

**MARIA LUIZA SARDINHA DE NÓBREGA**

**ESCOLA PADRÃO:  
AUTONOMIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em Educação na área de Concentração Ciências Sociais Aplicadas à Educação à Comissão Julgadora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação do Prof. Dr. Salvador Antonio M. Sandoval.

N669e Nóbrega, Maria Luiza Sardinha de.  
Escola-padrão: Autonomia e Gestão Democrática / Maria Luiza Sardinha de Nóbrega — Campinas, SP: [s.n.], 1999.

Orientador: Salvador Antonio Sandoval.

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

1. Educação. 2. Escola — Organização administração.  
3. Autonomia. 4. Políticas públicas. I. Sandoval, Salvador Antonio.  
II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação.  
III. Título.

**MARIA LUIZA SARDINHA DE NÓBREGA**

**ESCOLA PADRÃO:  
AUTONOMIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por Maria Luiza Sardinha de Nóbrega e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data : \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

**COMISSÃO JULGADORA:**

---

---

---

À Luzia, Maria José e Ana pela  
compreensão e solidariedade.

À Laurentina e Manoel pelas primeiras  
lições.

À João Victor e João Batista eternos  
companheiros.

## SUMÁRIO

|                                                                                                                   |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Introdução .....</b>                                                                                           | <b>07</b>  |
| <b>I     As Primeiras Reflexões .....</b>                                                                         | <b>10</b>  |
| 1.    A Estrutura da Secretaria de Estado da Educação .....                                                       | 14         |
| 2.    As Referências Teóricas .....                                                                               | 16         |
| <b>II    Hipóteses .....</b>                                                                                      | <b>27</b>  |
| 1.    Considerações Preliminares .....                                                                            | 27         |
| 1.1 O Problema e sua Delimitação .....                                                                            | 29         |
| 2.    Procedimentos Metodológicos .....                                                                           | 31         |
| 2.1 Pesquisa Documental .....                                                                                     | 33         |
| 2.2 A Pesquisa de Campo .....                                                                                     | 34         |
| 2.3 Tratamento dos Dados Levantados.....                                                                          | 34         |
| <b>III   Políticas Públicas e Estado — O Caso Brasileiro .....</b>                                                | <b>35</b>  |
| 1.    A Escola Pública e a Democratização de Oportunidades .....                                                  | 44         |
| 2.    Políticas Educacionais e Democratização do Ensino .....                                                     | 48         |
| 2.1 Breve Retrospectiva Histórica — A Expressão do Fracasso .....                                                 | 48         |
| <b>IV   As Idéias, Diretrizes e Propostas Educacionais do Governo Luiz Antonio Fleury Filho - 1991/1994 .....</b> | <b>53</b>  |
| 1.    Programa de Governo .....                                                                                   | 54         |
| <b>V    Caracterização das Escolas-Padrão Integrantes do Projeto .....</b>                                        | <b>75</b>  |
| <b>VI   O Núcleo de Gestão Estratégica na Reforma do Ensino .....</b>                                             | <b>83</b>  |
| 1.    O Banco Mundial e a Educação no Estado de São Paulo .....                                                   | 85         |
| 2.    Aspectos Políticos Envolvidos no Processo de Descentralização Segundo o Relatório .....                     | 92         |
| 3.    A Constituição do Núcleo de Gestão Estratégica .....                                                        | 99         |
| <b>VII   A Reforma do Ensino e o Diretor de Escola — Novas Relações .....</b>                                     | <b>104</b> |
| 1.    Incluindo Novos Elementos .....                                                                             | 105        |
| 2.    Excluindo o Poder Estabelecido .....                                                                        | 112        |
| 3.    A Reinterpretação do Projeto em Nível Local .....                                                           | 117        |
| 4.    O Plano Diretor .....                                                                                       | 118        |
| 5.    O Diretor Articulador do Projeto Pedagógico .....                                                           | 124        |
| 6.    A Autonomia da Escola e a Autonomia na Escola-Padrão .....                                                  | 129        |
| 7.    Implantação — Um Ponto de Vista Central .....                                                               | 133        |
| <b>VIII   Políticas Educacionais, Autonomia e Gestão Democrática na Escola Pública — Observações Finais .....</b> | <b>151</b> |
| <b>Bibliografia .....</b>                                                                                         | <b>162</b> |

## INTRODUÇÃO

A apresentação deste trabalho sintetiza resultados obtidos após um longo período de estudo em torno da escola pública, sobretudo com relação aos novos modelos de gestão baseados no princípio de autonomia que marcaram as políticas educacionais a partir do início da década de 90.

No capítulo I, que apresenta as primeiras *reflexões*, foram organizados os elementos conceituais necessários para os exercícios de análise e crítica que se desenvolveria ao longo do trabalho. Nesse capítulo são enfocados três aspectos: as razões que levaram ao projeto de pesquisa, os dados fundamentais sobre o espaço em que se desenvolve o projeto de pesquisa e o quadro de referência teórica propriamente dito.

As primeiras reflexões conduzem ao levantamento de hipóteses, capítulo II, em torno do objeto pesquisado, mais precisamente o Programa de Reforma do Ensino de 1991 do Governo Fleury (1991 - 1994). Aqui são indicados os dois procedimentos adotados para desenvolver o projeto: a pesquisa documental e a pesquisa em campo realizada com os “sujeitos” envolvidos na implantação de Programa de Reforma enquanto dirigentes locais (Diretores de Escola, Delegado de Ensino, Supervisor) e Secretário Adjunto.

As reflexões do capítulo anterior, impuseram a necessidade de se buscar elementos que auxiliariam a compreensão das questões que envolvem políticas públicas no Brasil, o que remete a discussão sobre a formação do Estado brasileiro. Esta discussão aparece no capítulo III.

No capítulo IV são apresentadas as idéias, diretrizes e propostas políticas do governo Fleury para a área educacional no período 1991 - 1994. Neste capítulo são apresentados os documentos relativos ao Programa de Reforma do Ensino no Estado de São Paulo.

A caracterização das escolas que integraram o Programa de Reforma de Ensino ocorreu a partir de pesquisa realizada por iniciativa do Núcleo de Gestão Estratégica da Secretaria da Educação e foi fundamental para a definição do conjunto de medidas de implantação. A síntese dessa pesquisa é encontrada no capítulo V.

O Núcleo de Gestão Estratégica constituído para viabilizar a implantação do Programa de Reforma teve papel fundamental na discussão acerca de novas possibilidades para a formulação de políticas públicas. Devido a essa importância o Núcleo de Gestão é objeto de análise no capítulo VI.

O Programa de Reforma apresentado pelo Governo Fleury em 1991 representava, de certa forma, a síntese de um conjunto de tendências que vinham marcando as políticas público/educacionais desde meados de 1975, apontando a desconcentração e a descentralização como alternativa ao modelo burocrático de gestão da escola, que marcara o sistema de ensino brasileiro, até então.

Os capítulos VII e VIII vão tratar das questões relativas e implantação do Projeto Escola Padrão e como esse processo favoreceu o amadurecimento do debate em torno de questões fundamentais para a escola: a autonomia nas práticas escolares; a *reconceituação* pedagógica; as novas possibilidades de administração com base em um novo modelo de gestão. As conclusões estão sempre baseadas no ponto de vista dos *sujeitos* que ofereceram sua análise do projeto, no caso os diretores de escola.

Este estudo evitou adotar posição maniqueísta ao realizar o movimento de análise e crítica, buscando registrar, prioritariamente, os pontos de vista dos sujeitos acerca das políticas educacionais que foram encarregados de executar em nível local, contrastando tais pontos de vistas com a avaliação do dirigente (o Secretário Adjunto da pasta da educação, executor das mesmas políticas em nível central).

A aproximação entre a avaliação local e central indicaram as contradições ocorridas no processo de implantação do Programa de Reforma do Ensino. As observações finais levam a algumas reflexões importantes sobre o fortalecimento dos lugares de resistência que a escola pode garantir ao processo de fortalecimento democrático.

## **I - AS PRIMEIRAS REFLEXÕES**

O primeiro passo dado no sentido de realizar este trabalho ocorreu num momento de auto-reflexão profissional. Era 1991 e o Governo do Estado de São Paulo, através de seu Secretário da Educação, convocava os educadores afastados da Rede de Ensino para que retornassem e assumissem as tarefas de conduzir o Programa de Reforma do Ensino no Estado.

O apelo do escritor Fernando Morais, então Secretário da Educação do Governo Fleury, colocava um desafio e uma questão ética. O educador comprometido deve estar nos espaços em que se desenvolvam as práticas educacionais incluindo, naquele caso específico, novos espaços não formalizados e enrijecidos pela hierarquia das máquinas administrativas.

Ocupei um desses lugares não hierárquicos, no Programa de Reforma, tendo recebido a incumbência de estabelecer as *interfaces* entre o Gabinete do Secretário da Educação e os órgãos centrais encarregados de executarem as tarefas de implantação junto a Rede de Ensino da Grande São Paulo e Coordenadoria de Ensino do Interior.

Para exercer essa função de assessoria experiências anteriores na área da Gestão Estratégica e da Reforma Administrativa definiram os critérios de contratação. O fato de se estabelecer níveis de assessoramento fora da hierarquia poderia significar a oportunidade de ampliação dos espaços de reflexão, caso os princípios propostos na Reforma sobretudo os da Autonomia e da Participação, viessem a ser de fato o fundamento daquele Programa.

O presente trabalho justifica-se pela importância atribuída a essas duas questões no campo das políticas públicas destinadas a área da Educação.

O processo de implantação do Programa de Reforma envolve o último semestre de 1991 e o ano letivo de 1992, período de duração do trabalho de assessoria. A prática profissional, nesse momento, implicou movimentos de crítica e autocrítica sobre as questões fundamentais da educação.

O acompanhamento do Programa desde sua apresentação à sociedade e a observação das condições objetivas em que ocorreram os procedimentos de implementação em nível central, indicaram a necessidade de manter a postura crítica sobretudo quando o descumprimento de algumas etapas do Cronograma deixavam pistas de que a efetivação da Reforma poderia estar comprometida em pouco tempo.

Quando algumas dessas dificuldades evidenciaram-se a opção foi por direcionar os exercícios de reflexão para o espaço da Academia, ainda o melhor dentre todos no sentido de se buscar possibilidades de explicação para as dificuldades que envolvem os Governos quanto ao cumprimento de suas políticas educacionais e respectivos objetivos e metas, sobretudo no Estado de São Paulo, a partir dos *movimentos* de abertura democrática impostas pela sociedade brasileira.

Durante a década de 80 e ainda no início dos anos 90, através da ação de diversos governos eleitos após um longo período de exceção em que estava suspenso o Estado de Direito, a formulação de políticas públicas e em particular as educacionais passam a refletir o movimento conjuntural em torno das questões da redemocratização.

Na Educação os reflexos do processo de redemocratização vão se delineando através de Projetos de Reforma baseados nos conceitos de descentralização, participação e autonomia.

Os projetos que buscavam a melhoria da qualidade do ensino a partir dos processos de descentralização e participação não trouxeram, através de sua implantação, resultados que consolidassem um quadro de mudanças significativas no

Ensino Público. Os Governos Montoro e Quéricia, no Estado de São Paulo, tomaram iniciativas dentro dessa perspectiva mas os ganhos de desempenho não atingiram as metas estabelecidas por cada um deles.

Descentralização com participação foi o modelo do Governo Montoro para implementação das políticas sociais. Na Secretaria da Educação isto vai significar a implantação do Ciclo Básico que introduzia a *desseriação entre a 1ª e 2ª séries, como medida urgente de combate a chamada cultura de fracasso que provocava os resultados recorrentes de evasão e repetência*.<sup>1</sup>

O Ciclo Básico implantado em 1983 tinha por finalidade *reparar* os equívocos das concepções autoritárias que exigiam da criança uma *prontidão* para a alfabetização mesmo considerando as diferenças no seu desenvolvimento.

Restabelecer a concepção de que a criança deveria ter a oportunidade de *superar as etapas de alfabetização segundo seu ritmo de aprendizagem e suas características sócio-culturais*<sup>2</sup> significava um grande avanço ideológico e político-administrativo na medida em que as relações educacionais passaram a alterar-se em favor da criança. O avanço ideológico era relativo a possibilidade de se romper com as concepções pedagógicas que buscavam ensinar a um aluno ideal, através de metodologia didática que abordava o conhecimento desde um ponto de vista fragmentário gerando os fenômenos de repetência e evasão, na medida em que aprender não fazia sentido para a criança.

O aluno idealizado deixa de ser visto como sujeito autodeterminado em seu contexto sócio-cultural, capaz de construir o conhecimento segundo seu ritmo de aprendizagem.

---

<sup>1</sup> Ciclo Básico: Legislação e Normas Básicas — São Paulo — Secretaria de Educação — 1983  
Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas

<sup>2</sup> \_\_\_\_\_ Ciclo Básico: Legislação e Normas Básicas. Op. Cit. p. 32

Este processo, ao longo da história educacional no Brasil, instalou uma cultura de fracasso escolar que mantém os indicadores de qualidade do ensino brasileiro em níveis lamentáveis.

Do ponto de vista político-administrativo o avanço consistia em incentivar a permanência do aluno na escola e a fixação do professor a unidade e tinha por finalidade permitir que a dedicação exclusiva do professor a uma escola valorizasse o trabalho pedagógico e integrasse a comunidade através do trabalho articulado do Professor-Coordenador. No Governo Quécia o projeto Jornada Única docente e discente é implantado no Ciclo Básico.

Os três governos peemedebistas trabalharam com esses eixos, contribuíram para que o debate democrático fosse enriquecido, mas o fato é que até 1994 os avanços na rede de ensino eram poucos, considerando-se os resultados de desempenho apurados. O Governo Fleury faz essa análise, constata as dificuldades em se elevar os níveis de qualidade do ensino paulista e propõe o seu Programa de Reforma.

Com a sinalização das primeiras dificuldades envolvendo o Programa de Reforma passa a incomodar a percepção de que o clima favorável a implantação do chamado Projeto Escola Padrão ao ser *quebrado* em virtude do não cumprimento de metas fundamentais propostas a rede de ensino e a sociedade civil, poderiam originar fenômenos irreversíveis de indiferença dentro da Rede de Ensino.

Pesquisar o impacto que o Programa de Reforma causou na rede de ensino e a forma como foi compreendido em nível local, colocava uma possibilidade de interpretação que facilitasse a compreensão de aspectos ainda não explícitos, para a explicação desses fracassos sucessivos que envolvem, de forma recorrente, a execução de Programas relativos a políticas educacionais determinadas, no caso aquelas propostas por Luíz Antonio Fleury Filho, em São Paulo no período de implantação, relativo a 1991/1992.

O Governo Fleury assumiu algumas críticas com relação as políticas educacionais precedentes. Reconheceu que mudanças não ocorrem num sistema centralizado considerando-se apenas o ponto de vista do Gabinete do Secretário da Educação e dos órgãos centrais da Secretaria.

Essa convicção *inspirou* o Governo a propor uma *inversão de direção* no fluxo de relações entre o comando da Secretaria e a escola, de forma que esta pudesse demandar políticas educacionais significativas.

A proposta do Governo, entretanto, chega a escola ainda pela via de mão única, de forma centralizada. Buscar informação sobre esses processos, sobre essa inversão, priorizando o ponto de vista da escola é uma tarefa fundamental a que este estudo se propôs.

## **1 - A ESTRUTURA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO**

Para compreender a complexidade da Secretaria de Estado da Educação será necessário conhecer sua organização. Para este trabalho foi considerada a reorganização da Pasta ocorrida em 1976, através do decreto nº 7510, considerando atualizações até 1989. No período 91/92 essa era a legislação vigente.

A estrutura fundamental da Secretaria de Educação, denominada neste trabalho de S.E., é descrita da seguinte forma:

- 1) Gabinete do Secretário / Chefia de Gabinete: administram todos os órgãos ligados diretamente a ambos e outros descentralizados ou vinculados. A atuação de ambos implica administração, controle financeiro, assessoria de comunicação e imprensa e consultoria jurídica.

- 2) Assessoria Técnica de Planejamento (ATPCE): competência: análise sócio-econômica-demográfica, acompanhamento de processos que estabeleçam convênios; planejamento setorial; levantamento de informações educacionais; formulação, acompanhamento, controle da execução de planos e programas.
- 3) Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo e do Interior (COGESp e CEI): competência: coordenação, controle e avaliação das atividades de ensino; subsídio para planejamento das políticas de Recursos Humanos, de controle de materiais e recursos financeiros para o sistema escolar.
- 4) Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP): competência: formulação de diretrizes para elaboração, execução e coordenação, controle e avaliação do plano escolar; subsídios para a organização curricular dos níveis de ensino sob supervisão da S.E.; subsídios para políticas de capacitação de pessoal docente e técnico através de diagnósticos; instrumentos de avaliação do currículo e do processo ensino-aprendizagem; realizar pesquisa e estudo para planejamento, controle e avaliação do sistema de ensino fundamental.
- 5) Divisões Regionais de Ensino (DREs): execução da política educacional da Secretaria, supervisão e assistência técnica e administrativa às Delegacias de Ensino.<sup>3</sup>
- 6) Delegacias de Ensino (DEs): coordenação e supervisão do planejamento e execução administrativo-pedagógicas nas unidades escolares em todos os níveis de ensino e redes.
- 7) Departamento de Suprimento Escolar (DSE): controle da merenda escolar: compra, estoque e distribuição.

---

<sup>3</sup> Divisão de Ensino — Extintas a partir do decreto nº 134/95.

- 8) Departamento de Recursos Humanos (DRHU): controle de pessoal através dos processos de seleção, movimentação, aperfeiçoamento e promoção do Quadro do Magistério, do Apoio Escolar, técnico-pedagógico.
- 9) Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE): administração do Programa de Livro Didático; edição de livros didáticos; execução de políticas de capacitação; administração de recursos físicos para as escolas incluindo reformas e edificações; manutenção da S.E.

Dessa estrutura da S.E. envolveram-se mais diretamente com o Programa de Reforma de 1991, o Gabinete do Secretário e sua estrutura direta, as Coordenadorias de Ensino, a CENP e a FDE. Os demais órgãos tiveram participação menos expressiva no processo.

## **2 - AS REFERÊNCIAS TEÓRICAS**

Quando da apresentação do Projeto de Pesquisa, em 1992, como pré-requisito para admissão ao Programa de Pós-Graduação, algumas convicções e referências teóricas construídas durante o período de formação acadêmica e sobretudo ao longo dos anos de militância, situavam-se no campo do materialismo histórico.

Toda a reflexão crítica válida tinha origem no campo dessas concepções:

*É sobretudo através de noções como alienação e ideologia, e principalmente em obras como a Ideologia Alemã — escrita com Engels — que encontramos a crítica marxista ao conceito tradicional de consciência e de conhecimento como transparente e capazes de dar conta do real. Tanto*

*as representações que a consciência humana produz como as representações da classe dominante são socialmente determinadas e as últimas são impostas a sociedade como um todo.*<sup>4</sup>

Com um referencial teórico delimitado por essas convicções a compreensão dos fatos que envolviam a conjuntura política do país e a educação nesse contexto, estreitou-se.

A elaboração da crítica ao objeto a ser abordado através do Projeto de Pesquisa tornava-se inconsistente na medida em que nem mesmo os governos democráticos, eleitos pelo esforço da sociedade civil organizada e movimentos populares em luta contra a ditadura, eram capazes de reverter os aspectos mais graves da crise educacional. Como compreender que governos comprometidos com uma luta pelo restabelecimento do Estado de Direito tivessem dificuldade em estabelecer políticas sociais claras?

*Exatamente na medida em que não mais podemos identificar um paradigma dominante em nosso contexto de pensamento — referência básica para nossos projetos científicos, políticos, éticos pedagógicos e mesmo estéticos — é que nos caracterizamos como vivendo uma crise de paradigmas ...Estamos portanto, em busca de caminhos, de respostas.*<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Marcondes, Danilo - A crise dos paradigmas e a crise do conceito de paradigmas — In Questões de nossa época, nº 35 — Ed. Cortez — São Paulo — 1994, p. 26

<sup>5</sup> Marcondes Danilo — Op. Cit. — p. 28

Em busca de caminhos e respostas foi fundamental o exercício de leitura crítica da produção acadêmica a partir de 1990.

Em trabalho de 1994 Silva e Gentilli organizaram um conjunto de artigos e publicaram *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*.<sup>6</sup>

As possibilidades de crítica que esses estudos apontaram conduziram a leitura de *O Sujeito da Educação: Estudos Foucaultianos*<sup>7</sup> organizado por Silva (1995). Essa leitura, abriu novas oportunidades de entendimento epistemológico, apontando para outras possibilidades de reconstrução das referências teóricas.

As idéias, das duas obras, enriqueceram a reflexão sobre os fatos do contexto educacional referentes a exclusão, na escola, de amplas parcelas da população favorecendo a análise não dogmática de aspectos relevantes da conjuntura política que determinariam os obstáculos para o acesso e permanência das classes populares no sistema de ensino.

*O conhecimento e sua democratização é uma  
demanda inequívoca dos grupos sociais que  
constituem a classe trabalhadora.*<sup>8</sup>

Este estudo situa-se no campo de lutas pelo atendimento a essas demandas e aceita o desafio de travá-las desde o plano teórico.

---

<sup>6</sup> Gentilli, A. A. Pablo; Silva, T. T. — *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação* — Petrópolis — Vozes — 1994

<sup>7</sup> Silva, T. T. — (Org.) — *O Sujeito da Educação: Estudos Foucaultianos* — Petrópolis — Vozes — 1995

<sup>8</sup> Frigotto, Gaudêncio — *Educação e Formação Humana: Ajuste Neo-conservador e Alternativa Democrática*. In — *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação* — Petrópolis — Vozes — 1995 p. 65

*No plano teórico, o embate se define na crítica aos postulados neoliberais e neoconservadores que, no campo da educação, revisitam as perspectivas da teoria do capital humano e, portanto, do economicismo, dos anos 70, agora com novos conceitos. A educação e o conhecimento são reduzidos a meros fatores de produção alheios as relações de poder.<sup>9</sup>*

O presente trabalho abre-se a novas perspectivas teóricas, sem abandonar o compromisso de adotá-las segundo critérios éticos que incluem preservar as conquistas no campo do conhecimento que embasaram a definição de categorias fundamentais à condição humana: justiça e liberdade:

*Ainda no plano teórico impõe-se a tarefa de superar posições que se presume críticas radicais e de esquerda, mas que por sofrerem de uma espécie de “infantilismo teórico-político” acabam reforçando práticas conservadoras. Neste plano as posturas escatológicas, neo-anárquicas ou mesmo a pura e simples perspectiva da resistência não nos levam longe.<sup>10</sup>*

Neste estudo, busca-se refletir sobre as possibilidades da desmistificação do poder-saber / fazer político e sobre a democratização dos saberes que constituem o conhecimento e o patrimônio cultural da espécie humana.

---

<sup>9</sup> Frigotto, Gaudêncio — Op. Cit. p. 65/66

<sup>10</sup> Frigotto, Gaudêncio — Op. Cit. p. 66

Em última instância interessa garantir Escola de Qualidade capaz de romper as tramas que perpetuam as diferenças sociais e a exclusão da grande maioria do povo dos processos de construção do conhecimento.

*Se quisermos romper essa trama será necessário, portanto, não multiplicar e graduar os tipos de escolas profissional, mas criar o tipo único de escola preparatória (elementar-média) que conduza o jovem até o limiar da escolha profissional, formando-o, nesse meio tempo, como homem capaz de pensar, de estudar, de dirigir ou de controlar que dirige.<sup>11</sup>*

É necessário romper com a ação educativa institucional de orientação liberal que supõe a supremacia da racionalização ocidental no processo de formação, de construção do conhecimento, da atividade humana, enfim.

*O traço característico e fundamental da racionalização ocidental consiste no fato de não ser ela limitada a um setor determinado ou privilegiado da atividade humana, pois penetra o conjunto da vida. Ela exerce uma ação permanente, desenvolvendo-se e ultrapassando-se sem cessar.<sup>12</sup>*

---

<sup>11</sup> Manacorda, Mário A. — O Princípio Educativo em Gramsci - Porto Alegre - Artes Médicas - 1990 p. 179

<sup>12</sup> Freund, Julien — Sociologia Marx Webber — Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense — 1970 p. 110

Essa afirmação confirma a concepção predominante de que a racionalidade é um bem legítimo e deve constituir as bases do aparato cultural a ser transmitido inclusive pela ação educativa institucional, através da escola.

Essa concepção, porém, cria obstáculos para o desenvolvimento do pensamento crítico, na ação educativa, na medida em que supõe condições hegemônicas no campo das idéias.

*O pensamento crítico pode estar presente na escola dando uma outra referência aos seus processos internos e de conhecimento de forma a estabelecer um novo vínculo com as exigências da sociedade... O reconhecimento do falso progresso da razão é condição necessária, embora não suficiente, da emancipação.<sup>13</sup>*

Este estudo assume o compromisso de discutir as questões educacionais a partir do exercício da ação reflexiva como meio de se estabelecerem as bases para a construção de um projeto emancipatório<sup>14</sup>, pela iniciativa das parcelas excluídas socialmente, mas ainda movimentando-se no sentido de terem acesso a escola. Acesso e permanência constituiriam o eixo de ação de tal projeto.

Para que se possa pensar nos termos de um projeto alternativo, dessa natureza, o princípio educativo que se toma como referência deve estar claro. Trata-se de garantir *formação para a capacidade de agir ao mesmo tempo intelectual e manualmente (isto é, no mundo contemporâneo, tecnicamente, industrialmente) em uma organização educativa unitária vinculada às instituições produtivas e culturais da sociedade adulta.*<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Prestes, Nadja — A Razão, a Teoria e a Educação, 1994 In Pucci, Bruno (Org.) — Teoria Crítica e Educação

<sup>14</sup> Projeto Emancipatório: Aqui mencionado no sentido definido pela Teoria Crítica que supõe a autonomia moral e racional do homem no sentido de sua libertação

<sup>15</sup> Manacorda, M. A. — Op. Cit. p. 285

A partir desse princípio é possível delimitar as possibilidades da prática educacional:

*Para educar é necessário um aparato de cultura, através do qual a geração mais velha transmite à geração jovem toda a experiência do passado (de todas as velhas gerações passadas) e lhes faz adquirir determinadas inclinações e hábitos (também físicos e técnicos, que se assimilam com a repetição e transmite enriquecido o patrimônio do passado.<sup>16</sup>*

Os aparatos de cultura, a ação educacional, a construção do conhecimento e dos *instrumentos do progresso científico e intelectuais (de ordem intelectual, metodológica e também política)*<sup>17</sup> não são inatos no homem, mas historicamente adquiridos.

A escola é o espaço de formação e educação onde esses aparatos e instrumentos podem ser partilhados a favor de um projeto de justiça e maior equidade entre os homens e sobretudo de respeito profundo por diferenças fundamentais na constituição de uma nova cidadania.

A referência a um projeto emancipatório no campo educacional abre perspectivas para a mudança do modelo de escola que reafirma a cada dia as condições de sujeição da criança.

---

<sup>16</sup> Manacorda, M. A. — Op. Cit. p. 263

<sup>17</sup> Manacorda, M. A. — Op. Cit. p. 285

*Assim a estrutura organizacional da escola industrial, capitalista e burocrática é a expressão material das relações sociais e da razão instrumental.*<sup>18</sup>

Um projeto emancipatório para a escola deve estabelecer estratégias que garantam amplamente, com caráter unitário a transmissão de todo o patrimônio cultural, científico, filosófico construído historicamente pela humanidade.

É necessário romper com os equívocos pedagógicos que *conformam mecanicamente ao ambiente, sem conseguir efetuar um vínculo real e não esnobe com a atividade produtiva social.*<sup>19</sup>

A formação da capacidade crítica permite que se pense numa escola de futuro para que a escola do futuro esteja dentre os espaços de reversão da brutalidade da exclusão.

Há uma possibilidade de se estabelecer a perspectiva de futuro para a escola, se os sujeitos que trabalham com crítica e resistência puderem superar as limitações impostas pela avaliação de que a escola reproduz predominantemente as condições de diferenças sociais. A ousadia está em ampliar as possibilidades estratégicas da escola, em projetar a *unificação do gênero humano*, sempre.

*A sua — de Gramsci — é uma perspectiva de futuro a qual ele chega deixando para trás suas origens provincianas e meridionais e toda cultura nacional contemporânea, através de uma experiência cultural e política que se ampliou do*

---

<sup>18</sup> Prestes, Nadjá — Op. Cit. p. 97

<sup>19</sup> Manacorda, M. A. — Op. Cit. p. 285

*âmbito nacional ao internacional e que leva a projetar a unificação do gênero humano sob o signo do trabalho e da Ciência, o elemento que mais tem contribuído para unificar a humanidade.*<sup>20</sup>

Em tempos de globalização o conteúdo resgatado em Gramsci por Manacorda permite uma reorientação para o papel da escola fundamental. Esse novo papel repensado *sob o signo do trabalho e da ciência* como *elemento de unificação para a humanidade* favorece o debate a cerca da visão globalizada, num sentido Marxiano<sup>21</sup>, eliminando os aspectos inócuos do debate sobre o tema.

*O conhecimento da sociedade melhor não decorre de uma utopia imaginária, fruto de mente solipsista, mas decorre das conquistas obtidas pela sociedade. Em certo sentido, a sociedade exige sua mudança.*<sup>22</sup>

Para operar mudanças na escola será fundamental, repensar conteúdos dessas mudanças, para além das práticas teóricas prescritas, típicas dos períodos recentes.

