

# EDUCAÇÃO E DIRETRIZES DE MUDANÇA: POSSIBILIDADE E LIMITES DO ESTADO<sup>1</sup>

ANGELA MARIA MARTINS\*

## 1. INTRODUÇÃO

Neste artigo, pretendo discutir, de um lado, algumas diretrizes educacionais elaboradas pelo governo do Estado de São Paulo e que propuseram mudanças para a organização administrativo-pedagógica do sistema público de ensino, de 1984 a 1994 e, por outro lado, realizar uma análise dos intervenientes que ocorrem, no âmbito institucional, durante o processo de implementação das reformas propostas.

O contexto político-administrativo constituirá o horizonte teórico mais amplo a partir do qual serão analisadas as possibilidades e limites de rupturas na cultura sacralizada nas políticas públicas do setor. Dessa forma, a partir de uma indagação inicial sobre as dificuldades contemporâneas do poder executivo para implementar mudanças, faz-se necessário discutir alguns dos condicionantes

---

<sup>1</sup> O presente trabalho é parte da Dissertação de Mestrado — *Educação, Mudança e Resistência: práticas profissionais e limites do Estado* — defendida na Faculdade de Educação da USP, em 1996.

\* Assistente de Pesquisa do Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas.

históricos que estruturaram o planejamento de Estado e a burocracia da área, e que devem ser considerados por não se submeterem, automaticamente, a propostas de reorganização que exigem algo mais que a simples troca de carimbos, papéis e administradores.

Invariavelmente, em diferentes esferas e através de debates e estudos realizados, há uma persistência no questionamento sobre os entraves encontrados no setor: por que as propostas de mudanças contidas em diferentes projetos político-pedagógicos não chegam até a sala de aula, modificando posturas convencionalmente tradicionais?

Parte da literatura problematiza dois aspectos relativos à dificuldade para melhoria da escola pública. De um lado, um dos aspectos diz respeito ao desempenho das políticas públicas e de suas desastrosas conseqüências: péssimos salários dos profissionais de ensino; más condições de trabalho; ausência de infra-estrutura física e humana; ausência de definição de uma carreira que transforme o magistério em profissão competitiva e falta de material didático, apenas para citar os mais recorrentes. Essa perspectiva, em determinadas situações, justifica o péssimo desempenho da escola pública, com seus altos índices de evasão/repetência e conseqüente dificuldade para formar cidadãos capazes de realizar uma leitura crítica do mundo.

Por outro lado, existe a análise sobre a excludência praticada pela escola em função dos profissionais que nela atuam. Nesse sentido, o conservadorismo e a precariedade existentes nos cursos de formação dos educadores são apontados como o elemento dificultador para realização de trabalho pedagógico coerente com as práticas culturais da maioria pobre que frequenta os bancos escolares.

Enfim, os intervenientes de toda ordem usados como justificativa para que projetos de melhoria da qualidade do ensino ofertado não sejam implementados, tendem a aparecer como questões dicotômicas que colocam, de uma parte, o péssimo desempenho do Estado na área e, de outra parte, os profissionais de ensino apontados como os responsáveis pela manutenção da repetência e péssima qualidade da escola pública, cujo desempenho profissional é denominado, genericamente, como autoritário (ou alienado) e destituído de competência técnica.

Ambas as leituras, encerradas em si mesmas, parecem incompletas para dimensionar a tensão que ocorre no imbricamento entre as propostas de mudança que acompanham os diferentes administradores de plantão e as possibilidades de concretude desses projetos, fruto de uma cultura institucional sacralizada.

## **2. ESTADO E PLANEJAMENTO NO BRASIL: A HISTÓRIA RECENTE**

A tecnocracia burocrática ao colocar o setor econômico como o grande suporte para as políticas setoriais, estruturou a forma de atendimento às demandas sociais sem contudo priorizá-las na relação. Antes de mais nada, o macro-planejamento visou acelerar o processo de modernização nas áreas de interesse para o regime militar (IANNI, 1986).

No âmbito da educação o que prevaleceu, sem dúvida nenhuma, foi a determinação de se adequar o ensino público à demanda criada pela reestruturação do mercado de trabalho, tema já exaustivamente discutido em inúmeros e importantes trabalhos.

Ao analisar a relação existente entre o Estado capitalista brasileiro e a burocracia do sistema escolar, FÉLIX (1985, p. 190) constata que a extensão do processo de burocratização é resultante da ampliação das funções econômicas do Estado intervencionista.

De fato, os planos setoriais, do período 72-85, refletiam a adequação da operacionalização das questões sociais ao projeto de desenvolvimento econômico. As propostas para uma suposta descentralização burocrática apontaram, na realidade, para uma falsa solução democrática na medida em que se alargou a capacidade fiscalizadora do Estado em todas as esferas, integrando-se suas ações num processo sofisticado de planejamento tecnocrático, centralizando-se, no entanto, os recursos financeiros no âmbito da União.

Interessante observar que o termo *federalismo de integração* - surgido nos documentos oficiais, principalmente, a partir dos anos 70 - denominava uma extensa teia de fluxos de financiamentos, empréstimos e avais, unidos pelos poder central e que configuravam transferências negociadas entre o Governo Federal e os Estados da

Federação. Na realidade, porém, a consolidação das reformas encetadas para o setor público, pelo militarismo, descaracterizou a organização federativa.

Ao indagar as razões que teriam levado o Governo J.K. à decisão de realizar um macro-planejamento de Estado, LAFER (1987) afirma que isso ocorreu em função da dinâmica e da percepção política do próprio populismo que, ao atender às necessidades específicas dos recém-ingressados segmentos sociais no mercado de consumo, precisou de novas medidas para solucionar a crise do crescimento do país, satisfazer demandas e desfazer *pontos de estrangulamentos*.

Trabalhando com os conceitos de *germinação* e *ponto de estrangulamento*, os técnicos convocados pelo governo justificaram os investimentos em energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação: atendia-se, prioritariamente, a demanda insatisfeita de infraestrutura (energia, transportes, alimentação) e criava-se infraestrutura (transporte, por exemplo).

Além disso, através de critérios diretos que estabeleciam “*a prioridade dos produtos na lista de importações*”, ou indiretos que indicariam “*os bens que seriam produzidos internamente*”, chegaram à noção de demanda derivada, provocando a percepção de interdependência da economia como um todo:

*“Essa noção de interdependência e demanda derivada levou igualmente à identificação do quinto setor do plano de metas, a saber, educação, tendo-se em vista um futuro ponto de estrangulamento de pessoal técnico que resultaria do desenvolvimento das atividades produtivas do quinquênio, como consequência do Plano de Metas”* (LAFER, 1987, p. 29).

Pois bem, a visão geral da economia brasileira e de todos os setores derivados e interdependentes extrapolou os limites até então colocados pela racionalidade administrativa, dando origem à prática do planejamento na administração pública que exercida autocraticamente durante o regime militar, provocou enormes distorções internas ao sistema.

Uma das distorções desse tipo de planejamento, sem considerar as consequências mais diretas como inchamento da máquina, expansão das relações clientelistas e consequente aumento do déficit público em

decorrência da predominância de interesses privatistas no seio do Estado, foi o planejamento centralizado exclusivamente no orçamento, deixando de lado a qualidade dos serviços oferecidos. Esse tipo de planejamento sequer se preocupou em ser normativo, se limitando a explicar procedimentos para preencher formulários.

