou “aspectos negativos” da municipalização à semelhança da APEOESP: falta de clareza quanto a vida funcional dos profissionais, perigo de “pulverização” e piora da rede, diminuição de verbas para pré escola, fixação do mínimo anual pelo Presidente da República, o que poderia causar rebaixamento dos custos e piora da qualidade. Porém, este sindicato não fez oposição propriamente à medida. Buscou informar suas bases sobre a legislação do Fundo e sugeriu aos prefeitos que criassem suas próprias redes de ensino fundamental ao invés de firmar convênios, que são temporários e menos “seguros”. As críticas da UDEMO à SEE foram em relação ao modo “autoritário”, “fechado”, pouco esclarecedor, com que, a seu ver, o programa de parceria e municipalização foi encampado no estado.

Já o CEE apoiou totalmente tanto o programa de parceria inicial do governo como a política induzida pelo Fundo criado a partir da Emenda 14. Na tentativa de fiscalizar o cumprimento de aplicação dos 60% dos recursos do ensino fundamental com os salários, deliberou que iria “vistar” periodicamente a folha de pagamento dos municípios e estado. E colocou-se a disposição das prefeituras para assessorar na criação dos Conselhos Municipais de Educação.

Alguns dados nos mostram a evolução das matrículas do ensino fundamental nos últimos anos:

²⁰ O processo acabou sendo suspenso pela Secretaria Municipal de Educação, que preferiu rever os termos do acordo, com receio de que estivesse assumindo maior de alunos do que poderia. Sua rede de ensino fundamental já

QUADRO 6 - TAXA DE PARTICIPAÇÃO POR VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA

ANO	ESTADO	MUNICÍPIO	PARTICULAR	TOTAL
1990	78,6	9,3	12,1	100
1991	78,9	9,4	11,7	100
1992	79,7	9,7	10,6	100
1993	80,1	9,7	10,2	100
1994	79,6	9,7	10,6	100
1995	79,0	9,7	11,3	100
1996	77,3	11,1	11,7	100
1997	71,5	16,6	11,9	100

Cie – Centro de Informações Educacionais – SEE - Série Histórica

Em julho de 98, a SEE aponta que a participação do poder local na manutenção do ensino fundamental aumentara de 16,6% em 1997 para 18,6% em 1998. A rede estadual, porém, continuava atendendo 70% da clientela deste grau de ensino (Escriba, SEE, Julho de 98, mimeo.).

Depois desta idéia geral sobre o que vimos como medidas descentralizadoras na educação estadual paulista, passaremos a um breve resgate dos debates que envolvendo o mesmo tema, ocorriam antes ou durante a formulação da política pela SEE.

1.2.2- REFERENCIAIS SOBRE A TEMÁTICA DA DESCENTRALIZAÇÃO

Boa parte dos trabalhos acadêmicos sobre os problemas educacionais na última década têm apontado a má gestão do sistema de ensino público como empecilho a resolução dos mesmos. Ao longo da década de 80 a centralização de poderes na União é duramente criticada. A descentralização de espaços de decisão e acompanhamento das políticas educacionais surge como uma das “bandeiras” de democratização da sociedade, como modo de facilitar o acesso da população aos órgãos de controle local e se evitar os “caminhos tortuosos” pelos quais o dinheiro desaparece entre os órgãos centrais e a própria realização do serviço.

Partindo desses argumentos, um movimento de descentralização das atribuições entre as três esferas de poder é de certo modo inscrito na Constituição de 1988 e passa a ganhar corpo nos dez anos seguintes. Redes de serviços de saúde e educação pública vão tendo sua administração descentralizadas para os estados e municípios. No caso da educação esse processo já vinha se iniciando no norte e

nordeste do país desde a década de 70 e nas décadas de 80 e 90 passa a ser uma das diretrizes das políticas educacionais em quase todos os estados do país.

Embora, a concepção de sistema descentralizado esteja presente na legislação brasileira, o envolvimento dos municípios na manutenção do ensino não se deu de modo homogêneo, devido a uma série de fatores.

Dado que a lei estabelece a vinculação de recursos para a educação desde a União até o Município e que, como já lembramos, a Constituição de 88 redefine competências e dotações nos impostos recolhidos entre as esferas de poder, durante os últimos anos os municípios passaram a ser muito mais pressionados pelas instâncias estaduais e federais para que assumissem responsabilidades com o ensino.

Podemos dizer também que criou-se ao longo desta última década um consenso sobre que **em tese** as medidas de descentralização na gestão do sistema público de ensino teria suas virtudes. Porém, a partir de uma série de trabalhos que analisaram experiências de descentralização por via da municipalização do ensino no norte e nordeste do Brasil assim como em outros países da América Latina, vêm se amadurecendo críticas e advertências sobre os riscos que um processo de descentralização pode comportar.

Félix (1997) pensando a experiência de estados do norte e nordeste, Arelaro (1989) em São Paulo e Schmidt (1992) relatando o caso do Paraná na última década, demonstram em suas pesquisas sobre a descentralização da gestão educacional, como o poder pode se reconcentrar em nível local e manter, até agravando, a situação precária das condições de ensino. A falta de uma desconcentração real de recursos, de assistência técnica aos municípios, as ingerências das práticas repressivas e fisiológicas que em nível local podem ser muitas vezes tão ou mais violentas que nas burocracias mais distantes, seriam problemas a se considerar nos processos de descentralização. As possibilidades de participação da comunidade também não estão dadas somente pela descentralização financeira ou administrativa dos sistemas de educação. Um projeto político democrático na localidade é necessário para que tal aconteça.

A partir destas constatações, alguns pesquisadores vêm tentando avançar em orientações teóricas e práticas para que um processo de descentralização possa se conjugar a um esforço de melhorar o sistema educacional público.

Souza e outros autores reunidos em uma publicação do IBEAC – Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário (IBEAC, 1995), sistematizam uma série de recomendações para que um processo de descentralização, via municipalização do ensino, se constitua em uma satisfatória alternativa de gestão do sistema público de ensino em sua totalidade.

Seriam condições para isso:

- . a elaboração de planejamentos estratégicos coordenando diversos esforços e esferas administrativas, que se constituísse, por exemplo, em um Plano Nacional de Educação a ser desenvolvido em médio e longo prazo;

- . a definição de parâmetros para regular a interação entre as esferas federais, estaduais e municipais, com estabelecimento de prioridades e regras claras, negociadas e duráveis de atribuições de cada esfera e de repasses de recursos;

- . a ação redistributiva do poder público estadual e federal, pois existem grandes diferenças entre os municípios quanto aos recursos disponíveis, o tamanho da rede de ensino, a capacidade de organizar e administrar um sistema de educação fundamental. Seria mesmo necessário avaliar-se caso a caso a conveniência de municipalização.

Nos marcos da política federal, começamos a ver novos desdobramentos a partir do início da década de 90. Entre 1993 e 1994, o MEC coordena um debate sobre o Plano Decenal de Educação, com a participação de entidades representativas da sociedade organizadas no Fórum Permanente de Valorização do Magistério da Educação Básica. Neste momento começa a surgir propostas concretas de formas de organização e regulamentação nas relações entre União, Estados e Municípios na gestão principalmente dos recursos públicos. Como se promover a fiscalização de cada esfera administrativa, forçando-a a assumir suas responsabilidades constitucionalmente estabelecidas? Como construir um sistema que garanta a integração e redistribuição destes recursos segundo necessidades regionais?

A formulação inicial da criação de Fundos para Desenvolvimento da Educação Básica surge aí, oriunda do Fórum Permanente.

Como já dissemos em outro momento, em novembro de 1996 o Congresso Nacional aprova a Emenda Constitucional 14, criando o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Os debates que antecederam a aprovação da lei, entre 1995 e 1996, giraram em torno de concepções de políticas descentralizadoras e dos impactos presumíveis pela aplicação das mesmas na educação. Julgamos importante recuperar em linhas gerais as idéias contidas na proposta e as divergências que formavam referenciais sobre o tema desde o ano de 1995.

- . O Fundo de Manutenção e de Valorização do Magistério é de natureza contábil e estabelece mecanismos de gestão de recursos, entra recursos dos municípios e do estado e depois os redistribui segundo o número de alunos matriculados em cada rede.

- . Estabelece prazo de seu funcionamento em 10 anos.

- . Estabelece prioridade ao ensino fundamental, no qual deverá ser aplicado no mínimo 60% dos recursos dos estados e municípios.

. Estabelece um valor para custo aluno de 300 reais anuais e define que caberá à União complementar recursos dos estados que não atingissem tal patamar.

As entidades de profissionais do ensino, e muitos pesquisadores da área de financiamento da educação, representadas no Fórum Nacional posicionam-se ou contrárias ou muito cautelosas em relação a criação de tais fundos estaduais. As principais críticas seriam:

. Em sua formulação está implícita a redução dos investimentos dos recursos federais no ensino básico. Dado que os municípios já deveriam arcar sozinhos com a educação infantil, pré-escolar e supletiva, os repasses estaduais e federais seriam imprescindíveis²¹. Sem o que, os municípios talvez tenham que “congelar” o atendimento daqueles setores para dar conta da prioridade. Porém tanto os movimentos por creches como pela educação de adultos têm pressionado o poder local para satisfação de suas necessidades educacionais, o que tornaria o conflito dificilmente administrável nos municípios²². Entre os críticos do Fundo como está proposto se encontra Oliveira (1997), que aponta o fato de que muitos estados e municípios já vêm ultrapassando o vínculo de 25% de seu orçamento para dar conta de suas atribuições. Cita o caso de MT, RS, SP e RJ. Segundo o autor, as regras que institui o Fundo não são ainda confiáveis pois não há garantias de que serão coibidos o favorecimento, o clientelismo político e boicote aos prefeitos adversários.

. O governo federal estaria quebrando um acordo selado junto ao Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública, já que durante os debates sobre o Plano Decenal de Educação haviam chegado a uma proposta de estabelecimento de um piso salarial profissional nacional (PSPN), que na época girava em torno de R\$ 431,07,00 por uma jornada de 40 horas. Segundo o projeto de criação dos fundos estaduais,

²¹ Reforçando seus argumentos, as entidades do magistério baseiam-se em informações de que os municípios ainda se constituem no elo mais fraco entre as esferas do Estado brasileiro, do ponto de vista da receita tributária. Portanto vêm como bastante perigosas as estratégias pelas quais os estados e a União tentam se livrar de responsabilidades com o ensino fundamental, que é o que comporta o maior número de matrículas. Em um Suplemento Especial de set. 97, a APEOESP publica dados sobre a distribuição da receita tributária brasileira no ano de 1995, segundo dois pesquisadores do financiamento em educação: o Prof. José Marcelino Resende (USP), conclui que 31% da receita está sob poder da União, 46% dos Estados e 23% dos municípios. De acordo com Barjas Negri, técnico do MEC, os números seriam: 28,5% nas mãos da União, 44,2% nos Estados e 27,3% nos municípios. No que pesem as divergências, conclui-se que os municípios continuam ficando com a menor fatia. (APEOESP, Suplemento Especial, set. 97).

²² No final de 1998, muitos municípios enfrentariam problemas com os cortes de investimento nas creches e pré-escolas. Em Campinas observamos seu agravamento. Além da crise de endividamento vivida pela prefeitura, o fato de perder parte de seus recursos educacionais para o Estado, já que não municipalizou o ensino, fez com que a Secretaria Municipal de Educação anunciasse o congelamento das matrículas no sistema de educação infantil. Em setembro do mesmo ano o Juiz da Infância e da Juventude de Campinas, Erson Teodoro de Oliveira, determinaria, através de uma liminar, que a prefeitura criasse 9.500 novas vagas, para atender a uma lista de espera de crianças entre 0 e 6 anos. O não cumprimento da determinação judicial implicaria o pagamento de multa diária de R\$ 31.500,00. A prefeitura, recorrendo ao Tribunal de Justiça do Estado, admitia que 3.500 delas ficariam sem vagas e que a incorporação das outras 6.000 crianças

o MEC estabelece um salário médio de R\$ 300,00, prevendo um início de R\$ 150,00 para professores de formação em nível médio e em jornada de 20 horas e de R\$ 250 para os de formação superior. Segundo uma perspectiva de carreira projetada pelo governo, os salários poderiam “dobrar” até o momento da aposentadoria do professor.

. Outra discordância dizia respeito ao valor do custo aluno. Segundo cálculos do Fórum, este valor deveria ser de R\$ 521,00 em 1995 e não de R\$ 300,00 como estabelecia o projeto do MEC.

. Por fim, há uma constatação de que esta política de financiamento não inclui aumento dos recursos para a educação, outra reivindicação dos sindicatos de profissionais do ensino assim como de pesquisadores da área²³.

O início da aplicação dos fundos tem criado controvérsias tanto quanto a seu funcionamento e fiscalização, assim como quanto à base dos cálculos do custo aluno²⁴.

Baseados em tais problemas, os opositoristas desta política governamental, têm visto no Fundo como diretriz descentralizadora, um modo de os governos federais e estaduais tentarem transferir responsabilidades com o ensino fundamental, segundo a necessidade de “enxugamento” dos gastos públicos, ou seja, segundo uma orientação colocada na agenda neoliberal que preconiza um estado mínimo.

Quanto à diversidade de lógicas, ou racionalidades, que surgem envolvidas nas formulações de possíveis políticas de descentralização na gestão dos sistemas de ensino, Rodriguez (IBEAC, 1995) identifica algumas abordagens que se cruzam nos referenciais que estamos tentando recuperar:

só seria possível com a extinção do atendimento em período integral para as crianças com idade entre 4 e 6 anos (Folha de São Paulo, 12/11/98. Caderno 3, p. 1).

²³ Segundo dados do MEC o investimento em educação seria hoje de 5,97% do PIB (sendo 4,85% no setor público e 1,12 no privado). Há uma avaliação de outros analistas de que na verdade os gastos públicos ficariam em 3,7%. Na perspectiva do MEC os gastos deverão aumentar até 6,5% do PIB (total dos gastos públicos e privados) ao final dos próximos 10 anos. A proposta das entidades do Magistério é de que os gastos públicos atinjam 10% do PIB ao final deste tempo. Utilizam em seus argumentos as indicações da UNESCO para os países em desenvolvimento (Folha de S. P., 7/5/98. Caderno 1 p. 3).

²⁴ No ano de 1998, início de funcionamento dos Fundos estaduais, o jornal Folha de São Paulo tem publicado uma série de denúncias sobre o uso irregular dos recursos do Fundo em vários estados e municípios. Os Conselhos Gestores do Fundo que deveriam ter sido criados até 31/12/97 em nível federal, estadual e municipal ainda não haviam sido formados e nenhuma fiscalização do Ministério estava sendo feita. O próprio Conselho Federal só viria a ser criado no final de maio de 1998 (F. S. Paulo, 3/98 - caderno 3 p. 8 e editorial de 5/7/98). Em 6/7/98 e em 1º de agosto do mesmo ano o jornal publica matéria sobre denúncias do CONSED e CNE, de que o MEC não estaria cumprindo a lei ao definir o custo aluno. Segundo cálculos das entidades denunciadoras (entre elas o CONSED e a UNDIME), o valor para 1998 deveria ter sido de no mínimo R\$ 400,00, enquanto o governo federal anunciava em R\$ 315,00. O valor do ano de 1999, que já devia ter sido anunciado, ainda era uma incógnita para toda a sociedade (Folha de S. P. 1/8/98 - 3º Caderno p. 6). Recuperando uma entrevista de Barjas Negri, principal teórico e formulador da política que criava os Fundos, vemos que em 1996, o governo projetava um investimento médio de R\$ 495,00 por aluno/ano no ensino fundamental. Esse número parecia a Negri extremamente interessante já que era até bem “...superior aos R\$ 230,00 recomendado pela CEPAL para os países latino-americanos” (Jornal Correio Popular, Campinas - 13/9/96). Pois como foi cair tanto, até chegar-se aos R\$ 315,00 anuais? As divergências quanto a estes números têm gerado ações na justiça. Em março de 98, um grupo de deputados federais do Partido dos Trabalhadores entrou com representação no Ministério Público Federal do DF, pedindo instauração de inquérito para investigar suposta ilegalidade no valor de R\$ 315,00 do custo/aluno anunciado pelo governo para 1998.

. A abordagem economicista, preocupada com a redução do gasto público e que está associada às propostas privatistas das reformas neoliberais contemporâneas.

. A abordagem da eficiência administrativa, que preocupa-se em aumentar a “transparência e eficiência na tomada de decisões”.

. A abordagem de inspiração democrática participativa, segundo a qual a descentralização poderia viabilizar a participação direta da população.

“A determinação de cada uma destas racionalizações é dada pela correlação de forças sociais e pela luta política; a combinação desses fatores é peculiar a um processo político particular. É a ênfase dada a esses diferentes critérios que determina as medidas econômicas e administrativas para a descentralização, o papel designado ao Estado e, principalmente, os níveis de democracia e participação popular possíveis em cada processo descentralizador.”(IBEAC, 1995: 22).

Castro e Carnoy (1996), ao examinarem políticas educacionais descentralizadoras iniciadas nas últimas décadas na América Latina, identificaram fortes tendências a uma motivação de redução de gastos dos níveis governamentais centrais. No caso do Chile, chega-se a assumir mais claramente o caráter privatista das políticas. Segundo os autores, algumas avaliações vêm demonstrando que as medidas por si só não contribuíram até aqui para melhorar a qualidade do ensino. Medidas como a formação e envolvimento dos educadores na condução das políticas e o fortalecimento dos níveis descentralizados seriam complementos essenciais ao sucesso das reformas descentralizadoras. Os autores concluem que enquanto os professores não fizerem suas as reformas, estas não terão efeitos (Castro e Carnoy, 1996).

No estado de São Paulo os debates sobre a descentralização da gestão do ensino público também se inicia nos anos 80, no governo de Franco Montoro.

É grande a quantidade de estudos que ao analisarem os déficits educacionais no estado apontam para a necessidade de envolvimento dos municípios na manutenção do ensino de 1º grau. Argumentam pela possibilidade de se aumentar o “bolo” de recursos para a educação, já que se constata que muitos municípios não vêm aplicando os 25% de seus recursos no setor, como deveriam fazê-lo. Também argumentam pela perspectiva de desburocratização e maior eficiência na condução dos gastos e investimentos. Muitos destes autores são bastante críticos em relação às experiências já realizadas, apontando inclusive os riscos de que as estratégias de descentralização possam vir a servir para o estado ou a união se desvencilhar do ensino básico. Porém, o fato é que ao longo destes anos a manutenção de quase 80% do ensino básico e médio manteve-se a cargo da esfera estadual.

Oliveira (1992) e Barreto (1992) analisaram uma série de programas que foram sendo municipalizados por meio de parcerias entre estado e municípios durante a década de 80 e início de 90.

Entre estes programas estão o da merenda, o de transporte, construção e manutenção de prédios escolares, contratação de funcionários. A pré escola foi totalmente municipalizada e as classes de supletivo das séries iniciais mantidas pelo estado foram sendo também fechadas ao longo destes últimos anos, ficando, portanto a cargo dos municípios.

Os autores concluíram que as parcerias se mostraram importantes iniciativas para resolução mais imediata de alguns problemas da rede de ensino, porém apontaram vários problemas no modo como as experiências foram realizadas. Tais problemas são relacionados à falta de diretrizes explícitas sobre o processo de redistribuição de competências, irregularidades nos repasses de verbas e descontinuidade na execução dos programas. Entre as sugestões feitas para avanço na discussão, estão a construção de parâmetros que definam responsabilidades, redistribuição e repasse de recursos e integração de políticas não só no nível dos estados e municípios mas também com o envolvimento do governo federal.

Como vemos as temáticas da descentralização e municipalização do ensino têm estado presente nos debates educacionais nos últimos quinze anos. Em muito se parecem os diagnósticos, críticas e sugestões para que se avance no sentido da descentralização. As divergências quanto ao modo de fazê-lo são, porém, visíveis.

1.3- O ENFOQUE NA DESCONCENTRAÇÃO

A perspectiva de desconcentração na gestão do sistema de ensino também é uma diretriz clara no programa de governo de Mário Covas. Em 1994, o documento de campanha diria: “Hoje a SE possui uma estrutura afastada dos problemas do ensino...revela-se como uma fonte permanente de orientações contraditórias e de exigências inúteis...há excessiva centralização originando disfunções da máquina administrativa...que é composta de compartimentos relativamente estanques e superpostos” (Programa de Governo...1994, p. 5-6). O “gigantismo” da máquina agravaria, ou causaria, o problema e a falta de mecanismos de “avaliação e controle do serviço prestado” não estaria possibilitando mudanças “qualitativas” na rede. Caberia ao novo governo não só tornar “transparente” os dados sobre o sistema como incentivar a participação da comunidade na solução dos problemas.