*Como profissionais da Educação, devemos registrar as fortes descrições de Foucault e repensar conceitos educacionais como “autoridade”, “poder”, “disciplina”, “pedagogia”. Isso não significa ridicularizar suplantar ou tornar falsas outras abordagens dessas noções mas mostrar um outro aspecto, ou*

---

<sup>20</sup> Manacorda, M. A. — Op. Cit. p. 285

<sup>21</sup> Marxiano: Inerente ao pensamento de Karl Marx, segundo Manacorda

<sup>22</sup> Prestes, Nadja — Op. Cit. p. 89

*uma outra máscara da realidade. Na opinião de Foucault não temos que ter uma visão de mundo total para resistirmos e nos opormos a formas de dominação e sujeição política; podemos fazê-lo em qualquer ponto do tempo, como os vários grupos de resistência no mundo ocidental nos estão mostrando.*<sup>23</sup>

Foucault, nestas referências teóricas, é abordado enquanto filósofo que introduz novas possibilidades de interpretação no campo da teoria social, incluindo a educação.

Neste caso procura-se novas referências para as práticas escolares, ocorridas nos contextos específicos de cada unidade escolar. Encontrou-se ao longo deste estudo, indícios de que de fato as noções de *regimes de verdade*, baseado na articulação *poder-saber* ocorre de forma autônoma no ambiente da escola. Nessa perspectiva *o poder não é necessariamente repressivo uma vez que incita, induz, seduz, amplia, limita, torna mais difícil, mais fácil ou menos provável.*<sup>24</sup>

Para Foucault era necessário *reconsiderar alguns dos nossos pressupostos sobre a escolarização e de olhar de forma mais renovada e mais atenta para as micropráticas do poder nas instituições educacionais.*<sup>25</sup>

Para Foucault, o poder do discurso que circula no campo social pode ligar-se as estratégias de poder e de resistência ... *se as relações de poder são dispersas e fragmentadas ao longo do campo social, assim também o deve ser a resistência ao poder.*<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Marshall, James — Governamentabilidade e Educação Liberal — In Silva, T. T. — Op. Cit. p.32

<sup>24</sup> Foucault, Michel — In Gore, Jennifer M. — Foucault e Educação: Fascinantes Desafios — In Silva T.T. — Op. Cit. p. 14

<sup>25</sup> Gore, Jennifer M. — Op. Cit. p. 14

<sup>26</sup> Gore, Jennifer M. — Op. Cit. p. 14

Na medida em que este estudo trabalha com depoimentos de sujeitos, cuja prática ocorre na escola, buscou-se compreender as relações estabelecidas através das novas práticas propostas pelo Programa de Reforma a partir das referências Foucaultianas, ainda tão polêmicas, mas desafiadoras e instigantes.

## II - HIPÓTESES

### 1 - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O presente estudo vem se desenvolvendo desde 1993. Considerou-se fundamental, para um projeto de pesquisa que pretendia discutir políticas educacionais acompanhar o processo de implantação do Programa de Reforma do Ensino no Estado de São Paulo — 1991 e parte integrante da Plataforma do Governo de Luiz Antonio Fleury Filho (PMDB) (1991 - 1994). O Programa de Reforma<sup>27</sup> materializava as diretrizes políticas do Governo para a área da Educação considerada uma de suas prioridades.

O Programa definia duas novas funções para a Escola:

- Enquanto instituição social, seu papel seria o de preparar para o exercício de uma nova cidadania.
- Enquanto unidade de prestação de serviços, deveria garantir a seus alunos as possibilidades de discussão, estudo, pesquisa e a posse de todos os conhecimentos disponíveis.

Para o cumprimento dessas diretrizes avaliava-se que o Sistema de Ensino organizado de forma vertical e hierarquizada não oferecia condições para a implantação de medidas que pudessem estabelecer as *novas funções* da Escola.

Para viabilizar o processo de Reforma, seria necessário que um novo modelo de Escola fosse implementado. Esse novo modelo implicaria em que cada unidade escolar fosse suficientemente autônoma para realizar as ações educacionais que viessem a ser atribuídas a ela.

---

<sup>27</sup> \_\_\_\_\_ Programa de Reforma do Ensino — DOC  
Secretaria de Estado da Educação — Gabinete do Secretário — S.P. 1991

A primeira tarefa do governo deveria ter por objetivo criar condições para desmobilizar os procedimentos administrativos e burocráticos que caracterizavam a Rede de Ensino Público no Estado de São Paulo.

A melhoria da qualidade de Ensino, como fruto do exercício de uma maior autonomia, deveria refletir a capacidade de cada unidade escolar em adequar sua prática administrativa à construção de seu projeto pedagógico, até então inexistente do ponto de vista de cada escola.

Sem que a Escola construísse seu instrumento de trabalho fundamental — o Projeto Pedagógico — a Reforma orientada para a construção do novo modelo de gestão enfrentaria os obstáculos típicos que ocorrem em grandes sistemas hierárquicos, desafiados a empreender ações de mudança.

A construção do Projeto Pedagógico estava no centro das definições de objetivos e metas do Programa de Reforma. Significava a oportunidade de a Escola nortear sua prática, fundamentá-la e estabelecer diretrizes próprias para o trabalho educacional.

O chamado Projeto Escola Padrão, como ficou popularmente conhecido, tomava como referência cada Escola da Rede para demandar as ações políticas que determinariam o processo de mudança, inclusive para os órgãos centrais.

Para garantir as novas condições de ação que se oferecia às Escolas definiu-se o princípio da Autonomia como fundamento do novo modelo de gestão participativa a ser construído.

O novo modelo de gestão viria a ser, se implantado, a expressão do processo de descentralização incansavelmente proposto por um grande número de dirigentes públicos, a frente dos governos estaduais, municipais e federal no início da década de 90.

## 1.1 - O PROBLEMA E SUA DELIMITAÇÃO

O Governo Fleury propõe a Reforma de Ensino para o Estado de São Paulo, adotando o eixo de políticas educacionais baseadas na descentralização e participação, predominante ao longo da década de 80.

Essa tendência trouxe um conjunto de conquistas teóricas relevantes para que se estabelecessem diretrizes políticas apontando necessidades de mudança para o sistema de ensino brasileiro. Os resultados concretos acerca do desempenho do Sistema de Ensino brasileiro durante a década, entretanto, apontavam para a permanência de fracassos expressos em índices alarmantes de evasão e repetência.

Estudos acerca desses resultados indicando o fracasso escolar como característica predominante no ensino público destacam a organização burocrática e centralizada das redes de ensino como responsáveis pela *asfixia* da escola tornando-a um espaço em que as relações ocorrem de forma rígida e o lugar do fracasso do processo ensino-aprendizagem.

Uma primeira medida do Programa de Reforma, objetivando romper com os mecanismos da burocracia e a conseqüente centralização que a prática burocrática provoca, foi a segmentação<sup>28</sup> da Secretaria da Educação em três níveis de atuação:

- Gabinete do Secretário da Educação, então encarregado de viabilizar a execução do Programa de Reforma no prazo de uma gestão.
- A máquina administrativa responsável por garantir as rotinas a partir de procedimentos burocráticos, sobre os quais possuía total controle, podendo atuar de forma autônoma com relação aos Programas de Governo.

---

<sup>28</sup> Segmentação — Usado em contraposição as formas hierárquicas oficiais, significando as relações não formais que se estabelecem cotidianamente na Rede de Ensino

- As Escolas participantes do projeto, atuando a partir das orientações recebidas diretamente do Gabinete do Secretário e Diário Oficial; de treinamento de diretores, sem a ação supervisora de DREs e DEs.

Priorizando a Escola como a unidade cuja estrutura deveria ser repensada, o Governo propunha um novo modelo organizacional. Esse novo modelo foi denominado Escola-Padrão.

A Escola-Padrão seria caracterizada por sua condição autônoma, o que deveria significar maior poder de decisão dentro da unidade escolar. As Escolas enquanto unidade de prestação de serviços deveriam gerir seus próprios recursos e definir seu projeto pedagógico.

Ao definir o princípio da Autonomia como norteador do novo modelo organizacional, o Programa de Reforma destacava que *os graus e os limites da Autonomia a ser IMPLANTADA na escola podem ser resumidos da seguinte forma: o que é próprio da escola se constituirá na base de sua autonomia; o que é próprio dos objetivos gerais da Educação no Estado é responsabilidade específica do governo e estará, portanto, sujeito aos órgãos centrais da pasta.*<sup>29</sup>

Caberiam aqui algumas indagações acerca da delimitação feita pelo Governo nos termos do parágrafo anterior. Pode-se prever os graus e os limites da Autonomia no contexto da prática educacional própria de cada escola? Pode-se implantar a Autonomia na Escola? Discutir os objetivos gerais da Educação é tarefa exclusiva dos órgãos centrais da Secretaria da Educação?

Uma escola, de fato autônoma, poderia demandar ou não políticas educacionais no sentido inverso dos tradicionais caminhos da hierarquia?

---

<sup>29</sup> \_\_\_\_\_ Programa de Reforma de Ensino — 1991 — Secretaria da Educação — S. P. — p.2

A hipótese aqui indicada é de que o Programa de Reforma tomou um princípio constituinte de uma dada concepção de educação e transformou-o em parâmetro e critério para a definição de um modelo gerencial provocando uma série de equívocos no processo de implantação, esvaziando e comprometendo o conjunto de atribuições práticas que caberia a cada um dos segmentos da Secretaria envolvidos no processo de implantação.

No sentido aqui defendido, a Autonomia esta na raiz do que se denomina Democratização da Escola. A construção de uma perspectiva autônoma para a prática educacional corresponderia a construção de novas práticas educacionais forjadas na complexidade das relações sociais, dentro e fora da Escola.

Implantar a Autonomia como medida administrativa vinculada as medidas de reformulação organizacional indicava um erro de avaliação política, que viriam a comprometer a implantação da Reforma, em prejuízo da Escola Pública. Explicitar esta hipótese é o que busca este estudo.

## **2 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este estudo investigativo, enfocou o Programa de Reforma do Ensino no Estado de São Paulo proposto pelo governo Fleury para o período de 1991/1994.

Ao refletir sobre políticas públicas a partir do Programa de Reforma, foi necessário buscar elementos que esclarecessem sobre a permanência do fenômeno do fracasso escolar brasileiro. Para atender tal necessidade foi feita análise sobre as características do Estado brasileiro e suas políticas no campo social onde se incluem as políticas educacionais.

A discussão sobre o Programa de Reforma exigiu o levantamento de dados a partir dos documentos oficiais e legislação que deram origem a sua formulação o que resulta na caracterização deste estudo como fruto do trabalho baseado em pesquisa documental. Houve um período de observação direta acerca da implantação do Projeto, quando a pesquisadora exerceu o cargo de Assessora Técnica no Gabinete do Secretário da Educação (1991 - 19992).

Para a pesquisa, em campo, foi selecionada a Delegacia de Ensino de Mauá, sede de trabalho da pesquisadora. A pesquisa realiza-se no segundo semestre de 95, com três das quatro diretoras que implantaram o projeto Escola-Padrão na referida Delegacia. Através de entrevistas, inclusive dos dirigentes que atuaram no período de implantação, nos órgãos centrais e locais, deu-se o trabalho de levantamento de dados, em campo.

A questão central para o trabalho de pesquisa de campo consistia em reconhecer e compreender as dificuldades em nível local enfrentadas por Delegado, Supervisão e sobretudo Diretores de Escola quando da implantação do Programa de Reforma e nesse contexto, como trabalharam a questão da Autonomia.

A abordagem dessas questões permitiram construir um percurso para as reflexões acerca da possibilidade de a Escola Pública optar por estratégias de ação educacional enraizadas em sua comunidade, a partir de suas características, não só como forma de avanço de um projeto educacional a partir de suas características, mas como forma de resistência a ação hegemônica dos governos que transformaram sucessivos Programas e Projetos, no campo educacional em instrumentos da ação política em sua pior expressão: o jogo eleitoral e a defesa de interesses restritos a grupos e segmentos sociais.

## **2.1 - PESQUISA DOCUMENTAL**

- Realizada a partir do levantamento dos seguintes documentos oficiais:
  - Programa de Reforma do Ensino editado pelo Gabinete do Secretário da Educação em outubro de 1991;
  - Programa de Governo de Luiz Antonio Fleury Filho, editado pelo PMDB e comando de campanha, 1990;
  - Programa de Modernização do Ensino no Estado de São Paulo editado pelo Gabinete da Secretaria da Educação em março de 1991;
  - Pesquisa de caracterização das escolas escolhidas para compor o grupo de Escolas-Padrão realizada por Boucinhas & Campos Associados, coordenada pelo Núcleo de Gestão Estratégica da Secretaria da Educação;
  - Legislação do período proposta e regulamentada.
- Desses levantamentos decorreu a necessidade de se aprofundar a pesquisa sobre a relação Banco Mundial e Educação no Estado de São Paulo. Em busca de dados sobre essa relação chegou-se ao:
  - Relatório de Apreciação e termos de referência do Banco Mundial — junho — 1991 — Brasil;
  - Termos de empréstimo estabelecido entre o Banco Mundial e o Estado de São Paulo tendo como objeto a importância de \$ 245 milhões de dólares.

Os dados levantados foram incorporados ao trabalho e comentados a seguir. As tabelas da pesquisa realizada por Boucinhas & Campos Associados permitem traçar o perfil das escolas participantes.

## **2.2 - A PESQUISA DE CAMPO**

Optou-se por um trabalho de entrevistas<sup>30</sup>, com os *novos sujeitos* incorporados ao processo de execução política em nível local. Três dimensões foram definidas para a elaboração do roteiro para o trabalho de entrevistas:

- Conceitual: avaliação do momento em que ocorreram os primeiros contatos com o Programa;
- Institucional / Governamental: as condições de implantação das primeiras medidas;
- Políticas: o impacto das primeiras implantações e uma avaliação do período estudado.

## **2.3 - TRATAMENTO DOS DADOS LEVANTADOS**

- Análise dos dados apurados através das entrevistas;
- Aproximação entre as conclusões obtidas do trabalho com as lideranças locais e os resultados do trabalho de entrevista realizado com o dirigente central responsável pela implantação;
- O resultado das entrevistas com Delegado de Ensino e Supervisora estão publicados em anexo e enriquecem a compreensão do processo de Implantação do Programa. Todavia não foram utilizados para as aproximações, pois oficialmente esses dois segmentos não foram incorporados ao trabalho direto de implantação do Programa.

---

<sup>30</sup> Das quatro diretoras envolvidas no processo uma deixou de dar seu depoimento por ter-se aposentado.

### III - POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTADO — O CASO BRASILEIRO

Para compreender a natureza das transformações que resultaram no início da década de 90, num movimento de *redescoberta* da Educação como elemento fundamental nas agendas das políticas públicas, será fundamental analisar: a) Em que condições permaneceu a Educação no período que vai de 30/70 considerando-se o perfil das políticas sociais b) O processo de transição democrática, no Brasil, ocorrido a partir de meados dos anos 70 quando a Educação passa a ser indicada como prioridade e procura-se expressar tal tendência através da formulação de inúmeros Programas de Reforma propostos pelos governos em nível municipal, estadual e federal.

A partir da década de 30 pode-se considerar que o Estado brasileiro vê-se obrigado a intervir mais efetivamente na economia, respondendo as estratégias de desenvolvimento dependente do capitalismo mundial.

O Brasil chega a essa condição a partir das transformações de seu sistema econômico baseadas no crescimento do setor industrial que fez prevalecer um modelo de desenvolvimento que alterou não só a estrutura econômica como também as relações políticas, sociais e culturais no país.

O chamado Estado Novo (30/45), designa o período em que se foi consolidando um pacto entre os segmentos organizados dominantes que *apropriaram-se* do aparelho de Estado através de novas relações políticas que determinaram novas formas de atuação, baseadas no estabelecimento de novos pactos entre as várias frações da classe dominante, algumas delas emergentes nos novos espaços urbanos em processo de industrialização.

As turbulências políticas do período 30/60 refletem os movimentos de acomodação das estratégias desenvolvimentistas fruto dos confrontos entre duas tendências que marcaram a formação do Estado brasileiro e a história recente do país: de um lado o nacionalismo reticente a abrir as decisões econômicas às determinações externas do capital e de outro aquela que aceitava a interdependência capitalista como fator de desenvolvimento.

Entre 30 e 45, quando prevalecia a intervenção do Estado com características *nacionalistas* através de um regime autoritário, as primeiras políticas sociais vão indicando as estratégias do Estado para canalizar as demandas populares, excluídas dos espaços de decisão política.

Ao procurar minimizar os conflitos decorrentes dessa exclusão, o Estado vai alterando as formas de organização da máquina administrativa. A intervenção estatal na economia, com a finalidade de proteger o capitalismo nascente, obrigou ao planejamento no sentido de se instrumentalizar as ações do processo de desenvolvimento.

Vargas identificava desenvolvimento econômico com expansão industrial. Negava-se a inserir o Brasil na conjuntura econômica internacional, como Estado exportador de matérias primas. Empenhou-se em reformular e destruir as relações de dependência produzidas anteriormente.

As respostas que foram emergindo dos contextos que exigiam soluções imediatas para os problemas decorrentes desse modelo nacionalista de desenvolvimento, não só derrotaram o Estado Oligárquico como destruíram os processos de desenvolvimento de Estado, de caráter propriamente burguês.

Essas respostas resultaram em iniciativas como as de criação do Conselho Federal do Comércio Exterior, instalado em 34, órgão responsável pelas primeiras ações de planejamento governamental no Brasil. *Pouco a pouco, a idéia e a*

*prática do planejamento são incorporadas à política econômica governamental ... isto é, criaram-se novas condições para a formação e desenvolvimento de uma espécie de tecno-estrutura estatal no Brasil.*<sup>31</sup>

Com algumas especificidades a política intervencionista do Estado brasileiro ocorreu e consolidou-se até meados da década de 60. Desse longo período pode-se mencionar algumas políticas sociais que fortaleceram as tecno-estruturas a saber: separação dos Ministérios da Saúde e Educação; as reformulações previdenciárias com a unificação das Caixas de Aposentadoria e Pensões; a criação de Programas para trabalhadores rurais; delineamento para os sistemas de saúde e educacional; política habitacional como expressão de políticas sociais legitimadoras das ações estatais.

A expansão das políticas sociais, entretanto, não foram a garantia de melhoras nas condições de vida da população, sobretudo do campesinato. O crescimento da máquina estatal, as adequações nas estruturas administrativas, os significativos gastos e financiamentos dessas políticas não chegaram a alterar o processo de acumulação econômica.

Ao assumir o mandato para o período 51/54, Vargas acentuou o engajamento do setor público ao setor econômico pretendendo com isso acelerar o desenvolvimento industrial e fortalecer a economia nacional. Esse período marca a expansão do pensamento técnico-científico e produz as especialidades da burocracia governamental como *tecno-estrutura estatal*.

Com a morte de Vargas e a ascensão de Juscelino a presidência da República, as tendências desenvolvimentistas com forte ligação com o capital estrangeiro, acentuam-se.

---

<sup>31</sup> Ianni, Otávio — Estado e Planejamento Econômico — SP — Civilização Brasileira — 1986

O Plano de Metas de Juscelino Kubitschek vai indicar em que condições o Estado deveria conciliar aspectos da ideologia nacionalista e o desenvolvimento econômico fundado na internacionalização dos novos setores econômicos. Segundo Ianni *...o poder público havia incorporado os elementos essenciais da técnica do planejamento, conforme ele podia ser aplicado no Brasil ... Pouco a pouco, planejamento e desenvolvimento econômico, passaram a ser conceitos associados tanto para governantes, empresários e técnicos como para boa parte da opinião pública.*<sup>32</sup>

O Plano de Metas de JK previa ações orientadas pelo Estado no sentido de implantar um parque industrial que pudesse significar a base para as reformulações das condições reais de interdependência com o capitalismo mundial.

*O Estado passou a avaliar os empreendimentos dos setores privados nacional e estrangeiro, conciliando a ideologia nacionalista e o desenvolvimento econômico fundado na internacionalização dos novos setores econômicos.*<sup>33</sup>

Também no período Goulart que assume a presidência em virtude da renúncia de Jânio Quadros em 63, buscou-se a planificação da política através do Plano Trienal elaborado por Celso Furtado. Sua principal característica era a centralização das decisões econômicas voltadas para uma melhor distribuição de riquezas e o incentivo a criação de igualdades de oportunidade.

As contradições enfrentadas por Goulart, acentuadas no período JK, levaram a confrontos ideológicos, na medida em que seu Plano Trienal assumiu a função de operacionalizar mudanças institucionais que viabilizassem o desenvolvimento econômico.

---

<sup>32</sup> Ianni, Otávio — Op. Cit. p. 120/121

<sup>33</sup> Vasconcelos, A. M. — Elementos para a crítica da ação profissional sob o pressuposto da participação social. In: Serviço Social e Sociedade — Cortez e Moraes Ltda. — 1979 — nº 1

As mudanças institucionais requeridas pela nova conjuntura levaram temor aos segmentos conservadores dominantes que julgavam ser necessário impedir transformações fundamentais na ordem econômica e financeira.

Em 1964 esse temor leva as Forças Armadas ao Golpe Militar justificado sob a argumentação de se restaurar a ordem econômica e impedir o avanço da ação comunista. Instala-se o Estado autoritário baseado na hegemonia do Poder Executivo, para onde convergem as forças militares e tecnocratas. Tal convergência de forças origina um novo perfil para o Estado brasileiro, que em função do uso discricionário do poder vê-se obrigado a atender demandas sociais como estratégia de descompressão das forças populares contidas de forma autoritária.

Esse novo perfil do Estado faz ampliar as áreas de intervenção para habitação, política salarial, política tributária e bem-estar social. Embora novos programas sociais surjam no sentido do atendimento das novas demandas do bem-estar social isto não significa o aperfeiçoamento dos mecanismos de distribuição de recursos para as classes trabalhadoras.

Ao contrário, os programas e políticas sociais do período (64/74) indicam que o setor público passou a demandar bens e serviços de segmentos empresariais favorecendo o surgimento de um **mercado** atrativo, dentre os quais destacam-se os de **Medicina de Grupo** representados por seguros e planos de saúde. O desenvolvimento das políticas sociais através de canais institucionais acentuou o caráter assistencialista de base clientelista dos Programas Sociais.

As políticas sociais desse período não atendiam às necessidades das classes trabalhadoras. O novo padrão de acumulação típico dos anos 60, escorou-se nas formas políticas repressivas do período cujo resultado foi o fechamento dos espaços de reivindicação e participação.

A partir desse período o bem-estar social era entendido como decorrência do *desenvolvimento social* que deveria refletir-se na elevação da qualidade de vida da população. Desenvolvimento implicava planejamento das formas de controle da ordem social.

O planejamento vai-se transformando no apanágio ideológico que permite ao Estado intervir de forma hegemônica a favor dos interesses das classes instaladas no poder. O conflito social surge na medida em que o *desenvolvimento social* não coincide com o econômico e o Estado vê-se obrigado a buscar condições de eliminação desses conflitos nas formas repressivas.

A diversificação na economia traz reflexos importantes também para o social. A industrialização e conseqüentemente a urbanização estabelecem contradições que colocam em xeque o regime de tal forma que nem mesmo o processo de planejamento e controle através do qual se buscava alternativas para a transição democrática pode deter a ação de novos movimentos sociais organizados que trouxeram a cena novos atores sociais e políticos.

A partir de 1975, após as eleições de 74 em que a oposição brasileira alcança vitórias decisivas, o capitalismo internacional enfrenta grave crise e o modelo econômico brasileiro sofre as conseqüências do abalo da desaceleração econômica, com o fim do *milagre*.<sup>34</sup> Tem início a distensão política ainda de forma incipiente mas buscando mudar as bases de composição das forças no poder, objetivando mantê-lo.

Faltava ao governo militar a base social necessária para, mesmo que transmitindo o poder a civis, mantivesse o mesmo arco de alianças de classe que preservasse as estruturas de poder do Estado.

---

<sup>34</sup> Milagre Econômico — Expressão utilizada para caracterizar período de Desenvolvimento Econômico Brasileiro, no período que vai de 70 até meados dessa década.

A expansão de programas sociais fará parte da estratégia de formação dessa base. Todavia a orientação da política econômica impedirá maiores investimentos na área social de tal forma que a sociedade organizada passa a pressionar o regime, através dos sindicatos, partidos e movimentos sociais conquistando a partir de 79 uma vitória significativa no sentido do restabelecimento do Estado de Direito.

A resposta dos movimentos social e sindical às contradições ocorridas internamente ao regime, no final da década de 70 e início dos 80, refletindo-se nas formas político-partidárias de organização da sociedade, conduziram o país ao processo de transição democrática.

Em 1982 ocorrem eleições diretas para governadores dos Estados e tem início um longo processo de transição que durante uma década foi marcado pela indefinição de alternativas políticas consistentes traduzíveis através da ação partidária e das intervenções da sociedade organizada.

Esse período foi marcado pela indicação de algumas tendências políticas que caracterizaram os governos eleitos nos Estados. Posteriormente, em 85, o Governo Federal eleito através do Colégio Eleitoral expressão máxima das condições da transição definiram e confirmaram as tendências da redemocratização brasileira.

As tendências políticas de um determinado período, sobretudo os de transição, conduzem ao enfrentamento das forças sociais. Tais enfrentamentos buscam a definição da maior hegemonia para que se dêem as condições de governar.

Na década de 80 duas tendências apontavam para formas distintas da transição democrática.

Uma primeira tendência opunha-se a *democracia contemporânea e pluralista*.<sup>35</sup> Essa posição caracterizava-se pelo conteúdo reacionário que propunha para a transição. Negando o conflito como elemento constituinte das relações sociais democráticas, enxergava a questão social como caso de polícia.

Parcelas da elite dirigente identificadas com a luta anticomunista eram a base social desta versão de Transição liberalizante. Com certa força histórica essa tendência organiza-se em torno da figura do líder, do ditador. Caso esta tendência tivesse obtido vitórias significativas ao longo da década de 80, provavelmente a educação teria conhecido com ênfase os processos de *controle ideológico e da perseguição disfarçada, através de um estilo redentor atrelado a economia*.<sup>36</sup>

Uma segunda posição apontava para uma transição baseada num quadro de *reforma conservadora*. A grande característica desta posição está na definição de um processo de *conciliação* determinado pelas elites que passam a falar em nome de todos os segmentos sociais.

Na década de 80 esta tendência alcançou uma hegemonia maior. Após a eleição para presidente através do Colégio Eleitoral verificou-se o alargamento dos *circuitos elitistas do poder*. Pode-se dizer que as mudanças *foram tuteladas com a participação regulada no acesso aos bens produzidos e a exclusão na decisão e controle político*.<sup>37</sup>

Essa tendência conduz o Estado a uma prática social assistencial onde os beneficiários das políticas públicas / sociais são tutelados podendo ter uma certa inserção social a partir de planos e programas sociais.

---

<sup>35</sup> Cury, Carlos R. J — Tendências do Ensino no Brasil Hoje — In Educação & Sociedade nº 25 1986 p. 46

<sup>36</sup> Cury, Carlos R. J — Op. Cit. p. 46

<sup>37</sup> Cury, Carlos R. J — Op. Cit. p. 47

Essa tendência alcança o início da década de 90 e busca a construção de *consensos* para viabilização de políticas sociais direcionadas para a diminuição das *desigualdades sociais e das disparidades regionais*. Essas diretrizes conduzirão ao conceito de cidadania, enquanto espaço do exercício dos direitos sociais, na *área do trabalho, habitação, previdência, saúde e educação*, conforme argumentos de Cury (1986).

É desse período a formulação das reformas educacionais em alguns estados, dentre outras iniciativas que caracterizaram as políticas sociais do período que buscavam superar os efeitos dos conflitos decorrentes da situação de miséria absoluta de grandes parcelas da população. Suprimindo qualquer possibilidade de se identificar nos textos oficiais o reconhecimento da *dívida social*, há um reconhecimento de que investimentos deficitários na área social geram um quadro de maiores desigualdades com agravamento das situações de conflito.

Para Cury (1986), esse foi um período em que se ocorreu o risco de um *mudancismo retórico; de busca de eficácia imediatista; e de uma forte presença direta e indireta de um sólido núcleo conservador no aparato de Estado que busca apropriar-se da crítica e dar a ela um caráter menos efetivo do que se supunha*.<sup>38</sup>

Ao se considerar o texto do Programa de Reforma do Ensino no Estado de São Paulo e posteriormente o depoimento de diretores encarregados de sua implantação em nível local algumas dessas características poderão ser identificadas.

O período da transição democrática brasileira foi marcado por essas duas tendências liberalizantes até aproximadamente 1992, quando o processo de Impeachment de Collor introduziu novos elementos no debate da conjuntura nacional o que já não é objeto desta reflexão sobre a Transição Democrática Brasileira.

---

<sup>38</sup> Cury, Carlos R. J — Op. Cit. p. 47

## 1 - A ESCOLA PÚBLICA E A DEMOCRATIZAÇÃO DE OPORTUNIDADES

O Programa de Reforma do Ensino no Estado de São Paulo, pode ser identificado com os movimentos na área da educação que apontava no final dos anos 80 para a necessidade de se democratizar o ensino, após um longo período em que expandiram-se as matrículas no sistema.