O planejamento de Estado traz, nesse sentido, uma tensão provocada pela dicotomia entre as restrições postas para as políticas públicas em função do estabelecimento de um amplo campo de conflitos de poder e de busca da legitimidade para esse poder, de um lado, e, de outro, a necessidade de existência de uma qualidade técnica relativa à gerência administrativa do setor. Essa tensão gera, no limite, a "*síndrome dos objetivos espetaculares e dos resultados decepcionantes*" (SIQUEIRA, 1990, p. 66).

Os planos econômicos elaborados posteriormente ao Plano de Metas aprofundaram a tradição autoritária de planejar que, estendida aos Estados da Federação, se tornou poderoso instrumento de negociação com o governo central. No caso do Estado de São Paulo, a experiência em planejamento alcançou outro patamar na medida em que esta unidade federada se constitui em região privilegiada do ponto de vista econômico, social e de infra-estrutura, permitindo maior visibilidade em relação à orientação geral do planejamento na região.

No Estado de São Paulo, as funções políticas da burocracia estatal mais do que nunca foram definidas em termos de programas técnicos, organogramas sofisticados e funções básicas de organização empresarial, empregadas em nome da racionalidade administrativa e das teorias tidas como científicas na área de administração. Na realidade, estabeleceu-se uma prioridade nas atividades-meio em detrimento das atividades-fim devido à predominância da noção que norteou a formação da estrutura burocrático-administrativa baseada nos princípios que regem o mercado privado de trabalho.

Essas contradições profundas, entre discurso e prática do poder executivo, acabam por ocasionar, nas identidades coletivas, um sentimento social de exclusão cuja principal característica é a anulação do outro como interlocutor capaz de se constituir como indivíduo autônomo. No entanto, discutir a autonomia conquistada pela humanidade significa inseri-la num amplo campo de conexões,

sublinhando as dimensões constitutivas de sua complexidade - a individual e a social.<sup>2</sup>

Infelizmente, este tema - a autonomia - tem constado nos itens de programas governamentais que se sucedem como panacéia para todos os males de uma sociedade que alija exatamente o outro na sua prática cotidiana.

Os projetos e o conjunto da legislação sobre o assunto, elaborados por governos democraticamente eleitos nos últimos anos, enfatizam o binômio descentralização/autonomia como se, automaticamente, todos os fios de uma densa textura social estivessem de comum acordo e dispostos a dar a mesma acolhida a idéias alheias, gestadas no seio de um aparelho estatal com todas as suas próprias injunções.

A manutenção de uma concepção tecnocrática de planejamento para a área fez permanecer uma estrutura administrativa que realimentou a dinâmica clientelista, os apadrinhamentos, as relações locais de poder e as práticas de resistências intrínsecas às operações institucionais, bem como inerentes ao comportamento humano. As complexas organizações burocráticas potencializam essas práticas.

#### • A burocracia e os burocratas

Ao ingressar em qualquer organização, o indivíduo lentamente se despoja de suas principais características exteriores para adquirir as que prevalecem no círculo institucional. Provavelmente, se os novos atores não adotarem o comportamento comum aos demais funcionários, sofrerá algum tipo de estigmatização (GOFFMAN, 1988) que não lhe permitirá ser considerado *da casa*. Forma-se um círculo vicioso: baixos salários, desempenho profissional questionável, manutenção e/ou remoção dos respectivos cargos através de relações clientelísticas e ineficiência dos serviços prestados.

Sem estímulos e à mercê de uma cultura política secular que o movimentava por favores pessoais, os atores do setor público fazem prevalecer algumas regras no atendimento à clientela.

<sup>2</sup> Não se trata de entender a autonomia apenas como prática da liberdade abstrata coletiva, regida por contratos sociais nos termos postos pelas teorias liberais. Ver, a esse respeito, o conceito de autonomia em CASTORIADIS (1991, p. 129).

Estabelecendo relações de poder específicas sobre a veiculação de informações e tramitação de processos, eles acabam assumindo a *fachada* de funcionário público. Esse jogo de interesses, a representação da *fachada* e a identidade social desses atores variam de acordo com a composição política do Estado, a tradição administrativa do país e a força das demandas sociais (GOFFMAN, 1991).

Assim, onde prevalecem o desmando administrativo, o abuso dos poderes públicos e os interesses privatistas no seio do Estado, há a constituição de uma cultura burocrática onde a imoralidade, a irresponsabilidade, a alienação, as contradições, os conflitos e as práticas de resistências dos funcionários é diretamente proporcional ao conjunto de problemas causados pelos dirigentes desse Estado. A governabilidade, neste caso, pode ser mantida, porém, sem a legitimidade que lhe confere o poder de representar interesses realmente díspares, tanto simbólica, quanto materialmente (FARIA, 1989).

No que concerne à opinião pública ocorre um fenômeno, no mínimo peculiar: ao mesmo tempo em que condena os excessos e *mordomias* do setor público, também despreza aqueles que passando por um cargo no aparelho de Estado, não souberam desfrutar do mesmo em benefício próprio.

Forjar seu padrão de desempenho, portanto, dentro dos padrões estabelecidos por normas sociais, legais e políticas implica em possuir conhecimento desse contexto e, dessa forma, certo poder de manipulação das informações. Sem se constituir no poder em si do Estado, esses atores sabem que o representam, interpretando suas leis, regulamentando-as e aplicando-as. Ao interpretá-las e aplicá-las o denominado burocrata adota uma série de procedimentos que legitimam o processo administrativo e lhe conferem essa poderosa autoridade anônima de falar em nome de uma entidade abstrata para o público: o Estado.

Várias são as decorrências dessa situação: há invariavelmente uma distância entre o que reza o conjunto normativo legal e sua interpretação ocasionando, nesses casos, o exercício do poder em função do ator encarregado de aplicá-la. O mesmo se pode dizer em relação à forma de aplicação que resultará também de seu

entendimento sobre a questão. E assim ocorre na sua regulamentação, no tempo de execução, nos atos complementares e no uso ou não da força para cumprimento de ordens legais.

Há em todo esse ritual administrativo um grande espaço para prevalência de uma certa autoridade particular formada em decorrência de circunstâncias mais estruturais, permitindo o exercício de um poder específico. Como possibilidade de reforçar seu padrão de desempenho, a função pública exige um procedimento interno que estabelece uma relação externa fundamentada sobre regras, valores, normas e condutas.

Essas relações de conflito estão fundamentadas na representação de um cotidiano que exige não apenas seu engajamento exterior através de uma conduta social, mas permite que ele se confunda e assuma como sua identidade, o conjunto de valores identitários do grupo ao qual pertence naquele momento (GOFFMANN, 1988).

A necessidade de regular, planejar, controlar e verificar retornos disseminou-se, consolidando-se com a instauração dessa tecnocracia no setor público. Os novos quadros de funcionários acabaram por estabelecer padrões de comportamento simétricos à organização interna do Estado, identificando-se com o poder centralizador e auto-afirmativo. A cultura da insolência, que secularizou o pacto oligárquico, funciona hoje no interior das relações institucionais como mecanismo de manutenção do próprio emprego.

### **3. PLANEJAMENTO E EDUCAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO: BREVE HISTÓRICO (1968/1976)**

A construção de propostas para políticas educacionais tem sido, historicamente, fruto de longo processo de negociações e embates, através do qual amplos setores da sociedade civil se mobilizam para ampliar os exercícios da cidadania e defender uma escola pública, democrática e de qualidade.