Alguns números seriam ilustrativos para se ter uma noção da rede:

- . seriam 360.00 profissionais do ensino
- . 62.000 funcionários
- . 6.700 escolas
- . 6.637.000 alunos, sendo 5.254.000 deles no ensino fundamental

A desconcentração da educação segundo o documento seria a “democratização” do Estado, “...mediante a multiplicação dos centros de poder nas instâncias locais e a procura de aumento da eficiência das políticas públicas pelo controle direto dos usuários” (Programa de Governo...1994, p. 12).

Como fazer a desconcentração de decisões e gerenciamento do sistema? A reorganização e extinção de órgãos da SEE assim como a redefinição das responsabilidades atribuídas às escolas são apontadas como condições para concretização da autonomia a ser definida para as mesmas.

No que toca à estrutura interna da Secretaria, logo no início de 1995 foram feitas modificações nas atribuições e funcionamento de alguns órgãos²⁵. A FDE “...perdeu o caráter de estrutura paralela e autárquica que ganhou na última administração. Esse sistema fazia com que a FDE competisse com a Secretaria em várias das suas funções, que acabavam sendo superpostas. Para reverter esse quadro, houve um corte de 70% de pessoal...esses cortes e ainda outros adicionais, incluindo o de linhas telefônicas, prédios e custeio, representam uma economia de R\$ 24 milhões por ano”(Boletim Informativo Fazendo Escola, Ano 1 nº 2). Reestruturada, a FDE passaria a um “braço operacional da Secretaria”, reservada a função de planejamento e decisões sobre as políticas ao Gabinete da Secretária. Neste caso, houve concentração de poderes, que segundo nos parece encontrou justificativas na racionalização dos gastos e na necessidade de controle centralizado na implementação das reformas que estavam por vir.

As medidas denominadas pelo governo de “desconcentradoras” seriam outras. Vejamos a seguir.

A extinção das DREs – Divisões Regionais de ensino, foi a primeira medida educacional do governo, em janeiro de 1995. Com isso, as Delegacias de Ensino passavam a ser o órgão intermediário entre a escola e a SEE. O segundo passo para fortalecimento das Delegacias foi a realização de um processo de escolha dos Delegados de Ensino como nunca havia sido feito antes. Suprimia-se o processo de indicação dos delegados pelos políticos locais e instituía-se um sistema de seleção com provas e apresentação de projetos de trabalho por parte dos interessados em dirigir a Delegacia. Tal processo foi realizado ainda no primeiro semestre de 1995. Prevvia-se que a comunidade e a SEE realizariam uma avaliação dos Delegados após dois anos de mandato, mas esta avaliação não ocorreria até o final do período estudado.

Parece-nos que o processo de seleção destes Delegados foi fundamental para a continuidade das inovações que a SE viria a anunciar em seguida, pois caberia a eles liderar a implementação das mesmas.

Uma terceira medida foi o aumento no valor dos recursos financeiros destinados às Delegacias e às escolas. Segundo documento da SEE de fevereiro de 1997, esses valores teriam aumentado de R\$ 4

milhões em 1994, para R\$ 44 milhões em 1995 e para R\$ 170 milhões em 1996 (Educação Paulista: Corrigindo Rumos – O que já Mudou, 1997).

Em 1998 passa a vigorar as Normas Regimentais Básicas das Escolas Estaduais, que revogam o Regimento Comum das escolas, que durante as duas últimas décadas norteou o funcionamento das mesmas. Cada escola deveria, a partir de então, elaborar seu próprio regimento e um plano quadrienal de gestão, definindo objetivos, metas e modo de organização interna para controle e avaliação de seus resultados. Segundo a SE estas mudanças forçariam, ou possibilitariam, a maior participação dos pais e alunos na gestão da escola, propondo soluções e fiscalizando a prestação dos serviços educacionais.

No conjunto, estas medidas não despertaram grandes críticas dos atores sociais envolvidos, ao menos não o fizeram publicamente. Quanto à extinção das DREs e seleção dos Delegados, apenas o sindicato dos diretores de escolas (UDEMO), embora concordando com a medida, questionou o modo como a extinção das DREs foi realizado, causando uma “desorganização” no início do ano letivo de 1995 e aumentando os trabalhos nas Delegacias. Uma pesquisa realizada em 1996, apontou o alto grau de aprovação de técnicos da burocracia interna sobre estas duas medidas, totalizando índices de 88% para a extinção das DREs e 82,4% em relação ao novo sistema seletivo. Os mecanismos de descentralização dos recursos financeiros também foram vistos como tendo sucesso pela maioria que participou da pesquisa (NEPP, Relatório Integrado, 1996).

Porém, se tais medidas não despertaram oposições, também podemos dizer que não provocaram grandes expectativas. Qual o nível de poder decisório que estava de fato sendo desconcentrado? Além da administração de recursos financeiros para compra de materiais pedagógicos e de consumo pelas Delegacias e escolas, o que surgia como novas atribuições? Se os Conselhos de Escolas de caráter deliberativo já existiam formalmente desde 1985, e se por outro lado a definição de diretrizes quanto à organização curricular, do tempo e do espaço da escola já estavam decididas pela Secretaria, qual o grau de autonomia que se dizia aumentar nas escolas?

Estas foram as questões levantadas pelos sindicatos do magistério.

A SEE realçou como positivo no processo de desconcentração a proposta de que a capacitação dos professores passaria a ser definida nas Delegacias, conforme demanda das escolas. Caberia aqui descrevermos em linhas gerais o PEC – Programa de Educação Continuada, que se constituiu na política de formação de profissionais da educação na gestão que enfocamos. Tal política caminhou na direção de descentralizar a organização de demandas e oferecimento de cursos e oficinas aos professores. À SEE caberia firmar os convênios com universidades, centros de pesquisas ou profissionais que mais interessassem e contribuíssem com as necessidades dos professores de cada

²⁵ Veja-se no anexo 4 o organograma da SEE.

região do estado. Este foi dividido em 19 pólos e foram feitos convênios com seis universidades e outras organizações como o CENPEC e a Escola da Vila, localizada em São Paulo. A filosofia que orientaria o Programa teria partido do Gabinete da Secretária e só depois a CENP teria sido chamada a coordenar o andamento do trabalho de formação. Às Delegacias de Ensino, em cada região, caberia dirigir o planejamento, execução e avaliação dos cursos, fazendo a ponte entre as escolas e as instituições conveniadas. Modificava-se, assim, a estrutura mais centralizada de oferecimento de cursos que até então predominara.

Segundo Vera Wey, responsável pelo acompanhamento do Programa junto à CENP – Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas da SEE, o PEC teria sido pensado de modo a movimentar a escola, preparando dirigentes, vistos como as lideranças essenciais, para manter um trabalho pedagógico global, com acompanhamento e avaliação de resultados (Ação Educativa e PUCSP, Colóquio..., 1996). Nos documentos da SEE vincula-se uma concepção de formação que vá além dos cursos sobre conteúdos específicos e metodologias de ensino, propõe-se que estes possam contribuir para se pensar a escola como um todo, considerando-se aspectos de sua gestão, da avaliação, do trabalho em equipe. Em um debate público realizado na PUC São Paulo em 1996, podemos ver alguns desencontros nas orientações ou nas concepções de formação que estavam sendo veiculadas. Professores da UNICAMP, UNESP, USP, PUC de São Paulo e Campinas, relatando seus contatos com as Delegacias de Ensino, convergiam para uma preocupação importante: no geral, embora houvesse exceções, as escolas e Delegacias estavam pedindo algo diferente do que a SEE registrava em seus documentos, as prioridades não pareciam coincidir. A grande solicitação continuava sendo de cursos sobre conteúdos muito específicos a serem ministrados em cada disciplina. O tema da gestão, trabalho coletivo, avaliação, surgia na fala de alguns Delegados, mas não como um modo de se “mexer na escola como um todo”, pois estes temas surgiam como voltados aos “especialistas”, que administram a escola. Um projeto que visasse alterar significativamente as relações do trabalho educacional como um todo deveria ter um desenho diferente do PEC, teria que necessariamente ser pensado e realizado dentro da escola, por todos os seus segmentos conjuntamente e a partir do conhecimento e da prática levada a cabo no local de trabalho.

Embora a maioria dos professores debatedores reconhecessem o avanço do PEC em relação aos programas de formação anteriores, mostraram preocupação com o fato de que a SEE parecia não avaliar os mesmos e por isso podia acabar incorrendo nos mesmos erros e limites. Sérgio Leite, da UNICAMP, mencionou pesquisas que apontavam que apesar de todos os esforços realizados até então, a escola não estava mudando na prática, embora mudasse no discurso.

Miriam Warde, professora da PUC, resumiria a crítica mais radical ao Programa: este estaria sendo pensado mais uma vez como uma demanda de “projetos”. O projeto seria a tentativa de fazer a escola “pegar no tranco”, quando os problemas centrais, como falta de professores qualificados com uma boa formação inicial, a falta de incentivos nos salários e carreira e o alto grau de “periculosidade” vivido nas escolas, não estariam sendo atacados. Estes problemas inviabilizariam qualquer melhora no ensino (Ação Educativa e PUCSP, Colóquio..., 1996).

Considerando-se o grau de descentralização que estava sendo impresso ao Programa, um “cuidado” em especial foi indicado pelos que puderam debater com o governo sua política de capacitação de professores: que houvessem garantias mínimas de que no andamento do PEC não fossem aceitas como “conveniadas” da SEE aquelas faculdades que ao longo das últimas décadas têm sido reconhecidas publicamente como de péssima qualidade na formação de docentes.

De outro lado, também surgiram divergências em relação ao estabelecimento de critérios para se avaliar o Programa. O rendimento dos alunos nos testes padronizados do SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo, fora definido pela Secretaria como medida do sucesso ou insucesso da formação implementada. Mas avaliar a formação pelo rendimento dos alunos seria problemático, diriam acadêmicos e sindicatos do magistério. Muitos fatores influem na aprendizagem, por exemplo o número de alunos por classe, a permanência do aluno e dos professores na escola, os salários, a rotatividade dos professores e diretores e as condições concretas de vida dos próprios alunos.

Uma polêmica presente no debate sobre a política de formação da SEE foi referente ao papel do Banco Mundial na definição dos projetos a serem priorizados nesta área. Acusada de estar sendo “dirigida” por “interesses” do Banco, Vera Wey defendeu-se dizendo que este, embora fosse o financiador do Programa, não teria imposto orientações ao mesmo. Wey reconheceu, porém, que o Banco teria tentado fazê-lo: “Discutimos com o BM que não tínhamos um projeto fechado em termos de objetivos, de detalhamento de metodologias, tivemos que brigar muito para mudar a concepção de capacitação que o Banco tem, na medida em que acreditamos que só a partir do acompanhamento do trabalho na escola e dos resultados que os módulos do projeto estiverem oferecendo, teríamos condições de adequar a proposta. As demandas estão fixadas para um primeiro momento, para uma primeira abordagem” (Ação Educativa e PUCSP, Colóquio ..., 1996).

Apesar das observações que se remetessem aos limites da proposta e aos cuidados a serem tomados no encaminhamento da mesma, pudemos ver que os representantes da academia que se manifestaram neste Colóquio, não se posicionaram frontalmente contrários ao Programa. Talvez até

porque o problema da formação seja tão sério que qualquer política que minimamente procure organizar uma ação para superá-lo seja melhor que a ausência de uma política para o setor.

Os sindicatos do magistério em princípio viram com bons olhos a descentralização e busca das universidades para oferecer a formação. Porém, criticaram o fato de as demandas estarem sendo decididas pelos Delegados de Ensino, sem um debate nas escolas: "...a fala da lideranças não pode ser colocada como a voz do professor, diriam. Esse projeto pode estar sendo feito a partir das necessidades percebidas pelos escalões intermediários" (PUC, Colóquio..., 1996). Também o fato de que o Programa estivesse voltado somente a uma parcela do ensino fundamental, prioritariamente aos professores de 1ª à 4ª série, foi bastante questionado. Nos planos da SEE menos da metade dos professores teriam acesso aos cursos.

Em maio de 98, fazendo uma avaliação de sua própria gestão, a Secretária Rose Neubauer afirmaria que qualquer proposta de ampliar o programa de capacitação "...seria muito difícil, o Estado tem 240 mil professores e não conseguimos atingir a totalidade. Temos R\$ 30 milhões para o projeto e acho que temos atendido uma grande quantidade de docentes" (Jornal da Tarde, SP, 4/5/98, 19 A). Segundo a APEOESP, até o início de 1998, apenas 10% dos professores teriam sido atingidos pelo Programa. Não dispomos de dados posteriores.

Saindo da temática da capacitação, a qual nos referimos apenas para ilustrarmos um dos aspectos da descentralização ensaiada pela Secretaria, voltemos ao tema mais geral da desconcentração administrativa do sistema. Encaminhando-nos para a conclusão deste tópico, mencionaríamos aqui, a percepção da UDEMO, que em contato com diretores e vice diretores de escolas avaliaria que não estaria havendo desconcentração de poderes, mas de serviços e funções burocráticas. Alguns de seus membros nos relataram que os diretores reclamavam do aumento do controle burocrático sobre as escolas.

Apesar de um certo ar de descrença quanto às inovações na desconcentração da gestão, vemos que nos boletins e jornais do primeiro semestre de 1998, estes sindicatos preocuparam-se em subsidiar discussões para elaboração das regras regimentais e dos planos de trabalho das unidades escolares. A APEOESP, por exemplo, organizou debates regionais sobre o Conselho de Escola, reafirmando que "...agora mais do que nunca, o C.E. está sendo chamado a debater e decidir sobre os rumos da escola".

Por certo, os impactos de tais medidas sobre as escolas só poderão ser avaliados no futuro. O que tentamos fazer aqui, de modo sucinto, foi apresentar as medidas, suas justificativas e as percepções de alguns atores sociais que se manifestaram sobre elas.

1.4- A AVALIAÇÃO DO SISTEMA

Em Abril de 1996 é criado o SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo. Segundo a SEE tal sistema teria o objetivo de “estabelecer uma cultura avaliativa” na rede e permitir seu “monitoramento” pelos planejadores de políticas no estado. Às escolas, o SARESP traria indicações sobre quais aspectos da capacitação de professores deveriam ser priorizados.

Foi montada uma equipe com representantes dos órgãos centrais da Secretaria (ATPCE, CEL, COGSP, CENP), sob coordenação da FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação. Em cada Delegacia de Ensino foi montada uma equipe composta por supervisores e assistentes técnico-pedagógicos, que treinou equipes escolares, acompanhou e executou todas as etapas da avaliação. Cada escola formou sua equipe de professores para aplicar, corrigir e analisar as provas e redações. Foram realizados provas de Português com redação, Matemática, Ciências, História e Geografia.

Em 1996 foram avaliados alunos da 3ª e 7ª séries do ensino fundamental, em 1997 os de 4ª e 8ª e em 1998 os de 5ª série do ensino fundamental e 1º ano do ensino médio. Além das provas específicas sobre o conteúdo das disciplinas escolares, a metodologia do SARESP incluiu questionários a serem respondidos por pais, alunos e diretores, a fim de obtenção e cruzamento de informações e avaliações que estes diferentes segmentos faziam da escola, em suas condições físicas, organizacionais e pedagógicas. Portanto, conforme argumentou a SEE, o SARESP foi montado de modo a checar não só o nível de aprendizado dos alunos, mas também de modo a identificar variáveis extra ou intra-escolares que estivessem influenciando os resultados obtidos. A avaliação seria da escola e não do aluno.

Todas as escolas estaduais passaram pelos testes, as redes de ensino municipais e as escolas particulares puderam optar por fazê-los ou não.

Quando anunciado o início da aplicação das provas, a SEE enfrentou alguns questionamentos sobre a idéia de divulgação dos resultados publicando os nomes das escolas e dos alunos. Afirmou que não publicaria os nomes dos alunos, mas não comprometeu-se em não identificar na imprensa as escolas e seus resultados. Após cada testagem, a imprensa publicou os nomes das escolas com melhor desempenho, no estado.

Por meio de outros olhares, que também consideramos avaliativos, a SEE partiu para a identificação das “escolas eficazes”, ou “escolas que brilham”. No Jornal Escola Agora, criou-se um encarte chamado “Mapa do Sucesso”, em que uma “cultura do sucesso” seria o eixo. Aí foram sendo publicadas experiências consideradas como “bem sucedidas”. Na grande maioria das vezes, as experiências relatadas eram muito simples, como por exemplo a de uma professora de 1ª série que leu um livro para seus alunos e incentivou a confecção de bonecos, ou de outro que utilizou música em

aula. Percebemos que a ênfase do encarte era no estímulo à atividades consideradas “criativas”, que saíam da rotina comum da sala de aula.

Quanto ao SARESP, não encontramos, nos documentos analisados até aqui, manifestações significativas de apoio ou oposição. A aplicação de testes de rendimento escolar também não se constituía em um “novidade”. Desde 1990, a SEE vinha participando de avaliações realizadas pelo MEC e em 1992 a própria Secretaria institui o “Programa de Avaliação Educacional da Rede Estadual”²⁵. Como inovação, o SARESP, traz o fato de que não operaria com amostragens, mas avaliaria todas as escolas com um mesmo instrumento e de uma só vez.

Em suas iniciativas no campo da avaliação, a SEE têm sido assessorada por instituições como a FUNDAPE e Fundação Carlos Chagas. Muitas destas experiências têm sido realizadas com financiamentos do Banco Mundial. Entre elas estariam as avaliações sobre influências entre situação social e desempenho escolar de alunos do ensino médio (década de 80); e sobre os impactos de inovações educacionais na aprendizagem dos alunos. Entre estas inovações estariam o Ciclo Básico, introduzido em 1983, a Jornada Única, introduzida em 1988, e a Escola Padrão, criada em 1991.

Em um plano mais amplo, um grande debate teórico e político vêm se aprofundando sobre a avaliação dos sistemas de ensino no Brasil. Surgem diferentes entendimentos sobre como esta deveria se dar.

Um enfoque presente entre os formuladores das políticas públicas, no âmbito federal e estadual, é aquele em que a avaliação tem sido vista como um instrumento de gestão educacional. Esta compreensão é expressa nas orientações dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, que vêm exercendo forte influência sobre aqueles países que lhes tomam empréstimos para fins educacionais. Documentos produzidos pela Unesco-Unicef, Cepal e variados departamentos e órgãos que pensam e acompanham as reformas de ensino pelo mundo a fora, têm manifestado uma preocupação muito grande com o desenvolvimento de sistemas nacionais e internacionais de avaliação. Algumas medidas surgem como formas de se aprimorar o monitoramento das metas educacionais através das avaliações de aprendizagem, de impactos das políticas, da qualidade dos insumos (livros didáticos, professores, proporção professor/aluno, treinamento de professores etc.), das pedagogias e interações em salas de aulas e do desempenho dos mercados de trabalho (como demandas do emprego e salários oferecidos aos alunos formados).

Laurence Wolff, técnico do Banco Mundial, aponta que em 1991 o Banco fazia as seguintes recomendações aos países da América Latina:

. que se mobilizasse lideranças para elaboração de planos de avaliações periódicas;

. que se incentivasse a formação de técnicos e pesquisadores em avaliação de políticas, mantendo-se, porém, pequenos os departamentos governamentais de avaliação e estimulando-se a criação de agências externas independentes “sem fins lucrativos”;

. que se utilizassem pesquisas por amostragem ou provas para efeito de avaliação, onde possível (Wolff, 1997).

Segundo Wolff, na América Latina, os governos vêm cada vez mais assumindo o compromisso de estabelecer sistemas avaliativos. Algumas orientações, porém, ainda seriam cabíveis:

. é preciso um compromisso nacional com a transparência na educação. As empresas, inclusive, precisam ser convencidas da importância de tais avaliações para suas empresas;

. as avaliações deveriam ser organizadas de modo a se permitir a identificação das “escolas eficazes”. Como escolas eficazes o autor exemplifica aquelas que obtêm notas “mais altas que as esperadas dado o perfil sócio-econômico com que se trabalha;

. deveria ser buscado um “alinhamento” entre as políticas de formação do professor, de estabelecimento de currículos e oferecimento de livros e materiais pedagógicos às escolas;

. deveria se pensar em exames de final de curso, de alta exigência ou de competências mínimas conforme possível, principalmente no nível secundário;

. as universidades precisariam ser estimuladas a desenvolverem pesquisas no campo da avaliação;

. recomenda-se que os países da América Latina busquem aproveitar as experiências de instituições que já avançaram nas pesquisas, “pegando carona em seus modelos” ou operando em “consórcios”, para que a relação custo/benefício seja compensatória. Adverte-se que a montagem de sistemas nacionais de avaliação custa caro e que muitas vezes compensa aos países sem um *Know-how*, pagar pelo serviço a ser realizado por instituições internacionais. Cita os preços “razoáveis” oferecidos pela TIMSS (Third International Mathematics and Science Study), da Associação Internacional de Avaliação Educacional. Tais valores estariam em torno de US\$ 50 a US\$ 200 mil por país.