A partir da década de 30 a expansão de matrículas caracterizou o período histórico que vai até meados da década de 70, marcado pela necessidade de universalizar o acesso da criança a escola.

| Anos | População  | Matrícula  | %    |
|------|------------|------------|------|
| 1920 | 30.635.605 | 1.003.421  | 3,4  |
| 1940 | 41.236.315 | 3.068.269  | 7,4  |
| 1950 | 51.944.397 | 4.366.792  | 8,4  |
| 1960 | 70.119.071 | 7.458.002  | 10,6 |
| 1970 | 94.501.554 | 13.906.484 | 14,7 |

Fonte: Romanelli, O. O. — História da Educação no Brasil, 1930 - 1973, RJ — Vozes — 1978 vol. 11 p. 62, 64

A partir daí, verificam-se as primeiras análises que indicam a necessidade de se garantir efetivamente o acesso ao sistema de ensino.

*A tendência à democratização das oportunidades de acesso aos serviços do ensino vem se constituindo em ponto de referência obrigatório nas análises da situação educacional. A multiplicação das oportunidades de ingresso nas escolas de nível primário ... e a diferenciação dos serviços que*

*tendem a exprimir, no interior do sistema escolar, a crescente complexidade da vida social moderna ... está se encaminhando no sentido das oportunidades educacionais de nível primário à totalidade da procura.*<sup>39</sup>

Apesar dessas tendências, pode se dizer que ainda hoje a democratização das oportunidades de acesso ao ensino escolarizado encontra-se num estágio em que se verificam heterogeneidades.

As desigualdades no atendimento podem ser identificadas na comparação dos dados entre estados e entre regiões periféricas dos grandes centros urbanos e as regiões distantes desses centros.

Os dados do Censo Escolar de 1964, analisado por João Roberto Moreira apontavam a seguinte situação: *... se não a totalidade da população urbana em idade escolar (7 - 14 anos) pelo menos a grande maioria dessas crianças estavam freqüentando ou já haviam freqüentado a escola primária ... as cidades e vilas do Brasil estariam dando oportunidade de educação primária comum a todas as crianças em idade escolar, embora de modo insatisfatório porque tudo indica que uma parte dessas crianças não completa 4 anos de escolaridade mínima.*<sup>40</sup>

A década de 70 é marcada pela emergência das análises dos problemas de redemocratização no ensino, para além das oportunidades de acesso. O fracasso escolar passa a ser identificado com a dificuldade de permanência de grandes contingentes da população infantil no sistema.

---

<sup>39</sup> Beisigel, C. R. — Educação e Sociedade no Brasil após 30 — In Fausto, Boris — História Geral da Civilização Brasileira — O Brasil Republicano — Economia e Cultura — RJ — Bertrand Brasil — p. 389

<sup>40</sup> Moreira, J. R. in Beisigel, C. R. — Educação e Sociedade no Brasil — Op. Cit. vol. 11. P. 390

A tabela abaixo indica as condições desse fracasso considerando-se apenas os dados quantitativos oferecidos pelo MEC e organizados por Otaíza de Oliveira Romanelli, num período já distante, porém revelando aspectos bastante contemporâneo considerando nosso quadro educacional.

| Período   | Ensino Primário |     |     |     | Ensino Médio |     |     |    |          |    |    | Ingresso<br>no ensino<br><div></div><br>Superior |
|-----------|-----------------|-----|-----|-----|--------------|-----|-----|----|----------|----|----|--------------------------------------------------|
|           |                 |     |     |     | Ginasial     |     |     |    | Colegial |    |    |                                                  |
|           |                 |     |     |     |              |     |     |    |          |    |    |                                                  |
| Escolar   | 1ª              | 2ª  | 3ª  | 4ª  | 1ª           | 2ª  | 3ª  | 4ª | 1ª       | 2ª | 3ª |                                                  |
| 1942/1953 | 1000            | 404 | 274 | 155 | 71           | 54  | 44  | 35 | 34       | 27 | 20 | 10                                               |
| 1950/1961 | 1000            | 385 | 267 | 160 | 87           | 70  | 55  | 45 | 44       | 32 | 26 | 10                                               |
| 1961/1972 | 1000            | 446 | 328 | 239 | 152          | 124 | 106 | 91 | 96       | 74 | 64 | 56                                               |

Fonte: Romanelli, O. O. — História da Educação no Brasil, 1930 - 1973, RJ — Vozes — 1978 p. 91

Esse desempenho do sistema obrigou a que se buscasse identificar as causas desse *fracasso escolar* inegável. Nas últimas três décadas o fracasso escolar vem sendo explicado a partir dos seguintes fatos:

- Características de organização e de funcionamento do próprio ensino no país;
- Inexistência de escolas em diferentes regiões do território, sobretudo nas áreas rurais;
- Áreas de rápido crescimento nas periferias das grandes cidades.

Estas explicações podem justificar os baixos níveis de escolaridade no país. Os elevados níveis de retenção e evasão podem explicar tanto os baixos níveis de rendimento como as dificuldades de permanência no sistema das parcelas de população cujo acesso esteja situado num dos casos descritos acima.

A formação do professor, despreparados sobretudo em regiões em que são recrutados entre *leigos*, a falta de material didático-pedagógico, a ocorrência de escolas isoladas em vários pontos do país, a jornada de professores e alunos impondo curtos períodos de permanência para o trabalho escolar e os métodos não identificados com as reais necessidades da população escolar, podem explicar mais profundamente os resultados preocupantes que indicam um fracasso escolar que se constitui em obstáculo ao desenvolvimento do país.

Mas não só esses fatores explicam o fracasso escolar.

Há explicações extra-escolares que podem esclarecer seus motivos.

O professor Florestan Fernandes trabalhou com algumas possibilidades de interpretação desses fatos: *Em primeiro lugar, a educação escolarizada aparece como um privilégio econômico e social. Em segundo lugar porque existem gradações na distribuição desse privilégio. A desigualdade econômica, cultural e social tende a fomentar condições impróprias ao aproveitamento das oportunidades educacionais... O jogo desses fatores extra-educacionais beneficia naturalmente, as minorias bem instaladas na estrutura do poder da sociedade.*<sup>41</sup>

As desigualdades de atendimento educacional refletem na qualidade de ensino as desigualdades sociais localizadas na origem de classe. Ainda é válido lembrar que, no caso brasileiro, as oportunidades educacionais estão melhor disponibilizadas para as classes favorecidas. Há uma coincidência de carências entre escolas de baixo rendimento e alunos, filhos de trabalhadores, com dificuldade para permanecer no sistema de ensino.

Dois resultados são produzidos nesse contexto: o primeiro diz respeito a qualidade do ensino concluído alcançada pelos alunos de origem mais abastada. O

---

<sup>41</sup> Fernandes, Florestan — In Beisigel, C. R. — Op. Cit. p. 404

segundo diz respeito as dificuldades das crianças pobres progredirem dentro do sistema de ensino.

## **2 - POLÍTICAS EDUCACIONAIS E DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO**

A identificação dessas desigualdades não tem sido suficiente para que fossem eliminadas ou reduzidas. A discussão que se coloca, portanto, é se a permanência dessa condição indica democratização do ensino no Brasil.

Num certo sentido sim. Não se pode negar que as condições de acesso, pela via da construção de prédios escolares, potencializou a capacidade de matrícula inicial no sistema de ensino. Isto é verdadeiro sobretudo no Estado de São Paulo, embora também neste caso, haja problemas de vagas nas zonas rurais e nas periferias urbanas.

No sentido da permanência e da progressão nos estudos o ensino brasileiro, nega oportunidades concretas aos grandes contingentes de alunos, cuja origem seja popular.

As desigualdades e as práticas autoritárias, restritivas a permanência do aluno pobre no sistema de ensino, constituem obstáculos a democratização desde. Somente os avanços das lutas populares, no campo comprometido com o projeto democrático podem criar as possibilidades para que novas oportunidades de melhorias substantivas ocorram no sentido da superação dessas desigualdades.

### **2.1 - BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA — A EXPRESSÃO DO FRACASSO**

Os planos, metas e projetos de modernização do sistema educacional na década de 60 expandiram o ensino de nível superior, favorecendo as condições de competitividade gerencial e tecnológica da elite.

O ensino básico não foi objeto das políticas educacionais nas últimas décadas, justamente porque priorizar a educação fundamental faz parte de um projeto de país interessado em legar a seus cidadãos os pré-requisitos da democracia, o que só muito recentemente parece ter se colocado como perspectiva na agenda brasileira.

Nas condições da atual conjuntura internacional, entretanto, um país com as características brasileiras torna-se um país sem condições de colocar-se em qualquer nível de competitividade econômica. .. *ao ritmo atual, o país só chegaria por volta do ano 2100 a dar o 1º grau completo a 95% de sua juventude. O 2º grau completo para 90% de uma geração ficaria para 3080. E esses já são agora, os índices do Primeiro Mundo e dos Tigres Asiáticos.*”<sup>42</sup>

A falta de condições para competir em nível internacional talvez seja a maior demanda para que o Brasil retome o sentido da democratização do ensino e das práticas educacionais escolares, como atributos do desenvolvimento.

Para além de compreender as explicações do fracasso, como interpretar os fatos que levam a ele e apontar possibilidades de superação dessa condição?

Uma das mais instigantes reflexões sobre as explicações acerca da interpretação do fracasso escolar brasileiro, é apresentada por Sérgio Costa Ribeiro,<sup>43</sup> com maior ênfase a partir de meados da década de 80.

Sua crítica considera equivocada a metodologia adotada no Brasil na década de 30 para fornecer dados estatísticos sobre sistema de ensino. O equívoco estaria na análise que considera *a matrícula total da primeira série num determinado ano e sua comparação com a matrícula total da segunda série, no ano seguinte,*

---

<sup>42</sup> Ribeiro, S. C. — Construir o Saber, Veja: Reflexões para o Futuro — São Paulo — 1993 — p. 213

<sup>43</sup> Ribeiro, Sérgio Costa — Físico, desenvolveu diversos estudos sobre o fracasso escolar no Brasil aqui são consideradas as reflexões que ele propõe em artigo publicado em Veja — 25 anos — Reflexões p/ o Futuro.

*levando a dedução de que isso mostre a evolução escolar de uma geração de alunos. A matrícula na primeira série não contém apenas alunos novos, mas inclui repetentes. Há uma repetência bruta: mais de 50% dos alunos da primeira série chegam a ser repetentes.*<sup>44</sup>

Esta metodologia teria produzido ao longo dos anos uma distorção no momento de se diagnosticar as condições reais do fracasso e de se propor políticas educacionais adequadas pois *A conta produz resultados tão inconsistentes com a realidade demográfica do país que o número de alunos novos na 1ª série chega a ultrapassar em 70% o número de brasileiros com 7 anos de idade. Vem dessa ilusão estatística o mito de que entre a 1ª e a 2ª séries da escola fundamental ocorre uma evasão de metade dos alunos.*<sup>45</sup>

Por mais polêmicas que essa interpretação possa suscitar é pertinente na medida em que já na década de 40 Mário Augusto Teixeira de Freitas, diretor do Serviço de Estatística do Ministério da Educação e Cultura e Fundador do IBGE, concluía em um de seus trabalhos que *60% dos jovens, já na década de 30, tinham acesso à escola e que as taxas de repetência na 1ª série eram de 60%.*

O mesmo estudo identificou que *as crianças permaneciam em média 3,7 anos freqüentando a escola, mas só 45% concluíam a 3ª série*<sup>46</sup> ... A solução proposta mencionava melhoria da qualidade das escolas existentes e desaceleração das construções de novas escolas. Teixeira de Freitas foi demitido.

Estes fatos recomendam atenção aos argumentos que sustentam essas posições. Ainda segundo Ribeiro *a persistência dos governos nessa metodologia denota existirem por trás dela interesses políticos, alienação acadêmica e mercantilismo educacional.*<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Ribeiro, Sérgio Costa — Op. Cit. p. 214

<sup>45</sup> Ribeiro, Sérgio Costa — Op. Cit. p. 214

<sup>46</sup> Ribeiro, Sérgio Costa — Op. Cit. p. 215

<sup>47</sup> Ribeiro, Sérgio Costa — Op. Cit. p. 214

Seguindo o método aplicado por Teixeira de Freitas, Ribeiro informa que, por volta de 93, *96% dos brasileiros em idade escolar se matriculam, que eles freqüentam em média durante quase nove anos uma escola de 1º grau que tem a extensão obrigatória de oito séries e que, apesar disso, apenas a metade completa a 6ª série.*<sup>48</sup>

Ribeiro questiona outro mito, decorrente das interpretações equivocadas acerca do fracasso do ensino. Esse mito diz respeito aos dados relativos a retenção: esse seria um problema da escola dos pobres. Para negar essa afirmação são oferecidos alguns dados:

- a repetência na década de 80 era de 55% na 1ª série, classificada por ele como exterminadora.
- os 10% mais pobres da população enfrentam uma taxa de repetência na 1ª série de 75%.
- os 10% mais ricos enfrentam uma taxa de 40% de repetência na mesma série.<sup>49</sup>

A conclusão é de que existiria no Brasil *uma pedagogia da repetência em todos os estratos da sociedade*. Para Ribeiro ela seria *conveniente a políticos e empreiteiros*. A empreiteiros por sustentar a necessidade da construção de prédios escolares. Para políticos e determinados tipos de empresários por promoverem políticas sociais de caráter assistencialista, como o da merenda escolar, ou o do Livro Didático embora a partir de 95 algumas dessas distorções parecem estar sendo tratadas em nível de Ministério da Educação e Cultura com bons resultados.

De alguma forma a LDB, promulgada em 1996, normatiza alguns aspectos que podem ser entendidos como respostas justamente a algumas dessas questões.

---

<sup>48</sup> Ribeiro, Sérgio Costa — Op. Cit. p. 215

<sup>49</sup> Ribeiro, Sérgio Costa — Op. Cit. p. 216

No Estado de São Paulo, a partir de 1995, as políticas educacionais propostas e em execução também apontam esses pressupostos como base para o diagnóstico precedente as novas medidas do Governo do Estado.

O governador Mário Covas tem justificado algumas medidas do seu governo como o censo escolar, afirmando que sua realização identificou menos alunos na rede de ensino do que se declarava através dos dados de matrícula.

A realidade parece confirmar os argumentos de Ribeiro de que *não existe evasão precoce na escola. O que há são tremendas taxas de repetência que deformam as estatísticas fazendo as autoridades enxergarem alunos novos onde o que há é repetentes em excesso. Isso esvazia as séries mais altas e cria alunos demais para as mais baixas.*<sup>50</sup>

Diante destes aspectos é possível concluir então, com Ribeiro, que o acesso à escola está universalizado, embora o sistema de ensino enfrente o drama da permanência da criança na escola e sobretudo o da progressão nos estudos: *chegou a hora de universalizar a educação, melhorando a qualidade do ensino nas escolas com a infra-estrutura existente — mesmo porque a taxa de crescimento demográfico diminuiu nesta década. Só é preciso decidir que tipo de cidadão o Brasil quer ter.*<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Ribeiro, Sérgio Costa — Op. Cit. p. 216

<sup>51</sup> Ribeiro, Sérgio Costa — Op. Cit. p. 217

#### **IV - AS IDÉIAS, DIRETRIZES E PROPOSTAS EDUCACIONAIS DO GOVERNO LUIZ ANTONIO FLEURY FILHO - 1991/1994**

Da pesquisa documental realizada, com o objetivo de conhecer as idéias e propostas principais do Programa de Reforma do Ensino no Estado de São Paulo chegou-se aos resultados apresentados neste capítulo.

O levantamento dos documentos ocorreu entre 1991 e 1994, através de pesquisa realizada nos arquivos da CENP (Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas); junto aos arquivos da Assessoria do Gabinete do Senhor Secretário e Delegacias de Ensino.

Os documentos considerados para essa etapa foram:

1. Programa de Governo de Luiz Antonio Fleury Filho
2. Programa de Modernização do Ensino do Estado de São Paulo
3. Pesquisa de Caracterização das Escolas que Integrariam o Projeto
4. Programa de Reforma do Ensino no Estado de São Paulo
5. Legislação que Instituiu o Núcleo de Gestão Estratégica
6. Relatórios do Banco Mundial, acerca de contrato de empréstimo para o Estado de São Paulo

O Programa de Governo foi registrado considerando-se a importância do compromisso que representava e para que se conhecesse o nível de prioridade dado a questão educacional, pelo então candidato e seu partido, no poder por três mandatos consecutivos.

O Programa de Modernização do Ensino no Estado de São Paulo foi identificado quando, analisando-se o texto do Programa e a Constituição do Núcleo de Gestão Estratégica encontrou-se referências a uma formulação prévia a formulação dos grupos de trabalho que constituíram o Núcleo de Gestão Estratégica responsável pela elaboração do texto final.

O Programa de Modernização antecedeu o de Reforma e roteirizou os debates do Núcleo de Gestão. Esta informação é relevante, na medida em que esclarece o caráter estabelecido em torno do Programa de Reforma através do Núcleo de Gestão Estratégica. O Núcleo atuou de forma consultiva, a partir de um Programa pré-determinado.

Quando o Programa de Reforma foi apresentado à opinião pública constava como tendo sido o *produto* do trabalho de discussão de diversos segmentos do campo educacional.

Ao se discutir a importância da democratização das relações sociais que legitimam as políticas públicas essa informação é fundamental e decisiva para a interpretação dos resultados deste trabalho.

## **1 - PROGRAMA DE GOVERNO**

O sentido neo-liberal do Programa de Reforma confirma o momento histórico que se vivia no início da década quando o quadro referencial da Qualidade Total, adotado como parâmetro de qualificação da produção na indústria em escala mundial, chega ao campo educacional através de diversas Reformas em vários Estados onde ocorreram eleições em 90.

A *excelência* em educação a ser conquistada através da eficácia e da eficiência dos instrumentos de planejamento voltados para a qualificação da gestão marcaram o início de um período de superação das influências Tayloristas no campo educacional.

O fracasso escolar no Brasil, conforme passou-se a avaliar com maior vigor no final dos anos 80, colocava em risco o modelo de desenvolvimento almejado por sua elite dirigente nas esferas econômica política e social.

Os Programas de Reformas propostos por vários governadores que assumiram em 1991, indicavam a necessidade de *...reelaboração e redefinição das próprias formas de representação e significação social*<sup>52</sup>, para a reestruturação e sustentação do projeto neoliberal.

*No limiar do século XXI, a Educação passa a ser condição para a Modernidade científica-tecnológica. É característica do atual processo de renovação tecnológica a exigência de recursos humanos com uma base educacional, capaz de incorporar e desenvolver as novas formas produtivas. Assim, a Educação ademais de pressuposto fundamental para a cidadania transformou-se em base para o desenvolvimento econômico.*<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Silva, T. T. — Op. Cit. p. 13

<sup>53</sup> \_\_\_\_\_ Programa de Governo — Doc Plataforma de Campanha do PMDB — 1990

## **OBJETIVO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO PROGRAMA DE GOVERNO DE LUIZ ANTONIO FLEURY FILHO**

1. *MODERNIZAR o processo educacional e ampliar a oferta de novas oportunidades de formação e capacitação para a população paulista. Os recursos mais avançados devem ser colocados a serviço de renovação da Escola permitindo que esta capacite-se para atender toda a demanda educacional existente na sociedade.*
2. *Alterar o enfoque tradicional da educação que sempre superestimou os aspectos quantitativos do processo cuja expressão maior é a batalha em torno do aumento da oferta do número de salas de aula e do crescimento de vagas — passando a privilegiar, também, o APRIMORAMENTO QUALITATIVO no processo educacional.*
3. *Promover e assegurar a AUTONOMIA das Unidades Educacionais, como um passo fundamental para o processo de democratização significando, ao mesmo tempo, melhoria na Qualidade das Escolas e economia de Recursos. Ampliaremos, também, a autonomia pedagógica, possibilitando o recurso aos mais distintos métodos pedagógicos, mantendo-se apenas, como limites, os requisitos legais da formação.*
4. *Acelerar o processo de descentralização permitindo que procedimentos e ações, hoje submetidos ao âmbito estadual, sejam deliberados em nível local, potenciando, desde logo, a eficiência do sistema educacional.*

## **ASPECTOS PRINCIPAIS PARA UM NOVO MODELO EDUCACIONAL: COOPERATIVO, PARTICIPATIVO E DEMOCRÁTICO**

O novo modelo educacional supunha uma escola pública, da qual a sociedade deveria sentir-se co-participante nas seguintes condições:

- Concepção do novo modelo;
- Implementação;
- Desenvolvimento;
- Manutenção;
- Mudança dos valores quanto a relação Estado/Educação/Sociedade
- Mudança do caráter estatal da escola para escola pública.

A Escola Pública de caráter estatal é descartada nessa concepção. Propõe-se a mudança do caráter público estatal reduzindo-o ao público.

Esta redução do papel do Estado no campo da ação institucional, abriria espaço para a atuação de novas parcerias do tipo Empresa/Escola.

Outro aspecto importante do novo modelo educacional tratava de um novo conceito de cooperação entre o Estado (em seus diversos níveis) e a sociedade.

O terceiro aspecto do novo modelo educacional previa alterações na condição da Educação nos municípios através de um possível Sistema de Participação Social nos Municípios.

Para a participação de outros segmentos sociais foram propostos os Sistema de Participação Técnico-Científica e o Sistema de Participação Profissional dos servidores. Estas propostas jamais se traduziram em políticas efetivas.

O princípio fundamental do novo modelo de Escola seria o da autonomia entendido em duas dimensões:

- Autonomia Administrativa: que aumenta a capacidade de decisões dos diretores e o poder de resolução dos problemas cotidianos de cada escola.
- Autonomia Pedagógica: que possibilita a cada escola a liberdade de elaborar e desenvolver seu projeto educacional.

As medidas propostas com o objetivo de se resgatar a qualidade do ensino tratavam de aspectos organizacionais e de reorganização da carreira docente.

Quanto a carreira docente o Programa do Governo propunha a revisão da política salarial compatibilizando os salários com a importância da função social dos professores.

### **PROGRAMA DE REFORMA DO ENSINO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - 1991**

O Programa de Governo Fleury expressa com fidelidade as tendências, já estudadas, das políticas educacionais do final da década de 80, quando o processo de democratização e a reorganização das bases do capitalismo internacional passam a apontar a Educação como um dos pontos centrais nas estratégias de ampliação dos mercados, em escala global.

A tese, dita neo-liberal, é a de que a mão-de-obra e o consumidor necessitariam de uma reeducação para o trabalho organizado em novas bases da produção tecnológica e portanto para os novos hábitos de consumo dos novos produtos em circulação.

Naturalmente esta demanda originou um conjunto de condições objetivas que levaram a necessidade de se fortalecer a democratização brasileira e ao mesmo tempo enriqueceram as condições de organização social também em novas bases.

As demandas por direitos políticos fundamentais da década de 80 e a conquista das condições de seu restabelecimento, levaram os movimentos sociais a apontarem na direção das reivindicações que acabaram ampliando para o campo da organização de uma cidadania capaz de garantir, também, os direitos sociais e civis.

A movimentação dessas forças estão refletidas no texto do Programa de Reforma do Ensino do Estado de São Paulo. De características neo-liberais predominantes, o texto expressava duas características do campo político mais à esquerda: procurava basear o Programa no princípio da autonomia baseada na participação e considerava a qualidade de ensino na perspectiva da formação da consciência crítica.

De qualquer forma alinhava-se com a agenda daquele momento que do ponto de vista da conjuntura internacional julgava a Educação o elemento essencial das estratégias de qualificação para aprimorar as condições da competitividade do mercado mundial.

### **A RECUPERAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA - “A HORA DA ESCOLA”**

Com o slogan A HORA DA ESCOLA o governo Fleury anunciava em junho de 1991 o seu Programa de Reforma esclarecendo que *começa a cumprir o compromisso assumido com a população de recuperar a Escola Pública e a qualidade do ensino oferecido à sociedade.*

Para implantar o Programa, que expressava o nível de prioridade da educação como sendo o *eixo central de suas preocupações* o governo anunciava as seguintes medidas preliminares, desenvolvidas entre março e dezembro de 1991:

- Reforma de 1200 prédios escolares, dentre os quais 867 estavam reformados na data do anúncio do Programa.

- Repasse dos valores da merenda para os Municípios com aumento da ordem de 651%.
- Contratação de 5 mil vigilantes para garantir a segurança de 2350 escola na Grande São Paulo.
- Contratação de 20 mil inspetores de alunos, escriturários e auxiliares de serviço.
- Abertura das escolas à comunidade, através de programas culturais regulares como forma de integração.
- Ampliação do sistema Unidade Volante, responsável pela manutenção de escolas da Região Metropolitana.

Segundo o governo, essas medidas regularizavam o funcionamento da maior rede pública de ensino do continente latino-americano.

Argumentando que a universalização do acesso a educação estava garantida a todas as crianças de 7 anos, no Estado de São Paulo, decidia dar ao ensino escolarizado a *infra-estrutura educacional* necessária para a qualificação do ensino, pretendendo assim enfrentar e superar as graves conseqüências da má qualidade do desempenho da Escola Pública:

- Investir numa *política persistente de formação e valorização de docentes*.
- Incorporar adequadamente as Universidades ao processo efetivo de transformação do ensino fundamental.
- Enfrentar os baixos salários.
- Reformar a máquina administrativa.

O governo Fleury, reivindicando a participação da Sociedade no processo de Reforma e pretendendo contar com o apoio dos vários segmentos interessados em melhorar a qualidade de ensino, decidiu realizar o levantamento de diagnósticos, estudos e análises e a elaboração dos vários projetos do Programa a

partir da ação de um Núcleo de Gestão Estratégica que adiante será objeto de reflexão neste estudo.

### **“A FUNÇÃO DA ESCOLA” — UMA DEFINIÇÃO**

*A proposta de reforma e modernização do sistema de ensino paulista definia o papel e as tarefas primordiais da Escola Pública como instituição de uma determinada sociedade, refletindo suas características políticas, econômicas, sociais e culturais, além de se afirmar como espaço destinado ao crescimento intelectual, cultural, ético e profissional de seus alunos.*<sup>54</sup>

Para o cumprimento desse papel e tarefas o Programa defendia para a educação escolar três dimensões nas quais tais premissas podem ocorrer:

*A perspectiva cultural que implica em propiciar experiências que possibilitem a compreensão e a inserção na herança histórica da humanidade;*

*A perspectiva política decorrente da inserção do indivíduo na sociedade exige compreender os direitos e deveres da cidadania;*

*A perspectiva da formação para o trabalho decorrente do desenvolvimento cultural e político da própria sociedade moderna não se restringe à formação profissional específica. Deve incorporar, ao processo educacional os conteúdos e procedimentos liberados pelo moderno desenvolvimento tecnológico, a compreensão do trabalho como instrumento de emancipação dos indivíduos e da sociedade humana*<sup>55</sup>

Considerando a organicidade do sistema de ensino onde a escola figuraria como *célula de um imenso organismo uniforme da organização burocrática*

---

<sup>54</sup> \_\_\_\_\_ Programa de Reforma do Ensino — S. E. — 1991

<sup>55</sup> \_\_\_\_\_ Programa de Reforma do Ensino — S. E. — 1991

o Programa propunha o distanciamento desse modelo e a transformação da escola em *organismo vivo e atuante na sociedade*.

Enquanto organismo autônomo a escola deveria ser então capaz de reformular-se e adaptar-se, com vistas a concretização de seus objetivos.

O papel do Estado nessa concepção seria o de redefinir sua relação com a Escola e a *qualidade de seus vínculos com a sociedade deixando o papel de prestador de serviços e assumindo a função de articulador dos recursos a serem aportados ao sistema de ensino*.<sup>56</sup>

## **O NOVO MODELO — A ESCOLA PADRÃO**

De acordo com o documento do Programa *os cem especialistas apontaram para a urgente necessidade de o Estado investir melhor suas energias materiais e humanas na concepção de um novo padrão de qualidade do serviço oferecido a população*.<sup>57</sup>

Esse novo padrão de qualidade deveria *criar condições para que as aptidões de professores, diretores e funcionários possam desenvolver e elevar suas aptidões, através de mecanismos permanentes de capacitação e aperfeiçoamento. Deve estar instalada numa rede física que assegure a dignidade mínima requerida por seu papel. Deve oferecer condições de trabalho e de remuneração compatíveis com a importância social de sua profissão. Deve ter significativamente ampliada sua autonomia administrativa e pedagógica*.<sup>58</sup>

No texto enfatizou-se a necessidade de se distinguir entre padrão no sentido de padronização e *Padrão de Qualidade*. O padrão de qualidade

---

<sup>56</sup> \_\_\_\_\_ Programa de Reforma do Ensino — S. E. — 1991

<sup>57</sup> \_\_\_\_\_ Programa de Reforma do Ensino — S. E. — 1991

<sup>58</sup> \_\_\_\_\_ Programa de Reforma do Ensino — S. E. — 1991

corresponderia a negação da escola uniforme, burocrática, rígida e anônima, padronizada.

O Programa de Reforma, propunha o início da implantação do novo modelo a partir da unidade escolar objetivando *transformá-la no núcleo e na base de um sistema de ensino capaz de dimensionar suas próprias necessidades, programar suas ações, demandar os suprimentos externos e aplicá-los*.<sup>59</sup>

Para dar condição de atuar nessa perspectiva o governo propunha uma alteração nas condições do relacionamento entre a Secretaria da Educação e a escola invertendo o sentido predominante até então. À Secretaria caberiam as responsabilidades estratégicas de planejamento geral e controle, bem como o de difusor dos avanços alcançados em cada escola.