O texto constitucional de 1988, decorrente desse processo de negociações, apontou para a viabilização da escolaridade fundamental, para a erradicação do analfabetismo, a expansão e definição do ensino

médio, a partir do princípio descentralizador que delineava novos patamares para a relação entre a Federação, os Estados e Municípios.

O reordenamento jurídico-político do Estado, levando-se em conta o momento histórico específico em que foi formulado, de absoluta crise de legitimidade e autoridade do executivo, obedeceu a eixos descentralizadores definidos por setores de oposição durante anos e, de certa forma, concretizados pela nova Constituição, colocando a necessidade de equacionar o novo papel assumido pelos municípios em sua relação com os Estados.

Dessa forma, retomou-se o discurso da necessidade do *planejamento integrado* sob outra perspectiva: a de cumprir as determinações constitucionais que representavam as reivindicações de amplos setores organizados do magistério e que previam a erradicação do analfabetismo e a concretização da escola de 8 anos.

O Estado de São Paulo, nesse contexto, apresenta peculiaridades definidas pela história do desenvolvimento de sua rede escolar, marcada por um inegável avanço conquistado pelo magistério público paulista e pelos movimentos sociais, no que diz respeito à pujança de oferta do ensino em todos os níveis.

O poder público paulista, historicamente, tem assumido a exclusividade no atendimento à demanda do ensino de primeiro grau, em detrimento de uma maior participação do poder público municipal.

O sistema educacional do Estado de São Paulo tem apresentado grande porcentagem de pessoas escolarizadas em relação aos outros Estados, porém, ainda está muito aquém do que seria de se esperar de um Estado com este perfil econômico e que tem gasto prioritariamente com a função "Educação e Cultura", nada menos que uma média de 21,3% (participação percentual relativa à despesa total realizada pelo Estado; média de 1978 a 1988).<sup>3</sup>

A demanda por educação pressionou a expansão da rede física ocasionando um paradoxo: uma rede escolar antiga e já inadequada,

<sup>3</sup> Essa aplicação, no entanto, vem diminuindo sensivelmente a partir de 1983, acentuando-se sua queda em 1986. Mais de 50% dos recursos da função são investidos no 1º grau e representam um investimento 3 vezes maior do que o investimento de todos os Estados do Nordeste na expansão desse nível de ensino. Dos recursos para a educação (Tesouro do Estado, T.E.; Quota Estadual do Salário Educação - QESE e Recursos próprios/recursos federais), os recursos do Tesouro do Estado são responsáveis por 80% do orçamento da Pasta (90% são gastos com pagamento de pessoal e o restante com despesas administrativas) (SEESP, 1989).

crescendo à mercê das pressões dos movimentos da população, de um lado, e, de outro, dependente das relações político-clientelistas localizadas. Essa situação gerou capacidade ociosa (ao examiná-la através de dados globais e absolutos) e, ao mesmo tempo, déficits verificáveis nas regiões periféricas das cidades de médio e grande porte e em toda região metropolitana.<sup>4</sup>

Entre 1960 a 1987, a matrícula de 1º grau cresceu cerca de 225%, principalmente no quinquênio 1960/65, quando a população de 7/14 anos apresentou taxa de crescimento de 71%. Neste quinquênio, as matrículas aumentaram 49%, sem conseguir atender toda a população demandatória. Nos quinquênios seguintes, a matrícula cresceu proporcionalmente mais do que a população escolarizável, o que significa que parte da população, sem acesso ao sistema educacional, passou a tê-lo.

O planejamento educacional no Estado de São Paulo, no entanto, começou a ser elaborado de maneira mais sofisticada, ou seja, com a utilização de dados estatísticos, sócio-econômicos e demográficos, a partir da década de 70.

No momento em que o regime militar iniciava um processo de institucionalização, reorganizando, dentre outras questões, o escopo dos serviços prestados, o Estado deflagrou processo de adaptação às diretrizes mais amplas do Governo Federal, instituindo o Grupo Executivo da Reforma Administrativa - GERA - e os grupos setoriais.

O Decreto 47 830/67 criou os Grupos de Planejamento Setorial e colocou-os sob as diretrizes estabelecidas pela Secretaria de Economia e Planejamento. Dentre as funções dos Grupos, as que mais ressaltam são as relativas ao processo de regionalização. A insistência em descentralizar atividades setoriais aparece concomitante e paradoxalmente às propostas de reorganização das mesmas, cujo processo levou as Secretarias ao estágio atual de gigantismo. Descentralizar as atividades, centralizando fortemente os recursos numa super-secretaria - a de Economia e Planejamento - posteriormente desmembrada, foi o caminho encontrado pelo poder

---

<sup>4</sup> Ressalte-se que, em 49 anos (1900/1949) o Estado construiu 613 prédios escolares. Em 38 anos (1950/1988), foram construídos 5.299, sendo que 76,2% das construções se concentraram entre 1960/1988 (SEESP/Banco Mundial. Projeto IEB/CB/JU, 1989).

público estadual, à semelhança do federal, para estabelecer distância entre o discurso e a prática: apesar das argumentações aparentemente democráticas, favoráveis ao fortalecimento do poder local, iniciou-se arbitrário processo de concentração de recursos financeiros e administrativos.

Os Grupos de Planejamento, contudo, ainda podem ser avaliados positivamente em relação à fase posterior, quando se institucionalizou o sistema de planejamento através da Secretaria de Planejamento, pois eram pequenos, vinculados ao Governador, desvinculados da burocracia tradicional e independentes de articulações políticas (BARROS, 1987, p. 117).

Durante o crítico ano de 1968, as medidas de reforma administrativa foram aceleradas. No âmbito da educação, duas delas foram de suma importância: a estruturação do sistema financeiro interno, através do Decreto 51 169/68 e a Lei 10 038/68, que dispunham sobre a organização do sistema de ensino. Por essa Lei, os estabelecimentos de ensino médio e superior poderiam se organizar didática e pedagogicamente, restando à Secretaria de Educação a incumbência de organizar o regimento interno apenas dos estabelecimentos de ensino primário. Facultou, ainda, aos municípios, a criação dos Conselhos Municipais de Educação.

As regiões administrativas do Estado, bem como a posterior expansão das Divisões Regionais de Ensino, se transformaram em aparato fundamental para o processo de negociações político-clientelistas entre a administração estadual, prefeitos, vereadores e deputados estaduais para repasse de recursos e ampliação dos serviços oferecidos. De 1969 em diante, consolidou-se o processo de expansão da máquina burocrática em torno do entendimento político-partidário num âmbito mais restrito ainda, na medida em que o voto popular não fazia parte, naquele momento, do triângulo formado pelo executivo, legislativo e pelos movimentos sociais ativos. As relações clientelistas se estreitaram na busca do fortalecimento da parceria com o mediador mais forte: o poder federal, principal detentor de recursos e favores.