Em uma linha crítica a tais orientações, Sousa (1997) resume uma série de preocupações que tem sido compartilhadas com outros autores. As concepções de avaliação que vêm ganhando corpo entre os formuladores de políticas estariam centrando o foco no interior da escola, a fim de responsabilizá-las única e exclusivamente pelos baixos padrões de ensino.

A começar pelo conceito de “qualidade”, de que qualidade estaria se falando, ao se padronizar objetivos predefinidos? Os sistemas nacionais de avaliação criados pelo MEC, estariam se baseando em uma visão interna da escola, tomada como micro-sistema, e esta não seria a melhor metodologia para se

²⁵ Através deste programa, 306 escolas-padrão seriam avaliadas em 1992. Em 1994 este número subiria para 818.

compreender o fenômeno educacional. A lógica empregada seria a do controle de produtos e resultados e não de ênfase nos processos de ensino. Segundo a autora, esta metodologia seria uma opção em consonância com uma lógica mais ampla, mercantil, que parte do pressuposto de que é preciso estabelecer competição entre as escolas para que elas melhorem seu desempenho. Uma outra crítica seria de que ao optar pelos grandes e padronizados sistemas de avaliação, os governos estariam, desconsiderando as contribuições de pesquisas que vinham sendo desenvolvidas por muitos acadêmicos ao longo da década de 80. Tais trabalhos atuaram na crítica e denúncias sobre as implicações educacionais e sociais da avaliação com finalidade classificatória, com caráter de controle e adaptação das condutas dos alunos. Souza (1997), firma que, apesar dos discursos contrários, ao direcionar o foco para o rendimento dos alunos, os governos, transferem a discussão da produção da qualidade de ensino no âmbito político, público, para o âmbito técnico e individualizado.

No Brasil, segundo Vianna (1997), o enfoque na avaliação como instrumento de gestão educacional vem se desenvolvendo a partir do final da década de 80. Nos anos 90 o MEC consolidou o sistema de avaliação do ensino fundamental, o SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), e iniciou experiências mais organizadas no ensino médio e universitário.

Ao abordar os projetos de avaliação predominantes no Brasil na atualidade, o autor aponta que estes são, na grande maioria, concentrados em um produto (rendimento escolar), sendo, assim, não um trabalho de avaliação, mas de medida educacional (testing) (Vianna, 1997: 27). Citando Gatti, afirma também que no país “...já se tem realizado um número razoavelmente significativo de avaliações e coletado dados suficientes para possibilitar uma ação direta sobre os problemas já identificados” (Vianna, 1997, p.27). Os resultados estariam a espera de ações políticas mais efetivas.

1.5- A AUTONOMIA DA ESCOLA – DEBATES NO CONTEXTO ATUAL

A temática da autonomia da escola tem surgido com ênfase nos debates educacionais nas últimas décadas. A avaliação de que as estruturas muito centralizadas têm coibido a iniciativa e criatividade das escolas na produção de seu trabalho diário é comum a muitos estudos sobre as dinâmicas internas das escolas. Entre os autores que buscaram sistematizar os debates sobre aspectos relacionados à autonomia da escola como uma diretriz de política educacional citaríamos Silva e Mello (1991 e 1992), Mello (1992), Weber (1992) e Warde (1992).

Na perspectiva das primeiras autoras citadas, a autonomia da escola seria uma promissora saída para os problemas educacionais, pois forçaria o envolvimento da comunidade no cotidiano escolar, colaborando na solução dos problemas e fiscalizando os professores e demais profissionais do ensino. A

autonomia da escola deveria ser pedagógica, financeira e administrativa, ou seja, seguindo uma estratégia de modernização e “transparência” da gestão. Tanto os recursos humanos como materiais estariam sendo mal geridos e a autonomia, ao envolver os usuários na realização do serviço educacional promoveria maior moralização e eficiência nos gastos dos materiais de consumo e na contratação e avaliação dos profissionais da escola. Esta abordagem cruza conceitos da gestão participativa, democratização e moderno gerenciamento dos recursos. Seus proponentes compartilham diagnósticos e pressupostos que vários organismos internacionais formuladores de políticas públicas vêm produzindo e divulgando.

A última autora citada, Warde, trabalhando numa perspectiva crítica aos pressupostos mencionados acima sistematiza argumentos que sustentam o pensamento dos que olham com mais cuidado e menos “otimismo” as reformas descentralizadoras que se iniciam no Brasil. Vejamos alguns de seus argumentos.

Segundo Warde (1992), a discussão sobre autonomia da escola nos mostra que o tema vem ganhando nova apropriação. Nas décadas de 50 e 60 a autonomia reivindicada ou proposta era a da liberdade de se experimentar pedagogias e currículos alternativos na tentativa de barrar os já tão altos índices de reprovação e evasão; na década de 70 o debate se esfriou com políticas anti-liberalizantes de centralização, publicamente defendidas; já nas décadas de 80 e 90 ela surge como mecanismo de liberar a escola das “amarras” do Estado. Pois é aqui que se iniciam os conflitos entre os autores: as propostas de autonomia da escola não estariam sendo pensadas como mecanismos de se deixar às comunidades a solução de problemas que o Estado não está conseguindo resolver?

A crítica central de Warde recai sobre um dos pressupostos que tem orientado as propostas governamentais de um projeto de autonomia da escola no Brasil. Tal pressuposto seria aquele que sustenta como uma boa estratégia o rompimento com as medidas e políticas que tratam todos os estabelecimentos homogeneamente. A diversidade e a identidade institucionais deveriam balizar o tratamento das escolas públicas, já que no setor privado estas estratégias são vistas como otimizadoras dos resultados. A perspectiva de privatização, assim, surge livre de qualquer conflito ideológico, mas como estratégia de melhor gerência: eficiência, criatividade, flexibilidade, que seriam “marcas” da escola privada e estariam ausentes da escola pública. Para os críticos, como Warde, as reformas educacionais em andamento no Brasil, estariam preconizando uma autonomia na escola fundamental que se confunde com a introdução de regras de mercado na gestão do ensino. Se no ensino fundamental não se defende abertamente a privatização, no ensino médio e superior esta tem sido defendida publicamente por setores do governo, seja lá através da cobrança de mensalidades dos alunos, no

Ensino superior, ou pela distribuição de bônus saídos dos cofres públicos para que os estudantes busquem as escolas privadas, no caso do Ensino Médio.

Também um outro argumento dos que se mostram cuidadosos quanto às propostas de autonomia no contexto atual, é aquele que relativiza a relação autonomia-qualidade de ensino. A perspectiva de que a autonomia da escola possa ser estratégia para qualidade de ensino não é, em si, equivocado. Segundo Warde reconhece-se a necessidade de se romper estruturas burocráticas e extremamente hierarquizadas na tentativa de promover na escola uma maior agilidade na solução de problemas práticos do dia a dia. Porém, há problemas fundamentais que de algum modo contribuem para emperrar a exploração de um relativo grau de autonomia que as escolas já possuem. A autonomia pedagógica, por exemplo, que deveria ser o objetivo central de qualquer projeto de autonomia escolar, só seria promovida com capacitação e condições de trabalho dignas para os profissionais do ensino e recursos suficientes para a manutenção da escola. Qualquer projeto que não partisse destes princípios não seria promotor de uma real autonomia da escola.

Considerados, ainda que de modo muito resumido, os conflitos básicos entre algumas orientações que têm marcado o debate sobre a autonomia da escola como estratégia de gestão educacional, terminaremos lembrando o fato de que a LDB aprovada em 1996, indica a necessidade e as várias possibilidades de que a escola venha a se organizar com um grau de autonomia bem maior que o permitido legalmente até aqui. Alguns sistemas estaduais de ensino têm caminhado para mudanças neste sentido e citaríamos o exemplo do Estado de Minas Gerais que tem se antecipado na experimentação de desconcentração-reconcentração do sistema por via da autonomia da escola, de um modo bem mais radicalizado que em São Paulo. Castro e Carnoy (1997) e Costa (1997) retratam em detalhes as reformas educacionais implementadas naquele estado entre 1991 e 1998.

Em São Paulo os debates sobre a desconcentração administrativa vinham ocorrendo desde a última década. A extinção das DREs, como já vimos, era uma hipótese prevista. Quanto à autonomia da escola, tais debates informaram o projeto de Escola-padrão, iniciado em 1992. Segundo seus proponentes, tal projeto almejava o fortalecimento institucional da escola, que passava a contar com repasses de recursos financeiros, recursos pedagógicos enriquecidos como bibliotecas e laboratórios, a fixação dos professores com dedicação exclusiva e horários para integração da equipe de profissionais.

A reforma que se inicia em 1995 extingue o projeto Escola-padrão, argumentando que este criara distorções na rede, não repercutira em melhoras significativas no desempenho dos alunos e se tornara inviável pois encarecera demais. Uma escola padrão chegava a custar 40% mais caro que outra comum.

Não houve uma defesa clara do projeto quando este foi extinto, talvez porque muitas das

medidas tomadas com a reorganização da rede física no final de 1995 expandisse para todos alguns direitos que antes se reduziam a estas escolas. Talvez também porque aqueles que poderiam ter organizado mobilizações contrárias, os Sindicatos do magistério, tivessem também sido contrários a sua criação em 1991. A duração do projeto, por sua vez, foi tão curta (1992-95) que não possibilitou avaliações realmente sérias sobre os desdobramentos que poderiam advir de tal política em relação à autonomia da escola.

As orientações da reforma educacional iniciada em 1995 apontavam a autonomia da escola como tônica. Porém, a estratégia para se atingir tal meta foi bastante diferenciada da estratégia empregada em Minas Gerais, por exemplo ou mesmo no projeto Escola Padrão. Nestes dois últimos casos, o **foco de atenção** foi propriamente a escola e a criação de instrumentos legais e políticos que pudessem localizar aí espaços de decisões e de encaminhamentos administrativos, financeiros e pedagógicos. No caso da reforma paulista a ênfase foi colocada mais nas instâncias administrativas intermediárias, como as Delegacias de Ensino e menos nas escolas. Projetos como a reorganização da rede física, as Classes de Aceleração, a Progressão Continuada, a reforma curricular, e até mesmo o PEC, foram decididos pelos órgãos centrais e implementados sob o controle dos órgãos intermediários. As escolas continuaram meras executoras de tarefas já bem definidas em outras instâncias. Somente no último ano de governo, a SEE anunciou as “autonomia” como “bandeira”, a partir da cobrança de que as escolas produzissem suas próprias Normas Regimentais e sua Proposta Pedagógica. A elaboração do “projeto pedagógico” anual já era um procedimento, muitas vezes meramente burocrático, comum a todo início de ano letivo nas escolas. O que se criava de fato em 1998? Qual o grau de autonomia que os encaminhamentos traziam a partir de então? Não vimos até aqui o desencadeamento de um projeto de reorganização institucional que realmente tivesse a escola como **foco central**. De todo modo os desdobramentos das mudanças que podemos ver quando olhamos a política como um todo, estarão por serem avaliados nos próximos anos.

SEGUNDA PARTE

AS ARENAS E OS ATORES SOCIAIS NA DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS

Um estudo sobre processo decisório necessariamente busca resposta para perguntas como: Quem decide o quê? De que modo e por que faz determinadas escolhas?

Responder estas questões não implica apenas em localizar pessoas que individualmente opinam ou fazem escolhas, pois partimos de um pressuposto de que os indivíduos não são isolados e agem segundo fatores culturais históricos, interpretando a realidade segundo o contexto em que vivem. Os motivos que levam a determinadas escolhas refletem uma ideologia, uma percepção cognitiva, afetiva e moral sobre os problemas¹ e o conteúdo das escolhas realizadas expressam a força diferenciada com que os grupos sociais envolvidos direta ou indiretamente com as “questões decididas”, lutam na arena política. “Para compreendermos quem ou que formula políticas, é preciso entender as características dos participantes, os papéis que desempenham, a autoridade e os outros poderes que detêm, como lidam uns com os outros e se controlam mutuamente. Das muitas diferentes modalidades de participantes, cada um exerce uma função especial: os cidadãos comuns, os líderes dos grupos de interesse, os legisladores, os líderes legislativos, ativistas de partidos políticos, magistrados, servidores públicos, técnicos e homens de negócios.” (Lindblom, 1981). Denominamos estes participantes da formulação, ou da tentativa de influir nela, como “atores políticos”, “...dotados de capacidade de articular interesses, formalizar reivindicações e convertê-las em iniciativas, prescrever soluções, promover sua solução ou impedir que as decisões sejam implementadas” (Martins apud Tapia, 1994: 20).

Na parte anterior deste trabalho procuramos explicitar como os problemas de decisão política estavam chegando à agenda das autoridades educacionais, a partir de agora nos ocuparemos mais especificamente de outras duas perguntas básicas que também faziam parte de questionamentos levantados por nós no projeto de pesquisa inicial: quais atores sociais se destacaram na formulação da política, fazendo as opções que viriam a ser implementadas? Em quais espaços institucionais e com quais estratégias estes atores se organizaram ao formularem a política assim como ao procederem ao controle da agenda no momento de sua implementação? Como se relacionaram com aqueles que, não fazendo parte do núcleo decisor, procuraram influir nos encaminhamentos?

¹ Ainda segundo Santos (1997), é necessário que se considere os constrangimentos que limitam o grau de liberdade dos decisores. Um dos mais significativos constrangimentos seria a escassez de recursos financeiros para implementação da política. Os decisores de políticas públicas estariam sempre lidando com a escassez.

Em nossa pesquisa vimos que o fato de os atores localizarem-se ou não no governo refletiu-se diretamente no modo como cada um se inseriu no processo decisório. Procuramos analisá-los segundo indicações fornecidas por Kiviniemi, que considera fundamental o fato do ator ser ou não parte do governo propriamente.

- **Atores governamentais:** Os aspectos mais importantes a serem levados em conta para se considerar a ação dos atores governamentais seriam: sua qualificação e o nível em que atuam; os recursos de que dispõem (normas, orçamento, as características das instituições em que trabalham) e as formas de ação que desenvolvem;

- **Atores não governamentais:** São os grupos de pressão ou de interesse, sindicatos, acadêmicos, pesquisadores e consultores, mídia, participantes de campanhas e mobilizações, partidos políticos, opinião pública. Em relação a estes atores seria importante considerar "...as idéias/valores (prós e contras as políticas); os recursos de poder de que dispõem e com que intervêm nos embates (recursos fortes e fracos) e a ação e interação dos atores não-governamentais entre si e com os atores governamentais" (Draibe, 1991: 18)².

Quais foram os atores sociais que efetivamente participaram da definição dos rumos da política educacional no estado de São Paulo, após 1995?

A partir da análise da agenda governamental para a educação, já pudemos perceber que uma "linha de ação" bastante clara estava definida no Programa de Governo de Mário Covas, elaborado no período pré eleitoral, em fins de 1994. Depois disto, ao longo da gestão governamental, um grupo de pessoas foi envolvido nos processos de definição de como implementar as tantas medidas pontuais que concretizariam a aplicação da política mais global. Estes atores, que denominaremos de governamentais, foram localizados no "topo" da hierarquia da SEE, no Gabinete da Secretária e nas

² Há vários modos de caracterizarmos os atores segundo a posição que ocupam no processo decisório. Citáramos duas destas possíveis tipologias, pois os critérios que orientam cada uma delas são diferentes e podem enriquecer o debate que aqui reproduzimos sobre o papel dos atores sociais. O primeiro deles é citado por Viana (1988). Segundo este modelo os atores podem ser classificados pelo grau de visibilidade que atingem, assim:

Atores visíveis: correspondem ao alto *staff* do governo. São de vital importância na construção da agenda política. Em geral não incluem os quadros de carreira, que ficariam com a implementação das medidas. Os parlamentares podem vir a influenciar decisivamente a agenda.

Atores invisíveis: São os não governamentais. Os grupos de pressão (que podem bloquear assuntos na agenda), os acadêmicos (que contribuem apontando alternativas possíveis), os partidos, a mídia e a opinião pública.

Draibe, recuperando trabalhos de Pierre Muller (Les Politiques Publiques, 1990) indica um outro modo de identificação dos atores. Para Muller (citação em Draibe) os atores devem ser identificados "...segundo os recursos sociais que gerem e, portanto, em função do tipo de legitimidade de que gozam no processo de política:

- **os profissionais:** representantes de grupos sociais estruturados em torno do exercício de uma função ou profissão: médicos, professores, arquitetos, trabalhadores sociais etc;

- **os administradores:** técnicos e burocratas que se definem por sua capacidade de gestão sobre a coerência global dos sistemas de decisão;

duas Coordenadorias de Ensino, a do interior e a da grande São Paulo ou em alguma assessoria contratada para pensar um projeto especial ³.

Algumas características foram bastante comuns a estes atores: todos eles eram profissionais da educação, atuantes em algum nível do ensino como professores ou administradores de rede pública ou privada. Além disso, de algum modo todos os envolvidos já haviam acumulado um conhecimento sobre os problemas educacionais, através de uma atuação profissional nos órgãos do estado, ou nas agências de pesquisa que nos últimos anos buscaram descrever e analisar o sistema educacional paulista. Muitos deles vinham de uma “militância” política pela educação, tendo passado por sindicatos do magistério, por movimentos pró democratização do ensino desencadeados no governo Montoro, que substituiu o regime autoritário no governo paulista em 1983, e, em âmbito nacional, pelas lutas pela educação, como por exemplo o processo de discussão da Constituição de 1988 e a LDB elaborada depois disso.

Essa trajetória comum entre os atores chamados a formular a política e a ênfase que estes puseram no conhecimento e na sustentação teórica que, segundo suas visões de mundo, embasava cada medida, parece ter sido fator crucial na manutenção da coesão de princípios e idéias entre os dirigentes, o que facilitou em muito a implementação mesmo das medidas mais polêmicas.

Resumidamente podemos dizer que os atores localizados nos pontos chave do processo decisório da reforma do ensino paulista, possuíam um **alto grau de qualificação profissional, atuaram nos níveis centrais de poder dentro da SEE, reestruturando institucionalmente estes espaços e desencadeando estratégias bastante equilibradas de construção de consenso interno e de mobilização/desmobilização de recursos pró/contra a política quanto aos atores não governamentais.**

Analisaremos em partes, dois momentos importantes em que as equipes decisoras se constituíram e funcionaram como tal. O primeiro momento foi aquele em que o Programa de governo do candidato Mário Covas foi elaborado, no ano de 1994 e o segundo se refere aos quatro anos de gestão da equipe que assumiu a Secretaria sob a chefia da professora Rose Neubauer da Silva.

- os eleitos: atores/mediadores que, principalmente nos tempos atuais, têm ocupado importante posição nos sistemas de políticas, principalmente ao nível local, em geral combinando lógica de administração e legitimidade políticas” (Muller apud Draibe, 1991: 16).

³ O anexo 4 trás o organograma da SEE. Sua consulta pode se tornar necessária ao longo da leitura do texto.

1. A ELABORAÇÃO DO PROGRAMA ELEITORAL: OPÇÕES TÉCNICO-POLÍTICAS

O Programa eleitoral de Mário Covas foi publicado em setembro de 1994 e assinado por três professores: Gilda Portugal Gouvea, Roserley Neubauer da Silva e Hubert Alquéres⁴. O fato de ter vindo assinado e de ter sido escrito de um modo não comum às plataformas bastante genéricas que costumam caracterizar tais documentos, parecia anunciar que seria levado “a sério”, que de fato seria implementado pelos que ascendessem ao poder.

Uma breve recuperação da trajetória profissional dos responsáveis pelo documento nos remete à boa parte do debate educacional que já descrevemos quando localizamos referenciais que influíram na agenda governamental. As opções de intervenção no sistema estavam intimamente ligadas às preocupações teóricas e políticas dos formuladores do programa. Cada uma das três principais diretrizes contidas nas propostas de Mário Covas, ou seja a racionalização do uso dos recursos, a descentralização e a desconcentração administrativa, podiam ser localizadas nas pesquisas que vinham sendo objeto de preocupações dos formuladores do Programa. Segundo Gilda Portugal Gouvea, ela própria teria levado para a discussão a questão da irracionalidade do sistema e da necessidade de se rever a diferenciação entre as escolas. Participando de uma pesquisa realizada pelo NEPP, teria constatado que após uma sobreposição de reformas que vinham desde o início da década de 80, “via-se vários sistemas dentro do sistema, numa desorganização enorme”. Os impactos desta desorganização sobre o desperdício de recursos seriam grandes. À desigualdade das jornadas de trabalho docente, conseguidas devido aos projetos que diferenciavam as escolas, correspondiam espaços físicos e recursos humanos mal utilizados.