Para implantar o Programa, o governo Fleury julgou correto fazê-lo de forma gradual. Selecionou 306 escolas — aproximadamente 200 na grande São Paulo e 100 no interior do Estado, em 1991. Tomou as primeiras medidas de implantação e definiu o ano letivo de 1992 para iniciar a operação das Escolas-Padrão.

Essa amostragem envolvia 720.000 alunos e 13.000 professores. Um processo de avaliação deveria acompanhar os ganhos de desempenho que deveriam caracterizar o novo modelo. O processo de avaliação deveria constituir-se em indutor da generalização do modelo de Escola-Padrão.

O governo declarava como meta para o programa a implantação do novo modelo até o final de sua gestão.

Segundo o texto do Programa a opção gradualista justificava-se pelo gigantismo da rede e pela necessidade de se dar um caráter interativo e participativo para o projeto. Era uma Reforma não da escola mas com a escola.

---

<sup>59</sup> \_\_\_\_\_ Programa de Reforma — Op. Cit.

## O PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA REFORMA - A AUTONOMIA

Para o novo modelo de escola uma primeira definição conceitual indicava a necessidade de se estabelecer um *universo de relações onde as questões administrativas e pedagógicas não estivessem hierarquizadas*. Do ponto de vista do Programa *a ação pedagógica voltada para a formação de uma cidadania consciente e democrática deveria basear-se em uma organização administrativa que praticasse o espírito crítico e democrático de gestão*.<sup>60</sup>

Para a prática pedagógica fruto das novas formas de gestão, baseadas não só na necessidade de racionalização administrativa o governo propunha a *implantação* de graus e limites da autonomia na escola definindo-a nos seguintes termos:

- a autonomia da escola está baseada nas ações que lhe são próprias;
- os objetivos gerais da educação no Estado seria responsabilidade do governo, sujeito aos órgãos centrais.

Exemplificando essas relações o Programa propunha a escola organizar os processos pedagógicos e à Secretaria da Educação estabelecer um currículo comum a todas as escolas.

Ao ampliar-se a autonomia administrativa da escola o Programa previa alterações nas relações entre a escola e os órgãos centrais e regionais da administração educacional. Estes deveriam oferecer um suporte técnico-pedagógico a cada Escola-Padrão.

A Secretaria da Educação assumia a supervisão de conteúdos mínimos ministrados em cada escola, a administração das Jornadas de Trabalho e permanência

---

<sup>60</sup> \_\_\_\_\_ Programa de Reforma — Op. Cit.

na escola e os critérios de avaliação de desempenho dos resultados globais do ensino. Expansão de Rede Física e investimentos também seriam atribuições do Estado.

A autonomia pedagógica dizia respeito a possibilidade de livre escolha, por parte dos docentes, das práticas, técnicas e metodologias de ensino.

Os projetos de cada escola, ditos especiais dentro do programa, seriam incentivados a serem aplicados em cada unidade escolar.

Ao mencionar autonomia pedagógica o Programa indicava a necessidade de se garantir autonomia financeira no sentido de destinar *o aporte necessário de recursos para o financiamento do projeto pedagógico*.

O instrumento da autonomia financeira seria a Caixa de Custeio e o Fundo de Financiamento de Projetos Pedagógicos Inovadores.

O Conselho de Escola e o Professor Coordenador eram entendidos como os elementos que definiam os compromissos da comunidade com o Projeto Pedagógico da Escola.

Para assegurar uma nova prática autônoma o Programa previa a revisão de legislação no *sentido de remover os obstáculos institucionais existentes*. Isto incluía a revisão de alguns aspectos ligados ao Plano de carreira com a criação de alguns novos cargos de apoio ao novo processo de gestão.

## **O INSTRUMENTO DA AUTONOMIA - O PLANO DIRETOR**

Quanto a maior autonomia da escola o Programa pressupunha que esta ocorreria na medida em que a escola desenvolvesse um Plano Diretor capaz de explicitar a programação de trabalho, os projetos pedagógicos, as metas e resultados a alcançar.

O documento básico do Plano Diretor seria o Contrato de Gestão firmado entre a Escola-Padrão e a Secretaria da Educação. Nele seriam registrados os recursos humanos, materiais, financeiros e técnicos que a Secretaria colocaria a disposição da escola.

À escola caberia oferecer como contrapartida o cumprimento das metas e resultados firmados nesses documentos. As profundas mudanças previstas no Programa ocorreriam segundo o Governo através da participação e empreendidas conjuntamente pela **equipe escolar** e pela **direção da pasta**.

## **O EIXO DA POLÍTICA DE REFORMA DO GOVERNO FLEURY**

Das atribuições da Pasta da Educação, além das já descritas, a **avaliação do sistema** e a **política de capacitação**, constituiriam os principais suportes das mudanças pretendidas.

A **avaliação de desempenho** das escolas, sua auto-avaliação e a das instâncias intermediárias da Secretaria, levariam a possibilidade de se refletir coletivamente acerca de *ações corretivas correspondentes aos problemas identificados*.

Além do processo de auto-avaliação um conjunto de indicadores globais e permanentes *permitiria acompanhar a evolução da qualidade de ensino objetivando:*

- *acompanhar a qualidade do serviço básico oferecido a população.*
- *Estabelecimento de políticas compensatórias destinadas a superar as situações diferenciadas na rede.*
- *Eliminar dispersão e duplicação de ações em instâncias intermediárias.*

- *Aferir se os objetivos educacionais por série foram atingidos, através da avaliação por amostragem.*<sup>61</sup>

A **política de capacitação** partia da idéia de que a melhoria da qualidade de ensino, principal objeto do Programa de Reforma, dependia da *moderna e permanente capacitação de Recursos Humanos em exercícios nas escolas*.

Para os funcionários previa-se a qualificação do corpo de funcionários para assumir as modernas práticas administrativas e de planejamento.

As medidas voltadas para o cumprimento destas medidas seriam:

- Convênio com as Universidades;
- Implantação de um Centro de Aperfeiçoamento de Recursos Humanos, encarregado de planejar e produzir material pedagógico e de treinamento, cursos e work-shops;
- Sistema de Integração e Multimeios, para educação a distância;
- Banco de Projetos Educacionais, responsável pela documentação, análise e difusão de experiências pedagógicas entre escolas e educadores.

## **ESVAZIANDO A SALA DE AULA - O NOVO CALENDÁRIO**

Com o objetivo de aumentar o tempo de permanência das crianças nas escolas, o programa previa a reorganização do calendário para adequar todas as Escolas-Padrão ao número ideal de três turnos de funcionamento. Algumas escolas de periferia tinham, segundo dados do Programa até cinco turnos de funcionamento com uma média, nesses casos, de 2:30 de aula.

---

<sup>61</sup> \_\_\_\_\_ Programa de Reforma — S. E. — 1991

Os dois turnos diurnos da Escola-Padrão deveriam garantir 5 horas diárias de aula a todas as crianças, aumentando o número de horas para 1000, anuais.

Para o curso noturno era proposto um turno diário de 3:30', em função das questões de segurança elevando-o para 875 hs. anuais de aula em 250 dias letivos, incluindo o sábado.

As salas de aula deveriam ser organizadas com 30 crianças no Ciclo Básico e 35 nas demais séries.

### **O EIXO DA POLÍTICA SALARIAL DO GOVERNO FLEURY PARA A ÁREA DA EDUCAÇÃO - JORNADA E SALÁRIO**

Argumentando em torno da necessidade de fixar o professor a escola em condições de realizar os trabalhos pedagógicos e de capacitação o Governo Fleury alterava a Jornada do Professor de Escola-Padrão, nas seguintes condições:

### Quadro I - Jornada do Professor na Escola Padrão

|                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>– <b>Professor III</b><br/>(Nível Universitário)</p>                                                                                                                                                                            | <p>– 40 hs. semanais</p> <p>– 25 hs. em sala de aula</p> <p>– 7 hs. de atividade pedagógica</p>                                                                 |
| <p>– <b>Professor do Noturno</b><br/>(Nível Universitário)</p>                                                                                                                                                                     | <p>– 30 hs. semanais</p> <p>– 20 hs. em sala de aula</p> <p>– 4 hs. de atividade pedagógica</p>                                                                 |
| <p>– <b>Professor I</b><br/>(Magistério de 1ª a 4ª série)</p>                                                                                                                                                                      | <p>– 40 hs. semanais</p> <p>– 30 hs. em sala de aula</p> <p>– 5 hs. de atividade pedagógica</p> <p>– 9 hs. livre escolha</p> <p>– Enquadramento obrigatório</p> |
| <p>– Para atividades de planejamento e coordenação as escolas-padrão dispõem de 5% do número total de aulas como crédito, para ser usado em coordenação de área ou atribuído a professores em atividade pedagógica específica.</p> |                                                                                                                                                                 |

### Quadro II - Política Salarial

|                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>– definição de política salarial de recomposição do poder aquisitivo dos salários.</p>                                                                  |
| <p>– estabelecimento de gratificações relacionadas as condições de trabalho (noturno, acesso, distâncias, maior número de alunos, etc.) diferenciadas.</p> |
| <p>– definição do regime de dedicação exclusiva.</p>                                                                                                       |

- relacionar desempenho de qualidade a incrementos salariais por bom desempenho.

### **PERMANÊNCIA EM EDUCAÇÃO — A REDE FÍSICA**

A rede física e sua configuração refletem o perfil das políticas públicas / educacionais das últimas décadas quando *ao lado de bolsões de ociosidade, encontram-se prédios escolares com grande congestionamento de atendimento*. Para enfrentar tal situação o Programa de reforma propunha a racionalização da rede existente e a adequação para o uso pedagógico.

Outra medida previa a necessidade de crescimento da rede nas áreas de maior densidade demográfica e para resolver esta questão propunha-se a *reserva de terrenos para edificações escolares*.

Por fim a idéia era recorrer aos projetos arquitetônicos para dar a escola o perfil e a identidade próprias de sua comunidade evitando a padronização das construções.

### **MODERNIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA - OS RECURSOS MATERIAIS**

O **sistema integrado de multimeios (SIM)** deveria suprir as escolas em suas necessidades de comunicação com os órgãos centrais, através de **satélite, fax, telex, telefone, teleinformática** permitindo as seguintes aplicações:

- Teleeducação como apoio pedagógico e de capacitação e interligação entre as escolas para desenvolver programas conjuntos.
- Teleinformática como alternativa de substituição dos fluxos burocráticos, aumentando a velocidade do processo decisório.
- Difusor de informações culturais.
- Os Centros de Informações e Criação, seriam a ampliação das bibliotecas modernizadas e ampliadas.

- Os Laboratórios de Ciências seriam ampliados para Laboratórios de Difusão de Ciência e Tecnologia.

### **A ORGANIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL**

As alterações para o Ensino Fundamental estavam previstas a partir do início da década de 90, com a promulgação da LDB, o que ocorreu em 1996. O Programa de Reforma do Estado de São Paulo antecipou algumas medidas de reformulação do ensino fundamental e manteve o Ciclo Básico (desseriação da etapa de alfabetização da criança):

- Carga de 1000 horas/ano e 5 horas/dia de aula.
- Concentração Curricular em Português, Matemática, História, Geografia, Ciências, Educação Artística e Educação Física, nessa ordem com ênfase para Português e Matemática.
- Aulas de recuperação e enriquecimento curricular.
- O Professor I teria sua carga coincidente com o período de permanência das crianças na escola.
- Professor III - já citado.

### **A ORGANIZAÇÃO DO ENSINO MÉDIO**

Para o Ensino Médio destacaram-se as seguintes medidas:

- Organização do currículo visando dotar o aluno de sólida formação geral, incorporando os conceitos tecnológicos através das disciplinas básicas do Programa de 3 anos.
- Matrícula por dependência em até 2 componentes curriculares.
- Restabelecimento da possibilidade de segunda época.
- Ampliação da jornada do Professor do Noturno.

- Ampliação da oferta de vagas para atendimento da demanda crescente.

Quanto a **habilitação específica do magistério (HEM)** propunha-se alterá-la promovendo:

- Reorganização do curso do Magistério;
- Instituição da função de professor coordenador para o HEM;
- Instalação do CEFAM (Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério) em prédios próprios;
- Criação de Bolsa de Estudo para os dois anos de formação especial do professor;
- Elaboração de regimento próprio para o CEFAM.

#### **O ALUNO TRABALHADOR E A ESCOLA DE ENSINO NOTURNO**

A defesa da qualidade de ensino torna-se um tanto mais complexa na medida em que se pensa na escola do aluno trabalhador. No Programa de Reforma essa questão foi abordada da seguinte maneira:

- Carga horária de 3:30' por dia;
- Utilização de sábados e períodos de férias como parte do ano letivo;
- Sistema de matrícula por disciplina;
- Sistema de dependência por disciplina a partir da sétima série;
- Segunda época para recuperação dos estudos;
- Jornada especial para o professor, já descrita;
- Gratificação para o trabalho em período noturno;

- Abertura de vagas no período na ordem de 20%, o que significa abrir 230 mil novas matrículas.

O ensino Técnico e Supletivo não receberam ênfase no Programa de Reforma do Ensino. O primeiro seria, meses após transferido para a Secretaria da Ciência e Tecnologia para ser melhor administrado.

O Supletivo não seria prioritário no Governo Fleury.

### **OS CASOS ESPECIAIS - PRÉ-ESCOLA E EDUCAÇÃO ESPECIAL**

Neste caso o Estado propunha oferecer amparo técnico, sobretudo aos municípios que ofereciam a Educação Pré-Escolar. No caso da Educação Especial propunha-se a fazer Concurso para o ingresso de 800 especialista da modalidade o que jamais ocorreu.

O Programa também abordou a questão da Municipalização, caso que se especificava na medida em que esta questão vinha sendo amplamente debatida como alternativa de correção de inúmeros problemas no Sistema de Ensino, principalmente no fundamental. Não houve, no caso, propostas expressivas de encaminhamento.

### **A IMPLANTAÇÃO - PRIMEIRAS MEDIDAS**

Em 1991, quando inicia o processo de preparação para executar o Programa de Reforma o Governo do Estado tomou as primeiras medidas legais, procurando dar condições de viabilidade aos projetos que passaria a implantar. Essas medidas foram:

- Elaboração de Projeto de Lei instituindo Regime de Dedicção Exclusiva, no valor de 30% da referência inicial da classe.
- Elaboração de Projeto de Lei instituindo gratificação de 20% por trabalho noturno.

- Elaboração de Projeto de Lei instituindo gratificação para Diretor e Vice, considerando o número de alunos freqüentes na escola:

**Quadro III - Gratificação / Diretor / Vice**

| <b>%</b> | <b>Quantidade de Alunos</b> |
|----------|-----------------------------|
| 40%      | 1.500                       |
| 30%      | de 700 até 1.500            |
| 20%      | com até 700 alunos          |

**Fonte :** Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

- Gratificação de 20% para os integrantes do quadro do Magistério em exercício nos locais periféricos e de difícil acesso.
- Projeto de Lei criando o Quadro de Apoio Escolar.

**DECRETOS:**

- \* Instituinto o Projeto Escola-Padrão;
- \* Estabelecendo nova jornada de trabalho docente;
- \* Autorizando a FDE a iniciar construção de escolas;
- \* Restrição a afastamentos de docentes das salas de aula.

## **V - CARACTERIZAÇÃO DAS ESCOLAS-PADRÃO INTEGRANTES DO PROJETO**

Para esta caracterização foram considerados os dados que a Secretaria da Educação apurou através de pesquisa encomendada pelo Núcleo de Gestão Estratégica a empresa Boucinhas & Campos Associados, cuja síntese está apresentada a seguir:

Os levantamentos foram realizados em 313 escolas, através de visitas e entrevistas. Os dados globais que aqui aparecem foram registrados para que se possa reconhecer o contexto das escolas em que o Programa de Reforma de Ensino se desenvolveu entre junho de 1991 e dezembro de 1992.

Nos quadros abaixo encontram-se os dados fundamentais que caracterizam as 306 Escolas-Padrão que constituíram o grupo de implantação do Projeto:

| <b>POPULAÇÃO INVESTIGADA</b> |         |
|------------------------------|---------|
| Escolas                      | 313     |
| Alunos                       | 442.991 |
| Classes                      | 12.992  |
| Professores                  | 17.466  |
| Funcionários                 | 2.476   |

**Fonte :** Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

| CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS ESCOLAS |     |
|------------------------------------|-----|
| Escolas                            | 313 |
| Interior                           | 112 |
| GSP*                               | 201 |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

| TOTAL DE MATRÍCULAS |                |
|---------------------|----------------|
| Pré-escola          | 5.137          |
| 1º Grau             | 320.210        |
| 2º Grau             | 79.138         |
| Classe Especial     | 1.932          |
| Magistério          | 18.545         |
| Supletivo           | 13.698         |
| Profissionalizante  | 4.331          |
| <b>Total</b>        | <b>442.991</b> |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

Os dados abaixo indicam a caracterização do total de escolas. Considerando o interior e a grande São Paulo o quadro de pessoal não docente caracteriza as escolas da grande São Paulo, a cujo grupo pertencem as escolas que compõem este estudo.

| OPÇÃO PELA JORNADA ÚNICA DE TRABALHO |                |          |               |              |
|--------------------------------------|----------------|----------|---------------|--------------|
| Interior                             | DAS 112        | -        | 111 JU        |              |
| GSP                                  | DAS 201        | -        | 188 JU        |              |
| <b>Total</b>                         | <b>DAS 313</b> | <b>-</b> | <b>299 JU</b> | <b>95.5%</b> |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

| QUADRO DE PESSOAL NÃO DOCENTE |
|-------------------------------|
| 2.476 Funcionários            |
| Média de 7,9% por Escola      |
| Média de 5,6% por 1000 Alunos |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

Os dados abaixo indicam a defasagem no atendimento ao núcleo pedagógico das escolas.

| Categoria de Funcionários | Média / Escola | Por 1000 Alunos |
|---------------------------|----------------|-----------------|
| Direção                   | 1.9            | 1.34            |
| Administrativo            | 2.0            | 1.41            |
| Técnico / Pedagógico      | 1.2            | 0.85            |
| Apoio                     | 2.8            | 1.98            |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação

**Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.**

| <b>PESSOAL DOCENTE</b>    |                        |                |                    |
|---------------------------|------------------------|----------------|--------------------|
| <b>Categoria</b>          | <b>Nº em Atividade</b> | <b>% Total</b> | <b>% não estão</b> |
| Professor I               | 5.697                  | 32,6           | 12,0               |
| Professor II e III        | 11.393                 | 65,2           | 11,1               |
| Professor de Pré-Escola   | 188                    | 1,1            | 13,9               |
| Professor Classe Especial | 188                    | 1,1            | 8,4                |
| <b>Total</b>              | <b>17.466</b>          |                |                    |

**Fonte :** Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

O maior número de matrículas concentra-se no diurno e nas séries iniciais do ensino fundamental.

| <b>ALUNOS</b> | <b>ESTATÍSTICAS BÁSICAS</b> |
|---------------|-----------------------------|
| 444.991       | 71% Diurno - 29% Noturno    |
| 1ª a 4ª série | 41%                         |
| 5ª a 8ª série | 35%                         |
| 2º Grau       | 24%                         |

**Fonte :** Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

| <b>MAIOR CONCENTRAÇÃO DE MATRÍCULAS</b> |     |
|-----------------------------------------|-----|
| 2ª Série do 1º Grau                     | 13% |
| 5ª Série do 1º Grau                     | 12% |
| 1ª Série do 2º Grau                     | 11% |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

| SÉRIES EM QUE SE CONCENTRAM PERDAS DE MATRÍCULA           |
|-----------------------------------------------------------|
| 2 <sup>a</sup> para 3 <sup>a</sup> do 1 <sup>o</sup> Grau |
| 5 <sup>a</sup> para 8 <sup>a</sup> do 1 <sup>o</sup> Grau |
| 1 <sup>a</sup> para 2 <sup>a</sup> do 2 <sup>o</sup> Grau |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

| DADOS RELATIVOS A CLASSES |               |
|---------------------------|---------------|
| Diurno                    | 76,5%         |
| Noturno                   | 23,5          |
| <b>Total</b>              | <b>12.992</b> |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

| DISTRIBUIÇÃO DAS CLASSES POR CURSO |       |
|------------------------------------|-------|
| Regular                            | 89,8% |
| Magistério                         | 3,8%  |
| Supletivo                          | 2,7%  |
| Pré-Escola                         | 1,4%  |
| Especial Profissionalizante        | 1,4%  |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

## RECURSOS E ATIVIDADES DE APOIO

O atendimento as necessidades da escola ocorre por adaptação e muitas vezes por desvio de função.

| ESCOLAS COM BIBLIOTECA = 261     |     |
|----------------------------------|-----|
| Responsável pela Biblioteca      |     |
| Professores                      | 150 |
| Inspetor de Aluno / Escriturário | 33  |
| Servente                         | 10  |
| Diretor                          | 12  |
| Não há responsável               | 33  |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

| ESCOLA COM LABORATÓRIO = 165             |     |
|------------------------------------------|-----|
| RESPONSABILIDADE                         |     |
| Professor                                | 138 |
| Não há Responsável                       | 24  |
| Fornecedor do Equipamento do Laboratório |     |
| Estado                                   | 117 |
| APM                                      | 49  |
| Doação                                   | 29  |
| Própria Escola                           | 17  |
| Outros                                   | 9   |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação

**Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.**

| <b>OUTROS RECURSOS</b> |     |       |
|------------------------|-----|-------|
| Sala Ambiente          | 81  | 25%   |
| Quadra de Esportes     | 292 | 93,3% |

**Fonte :** Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

O quadro abaixo dá a dimensão de como as escolas valeram-se de sua autonomia, independentemente do Estado, para qualificar o serviço prestado.

| <b>EQUIPAMENTOS</b> |                      |                 |               |
|---------------------|----------------------|-----------------|---------------|
| <b>Tipo</b>         | <b>Nº de Escolas</b> | <b>PROVEDOR</b> |               |
|                     |                      | <b>APM</b>      | <b>Estado</b> |
| Mimeógrafo          | 305                  | 295             | 51            |
| Xerox               | 45                   | 5               | 39            |
| Rádio Gravador      | 252                  | 197             | 78            |
| Som / Vitrola       | 146                  | 52              | 95            |
| Vídeo Cassete       | 201                  | 63              | 136           |
| TV                  | 252                  | 158             | 122           |
| Projector de Slides | 225                  | 201             | 29            |
| Retro Projector     | 178                  | 171             | 9             |
| Projector de Filmes | 52                   | 43              | 9             |
| Microcomputador     | 10                   | 3               | 6             |

**Fonte :** Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

| RECURSOS FINANCEIROS ADICIONAIS |       |
|---------------------------------|-------|
| FONTES                          | TOTAL |
| Quermesse, Festa, Rifa          | 292   |
| APM                             | 222   |
| Aluguel da Cantina              | 46    |
| Doações de Empresa              | 48    |
| Aluguel de Quadra               | 32    |
| Aluguel de Out-Door             | 24    |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

| APLICAÇÃO DOS RECURSOS           |     |
|----------------------------------|-----|
| Compra de Material para a Escola | 89% |
| Manutenção do Prédio Escolar     | 88% |
| Material para Alunos Carentes    | 73% |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Pesquisa Boucinhas & Campos associados, 1991.

## **VI - O NÚCLEO DE GESTÃO ESTRATÉGICA NA REFORMA DO ENSINO**

A constituição de um Núcleo de Gestão Estratégica na Secretaria da Educação tem origem em experiência anterior ocorrida no Governo Quéricia, em 1987, quando foram constituídos Grupos de Trabalho para a Execução de Reforma administrativa na estrutura do Estado, através do decreto nº 27.009 de 19 de maio de 1987. Do grupo faziam parte secretários de Estado, o diretor executivo da FUNDAP e representantes dos funcionários públicos.

Em cada Secretaria instituiu-se um subgrupo de trabalho, subordinado ao Secretário de Estado, composto por três membros designados por este. Na Secretaria de Educação esse subgrupo foi a base para que o Governador Fleury fizesse a composição do Núcleo de Gestão Estratégica a partir dos membros desse grupo original de trabalho, considerados natos.

O Decreto nº 33.235 de 6 de maio de 1991, instituiu o Núcleo de Gestão Estratégica considerando-se a necessidade de se estabelecer as melhores condições para a definição da política de investimentos do Programa de Reforma que buscava *a ampliação das oportunidades de acesso e permanência no Ensino Fundamental* do Estado de São Paulo.

Desde a eleição de Franco Montoro em 1982, as Políticas Educacionais apontavam para a democratização do ensino através das ações de descentralização, neste caso entendida como a possibilidade de se contar com a comunidade escolar no processo de decisão sobre as perspectivas de superação dos problemas e deficiências do ensino em nível local.

Para o Ensino no Estado de São Paulo, estas novas diretrizes proporcionaram a oportunidade de acesso a um diagnóstico mais significativo do que de fato ocorria na Rede Pública de Ensino, muito diferente das informações obtidas oficialmente na década anterior.

Desse diagnóstico vai emergindo um perfil mais exato daquilo que de fato ocorria com a educação escolarizada no Estado. O maior problema era o da permanência dos alunos no sistema e a progressão nos estudos.

Luiz Antonio Fleury Filho — terceiro governador eleito pelo PMDB consecutivamente a partir de 1982 — enfrentava depois de uma década um quadro praticamente inalterado quanto a questão da permanência e progressão nos estudos para os alunos de origem popular.

Em 1982 o Banco Mundial indicava que na Região Sudeste, 40% dos alunos não concluíam a oitava série do 1º grau. Em 1991 afirmava que *o Estado de São Paulo procurou melhorar a qualidade da educação básica pelo prolongamento do dia letivo para 5 horas (Jornada única) para os alunos do Ciclo Básico. Devido a superpopulação na área metropolitana, contudo, em março de 1991, apenas 62% das escolas estaduais da Grande São Paulo estavam funcionando com apenas 2 turnos diurnos (com 3 ou mais turnos o tempo de 5 horas de permanência era reduzido). 36% das escolas estaduais da Grande São Paulo estavam com 3 turnos e 2% com 4.*<sup>62</sup>

Esses dados estão contidos no Relatório do Grupo de Apreciação do Banco Mundial, responsável por decidir as condições de financiamento para o Projeto Inovações no Ensino Básico. Esse Projeto vinha sendo implantado desde 1988.

Quando o Governo Fleury assume o Governo do Estado de São Paulo a missão do Banco Mundial trabalhava na definição das condições para liberar o

---

<sup>62</sup> \_\_\_\_\_ Relatório de Apreciação da Missão do Banco Mundial Missão de fevereiro de 1992

empréstimo de 245 milhões de dólares para o projeto IEB. Vale registrar alguns dos aspectos desse relatório pois além de confirmarem alguns pontos diagnósticos importantes sobre a educação escolar no Estado de São Paulo, parecem ter *influenciado* profundamente algumas das reflexões do Governo Fleury e algumas diretrizes de sua política educacional, a partir de 1991.

A própria formação de um Núcleo de Gestão Estratégica liga-se a algumas ponderações do Banco acerca das possíveis soluções para as questões educacionais no Estado.

## **1 - O BANCO MUNDIAL E A EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO**

Em 1988 o Governo Quéricia pretendendo obter financiamento para a área da educação, através do Banco Mundial, ampliou os contatos com aquele organismo internacional o que originou um trabalho preliminar da Instituição para avaliar as condições desse financiamento.

Para viabilizar as condições dessa operação é praxe do Banco enviar *Missão de Avaliação* para conhecer:

- **contexto sócio-econômico;**
- **panorama do setor a ser financiado;**
- **estratégias recomendáveis a serem adotadas pelo tomador do financiamento;**
- **desenvolvimento de projeto.**

No caso do Estado de São Paulo a primeira visita de avaliação aconteceu entre 9 e 23 de fevereiro de 1989. Em missões posteriores ocorridas em fevereiro de

1990 e fevereiro e maio de 1991 definiu-se as condições de financiamento para o Projeto Inovações no Ensino Básico.

Eram membros dessa Missão: Laurence Wolff (Líder da Missão)  
Bárbara Bruns (Economista Sênior)  
Helen Saxenian (Economista de Saúde)  
Marlaine Lockheed (Educadora / Socióloga)  
Sérgio Dompieri, Robert Kaplan, Jean Jaqcques Paul, e Hendrick Van der Heijden (Consultores).