A exposição de motivos do orçamento de 1970 é peça fundamental para o entendimento do processo de reestruturação da política econômica no Estado, como decorrência da política

econômica global estabelecida pelo regime militar e que norteou todas as políticas setoriais.<sup>5</sup>

Pela segunda vez consecutiva, o orçamento-programa elaborado no final de 1969, continha não poucas inovações: distinção entre o orçamento-programa do Estado e a proposta orçamentária, de forma a separar o instrumento de planejamento de governo - que era o próprio orçamento-programa - do ato formal de aprovação dos recursos necessários à execução dos programas; *separação mais nítida entre o orçamento-programa anual e o orçamento plurianual de investimentos, sem quebra da vinculação que deveria existir entre eles; estruturação do orçamento-programa anual em programas, sub-programas e projetos que abrangem tanto os serviços existentes como a sua ampliação, observada a diferenciação unicamente no nível de sub-programas e projetos; desdobramento dos recursos financeiros em custos fixos e variáveis, a fim de serem imediatamente identificadas as despesas obrigatórias que o Estado assumiu, independentemente do volume de serviços e, ainda, permitindo a análise mais detalhada dos custos variáveis, em função dos custos fixos; estabelecimento de correspondência entre o programa e a unidade de despesa, eliminando-se o conceito de seção funcional.*

Todos os esforços, encetados pelo Grupo Executivo da Reforma Administrativa para reestruturação dos serviços públicos no Estado de São Paulo, se concretizaram, na área educacional, através do Decreto 7510/76, que regulamentou a estrutura da rede estadual de ensino, concentrando a ação da Secretaria da Educação no ensino de 1º e 2º graus. O 3º grau passou a ser gerido pela Coordenadoria do Ensino Superior do Estado de São Paulo - CESESP, posteriormente absorvida pela UNESP. Montou-se, assim, uma estrutura burocrática gigantesca que, com o passar dos anos, sofreu intenso processo de inchamento.

Suas funções administrativas originais sedimentaram-se em práticas conservadoras, cristalizadas em procedimentos meramente burocráticos. Na medida em que as gestões se sucediam, e os centros de execução mostravam dinâmicas de resistências face às diretrizes de

<sup>5</sup> A experiência do orçamento-programa começou, na realidade, em 1968, com o objetivo de superar a desvinculação dos programas físicos em relação aos cronogramas financeiros. No entanto, na medida em que esses orçamentos apenas consolidavam proposições dos órgãos setoriais, não ocorreram orientações gerais para a administração pública estadual (BARROS, 1987, p. 118).

mudança, novos órgãos - ou novas funções - se sobrepunham aos já existentes, provocando reformas formais ou informais na estrutura montada pela Lei 7510/76 e que respondiam, na realidade, às diferentes necessidades estabelecidas pelas administrações que se sucederam.

Confirmando a tradição político-administrativa brasileira que interrompe programas de governo e provoca fissuras no planejamento das políticas públicas, a Lei 7510/76 sofreu 15 modificações por Decreto e 34 por Resoluções entre 1981 e 1987.

Independente disso, as funções dos diversos órgãos permaneceram invariavelmente as mesmas: à Coordenadoria do Interior e da Grande São Paulo (CEI/COGSP) coube a tarefa de gerenciar a rede; à Assessoria Técnica de Planejamento e Controle (ATPCE), a de planejar e controlar; à Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP), a de normatizar e orientar pedagogicamente; ao Departamento de Recursos Humanos (DRHU), a tarefa de gerenciar recursos humanos; às Divisões Regionais de Ensino (DREs), atualmente extintas, a tarefa de gerenciar regionalmente e às Delegacias de Ensino (DEs) a de supervisionar sub-regionalmente.

Isto, em tese. Na prática, as funções explicitadas na referida Lei são concorrentes para a administração da SE como um todo, permitindo a ausência de clareza nas funções de cada órgão e a diluição de compromissos. Empurra-se para cima ou para baixo o problema, provocando morosidade, excesso de burocracia, prejuízos financeiros e morais, configurando um processo de excessiva formalização que, tende, *"através da imposição da disciplina via sistema de recompensas e punições, a estimular o apego às regras, em prejuízo dos fins últimos da organização. Os meios se transformam em fins, dificultando a adaptação da organização a novas exigências"* (MOTTA, 1986, p. 85).

Além das disputas entre os órgãos para delimitação de espaço político - isto implica na manutenção de altos cargos para o "staff" alocado nos centros de decisão - as administrações que se sucedem interrompem projetos com grande facilidade, dependendo dos

interesses do gabinete de plantão. As disfunções se agravam e a organização se deteriora gradativamente, num grande círculo vicioso.

Dessa forma, constituída particularmente ao longo dos últimos 25 anos, a estrutura atual apresenta distorções na utilização de seus níveis hierárquicos, na equalização entre suas atividades-meio e atividades-fim, na indefinição da função nos cargos de direção e dos órgãos executores - caso das Delegacias de Ensino - e gestores - Coordenadorias e Gabinete. As funções dos órgãos são concorrentes entre si e encontram-se diluídas no sistema. Conduzem à sobreposição de atuações, duplicam as verbas gastas e são responsáveis pela morosidade burocrática.

Acrescente-se que são desempenhadas por atores que, ao representarem papéis para os quais são chamados sem consulta prévia ao roteiro, desenvolvem ampla rede de resistências - dissimuladas ou não.

#### **4. A (EX) TENSÃO DAS PROPOSTAS DE MUDANÇAS**

Os cargos e funções intermediárias do setor educacional, particularmente, diretores, supervisores, assistentes técnicos de ensino, de direção e professores comissionados, exercendo funções técnicas, receberam forte apelo para participarem do processo que se instaurava no Estado com a eleição de um governador de oposição, em 1983. O fenômeno não se constituiu num fato meramente regional. O período de transição política, evidentemente conservador, teve início muito antes da eleição do presidente Tancredo Neves pelo colégio eleitoral e se expressou através de um clima de euforia nacional com a campanha das Diretas-Já.

A participação intensa da sociedade civil, no debate político, trouxe à tona, através dos meios de comunicação, questões bastante discutidas nos meios sindicais e acadêmicos e que corporificaram verdadeiros jargões na política institucionalizada. Dentre os que mais apareciam na mídia, destaque-se o tema relativo à necessidade de prestigiar os poderes locais, através da descentralização e participação democrática.

Nesta expressão genérica, se encontrava implícita a necessidade de ampliação dos exercícios da cidadania, legitimando-se os canais institucionais por onde escoariam parte das insatisfações dos movimentos populares, por um lado, e, por outro, aparecia, subjacente a isto, a transferência de responsabilidades por parte de um poder fortemente centralizado e proporcionalmente desgastado.

A proposta de governo priorizava o binômio *participação/descentralização*, levados a efeito nas áreas administrativas e judiciária, através da criação de 42 regiões de governo, dos conselhos de prefeitos, dos consórcios intermunicipais, da descentralização no processo de elaboração do orçamento e fixação de prioridades regionais, do juizado de pequenas causas etc.

Nas áreas de promoção social, educação e saúde, as medidas foram tímidas e perfaziam muito mais um conjunto de medidas administrativas do que compunham propriamente um horizonte político definido pela descentralização: criação dos fundos municipais de solidariedade, incentivo à produção local de alimentos, municipalização das construções escolares, médicos nomeados pelos prefeitos etc.

No entanto, as políticas de promoção da participação careceram, todas elas, de um vigor dos movimentos e reivindicações populares que perdurassem a despeito dos incentivos oficiais.

Uma estranha simbiose entre autoridades e militantes dos partidos de oposição compunha as mesas de negociação do período em pauta, desfigurando, de uma certa forma, os padrões tradicionais de pressões e atendimento às demandas.