⁴ Gilda Portugal Gouvea, é professora do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. Trabalha junto ao NEPP – Núcleo de Estudos em Políticas Públicas – UNICAMP em pesquisas sobre políticas educacionais no estado. Na SEE foi Chefe de Gabinete durante o governo de Franco Montoro, entre 1982 e 1984 e participou do Núcleo de Gestão Estratégica, criado no início do governo Antônio Fleury, em 1991, com objetivo de discutir projetos de educação a ser implementados.

Roserley Neubauer da Silva, é professora da Faculdade de Educação da USP e pesquisadora da Fundação Carlos Chagas, onde participou de várias pesquisas de avaliação sobre o ensino nas escolas estaduais. Entre 1983 e 1985, atuou como Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Educação, quando Mário Covas foi prefeito da cidade de São Paulo e Guiomar Namó de Mello, Secretária Municipal de Educação. Entre 1987 e 1988 foi Coordenadora da CENP – Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. Também foi chamada a debater os rumos da educação paulista, no Núcleo de Gestão Estratégica montado por Fernando de Moraes, na gestão de Fleury. No início da década de 90, participou de Consultoria ao Banco Mundial, quando da elaboração do Projeto Nordeste, financiado por aquela instituição. A partir do final de década de 80, vem escrevendo uma série de artigos, muitos deles juntamente com a professora Guiomar Namó de Mello, debatendo o tema da gestão da escola pública.

Hubert Alquéres, formado em Engenharia e Física, lecionou em escolas estaduais, em escolas superiores como a Politécnica da USP e a Engenharia de Mauá. Quando vai para a equipe que elabora o Programa de Mário Covas já era Diretor do Colégio Bandeirantes, escola da elite paulista. Neste Colégio, passa a encarregar-se das relações com estabelecimentos de ensino de outros países, visitando entre outros, sistemas escolares da Inglaterra, China, Japão e Cuba.

A proposta de reorganização das escolas por séries, viria de Rose Neubauer e Hubert Alquéres, que estariam olhando mais para os aspectos pedagógicos e batia com a questão da racionalidade, pois permitiria realocar alunos e rever jornada de professores. Outra forma de racionalização era a municipalização, e a separação das séries facilitaria isso também.

Se Gilda Portugal Gouvea trazia para o Programa o problema da “irracionalidade” do sistema, Rose Neubauer juntou, ou complementou, com um debate sobre a descentralização e desconcentração administrativa, como modo de se rever a gestão dos sistemas escolares. No conjunto, como já dissemos, as medidas que acabaram sendo implementadas se complementavam em torno do eixo central da racionalização. Passavam, porém, por uma tentativa de transformar o sistema através de modificações na estrutura burocrática da SEE e da ênfase na avaliação e na responsabilização da escola por seus resultados. As linhas de raciocínio que embasavam orientações neste sentido foram também adquiridas por Rose Neubauer ao longo de uma carreira que culminou com sua participação em consultorias para o Banco Mundial, quando da elaboração do Projeto Nordeste no início da década de 90. Após coordenar a elaboração do Programa de Mário Covas, Neubauer viria a ocupar o cargo de Secretária de Educação pelos quatro anos de governo, fato este bastante interessante, considerando-se que nos governos anteriores a constante substituição de Secretários de Educação foi a norma⁵.

Tendo já passado pela SEE nos governos de Orestes Quércia e Antônio Fleury, e pela Fundação Carlos Chagas, acumulou informações sobre a rede escolar paulista e estava em tal nível “convencida” da necessidade das mudanças que implementava, que foi incapaz de considerar a hipótese de não fazê-las. A imprensa, diante da força de seu comportamento decidido e diretivo, chegou a defini-la como “Furacão Rose”. Entre a equipe de trabalho com quem atuou nos órgãos centrais da SEE, Rose Neubauer foi vista como uma “grande liderança”, que tinha um projeto e que não teve medo de ser impopular ao aplicá-lo.

Já o professor Hubert Alquéres trazia para o Programa de Covas, e depois para a SEE ao assumir o posto de Secretário Adjunto de Neubauer, a experiência na direção de um colégio de elite de São Paulo, o Colégio Bandeirantes. Representava o referencial da gestão da escola privada, que mais do que nunca foi propalado como saída para a superação da “crise” de qualidade que historicamente afeta a escola pública. Não podemos, em uma análise simplista, porém, inferir de sua participação no processo,

⁵ Esta permanência de longo tempo da Secretária estadual de educação não foi um fenômeno paulista, tem ocorrido também em outros estados brasileiros onde reformas de maior folêgo vêm sendo implementadas, como em GO, MG, PR, e também quanto às autoridades que assumiram o MEC nos últimos quatro anos. Este fato talvez se deva à clareza que tais governos venham tomando sobre os rumos que querem imprimir à educação. Sabemos também que entre as condições apontadas pelo Banco Mundial como essenciais ao sucesso das reformas, está a fixação dos gerentes locais que administrariam os projetos financiados. Ainda, na sociedade, vinha crescendo uma crítica à descontinuidade das políticas que acompanhava cada substituição dos dirigentes educacionais.

uma “lógica privatizante” da escola pública no Programa de Mário Covas. Vemos que tanto no Programa como nas ações implementadas buscou-se deixar claro a responsabilização dos governos, seja lá ao nível estadual ou municipal, pelo oferecimento do Ensino Fundamental. Quanto ao Ensino Médio, a única menção que se faz no Programa é a de que as demandas neste nível de ensino somente poderiam ser assumidas pelo Estado caso os municípios assumissem os alunos do nível Fundamental. A contribuição de um diretor da escola privada na SEE por certo foi na ênfase que se viria a dar na avaliação, na criação de uma “cultura do sucesso” e no reordenamento do funcionamento da burocracia estatal, medidas estas que têm sido definidas como modelo de “modernização” da gestão propriamente.

Localizados os três atores centrais na formulação, é interessante pensarmos em como se deu o debate das propostas no período pré-eleitoral.

O debate sobre as propostas se daria unicamente dentro do PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira, a que pertencia o candidato Mário Covas. O grupo que discutia educação teria sido “bastante eclético”, juntando profissionais do ensino, pessoas que só tinham interesse em discutir educação, funcionários da SEE, técnicos e acadêmicos que já refletiam teoricamente há mais tempo.

Os eixos básicos de análises assim como as propostas de intervenção no sistema surgiam como consenso entre os três que se incumbiram de elaborar a proposta de governo na área educacional, mas o mesmo não se dava entre os seus partidários.

A equipe coordenadora dos debates, perceberia rapidamente as dificuldades de convencer a todos dentro do partido. Os professores, diretores, supervisores participantes das discussões levantaram críticas de que as medidas eram muito radicais e se fossem feitas sem uma consulta “às bases”, seriam consideradas autoritárias.

Não havia, porém, de parte dos coordenadores do processo, a hipótese de realização de consultas “às bases”, pois estas “bases”, constituídas de pais, alunos, professores, dirigentes de escolas, tenderiam a bloquear as mudanças, já que estes segmentos, segundo a perspectivas dos formuladores, seriam “conservadores por natureza”: pensariam no seu problema específico, nas suas dificuldades momentâneas com qualquer mudança. Seria muito difícil a realização de um plebiscito, por exemplo, para tomada de decisões em mudanças radicais como estas e portanto a equipe assumia como legítimo o referendo popular a ser obtido na eleição: o candidato eleito teria seu programa aprovado e tornaria desnecessário novas consultas.

Como vemos, ao que parece, o consenso não foi construído nem dentro do partido propositor. Na tentativa de explicar os motivos da oposição, e também de desqualificar seus discursos, surge já neste momento uma argumentação que seria utilizada ao longo de todo o governo para justificar a necessidade de um processo decisório fechado e centralizado. Esta argumentação está ligada às análises

de que, independentemente de partidos, a “corporação”, constituída pelos profissionais da educação, é unida e extremamente “conservadora”, tendo medo de mudanças que significassem “perda” de alguma coisa. No caso da reorganização das escolas, os professores poderiam temer perder a jornada e o próprio posto de trabalho, pois estes seriam reduzidos com o “enxugamento” de classes e escolas inteiras.

Apesar das polêmicas surgidas dentro do PSDB, as orientações dos três coordenadores prevaleceram e foram tomadas como Programa oficial do candidato. As reações contrárias, porém, já manifestas no processo pré-eleitoral, indicavam aos formuladores que a implementação da política poderia vir a ser tarefa difícil e que portanto exigiria estratégias rápidas e de “choque” no sistema. Não se podia “perder tempo”, as mudanças deveriam ser iniciadas logo no primeiro ano de governo, para serem consolidadas antes do final da gestão de quatro anos.

Durante os debates, dois documentos foram elaborados. Um de divulgação externa, como programa eleitoral, que não detalhava medidas, e outro com análises e propostas mais aprofundadas, que não chegou a ser publicado e circulou internamente ao partido.

Algumas questões nos surgem, remetendo-nos ao debate mais geral sobre a constituição dos espaços democráticos e a tão necessária construção de consensos para a superação dos problemas educacionais. Em primeiro lugar, vemos que, nem antes e nem depois das eleições houve de fato um debate externo, em que os eleitores soubessem exatamente o que seria implementado. Aliás como sabemos, não há tradição de se discutir em profundidade as políticas específicas de cada partido no período pré-eleitoral. Os materiais escritos assim como os programas televisivos mostram, em geral, amplas “bandeiras”, todas elas normalmente muito parecidas, falando em “direitos dos cidadãos” e prometendo verdadeiras “revoluções” na qualidade de vida dos mesmos. O Programa de Mário Covas, ao apontar rumos mais definidos para reformas, também não foi debatido publicamente e, em princípio, ao ser implementado representou opiniões de uma fração dentro de um Partido político. Ao dirigir a SEE, os representantes desta “fração” buscariam “protegê-lo” das interações com opiniões discordantes que viessem a modificá-lo em sua essência. Buscou-se abafar os conflitos que surgiram em torno da medida mais polêmicas que foi a da reorganização das escolas e também em relação às discordâncias pontuais que cada segmento apresentou em relação às outras medidas, como a reestruturação da carreira, da grade curricular, do processo de municipalização.

Se localizamos os três atores sociais que se intitularam, ou foram reconhecidos como, os formuladores da política educacional de Mário Covas, foi porque parece-nos que suas experiências como técnicos e teóricos da educação, assim como suas convicções políticas, foram fatores importantes no momento das escolhas que se fizeram. O controle da agenda ao longo de todo o governo, foi mantido no Gabinete da Secretária, que reconhecidamente não “tinha dúvidas” ou “medo de ser impopular”,

como diriam seus assessores. Qualquer dúvida ou receio poderia ter complicado bastante a implementação das medidas mais polêmicas e feito modificar, ou bloquear, a agenda educacional com que o governo foi eleito.

De outro lado, tais “convicções” não poderiam se restringir a esta equipe inicial, pois ainda assim não se sustentaria a hegemonia com que a Secretária viria a governar. Mário Covas, como governador, deu o que chamamos de “carta branca” para a equipe educacional. Confiou plenamente nesta e inúmeras vezes negou-se a ouvir os que protestavam. De fato, se a linha central da política educacional era a racionalização do uso de recursos, esta atendia em cheio as maiores preocupações colocadas aos governos brasileiros na atualidade: como redimensionar as estruturas de bem estar social, já precárias e sempre insuficientes, no contexto de ajuste econômico e crise do Estado?

Mais uma vez repetimos: as opções técnico-políticas estavam definidas antes das eleições. Refletiram, em muitas das medidas pontuais, algumas preocupações que de fato estiveram presentes no debate educacional ao longo das últimas décadas no Brasil. Porém, o modo como a ênfase na “racionalidade” foi levada ao centro do debate como se fosse a solução para os problemas do ensino, não dão conta deste debate mais amplo. Esta ênfase foi uma opção política de um grupo político específico e em uma conjuntura socio-econômica específica. Por não contemplar as preocupações de outros grupos sociais, mantidos longe do processo decisório, esta agenda foi “bombardeada” em vários momentos, mantendo-se, porém, quase que ilesa, devido não só a “convicção” conquistada por uma lógica dita científica, como pela força com que os governos eleitos nestes últimos anos vêm buscando levar a frente as políticas de contenção de despesas. Esta força pode ser atribuída em grande parte também a uma certa “habilidade estratégica” com que se organizou os espaços de implementação das políticas, onde a formulação ganha força nas micro-decisões que dão corpo às medidas concretas de intervenção na realidade. Como obter apoios? Como eliminar “sabotagens” ou boicotes? Como afastar as resistências ou oposições indesejáveis?

A seguir, ao tratarmos destes aspectos, veremos como a recomposição do vértice decisório dentro da SEE e a formação de uma equipe coesa e convicta sobre os eixos centrais da política a ser aplicada, foram fundamentais para que a agenda inicial de governo fosse preservada.

2. FORTALECENDO ATORES “COADJUVANTES”: A DESCENTRALIZAÇÃO NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS E A REORGANIZAÇÃO DOS ESPAÇOS DAS MICRO DECISÕES

Tendo enumerado as linhas gerais de sua política, a equipe que assume a SEE em 1995 foi cuidadosa ao montar estruturas de apoio e encaminhamento das medidas que viriam a concretizar os objetivos propostos. Cada uma destas medidas, por serem tão específicas, só foram detalhadamente definidas ao longo dos quatro anos de governo, pelos grupos que se organizaram em torno de cada tema da agenda. Onde se localizavam estes grupos responsáveis pelas “micro decisões” que consolidaria a política? Qual foi o estilo decisório adotado pelos dirigentes da Secretaria, que viria a contribuir fundamentalmente para a implementação de, podemos dizer, quase a totalidade das propostas apontadas no Programa inicial de governo de Mário Covas?

Parece-nos que três aspectos importantes devem ser considerados quanto ao estilo decisório impresso. O primeiro deles se refere à recomposição do vértice decisório no Gabinete da Secretária; o segundo deve ser buscado na montagem das equipes que dirigiriam os órgãos centrais da Secretaria e um último aspecto se relaciona às estratégias de mobilização de apoios e enfrentamento das resistências e oposições. Procuremos agora, tratar um pouco mais de cada um destes aspectos.

2.1. A RECOMPOSIÇÃO DO VÉRTICE DECISÓRIO

Uma profunda rearticulação dos centros decisórios foi empreendida pela Secretária de Educação, visando reconcentrar poderes em seu Gabinete e reforçar os órgãos centrais da Secretaria. Além de reforçarem o Gabinete como o centro formulador, estas medidas estavam totalmente de acordo com um dos eixos centrais da agenda governamental: a redução de custos no funcionamento do sistema. Segundo os dirigentes entrevistados, estas mudanças permitiam reduzir pessoal e ao mesmo tempo aumentar a eficiência dos órgãos, pois vinham acompanhadas com medidas de racionalização, como por exemplo a informatização de grande parte dos serviços.

A FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação, estrutura paralela criada em 1987 e reforçada para agilizar a formulação e implementação do Projeto Escola Padrão, foi praticamente desmontada em 1995. Teve seu pessoal reduzido e suas atribuições restritas a implementar, em parceria com os órgãos centrais da SEE, projetos especiais que viriam a se constituir nas Classes de Aceleração, no SARESP e no programa de construção de escolas.

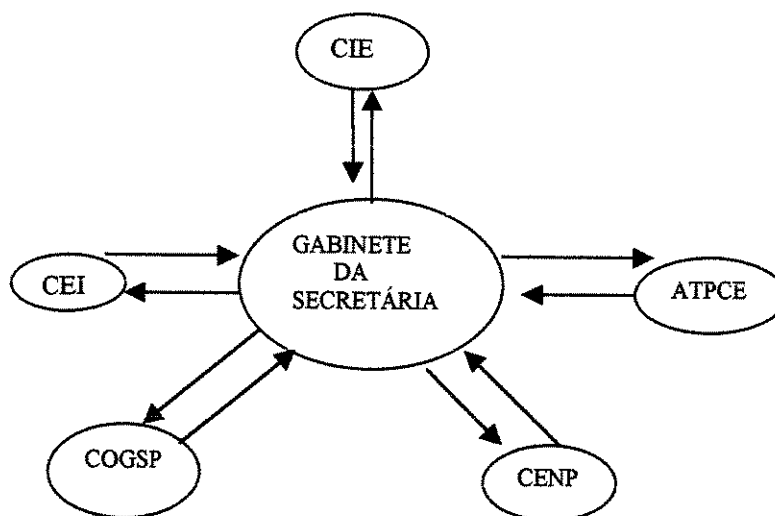
As Divisões Regionais de Ensino, que aumentavam ainda mais a distância entre os órgãos centrais da Secretaria e as escolas foram extintas logo no primeiro dia de governo e a CEI - Coordenadoria de Ensino do Interior e a GOGSP - Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo foram chamadas a se responsabilizar pela agilidade e eficácia com que as medidas de reformas chegariam às Delegacias e às unidades escolares.

Não houve preocupação em se criar uma estrutura além da formalmente existente, nem mesmo se denominou com diferentes nomes os órgãos da burocracia. Esta estratégia, de reforço das responsabilidades dos órgãos centrais, aliada à seleção dos Delegados de Ensino, ao que nos parece foi crucial na construção de “coalisões de apoio” dentro da burocracia, que, como já documentaram outras pesquisas, em geral resistem às mudanças.

Uma grande crítica que vinha sofrendo a estratégia fundada na FDE, era de que esta, estruturada em paralelo e destacada da Secretaria, se isolava como uma “vanguarda reformista”, pois exibia poderes frente aos órgãos tradicionais. A opção pelo reforço das estruturas internas da SEE ao invés de se recorrer aos órgãos paralelos para implementação de ações, foi identificada em documento do NEPP, como tendo se iniciado por volta de 1994, pois já se avaliava que “A baixa capacidade de comando dos órgãos centrais da administração direta – da ATPCE, CEI, COGSP e CENP, seguramente decorrentes de políticas quase deliberadas de seu enfraquecimento, manifesta-se em crescente dificuldades e falta de energia em formular políticas e assumir o comando da implantação de inovações, (NEPP, 1996, 80). A rede estaria, talvez por isso, reagindo com “pouca obediência” e não cumprindo, ou modificando, as ordens superiores. O paralelismo decisório, que segundo as avaliações vinha fragilizando a aplicação da política, precisaria ser repensado.

Vemos que a partir de 1995, foi desencadeada uma estratégia de simultânea centralização e descentralização no encaminhamento da política pela SEE, no sentido do fortalecimento institucional. Se por uma lado o Gabinete da Secretária, onde se localizavam os atores que de fato formularam o eixo condutor das políticas, foi o centro decisório, de outro lado este centro se articulou intimamente com as Coordenadorias de Ensino, que operacionalizaram a política, tornando-se responsáveis, portanto, por micro-decisões na implementação das medidas. A introdução de um mecanismo de avaliação centralizado, o SARESP, também aponta a preocupação em se instrumentalizar a Secretaria para a promoção de uma descentralização que, segundo as perspectivas de longo prazo, pudesse culminar em real autonomia da escola. A preocupação com a definição de quais, e de como, os recursos políticos e administrativos devam ser centralizados ou descentralizados, remete-nos ao cuidado em se reestruturar regras de um estado regulador, que ao desconcentrar tarefas, ou mesmo poderes, tem o cuidado de assegurar o controle sobre a dinâmica mais geral do oferecimento do serviço público.

Uma maneira de estruturar esta arena política interna à SEE, foi sem dúvida, a criação de um mecanismo de envolvimento de representantes de cada órgão central em reuniões com a Secretária de Educação. Estas reuniões teriam sido fundamentais para criar a unidade de ação. A cada medida, seguia-se um movimento de chamar os dirigentes, informá-los e consultá-los sobre a mesma, e solicitar de cada órgão o encaminhamento técnico daquilo que pudesse lhe caber no momento. Esta estratégia também, segundo dirigentes entrevistados, teria sido importante para que todos fossem tendo uma visão mais ampla e menos fragmentada da política. Todos participariam das discussões sobre todas as medidas, evitando-se com isso o isolamento de cada órgão tanto no momento da avaliação como na implementação das mesmas. Na organização da arena política interna da SEE, buscou-se um fluxo de relações mais ou menos da seguinte ordem:



Além de se buscar informar e envolver os órgãos centrais na implementação de cada medida, a Secretária teve papel destacado na condução dos processos de discussão com agentes localizados na “ponta” do sistema, como diretores de escolas e supervisores. Ao implementar as medidas mais polêmicas, estes agentes eram chamados na capital do estado para ouvir diretamente da Secretária as

justificativas e motivos das reformas. Aliás, o papel destacado que assumiu a Secretária ao defender e atuar pela implementação da política, deve ser realçado. Esteve pessoalmente respondendo por cada medida quando solicitada pela imprensa, pela Comissão de Educação da Assembléia Legislativa e em muitos momentos de conflitos, pelos manifestantes que procuraram a Secretaria para protestar. Chamou prefeitos e Secretários de Educação e procurou convencer-lhes sobre a municipalização do ensino fundamental. Envolveu-se totalmente no cumprimento da agenda que ajudara propor ao governo. De modo algum reservou-se a um papel passivo, de quem se fecha no Gabinete e acompanha à distância a burocracia que implementa as ações. Ocupou um papel político importante de articulação de apoios e de monitoramento sobre os desdobramentos de cada medida que dava corpo à reforma. Acreditou firmemente que o sistema passaria por uma “grande revolução”, e buscou envolver cada órgão em um árduo trabalho. Procedeu a uma criteriosa escolha das equipes que viriam a dirigir estes órgãos, de modo a assegurar unidade política e teórica entre os mesmos e eliminar a possibilidade de grandes conflitos internos. Voltemo-nos agora para a análise destas equipes.