**DADOS SIGNIFICATIVOS DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO, AQUI  
TRANSCRITOS DO RELATÓRIO, CONFORME FORMULAÇÃO  
ORIGINAL, PARA GARANTIR A FIDEDIGNIDADE DAS INFORMAÇÕES:**

|                                    |                                                                                                                    |
|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Beneficiário do empréstimo:</b> | <b>Estado de São Paulo</b>                                                                                         |
| <b>Avalista:</b>                   | <b>República Federativa do Brasil</b>                                                                              |
| <b>Quantia:</b>                    | <b>US\$ 245 milhões</b>                                                                                            |
| <b>Termos:</b>                     | <b>Pagamento em 15 anos incluindo 5 de<br/>carência com juros variáveis de acordo<br/>com os padrões do Banco.</b> |

**DESCRIÇÃO DO PROJETO - SÍNTESE**

**Objetivo: melhorar a aprendizagem no ensino fundamental e diminuir os índices de retenção entre os alunos de famílias de baixa renda da Grande São Paulo.**

**Ampliar e adaptar, a partir dos resultados desta implantação, o projeto em outros estados brasileiros.**

**Linha de Financiamento para:**

**I. Nova abordagem curricular**

**Extensão da Jornada Escolar**

**Treinamento de Professor em Serviço**

**Novos materiais pedagógicos**

**Programa de alimentação escolar**

**Construção de sala de aula para ampliar Jornada - 2 turnos de 5 horas por dia  
- 80% dos custos do projeto.**

**II.Expansão da educação pré-escolar de baixo custo oferecida pelas PNPO e municípios (12%) na região do Projeto.**

**III.Reformulação do Programa de Saúde Escolar enfatizando o exame médico periódico, encaminhamento e educação sanitária (5.5%)**

**IV.Fortalecimento dos órgãos de educação municipal (1.4%)**

**V.Estudos de avaliação e de divulgação dos resultados (0.6%)**

**RISCOS DO PROJETO - SEGUNDO O RELATÓRIO**

- Pequenos devido a capacidade gerencial das instituições participantes.  
**Recomendação:** A Secretaria da Educação do Estado necessitará de liderança firme e deverá ser oferecida supervisão nos dois primeiros anos.

| CUSTOS DO PROJETO EM US\$ MILHÕES   |       |             |       |
|-------------------------------------|-------|-------------|-------|
| LOCAL                               |       | ESTRANGEIRO | TOTAL |
| A - Melhoria da qualidade de ensino | 365.3 | 54.6        | 419.9 |
| B - Pré-escola                      | 53.7  | 8.8         | 62.5  |
| C - Saúde Escolar                   | 27.0  | 2.0         | 29.7  |
| D - Reforço Institucional           | 7.2   | 0.4         | 7.6   |
| E - Avaliação, Disseminação         | 3.2   | 0.2         | 3.4   |
| F - Administração                   | 1.7   | 0.1         | 1.8   |
| G - Custos do Projeto (com taxas)   | 523.7 | 76.3        | 600.0 |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
 Banco Mundial — Relatório / Missão de Avaliação — 1991.

| PLANO DE FINANCIAMENTO | MILHÕES - US\$ | %    |
|------------------------|----------------|------|
| IBRD                   | 245.0          | 40.8 |
| Estado de São Paulo    | 324.1          | 54.0 |
| Municípios (GSP)       | 30.9           | 5.2  |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
 Banco Mundial — Relatório / Missão de Avaliação — 1991.

| ESTIMATIVA DE DESEMBOLSO |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ano                      | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |

|            |      |       |       |       |       |       |       |
|------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Anual      | 56.8 | 71.0  | 52.6  | 33.7  | 16.0  | 13.9  | 1.0   |
| Cumulativo | 56.8 | 127.8 | 180.4 | 214.1 | 214.1 | 244.0 | 245.0 |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica - Secretaria da Educação  
Banco Mundial — Relatório / Missão de Apreciação — 1991.

## INOVAÇÕES NO ENSINO BÁSICO — ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FUNDAMENTAIS DO RELATÓRIO

Para caracterizar o **Contexto Sócio Econômico do Brasil** o relatório apresenta um *panorama geral* do país enfatizando o crescimento econômico na década de 60/70 e o recuo nos anos 80. Atribui a distribuição desigual de renda ao modelo de crescimento das décadas passadas. O tipo de distribuição de renda provocaria o crescimento das grandes cidades, em função da pobreza; no Nordeste um terço da população brasileira vive nessas condições. Isto explicaria o crescimento urbano do sudeste.

Ao caracterizar a população alerta para o fato de que as *altas taxas de crescimento urbano colocam uma pesada carga nas economias locais em relação a emprego, um problema que é aumentado pelo baixo nível educacional que atinge a Força de Trabalho. Em 1986, 20% da população acima de 10 anos de idade freqüentou menos de um ano de escola.*<sup>63</sup>

O relatório é muito claro com relação aos motivos que levam o Banco a realizar o empréstimo, além de ser essa mesma a vocação desse tipo de instituição, no parágrafo que fecha o item de avaliação inicial:

*“Além de solapar o estabelecimento de um sistema social e político estável, esta situação ameaça o crescimento da produtividade da economia a longo prazo. Certamente o progresso econômico*

<sup>63</sup> \_\_\_\_\_ Relatório da Missão de Apreciação do Banco Mundial — Fevereiro — 1991

*do Brasil deverá ser conseguido pelo surgimento e transformação em educação da força de trabalho, e sua capacidade de operação em um meio onde o trabalho é cada vez mais tecnológico.”*<sup>64</sup>

## **ESTRATÉGIA ASSISTENCIAL DO BANCO**

De acordo com o relatório a estratégia assistencial do Banco para o Brasil era de:

- Apoio aos investimentos que estimulam o crescimento e o desenvolvimento social em um contexto de estabilidade macroeconômica.
- Ênfase para alocação de recursos (públicos) no aumento da eficiência do setor público.
- Estabelecimento de objetivos e oferecimento de sistemas de apoio para os pobres.
- Na educação ajudar a melhorar a eficiência e eficácia dos recursos governamentais e particulares, assim como expandir a oferta da força de trabalho instruída que o Brasil necessita para competir em um mercado mundial caracterizado por uma produção cada vez mais sofisticada.

A ênfase do Banco sobre a educação de ensino Fundamental, que é atualmente o nível mais fraco, assim como o mais importante a longo prazo para o desenvolvimento econômico e social, visa ajudar a diminuir os índices de evasão, repetência, politização, ineficiência e má distribuição de verbas. Atingir esses objetivos exigirá importantes modificações nas atitudes e nas ações dos funcionários públicos, políticos, professores e pais.

## **ESTRATÉGIA GLOBAL DO BANCO**

---

<sup>64</sup> \_\_\_\_\_ Relatório do Banco Mundial — Op. Cit. — 1991

O aspecto fundamental indicado na estratégia do Banco, do ponto de vista deste estudo, é aquele que incentiva a testagem de *Novos Programas* inovadores da educação nas áreas da grande São Paulo, como forma de originar as condições para outras experiências, país afora.

**Apoiar o uso mais eficiente dos recursos públicos e privados destinados aos serviços sociais. Testar programas inovadores de educação nas áreas pobres da grande São Paulo, onde os sistemas administrativos mostrariam menos problemas do que em outros estados de maneira que os planejadores de educação de outros pontos do país pudessem se beneficiar da experiência para desenvolver seus próprios programas de maneira mais eficiente e eficaz.**

## **QUALIDADE DE ENSINO E DESCENTRALIZAÇÃO**

Diante das características apresentadas ao longo do Relatório, o Banco ao final do trabalho, apresenta termos de referência através dos quais são apresentadas conclusões e tarefas para encaminhamento de soluções aos problemas identificados por este e o Estado de São Paulo.

Um dos termos de Referência mais importantes do Relatório vai tratar das políticas de descentralização administrativa da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. A seguir os aspectos principais do texto:

| <b>1 - Caracterização da Secretaria da Educação</b>       |                |
|-----------------------------------------------------------|----------------|
| Professores do Ensino Fundamental                         | 160.000        |
| Alunos                                                    | 4,3 milhões    |
| Orçamento Anual                                           | US\$ 3 bilhões |
| <b>* Obs: Maior empresa pública não militar do mundo.</b> |                |

**Fonte: Relatório da Missão de Avaliação do Banco Mundial — 1991.**

## **A DESCENTRALIZAÇÃO DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO — SEGUNDO O RELATÓRIO**

A transcrição dos trechos do Relatório que consideram a necessidade de descentralização da S. E., deve favorecer a observação de que o Banco procurava garantir as condições para o surgimento de um novo sistema de ensino a partir das experiências de São Paulo.

- **A S.E. reconhece a necessidade de repensar a gerência da escola de ensino fundamental e da tomada de decisões, a fim de dar maior responsabilidade às autoridades mais próximas ao processo de aprendizagem que se estabelece na sala de aula.**
- **Num novo sistema, os municípios seriam responsáveis pela contratação de professores e administradores escolares, supervisão, pagamento e construção e manutenção de prédios.**
- **Ao Estado caberá a responsabilidade pelo planejamento, regulamentação, desenvolvimento de padrões, provisão de assistência financeira através de subvenção aos municípios.**
- **O sistema educacional deverá ser similar ao novo sistema de saúde no estado de São Paulo, SUDS.**
- **Deverá estar de acordo com a nova Constituição que estabelece que os municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Pré-escola.**

## **2 - ASPECTOS POLÍTICOS ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO SEGUNDO O RELATÓRIO**

Ao se analisar as considerações do Relatório do Banco Mundial quanto a conjuntura política brasileira e nesse contexto a educação, encontram-se conclusões equivocadas acerca do processo educacional e de descentralização do sistema de ensino. Tais equívocos, todavia, não foram combatidos suficientemente, a não ser pelas Associações de Professores que entretanto entraram no debate acerca da participação do Banco na área do financiamento educacional, com posição fechada.

Ao concluir que professores, prefeitos e burocratas do sistema tinham interesse em manter o “status que” o Banco Mundial reduzia a complexidade de relações que verificam-se no Plano de Serviço Público e recomenda uma estratégia até certo ponto ingênua de resolver tal complexidade através da formação de uma comissão de cidadãos distintas.

Uma comissão de cidadãos distintos, de fato, formou o Núcleo de Gestão Estratégica formado para garantir o amadurecimento das propostas que viriam integrar o Programa de Reforma do Governo Fleury.

- **“As Associações de Professores, os prefeitos e os burocratas do sistema, têm um grande interesse em manter o “status quo”. Uma vez que um novo sistema exigirá nova postura assim como mudanças legais e orçamentarias, será apropriado usar uma forma de comissão formada por um grupo de cidadãos distintos para rever os assuntos e fazer recomendação, como uma maneira de informar ao público interessado sobre o valor da municipalização, assim como tratar das questões na área política.”**
- **A comissão proposta utilizará como ponto de partida os problemas e questões do atual sistema. Ela reverá as razões para estabelecer um sistema que dê aos municípios e as escolas força financeira e poder de decisão, para a resolução dos problemas potenciais e questionamento. Ela identificará as estruturas organizacionais e necessidades financeiras para fazer um trabalho de descentralização. A comissão atenderá as administrações das escolas do ensino**

**fundamental e ensino médio. O estado continuará a ser responsável pela educação em nível superior.**

- **A fim de assegurar a maior participação possível e aceitação, o Governo deverá estabelecer uma comissão de ilustres cidadãos e representantes (10 - 12 membros de todos os setores da sociedade) para concordância dos termos do referenciado estudo e para selecionar e trabalhar com um pequeno grupo (se possível com uma firma de consultoria) onde se inserirá um educador, um economista, um especialista em gerenciamento, um grupo de apoio. O relatório final deverá, desta forma, ser o relatório da Comissão mais do que do Estado ou de pessoas ou dos consultores.**

Quando se conclui a leitura de tais recomendações ficam claras as condições objetivas que cercavam o Governo Fleury, ao propor seu Programa de Reforma:

- Aceitar, por força de compromissos assumidos por outros governos, o forte apelo do Banco Mundial que buscava intervir no processo de transformação do sistema de ensino brasileiro objetivando favorecer as estratégias de “qualificação” de nossa força de trabalho e de nosso mercado consumidos.
- Adequar seu Programa de Reforma de tal maneira que este não interferisse no Projeto inovações no ensino básico, financiado pelo Banco Mundial, cuja implantação acaba de ocorrer, em 1998, nas escolas da grande São Paulo.
- Pautar-se pelas recomendações do Banco para não comprometer as linhas de financiamento já em andamento, desde 1988.

As recomendações do Banco não eram incabíveis ou completamente contrárias aos interesses educacionais da sociedade brasileira. Entretanto as relações do Banco com a Secretaria da Educação, expressas nos conteúdos dos documentos analisados, indicam uma condição de sujeição desta, aquele.

Tal condição justifica-se pelo fato de o Banco ter firmado convênio de financiamento a partir de 1988, com o Estado de São Paulo. Os Governos que sucedem-se assumem tal compromisso sem poder questioná-lo. Isto gera descompassos de parte a parte e o cronograma de trabalho da Secretaria de Educação fica permanentemente sujeito ao cronograma de trabalho proposto pelo Banco.

Observe-se a síntese de tarefas propostas a uma eventual Comissão de Ilustres Cidadãos que cuidariam de ampliar a participação da sociedade civil na definição de políticas educacionais no Estado de São Paulo:

- **Revisão crítica do sistema de financiamento e gerenciamento da escola de ensino fundamental.**
- **Definição de formas alternativas de descentralização.**
- **Novas obrigações administrativas e pedagógicas, incluindo como o Estado estabelecerá e fará cumprir os padrões; Transformação da estrutura organizacional da S.E.**
- **Financiamentos requeridos para o novo sistema, incluindo a divisão de custos entre o estado e o município.**
- **Revisão das questões legais, inclusive Plano de Carreira dos Professores.**
- **Plano com cronograma para as mudanças do atual para o novo sistema.**

## **CRONOGRAMA**

- **Estudo concluído em 6 meses**
- **Início: março/91**

– **Entrega do Relatório: Agosto**

O Relatório ora analisado, foi editado em junho de 1991, após as visitas das missões do Banco. Cada uma dessas visitas havia gerado um conjunto de acordos que por sua vez estabeleceram as tarefas que seriam desenvolvidas.

Em maio de 1991, três meses após a última visita o Governo do Estado de São Paulo deveria submeter ao Banco um relatório contendo as propostas contidas no termo de Referências, acima exposto.

Esse documento foi editado como Programa de Modernização do Ensino Público do Estado de São Paulo. Esse Programa absorvia as propostas e recomendações do Banco, inclusive a de se trabalhar com uma **Comissão de Ilustres**, no sentido de se chegar a um novo modelo do sistema educacional.

O Programa de Modernização do Ensino Público propunha um novo modelo de Escola e medidas de racionalização administrativa, baseados nos conceitos de descentralização. Em síntese o novo modelo de escola contido nesse documento caracterizava-se por:

- **Modernizar o sistema escolar, introduzindo a idéia de se trabalhar com uma Escola-padrão capaz de: responder as demandas do Ensino Fundamental; construir um novo modelo pedagógico; uma nova jornada; construir novas políticas de recursos humanos; empreender a Reforma Administrativa; rever legislação educacional; procurar alternativas de financiamento da educação; incentivar participação da comunidade.**
- **Reforma Administrativa como elemento estratégico para o funcionamento de um novo modelo de Escola.**

O documento também previa o cumprimento de um cronograma conforme a proposta do Banco Mundial.

O Programa de Modernização, passou a nortear a ação do Governo e em particular a ação dos membros do Núcleo de Gestão Estratégica em sua primeira formação de 100 membros.

Após a divulgação do documento “Programa de Reforma do Ensino Público do Estado de São Paulo”, o Núcleo de Gestão Estratégica transformou-se num pequeno grupo, comandado pelo Chefe de Gabinete e futuro Secretário Adjunto da Secretaria da Educação, formado por um representante da Empresa de Consultoria Boucinhas & Campos Associados, um Economista de Educação da USP e uma pequena equipe de assessores de apoio para execução de tarefas e ligados a S.E., coincidindo sua estrutura com aquela proposta pelo Banco Mundial.

Em fevereiro de 1992 o Programa de Modernização do Sistema Educacional do Estado (esta denominação foi adotada pelo governo) produzia um relatório acompanhado de um “organograma” através do qual eram distribuídas as tarefas de implantação para o ano de 1992, do Programa de Reforma.

## SÍNTESE DE ATIVIDADES DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO E RESPECTIVOS RESPONSÁVEIS

| AÇÃO - TAREFA                                                                                                                                                                                                                                                                     | RESPONSÁVEL                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Planejamento e Controle</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Reforma da Superestrutura</li> <li>– Carreira / Estatuto</li> <li>– Continuidade</li> </ul>                                                                                                               | Chefia de Gabinete                  |
| <b>Normatização</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Leis e Concursos</li> </ul>                                                                                                                                                                                          | DRHU - Depto. de Recursos Humanos   |
| <b>Caixa de Custeio e Fundo de Financiamento</b>                                                                                                                                                                                                                                  | D.A - Departamento da Administração |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– Indicadores Globais</li> <li>– Indicadores p/Escola</li> <li>– Sistema de Indicadores</li> <li>– Conselho de Escola</li> <li>– Participação da Comunidade Local</li> <li>– Compromisso de Gestão</li> <li>– Avaliação Externa</li> </ul> | Angelo Pio - Assessor Especial      |
| <b>Comunicação Global</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Campanhas, veículos, instrumentos de informação</li> </ul>                                                                                                                                                     | Assessoria de Imprensa              |
| <b>Comunicação com as Escolas</b>                                                                                                                                                                                                                                                 | CEI / COGESP                        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– Treinamento</li> <li>– Multimeios</li> <li>– Atualização</li> <li>– CIC</li> <li>– Laboratórios</li> <li>– Banco de Projeto</li> <li>– Rede Física</li> </ul>                                                                            | FDE                                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– Novo Calendário</li> <li>– Nova Jornada</li> <li>– Ensino de 1º Grau</li> <li>– Ensino de 2º Grau</li> <li>– Ensino Noturno</li> <li>– Magistério / Profissionalizante</li> </ul>                                                        | CENP                                |
| <b>Municipalização</b>                                                                                                                                                                                                                                                            | Eny Marisa Maia - Dirigente da CENP |

**Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica — Secretaria da Educação, 1991**

O Programa de Modernização desenvolve-se a partir de maio de 1991 e prolonga-se até meados de 92. A partir desse período não são mais encontrados documentos de controle e o Núcleo vai alterando sua composição até deixar de reunir-se no início de 1993.

O Banco Mundial para financiar a educação paulista, estabeleceu relações com o Estado de São Paulo, naquele período, que supunham condições para a implantação que de fato não existiam.

Embora o banco não fosse financiar o Programa de Reforma do Ensino, propunha-se a manter outras linhas de financiamento somente se o Estado de São Paulo demonstrasse ser capaz de introduzir mudanças significativas em seu sistema de ensino, dando ênfase para o Ensino Fundamental.

Ao apresentar o Programa de Modernização do sistema de ensino, a Secretaria de Educação comprometeu-se com um volume de trabalho e concepções que não poderia sustentar, perante o Banco, se de fato fosse ouvir os segmentos sociais envolvidos com educação.

Ao originar o Programa de Reforma a partir do Programa de Modernização e ao não dar transparência a esse fato a Secretaria da Educação desqualificou o trabalho da Comissão de Ilustres que dedicou-se a formular alternativas para o ensino paulista, em sua meta fundamental de busca pela qualidade efetiva.

### **3 - A CONSTITUIÇÃO DO NÚCLEO DE GESTÃO ESTRATÉGICA**

Feitos estes esclarecimentos é possível afirmar que o Núcleo de Gestão Estratégica não foi uma iniciativa do Governo Fleury. Na verdade a equipe do governo aceitou recomendações do Banco Mundial ao implantar essa estratégia.

O Núcleo constituiu-se de diversos subgrupos, ao todo 14. Integraram-se ao trabalho aproximadamente 100 pessoas. A tabela abaixo indica o tema de cada subgrupo e o número de participantes.

| TEMA                                                                 | Nº |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| Reestruturação e Modernização Administrativa                         | 15 |
| Indicadores de Eficácia e Gestão de Sistemas                         | 10 |
| Municipalização do Ensino Fundamental                                | 08 |
| Manutenção, Racionalização e Adequação da Rede                       | 04 |
| Pré-escola                                                           | 05 |
| Organização dos Conteúdos Curriculares e Organização Didática        | 31 |
| Reformulação do Curso Noturno                                        | 13 |
| Ensino Técnico e Profissionalizante                                  | 11 |
| Estatuto do Magistério (Plano de Carreira)                           | 12 |
| Política de Recursos Humanos                                         | 29 |
| Legislação Educacional Recente e Implicações na Política Educacional | 05 |
| Financiamento da Educação                                            | 07 |
| Mecanismo de Participação da Comunidade no Processo Educacional      | 13 |

Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica — Secretaria da Educação — 1991

| <b>ENTIDADES / INSTITUIÇÕES</b>               | <b>Nº</b> |
|-----------------------------------------------|-----------|
| Colégio Santa Cruz                            | 01        |
| PUC                                           | 02        |
| UFMG                                          | 01        |
| Ruy Otahke Arq. Urbanismo S/C Ltda.           | 01        |
| Estação Ciências                              | 01        |
| COLDEX                                        | 01        |
| Jornal O Estado de São Paulo                  | 01        |
| USP                                           | 10        |
| Colégio Dante Alighieri                       | 01        |
| UNESP                                         | 04        |
| UNICAMP                                       | 04        |
| Colégio Objetivo                              | 01        |
| Conselho Estadual da Educação                 | 01        |
| Fundação Carlos Chagas                        | 02        |
| Colégio Pueri Domus                           | 01        |
| Prefeitura Municipal de Santo André           | 01        |
| Senado Federal                                | 01        |
| Secretaria da Educação                        |           |
| Gabinete do Secretário                        | 03        |
| Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas | 02        |
| DISAETE                                       | 01        |
| FDE                                           | 04        |
| Supervisores de Ensino                        | 05        |
| Delegados de Ensino                           | 11        |
| Diretores de Divisão Regional                 | 04        |
| Diretores de Escolas                          | 06        |
| Representantes de Escolas                     | 06        |

**Fonte : Núcleo de Gestão Estratégica — Secretaria da Educação — 1991.**

Os temas indicados e que originam o trabalho de cada subgrupo correspondem aos incisos do artigo 3º do decreto nº 33.235. Uma vez definidos os subgrupos cada um deles passou a trabalhar com seu tema, sob a coordenação de um de seus membros, convidados para essa tarefa pelo Secretário Executivo do Projeto.

Cada subgrupo desenvolveu um tema considerando os objetivos estratégicos; diagnóstico global do sistema, etapas básicas do projeto e descrição de atividades e desenvolveu seu projeto específico.

A preparação do processo de implantação ficou sob a responsabilidade da secretaria do Núcleo de Gestão Estratégica. Para o cumprimento dessa etapa produziram-se softwares e instrumentos de controle.

O trabalho do Núcleo ocorreu em duas etapas. A primeira envolveu todos os seus membros em discussões plenárias a partir do texto básico proposto. Entre junho e agosto de 1991, os subgrupos passaram a discutir seus temas específicos, originando documentos que viriam compor o Programa de Reforma.

Em outubro de 1991 o documento final sintetizando os projetos parciais de cada subgrupo foi apreciado, aprovado e divulgado pelo Governo do Estado, passando a ser conhecido como o Programa de Reforma do Ensino no Estado de São Paulo.

Após a divulgação do documento o Núcleo de Gestão Estratégica deixa de reunir-se regularmente e todo o trabalho de implantação previsto como sua atribuição é realizado por sua Secretaria Executiva.

Uma última Reunião do Grande Núcleo de Gestão Estratégica, ocorrerá por volta de julho/agosto de 1992, a título de se promover uma avaliação do processo de implantação. Foi uma ação formal, sem encaminhamentos de ordem prática.

**ALGUMAS CONSIDERAÇÕES:**

Ao definir as estratégias de implantação do programa de Reforma a Secretaria Executiva do Núcleo de Gestão adotou as seguintes medidas:

- Pesquisa diagnóstica das escolas participantes;
- Contratação de equipe de monitores, através da consultoria, para dar suporte ao processo de implantação sem depender das estruturas hierárquicas da Secretaria;
- Definição de cronograma de treinamento para implantação:
  - ♦ Dirigente Regional — Palestra — 1h30m
  - ♦ Delegado de Ensino — Palestra — 2h30m
  - ♦ Diretores de Escola — Encontro de 4 dias, em hotel, outubro/1991
- Organização de equipes de assessoria junto aos Dirigentes de órgãos centrais, fora das linhas hierárquicas de atuação, para dar suporte a implantação;
- Definição do Diretor como elemento central das estratégias de implantação;
- Definição de política de capacitação baseada na figura do multiplicador e capacitadores para ampliar as informações dos encontros pedagógicos.

## **VII - A REFORMA DO ENSINO E O DIRETOR DE ESCOLA — NOVAS RELAÇÕES**

Neste capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa realizada junto aos diretores de escola, responsáveis em 1991, pela implantação do Projeto Escola-Padrão, no município de Mauá, Grande São Paulo.

As entrevistas realizadas seguiram roteiro temático em que se solicitava ao diretor a análise de quatro questões básicas:

- o primeiro contato com o projeto e o impacto ocorrido.
- as tarefas desenvolvidas no momento pré-implantação (1991) e as tarefas de implantação a serem executadas em 1992.
- os resultados obtidos e os ganhos e perdas ocorridas, do ponto de vista da escola.
- a questão da autonomia da escola de um ponto de vista prático e particular de cada unidade.

A necessidade de localizar a pesquisa no universo do diretor foi determinada por três fatores:

1. o diretor foi considerado o principal elemento de articulação do Projeto Escola-Padrão em nível local.
2. a Secretaria da Educação iniciou o processo de implantação oferecendo o primeiro treinamento para os 306 diretores de escola envolvidos no projeto. Os supervisores,

responsáveis formalmente pela implantação de outros projetos não foram convocados para a ação.

3. a partir de 1993 o projeto foi sendo desativado. Em 1995 quando esta pesquisa de campo realizou-se o projeto estava praticamente desarticulado e o diretor era o sujeito capaz de avaliar o programa de reforma em nível local. Este estudo buscou ao longo das entrevistas compreender esse ponto de vista local para a execução das políticas de reforma, no sentido de incluir esses dados como possibilidades de interpretação do impacto que as macro-políticas causam no universo das escolas e contribuir para que sejam considerados, quando de sua formulação.

Concluídas as entrevistas com os diretores de escola foram ouvidos outros sujeitos envolvidos nas práticas de execução dos projetos: o supervisor de ensino e o delegado de ensino do período de implantação, para manifestarem-se acerca do mesmo roteiro proposto aos diretores.

Após essas entrevistas ficou claro que o representante do Governo responsável em nível central, pela implementação das políticas educacionais do período deveria manifestar-se nas mesmas condições que os demais.

## **1 - INCLUINDO NOVOS ELEMENTOS**

Uma das definições conceituais básicas do Projeto Escola-Padrão considerou o Diretor de Escola o “elemento” de articulação da gestão da unidade escolar e do projeto pedagógico.

O diretor articulador, independente das diversas concepções acerca de seu papel, foi reconhecido como o gerente, o coordenador, o mediador do processo educacional e portanto o melhor parceiro na implantação do Programa de Reforma do Ensino.

Ao optar por implantar a Reforma ancorando-a na figura do diretor a Secretaria da Educação de São Paulo, quebrou vínculos hierárquicos construídos e sedimentados ao longo de décadas. Esses vínculos implicavam na definição dos níveis de poder interno na Secretaria.

Essa estrutura hierárquica é abalada pelas relações tangenciais estabelecidas entre o diretor de Escola e os órgãos centrais diretamente vinculados ao Secretário da Educação.

O *stablishment* burocrático da S.E., cuja cultura chegara a técnica de domínio de procedimentos complexos para conduzir e administrar a rede de ensino atingira o ponto da exclusão de intervenções externas (novas políticas, novas orientações, etc.).

O sentido dessas práticas, podiam não se justificar com relação a atividade-fim (educar) mas cada segmento da *máquina administrativa* mantinha-se organizado em torno de seus procedimentos.

Ao estabelecer uma fala direta entre Gabinete e Escola a estratégia de abrir espaços de participação na base atribuía poderes as equipes escolares antes inexistentes.

O diálogo entre a equipe de Governo (Secretário e Assessorias) e o diretor de escola rompe as estreitas relações burocrático-hierárquicas entre órgãos centrais e escola.

Essa estratégia tinha por objetivo romper os processos burocráticos e iniciar a implantação do projeto a partir de uma perspectiva descentralizadora. Era

necessário encontrar novos espaços de ação não enrijecidos pela estrutura, e desta forma favorecer a mudança.

Esses espaços internos da secretaria, não ocupados pela burocracia técnica distante dos controles centrais, era o espaço da unidade escolar, desestruturado justamente por estar vinculado a dinâmica social.

O diretor da escola, por conseguinte, era a PESSOA capaz de compreender melhor os propósitos de um Programa de Reforma que propunha-se a relacionar-se diretamente com a escola.

A inclusão do diretor como elemento central na execução da política educacional do Governo Fleury, trazia uma inovação de caráter conceitual. Esse novo conceito, diretor-articulador, vai determinar uma alteração no cronograma de trabalho para a implantação do programa: a primeira ação de peso com vistas a implantação é organizada para os 306 diretores das Escolas-Padrão integrantes do Projeto.

O primeiro treinamento dos diretores ocorre em outubro de 1991, durante 4 dias, na cidade de São Bernardo do Campo quando os diretores entram em contato com o material que trazia as propostas de implantação do Programa.

O treinamento marca o momento em que o diretor entra em contato com o Projeto pela primeira vez, oficialmente. Por esse motivo o trabalho de pesquisa analisa esse momento em primeiro lugar.

As três entrevistadas manifestam sentimento de surpresa ao tomarem conhecimento de que suas escolas fariam parte do Programa e que participaram do Treinamento para Diretores:

*... acredito ser importante salientar que, no meu caso, tinha apenas três anos incompletos na direção da escola quando assumi o compromisso*

***de operacionalizar o Projeto Escola-Padrão  
(Zezé).***

O primeiro elemento comum nos depoimentos das diretoras é a manifestação desse *sentimento de inadequação* para desenvolver as tarefas propostas no Projeto.

As três diretoras chegaram ao cargo de direção depois de terem construído suas carreiras no magistério e de suas escolas terem preenchido os critérios<sup>65</sup> determinados para definição das unidades integrantes do Programa.