As esferas estaduais e municipais, recém saídas de um período histórico prenhe de exceções normativo-legais, operavam cada uma e em cada área setorial, a seu modo, buscando saídas para confrontos que, inusitadamente, ocorriam sob patrocínio do próprio poder executivo. CARDOSO (1988) enfatiza que muitos dos agentes, então alocados no aparelho de estado e dirigentes dos equipamentos sociais, com experiência política anterior em partidos clandestinos, promoveram reuniões de organização de setores dos movimentos sociais, sem explicitar papéis e funções para atores que se encontravam em pólos diferenciados.

Face à prevalência de um poderoso ator social - o Estado - e diante da vulnerabilidade de um outro ator - a sociedade civil - os primeiros anos do chamado período de transição conservadora, se caracterizaram pelo desenvolvimento de programas de governo que conquistaram resistências proporcionais à amplitude das pautas propostas.

A concepção ampla de participação democrática, em voga no Estado de São Paulo, refletia, antes de mais nada, o momento específico de instauração de um governo estadual que dialogava com os setores oposicionistas mais do que os anteriores. Diante da conjuntura nacional, com determinados segmentos da sociedade civil pressionando por reformas urgentes, a administração estadual paulista representou a efetivação de algumas mudanças no plano da educação, há muito tempo requeridas pelos meios acadêmicos e sindicais, ainda que algumas tímidas e, outras, controvertidas.

O que não esperavam os denunciadores da crítica situação dos setores sociais, era que a tecnoburocracia e seus correlatos, possibilitaram a cristalização de comportamentos adjacentes ao poder de Estado, acomodados a negociações corporativas, e que as práticas de resistência durante o período militar geraram relações simétricas aos conflitos intrínsecos a esse poder: para sobreviver dentro das instituições - ou fora delas - parte das projeções negativas havia sido transferida aos atores sociais.<sup>6</sup>

Muitas das críticas apontadas por setores sindicais de oposição e parte das propostas elaboradas pelo poder público, se assemelhavam no encaminhamento de proposições. Comparando-se, por exemplo, as Resoluções do I Congresso Estadual de Educação, promovido por todas as entidades do magistério paulista, em 1982, e as propostas apresentadas pela Secretaria de Educação, particularmente, no período 83/84, observa-se que ambas as esferas apontavam para a mesma direção, pelo menos no discurso. Se do discurso e, portanto, das intenções à execução o caminho desvelado tomou rumos imprevisíveis, resta equacionar a imprevisibilidade.

<sup>6</sup> A prática de resistência, nesta discussão, pode ser analisada de acordo com a concepção de Foucault, segundo a qual, ela não constitui uma substância, pois "(...) ela não é anterior ao poder que (...) enfrenta. Ela é coextensiva a ele e absolutamente contemporânea (...). Para resistir, é preciso que a resistência seja como o poder...tão inventiva, tão móvel, tão produtiva quanto ele (...)" (FOUCAULT, 1979, p. 226).

Democratizar a escola pública, formar cidadãos críticos e participantes, promover ampla reforma administrativa para racionalizar recursos e acabar com o excesso de burocracia, melhorar a qualidade do ensino ofertado, sem deixar de atender à demanda, propiciando melhores condições de trabalho aos professores com remuneração justa, eram os principais itens do programa de governo posto em discussão a partir de 1983.

Os efeitos não-programáveis entre a articulação política realizada em todos os níveis - sindical, parlamentar, acadêmico - para selar acordos em torno do Programa de Governo e a sua tradução em realidade, provocou uma ruptura que lentamente foi constituindo e sendo constituída por uma forte sensação de desalento, ausência de perspectiva, insegurança e recrudescimento de comportamentos autoritários, resistentes - na ambivalência de suas práticas.

A edição de novas regras oficiais, expressas em resoluções, decretos, portarias etc., não bastou para modelar novas subjetividades, quando as que estavam postas para as identidades profissionais foram constituídas ao longo de anos de relações autoritárias e clientelistas.

O louvor das medidas preconizadas e das ações encetadas ficou por conta da iniciativa em si que, levada adiante, provocou fissuras, proporcionando algumas mudanças nas atitudes dos atores em cena, bem como o repensar de condutas conservadoras. Os limites para o aprofundamento dessas conquistas, foram postos por (ex)tensas e (in)tensas redes de relações estabelecidas no âmbito próprio organizacional e, fora dele, nos espaços conquistados por entidades.

#### • **Descentralização, descentralizações: as propostas de reforma**

Sem elaborar um *Plano Estadual de Educação*, o Governo Montoro trabalhou sobre projetos voltados para a melhoria e a democratização da escola pública, embora, no percurso, de fato, o fator *imprevisibilidade* tenha sido uma constante.

Em 1983, ocorreram dois grandes eventos: em julho o Decreto 22.563 instituiu o Fórum de Educação do Estado de São Paulo, e, ao mesmo tempo, chegava às Delegacias de Ensino e Unidades Escolares

o *Documento Preliminar para Reorientação das Atividades da SE do Estado de São Paulo*, denominado *Documento nº 1*.

O Fórum foi criado com o objetivo de promover debates sobre as diretrizes e bases da educação nacional e do ensino de 1º e 2º graus, sobre a estrutura e o funcionamento do sistema educacional, em geral, e do sistema estadual de ensino, em particular. Pretendia, também, favorecer discussões entre os órgãos da Secretaria de Estado da Educação e as entidades, grupos ou pessoas interessadas na educação, além de propor recomendações e apresentar projetos para a solução dos graves problemas do ensino.

O *Documento Preliminar para a Reorientação das Atividades da Secretaria* (1983) continha as diretrizes políticas gerais para implementação de programas e projetos de mudança que expressavam os anseios dos setores mais organizados do magistério, fundamentadas na produção acadêmica da área. Veiculava informações, principalmente, sobre a estrutura, organização e funcionamento da escola, o estrangulamento nas séries iniciais, a seletividade do ensino, o curso noturno, o magistério.

A leitura e a discussão desse documento, por toda a rede de ensino do Estado<sup>7</sup>, tinham o objetivo de desencadear o processo de democratização do ensino e da escola. Os órgãos centrais da Secretaria trabalharam na compilação, análise e síntese dos relatórios produzidos após as discussões pelas escolas, Delegacias de Ensino e Divisões Regionais.

De um modo geral, os resultados das referidas discussões apontavam como agravantes para implementação das políticas na área, a ausência de diretrizes coerentes capazes de superar a situação dicotômica posta pela tensão entre expansão de oportunidades e a qualidade do ensino ofertado.

No entanto, os impedimentos colocados pelo sistema foram de tal ordem, que se delineavam duas administrações: a dos dirigentes que se revezavam à frente da Secretaria e seus centros de decisão, acompanhados de sua *entourage* — homens de absoluta confiança do Executivo que elaboravam projetos para a reforma do ensino público,

<sup>7</sup> Em algumas regiões do Estado participaram das discussões a comunidade e representantes de Câmaras Municipais.

deixavam os órgãos gestores nas trocas administrativas — e um quadro de funcionários mantidos indefinidamente.

Partindo de eventos significativos realizados desde 1983, particularmente, dos resultados obtidos a partir das discussões em torno do *Documento Preliminar* para reorientar as atividades da Secretaria da Educação, e do I Fórum de Educação do Estado de São Paulo, a Proposta de Reforma Administrativa (FUNDAP, 1984, vol. 1, 2 e 3) expressava muito mais as bandeiras genéricas de setores organizados e democráticos do magistério, do que propriamente a vontade política do executivo de intervir efetivamente na estrutura.