2.2. A MONTAGEM DE UMA COESA REDE DE APOIO INTERNO

Os dirigentes entrevistados contam que logo após as eleições em 15 de novembro de 1994, antes da posse do novo governador, Rose Neubauer, que viria a ser a Secretária, já iniciava reuniões com as pessoas que seriam convidadas para dirigir a CEI e COGSP e para assessorá-la em seu Gabinete.

São chamados para estes postos professores das universidades públicas estaduais, como é o caso de Sônia Penin, chamada a dirigir a COGSP e Raquel Volpato, escalada para assumir o controle da CEI. Para algumas assessorias foram recrutadas amigas pessoais da Secretária, que ao longo das últimas duas décadas haviam passado por agências de pesquisa como a Fundação Carlos Chagas, CENPEC ou FUNDAP, e também, de algum modo, por uma “militância” na educação paulista, seja lá nos sindicatos do magistério, na Secretaria Municipal de Educação quando Mário Covas fora prefeito, ou nos órgãos da própria SEE, quando Rose Neubauer assessorou governos estaduais ou dirigiu a CENP. Esta experiência profissional comum e o compartilhar de pesquisas e referenciais teóricos, por certo foram cruciais na manutenção da “coesão”, da unidade da equipe. A justificação de que cada medida tinha uma fundamentação teórica, baseada em pesquisas educacionais, ou seja, tinha uma “racionalidade”, foi utilizada por todos os dirigentes da Secretaria entrevistados. “Tínhamos convicção de que era a melhor

política, estávamos fundamentados teoricamente, então, convencer os outros se tornava mais fácil”, diriam todos eles.

Poucos destes atores que vieram a assumir estes órgãos centrais, participaram dos debates sobre o plano de governo de Covas, no período pré-eleitoral. Quando entrevistados disseram ter se incorporado após as eleições porque compartilhavam as propostas. De fato, entre estes, a adesão ao projeto foi total, não houve divergências sobre qualquer diretiva já definida; após as eleições tratou-se de implementar a política, pensando-a apenas em seu detalhamento e não em seus fundamentos.

Cada órgão teve atribuições maiores ou menores na operacionalização de cada medida. Embora a CEI e COGSP fossem o pólo de irradiação e acompanhamento das reformas, departamentos como a ATPCE, CENP, CIE, a própria FDE e agências externas à Secretaria como o CENPEC e a FUNDAP, foram responsabilizadas por estruturarem as intervenções na rede. Segundo os dirigentes, todos participariam das discussões sobre todas as propostas, porém cada departamento contribuía mais ou menos na operacionalização de cada medida. O CIE, Centro de Informações Educacionais, por exemplo, teve destaque na preparação técnica do projeto de reorganização da rede; a ATPCE também foi envolvida neste trabalho, assim como respondeu publicamente pela elaboração da reorganização curricular; a CENP, depois de um período inicial de governo em que pareceu estar sem funções relevantes, foi responsabilizada pelo acompanhamento do PEC – Programa de Formação Continuada, através da sistematização e avaliação do andamento dos convênios entre as universidades e as Delegacias de Ensino. Uma das medidas mais polêmicas entre os profissionais do magistério, a reestruturação do Plano de Carreira, foi acompanhado diretamente pelo Gabinete da Secretária, através da assessora Eliana Bucci, responsabilizada pela comunicação entre a Secretaria e os sindicatos, na Comissão que debateu o assunto. A elaboração e aplicação do SARESP, instrumento de avaliação do sistema, ficou a cargo de uma equipe de técnicos da FDE, juntamente com representantes dos demais órgãos da SEE já citados.

Um fato interessante é que em relação à assessoria pedagógica, propriamente, que atingiu diretamente a seleção dos Dirigentes Regionais e a formação dos profissionais na escola, foi pensada uma estratégia descentralizada e de apoio em equipes externas à SEE. Isso se vê na implementação das Classes de Aceleração e no PEC. Embora a filosofia fundamental que sustenta tais medidas saíssem do Gabinete da Secretária, o detalhamento das mesmas e sua execução ficariam a cargo do CENPEC, no caso do acompanhamento dos professores de Classes de Aceleração, e das universidades, no caso da capacitação dos demais docentes e dos diretores de escolas. A seleção dos Delegados de Ensino, posteriormente denominados “Dirigentes Regionais”, com a aplicação de provas e análise de projetos de trabalho, foi encaminhada pela FUNDAP. Um importante fator lembrado por uma assessora, para

justificar a utilização das assessorias externas, foi relacionado ao fato de que os recursos financeiros utilizados no pagamento destes serviços também era facilitado, pois saíam diretamente do financiamento com o Banco Mundial e não dependiam de disponibilidades da folha de pagamento da SEE, já comprometida com os salários. Por certo, esta mobilização de atores sociais externos à SEE no encaminhamento dos projetos especiais também ajudou a garantir a implementação da política em prazos curtos e com menores resistências, que poderiam ser encontradas em alguns níveis na burocracia interna.

Já o encaminhamento da medida de municipalização foi levado a frente por uma comissão técnico-política, que também contou com respaldo dos estudos realizados por uma agência externa, a FUNDAP – Fundação para o Desenvolvimento da Administração Pública. Esta comissão, chamada Equipe de Municipalização, se responsabilizou pela sistematização de dados e informações sobre educação nos municípios, enquanto o Gabinete da Secretária se encarregou das negociações políticas entre governo estadual e prefeitos. Esta era de fato uma grande responsabilidade, já que a municipalização do ensino fundamental fora colocada como uma das metas prioritárias da política.

A estabilidade e permanência com que os dirigentes dos órgãos centrais atuaram por toda a gestão do governo, também pode ter sido fundamental para o fortalecimento dos mesmos. As mudanças observadas foram de uma mesma pessoa que era deslocada de um órgão para outro. Não houve “fortes rompimentos” de indivíduos ou grupos dentro das equipes. Parece-nos que houve em alguns momentos uma certa “acomodação” de quadros em novas funções. Em nossa pesquisa não chegamos a “checar” os possíveis motivos das alternâncias. Um dado, porém, nos chamou atenção: as Coordenadorias de Ensino tiveram suas chefias estáveis, tendo sido a Prof. Raquel Volpato substituída na direção da CEI apenas a partir de julho de 1998, porque se candidatava à Assembleia Legislativa do estado. Já as direções de órgãos como a FDE, ATPCE e CENP, foram modificadas ao longo do governo.

Saindo do contexto dos órgãos centrais, os próximos atores a serem envolvidos na condução da política seriam os 146 novos Dirigentes Regionais, que espalhados por todo o estado, fariam de fato as pontes com as escolas.

Segundo as dirigentes das Coordenadorias de Ensino⁶, ao longo do governo, os Dirigentes Regionais, nova denominação dada aos antigos Delegados de Ensino, foram chamados a implementar as medidas e neste processo cada uma delas era rediscutida. Muitas divergências surgiam nestes debates, mas ao final todos “entendiam” as propostas e saíam prontos a “fazer o que estava colocado para ser feito”. O apoio dos Dirigentes Regionais tornou-se essencial para implementação da política.

Ao serem selecionados, estes Dirigentes deviam demonstrar ter conhecimento e informações sobre a realidade da região que se propunha a dirigir e incluir em seu plano de ação formas de atingir as metas estabelecidas pela SEE para os anos de gestão que se tinha a frente. Segundo entrevista com a dirigente da COGSP, Prof. Sônia Penin, ao longo dos debates sobre a implementação das medidas, foi ficando claro que aqueles Dirigentes Regionais que entravam em conflito com as orientações básicas da política, portanto “destoavam” da equipe, deviam ser afastados dos cargos, pois não estavam em condições de dar prosseguimento ao projeto maior que a SEE tinha a implementar.

Segundo o Presidente da UDEMO, Prof. Roberto Leme, alguns dos Dirigentes afastados, procurariam o Sindicato para denunciar que ao discordaram do governo, tivessem sido chamados de “incompetentes”.

Por certo, não é nosso objetivo aqui fazermos uma avaliação do quanto estes foram “incompetentes” ou o quanto foram “perseguidos” por divergirem das diretrizes centrais. Se reproduzimos estas falas foi porque, consideradas as entrevistas e os tantos documentos que tivemos contato, pareceu-nos que esta tenha sido uma das únicas situações de “conflito”, explicitado, dentro dos órgãos centrais e regionais responsáveis pela implementação do projeto governamental. Estes conflitos nem chegaram a “tomar corpo”, pois o afastamento dos Dirigentes não foi assunto divulgado ou que mobilizasse protestos visíveis na própria categoria do magistério.

O tratamento dado a estas divergências, assim como a tentativa de se construir publicamente uma imagem positiva da política, constituem-se no terceiro e último aspecto marcante no estilo impresso ao processo decisório que ora estudamos.

2.3. O TRATAMENTO DADO ÀS RESISTÊNCIAS

Assim como nos debates que ocorreram dentro do PSDB, no período pré-eleitoral, durante os quatro anos de governo não houve abertura de espaços para questionamento da política. A agenda foi controlada e, considerando-se os documentos consultados, implementada em sua totalidade.

Como havia unidade no grupo que detinha poder dentro da SEE, os encontros que se dariam seriam mesmo com os grupos externos à arena governamental.

Na tentativa de fazer o convencimento sobre a população que frequenta as escolas, a SEE montou uma estratégia de propaganda de suas propostas através de cadernos, panfletos, jornais, abordando cada medida. A produção destes materiais ficava a cargo de uma comissão de imprensa em

⁶ Com a extinção das 18 Divisões Regionais de Ensino, a CEI passa a ter contato direto com 103 Delegacias espalhadas por todo o interior, já a COGSP se responsabilizaria por 43 Delegacias localizadas na região metropolitana de

que jornalistas atuavam em conjunto com um Conselho Editorial formado por profissionais da educação. Entre estes encontravam-se não só participantes do governo como renomados professores universitários convidados a contribuir.

Ao fazermos o levantamento destes documentos, constatamos que sua edição muitas vezes se dava concomitante à aplicação da medida, mais como propaganda do que como instrumento de divulgação ou esclarecimento. Essa experiência fica patente no caso da medida mais polêmica, que foi a reorganização da rede física.

Não temos um quadro completo e seguro que nos permita analisar o processo de distribuição destes materiais escritos: como e quando chegariam às escolas? Na fala tanto dos dirigentes como das lideranças sindicais entrevistadas, fica claro que a produção destes materiais, que não chegava a ser “novidade” já que os governos anteriores sempre se preocuparam em produzir materiais semelhantes, toma um caráter mais agressivo de **propaganda** da política. A regularidade em sua produção é mantida por todo o período de governo e busca-se “incrementar” aspectos gráficos para torná-los mais “chamativos”, como disse uma professora.

Uma outra forma de se informar a rede como um todo foi a realização das teleconferências. Foram programas gravados com a própria Secretária de Educação e seus assessores, e que via Embratel eram transmitidos para as escolas munidas de antenas parabólicas. Planejamento e preparação do Projeto pedagógico da escola, Classes de Aceleração, Plano de Carreira e Progressão Continuada, foram temas tratados.

O programa sobre a reestruturação do Plano de Carreira foi anunciado por Neubauer como momento de “divulgação e consulta” à rede, pois era apresentado poucos dias antes do encaminhamento do Projeto do governo para ser votado na Assembléia Legislativa. Professores entrevistados alegaram que esta teleconferência seria utilizada menos como espaço para debate das divergências das propostas e mais como meio de o governo “legitimar” seu projeto, pois, embora este tenha sido rejeitado por unanimidade pelos profissionais do magistério em Assembléia, a SEE argumentou que o mesmo fora “debatido com toda a rede” e portanto não fora “imposto” de modo “autoritário”, como queriam fazer crer os sindicalistas.

A três dias do segundo turno das eleições de 1998, ocorreria a teleconferência que tratou do programa de Progressão Continuada. Ao que nos parece, esta teleconferência surgia como um instrumento de “esclarecimento tardio” diante de uma medida que parecia mal “digerida” por boa parte

da população⁷. A Secretária de Educação, seu Secretário Adjunto, Guiomar Namó de Mello, consultora do MEC e do Banco Mundial e outros dirigentes da SEE, foram ao ar para explicar melhor a medida, oferecendo aos pais, alunos e professores, uma “fundamentação teórica” sobre a qual estes ainda pudessem não ter se “convencido”. A teleconferência contou com mensagem do Ministro da Educação Paulo Renato Costa Souza e abriu para os telespectadores a possibilidade de “sanar” suas dúvidas enviando perguntas pelo telefone. Como já relatamos em outro momento, os diretores foram instruídos a gravarem a teleconferência e convocarem os pais e professores para assisti-la. Acompanhando uma destas reuniões, pudemos constatar o alto grau de insatisfação nos pais que, estando já no final do primeiro ano de aplicação da medida, não concordavam com ela, pois não compreendiam seus pressupostos.

Um último dado interessante a ser lembrado em relação à utilização da propaganda pela SEE, é que não se priorizou aquelas estratégias consideradas mais “agressivas”, de campanhas na mídia e distribuição de outdoors pelo estado, como foi observado em Minas Gerais quando das reformas radicais que também lá se aplicaram. Este fato, ao nosso ver, se associa a diferenciação também percebida na estratégia que aqui não foi como a de Minas Gerais, em que se fez crer que se envolvia a sociedade em um “grande debate” sobre as reformas que se imprimiria ao sistema, através de encontros e seminários. Em São Paulo, parece-nos que as estratégias de propaganda se restringiram basicamente aos espaços internos da rede de ensino. Neste sentido, o contato direto da própria Secretária com os Dirigentes Regionais, os diretores de escolas e os supervisores de ensino, em amplas reuniões, logo no início de sua gestão, podem ter sido canais razoavelmente eficientes na construção de apoios internos a sua política.

Uma outra estratégia que ajudou a enfraquecer as resistências e oposições foi “dosar” no tempo as diferentes medidas de maneira que a política, que guardava uma unidade de princípios e uma lógica bem articulada em seus objetivos, parecesse fragmentada. Tanto o anúncio como a implementação iam sendo feitas em diferentes *timings* e atingia de diferentes maneiras os diversos segmentos envolvidos com a escola. Não se lançou para a rede, de uma só vez, o conjunto de ações. Embora definidas em sua maior parte desde o princípio, estas foram se mostrando aos pouquinhos. Vejamos:

⁷ No horário eleitoral, esta e outras medidas vinham sendo criticadas por Paulo Maluf, adversário de Covas no segundo turno.

QUADRO 7 – DISTRIBUIÇÃO DAS MEDIDAS NO TEMPO

Janeiro	Março/Abril	Agosto	Novembro
1995	Seleção de Delegados Reestruturação da SEE	Cadastramento Geal de Alunos	Reorg. das escolas
Extinção das DREs			
Fevereiro	Março	Junho	Dezembro
1996	Início de SARESP Parcerias c/ Municípios	Classes de Aceleração	Recuperação em Férias
	1º Semestre		
1997	PEC		Novo Plano de carreira Exigência de idade p/ matrícula
Janeiro			
1998	Reorg. Curricular Regime de Prog. Continuada Normas p/ Regimento e Prop. Pedag. das Escolas		

O próprio encadeamento das medidas demonstra uma bem arquitetada estratégia de gerência: buscou-se primeiro reforçar os órgãos centrais e estabelecer o elo destes com as Delegacias de Ensino, o que se fez com a extinção das DREs e a seleção dos Dirigentes Regionais, e só depois se iniciaram as medidas de caráter “pedagógico” propriamente. No rearranjo institucional que se processava, buscou-se solidificar bases de apoio e sustentação técnico-política que garantissem a implementação das propostas.

As medidas mais polêmicas seriam sempre anunciadas na “última hora”, já pensadas e preparadas tecnicamente para implementação. Isso sem dúvida forçava os diretores e professores a procederem a sua aplicação imediata e dificultava a organização de reações contrárias. Foi assim com a reorganização das escolas, primeira grande medida que mobilizaria resistências; com a recuperação em férias e com a reformulação curricular.

As únicas medidas que não obedeceram a esta dinâmica foram a Progressão Continuada e a reestruturação do Plano de Carreira. A primeira não despertou discussões coletivas e a segunda foi objeto de debates entre os profissionais do magistério e seus sindicatos por três anos. Foi a única medida cujos debates entre SEE e atores não governamentais aconteceram em um fórum formalmente criado pelo governo para tal. A Comissão formada por representantes dos sindicatos de professores, diretores e supervisores de ensino e representantes da SEE e outras Secretarias de governo, não funcionou com regularidade nem obedeceu os prazos que inicialmente se propunha. Teve negociações interrompidas por longos períodos e acabou por não chegar a acordos sobre os pontos mais polêmicos que perpassavam o projeto do governo e as reivindicações do magistério. Em dezembro de 1997, a Assembléia Legislativa votava o projeto de lei, que fora rejeitado por unanimidade pelas categorias profissionais. Uma explicação possível para este “arrastar-se” na aplicação da medida, foi atribuída tanto por dirigentes da SEE como pelos Sindicatos ao fato de que o governo aguardava o início de funcionamento do FUNDEF, Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Com o Fundo, que só viria a ser implementado em janeiro de 1998, o estado passaria a receber transferências de recursos dos municípios e teria mais dinheiro para aplicar em salários.

A Comissão de Educação da Assembléia Legislativa de São Paulo, espaço previsto formalmente para o debate educacional no estado, também foi “ponto de encontro” entre governo e atores não governamentais. A Secretária esteve na Comissão, em várias ocasiões, expondo as medidas que implementava e ouvindo representantes de professores, pais, alunos e parlamentares. Porém, as manifestações que surgiam neste espaço não influíram de modo algum na formulação da política, resumindo-se a protestos, denúncias e muitas vezes “bate-boca” entre governo, parlamentares e

comunidade escolar. Mais a frente, quando descrevemos um pouco mais o trabalho da Comissão, procuraremos mostrar os limites que ainda se mostram na ação e na utilização pública que os atores não-governamentais fazem daquele espaço.

Podemos dizer com certeza que as influências que estes grupos que discordavam da política tiveram sobre a SEE neste período foi quase nula. Tratados a distância e taxados de “inimigos do bem comum”, não tiveram responsabilidades sobre as opções que se fazia no momento.

Tendo localizado os atores que consideramos centrais na formulação da política geral assim como das medidas concretas que viriam a consubstanciá-la, passemos agora a considerar estes atores sociais que não estando localizados no governo, se manifestaram publicamente sobre a política, apoiando-a ou se opondo a ela. Reforçando ou tentando bloquear a aplicação da agenda governamental para o setor. Entre estes atores localizam-se profissionais do magistério organizados em seus sindicatos, pais e alunos, na maioria das vezes reunidos em torno de Associações de Moradores ou União de Estudantes, Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente, deputados participantes da Comissão de Educação da Assembléia Legislativa e Conselho Estadual de Educação. Estes atores, excetuando-se o Conselho Estadual de Educação em alguns momentos específicos, foram mantidos distantes dos espaços decisórios da SEE e discordaram radicalmente de muitas das medidas implementadas. Ao descrevermos a agenda educacional do governo, apontamos muitos de seus posicionamentos, voltemos a eles.

4. ATORES SOCIAIS NÃO-GOVERNAMENTAIS: APOIO E OPOSIÇÃO

No período que enfocamos, a agenda educacional do governo tornou-se um “roteiro” quase que obrigatório sobre os quais os mais variados setores da sociedade viriam a se posicionar, pois se as medidas em andamento afetavam profundamente a organização do sistema de ensino, muitas delas tocavam também na rotina das famílias que freqüentam a escola pública. Uma gama variada de atores sociais, mais ou menos organizados, em ações mais ou menos articuladas entre si, manifestaram-se publicamente sobre as políticas.