Ainda assim o sentimento de inadequação vai aparecer, em outro depoimento, expresso da seguinte forma:

***Eu recebi a visita da Delegada de Ensino, na época, com ofício do Secretário da Educação dizendo que a minha escola seria uma das quatro da D. E. para a Reforma a ser implantada. Naquele momento eu não estava preparada... a minha escola não tinha condições... nem espaço físico. Mas ela disse que era pra arregaçar as mangas que a escola era pra ser padrão. (Luzia)***

Vale registrar que, embora o papel do diretor tenha mudado de perspectiva quanto ao Programa de Reforma de 1991, o articulador das *novas políticas* em nível local vê repetir-se um método bastante usual de trabalho, na rede. Comunicou-se ao diretor que sua escola integraria o projeto, sem que ele e sua comunidade pudessem opinar a respeito dessa participação.

---

<sup>65</sup> Critérios de Escolha — Diretor efetivo da escola; 50% de professores efetivos na Unidade; prédio em condições adequadas; terreno para ampliação

A terceira diretora a comentar o momento do primeiro contato com o Programa de Reforma é Ana. A Diretora com mais de dez anos de experiência, integrara a equipe de diretores de escola que em 1990 editara o Caderno de Idéias 15, da FDE.<sup>66</sup>

A elaboração de Ana não expressava insegurança, mas seu depoimento revela preocupação quanto ao compromisso político assumido em representar a proposta da Secretaria da Educação e conseqüentemente do governo.

*... todo mundo queria que desse certo para melhorar o salário. A gente sentiu uma responsabilidade muito grande. O treinamento não foi suficiente naqueles dias, mas ele continuou e passamos a representar a equipe da S.E. A maior dificuldade foi o nível de responsabilidade que assumimos de passar a crença de que iria ser bom para todos. (Ana)*

A dificuldade, neste caso, refere-se a responsabilidade de representar uma proposta de trabalho, garantindo de certa forma que ela poderia ser boa para todos, ou segundo a expectativa do pessoal docente e funcionários que significaria melhores salários...

De certa forma o sentimento de inadequação está presente também neste caso na medida em que se pretendia articular o trabalho em torno da *crença* de que o Programa de Reforma seria bom.

---

<sup>66</sup> \_\_\_\_\_ Série Idéias, 15 — FDE — São Paulo — 1990

Durante o treinamento os 306 diretores conheceram o texto do Programa de Reforma e prepararam-se para o processo de implantação, que deveria ocorrer durante o ano letivo de 1992:

*... Então fomos para o treinamento, recebemos todo o material e fomos prum hotel... foi um treinamento mais teórico... Muita teoria, muita apostila e nós nos reunimos muito depois disso, e fomos a luta (L.)*

O encontro de diretores estabelece a meta de implantar em um ano o novo modelo de Escola. O depoimento de L. indica uma primeira dificuldade que, posteriormente, seria confirmada como um problema efetivo no momento da implantação.

A impressão de que o treinamento fora muito teórico faz com que se reflita acerca da clareza das propostas apresentadas aos diretores. Seriam essas propostas claras e objetivas? A indicação dos novos procedimentos práticos faziam parte do Projeto?

É relevante registrar que textos de trabalho parecessem textos teóricos.

*... me vi com textos, com as falas dos que promoveram a reunião inicial e dúvidas com relação a legalidade em muitas questões. (Z.)*

Além de teóricos os textos e as “falas” pareciam suscitar dúvidas com relação as novas atribuições, sobretudo quanto aos aspectos legais.

Essas dificuldades, porém, foram inicialmente superadas pela forma competente com que o Secretário Fernando Moraes e sua equipe desencadearam o

processo de aproximação com os diretores durante os quatro dias de concentração no Hotel.

Numa das sessões plenárias do encontro o Secretário afirma a disposição da Secretaria em estabelecer contato direto com as escolas e oferece todos os telefones de seu Gabinete aos diretores participantes do Treinamento.

*Foi o treinamento que deu força aos diretores. As portas da Secretaria da Educação se abriram para os diretores... Foi mantida aquela porta aberta que antes era inacessível, porque tudo o que se falava na educação era... “Isso vem lá de cima” e de repente nós sentimos que lá em cima estava aberto, tanto que fomos recebidos na coordenação da COGESp. Só as quatro diretoras de Mauá... fomos lá levar nossas dúvidas e o pessoal atendia.*  
(Ana)

O diretor mesmo não tendo clareza quanto a atribuições e novos procedimentos, sentia-se parceiro numa empreitada para a qual foram redefinidas as relações de poder. Instituiu-se uma espécie de poder linha direta entre as pontas que, até um momento anterior não comunicavam-se diretamente.

Esta era uma relação de poder *subversiva*. Era sedutora e envolvente:

*Admirava a ousadia dos que conceberam o projeto, ousadia no sentido da mudança; reconheço que mais do que dar conta do pedagógico estava a questão política no fazer diário; promovia a mudança para a melhoria tal qual nos foi passada. (Z.)*

Não houve unanimidade na avaliação de que os novos canais de participação e aproximação abertos entre órgãos centrais e escola tenha sido produtiva:

*Essa ponte direta é muito complicada tem que ter um apoio do supervisor na região e esse supervisor a gente não tinha e ele também não era informado de nada (L.)*

Há nestes três depoimentos uma análise do processo de implantação fundamentais:

- as diretoras identificam as alterações de ordem política propostas em nível de relacionamento cotidiano;
- apreendem o sentido de mudança subjacente no texto da Reforma e consideram essa ousadia fundamental para a mudança;
- Reconhecem, entretanto, que havia uma fragilidade “rondando” essas novas relações na medida em que o respaldo da ação supervisora deixaria um espaço vazio nos momentos decisivos.

## **2 - EXCLUINDO O PODER ESTABELECIDO**

O diretor experimentou o desafio de executar diretamente as ações de um projeto sob sua liderança política. Isto não significou, necessariamente, um benefício ou fator positivo. Mas foi o aspecto relevante quando se considera o conjunto de mudanças que o Projeto Escola-Padrão alcançou.

As possibilidades de uma ação *desburocratizada* e desvinculada de níveis hierárquicos marcou as primeiras ações dos diretores:

*Não tinha atuação da DRE e DE. Eles não passavam as coisas para a DE, então eles não tinham como passar para a gente. As orientações eram em nível de Diário Oficial então a gente ia direto pra São Paulo. Os supervisores não tinham culpa disso (L.)*

*Quando pedíamos algo para algum supervisor ele dizia: liga pra São Paulo; pois o mesmo foi excluído do projeto em sua fase inicial. (A.)*

*... em relação a DRE a hora que você ouvia: vou ver o que esta acontecendo lá em cima... sentia que você sabia muito e a pessoa que estava bloqueando o serviço, não. Nas primeiras reuniões já se pode sentir que não dava pra contar com a DRE. A gente sentia que dava pra contar com a DE. (A.)*

As reações das diretoras divergem quanto a esse momento em que se observa o rompimento no “tecido da rede” de ensino de relações de poder historicamente estabelecidas.

A ausência de instâncias intermediárias no momento da implantação do projeto ou a diminuição do poder de influência dessas instâncias, reorientaram as condições do clima organizacional dentro da S.E.

Essa reorientação estabelece novas condições e regras em termos de ação cotidiana, quando ocorre o deslocamento de algumas linhas de comando.

*A atividade política consiste em suma, no jogo que tenta incessantemente formar, desenvolver, entrar, deslocar, perturbar as relações de domínio... Weber define o poderio como a oportunidade de um indivíduo fazer triunfar no seio de uma relação social sua própria vontade contra resistências...*<sup>67</sup>

A atividade política do Governo Fleury, observada através das ações de implantação do Programa de Reforma, buscou instalar um jogo que procurava deslocar os eixos do *poderio* burocrático dominante na Secretaria de Educação.

A inversão de mão nas relações entre gabinete e escola, ou o estabelecimento de uma via de mão dupla na definição desse fluxo, era necessária na medida em que o governo considerava o modelo de gestão autônoma para a escola o elemento fundamental para a construção dos parâmetros de Qualidade do ensino.

Era intenção expressa do governo, romper com o gigantismo da rede construído com base no modelo burocrático que atribuía prestígio e poder aos órgãos centrais da Pasta da Educação, que comandavam a estrutura interna e suas atividades meio.

*O mando é, por natureza, fator de organização do agrupamento; em nossos dias, ele se exerce em geral com base em uma organização fortemente estruturada, graças a presença de uma administração, de um aparelho permanente de*

---

<sup>67</sup> Freund, Julien — Op. Cit. p. 167

*compulsão, de regulamentos racionais etc..., que são como garantias da continuidade da atividade política.*<sup>68</sup>

O isolamento de órgãos regionais e locais da estratégia de implantação do Projeto Escola-Padrão fazia parte das estratégias de racionalização dos processos de descentralização da Pasta da Educação.

Os deslocamentos do eixo de poder da máquina administrativa para a escola *perturbaram* as relações conforme estavam organizadas na *rede*.

A estrutura burocrática da S.E, gigantesca e imobilizada em suas rotinas tem sido o obstáculo para a implantação de diversas políticas educacionais, ao longo das últimas décadas.

Quando o Governo Fleury desloca os eixos de poder prestigiando novos *parceiros* envolvidos no processo de execução do Programa de Reforma abre um novo ciclo de relacionamentos na estrutura da Secretaria.

Esse novo ciclo passa a gerar novos conteúdos, novos procedimentos e uma nova rotina vai ocorrendo no universo das Escolas-Padrão.

*O poderio que um agrupamento político exerce se faz acompanhar em geral, mesmo entre seus membros, de um sentimento de soberba e orgulho que pode segundo o caso assumir caráter conquistador.*<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Freund, Julien — Op. Cit. p. 168

<sup>69</sup> Freund, Julien — Op. Cit. p. 168

Para além das condições objetivas de organização de um novo modelo para a escola, novos sentimentos foram mobilizados a partir do momento em que as velhas relações hierárquicas foram postas em xeque.

Os novos sentimentos mobilizados eram pertinentes ao processo de construção de um provável novo modelo de escola. Surgia uma nova competência, um possível novo perfil de profissional da Educação.

*O modelo DRHU na Escola-Padrão era diferente da escola comum. Quando a secretária da minha escola entregou o documento na DE, o pessoal do administrativo não aceitou, porque desconhecia as novas orientações. Foi necessário a intervenção das diretoras para contornar a situação. Tudo porque a orientação foi passada para as escolas sem passar pela D.E. (Ana)*

O diretor de Escola-Padrão assume um papel diferenciado na execução das ações do Projeto. É prestigiado pelo grupo de mando, então no comando do governo, e partilha de informações restritas ao universo do projeto Escola-Padrão.

*“... não existe absolutamente domínio que não mantenha segredo em torno de alguns pontos essenciais.”<sup>70</sup>*

Dos relatos acima pode-se inferir que a estratégia de se transformar o diretor de escola em dirigente local, responsável pela implantação do projeto trouxe os primeiros resultados positivos: estabeleceu um clima favorável a mudança, baseado num clima de otimismo e até entusiasmo.

---

<sup>70</sup> Freund, Julien — Op. Cit. p. 168

### 3 - A REINTERPRETAÇÃO DO PROJETO EM NÍVEL LOCAL

Através dos depoimentos das diretoras foi possível reconhecer que foram agregadas ao processo de implantação muito mais a partir de elementos subjetivos, que pela via objetiva da consulta e adesão da proposta, como seria de se esperar num projeto de implantação gradual, que em tese, daria a oportunidade da adesão.

Os deslocamentos dos eixos de poder pareciam despertar mais que o orgulho de pertencer ao grupo de mando legítimo. Criavam oportunidades concretas de poder fazer coisas diferentes: *tudo a gente fazia junto. Não tinha horário pra ligar uma pra outra. Dava o clic a gente ligava cada uma para um lugar para ter uma visão comum. (Ana)*

Nesse depoimento o entusiasmo em poder trabalhar coletivamente indica uma certa dimensão de prazer na execução das tarefas; normas e regras definidas foram *quebradas*. Quebrou-se a rotina o fio condutor das regras hierárquicas da *rede*.

No primeiro momento o Programa de Reforma mobilizou com exatidão as condições para iniciar o processo de implantação do Programa de Reforma.

*Levei o projeto para a escola como algo novo, como uma mudança, que apesar de muitas interrogações trazia no seu bojo algo de primordial: a melhoria do Ensino... passávamos que a mudança seria para melhor. (Zezé)*

*Vestimos a camisa e defendemos até o que não acreditávamos para não deixar o ânimo cair. Eu não sei dizer o que estimulou tanto na Escola- Padrão. Tínhamos coisas maravilhosas. (A)*

Esse momento de entusiasmo pode ser identificado entre outubro de 91 e junho de 92, quando as primeiras medidas em execução começam a indicar problemas de implantação.

#### **4 - O PLANO DIRETOR**

O primeiro momento de implantação (outubro/91 abril/92) foi marcado por esse clima de entusiasmo. A intervenção política da S.E., cumpre satisfatoriamente o objetivo da etapa: preparar a equipe da escola para elaborar o Plano Diretor.

As ações previstas para a organização e planejamento da Escola-Padrão deveriam estar registradas nesse documento. Era o momento de se dar visibilidade as propostas de trabalho da Unidade Escolar:

*A escola teria que elaborar o Plano Diretor, a expressão não era nova, mas como fazê-lo? (Zezé)*

Desde a década de 60 a administração pública procura organizar sua prática através desse instrumento. Muitos municípios brasileiros jamais conseguiram executar seus planos diretores, enquanto uma grande maioria jamais produziu o documento como medida administrativa.

Passaram-se 30 anos para que a escola pública fosse incentivada a trabalhar com um instrumento de planejamento de gestão, capaz de expressar as possibilidades de articulação entre o segmento administrativo da escola e o fundamental projeto pedagógico.

*Em reuniões, técnicos nos passaram como deveria ser sua elaboração, mas a linguagem não tinha a ressonância necessária. A formatação do Plano foi minha. Levava os rascunhos para casa e a noite ou no final de semana escrevia, alterava, acrescentava, etc. (Z.)*

O trabalho coletivo começa a tomar forma através da experiência de elaboração do Plano Diretor.

*Todos da equipe tinham acesso e opinavam a respeito, principalmente, da definição de metas e ações conjuntas. Esta união nos dava força para enfrentar o que estava posto. (Z.)*

As quatro escolas definiram as grandes diretrizes para o plano e depois especificaram o que era particular para cada unidade.

*Quando fizemos o Plano Diretor e fomos entregar o documento pra ser avaliado na S.E lotamos uma perua e dois carros, para acompanhar a avaliação. Foi o segurança escolar, o ilustrador da capa do plano, alunos, pais, professores.*

O Projeto Escola-Padrão propunha um novo modelo de escola baseado na autonomia. O episódio do Plano Diretor, entretanto, revela que os indivíduos das escolas, a partir de sua autodeterminação e autonomia decidiram apoiar o processo de construção de uma nova perspectiva para escola.

Fica claro que essa *decisão* esteve vinculada a postura do diretor, o que confirma a correção da posição dos que defendem o diretor como o grande articulador das ações educacionais, na escola. Vale resgatar a seguinte reflexão de Snyders.

*Por um lado o Estado não deixa desenvolver uma escola que diretamente o ameaçaria. A única solução válida, o devido equilíbrio das forças é a união, a ação comum de todos que são concordes em franquear uma primeira etapa e chegar a um estágio intermediário da democracia avançada.*<sup>71</sup>

No caso a autonomia da comunidade escolar permitiu que se tomasse a decisão de produzir um documento que expressava o perfil da escola e que se desse a ele o respaldo político, supondo-se que um bom plano diretor poderia gerar recursos para o desenvolvimento da proposta educacional.

Quando abrem-se espaços de participação a comunidade reage prontamente a favor das mudanças pois reconhece os movimentos que lhe serão favoráveis.

*É pelo mesmo movimento que os trabalhadores avançam e fazem avançar a escola. São os trabalhadores que reivindicam, para os seus filhos uma escola realmente aberta para todos; os trabalhadores reivindicam a compreensão e o domínio do quilo que executam. Aspiram dominar a técnica em vez de se deixar dominar por ela e pressentem que uma formação mais avançada os ajudará; a educação é um meio de defesa contra um trabalho parcelar e desqualificado.*<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Snyders, G. — Escola, classe e luta de classes — Moraes Editores — Lisboa Portugal — 1981

<sup>72</sup> Snyders, G. — Op. Cit. p. 112

As três diretoras revelam capacidade de articulação da comunidade escolar e almejam controlar as mudanças de tal forma que seus membros possam beneficiar-se da melhoria da qualidade de ensino.

A melhoria da qualidade de ensino representa a possibilidade de *a educação constituir-se em meio de defesa contra um trabalho parcelar e desqualificado*. Isto aplica-se aos anseios da população e aos profissionais da educação. Daí a importância da articulação dentro das escolas, até independentemente da lógica dos projetos que se alternam com os governos.

É necessário que as escolas desenvolvam suas estratégias de avanço, no sentido de qualificar o trabalho que desenvolvem.

*Os trabalhadores não ignoram que um aumento cultural e também um domínio dos instrumentos e técnicas da cultura lhes permitirão compreender melhor o mundo e lutar mais eficazmente.*<sup>73</sup>

Elaborado o plano diretor as quatro escolas partiram para a discussão de caráter pedagógico, envolvendo os componentes curriculares e sua grade:

*Destaco aqui um momento importante o planejamento, no ano de 1992 foi na escola que eu dirigia. Juntamos todos os professores das quatro escolas, dividimos por componentes curriculares pois queríamos, senão uma unidade, uma proximidade e discussão das propostas curriculares e dos conteúdos a serem ministrados.*

---

<sup>73</sup> Snyders, G. — Op. Cit. p. 112

**(Z)**

Não havia no Programa de Reforma ação que estivesse prevista para coletivos de escola. Entretanto, as tarefas foram executadas coletivamente indicando que havia, em nível local um alto grau de autonomia e uma capacidade desenvolvida de convivência democrática.

*A instituição escolar não esta povoada de fantasma inconscientes, não é apenas a máscara dos mecanismos sociológicos, tem também a sua vida própria.<sup>74</sup>*

As capacidades e competências próprias da escola são permanentemente negadas. As escolas compreenderam que faziam parte de um projeto que distinguia as escolas da mesma rede. Estando juntas e trabalhando com as mesmas estratégias preservaram-se do isolamento.

*Para mim foi bom ter passado por essa experiência, no sentido de conhecer, integrar e até produzir para a melhoria da qualidade de ensino, mas os elementos centrais do processo, o aluno e o professor não deveriam estar servindo a mudança parceladas, que diferenciam escolas, professores... não acredito que este seja um caminho para encontrar um padrão de qualidade. (Z.)*

As diretoras têm demonstrado ao longo do trabalho de pesquisa, clareza quanto as oportunidades de mudanças oferecidas pelo projeto, sobretudo as de ordem conceitual. Conhecer, integrar produzir para a melhoria sintetiza uma concepção de educação.

---

<sup>74</sup> Snyders, G. — Op. Cit. p. 112

Na *fala* acima fica evidente que o projeto foi proposto num momento em que as pessoas da rede de ensino estavam predispostas a buscar, a agir e exercitar sua autonomia.

Autonomia crítica inclusive, na medida em que os profissionais envolvidos com o projeto percebiam o risco de se promover um processo de mudança parcelado, que trazia “diferenciação” entre as escolas da rede.

O Projeto Escola Padrão abriu as possibilidades de se estabelecer um amplo debate acerca das questões pedagógicas, de gestão, de planejamento mas esses avanços ficaram restritos as escolas participantes do Programa de Reforma.

A implantação gradual instalou uma contradição nas relações “intra-escolares” na medida em que o conjunto de escolas desconhecia o novo modelo de gestão que ia implantando-se na rede.

Os primeiros obstáculos, relativos a execução do Plano Diretor apresentado por cada escola, e que deveria ter resultado no repasse de verbas para a execução da proposta educacional, vão arrefecendo o entusiasmo inicial.

Com muita propriedade os diretores, observando os primeiros sinais de desaceleração na implantação do Projeto, passaram a agir com *reserva*, procurando evitar rompimentos com os colegas da rede não envolvidos no Programa de Reforma:

*Era um projeto elitizante. Como sempre o pessoal falava está dividindo a rede. Nem era dividir porque a gente era minoria e a gente sentiu como fosse um laboratório. Então a responsabilidade de passar a seriedade com que devia ser feita a coisa... esse foi um trabalho que a gente falava “vamos fazer de tudo porque agora tá aberto, eles*

***vão ver que estamos do lado. (A.)***

Escolas que a princípio julgaram-se sem condições de participar do programa, procuraram dar *peso* ao Programa considerando importante fortalecer o compromisso estabelecido pela Secretaria de Educação que propunha-se a redefinir relações entre as pontas do Sistema Hierárquico.

Em vista do *arejamento* dessas relações a estratégia das diretoras foi apostar nas possibilidades do projeto procurando otimizar o que fosse politicamente viável do ponto de vista de sua execução.

Tal estratégia de consumação e consolidação de mudanças relevantes confirma a correção da análise diagnóstica do Programa que identificou o diretor como o dirigente local para conduzir a implantação. O governo, porém, em nenhum momento demonstrou ter absorvido essa informação para reorientar-se quanto aos primeiros sinais de desarticulação do Programa.

## **5 - O DIRETOR ARTICULADOR DO PROJETO PEDAGÓGICO**

Há uma tendência na análise do fracasso do sistema de ensino brasileiro, que identifica a má formação dos professores como uma de suas causas relevantes.

Há também um conjunto de estudos que localizam o grande problema do sistema de ensino, associando-o ou não ao primeiro aspecto, nos modelos de gestão burocratizados, centralizados, gigantescos fazendo com que cada unidade de ensino permaneça asfixiada em seu trabalho educacional.

Lembrando Snyders, deve-se reconhecer que sempre haverá um momento apropriado para se estabelecer uma reflexão no interior da escola, por iniciativa de sua comunidade, através de seus segmentos comprometidos.

Os profissionais entrevistados demonstraram conhecer formas apropriadas de condução dos aspectos de políticas educacionais sob sua responsabilidade. No momento em que a ordem hierárquica é quebrada os diretores recriam possibilidades de interpretação das novas políticas, determinando novas formas e práticas através de: coletivos de escolas, planejamento comum, busca de informação, formulação crítica sobre a prática.

Pode-se considerar que algumas das experiências de implantação do Projeto Escola-Padrão, como neste caso, permitiram identificar por quais caminhos os dirigentes da S.E. podem conduzir os processos de participação e parceria política com a **Rede de Ensino**.

*Eu fiz parte de uma equipe, na FDE, que editou Idéias 15 e que discutiu o gerenciamento da escola pública e o diretor como uma pessoa que poderia articular esse processo. Mostravam pra gente o papel que a gente representava. As reflexões feitas na FDE, até antes da Escola-Padrão, levando pessoas muito boas pra ajudar a abrir a nossa cabeça e mostrar que os diretores poderiam ser líderes (nem sempre ele é) fazia a gente perceber que o diretor está numa posição em que as pessoas querem ouvir um sim ou não. Na escola vale o que o diretor tem a dizer. Talvez seja fruto dos problemas políticos que vivemos, então parece que a gente representa a autoridade... tem que passar pelo diretor. (A.)*

Nesta interpretação fica um pouco mais claro o fenômeno da liderança do diretor. Sua liderança tem um fundamento autoritário e, contraditoriamente, um novo modelo de gestão é proposto com base nessa liderança.

Explica-se: historicamente o diretor tem sinalizado para sua comunidade como situar-se com relação as demandas que chegam para a escola.

O culto a autoridade identificado pela diretora como fruto das relações autoritárias vividas socialmente no Brasil nos anos de Ditadura vem dificultando a reinterpretação do papel do diretor enquanto liderança capaz de enfrentar os conflitos da escola.

A diretora tem razão quanto diz que nem sempre a liderança do diretor é real. As experiências aqui relatadas, entretanto demonstram que a democratização das relações na escola passam por essa figura mas é tarefa da própria comunidade.

Segundo Snyders, essa etapa de valorização da democracia avançada, será fundamental para o processo de inclusão, que se pode estabelecer a partir da escola pública.

*Especificamente na unidade que dirigi, houve uma boa aceitação por parte do corpo docente, haviam dúvidas mas já estava instalado naquela equipe um comprometimento; era notório sentir que o grupo gostava da escola; a escola era consideravelmente nova, teve início em 87 e grande parte do grupo estava lá desde o início. Havia no grupo um compromisso visível de querer e ser parte de uma boa escola. Outras características como a limpeza interna dos prédios, ausência de pichações, comunidade pacífica, clientela sócio-econômica boa, contribuíram para a sedimentação de uma equipe comprometida. (Z.)*

Sobre os aspectos pedagógicos a diretora acrescenta as seguintes observações:

*Não concordava com um certo tradicionalismo, mas isso não era regra. Nesta escola a implantação não era difícil, bastava uma equipe que esclarecesse, direcionasse no sentido de apontar caminhos, que acontecia. (Z.)*

Este é o perfil do diretor-articulador. Estão claros os conceitos de compromisso com a qualidade, gestão e clima organizacional (escola limpa, não depredada, comunidade pacífica no sentido de respeitar a escola como bem comum) além de capacidade para discordar e estabelecer condições para o diálogo através do esclarecimento, direcionamento e construção da qualidade através do trabalho em equipe.

A diretora enfrentava as dificuldades de implantação do projeto por reconhecer em sua equipe as qualidades necessárias para enfrentar as ações de busca da qualidade de ensino.

Ao não se incorporar esses grandes contingentes de educadores capazes de contribuir para os debates que resultem na elaboração de políticas educacionais vinculadas ao cotidiano da escola esta se desprezando a prática social da inclusão.

Num terceiro depoimento encontramos outro perfil de liderança. Neste caso a diretora mantém uma postura funcional, uma visão mais centralizada mas ainda assim numa perspectiva de compromisso com a qualidade do trabalho educacional.

*O diretor foi realmente o articulador do processo em nível de município porque ele teve que ir atrás e saber. Mesmo na escolha dos coordenadores, pelo menos aqueles que vestiram a camisa da*

*Educação, que era o nosso caso aqui em Mauá. Nós batalhamos muito e posso garantir que na minha escola eu tive sucesso, apesar das dificuldades. Houve uma melhora muito grande, uma participação ativa dos professores por ser Escola-Padrão e também houve a reforma do prédio inteiro. Eu batalhei muito na FDE, pela biblioteca, laboratório. Eu tinha uma boa equipe e isso ajudou a fazer um bom trabalho. (L.)*

Esta diretora apresenta seus pontos-de-vista a partir de uma postura mais tradicional, centraliza o comando, toma as iniciativas e conduz sua equipe a partir de diretrizes pré-determinadas, mas o faz de um ponto de vista comprometido. Este é o perfil predominante de direção na Rede Pública.

Os perfis diferenciados das três diretoras confirmam as possibilidades de se trabalhar na perspectiva de vinculação da escola com a realidade em que esteja inserida.

O trabalho de aproximação realizado a partir deste estudo permite inclusive questionar a avaliação corrente que afirma a respeito da maioria das escolas brasileiras *...que estas tendem a ser apenas um local de trabalho individualizado e não uma organização com objetivos próprios, elaborados e manifestados pela ação coordenada de seus diversos profissionais.*<sup>75</sup>

Essas análises tendem ao cinismo. Em 1991, quatro anos antes destes depoimentos terem sido registrados, seis anos antes de se editar os PCNs, os diretores colocavam-se corretamente numa posição de abertura a construção coletiva de um novo modelo de escola, assumindo o Programa de Reforma em São Paulo.

---

<sup>75</sup> \_\_\_\_\_ Parâmetros Curriculares Nacionais, MEC — Brasília — 1997 — p. 48

Os diretores vão esclarecendo que estavam em condições de participar de qualquer fórum organizado para debater e formular as políticas públicas para a educação na perspectiva democrática.

Considerando os depoimentos dos diretores pode-se afirmar que havia uma autonomia na escola precedente ao Programa de Reforma e essa autonomia permitiu que os *sujeitos* envolvidos na implantação do Programa de Reforma estabelecessem estratégias próprias de inserção do novo modelo de gestão, ainda que em 1996 a Escola-Padrão tenha desaparecido na *Fogueira das Vaidades* da alternância do poder.

## **6 - A AUTONOMIA DA ESCOLA E A AUTONOMIA NA ESCOLA-PADRÃO**

O Programa de Reforma do Ensino defendia um modelo de escola, do ponto de vista da gestão, autônomo.

O sentido de autonomia, nesse caso, pode ser interpretado como a capacidade da escola em gerir seu projeto pedagógico, colocando a gestão administrativa a serviço da pedagógica, sem perder de vista seu papel enquanto unidade de prestação de serviços na Rede de Ensino.

Na realidade porém, mesmo no modelo centralizado as escolas puderam:

- a) prestar seu serviço essencial, encontrando alternativas de atuação quando o Estado deixou de atendê-las em suas necessidades. A experiência das APMs, deu a escola uma competência gerencial, incluindo as decisões relativas a investimentos e execução orçamentaria no momento de definir o uso de suas verbas.
- b) exercer cotidianamente uma autonomia pedagógica escolhendo os caminhos próprios, mesmo que equivocados. Há décadas o professor do Ensino Fundamental apontava a defasagem idade/série como um grave obstáculo ao processo de

alfabetização nas séries iniciais. Hoje, vai se consolidando a experiência em torno das classes de aceleração que fazem a adequação quanto a essas defasagens.