As rupturas político-administrativas colaboraram também para a descontinuidade de propostas educacionais que poderiam aprofundar o processo de reforma da escola pública estadual e ampliar suas conquistas. Os programas desencadeados nas três administrações apresentaram descontinuidades e contradições que impediram importantes avanços.

Sublinhe-se que o Projeto “*Antecipação da Escolaridade*”, desenvolvido na região da Grande São Paulo, em 1985 e 1986, desviou recursos humanos, financeiros e institucionais do Ciclo Básico, proclamado como meta prioritária da Secretaria da Educação.

As tímidas propostas de reestruturação administrativa do setor educacional, não saíram das gavetas dos dirigentes, com limitadas exceções. A FUNDAP encaminhou à Secretaria de Estado da Educação proposta de reforma administrativo-organizacional extremamente tímida, mas que continha algumas medidas descentralizadoras que seriam aprofundadas posteriormente.

Na realidade, tal proposta tentou criar canais institucionais para inverter o caminho percorrido na elaboração da política educacional: o ponto de partida deveria ser a própria escola e as delegacias de ensino, viabilizando um dos itens constantes no Programa do Governo Montoro - Participação e Descentralização.

Seu maior equívoco, não desarticular a estrutura do sistema começando pelos órgãos centrais, foi, no entanto, o que permitiu a emergência da situação ambivalente oportuna para aquele momento. Muitos conflitos vieram à tona, em função de problemas decorrentes do gigantismo da Secretaria. Pela primeira vez, após quase vinte anos,

atores alocados nos órgãos da Secretaria e ávidos de ação, passaram a criticar o desempenho do setor, a morosidade e o excesso de burocracia nos fluxos de procedimentos para o planejamento da área.

No entanto, algumas ressalvas começavam a ser feitas quanto à construção da escola desejável, frente à escassez de recursos físicos, materiais e humanos. As condições para sua implantação, porém, não diferiam dos temas exaustivamente debatidos. Mais uma vez, na proposta de reforma encaminhada, consta a necessidade de delegar *autonomia à escola para execução de tarefas administrativas*. Outros itens diziam respeito à maior participação comunitária no âmbito interno e conquistar possibilidades para desenvolver ações integradas e capacitar recursos humanos.

O relatório enfatizava, ainda, que, esse modelo de escola, deveria nortear o funcionamento dos demais órgãos do sistema, particularmente os gestores, normatizadores das práticas escolares, demonstrando coerência em relação à inversão na concepção sobre a efetividade dos serviços educacionais: a nova divisão de trabalho proposta privilegiava a atividade-fim.

A Proposta previa quatro ações fundamentais para que o sistema educacional paulista começasse a sair da extensa letargia em que havia mergulhado: a) transferência de recursos às Associações de Pais e Mestres para compra de material de consumo para as escolas; b) transferência de recursos aos municípios para a execução de programa de assistência ao escolar; c) transferência de recursos aos municípios para os programas de construção escolar; d) transferência de recursos para APMs em caráter experimental, para contratação de algumas categorias de pessoal que prestariam serviços às escolas.

No entanto, o item relativo às unidades sub-regionais e regionais é o que mais interessa aqui por conter algumas medidas, como já assinalado anteriormente, colocadas em funcionamento na rede. Segundo a Proposta, (FUNDAP, 1984) as Delegacias de Ensino deveriam se transformar em Unidades de Despesa, em nível de Divisão, e as Divisões Regionais em unidades orçamentárias, em nível de Departamento.

A implementação das *novas* funções das unidades sub-regionais e regionais, no entanto, não se deu sem traumatismos e imprevistos.

Outras indicações de mudança foram apontadas no mesmo projeto em nível de unidade escolar: para o conselho de escola, a direção, a orientação técnica, o corpo docente e a APM. Em relação a estes itens, no entanto, a mudança significativa ocorreu na transformação do conselho de escola em órgão deliberativo.

O conjunto de fatores expostos anteriormente, levou a Secretaria de Educação a adotar medidas descentralizadoras, no que diz respeito aos programas de Merenda e Material Escolar, dentro da estratégia de municipalização desses serviços para assegurar a permanência da criança na escola.

Não foram, porém, apenas esses os programas que passaram por processo de reformulação objetivando descentralizá-los. A contratação de pessoal administrativo também foi reformulado, em nome da complexidade existente na estrutura burocrática, através do PROMDEPAR - Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual - e da contratação, via iniciativa privada, através do BANESER - Banespa S/A Serviços Técnicos e Administrativos.

A justificativa para essas medidas apontava para o quadro grave de deficiência de funcionários nos órgãos executores da rede - Delegacias de Ensino e escolas - sem se referir, evidentemente, à possibilidade de *realocamento* de servidores no caso de uma reforma administrativa.

Em documento intitulado "*Plano de Aplicação do QESE/88*" e "*Plano Executivo/87*" (1988), a Secretaria se referia à grave situação das escolas, cujos quadros incompletos de funcionários não-docentes impediam que a organização do trabalho fosse bem sucedida, pois a ausência de serviços burocráticos estruturados de acordo com as necessidades da clientela, tinha um impacto negativo sobre a prática pedagógica.

As preocupações do documento gravitavam em torno da imagem desgastada da administração pública estadual, em virtude do péssimo estado de manutenção preventiva da rede física, "*onde os pequenos reparos não são feitos a tempo de evitar que se tornem problemas maiores e mais sujeita à deterioração evitável*".

Ao tecer considerações sobre os problemas gerados por contratações irregulares, o documento apenas sublinhava que a questão não estaria resolvida com a contratação dos profissionais pela administração direta, devido à prevalência de negociações corporativas entre funcionários e gestores locais, para transferências de escolas em virtude de residências mais próximas, onerando novamente os cofres públicos.

Através de instrumento legal - o Decreto 27.265, de 05 de agosto de 1987 - o Estado estabeleceu as bases de *convênio entre as partes*, abrindo flancos para um mecanismo que, em tese, poderia sanar temporariamente o quadro insuficiente de funcionários administrativos, pudesse ser utilizado nas intrincadas negociações clientelistas que incharam o BANESER e outras estatais.

No que diz respeito à descentralização da merenda e do transporte escolar, o programa passou a ser coordenado pelo DSE - Departamento de Suprimento Escolar - e a responder pelo padrão nutricional, pela distribuição de equipamentos e materiais permanentes, bem como pela proposição de convênios com as prefeituras e entidades privadas. Segundo o mesmo Documento, os municípios teriam condições de "*eleva o padrão nutricional, reduzir custos e estimular a economia local*".

Os dois sistemas permaneceram em funcionamento no programa de merenda escolar. Os dados, no entanto, apontam a adesão crescente que ocorreu dos municípios entre 1984 e 1988 ao sistema descentralizado, evidenciando de alguma forma as suas vantagens, mesmo diante dos obstáculos ainda persistentes, tais como a defasagem de recursos pelo Estado face à despesa total, a sobrecarga dos municípios com a compra de equipamentos e instalação das cozinhas nas escolas, e o mecanismo moroso dos convênios que retarda o repasse dos recursos para as prefeituras.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> "Os gastos totais com merenda, com exceção do ano de 1982, estiveram em toda a década em nível superior àquele do ano de 1980, embora com taxas negativas de crescimento anual, nos anos de 1981, 1983 e 1984. A partir daí, a merenda centralizada que atendia, em 1983, cerca de 73% dos alunos beneficiados e correspondia, em 1984, a 1,93% dos gastos da Secretaria, passa para 0,45% em 1987 e 1,33% em 1988, atendendo cerca de 20% dos alunos; a merenda descentralizada que correspondia a 1,38% do total dos gastos da Secretaria em 1984 (ano inicial da implantação do programa), tem esse percentual elevado para 2,4% em 1988, atendendo, portanto, 80% da clientela" (SEESP/ATPCE/ETASED, 1988).