Quando descrevemos a agenda que estava sendo posta em prática e tentamos focalizar os grupos que estavam na “oposição” a ela, vimos que as divergências foram se mostrando como pontuais, cada medida implementada despertava diferentes reações em diferentes grupos e não houve uma discussão “pública” sobre a política em seu “conjunto”, embora muitos destes atores sociais tivessem expressado em vários momentos divergências de fundo com a política formulada, vista por eles como forma de economizar nos gastos e não de investir no ensino. Sem dúvida a imprensa foi um espaço de

vazão do debate educacional no período, porém esse debate não se disseminou na sociedade com o embasamento, ao nosso ver, necessário: com análises mais compartilhadas dos sentidos e objetivos da reforma, defendidos pelo governo, ou dos motivos e alternativas apontadas pelos que se opunham à orientação que estava sendo dada ao sistema. A imprensa contentou-se com o tom de denúncias, em alguns momentos até contribuía para apresentação ou esclarecimento de argumentos, porém não podemos ainda reconhecer na imprensa um espaço onde os debates sejam aprofundados de modo coerente, sistematizado e que contemple todas as falas com a mesma atenção.

Quanto à localização destes atores, uma primeira observação que deve ser feita é a de que fizemos opção por trabalharmos com a opinião dos que se manifestaram como “grupos” “publicamente” e reconhecemos os limites de generalizações que tentassem transpor para o conjunto de uma categoria as posições adotadas por um sindicato, por exemplo. É muito provável que em diversos momentos a grande massa de professores pensasse de modo diferente da APEOESP, assim como os diretores divergissem da UDEMO. Também muitos pais e alunos podiam apoiar medidas que outros entre seus pares rechaçavam com veemência. Um fato também verdadeiro é que a postura de manter-se “calado”, como que “à margem” dos acontecimentos, ainda é sustentada pela grande maioria dos “cidadãos” de que aqui tratamos. Este comportamento que parece-nos mais “indiferença” foi visto pela SEE como “apoio” a suas propostas e os grupos que se manifestaram contrários a determinadas medidas foram, sempre que possível, ignorados pelo alto “staff” da SEE.

Buscando uma visão geral de como se comportaram os principais grupos que se manifestaram sobre a política, chegamos ao seguinte quadro:

**QUADRO 8 – MANIFESTAÇÕES DOS ATORES SOCIAIS NÃO GOVERNAMENTAIS EM
RELAÇÃO ÀS MEDIDAS DA POLÍTICA IMPLEMENTADA**

MANIFESTAÇÕES OBSERVADAS MEDIDAS	MANIFESTAÇÕES CONTRÁ- RIAS OU DE RESISTÊNCIA	MANIFESTAÇÕES DE APOIO OU CONCORDÂNCIA
Extinção das DREs	Não houve	CEE UDEMO APEOESP Acadêmicos
Seleção de Delegados	Não houve	CEE UDEMO APEOESP Acadêmicos
Reestruturação Interna da SEE	Os grupos que podem ter resistido Não o fizeram publicamente	Não houve
Cadastramento de Alunos	Houve críticas da APEOESP e de ACADÊMICOS sobre a metodologia utilizada	Houve entendimento geral de que a Medida seria válida e necessária
Reorganização das Escolas	Grupos de pais e alunos Entidades Estudantis: UBES, UPES APEOESP – UDEMO e APASE Vários acadêmicos Vários parlamentares	CEE Pais Técnicos da SEE, grupos de diretores E professores
Recuperação em Férias	APEOESP e UDEMO	CEE
Programa de parceria e Municipaliz.	APEOESP Vários parlamentares Vários acadêmicos Prefeitos	CEE Vários parlamentares e acadêmicos Prefeitos
SARESP	*	
Classes de Aceleração	Não houve	Houve certa concordância geral com A proposta
Exigência de Idade Mín. para Matr.	Grupos de pais e alunos CONDECA Algumas instâncias da Promotoria Pública	Não houve
Programa de Educação Continuada	* *	Certo apoio geral com discordância quanto Ao número limitado de vagas
Plano de Carreira do Magistério	APEOESP UDEMO	Alguns grupos de professores e diretores
Reorganização Curricular	APEOESP UDEMO Alguns acadêmicos	CEE
Regime de Progressão Continuada	UDEMO**	CEE

*Esta medida não despertou manifestações públicas. Conforme já relatamos, há uma discussão feita por profissionais do magistério e acadêmicos que relativiza a importância e eficácia da aplicação dos testes padronizados como instrumento de avaliação do ensino, porém, este debate não veio a público com força em qualquer documento dos grupos analisados aqui.

* A UDEMO em seus documentos não foi frontalmente contrária ao Regime de Progressão Continuada, porém frisou o tempo todo os aspectos negativos que via no que chamou de “aprovação automática” e mostrou mais resistência em aceitar a medida. No contato direto com as escolas, observamos que um grupo também bastante resistente são os professores, pois muitos viram nesta mudança uma certa “perda de poder” sobre os alunos, já que a reprovação era muitas vezes vista como a “punição” aos “maus alunos”. Não podemos avaliar, porém, o tamanho ou intensidade desta resistência pois também é verdade que até os professores andavam “descontentes” com o parâmetro de “baixa qualidade” colocado nos altos índices de reprovação e fracasso escolar.

Excluindo-se a medida de reorganização das escolas, que mobilizou um número muito grande de pessoas dos variados segmentos, podemos dizer que as demais mobilizações ficaram restritas a cada grupo afetado naquilo que se identificava publicamente como um seu “interesse”. Assim, se olharmos no conjunto dos grupos que de algum modo tentaram influir ou modificar a agenda governamental, vemos que alguns interesses pareciam mais “fortes” ou “fracos”, conforme o momento e segundo a posição de cada grupo na estrutura do sistema educacional. Aos pais e alunos não interessaria os rumos que tomava o Plano de Carreira do Magistério, que por sua vez não se sensibilizaram muito com a proibição de matrículas dos que estavam abaixo dos sete anos. Por fim, tanto uns como outros, pareceram se preocupar menos com as medidas de desconcentração que estavam em curso, que se levadas à sério pelas comunidades escolares poderiam democratizar relações de poder no sistema educacional, e com aquilo que ao nosso ver foi bastante importante na política aplicada: as mudanças introduzidas no plano pedagógico, que segundo a SEE seriam tentativas de “reorganizar os espaços e tempos da escola”. Esta discussão, ao nosso ver, não foi levada a sério, nem pelos pais e alunos, que talvez nem tenham compreendido o que mudava, ou o que se “tentava” mudar pelo alto, nem pelos profissionais da escola. Os sindicatos de professores e diretores, embora venham acumulando debates e propostas para o plano pedagógico, também não enfatizaram a necessidade de se avaliar publicamente as medidas como as Classe de Aceleração e a Progressão Continuada, cujo sucesso vai depender da seriedade com que o governo venha a estruturar a escola de recursos humanos com alto nível de qualificação, o que não ocorre hoje. De todas as medidas que afetavam o projeto pedagógico, a reorganização curricular foi a que mereceu maior atenção dos professores, talvez porque afetasse mais diretamente sua vida profissional, limitando o número de aulas, intensificando seu trabalho e repercutindo nos salários.

A frágil articulação entre os diversos grupos para fazer frente ao governo naquilo que lhes parecia prejudicial também nos aponta uma ainda incipiente organização da população em torno do que seria um “interesse” pela educação no sentido mais amplo e completo, como um projeto social. Apesar do crescimento dos debates educacionais nas últimas décadas entre as mais variadas organizações da

sociedade civil (veja-se Neves, 1994 e Cunha, 1995), não vemos ainda uma mobilização capaz de influir diretamente na formulação das políticas educacionais.

Porém, considerando que o poder de fato esteve concentrado no Estado, que controlou a agenda e sua implementação, qual a margem de manobras dos atores não governamentais?

As manifestações de rua, passeatas, assembléias, ocupação de escolas, foram as principais estratégias utilizadas pelos opositores e resistentes na tentativa de fazer o governo negociar as mudanças. Buscaram impressionar o executivo, que mostrou-se por todo o tempo inabalável. Apostaram, em muitos momentos, que poderiam “derrubar” a Secretária de Educação através dos protestos de rua. Recorreram à imprensa e de certo modo ganharam visibilidade nestes momentos. “Greves de alunos” foram manifestações isoladas de escolas contrárias à reorganização, mas não foi uma estratégia utilizada pelos profissionais do ensino no intuito de negociar a implementação de qualquer medida⁸.

A Comissão de Educação da Assembléia Legislativa foi ocupada em vários momentos como espaço de denúncias, pedidos de esclarecimento sobre as propostas do governo, protestos contra a política. Em momentos como o que se discutiu a reorganização das escolas, em novembro de 1995, e a municipalização do ensino, em setembro de 95 e agosto de 96, a quantidade de prefeitos, vereadores de outros municípios paulistas, pais, alunos e professores, foi bastante expressiva e a tensão foi grande. Outras reuniões, contando ou não com a presença da Secretária, foram também abertas ao público e se debateu temas como carreira do magistério, salários, reestruturação curricular, financiamento e política de ciência e tecnologia para as universidades paulistas, ensino técnico e a reforma proposta pelo governo federal, o projeto CEFAM – Centro de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério e outros. A presença de representantes de pais, alunos, professores e políticos de outras esferas, sempre foi constante na Comissão. Realizou-se Seminários sobre educação, o Conselho Estadual de Educação foi chamado a debater o Plano Estadual de Educação, em 1995, e a esclarecer deliberações que publicava, como a que disciplinava os gastos em educação no estado e municípios, retirando desta rubrica o pagamento de aposentados, merenda e transporte. Este debate reuniria um grande número de prefeitos e Secretários de Educação, preocupados com os impactos que esta medida traria sobre seus orçamentos. Vimos, através das atas da Comissão que o temário abordado nas reuniões foi amplo. O próprio caráter e finalidade da existência da Comissão abriria espaço para um “dispersão” temática que, segundo o “desabafo” de um professor lá presente dificultaria uma ação que influenciasse o Executivo, pois não se

⁸ Cabe aqui mencionarmos que durante os quatro anos estudados, houve duas greves do magistério. Uma ocorreria logo no início do governo, em 1995, por reivindicações salariais, e outra em 1998, quando se exigia a revogação de um Decreto do governador, que regulamentava a demissão de professores contratados no final do ano letivo, antes do início das férias de janeiro.

conseguia avançar em um projeto mais claro, fechado em metas e objetivos, e em uma ação de fiscalização e controle sobre as ações do mesmo. De fato, grande parte das reuniões da Comissão, que internamente se reunia quase que semanalmente, dedicava-se a examinar cartas de diretores de escolas que pediam intermediação dos parlamentares junto à SEE para obtenção de uma reforma, de um funcionário de limpeza, de um material que faltava em sua unidade escolar. Outras vezes, os parlamentares estavam envolvidos em debater seus projetos pessoais a serem apresentados ao Plenário da Assembléia: a atribuição de um nome para uma escola, a proibição de que alunos fumassem, ou circulassem sem uniforme nas dependências escolares, a introdução de temas como AIDS, Drogas, Trânsito, Meio Ambiente, no currículo escolar, instituição de semanas que lembrassem personagens da história brasileira etc. O tema da violência nas escolas e a necessidade de o governo criar projetos de segurança nas mesmas foi bastante discutido, já que a Comissão recebia constantemente relatos sobre este problema.

Observamos que na Comissão a maioria dos deputados era de “oposição” ao governo, porém havia também os deputados governistas e estes levavam o trabalho mais a distância, faltando a muitas reuniões e não se pronunciando sobre as polêmicas. Segundo o deputado entrevistado, nem na Comissão nem nos Plenários da Assembléia, qualquer parlamentar viria a se “empolgar” com a defesa, a divulgação, o próprio trabalho de esclarecimento e “propaganda” da política governamental. Resumiam-se a votar os projetos que por acaso passassem por lá, como foi com o novo Plano de Carreira e os orçamentos da educação encaminhados pelo governo. Como este sempre teve maioria nos Plenários, talvez nem houvesse necessidade de tanto “empenho” em se convencer os “colegas”.

Também foi observado, e isto acabou sendo até mesmo uma queixa do deputado entrevistado, que entre os partidos de oposição também não houve uma atenção concentrada no tema da educação. Poucos se interessam pelo debate, geralmente os que são ou foram profissionais do magistério. A maioria procura “orientação” de colegas de partido apenas no momento de votar os projetos relacionados à educação, não dedicando seu mandato a estudar, debater e organizar os eleitores em torno do acompanhamento de desdobramentos dos projetos educacionais que vão sendo implementados. Este fato enfraqueceria em muito o próprio trabalho da Comissão, tornando o Legislativo um mero “apreciador” da política, sem competência e instrumentos políticos fortes para influir na formulação propriamente. Nem mesmo a fiscalização sobre o orçamento e os gastos com educação seria levada a sério pelos parlamentares, que muitas vezes observam as irregularidades, denunciam na imprensa, mas não dão continuidade a uma luta para revertê-las. Cita, por exemplo, que ao contestar tecnicamente o orçamento do governo nos anos de 1996 e 1997, não obteve apoio dentro da Assembléia. Os governistas teriam se calado por “submissão” ou “fidelidade” e a oposição, embora apoiando a ação,

não acreditou que esta pudesse “vingar” no Tribunal de contas, para onde a ação foi encaminhada posteriormente. No Tribunal encontrou-se “eco”, a ação foi julgada e o governo foi forçado a rever o orçamento, devolvendo recursos, ao menos em parte, à educação. Este processo todo está documentado no livro “As Verbas da Educação” (Callegari, 1997).

Os relatos aqui apresentados nos mostram que ainda é débil a ação legislativa e partidária no dia-a-dia em que deveria se dar a fiscalização e controle sobre a agenda educacional do governo. No caso estudado, este acabou por implantar a agenda de uma facção partidária, negando com relativa “facilidade” qualquer intervenção de outras tendências políticas. As interações e influências que podem ter ocorrido do legislativo sobre a política, parece ter se resumido a intervenções pessoais de deputados que ajudaram a organizar resistências, por serem ligados mais fortemente a algumas comunidades escolares, ou que fizeram com que a SEE retrocedesse no tratamento de uma escola específica, por serem aliados do governo.

O poder judiciário, por sua vez, foi procurado como arena de “disputa” por pais e alunos, tanto quando da reorganização das escolas como quando houve proibição de matrícula das crianças com menos de 7 anos. O Conselho de Defesa da Criança e do Adolescente, tentou barrar a reorganização na justiça, mas não obteve sucesso. Em relação às matrículas, a SEE teve que retroceder nos casos em que as famílias obtiveram parecer favorável a suas ações.

É interessante notar que atores coletivos como os conselhos de dirigentes de educação como CONSED E UNDIME, talvez por apoiarem as propostas do governo, também não fizeram qualquer pressão para que um debate público fosse travado nem mesmo como uma avaliação e acompanhamento das políticas formuladas.

Em uma região específica do estado, a região do ABC, houve uma articulação política dos prefeitos e Secretários de Educação de sete cidades, na tentativa de abrir discussão coletiva sobre medidas como a municipalização. Estes municípios por terem criado uma rede de atendimento de pré escolas e educação de adultos, avaliavam as sérias consequências que a aplicação do FUNDEF traria para seus orçamentos. Nem todos estes prefeitos eram contrários a municipalização, e entre eles havia também “governistas” e “oposicionistas”, porém todos tinham em comum o receio dos rumos que o financiamento da educação tomaria dali em diante e buscaram negociar tanto com o governo estadual como com o federal. Produziram cartilhas explicando à população o que mudava com a municipalização, organizaram palestras nas igrejas, escolas, centros comunitários. Os contatos com o governo se restringiriam a algumas sessões de “esclarecimento” sobre como seria feito a municipalização ou a aplicação do Fundo, não havia mais espaços para qualquer questionamento sobre prioridades ou sobre os problemas concretos que cada município enfrentaria. De toda a articulação

regional ali vivenciada só restaria o “aprendizado político” dos que se envolveram nas comunidades de base, nas escolas, pois de fato não se conseguiu influir na formulação de políticas que atentassem para o que os municípios apontavam como problemas trazido pela municipalização e mesmo pela reorganização das escolas na região. As relações entre estados e municípios seriam tão difíceis, que mesmo após alguns prefeitos definirem que não municipalizariam o ensino, e portanto repassariam recursos para o FUNDO, a SEE se negava a discutir conjuntamente o atendimento da demanda de educação fundamental que ficava sem vagas devido ao ‘enxugamento’ realizado nas escolas estaduais pela reorganização de 1995.

Quanto aos conflitos relacionados à política de financiamento e à medida de municipalização, cabe refletirmos o quanto ainda há barreiras em se avançar na integração entre os vários níveis de governo. Não vemos ainda uma cultura de relações de obrigações compartilhadas entre a união, os estado e os municípios, desde a formulação até a implementação dos projetos educacionais. A criação do FUNDEF surge como uma tentativa de regular a aplicação dos recursos previstos em lei para a educação fundamental, porém ainda não tem sido medida suficiente para promover ações de formulação, planejamento ou avaliação coletivas entre estes diferentes níveis administrativos.

De outro lado, observamos que essa “dureza” com que o governo trataria aqueles que discordaram de aspectos de sua política, surgia sempre “fundamentada” no argumento de que estes grupos seriam movidos por “interesses” particulares, que “extrapolavam” os interesses definidos pelo Estado como aqueles fundados na idéia de “bem comum”. Na fala de todos os dirigentes da SEE entrevistados, esse raciocínio fica claro. Os interesses dos grupos organizados foram vistos sempre como interesses “pessoais” e não legítimos, que podiam impedir a Secretaria de fazer a “revolução” que se pretendia na educação.

Entramos, assim, em um debate bastante delicado sobre como na atualidade o poder público, no Brasil, tem se utilizado de uma estratégia de limitar o acesso de determinados grupos de interesse ao poder, tentando eliminar atores indesejáveis do espaço de definição das políticas públicas. Por certo que em nossa tradição política autoritária, esta participação nunca foi uma realidade consolidada, porém a proliferação de movimentos e organizações populares na última década vinha forçando abertura de espaços para que setores não pertencentes às elites obtivessem alguma “luz” na cena política. As estratégias governamentais de desqualificar oposições, principalmente aquelas realizadas pelas organizações sindicais, parece-nos associada a uma necessidade de eliminar qualquer dificuldade na reestruturação econômica que está implicando em retiradas de direitos trabalhistas ou direitos a certos bens sociais que ao longo destes anos foram sendo reivindicados como associado ao conceito de cidadania, como é o caso do direito à educação, saúde e previdência, cultura, habitação etc.

Mas se formos aprofundar uma análise sobre os grupos que observamos como classificá-los como “grupos de interesse”? Em que medida estes interesses se constituíram enquanto tal? Como identificarmos, no caso estudado, a veracidade da tese de que as políticas públicas seriam formuladas no embate de interesses, tendo o estado o papel de mediador entre estes? Torna-se aqui, necessário considerarmos alguns problemas relacionados aos estudos que abordam os “grupos de interesse”. O que é um interesse? Como os indivíduos ou grupos sociais o identificam, tomando-os para si? Quais as possibilidades de que os grupos de interesse influam nas decisões políticas?

Diversos autores, de diversas orientações teóricas, pronunciaram-se a respeito da utilização de categorias de análises como estas. Recuperamos apenas algumas considerações que julgamos interessantes para maior clareza do que, segundo alguns debatedores, possa vir a ser o enfoque nos grupos de interesse como parte da estratégia de se conhecer melhor o processo de decisão política.

Bobbio (1986) preocupa-se com a dificuldade de se definir o que seja exatamente um interesse ou um grupo de interesse ou de pressão. Recuperando análises consideradas precursoras no uso destas noções (Bentley, Truman especialmente) chega-se a algumas aproximações: o grupo é uma massa de atividade, um grupo político é uma massa de atividades que tendem numa direção política comum ... um interesse existe quando se produzem certas atividades tendentes a satisfazê-lo; assim também os indivíduos, as instituições e as idéias estão reduzidos a grupos, cujas interações terminam por produzir as ações governamentais” (Bobbio, 1983: 563). Embora considere as elaborações sobre os “grupos” um tanto frágeis, chegando a considerar que não se possa dizer que exista uma “teoria” quando se fala em grupos de interesse ou grupos de pressão, Bobbio observa que esta abordagem, ao permitir um instrumental para visualização da luta política “...atraiu e despertou a atenção sobre a análise das forças em jogo na atividade política, e em particular sobre a interação dos grupos governamentais organizados e institucionalizados, despertando o interesse dos estudiosos para a atividade dos Grupos de pressão, e permitiu levantar algumas questões significativas concernentes à sua presença, importância, intensidade e âmbito de atividades e às condições que favorecem ou impedem seu sucesso” (Bobbio, 1983: 563).