Quando o modelo autônomo de escola é proposto um conjunto significativo de profissionais passam a apresentar o resultado desse trabalho anônimo de décadas, cuja qualidade sempre foi contestada.

Tanto quanto no âmbito das relações sociais a autonomia na escola foi exercida de maneira subliminar num contexto e durante um longo período de tal forma que somente um profundo trabalho de pesquisa poderá revelar em que consiste a realidade efetiva da Escola Pública sobrevivente dos escombros do gigantismo das grandes redes de ensino.

A autonomia da escola só poderá expressar-se enquanto elemento constituinte de um novo modelo de gestão, quando as equipes escolares puderem participar democraticamente da definição de novas políticas públicas educacionais.

*Desde o início do projeto não concebi, não consegui incorporar a idéia de que a escola teria autonomia. Talvez não tenha entendido bem mas como posso falar de autonomia quando tenho uma certa liberdade para contratar professor mas não tenho como dispensá-lo? Quando permaneço na dependência de uma verba que inviabilizou o meu Plano Diretor? (Z.)*

*Eu acho que a autonomia do Diretor está entre aspas. Ele tem toda uma lei para seguir. O professor, o ACT, qualquer funcionário é*

*amparado por uma lei. O diretor, o que é bom pra ele ...se o outro funcionário estiver amparado por lei, ele não pode passar por cima, por que aí vem processo, vem tudo. Então autonomia nos gastos, no custo, no dinheiro, ...então você tem que controlar porque tem que ser em material de consumo de acordo com o que eles querem. Então autonomia ficou muito relativa. (L.)*

*Autonomia não existiu. A autonomia está relacionada com duas coisas muito sérias: finanças e poder de decisão. O Conselho de Escola deveria decidir por tudo da Escola Padrão. A legislação interfere em tudo. Dispensa de aula, você não pode, faz correndo o risco (não tinha como ficar reunindo o Conselho). Isso foi muito passado. Você pode fazer sua opção e é responsável pelas conseqüências. A autonomia foi quebrada porque o poder de mando não é do diretor, todo mundo queria mandar. Mãe, funcionário. Autonomia precisaria ter liberdade para agir dentro de um consenso e ter dinheiro. Dinheiro não era problema. Com ou sem dinheiro da S.E. fizemos com recursos próprios (através de rifa). Autonomia seria poder fazer e não ferir legislação. Nesse sentido a reforma foi irresponsável. (A.)*

A partir desses depoimentos é possível confirmar a hipótese que na realidade a autonomia é um atributo da sobrevivência histórica da escola.

Ignorar os resultados dessa autonomia é desconsiderar as condições de permanência da Escola Pública brasileira. Desconsiderando-se tais condições coloca-se o conjunto de profissionais da educação num patamar que tem sido considerado responsável pelo fracasso do ensino público: o da má formação dos educadores, do descompromisso destes, da falta de articulação do Programa de Reforma.

O Programa de Reforma do Ensino, quando vai perdendo vigor (a partir do segundo semestre de 92) vai deixando pistas de um erro fundamental:

- considerar a autonomia da escola um elemento constituinte do modelo de gestão, sem que o aparato legal (instituído para regular durante décadas a prática escolar atrelada a burocracia) tivesse sido revisto e revogado.
- desconsiderar a necessidade de incorporar os bons resultados das experiências que foram ocorrendo a partir das Escolas-Padrão transformando-os em novas referências para os procedimentos próprios do novo modelo de gestão.

Ver o conjunto de experiências do trabalho coletivo serem abandonadas gradativamente terá sido o pior resultado que a escola obteve durante o processo de implantação.

A irresponsabilidade de que fala a diretora é antes de tudo irresponsabilidade perante a História, por parte dos que se apropriam dos espaços institucionais para trabalhar na defesa de seus interesses particularizados, assumindo o comando dos Governos que se sucedem.

Cabe a Escola, portanto, lutar por manter-se articulada em torno de seus projetos alternativos, emancipatórios, de combate a fragmentação dos saberes, de atribuição de sentidos pertinentes aos conteúdos curriculares, de clareza quanto as ações escolares voltadas para a inclusão de maiorias, de combate as homogeneidades.

Cabe a escola o exercício de pensar e ensinar a pensar de forma crítica e libertária.

## **7 - IMPLANTAÇÃO — UM PONTO DE VISTA CENTRAL**

Nas seções anteriores registrou-se o ponto de vista dos diretores de Escola-Padrão, considerados neste estudo dirigentes locais encarregados da implantação do projeto, quanto a avaliação desse processo e suas decorrências.

Os depoimentos ali analisados permitiram a seguinte aproximação:

1. O projeto Escola-Padrão, ao ser proposto aos diretores como elemento articuladores da *gestão pedagógica e administrativa* da escola alcançou dois bons resultados: mobilizou as escolas e integrou as equipes escolares às tarefas políticas de implantação, permitindo que entrassem em contato com um novo conjunto de conceitos e técnicas de gestão.
2. O projeto levou à escola a oportunidade de introduzir elementos contemporâneos do debate educacional/pedagógico antes localizados na academia e outros espaços distantes de seu cotidiano.
3. Redefiniu para a comunidade novas possibilidades de participação na vida escolar e permitiu que se construíssem novas referências para o processo de elaboração de políticas públicas.

Apesar desses elementos o projeto não sustentou-se e a partir de seu segundo ano letivo de implantação (1993) passou a apresentar problemas identificados pelo pessoal das escolas, ainda de forma incipiente, conforme verificou-se na seção anterior.

Na verdade no segundo semestre de 1992 muitas pistas indicavam as dificuldades em implementar-se aspectos fundamentais do projeto. A não implantação da caixa de custeio<sup>76</sup> que impedia o repasse ágil das verbas prometidas, a indefinição quanto a ampliação do projeto foram comprometendo o cumprimento do cronograma de trabalho.

O Secretário Adjunto<sup>77</sup>, responsável pela implantação do projeto em nível central e portanto representante das estratégias políticas de governo para a área educacional, avalia a princípio as dificuldades enfrentadas da seguinte forma:

*Eu tenho de início uma primeira avaliação que pode chocar: não deu certo. Se tivesse dado certo estava implantado. Se a gente olhar só pras questões de investimento efetivo ... não se realizaram, isto reforça a tese de um estudante de São Carlos que defende que os melhores resultados que a gente obteve são decorrentes não tanto de investimentos mas da alteração do espírito, da maneira pela qual a escola se organizou. O que se conseguiu foi da força da idéia que está por trás. (L.P.)*

---

<sup>76</sup> Caixa de Custeio — Organismo jurídico da Escola-Padrão, responsável por receber o repasse de verbas feito pelo Governo do Estado

<sup>77</sup> L.P. — Secretário Adjunto da Secretaria da Educação

Há uma contradição nessa fala. Um dos objetivos do Programa de Reforma era propor à escola mudanças no modelo de gestão. Avaliava-se que essa implantação requeria uma pré-disposição para as mudanças, o que ocorreu segundo pode-se registrar. As alterações em nível de consciência — indicadas pelos diretores e reconhecida pelo Secretário — parecem não ter sido significativas na análise acima.

*No conceito e na concepção era essencialmente consensual do que os educadores tem apontado. Não era um projeto polêmico. Não há polêmica quanto a necessidade da escola ter coordenador; mais autonomia, descentralização financeira, comprar computador, reformar prédio, ter biblioteca boa. A grande discissão é conseguir identificar quais os fatores restritivos ao sucesso do projeto. (P.)*

Amplios setores sociais, organizados, reconhecem os mesmos elementos como essenciais a construção de uma escola capaz de garantir qualidade de ensino.

Defende-se aqui que esses consensos construíram-se historicamente por caminhos diversos e divergentes e representam a estrutura de escola que a sociedade reconhece como capaz de garantir a formação de sua infância e juventude, cumprindo sua função social de acordo com os anseios dessa mesma sociedade.

Esses elementos devem ser a base de definição de políticas educacionais numa perspectiva democrática, de participação. Podem representar também a possibilidade de se construir espaços de inclusão social através da escola.

O consenso indicado acima é na verdade o resultado de conflitos anteriores centrados em reivindicações de lutas históricas.

Quando não têm essa característica são aspectos de senso comum relativos as formas organizadas do trabalho na escola (equipamentos, técnicas, tecnologia, ambiente físico) — ou os conteúdos, das conquistas da ciência e portanto patrimônio da civilização ocidental na qual nos inserimos.

Um dos méritos do governo Fleury foi o de organizar propostas, tendências de políticas públicas e colocá-las no centro do debate procurando transformá-las em um novo modelo de escola.

Nesse sentido o projeto criou condições objetivas, favoráveis para sua implantação. Tanto o debate estabelecido em torno de discordância como o apoio do que reconheciam qualidades no projeto foram decisivos para que a sociedade estabelecesse um nível de interesse elevado em torno do Programa de Reforma.

Os benefícios *marginais* do programa a que se refere o dirigente foram os benefícios alcançados em termos conceituais. O fracasso esteve na falta de investimentos e de recursos que o governo deixou de garantir durante a fase inicial de implantação do projeto.

*... Fora benefícios marginais tudo o que representava o projeto não foi implementado. Ele não se efetivou no seu conceito. O que se conseguiu foi da força da idéia que está por trás. Tocamos o projeto com dinheiro da educação e só. Não teve dinheiro. Isso foi um gargalo permanente, muito abaixo do prometido, do esperado e do necessário. Houve problema com legislação, brigas que retardaram o processo. Nós chegamos ao final quando o FENANDO MORAIS estava saindo, com um atraso de 60/70 milhões de US\$ com empreiteiras. Para a Secretaria significa realizar*

*um ciclo de obras de 3 a 4 meses sem pagar. A empreiteira bancou o ciclo. Era uma coisa insuportável.*(Luiz Patrício)

No Brasil, a execução de políticas sociais tem esbarrado em sucessivas dificuldades de financiamento principalmente na área da educação. Raramente, entretanto, os dirigentes públicos esclarecem que seus governos desobrigaram-se de compromissos assumidos nessa área, como fez o secretário adjunto da educação do período 91/92, no depoimento acima.

Ao buscar referência teórica para uma possível explicação dessa atitude pode-se tomar as reflexões de David Blacker.<sup>78</sup>

*A honestidade tem dois componentes essenciais, que chamarei de “atitude de alerta” e “esforço”. Atitude de alerta significa prestar atenção às conseqüências da própria prática teórica; mais especificamente, isso implica uma consciência de como os resultados de nossos esforços são usados. O esforço é simplesmente a vigilância persistente e de boa fé exigida para sustentar essa consciência. Deve-se enfatizar que a honestidade não significa um esforço em direção ao auto-conhecimento; não significa uma hermenêutica do eu, nem qualquer outra busca da verdade sobre si próprio. Em vez disso diz respeito às implicações de nossa busca da verdade; não auto-absorção, mas atitude de alerta para a forma como as nossas ações acabam absorvidas pelo regime poder-saber.*<sup>79</sup>

Para esclarecer melhor deve-se observar o seguinte argumento do professor Blacker:

---

<sup>78</sup> Blacker, David — Foucault e a Responsabilidade Intelectual — In Silva T. T. — Op. Cit. p.166

*... Os cientistas do Projeto Manhattan que desenvolveram a bomba atômica eram impressionantemente ingênuos sobre as ramificações sociais e políticas que suas descobertas poderiam ter. A afirmação de Edward Teller de que “não é tarefa do cientista determinar se uma bomba de hidrogênio deveria ser construída, se deveria ser usada ou como deveria ser usada “representa talvez o modelo dessa desonestidade”. Sua ingenuidade consistiu em não compreender o seu pouco poder de decisão uma vez que suas descobertas tivessem sido assumidas pelo governo.<sup>80</sup>*

Quando o dirigente declara que seu governo não criou as condições de implantação conforme o prometido, o esperado e o necessário esta dizendo que limitou-se a agir nos espaços da Secretaria da Educação. É como se os “fatores restritivos ao sucesso do projeto” tivessem ocorrido fora do contexto da Secretaria da Educação. Como se Fernando Moraes e sua equipe não fizessem parte do governo Fleury.

Sem financiamento o mérito do projeto estava em alterar o estado de espírito da escola, em mobilizar a força por trás das idéias.

A força por trás das idéias poderia ser a força das estratégias locais que identificaram portas abertas *lá em cima* e arriscaram vestir a camisa para garantir bons resultados no jogo.

---

<sup>79</sup> Blacker, David In Silva, T.T. — Op. Cit. p. 166

<sup>80</sup> Blacker, David — Op. Cit. p. 166

Por outro lado havia uma expectativa da sociedade em ver implantados projetos educacionais capazes de mudar o quadro de fracasso da escola pública.

As escolas responderam bem a proposta de implantar o Programa. A imprensa mostrara-se favorável no geral, aos princípios de Reforma. Havia espaço para a defesa do Programa, consideradas as condições objetivas em que se iniciou o processo de implantação. O que teria comprometido o futuro do Programa de Reforma?

*Eu acho que num dado momento a gente conseguiu organizar um leque de forças suficiente para implementar o projeto. Numa época posterior, em que a gente necessitava de algumas demonstrações e algumas ações de efeito por problemas ou de gestão, ou de direção da Secretaria ou de respaldo político do governo por uma via administrativa mais contundente, não se efetivou. A gente não teve força para romper o gigantismo. E o que é essa força?*

- equipe unida;*
- elementos intermediários solidários;*
- contradição entre volume de energia gasta e resultados positivos obtidos;*
- núcleo de supervisão não engajado.*

*(L.P)*

Num primeiro momento parece ficar claro que o próprio governo deixa de prestigiar sua equipe a frente da Pasta da Educação, negando-lhe respaldo político pela via administrativa.

Neste estudo trata-se de encontrar pistas que auxiliem no entendimento de como as relações políticas que se estabelecem na escola podem estar orientadas para o fortalecimento de projetos alternativos que dêem condição para uma prática social/educacional não sujeitas as variações e determinações do jogo do poder como esta posto neste caso.

Esses projetos podem surgir nos espaços de contradições como as que identificamos acima. Num contexto de *abandono político* como o que ocorreu com a Escola-Padrão é inquietante que as *cobranças* por explicações não tenham sido adotadas como estratégia das próprias escolas.

Busca-se também compreender em que medida o princípio de Autonomia orienta esse processo e portanto delimita os espaços de atuação de educadores comprometidos e através de quais estratégias.

*... Não é só a vontade que realiza ou que faz sucesso. Nós tivemos que abortar uma greve da APEOESP, enfraquece-la mas isso coincidiu com um momento de pânico, exatamente porque havia uma coligação global dos partidos para encaminhar o impeachment de COLLOR. (L.P.)*

O contexto político surge como o pano de fundo que vai justificar a hierarquização de interesses do próprio governo, na opinião do Secretário Adjunto.

Observa-se aí uma contradição relativa aos interesses da equipe de governo na Secretaria da Educação e os interesses mais amplos da sociedade que aproximaram sindicatos das categorias do Magistério e partidos políticos, inclusive o PMDB de Fleury, transformando oponentes do contexto específico em aliados estratégicos no movimento pró-impcheament.

Esse momento favorável a transformações significativas, sobretudo de fortalecimento da democracia brasileira, indica confrontos internos no governo Fleury dos quais a equipe de Fernando Moraes teria saído enfraquecida. Esta hipótese confirma-se quando o seu Secretário Adjunto admite “pânico” em não poder “abortar” uma greve de professores num momento em que as lideranças do magistério eram forças aliadas no movimento pró-impcheament.

O esvaziamento do Programa de Reforma pode estar indicando que o confronto de interesses obrigou o governo a optar pelo arco de alianças externo ao governo. A greve dos professores parece ser o divisor de águas, marcando o momento em que o Programa de Reforma perde apoio interno do governo para sua implantação, pelo menos nas condições em que vinha ocorrendo.

Além dessa derrota outros fatores parecem ter acelerado o processo de “desmanche” do projeto:

*...o processo de implantação do 1º lote foi extremamente atrapalhado, a gente começou a implantar em janeiro, com dificuldade, com dificuldade brutal, o 2º lote (p/1993) já tinha uma discussão profunda se implantava ou não, desistia ou não, num clima de tensão interna, retardamos o início, não havia recurso financeiro para implantar. (L.P.)*

Quando o diretor de escola indicava que percebia um comprometimento do cronograma de trabalho e que ainda assim carregara sua equipe para que cumprisse as tarefas do projeto, ignorava que seus dirigentes consideravam a oportunidade de desistir do projeto.

Somente num processo autoritário uma das partes desiste de acordo e lança na direção da aventura parceiros desavisados. Não há dúvida que uma escola autônoma pode construir meios de controlar rompimentos dessa natureza valendo-se de instrumentos que venham a ser criados, sobretudo através de Regimentos Próprios de cada unidade escolar.

Cabe a sociedade controlar a qualidade da execução das políticas. No caso da Escola-Padrão os diretores de escola (dirigentes locais), descrevem sua experiência indicando de forma crítica *fragmentos* dessa possibilidade de relacionamento entre governo e sociedade organizada.

Sustentaram o projeto, mesmo percebendo que sua implantação estava comprometida e sobretudo por reconhecerem as graves conseqüências cotidianas quando compromissos e projetos são abandonados. O clima organizacional das escolas desaba quando a equipe conclui que mais um projeto deixou de ser implantado por motivos *desconhecidos*.

A democratização da escola passa pela desmistificação de alguns aspectos fundamentais. Os educadores da escola pública são capazes de compensar sua má formação acadêmica por uma capacidade de ação educacional baseada no bom senso, aqui mencionado no sentido descrito por Freinet em sua *Pedagogia do Bom Senso*. Os educadores da escola pública têm mantido uma relação de permanência com a prática educacional.

Estes dois aspectos podem ser fundamentais para que se encontrem caminhos da democratização da escola pela via da participação. A fala do dirigente, acima, embora represente uma autocrítica, revela aspectos autoritários na medida em que sem qualquer cerimonia revela-se o abandono de um programa cuja implantação implicava dinheiro público e a organização da vida escolar de milhares de trabalhadores da educação e milhões de alunos e suas famílias.

A singeleza dessa fala traduz de forma cristalina o sentido que se pode atribuir a idéia de neo-conservadorismo. Rigorosamente o que se está dizendo é que o programa não pode ser implantado naquele momento de confrontos. Talvez numa outra oportunidade... típico de nossas classes dirigentes.

### **RESTABELECENDO A VIA DE MÃO ÚNICA**

Havia, em 1992 espaços *abertos*, desestruturados para os quais as propostas políticas do governo Fleury poderiam representar a oportunidade de se introduzir novas práticas, estruturadoras de uma nova qualidade no ensino, de uma nova prática educacional escolar, com ganhos significativos para a escola.

É importante registrar o que o governo tem a dizer acerca de sua atuação durante a implantação de seu Programa de Reforma:

*Esta sendo imputada uma série de deficiências que teve de fato, a gente bagunçou a rede e não conseguiu consertar. E se hoje dizem que a gente bagunçou provavelmente é verdade. A gente tinha uma série de ...que a gente largou pro meio, atropelou e largou uma confusão maior do que quando recebeu. Outras a gente arrumou. Não me sinto fraudado no resultado. O tempo corrige imagem... Isso não me preocupa. (L.P.)*

O surpreendente na avaliação feita sobre a intervenção da equipe é o registro de que a *rede* foi *bagunçada*. Houve atropelo, confusão maior do que quando o programa começou a ser implantado.

Esta honestidade inócua é o anúncio tardio de uma perversidade política mas é o indício de que as contradições internas ao campo educacional que os governos de inspiração neo-liberal lutam por manter hegemônico, exigem que as perspectivas críticas permaneçam mobilizadas, organizadas em torno de projetos alternativos para ocupar os espaços de enfrentamento, de lutas e disputas contra-hegemônicas.

Na base cumpriu-se o cronograma sempre que a escola foi demandada. Os elementos intermediários pareciam estar executando suas tarefas adequadamente, na medida em que *encarnavam* a política de abertura nas relações burocráticas, sobretudo na COGSP, esclarecendo, interpretando, informando sobre a implantação. Houve aí um volume de energia aplicado valioso e decisivo para que ocorressem benefícios mesmo que *marginais* como salientou anteriormente o dirigente.

Um dirigente público, ocupando um cargo em comissão, representa politicamente um governo. A Diretora A. anteriormente, esclareceu que sua maior dificuldade foi assumir as responsabilidades políticas perante a comunidade escolar que coordenava.

Um dirigente de órgão central numa Secretaria de Estado é o governo e deve observar dia-a-dia as diretrizes políticas e atribuições legais que lhe cabem. No caso o Secretário Adjunto era responsável por:

- implementar um projeto de reforma cuja meta era alcançar a melhoria da qualidade de ensino, a partir de determinados princípios e compromissos.
- utilizar recursos públicos para a execução da tarefa.
- gerir adequadamente esses recursos observando a lei como parâmetro para executar o orçamento.
- administrar a Secretaria da Educação em seus aspectos de rotina, garantindo assim o funcionamento da rede de ensino.

Ao declarar em que condições acredita ter deixado a rede de ensino confirma a impressão da diretora que sentia o grupo de Escolas-Padrão e o projeto em si como elementos de uma *experiência de laboratório*.

Na fala do dirigente a preocupação que aparece em primeiro lugar é a de que *imagem se corrige com o tempo* e que apesar dos erros imputados a equipe de implantação do projeto Escola-Padrão ele não se *sentia fraudado* com os resultados obtidos pelo programa de reforma do ensino.

Há nessa avaliação, fundamentalmente, a quebra de princípios éticos básicos.

A grande perda ocorre em nível local, quando cada Escola-Padrão percebe a desarticulação do Programa. Há uma deseducação das relações democráticas no cotidiano da escola e a recondução a falsa impressão de que as relações burocráticas, funcionais (de caráter autoritário) fazem funcionar melhor os sistemas que organizam a vida social.

Seria fundamental que se estudasse o período 94/98 para verificar em que medida elementos conservadores foram retomados na condução político-administrativa da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, após o fracasso de implantação do Programa de Reforma do Ensino de 1991.

Esses movimentos, próprios da alternância de poder, indicam como a dimensão política afeta a prática educacional.

Tomando a dimensão política como referência para estas reflexões pode-se considerar que o governo Fleury estabeleceu relações políticas adequadas influenciando a opinião pública, as pessoas nas comunidades escolares em torno de seu Programa de Reforma estabelecendo debates, polêmicos e vigorosos, essenciais as práticas democráticas.

Sem financiamento, entretanto, não se faz implantação de política alguma.

Uma provável disputa interna no governo aliada as condições de conjuntura já apontadas anteriormente, comprometeram os resultados do sucesso esperado. As questões internas do governo que levaram a disputa não ficaram claras. Mas que esses enfrentamentos foram graves não se pode ignorar. O governador Fleury, após o término de seu mandato, rompeu com o PMDB, partido pelo qual havia sido eleito.

## **FINANCIAMENTOS INTERNACIONAIS EM EDUCAÇÃO**

No início da década de 90 a educação e a escola passaram a ter uma importância estratégica fundamental nas formas de reorganização social baseadas nas exigências da chamada globalização. Os países centrais na década de 80 já haviam empreendido as ações reformistas em seus sistemas de ensino.

Nos países periféricos como o Brasil o fenômeno passa a ocorrer no final dos anos 80 e início desta década. Nesse período observa-se que os governos estaduais que assumiram em 1991 traziam propostas de reforma do ensino, como já se analisou neste estudo. As reformas de ensino do período estudado, em diversos estados, foram patrocinadas por altos investimentos do Banco Mundial.

No Estado de São Paulo, desde 1988, o Banco Mundial financiava o projeto de inovações no ensino básico. O programa de reforma do ensino não tinha qualquer relação com o projeto IEB. A opinião pública, entretanto, julgava que o financiamento de 1991, tomado ao Banco Mundial pelo estado de São Paulo, destinava-se a Escola-Padrão.

*As pessoas imaginavam que tinha dinheiro do Banco Mundial e aí cabe uma correção, o Banco Mundial não financiava Escola-Padrão. Nós não tivemos mecanismos de financiamento pelo Banco Mundial. Nós tentamos foi aproveitar o financiamento para cobrir elementos do orçamento, ou seja, o plano de obras. (L.P.)*

Se o plano de obras coube no processo de financiamento do projeto IEB, porque outros aspectos do contrato de empréstimo não puderam ser socorridos pelo Banco? Por qual motivo o governo do estado de São Paulo, responsável pelo empréstimo, vê seu Programa submergir e não adenda o contrato a favor do Programa de Reforma do ensino?

Rigorosamente o dinheiro do financiamento do Banco Mundial não poderia ser utilizado para o Programa de Reforma. Restam então algumas questões: se o projeto IEB, envolvendo tantos recursos e buscando as mesmas metas do Programa de Reforma tinha uma implantação prevista para uma década, porque a Secretaria da Educação optou por criar um Programa de conteúdos semelhantes mas que exigiam medidas e recursos para os quais o governo mostrou-se despreparado?

Dos depoimentos dos dirigentes locais foi possível inferir que, embora mantivessem uma certa *desconfiança* de que o projeto, como outros pudesse vir a sofrer solução de continuidade; embora não se considerassem preparados para assumir as *tarefas de implantação* fizeram-no garantindo de sua parte o cumprimento do cronograma proposto. As aproximações que se podia estabelecer a partir dos resultados de análise obtidos dos depoimentos dos dirigentes locais estão indicadas na introdução desta seção.

Do depoimento do dirigente em nível central algumas aproximações podem ser estabelecidas nos seguintes termos:

1. Enquanto administrador público representante do projeto político de um determinado governo o dirigente considera o projeto um fracasso, usando o critério *não implantação* como referência.
2. Para justificar o fracasso indica problemas de gestão, de direção na Secretaria e de falta de apoio do governo, pretendendo estabelecer distinção entre os vários grupos do governo e o governo em si, isentando-se assim de responder pelo fracasso da não implantação.
3. Não há isenção de responsabilidade da equipe dirigente da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo quanto ao fracasso na execução das diretrizes do Programa de Reforma. Numa relação política estabelecida por determinação da vontade própria, caso das equipes que se formaram para compor o governo, os enfrentamentos e disputas internas são pressuposto.

O Programa de Reforma estava fundamentado em idéias claras acerca da concepção democrática.

Se o compromisso do governo assumido nessas condições é abandonado por qualquer de seus segmentos é fundamental para as relações estabelecidas com os parceiros que assumiram a tarefa da reforma que partilhassem das informações acerca dos problemas. Se os problemas enfrentados não podem ser mencionados e debatidos publicamente então não se trata de um processo de reforma comprometido com o resgate da educação numa perspectiva de fortalecimento da sociedade democrática.

Defende-se aqui que a escola pública alcançou condições para atuar de forma autônoma, conforme já discutido, a partir de sua história cotidiana; da circunstâncias em que desenvolveu seu trabalho; independente de como se possa qualificar o resultado desse trabalho. A escola pública manteve-se aberta permanecendo como uma possibilidade de acesso de grandes parcelas da população ao mundo dos saberes.

Os dirigentes locais, no universo pesquisado, indicaram uma compreensão política correta das tarefas que lhes cabiam. Valorizaram a ousadia, arriscaram-se em ações não amparadas legalmente.

Essas experiências vão qualificando as escolas para que assumam a prática educacional autônoma, consolidando o modelo de gestão democrática.

A disponibilidade para a mudança permitiu que as escolas alcançassem, segundo a avaliação de seus dirigentes, sucesso, sobretudo no tocante a novas perspectivas conceituais de ordem pedagógica e de gestão.

Os depoimentos dos dirigentes locais valorizam a oportunidade de conhecer mais, discutir mais, compartilhar tarefas, envolver equipe de trabalho, movimentar comunidade, organizar a escola, dar-lhe estrutura. Esses depoimentos deixam uma pista importante. Provavelmente a escola pública esteja efetivamente melhor preparada para formular as soluções de seus problemas do que os aparatos de poder do estado, desejariam reconhecer.

Do ponto de vista da escola, pode-se inferir que o programa levou a oportunidade do debate, da leitura e do aprimoramento profissional. A partir do trabalho de organização da Escola-Padrão a rede de ensino passou a familiarizar-se com novos conceitos e possibilidades de formulação crítica.

Estes ganhos são de fato marginais. Interessam aos que estão a margem do poder central. São essenciais para a formulação de alternativas. São vitais para a emancipação dos que atuam na escola pública.

## **VIII - POLÍTICAS EDUCACIONAIS, AUTONOMIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA — OBSERVAÇÕES FINAIS**

Para concluir o trabalho de reflexão sobre o período 1991/1992, correspondente a implantação do Programa de Reforma do Ensino no Estado de São Paulo, é necessário retomar alguns aspectos das políticas educacionais desse período.

A meta fundamental do Programa era a conquista de melhorias significativas na Qualidade de Ensino a partir da implantação de um novo modelo de gestão da escola, baseado na autonomia.

Ocorreu, porém, que a implantação do novo modelo de gestão, por estar restrito a 306 escolas em 1992, deixou de generalizar-se como alternativa para a Rede de Ensino. Medidas importantes como hora de trabalho pedagógico, coordenação pedagógica, repasse de verbas para a unidade, organização da equipe escolar (Diretor, Vice, Coordenador, gratificações por produtividade e perfil da escola) deixaram de atingir a rede em seu conjunto.

Ao contrário do esperado o Programa de Reforma estabeleceu um paralelismo entre grupos de escolas, elitizando as chamadas Escolas-Padrão, que de fato, passaram a usufruir uma situação diferenciada da chamada rede comum de escolas.