Dentro da estratégia de descentralizar recursos para dinamizar gastos cotidianos com material escolar e o consumo da escola, os mesmos foram enviados diretamente aos diretores, a partir de 1984, para compra na própria localidade, não tendo ultrapassado 1,8% dos gastos totais da Secretaria. No que diz respeito às despesas com transporte de alunos, estas referiam-se ao repasse de recursos pela Secretaria aos municípios que participavam do Programa Transporte de Alunos.

Tais recursos custearam a contratação de empresas de ônibus para a locomoção de alunos residentes na zona rural onde inexistia o 1º grau completo, até a sede do município. Em 1984, estes gastos significaram 0,5% dos gastos da Secretaria, tendo decrescido até 1988, quando representaram 0,18%. Não correspondiam a mais do que 20% da despesa total dos municípios, com o transporte escolar.

No entanto, o que tem ocorrido no caso de repasses de recursos aos municípios, seja para merendas, transporte ou reforma e construção da rede física, está além das questões meramente técnicas expostas nos extensos relatórios oficiais. Na realidade, é que todos esses programas que se estenderam, invariavelmente por todo o Estado, tiveram impactos diferentes de acordo com as características sócio-econômico-demográficas das regiões, e das prioridades nas políticas públicas implementadas pelas instâncias municipais.

Não cabe discutir o tema *municipalização do ensino*, neste artigo, porém, ressalte-se que todos os programas voltados para descentralizar ações educativas resultaram, por um lado, em repasse de encargos para esferas locais, com retorno ainda duvidoso. Por outro, os municípios não podem abrir mão de sua responsabilidade com relação à escolaridade básica, visto que a Constituição/1988 os coloca em destaque para o atendimento de demanda pré-escolar.

De um modo geral, a administração da SEESP, de 1987/1989, centrou o discurso oficial na necessidade de modernizar o sistema estadual de ensino, buscando reformular procedimentos de planejamento.

Em junho de 1987, a Secretaria enviou suas diretrizes para serem debatidas nos diversos níveis do sistema, cujo objetivo maior

era especificar a política do Governo para o setor e recuperar o ensino público através de quatro ações fundamentais. Uma delas, era

*“democratizar e modernizar a gestão do sistema educacional, possibilitando aos seus profissionais e à comunidade decidir sobre a escola pública de maneira participativa e dando ao sistema maior agilidade e eficácia”* (SEESP/ATPCE/ETASED, 1987).

O discurso sobre a necessidade de modernizar e racionalizar o sistema, permaneceu ao longo das administrações dos Secretários que se sucederam, evidenciando uma postura, no mínimo, equivocada.

A introdução de pequenos mecanismos que solucionassem alguns impasses no fluxo de informações burocrático-financeiras, se sobrepos a um aparato normatizador e complexo, se configurando muito mais como artifícios introduzidos num cotidiano já repleto de instrumentos norteadores de procedimentos. As decisões permaneceram, sempre, em nível central:

*“Os Planos de Aplicação, neste momento, contém Projetos e Atividades que refletem as decisões dos órgãos centrais e se organizam numa estrutura programática ampla que possibilita o atendimento educacional em nível do Estado”* (IDEM, 1987).

É interessante observar o discurso da autonomia delegada. O mesmo documento se refere aos projetos e atividades enquanto ações a serem **executadas** nos diferentes níveis da estrutura,

*“constituindo-se no fluxo descendente do processo de planejamento. (...) Esses planos procuram garantir condições financeiras para debates e decisões dos níveis operacionais: local, subregional e regional, gerando metas e ações que poderão demandar o envolvimento e o apoio dos órgãos centrais para sua execução, representando o fluxo ascendente do processo de planejamento”* (SEESP/ATPCE/ETASED, 1987).

A transformação das Delegacias de Ensino em unidade de despesa, aparece como uma das metas mais bem sucedidas realizadas nesse período porque permitia a

*“alocação direta dos recursos financeiros nesse nível mais próximo das Unidades Escolares, além da delegação de funções e competências próprias de outros níveis da estrutura, ampliando-se*

*com isto, sua autonomia, capacidade de decisão e agilização administrativa e pedagógica” (IDEM, 1987).*

Requisitava-se a escola e os órgãos executores mais próximos a elas, as Delegacias de Ensino, para assumirem outros mecanismos administrativo-burocráticos, em nome da mesma modernidade que instaurou a racionalidade contemporânea, como se as mudanças processadas em alguns códigos estritos desses rituais burocráticos, tivessem o poder em si, de mudar relações constituídas histórica e socialmente.

Apesar de terem se transformado em unidades de despesa, a normatização da burocracia no fluxo do sistema não teve seu raio de ação diminuída. Pelo contrário. A ampliação das competências locais, neste caso, se deu através do aumento de instrumentos legais. Numa relação de desconfiança recíproca, a invenção do cotidiano facilitou a prática de dissimulações de ambos os atores: o discurso do Estado e os receptores desse discurso.

O Decreto 29.499/89, que agrupava as escolas rurais no Estado, obedeceu à mesma lógica do discurso modernizador. Centrava a justificativa na necessidade de enfrentar os problemas vivenciados por essas escolas em relação: ao isolamento de professores e alunos; à precariedade de instalações físicas; à multi-seriação e à terminalidade antecipada, uma vez que a maioria das escolas rurais funcionava até a 3ª série do 1º grau numa mesma sala de aula.

Seus principais objetivos eram: fornecer transporte para os alunos, através de convênio com as prefeituras, sendo que 60% dos recursos deveriam sair dos cofres estaduais e 40%, dos municipais; promover atividades de enriquecimento curricular (hortas, pomares, jardins); promover atividades de aperfeiçoamento docente; integrar a escola à comunidade; receber alunos de escolas extintas; oferecer benefícios para permanência dos alunos nas escolas: merenda, material didático-pedagógico, assistência médico/odontológica e oftalmológica; contratar técnico em agropecuária para assessorar escola/comunidade.

Porém, o que se efetivou do Programa, via de regra, se restringiu ao agrupamento de escolas unidocentes, ao comissionamento de um coordenador rural nas Divisões Regionais de

Ensino e à contratação do técnico em agropecuária, via BANESER. As questões de ordem didático-pedagógicas, de um modo geral, ficaram relegadas a segundo plano.

Sem capacitação permanente dos professores e dos técnicos em agropecuária contratados, a política de agrupamento provocou uma reorganização na composição da rede física, alterando drasticamente os laços comunitários e afetivos das crianças, organizadas, até então, em torno das escolas isoladas.

O Programa, bem visto por algumas Delegacias de Ensino localizadas em zonas próximas ao complexo agro-industrial (CAI), e criticado por outras não inseridas completamente nas relações de produção do CAI, foi avaliado, externamente, por pesquisadoras da área.