Em outra perspectiva, Offe (1984b) lança alguns alertas a serem considerados no debate sobre a conceituação de interesse. Para este autor a utilização deste conceito se mostra como uma “prática de codificação da realidade social...” (Offe, 1984b: 61), pois “...do mesmo modo como conceitos econômicos de mercado, mercadoria, liberdade de contrato, oferta e procura (igualmente aplicados ao capital e ao trabalho) tendem a negar, e mesmo a bloquear, o acesso cognitivo à realidade de classe, o conceito político de interesse de grupo, como produto de uma certa “lógica da ação coletiva”, inespecífica em termos de classes, e como forma neutra que pode igualmente ser preenchida por

“interesses” heterogêneos, desempenha a mesma função de obscurecimento da categoria de classe social, através da prática intelectual de equacionar o desigual.Se, como a teoria do interesse de grupo sugere, a forma organizacional pura de representação de interesse é igualmente acessível (e nesse sentido logicamente equivalente) aos “grupos” do capital, do trabalho e a outros, então não há razão para pressupor que o uso dessa instrumentalidade perfeitamente neutra resultará em algo semelhante à assimetria sistêmica da riqueza e do poder (isto é, desigualdade social)” (Offe, 1984b: 61).

Fica claro para nós que a preocupação central de Offe ao considerar os possíveis limites deste quadro conceitual, é enfatizar a **desigualdade** com que os grupos de interesse se relacionam. Neste aspecto estamos de acordo com o autor, embora discordemos de que o uso deste conceito, já por princípio, possa obscurecer a realidade observada. Uma última consideração do autor, refere-se à pergunta sobre como os grupos tomariam consciência de seus interesses. Pela própria dinâmica da relação capital-trabalho, a possibilidade de que os trabalhadores tenham seus interesses distorcidos é bem maior do que as chances de que o mesmo ocorra com os capitalistas. Enquanto estes têm uma ampla margem de manobra sobre as opções de políticas de seus interesses, aqueles são submetidos a uma luta pela sobrevivência imediata, o que reduz a possibilidade de pensar interesses que possam ir muito além disso. “Há uma relação fortemente assimétrica entre as possibilidades das duas classes de mutuamente formarem os respectivos conceitos a respeito do que é seu interesse”(Offe, 1984b: 88). Concluindo com uma crítica à “equação liberal” do funcionamento dos grupos, Offe nos remete ao problema de que na maioria das vezes as formas de organização política são impostas aos trabalhadores e quando estes tomam iniciativa de modificar suas estratégias de ação estas são reprimidas e não reconhecidas como próprias ao “jogo democrático”. As estruturas do Estado seriam criadas para “...canalizar a atividade política da classe operária de modo que tal atividade não ameace a dominação política dos capitalistas e os seus interesses objetivos...é necessário compreender a maneira pela qual a luta de classes...é formada por aquelas mesmas estruturas...A estrutura interna do Estado é simultaneamente um produto, um objeto e um determinante do conflito de classes. A estrutura estatal é ela própria uma fonte de poder. A organização da autoridade política afeta diferencialmente o acesso à consciência política, a estratégia e a coesão de vários interesses e classes. A estrutura estatal não é neutra em relação a seus efeitos sobre o conflito de classe” (Esping-Andersen apud Offe, 1984b: 92).

Levadas em conta estas considerações, podemos eliminar a possibilidade de uma análise ingênua sobre a dinâmica política que aqui procuramos compreender melhor. Quando falarmos em “atores sociais e seus interesses”, não estaremos querendo negar a problemática das classes sociais, os atores são marcados pelas relações que determinam as classes existirem enquanto tal.

Na tentativa de superar, por um lado, a abordagem liberal segundo a qual os grupos são “livres” e atuam em pé de “igualdade” nas disputas sobre políticas, e por outro, a leitura estruturalista, que “amarra” os grupos à uma estrutura de classes definida unicamente pelos aspectos econômicos, Tapia (1994) conceitua interesse da seguinte forma: “... o interesse corresponde ao conjunto de preferências manifestas e latentes resultantes da combinação de uma dada posição estrutural ou funcional na sociedade e das interações concretas dentro de um dado sistema de decisões...Na perspectiva adotada aqui é no campo das relações políticas concretas que os interesses se constituem, através da mediação da ação coletiva e das estruturas organizacionais. Essa opção conceitual pretende oferecer uma concepção dinâmica da formação e o desenvolvimento de interações, necessárias para os propósitos de captar a constituição e a transformação dos sistemas de atores, a construção e os deslocamentos no campo das alianças políticas” (Tapia, 1993: 21). É justamente neste aspecto que julgamos relevantes as categorias de grupos de interesse e pressão. É nos grupos que os atores sociais se organizam, com maior ou menor grau de coesão, com maior ou menor grau de unidade de interesses.

Observamos que no caso da formulação da política educacional em São Paulo, os grupos não demonstraram uma articulação sólida entre si, manifestaram-se coletivamente somente no momento da reorganização da rede física, no geral não souberam ainda imprimir tal mobilização social que forçasse o governo a rever as medidas ou ao menos abrir maiores espaços de debate sobre aquilo que implementava como uma política tão fundamentada teoricamente e estruturada como um projeto tão global.

Os interesses de cada grupo, de pais, alunos, professores, se mostravam como preferências em relação a determinadas soluções para problemas bem práticos e imediatos que estes enfrentariam com as mudanças que se imprimia ao sistema. Temiam a redução de vagas nas escolas estaduais, redução do número de aulas, afastamento dos alunos de sua moradia, desemprego de professores, achatamento da carreira docente, uma descentralização, via municipalização do ensino, que ameaçava penalizar os municípios que já investiam em educação. Segundo a visão segmentada que se teve da política, anunciada e implementada em momentos diferenciados, as medidas não pareciam afetar a todos igualmente. De fato, esta “unidade” na percepção dos problemas educacionais entre os diversos segmentos da comunidade escolar não existe ainda como se propaga necessária nos discursos. Sabemos que também na escola os processos decisórios são fechados nos profissionais, ou às vezes unicamente no diretor, e são quase inexistentes as ações coletivas, que poderiam unificar os diversos atores e dar visibilidade ao que pudesse se constituir como “interesses” compartilhados entre estes. Não houve um explícito estabelecimento de “alianças” entre estes segmentos. No caso da reorganização das escolas

houve uma unidade de discurso e ação e os diversos grupos se juntaram nas ruas para dizer “não” ao governo.

De outro lado, a postura do governo, de negar-se ao convencimento dos opositores, e de implementar “a força” sua política, parece não ter contribuído para ampliação de uma base de apoio às transformações pretendidas no plano pedagógico ou mesmo político-administrativos. Se a política implementada traduzia, segundo os formuladores, os interesses de “bem comum”, por que tanto receio em enfrentar o debate com os grupos localizados fora do governo? Talvez por que o “bem comum” não pudesse incorporar conflitos, interesses, que não os teoricamente fundamentados pelo governo como legítimos. Ou talvez porque a tese de participação como possibilidade de aprendizagem política não parece às autoridades da SEE como muito convincente. Na fala de uma dirigente da Secretaria entrevistada essa concepção ficou clara: segundo as teorias da administração e gerência, a diretividade e até a imposição na condução de uma política, principalmente em se tratando de uma política de massas, seria fundamental quando o grupo mostra-se “imaturo” para compreender a necessidade da mudança. A diretividade e “firmeza” da Secretária, teriam garantido que a mesma não ficasse “amarrada”, sem executar qualquer mudança, durante os quatro anos de governo.

Pois, ao que nos parece, este raciocínio fundamentou o estilo decisório fechado do governo, estilo este baseado no “choque”, e na negação das divergências. Assim como também, a “fundamentação teórica”, dita científica, parece ter dado a “convicção” política. Poderíamos dizer que o contrário também seria verdadeiro. As diretrizes contidas na agenda, que se buscou defender de interesses “estranhos”, eram também diretrizes políticas e não apenas “técnicas”. Poderiam ter sido outras, em um outro governo e em um outro contexto social, político e econômico.

CONCLUSÕES

O conjunto de dados colhidos nos documentos e entrevistas realizadas junto a dirigentes da SEE e representantes de sindicatos do magistério público paulista, nos apontam algumas características do processo de formulação da política implementada no estado de São Paulo entre os anos de 1995-1998. Respondendo às principais questões por nós definidas no início deste trabalho, chegamos a algumas possíveis conclusões.

Em primeiro lugar, convém destacarmos que o governo Mário Covas foi eleito com uma agenda educacional definida e detalhada em seus objetivos, justificativas e diagnósticos político-pedagógicos. Em grande parte, esta agenda foi informada por debates mais gerais que vinham ocorrendo sobre a educação pública nos últimos anos, de modo que observa-se uma razoável semelhança entre temas da agenda institucional (do governo), e da agenda sistêmica, formada por preocupações surgidas em espaços sociais mais amplos. Temas como a descentralização e desconcentração administrativas, avaliação do ensino e correção do fluxo nas matrículas, compreendido como combate aos altos índices de reprovação escolar, foram estabelecidos como principais eixos da agenda do governo e articulados com uma preocupação central: a racionalização do uso dos recursos públicos. Avaliando os limites orçamentários do estado, o governo apresentava dados sobre um suposto “desperdício” nos gastos com o sistema e apontava a racionalização como condição para que qualquer investimento fosse feito na rede de ensino. Esta ênfase no “enxugamento” do número de professores, de classes e de aulas, de prédios em funcionamento, de níveis salariais na carreira do magistério, causou uma série de manifestações contrárias à algumas das medidas implementadas. Ao analisarmos discursos de apoio ou oposição à estas medidas, constatamos que, embora houvesse semelhança nas temáticas e preocupações do governo e de outros atores sociais, havia diferentes avaliações e alternativas práticas para muitos dos problemas identificados.

Quanto aos que decidem sobre a política educacional, identificamos dois núcleos de atores: o primeiro composto de três profissionais do ensino que coordenaram a elaboração do Programa Educacional do candidato Mário Covas ao governo em 1994, e que portanto foi o grupo formulador das diretrizes centrais da política, e o segundo formado por aqueles que já na SEE, dirigindo seus órgãos centrais, implementaram as medidas que consubstanciariam a política. As linhas gerais da política foram profundamente marcadas pelas preocupações políticas e teóricas de seus formuladores e as estratégias de articulação de apoios e neutralização de resistências foram razoavelmente eficientes para assegurar o controle sobre a agenda na sua implementação. Tais estratégias estiveram baseadas na recomposição do vértice decisório no Gabinete da Secretária, na montagem de uma equipe coesa

política e teoricamente para dirigir os órgãos centrais da SEE (como a CEI, COGSP, ATPCE, CENP, FDE) e no tratamento dado às resistências.

Entre aqueles que foram mantidos a distância dos processos decisórios e que **tentaram** influir sobre a política, externando opiniões sobre a mesma ou mobilizando ações diretas para serem ouvidos pelo governo, estavam os sindicatos de profissionais do magistério, pais, alunos, parlamentares, Conselhos de defesa da criança e do adolescente, instâncias do poder judiciário.

Estes atores sociais ao longo do período enfocado estiveram sempre respondendo a partir de questões colocadas pelo governo, embora muitos deles tenham expressado, em vários momentos, divergências de fundo com as políticas formuladas, identificadas mais com a racionalização dos gastos do que com investimento na qualidade de ensino. No entanto, não vimos, no caso específico estudado, a divulgação de um projeto “alternativo” global, assinado por um grupo de atores sociais ou por articulações de grupos “opositores”.

A ausência de divulgação de propostas de políticas educacionais globais e articuladas para a rede estadual que se diferenciasse das medidas adotadas pelo governo, não significa, porém, a inexistência das mesmas. Vários debates que vêm ocorrendo na sociedade brasileira têm resultado em projetos educacionais articulados e com medidas político-pedagógicas explicitadas. Veja-se por exemplo as propostas formuladas em Congressos da CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação) e da própria APEOESP, veja-se também os documentos organizados nas CBEs (Conferências Brasileiras de Educação) realizadas entre 1980 e 1991, ou nos CONEDs (Congressos Nacionais de Educação) realizados em 1996 e 1997 com o intuito de preparar a proposta de Plano Nacional de Educação apresentado ao Congresso Nacional em 1998.

As resistências não foram articuladas e nem garantiram mobilização de fortes recursos políticos por parte dos grupos opositores. Com exceção da medida de reorganização das escolas, que mobilizou o conjunto da comunidade escolar, as outras medidas provocaram manifestações apenas de parte desta comunidade. Entre pais e alunos, os interesses mais fortes parecem ter sido relacionados à organização da vida cotidiana, ou seja, as medidas que afetavam a organização de seu dia-a-dia despertaram-lhes a necessidade de “avaliar” e tentar participar das ações do governo. Já as medidas como as de desconcentração e descentralização, assim como aquelas que modificavam a organização pedagógica e curricular da escola, pareceram não lhes dizer muito respeito. Já entre os sindicatos do magistério, houve pronunciamentos sobre cada uma destas medidas, porém também não houve ênfase em se aprofundar, e publicizar, discussões sobre as concepções educacionais que as reformas propunham mudar. Ao que parece, ainda é frágil, ou quase inexistente, a presença de redes de debates educacionais na ponta do sistema de ensino público, onde se constituem concretamente as escolas.

Arenas políticas como a Comissão de Educação da Assembléia Legislativa de São Paulo e instâncias judiciais foram ocupadas em alguns momentos como “trincheiras” na luta por modificar uma medida ou outra. Entre os parlamentares notou-se uma ação ainda limitada de um pequeno grupo interessado e capacitado a discutir os problemas que tanto o governo como as organizações populares colocavam em pauta. Entre os juristas observou-se um papel ainda tímido de manifestar-se somente quando solicitado por aqueles cidadãos em condições de mobilizar os recursos legais a seu favor. Entidades representativas como o CONSED e UNDIME, mantiveram-se distantes das polêmicas que se tornaram públicas. Talvez por concordarem com as diretrizes definidas, não tenham tido interesse em forçar ampliação do processo decisório que mostrou-se fechado e centralizado.

Ao apresentar um projeto articulado e pensado em sua totalidade e justificado em avaliações técnicas julgadas as mais acertadas, o governo desconsiderou as manifestações contrárias classificando-as como de “minorias”. De fato, a contar pelo “número” dos que reagiam, manifestando opiniões sobre as medidas, não podemos discordar do governo. Porém, é sabido que, por tradição, na rede pública de ensino, as “maiorias” entre professores como entre pais e alunos não têm reivindicado uma participação constante nos processos decisórios. Os que se pronunciaram sobre as políticas foram geralmente aqueles que têm um nível maior de organização e discussão de idéias e estes apresentaram argumentos que exigem atenção. Parece-nos limitada a possibilidade de se considerar o “volume” das manifestações como único termômetro para se medir o apoio ou oposição a uma determinada política pública. O silêncio das “maiorias” também pode ser compreendido como indiferença ou uma oposição difusa e estas posturas mais reforçam a acomodação que a mudança. Ao nosso ver, as reformas feitas “pelo alto” dificilmente mudarão de fato a cultura organizacional da escola.

O governo não demonstrou empenho em criar espaços mais abertos de debates. Nem mesmo o discurso de que caberia aos Dirigentes Regionais e diretores de escolas proporcionar a participação da comunidade **na implementação** da política, foi levado a sério. A SEE não acompanhou nem cobrou estas ações e quando procurada diretamente pelas organizações que representavam de alguma maneira estas comunidades (ou seja, lideranças de pais, alunos e professores) não as atendeu em suas reivindicações, considerando-as como representativas de grupos de interesses particularizados, corporativistas, que poderiam enfraquecer o objetivo maior que era a suposta “defesa do bem comum”, expressa na sua política.

ANEXOS

ANEXO I

Relação de entrevistas realizadas:

Gilda Portugal Gouvea – Diretora do DEMEC – SP e participante da equipe que elaborou o Programa Educacional do candidato Mário Covas em 1994.

Maria Cândida Peres – Diretora do CIE – Centro de Informações Educacionais da SEE desde gestões anteriores.

Eliana Bucci – Assessora da Secretária de Educação entre 1995 e 1998.

Midori Sano – Participante da Equipe de municipalização entre 1996 e 1998 e Dirigente da CEI – Coordenadoria de Ensino do Interior a partir de julho de 1998.

Sônia Penin – Dirigente da COGSP – Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo entre 1995 e 1998.

Lizete Gouvea – Professora da rede pública estadual da cidade de Valinhos e ex diretora da APEOESP - Sindicato de professores da rede pública estadual.

Eneida Lima – Diretora da APEOESP durante todo o período estudado.

Roberto Leme – Presidente da UDEMO - Sindicato dos dirigentes de escolas estaduais, durante todo o período estudado.

Jeanete Beauchamp – Secretária Municipal de Educação de Mauá, a partir de 1997.

César Callegari – Deputado Estadual, participante da Comissão de Educação da Assembléia Legislativa durante quase toda a gestão do governador Mário Covas.

Obs. A Secretária da Estadual de Educação, Profª. Rose Neubauer e seu Secretário Adjunto, Hubert Alquéres, assim como dirigentes de órgãos como a CENP, ATPCE e a Comissão de Municipalização, foram procurados para entrevista e não responderam aos nossos pedidos.

ANEXO II

GLOSSÁRIO

APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

ATPCE – Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional

CEFAM – Centro de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério

CEE – Conselho Estadual de Educação

CEI – Coordenadoria de Ensino do Interior

CENP – Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas

CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária

CIE – Centro de Informações Educacionais

CONDECA – Conselho de Defesa da Criança e do Adolescente

COGSP – Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo

CONED – Congresso Nacional de Educação

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

DE - Delegacia de Ensino

DEMEC-SP – Departamento do Ministério da Educação e Cultura – São Paulo

DRE – Divisão Regional de Ensino

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação

FUNDAP – Fundação para o Desenvolvimento da Administração Pública

FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IEB – Projeto Inovações no Ensino Básico

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

PEC - Programa de Educação Continuada

SAEB – Sistema de Avaliação do Ensino Básico

SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento do Ensino do Estado de São Paulo

SEE – Secretaria de Estado da Educação

UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UDEMO – Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo

UGP – Unidade de Gerenciamento do Projeto IEB

UNDIME – União Nacional de dirigentes Municipais de Educação

UPES – União Paulista dos estudantes Secundaristas

ANEXO III

Veja-se a tabela comparativa divulgada pela SEE no Jornal Escola Agora de abril de 98, com intuito de explicar as mudanças na grade curricular. Reproduzimos somente a relativa às últimas quatro séries do ensino fundamental, para ilustrar. As primeiras quatro séries não se modificam em relação à grade inicial proposta e o ensino médio também quase não muda:

Exemplo de uma escola com 4 horas diárias de aula, tomando como base a distribuição curricular da EEPG Joaquim Alvares Cruz - 8ª série, São Paulo, SP.

QUADRO CURRICULAR – 1997

Disciplina	Número de aulas semanais	Duração da aula (min)	Minutos semanais	Minutos anuais (36 semanas)	Horas de Exposição à aprendizagem
Português	6	40	240	8.640	144
Matemática	5	40	200	7.200	120
Ciências	3	40	120	4.320	72
História	4	40	160	5.760	96
Geografia	3	40	120	4.320	72
Ed. Física	-	-	-	-	-
Ed. Artística	2	40	80	2.880	48
Língua Estrangeira	2	40	80	2.880	48
Total	25	---	1.000	36.000	600

Reproduzido do Jornal Escola Agora, nº 17. SEE, abril de 1998.

QUADRO CURRICULAR - 1998

Disciplina	Número de aulas semanais	Duração das aulas (min)	Minutos semanais	Minutos anuais (40 semanas)	Horas de exposição à aprendizagem
Português	5	50	250	10.000	166
Matemática	5	50	250	10.000	166
Ciências	2	50	100	4.000	66
História	2	50	100	4.000	66
Geografia	2	50	100	4.000	66
Ed. Física	-	-	-	-	-
Ed. Artística	2	50	100	4.000	66
Língua Estrangeira	2	50	100	4.000	66
Total	20	--	1.000	40.000	666

Reproduzido do Jornal Escola Agora, nº 17. SEE, abril de 1998.

Exemplo de uma escola com 5 horas diárias de aula, tomando como base a EEPSPG Maria de Lurdes da França Silveira, 8ª série, São Paulo, SP.