A opção da Secretaria da Educação em eliminar as Divisões Regionais de Ensino, Delegacias de Ensino e Supervisão, do processo de implantação sem dar uma estrutura capaz de garantir o processo levou a contradições que culminaram com o isolamento do Projeto no cotidiano da Rede Estadual de Ensino.

Ao invés de conquistar, sucessivamente, apoios e adesão ao Projeto o governo passou a limitar a liberação de verbas inviabilizando a efetiva execução de sua política educacional.

Apesar destas dificuldades ocorridas em nível central houve uma série de ganhos para as escolas que participaram do Projeto Escola-Padrão, sobretudo as 306 implantadas em 1992.

Como vimos anteriormente tais ganhos foram considerados marginais pelo Administrador Público, embora os dirigentes em nível local tenham valorizado inúmeras medidas que o Programa de Reforma permitiu implantar.

A relação direta entre a unidade escolar e os órgãos centrais, considerando-se os processos de capacitação ocorridos na FDE e CENP levou a Escola os ganhos indicados pelas diretoras no campo da formação de novas concepções pedagógicas.

Com relação as Delegacias de Ensino as escolas puderam experimentar uma qualidade nova em termos de relacionamento horizontalizado, que favoreceu a expansão das práticas pedagógicas para além das interpretações legais.

O fato de a Delegacia de Ensino ter sido um “entreposto” de entrega de materiais pedagógicos e acervo de livros, mas sem ter uma ação formal relativa a implantação do trabalho com esses materiais em sala de aula, obrigou a escola a encontrar caminhos criativos do ponto de vista da ação pedagógica.

Da mesma forma a iniciativa requerida dos diretores para demandar as ações das Unidades Volantes da FDE e mesmo dos engenheiros que conduziam a Reforma; as demandas da Caixa de Custeio que receberia o repasse de verbas ou a adaptação dos encaminhamentos para a APM com a mesma finalidade; a condução do processo pedagógico a partir da escolha das coordenações pedagógicas; a elaboração do Plano Diretor e as condições de contratação de alguns professores num primeiro momento, deram ao diretor uma oportunidade efetiva de formar-se a partir de novos conceitos de gestão e conhecer aspectos de seu papel que até então haviam sido negados, na prática.

A experiência de implantação com o diretor-articulador sendo considerado um dirigente essencial para o desenvolvimento das novas estratégias de administração foi benéfica para a escola e permite afirmar que a escola pode demandar as políticas educacionais e suprir os dirigentes centrais de informações fundamentais para a formulação de diretrizes educacionais.

As Escolas na área pesquisada, uniram-se em três momentos fundamentais:

- Para estudar a documentação de implantação;
- Para elaborar o Plano Diretor;
- Para elaborar o Plano de Ensino e montar a grade curricular.

Essas três ações permitiram que as escolas indicassem caminhos inovadores quanto a:

- Formas de gestão coletiva internas e externas a escola;
- Novas formas de organização dos órgãos centrais, apontando para a possibilidade de *enxugamento da máquina*.
- Possibilidades de se empreender políticas de capacitação em serviço, com grande chances de sucesso.

Vale registrar que esses três eixos foram adotados pela atual equipe da Secretaria da Educação em seu Plano de Trabalho (1994/1998).

Das implantações que deveriam ocorrer as que correspondiam, de fato, a um novo modelo de escola não se implantaram. Dentre elas: Contrato de Gestão e Regimento Próprio das Escolas. Essas duas medidas refletiriam esse novo modelo na medida em que garantiriam a construção de práticas escolares, cuja a normatização e controle estariam próximo de cada Unidade Escolar.

As medidas implantadas foram, na verdade, o aprimoramento de aspectos já consolidados da vida escolar: calendário, jornadas, Planejamento, biblioteca, laboratório, etc...

Outros ganhos ocorreram no campo da formulação de novos conceitos pedagógicos e de gestão da escola. É nesse campo que se pode buscar as respostas aos problemas que levantou-se neste estudo.

Uma das indagações deste estudo era *pode-se prever os graus e os limites da Autonomia no contexto da prática educacional própria de cada escola? Pode-se implantar Autonomia?*

A hipótese levantada, então, era de que o Programa de Reforma tomara o princípio da Autonomia e transformara-o em parâmetro e critério para definição de um modelo gerencial quando neste estudo é concebida como um atributo da Democracia considerada a dimensão político/ética que se pode dar a palavra, no plano da dinâmica social.

Este equívoco de natureza conceitual, era a hipótese, teria originado o esvaziamento do processo de implantação e o comprometimento das novas atribuições práticas na medida em que a escola não tinha instrumentos para limitar o grau e os níveis de sua Autonomia conforme a proposta.

A Escola capaz de atuar a partir de um novo *padrão* de qualidade de ensino deverá estar sensibilizada para os aspectos de sua identidade, esta sim determinante da construção das experiências autônomas, que possam diferenciar cada projeto educacional no sentido da valorização das características de cada comunidade. Deveria receber o apoio do Estado para *aprender* a utilizar-se da via de *mão dupla* que o governo propusera como pressuposto de sua autonomia.

O que se tem observado entretanto é que mesmo as Reformas de Ensino que se declaram enraizadas nas perspectivas de *construção de uma nova cidadania*, não enfatizam os modelos de gestão administrativa e pedagógica baseadas no resgate da identidade de cada escola, sem o qual não se pode pensar em autonomia e democracia.

Para que a Escola-Padrão alcançasse a condição de Escola Autônoma os aparatos do Estado deveriam estar disponíveis para os processos de mudança decorrentes da implantação do Programa; a escola que possa mediar a construção de uma cidadania que expresse a capacidade humana de compartilhar bens sociais, simbólicos e materiais é mais que um modelo de gestão; a gênese das concepções por trás do modelo de gestão determinam a qualidade dos processos de mudança.

No caso da Escola-Padrão ficou claro que havia uma *força* por trás das idéias do Programa de Reforma que segundo o dirigente da Secretaria da Educação alterara o espírito das escolas, a favor das mudanças.

Porque essa *força do espírito* inovador não foi suficiente para levar os projetos e o Programa de Reforma a sua plena implantação?

Os depoimentos dos líderes locais revelam que havia uma expectativa de mudanças no sentido de se melhorar condições de trabalho, salário, qualidade de ensino e aprendizagem.

Essa necessidade de mudança era uma das forças ocultas que poderiam explicar o sucesso inicial do Programa. As *forças ocultas* a que se referiu o dirigente pode ser compreendida como a marca que identifica a escola e sua história. Se houve alguma medida de sucesso na experiência da Escola-Padrão, ela tem sido apontada como as oportunidades que se teve de LER bons autores, OUVIR bons educadores (comprometidos), SUBVERTER relações hierárquicas, ESCREVER o Plano Diretor da Escola; construir consensos; encarar conflitos; apostar numa prática POLÍTICA proposta por um governo a princípio identificado com a Democracia, sobretudo pela figura emblemática do Secretário: o escritor Fernando Morais.

Esses ganhos, que não foram poucos, permitem que se estabeleçam expectativa para a construção de novas bases para o exercício da cidadania, a partir das práticas educacionais que ocorrem na escola.

Para o Governo, entretanto, esses ganhos foram considerados marginais, e não teriam maior importância na medida em que somente se o Programa fosse integralmente implantado, o sucesso teria sido relevante.

Os ganhos, no caso, eram marginais a que? Porque o Estado não teria respondido a altura da resposta das escolas, interrompendo o financiamento do Programa? Qual o eixo central da estratégia do Governo do Estado de São Paulo no período 91/94, para a EDUCAÇÃO?

Esta parece uma reflexão pertinente. E deve ser feita.

#### **AUTONOMIA E DEPENDÊNCIA — OBSERVAÇÕES FINAIS**

O Estado de São Paulo estabeleceu um contrato de empréstimo com o Banco Mundial, em 1991, como já se verificou anteriormente. Esse contrato estabeleceu condições para se efetivar, já apresentadas. Uma agenda de ações foi estabelecida em 1991, para que o Estado recebesse os 245 milhões de dólares do empréstimo.

Das ações propostas pelo Banco Mundial para a Secretaria da Educação executar, emerge um perfil de escola que vai coincidir com o perfil da Escola-Padrão objeto do Programa de Reforma. O Banco considerou 92/93, um período em que o Governo do Estado de São Paulo deveria demonstrar capacidade para implantar suas primeiras medidas e promoveu algumas avaliações desse período, cujo resultado foi considerado satisfatório.

O Banco Mundial considerou que o Programa de Reforma complementava a execução do Projeto Inovações no Ensino Básico e ampliava aspectos fundamentais para além das inovações propostas neste projeto e ampliando as experiências com a implementação daquele programa.

O que se sabe é que tanto o Governo do PMDB (91/94) como o do PSDB (95/98) estavam comprometidos com diretrizes educacionais determinadas pelo Banco Mundial, sobretudo quanto ao novo modelo autônomo de escola. Tais diretrizes deveriam ser implantadas entre 92 e 98, prazo relativo ao cronograma de desembolso das parcelas de empréstimo.

O Estado de São Paulo está comprometido pelo prazo de 15 anos com políticas educacionais pertinentes à lógica dos mecanismos internacionais de financiamento da educação.

Isto não é necessariamente, ruim. O alto nível de competência com que o Banco insere-se nas realidades nacionais, deveria *motivar* nossos dirigentes a aprofundarem o debate acerca dessas políticas.

O que impressiona é que o Banco estabelece termos de referência, que são integralmente incorporados ao processo de produção das políticas educacionais no Estado, sem que se apresente alternativas estratégicas aos processos de Reforma. Cada uma das medidas propostas pelo Programa de Reforma estavam mencionadas nos termos de referência estabelecidos entre o Banco e o Estado. Coincidentemente a reunião de *cidadãos ilustres* para legitimar o Programa do ponto de vista da sociedade através do Núcleo de Gestão Estratégica era tarefa proposta pelo Banco, em suas considerações acerca de estratégias educacionais para São Paulo.

Esses encaminhamentos *ipsis literis* talvez possam explicar o fato de a Reforma ter abandonado a perspectiva da participação da comunidade escolar como um dos elementos fundamentais na estratégia de democratização da escola. De cada escola.

O Banco Mundial em sua estratégia global deixava claro que sua meta era de inserir o Brasil no Mercado Internacional em condições de competir e para isso procurava qualificar a *força de trabalho brasileira* através da educação. Do ponto de vista do Banco a estratégia é correta.

Que o Governo assuma tais estratégias também faz sentido na medida em que o Estado representa interesses de classes que orientam-se pela mesma estratégia do Banco.

Essa característica ocorre ao longo do Relatório do Banco Mundial quando o social surge como expressão do econômico através da preconização das ações cabíveis para uma eventual Reforma do Ensino no Estado de São Paulo, marcada pela promoção de uma autonomização das práticas educacionais que deveria resultar numa conduta escolar independente, típica da cultura de empresa.

A Reforma do Ensino em São Paulo reproduziu essas concepções através dos seguintes aspectos: ao Estado caberia definir os currículos mínimos, o controle dos sistemas de avaliação, a aprovação das legislações que regulamentariam o novo modelo de gestão, a publicação dos resultados da avaliação externa da escola, a administração e repasse de recursos de financiamento as escolas.

A própria escola caberia tornar-se independente, capaz de emergir como opção de qualidade para as comunidades locais. As escolas foram encorajadas a adquirir *um status* ou valor especial no mercado dos serviços escolares. As lideranças aperceberam-se dessa competitividade sutil e esclarecem, através dos depoimentos, que mantinham-se atentos aos relacionamento com outras escolas para não se distanciarem das *escolas comuns*.

As lideranças locais intuíram o caráter experimental do projeto quando mencionaram sentirem-se num laboratório. Essa possibilidade de interpretação pode ser inferida como correta do próprio relatório do Banco, quando previa a supervisão de dois anos para acompanhamento da implantação das primeiras medidas propostas por Fleury.

Já a questão da participação fora suprimida do modelo autônomo proposto.

É possível inferir que o Programa de Reforma do Ensino de 1991, embora tenha-se constituído em fracasso para o governo, representou um avanço para

as estratégias do Banco Mundial, que pode redirecionar suas ações e corrigir alguns percursos para a efetivação de sua agenda no período de 94/98.

Estas reflexões permitem que se conclua que quando o Banco Mundial propõe a minimização da intervenção do Estado no processo de implantação e repassa para a escola a tarefa de maximizar suas capacidades na condução de seu trabalho, tornando-a competitiva e estabelecendo em termos de poder local um fluxo de consumo do conhecimento, está fortalecendo a cultura de empresa *na qual os seres humanos se transformam em indivíduos para o mercado*.

A essa perspectiva é que os educadores devem resistir, e para que se possa estabelecer as condições para a luta anti-hegemônica no campo educacional é que se torna necessário que as escolas e suas equipes trabalhem no sentido de se elevar os níveis de participação na condução do processo de definição de quais são os interesses de cada escola, no sentido da mudança. E os da educação desde um ponto de vista que considere a inclusão como princípio da construção da cidadania.

Será necessário retomar a idéia de participação na perspectiva de cada unidade escolar. Será necessário reelaborar o discurso da mudança a partir de novas possibilidades teóricas. As estratégias de resistência devem incluir um exame cauteloso, questionador e instigante dos *mecanismos da instituição educacional/escolar, de seus discursos e suas verdades*.

Se for possível superar as práticas tecnicistas pelo reconhecimento de que é possível utilizar o discurso em sua ambigüidade, como primeira estratégia de resistência dentro da escola será possível fazer *escolhas ético-políticas ...todos os dias e determinar qual o principal perigo a combater a cada dia*.

O Projeto Escola-Padrão apontou condições para a *auto-reflexividade* (sem que ela caia no *niilismo ou cinismo, ou que signifique descompromisso e irresponsabilidade*) na medida em que movimentou forças subjetivas, próprias dos processos que estabelecem mudança no processo social capazes de redefinir outras possibilidades para a ação educacional e novas estratégias.

Nessa perspectiva é possível considerar a autonomia da escola. Entretanto não se pode promover a implantação de modelo de escola autônoma numa conjuntura política autoritária.

A questão fundamental é como a própria escola e o campo político de oposição às estratégias hegemônicas já descritas podem posicionar-se de tal forma que a democratização da escola ocorra a partir de praxes educacionais apropriadas a esse contexto. A partir desses movimentos de resistência poderia se declarar que a escola construiu seu projeto a partir de práticas que indicam o grau e os limites de sua autonomia.

O lugar da resistência, em termos educacionais talvez não seja só espaço intra-escolar. Algo ocorre nos espaços inter-escolares que estabelecem fluxos diversos fazendo circular novas informações que poderão resultar num projeto alternativo para o trabalho educacional estabelecendo as condições de ruptura com o modelo da escola-burocratizada.

Os espaços inter-escolares, na rede de ensino paulista, referem-se aos *setores* locais onde as escolas estão organizadas. A setorização de práticas educacionais permite que, a exemplo do que as escolas fizeram na área em que ocorreram os levantamentos deste estudo, as comunidades locais e escolares integrem-se buscando esclarecer as estratégias de busca da melhoria da qualidade do ensino.

Estratégias dessa natureza podem traduzir-se em ações organizadas em projetos dessas comunidades. Podem envolver aspectos do projeto pedagógico, sobretudo aqueles que hoje estão identificados nos temas transversais dos Parâmetros Curriculares Nacionais.

A participação da comunidade escolar fortaleceu essa *agência* no interior do qual os processos emancipatório podem ocorrer. As contradições da escola não são empecilho para que a emancipação ocorra nesse espaço institucional. Ao contrário.

*Como todas as instituições criadas pelo homem, a escola é ambígua, mas é ambígua porque acima de tudo, é uma realidade dialética. Tem plasticidade. Pode ser transformada. Pode transformar também.*<sup>81</sup>

De fato as estratégias de participação permitem se pensar nas transformações que a escola enquanto instituição imersa na dinâmica social, pode operar.

*Nessa transformação é imprescindível também uma clara e inequívoca tomada de posição pela democracia. Os sentimentos etno-centricos já construíram e reconstituíram a barbárie. As contaminações positivistas já enterravam muito sonho, muita luta e muito heroísmo humano nas malhas de seus enganos... A escola é agência de desbarbarização.*<sup>82</sup>

O sucesso das políticas públicas, considerando sucesso o atendimento das expectativas do público, do povo quanto a suas necessidades — depende dessa opção efetiva pela democracia e pelo fortalecimento das relações que se estabeleçam nesse processo de transformação que fará surgir a escola do século XXI.

## **BIBLIOGRAFIA**

**BEISEGEL, C. R.** Educação e Sociedade no Brasil após 30, In Fausto, Boris — História Geral da Civilização Brasileira — O Brasil Republicano — Economia e

---

<sup>81</sup> Oliveira, Newton Ramos de — A Escola, esse mundo estranho in Teoria Crítica e Educação — Pucci, Bruno (Org) — Vozes, 1994 — p. 137

<sup>82</sup> Oliveira, Newton Ramos de — Op. Cit. p. 137

Cultura, RJ, Bertrand Brasil, vol. 11, p. 389.

**BRANDÃO**, Jana (Org.). *A Crise dos Paradigmas e a Educação*, São Paulo, Cortez, 1994 (Coleção Questões de Nossa Época, v. 35)

**COLL**, César. Psicologia e Currículo, São Paulo, Editora Ática, 1996.

**ENGUITA**, Mariano F. A Face Oculta da Escola - Educação e Trabalho no Capitalismo, Porto Alegre, Artes Médicas, 1989.

**EVANGELISTA**, João E. Crise do Marxismo e Irracionalismo Pós-Moderno (Questões de Nossa Época; 7), São Paulo: Cortez, 1992.

**FERNANDES**, Florestan. Fundamentos Empíricos da Explicação Sociológica, 2ª edição São Paulo, Editora Nacional, 1967.

**FREUND**, Julien. Sociologia de Max Weber, Rio de Janeiro, Companhia Editora Forense, 1970.

**GADOTTI**, Moacir e **TORRES**, Carlos (Orgs.). Educação Popular - Utopia Latino-Americana - São Paulo: Cortez: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

**GENTILLI**, Pablo A.A. e **SILVA** T.T. da (Org.). Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação - Visões Críticas, Petrópolis, Vozes, 1994.

**GRAMSCI**, Antonio. Maquiavel, A Política e o Estado Moderno, 3ª edição, Civilização Brasileira, R.J, 1978.

**KECK**, Margaret E. P.T. A Lógica da Diferença São Paulo, Editora Ática, 1991

**LEFEVRE**, Henri. Lógica Formal / Lógica Dialética, 3º edição, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1983.

**MANACORDA**, Mario A. Marx e a Pedagogia Moderna, S.P., Cortez: Autores Associados, 1991.

**MANACORDA**, Mario A. O Princípio Educativo em Gramsci, Porto Alegre, Artes Médicas, 1990.

**PUCCI**, Bruno (Org.). Teoria Crítica e Educação: A Questão da Formação Cultural na Escola de Frankfurt, Petrópolis, RJ, Vozes e São Carlos, Editora da UFSCAR, 1995.

**RIOS**, Terezinha Azeredo. Ética e Competência, 3ª edição, São Paulo, Cortez: 1995 (Questões de Nossa Época, 16)

**SANDER**, Beno, Consenso e Conflito: Perspectivas Analíticas na Pedagogia e na Administração da Educação, São Paulo, Pioneira, Rio de Janeiro: Universidade Fluminense, 1984.

**SILVA**, Carlos Eduardo Lins. Muito Além do Jardim Botânico: Um Estudo sobre a Audiência do Jornal Nacional da Globo entre Trabalhadores, 2ª edição, São Paulo, Summus, 1985 (Novas Buscas em Comunicação, v. 6).

**SILVA**, Tomas Tadeu da (Org.). O Sujeito da Educação, 2ª edição Estudos Foucaultianos, Petrópolis, Vozes, 1995.

**TOURAINÉ**, Alain. O Que é a Democracia, 2ª edição, Petrópolis, RJ, Vozes, 1996.

**TOURAINE**, Alain. Crítica da Modernidade, Petrópolis, RJ, Vozes, 1994.

**VAZQUEZ**, Adolfo Sanchez. Filosofia da Praxis, 2ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

**WEBER**, Max. Metodologia das Ciências Sociais, parte 1, 2ª edição, São Paulo: Cortez: Campinas S.P. Editora da Universidade Federal de Campinas.

**WEBER**, Max. Ensaio de Sociologia, 5ª edição, Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1982.

\_\_\_\_\_ Parâmetro Curriculares Nacionais, MEC, Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_ Veja: Reflexões para o Futuro, São Paulo, 1993

# **ANEXO I**

**ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVO DO PROGRAMA DE REFORMA  
SEGUNDO OS DIRETORES DE ESCOLA-PADRÃO ENTREVISTADOS**

| ASPECTOS POSITIVOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | ASPECTOS NEGATIVOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realmente o Ideal - Otimismo - tentar fazer algo diferente</li> <li>2. Canais abertos da Secretaria da Educação: “Era fechado a partir do momento em que abriu valorizou o pessoal de base é importante saber que seu dirigente sabe o que esta acontecendo na escola”.</li> <li>3. Tentativa de repassar recursos próprios para a escola, mexendo com um canal entupido que é o das finanças. A equipe da S.E. tentava acalmar nossa ansiedade porque tínhamos dificuldades em prestar contas. Isso foi bom mas foi uma utopia.</li> <li>4. Reconstrução da escola dotada dos equipamentos físicos que precisava.</li> <li>5. Gratificações</li> <li>6. Capacitação, reciclagem, preparar o pessoal.</li> <li>7. HTP, uma conquista, um grande ganho.</li> <li>8. Presença de coordenadores.</li> <li>9. Noção de equipe escolar.</li> <li>10. Autonomia, há espaço para a ação pedagógica.</li> <li>11. O Gosto de Liberdade. Os espaços conquistados deu muita cultura, pra quem ia fazer os cursos. Os encontros favoreceram tomadas de decisão. Deu pra crescer.</li> <li>12. Diretor e vice - Idéia de Grupo</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tirar o Fernando Morais.</li> <li>2. Formação de elite na rede falsa idéia de que a Padrão tinha tudo.</li> <li>3. Tirar o crédito de 5% destinado a financiar projetos especiais. Tirou Coordenador, Reforço.</li> <li>4. Espaço de Coordenação, Organização de Jornada.</li> <li>5. Foi válido até que perdeu o caráter educacional e prevaleceu o político.</li> </ol> |

## **ANEXO II**

**SUPERVISORA DE ENSINO**

Num primeiro momento a gente tomou conhecimento do projeto através de notícias, TV, jornais, nada oficial. Oficioso. Através dos diretores de escola que vinha nos comunicar através das reuniões o que estava ocorrendo. E também a gente estava sempre socorrendo quando foi a mudança do quadro curricular nós estivemos juntos com os 4 diretores das 4 Escolas-Padrão. A gente procurou estar junto deles, pois alguma coisa ficou meio em suspenso pois houve uma alteração no quadro curricular que não ficou bom.

O primeiro contato oficial foi só em 92, depois que as escolas já estavam em andamento; as vezes a gente chegava nas escolas pra saber como estava e eles é que nos esclareciam o que acontecia. A implantação foi feita direto com o diretor. Os delegados foram chamados também mas o treinamento deles não foi tão aprofundado.

A gente apenas acompanhou essa execução na Avaliação Externa das oitavas séries. Cada supervisor se encarregou de uma escola. Isto já em 92. Para o supervisor os treinamentos mais significativos foram os da CENP. Na FDE eram muito teóricos. O nosso maior ganho foi uma outra formação pedagógica. Que não tínhamos. Essa parte foi o ganho em termos de teorias, começamos a ler. E a CENP na parte pedagógica, foi o leme. Até então o rumo pra nós estava um pouco difícil. Assim difícil no caminho.

Ficamos divididos em dois pólos. Aqueles que estavam esperando algo do Projeto para o supervisor. Eu estava nesse. Aguardando alguma coisa. A supervisão faz parte do processo então alguma coisa sempre sobra. De fora não podia ficar. E a gente estava tomando conhecimento do processo. Só que a gente não participava.

O outro lado foi a grita. Daqueles supervisores que se sentiram lesados, na sua autoridade, no seu campo profissional. Teve esses dois lados. Quando começa todo um processo você quer participar. Esse foi um dos erros. Colegas nossos acionaram as entidades. As entidades também entraram nesse processo de grita geral.

Existiam coisa que abalaram mesmo as estruturas. A estrutura da própria Secretaria. Alguns supervisores não aceitavam de forma alguma essa mudança. E além do mais a gente ainda critica essa parte: não pode existir duas escolas diferentes numa mesma rede de ensino.

É uma diferença que você faz para o aluno, para o pai, para o professor. E isso daí choca um pouco, de momento.

A comunidade não chegou a perceber, mas entre as escolas sim. A comunidade tinha interesse em fazer opção. Uma das Padrão tinha lista de espera para a matrícula no início do ano. Eram escolas centrais, eram muito procuradas. Duas delas eram tradicionais na implantação de novas propostas.

Os quatro diretores trabalharam juntos. Todos reuniram seus professores, por área e por disciplina. Montaram o planejamento. O maior problema foi em 93, quando expandiu. Algumas escolas não conseguiram implantar a proposta.

Das mudanças importantes da Escola-Padrão o quadro curricular com mais aulas de português e matemática foi muito bom. O HTP, foi uma experiência tão boa que é aproveitada até hoje.

O aspecto mais difícil foi o da Autonomia. Cada um pensava que podia fazer o que queria. E autonomia é a pedagógica. É a participação do aluno, do professor dentro de um contexto específico. Essa autonomia pra eles, era para uso do dinheiro. Equipar a escola. Não ter que ficar prestando contas. Então vem uma burocracia tremenda com a caixa de custeio. Deu muita dor de cabeça. Numa escola comum vai implantar a APM, já é complicado. A Caixa de Custeio é muito difícil de ser implantada. Por isso nem todas as escolas conseguiram implantar.

O maior benefício da Escola-Padrão foi a mudança do pensamento pedagógico. Mudar o eu professor, eu aluno, eu diretor. Vir mais para a escola. A

escola que eu acompanhei mais de perto foi a melhor avaliada em termos de plano diretor em 92, e mudou de pensamento e de ação. Nessa escola até hoje a comunidade trabalha num projeto de leitura que as mães levam sob a orientação dos professores. Essa escola conseguiu desenvolver projetos a partir de sua vontade política.

Essa vontade política da escola depende da vontade política do diretor. O diretor é o dirigente. A partir do momento em que ele acredita no que esta fazendo, ele realiza. Hoje eu trabalho com uma Escola-Padrão (era 1995) que eu não acreditava que chegaria onde chegou. A escola cresceu demais. Há muita vontade do diretor e de sua equipe. Eles vão atrás e um empurra o outro. Eles se contagiam. Vai até a comunidade.

Todos acreditam, juntos. Os exemplos são muitos. Estamos vendo muitos professores tradicionais mudando de postura, de “cabeça”.

A supervisão ainda age de maneira administrativa. O nosso pedagógico ainda não é muito grande. Mas o pouco espaço que a gente tem numa escola a gente procura jogar situações, dando idéias que são aceitas ou não, e assim agente vai trabalhando. O nosso trabalho maior tem sido a avaliação.

Mas ainda temos muita documentação e essa documentação a gente sente necessidade de analisar e despachar porque não tem quem faça esse serviço. Nós somos a assessoria do Delegado de Ensino. Ficaria impossível funcionar a D.E. sem esse nosso trabalho. E aí o nosso trabalho nas escolas fica prejudicado. A atuação pedagógica fica prejudicada por conta do excesso de sindicâncias. Se houvesse um setor jurídico na delegacia, já aliviava.

Na Padrão o grande ganho foi o resgate do pedagógico. A parte pedagógica veio mudar a visão de muita gente. Só daquele que não quis enxergar. Até pra supervisão ajudou muito. Nós fomos bem judiadinhos e o diretor mais ainda na parte administrativa. Ela aumentou a burocracia. Acho que todos sofreram com o processo. As brechas na legislação complicou a burocracia.

# **ANEXO III**

**DELEGADA DE ENSINO**

A implantação ocorreu de forma natural. A intenção era propor uma nova política pública de educação no Estado visando a autonomia administrativo-pedagógica e visando obviamente a melhoria da qualidade de ensino.

Naquele momento a intenção foi escolher escolas que tivessem o perfil necessário ou seja que atendessem a determinados critérios técnicos e que viabilizassem de imediato a implantação, para no decorrer dos 4 anos de governo todas as escolas se tornassem Padrão. Penso que a implantação foi de forma natural. Na verdade os critérios técnicos a época eram:

- escolas de 3 períodos;
- direção presente (efetivo);
- maior número de professores efetivos
- adequação do prédio a mais completa possível que tivesse laboratório, biblioteca, etc...

Quanto a questão do diretor efetivo e professor era no sentido de dar continuidade a um projeto pedagógico. Os principais eixos da Reforma eram a Autonomia e a capacitação no sentido de motivar o trabalho pedagógico para a melhoria da qualidade de ensino.

Quanto as facilidades e dificuldades aponto como dificuldades a necessidade de trabalhar toda uma rede que precisaria de um atendimento específico naquele momento. Então a proposta não poderia ser feita em todas as escolas uma vez que dependeria de recursos financeiros para implementar a questão da capacitação, dos recursos didáticos e físicos.

A reforma caminhou de acordo com os recursos financeiros disponíveis, pois a intenção era que ao final de 4 anos todas fossem padrão. A intenção não era