QUADRO CURRICULAR – 1997

Disciplina	Número de aulas semanais	Duração das aulas (min)	Minutos semanais	Minutos anuais (36 semanas)	Horas de exposição à aprendizagem
Português	6	45	270	9.720	162
Matemática	5	45	225	8.100	136
Ciências	4	45	180	6.480	108
História	4	45	180	6.480	108
Geografia	4	45	180	6.480	108
Ed. Física	3	45	135	4.860	80
Ed. Artística	2	45	90	3.240	54
Língua Estrangeira	2	45	90	3.240	54
Total	30	-	1.350	48.600	810

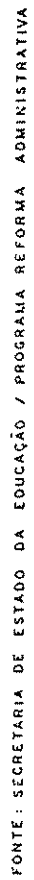
QUADRO CURRICULAR – 1998

Disciplina	Aulas semanais comuns	5 opções adicionais	Duração das aulas	Minutos semanais	Minutos anuais	Horas de exposição à aprend.
Português	5	6	50	300	12.000	200
Matemática	5	5	50	250	10.000	166
Ciências	2	4	50	200	8.000	133
História	2	3	50	150	6.000	100
Geografia	2	3	50	150	6.000	100
Ed. Física	2	2	50	100	4.000	66
Ed. Artíst.	2	2	50	100	4.000	66
L. Estrang.	2	2	50	100	4.000	66
Total	22	27	--	1.350	54.000	900

Reproduzido do Jornal Escola Agora, nº 17. SEE, abril de 1998.

Considerando-se que esta escola tenha feito a complementação obrigatória (de 3 aulas) com 1 aula de matemática e 2 de ciências, tendo também optado por mais uma aula de história e uma de geografia, colocando a educação física fora do horário regular das classes.

DECRETO Nº 7.510 de 29/01/76



Embora no plano formal o organograma da SEE continue o mesmo da Lei de 1974, uma série de mudanças organizacionais foram ocorrendo ao longo destas duas últimas décadas. Vários órgãos e departamentos foram extintos e outros foram criados.

Vejamos algumas das principais alterações:

Foram extintos: . o Conselho de Planejamento Educacional

. a Comissão Estadual de Moral e Civismo

. o grupo de controle e Atividades Administrativas e Pedagógicas

. a Fundação para o Livro Escolar

. o Departamento de Assistência ao Escolar

. a Companhia de Construções escolares do estado de São Paulo – CONESP

Foram criadas: . a FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação, em 1987

. a UGP – Unidade de Gerenciamento do Projeto, que entre 1991 e 1998 administrou o Projeto IEB – Inovações no Ensino Básico, financiado pelo Banco Mundial

BIBLIOGRAFIA

1- FONTES PRIMÁRIAS

A - Programa de Educação para o Estado de São Paulo – Candidato Mário Covas – Doc. Preliminar - Setembro de 1994.

B - LEGISLAÇÃO

Comunicado da SE – Diário Oficial de 22/3/95

Decretos: 39.902 de 1/1/95 – Reorganiza órgão regionais

40.290 de 31/8/95 – Institui o Cadastramento Geral

40.473 de 21/11/95 – Institui o Programa de Reorganização das Escolas

40.510 de 4/12/95 – Dispõe sobre o Programa de Reorganização

40.673 de 16/2/96 – Institui o Programa de Parceria Estado-Município

Deliberações: CEE 9/97 – Institui Sistema de Progressão Continuada

Emenda Constitucional nº 14 /96

Instrução conjunta CENP – COGESp – CEI – publicada em 13/2/98 – sobre Progressão Continuada e reorganização curricular

Lei 9424/66

Lei 9394/96 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Pareceres do CEE: nº 674/95 aprovado em 8/11/95–Projeto de Reorganização das escolas
nº 170/96 aprovado em 24/4/96- sobre Classes de Aceleração
Indicação CEE 5/98 aprovado em 15/4/98 - Sobre conceito de recuperação

Resoluções SE : nº 2 de 6/1/95 – Dispõe sobre o processo de seleção de delegados
nº 265 de 4/12/95 – Dispõe sobre as diretrizes para Reorganização das escolas.
nº 267 de 5/12/95 – Dispõe sobre cronograma de matrículas para 1996
nº 27 de 29/3/96 – Dispõe sobre o SARESP
nº 77 de 3/6/96 – Dispõe sobre a criação de Classes de Aceleração

nº 164 de 25/11/97- Dispõe sobre diretrizes para matrículas em 1998
nº 165 de 25/11/97- Dispõe sobre a recuperação em férias
nº 4 de 15/1/98 – Dispõe sobre composição curricular e org. escolar (ainda não analisado)
nº 20 de 5/2/98- Dispõe sobre a reclassificação de alunos
nº 67 de 6/5/98 – Dispõe sobre recuperação paralela

C - DOCUMENTOS DA SEE (SEGUNDO A PUBLICAÇÃO)

Boletim Informativo da SEE – Fazendo Escola: 1995 a 1997

Jornal Escola Agora. Nº 1 a 17: 1995 a 1998.

Educação Paulista: Corrigindo Rumos – Mudar Para Melhorar: Uma Escola Para a Criança, Outra Para o Adolescente. Venha Conhecer. Novembro de 1995.

Educação Paulista: Corrigindo Rumos – Mudar Para Melhorar: Uma Escola Para a Criança, Outra Para o Adolescente. Conheça Mais. Novembro de 1995.

Mudar Para Melhorar: Uma Escola Para a Criança, Outra para o Adolescente. O Currículo no Ensino Fundamental e Médio. Novembro de 1995.

Mudar Para Melhorar: Uma Escola Para a Criança, Outra para o Adolescente. Recursos Humanos e Outras Informações Complementares. Novembro de 1995.

Mudar Para Melhorar: Uma Escola Para a Criança, Outra para o Adolescente. Manual de Orientação Técnica. 1995.

Educação Paulista: Corrigindo Rumos – A Escola de Cara Nova. O Início das Aulas. Fevereiro de 1996.

Estado e Municípios: Parceiros na Educação – Municipalização: Avaliação do Processo. Documento Preliminar. Agosto de 1996.

SARESP – O Efeito Transformador da Avaliação Paulista. Novembro de 1996.

Educação Paulista: Corrigindo Rumos – O Que Já Mudou na Escola Pública Paulista? O cidadão Pergunta, O governo Responde. Fevereiro de 1997.

Classes de Aceleração. Garantindo a Todos o Direito de Aprender. SEE, FDE, 1997.

Educação Paulista: Corrigindo Rumos – A Escola de Cara Nova. Programa de Educação Continuada. 1997, 2ª ed.

Tudo que é Preciso Saber. Emenda Constitucional 14, Fundo de manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do magistério e Municipalização do Ensino. Setembro de 1997. 3ª ed.

A Escola de Cara Nova. Esta é a maior prova de que o Ensino Público mudou para melhor. Dito e Feito. 1998.

A Escola de Cara Nova. 1998.

Sistema de Informações Educacionais – Série Histórica 1978-1997. SEE, ATPCE, CIE. 19978.

D - DOCUMENTOS DE SINDICATOS (Janeiro de 1995 a Março de 1998):

JORNAL DA APEOESP

BOLETIM DA APEOESP

BOLETIM INFORMATIVO DA UDEMO - “O DIRETOR”

E - IMPRENSA (Período entre 1995 e 1998)

FOLHA DE SÃO PAULO

FOLHA DA TARDE

O ESTADO DE SÃO PAULO

CORREIO POPULAR (DE CAMPINAS)

2 – LIVROS E ARTIGOS DE REVISTAS

AÇÃO EDUCATIVA E PUCC SÃO PAULO. **Classes de Aceleração**. Série Debates, 1998.

_____. **Colóquio sobre a Política de Formação dos Profissionais da Educação no Estado de São Paulo**. Série Debates, 1996.

_____. **Colóquio sobre a Reorganização da Rede Estadual de Ensino de São Paulo**. Série Debates, 1996.

ARELARO, L. R. G. **Municipalização do Ensino: Avaliação Preliminar**. **Revista Educação Municipal**, ano 2 n° 4, maio de 1989.

AVELAR, L. **Clientelismo de Estado e Política Educacional Brasileira**. **Educação e Sociedade** (54). Campinas: Papirus, jan. 1996.

AZANHA, J. M. P. **Situação Atual do ensino de 1º Grau: Pequeno Exemplário de Desacertos**. **Caderno de Pesquisa** (52). São Paulo: Fundação Carlos Chagas, fev. 1985.

BARRETO, S. S. de S. **Estado e Municípios: a Prioridade ao Ensino Fundamental em São Paulo**. **Cadernos de Pesquisa** (83). São Paulo: Fundação Carlos Chagas, nov. 1992.

BARRETO, E. S. de S. **Políticas Públicas de Educação: Atuais Marcos de Análise**. **Cadernos de Pesquisa** (90). São Paulo: fundação Carolos Chagas, ago. de 1994.

BARROS, C. ^a S. de. **Conselho de Escola Deliberativo: Desafios da Democratização da Gestão da Escola Pública Paulista**. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP-FE, 1995.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UNB, 1986

BONEL, M. M. **O Ciclo Básico: Estudo de Caso de Uma Política no Estado de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP-FE, 1993.

BORGES, A. S. **A Formação Continuada dos Professores da Rede de Ensino Público do Estado de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC, 1998.

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. Campinas: Papirus, 1986.

CARVALHO, J. M. de. **A Construção da Ordem. A Elite Política Imperial**. Brasília: Ed. UNB, 1981.

Os Bestializados. São Paulo: Cia das Letras, 1987.

CASTRO, C. de M. e CARNOY, M. **Como Anda a Reforma da Educação na América Latina?** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

Qué Rumbo Debe Tomar el Mejoramiento de la Educación em América Latina? Documento de Antecedentes Para el Banco Interamericano de Desarrollo. Seminário Sobre Reforma Educativa, Argentina, marzo de 1996. Mimeo.

CASTRO, M. H. G. de. Interesses, Organizações e Políticas Sociais. **BIB** n°31. Rio de Janeiro, 1° sem. de 1987.

CONTI, R. Entidades Representativas do Movimento Organizado e a LDB: Uma Experiência. **Sociedade Civil e Educação - Coletânea CBE**. Campinas: Papirus, 1992.

CORAGGIO, J.L. Proposta do Banco Mundial para a Educação: Sentido Oculto ou Problemas de Concepção? In: De Tommasi, L. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

COSTA, N. do R. Políticas Públicas, Direitos e Interesses: Reforma Sanitária e Organização Sindical no Brasil. Revista de Administração Pública 28 (4). Rio de Janeiro, out/dez. de 1994.

COSTA, V. L. C. (Org.) **Gestão Educacional e Descentralização - Novos Padrões**. São Paulo: Cortez/FUNDAP, 1997.

CUNHA, L. A. **Educação Brasileira: Projetos em Disputa**. São Paulo: Cortez, 1995.

Educação, Estado e Democracia no Brasil. São Paulo: Cortez, 1995.

DE TOMMASI, L. Financiamentos do Banco Mundial no Setor Educacional Brasileiro: os Projetos em Fase de Implementação. De Tommasi, L. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

DRAIBE, S. **Metodologia de Análise Comparativa de Programas Sociais**. Mimeo. 1991.

DRAIBE, S. M. O Welfare State no Brasil. Características e Perspectivas. Campinas: NEPP/UNICAMP - **Caderno de Pesquisa** n° 8, 1988.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: A Formação do Patronato Brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1976 (3ª ed.).

FELIX ROSAR, M. de F. A Municipalização como Estratégia de Descentralização e de Desconcentração do sistema Brasileiro. **Gestão Democrática da Educação**. Petrópolis, 1997.

FERREIRO, E. e TEBEROSKY, A. **Psicogênese da Língua Escrita**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1986.

FERRETI, C. (org.). **Tecnologias, Trabalho e Educação**. Petrópolis: Vozes, 1994.

FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, M. Avaliação Política e Avaliação de Políticas. **Análise e Conjuntura** 1(3), 1986.

FINEP I- **Educação Fundamental e Competitividade Empresarial : Uma Proposta Para Ação do Governo**.

FINEP II - **Seminário Educação Para a Competitividade: O Papel do Empresário**. Local: Banco Central - Brasília.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a Educação: Reflexões Sobre o Caso Brasileiro. Gentili, P. **Pedagogia da Exclusão**. Petrópolis: Vozes, 1995.

FORTUNATO, M. P. **O Desafio da Gestão Participativa na Escola Pública no Estado de São Paulo e o Desencontro do Sistema Burocratizado: 1991-1995**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP-Faculdade de Educação, 1998.

GENTILI, P. e SILVA, T. T. (org.) **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. 2ª Edição. Petrópolis: Vozes, 1995.

GOHN, M. da G. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública Analisado Enquanto um Movimento Social. **Sociedade Civil e Educação - Coletânea CBE**. Campinas: Papirus, 1992.

HARVEY, D. **A Condição Pós-Moderna: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural**. 4ª edição. São Paulo: Loyola, 1994.

IBEAC. **Participação da Sociedade Civil na Educação: Alternativas para a Melhoria da Escola Pública**. IBEAC Doc. N° 8, 1995.

KING, D. O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-estar em Democracias Avançadas. **Novos Estudos Cebrap** (22), out. 1988.

LAVIN, S. Políticas de Qualidade e de Equidade no Processo de Construção da Democracia: Riscos e Potencialidades. Paiva, V. **Transformação Produtiva e Equidade**. Campinas: Papirus, 1994.

LAUGLO, J. Crítica às Prioridades e Estratégias do Banco Mundial Para a Educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Cortez Editores. nº100, 1997.

LINDBLOM, C. E. **O Processo de Decisão Política**. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Ed. UNB, 1981.

LOBATO, L. Algumas Considerações sobre a Representação de Interesses no Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública** 31 (1). Rio de Janeiro, jan/fev. de 1997.

LODI, L. H. **A Formulação da Política Educacional do Estado de São Paulo: O Papel da Secretaria do Estado da Educação e do Conselho Estadual de Educação**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP-Faculdade de Educação, 1995.

MACHADO, L. M. **Teatralização do Poder: O Público e o Publicitário na Reforma de Ensino Paulista**. Tese de Doutorado. Marília: UNESP, 1996.

MACHADO, L.R.S. Mudanças Tecnológicas e a Educação da Classe Trabalhadora. **Trabalho e Educação - Coletânea CBE**. Campinas: Papirus, 1994.

MARQUES, W. **Escola-Padrão: Acertos e Equívocos de uma Política Educacional**. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP-FE, 1997.

MEC, **Plano Decenal de Educação Para Todos**. Brasília: MEC, 1993.

MELLO, G. N. **Cidadania e Competitividade - Desafios Educacionais do Terceiro Milênio**. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **Social Democracia e Educação**. 3ª Edição. São Paulo: Cortez, 1993.

MELLO, M. B. C. de. A Não-Política da Casa Popular 1946/1947. Interesses, Atores e Ação Estratégica na Formação de Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** nº 15 ano 6 fev. de 1991.

MINGUILLI, M.da G. **Gestão da Escola Pública no Estado de São Paulo: da intenção à Obra**. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP-FE, 1995.

NEPP. **A Política Social no Estado de São Paulo: Bibliografia Comentada**. Campinas, NEPP, 1989.

_____**Relatório Integrado. Avaliação do Processo de Implementação do Projeto "Inovações no Ensino Básico" e de Algumas Medidas da Escola-Padrão.** Versão final. 1996.

NEVES, L.M.W. **Educação e Política no Brasil de Hoje.** São Paulo: Cortez, 1994.

NEVES, M. A. Modernização Industrial no Brasil: O Surgimento de Novos Paradigmas na Organização do Trabalho. **Educação e Sociedade** n° 45. Campinas, Papirus, 1993.

NEVES, M. de A. Mudanças Tecnológicas e Organizacionais e os Impactos sobre o Trabalho e a Qualificação dos Trabalhadores. **Trabalho e Educação - Coletânea CBE.** Campinas: Papirus, 1994.

OFFE, C. Duas Lógicas da Ação Coletiva: Anotações Teóricas sobre Classe Social e Forma Organizacional. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984b.

_____**Sistema Educacional, Sistema Ocupacional e Política da Educação.** **Educação e Sociedade** n° 35. Campinas: Papirus, 1990.

_____**Teoria do Estado e Política Social. Problemas Estruturais do Capitalismo.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984a.

OLIVEIRA, C. de. **Estado, Município e Educação: Análise da Descentralização do Ensino no Estado de São Paulo.** Campinas: UNICAMP-FE, Tese de Doutorado, 1992.

OLIVEIRA, R. P. de. A Municipalização do Ensino no Brasil. **Gestão Democrática da Educação.** Petrópolis: Vozes, 1997.

OTTONE, E. Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação da Produção com Equidade - Uma visão de Síntese. Paiva, V. **Transformação Produtiva e Equidade.** Campinas: Papirus, 1994.

PAIVA, V. Educação e bem estar social. **Educação e Sociedade** n° 39. Campinas: Papirus, 1991.

_____**O Novo Paradigma de Desenvolvimento: Educação, Cidadania e Trabalho.** **Educação e Sociedade** n° 45. Campinas: Papirus, 1993.

_____**Transformação Produtiva e Equidade - A Questão do Ensino Básico.** Campinas: Papirus, 1994.

PATTO, M. H. S. **A Produção do Fracasso Escolar.** São Paulo: Quatro Editor, 1991.

PEDROSO, L. A. **Democracia, Política e Administração Educacional**. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP-FE, 1991.

PENIN, S. **Cotidiano e Escola. A Obra em Construção**. São Paulo: Cortez, 1989.

RIBEIRO, S. C. A Educação e a Inserção do Brasil na Modernidade. São Paulo. **Caderno de Pesquisa** nº84, 1993.

ROMANELLI, O. de O. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1984.

RUS PEREZ, J. R. **A Política Educacional do Estado de São Paulo (1967-1990)**. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP-FE, 1994.

SADER, E. & GENTILI, P. **Pós - Neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SALLES, T. Raízes da Desigualdade Social na Cultura Política Brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Nº 25 ano 9, junho de 1994.

SANTOS, M. H. de C. Avaliação Político-Institucional do Proálcool. Grupos de interesse e Conflito Interburocrático. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas** nº 1, junho 1989.

_____. Governabilidade e Poderes Constituídos. **Revista do Serviço Público - Ensaio**. Nº 1 vol.118 - 1994.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SEGNINI, L. R. P. Educação, Trabalho e Desenvolvimento: Uma Complexa Relação. Campinas: **Revista do Sindicato dos Professores de Campinas e Região**, Março de 1999.

SILVA, P. L. B. **Limites e Obstáculos à Reforma do Estado no Brasil: a Experiência da Previdência social na Nova República**. Tese de Doutorado. São Paulo: FFCHL/USP, 1992.

SILVA, R. N. e MELLO, G. N. de. A Gestão e a Autonomia da Escola nas Novas Propostas de Políticas Educativas para a América Latina. **Estudos Avançados** 12 (5) 1991.

_____. Estado e Municípios: Parceiros na Educação. **São Paulo em Perspectiva** 10 (3), 1996.

_____. e outros. O Descompromisso das Políticas Públicas com a qualidade do Ensino. **Caderno de Pesquisa** nº 84. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, fev. 1993.

_____ e MELLO, G. N. de. Política Educacional para os Anos 90. **Estado e Educação - Coletânea CBE**. Campinas: Papirus, 1992.

SCHLIEMANN, A. e outros. **Na Vida Dez na Escola Zero**. São Paulo: Cortez, 1989.

SOUSA, S. M. Z. Avaliação do Rendimento Escolar como Instrumento de Gestão Educacional. **Gestão Democrática da Educação**. Petrópolis, Vozes: 1997.

SOUZA, N.H.B. de. Os Efeitos Sociais da Nova Tecnologia nas Fábricas. **Automação e Movimento Sindical no Brasil**. São Paulo, Hucitec, 1988.

TAPIA, J. R. B. **A Trajetória da Política de Informática Brasileira (1977-1991): Atores, Instituições e Estratégias**. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP-IFCH, 1993.

TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. **Desajuste global e Modernização Conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1996.

UNESCO-UNICEF. **Declaração Mundial sobre Educação Para Todos e Plano de Ação Para Satisfazer as necessidades Básicas de Aprendizagem**. Nova Iorque, abril de 1990.

UTSUMI, M. C. **Escola-Padrão: Avanço na Melhoria do Ensino?** *Dissertação de Mestrado*. Campinas: UNICAMP-FE, 1995.

VÁRIOS. **Plano Decenal: Educação a Serviço de Todos ou Educação a Serviços de Poucos?** Campinas, Gabinete do Vereador Sérgio Benassi, 1995.

VIANA, A. L. *Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas*. Campinas: NEPP/UNICAMP **Caderno de Pesquisa** n° 8, 1988.

VIANNA, H. M. Alguns Programas de Avaliação Educacional no Estado de São Paulo. Bomeny, H. **Avaliação e Determinação de Padrões na Educação Latino-Americana**. São Paulo: FGV, 1997.

WARDE, M. J. Considerações Sobre a Autonomia da Escola. **Revista Idéias**. São Paulo, 1992.

WEREBE, M. J. G. **30 Anos Depois: Grandezas e Misérias do Ensino no Brasil**. São Paulo: Ática, 1994.

WOLFF, L. Avaliações Educacionais - Uma Atualização a Partir de 1991 e Implicações para a América Latina. Bomeny, H. **Avaliação e Determinação de Padrões na Educação Latino-Americana**. São Paulo: FGV, 1997.