WHITAKER e ANTONIASSI (1992), ao se referirem à concepção geral que o norteou, o denominaram de *ruralismo pedagógico*, uma vez que a visão dualista prevaleceu na elaboração de seus pressupostos, contrapondo um romântico mundo rural a ser preservado frente ao avanço da industrialização. O perigo desta visão está em pensar dois tipos de cidadania: a escola fornecendo os conteúdos da cultura do industrialismo aos moradores da cidade e preparando homens e mulheres rurais para um bucólico mundo de hortas e pomares que o CAI pretende eliminar da paisagem.

Novamente, neste caso, as prefeituras que se envolveram no programa, acabaram assumindo o transporte das crianças para as escolas agrupadas.

A despeito das discontinuidades administrativas e redirecionamentos políticos ocorridos na SE, no entanto, todos os programas desenvolvidos até 1989, visando a descentralização das ações, resguardaram o Estado enquanto instância articuladora dos recursos físicos e humanos. Esses projetos acabaram desaguados, porém, sob o Decreto 30.375/89, que propôs a municipalização do ensino, por Convênio.

Dentro, ainda, dos programas de cooperação ou de repasse de recursos, a Secretaria desenvolveu dois projetos-piloto visando a possibilidade de regionalizar a educação: um, em São João da Boa Vista e, outro em São Carlos.

Na realidade, o projeto elaborado para o Escritório Regional de Governo de São Carlos, visando a formação de um núcleo regional, foi elaborado em 1985, e serviu como modelo para o seguinte, o de São João da Boa Vista, elaborado em 1987. Em ambos os casos, o Secretário responsável pelos projetos era o mesmo, porém em pastas diferentes: Chopin Tavares de Lima, primeiramente, na Secretaria do Interior, e, no segundo caso, na Secretaria da Educação.

Os dois projetos apresentavam justificativas plausíveis para a regionalização da educação, contendo, inclusive, diagnósticos precisos das regiões interessadas. O que salta aos olhos, porém, é a necessidade (expressa nos objetivos) de se desvincular, completamente, o poder municipal da instância estadual, em nome de maior autonomia pedagógica e financeira.

Ora, qual autonomia passaram a ter, não apenas esses, mas os 170 municípios que assinaram o Convênio de Municipalização com o Governo do Estado de São Paulo?

O Programa de Municipalização de Educação do Estado de São Paulo fez parte do rol de projetos das políticas públicas cujos objetivos ambiciosos foram acompanhados de desconfianças recíprocas e resultados decepcionantes.

Foi apresentado como uma grande possibilidade de superação do quadro de seletividade e excludência da escola pública, não se efetivando enquanto tal. A indefinição dos termos do Convênio, bem como sua amplitude, abriram espaços facilmente identificáveis para o aprofundamento dos laços clientelistas construídos ao longo da história político-administrativa do Estado.

Certos aspectos do Programa, por exemplo, eram ambíguos em relação à transparência necessária para situações de *parceria*. Temas tais como: apoio a eventos escolares, assistência ao aluno e integração do currículo à realidade da escola; a natureza das atribuições da Comissão de Educação do Município, e a ausência de explicitação dos critérios sobre quantidade dos recursos financeiros conveniados e das prioridades estabelecidas para sua aplicação, abriam todos os flancos para que um amplo campo de relações clientelistas continuasse a traçar os difíceis caminhos para a conquista das *autonomias locais* (MARTINS, A. e ALVES, M.L., 1990, p. 27).

Quando se observa as ações da Secretaria, particularmente, no que diz respeito às últimas gestões (1984/1994), depreende-se que, a despeito de todos os esforços encetados para dinamizar o funcionamento da administração pública, esta conseguiu se sustentar inalterada.

Os entraves colocados tem sido de dois níveis: 1) os mecanismos endógenos de funcionamento da máquina pública; 2) o desempenho dos dirigentes que, ao assumirem compromissos para se eleger e continuar desfrutando do apoio das pessoas e grupos influentes - atendem certas demandas em detrimento de outras, que, talvez, pudessem estar à frente nas prioridades das administrações.

Além dos compromissos e acordos políticos, dentro do próprio espaço institucional, grupos permanecem se debatendo em torno de interesses corporativistas, fazendo com que as metas se tornem pontos extremamente difíceis de serem alcançados.

Dessa forma, as diversas propostas de reforma que apontaram a necessidade de descentralização, se limitaram às medidas administrativas, repassando encargos e recursos para implementação de programas e/ou projetos específicos.

## **5. PROJETOS PEDAGÓGICOS E DIRETRIZES DE CAPACITAÇÃO**

Quanto à complexa questão da capacitação, as diretrizes e orientações expressas nos diferentes documentos elaborados, principalmente, de 1984 a 1989, se referiam genericamente à necessidade de relacioná-las à reorganização curricular, configurando-se, portanto, como uma sucessão de atividades que apresentava muito mais o caráter de uma série de eventos consultivos e/ou de informações atualizadas sobre as mudanças propostas, do que propriamente compunham um sistema de capacitação dos educadores, capaz de considerá-los (re)construtores de suas próprias identidades.

Invariavelmente, os documentos oficiais demonstravam a preocupação da Secretaria Estadual face à necessidade de ampliar as horas-atividade dos docentes em capacitação e atualização profissional em serviço.

Ressalte-se, no entanto, que a instauração de Projetos tais como "*Ciclo Básico*" e a "*Jornada Única*", propunham mudanças estruturais para que os docentes pudessem se organizar nas escolas em torno das Horas de Trabalho Pedagógico, ampliando as possibilidades de formação em serviço e potencializando as reuniões previstas para trocas de experiências e grupos de estudos.

Consubstanciados em momentos diferentes, o "*Ciclo Básico*", em 1984 e a "*Jornada Única*", em 1987, traziam como pressuposto fundamental a necessidade de reorganizar o trabalho escolar, visando reverter os altos índices de repetência/evasão das séries iniciais.

O último, representava um avanço face às dificuldades para implantação do "*Ciclo Básico*", na medida em que consolidava antiga reivindicação dos setores organizados do magistério: condições de trabalho, traduzidas em ampliação de hora-atividade, para planejamento de estudos e reuniões de professores.

Transformado em meta prioritária da Secretaria, e tendo conquistado uma reversão de 10% no índice de repetência, teve investimentos vultuosos para implementação de ações de capacitação face-a-face e através de programas de ensino à distância (CENP/PROJETO YPÊ, 1986).

Em relação à "*Jornada Única*", ao professor I, ficou garantida a Jornada de Trabalho de 40 horas, distribuídas da seguinte maneira: 26 horas-aula com alunos, 6 horas-aula para trabalho pedagógico e 8 horas-aula atividade.

Previu, ainda, a atuação de um coordenador para o "*Ciclo Básico*" em cada escola, como elemento de apoio aos professores, facilitando as trocas de experiências e articulando as atividades necessárias ao desenvolvimento no currículo.

Outros projetos tais como o "*Centro de Formação do Magistério/CEFAM*", e o "*Programa de Formação Integral da Criança/PROFIC*", expressavam diretrizes de mudança face à inflexibilidade de organização da escola para atender aos novos problemas postos para a escola, por um quadro composto por condições sócio-econômicas cada vez mais adversas.

Ressaltem-se, aqui, os rumos do "*PROFIC*". Implantado em 1986, previa a permanência de crianças carentes em período integral

nas escolas conveniadas com prefeituras e outras Secretarias e/ou equipamentos de atendimento do setor social, todos coordenados pela Educação.

Em avaliação realizada em 1992, porém, a própria Secretaria reconhecia que o Programa não permitia o salto de qualidade esperado na sua implementação, em virtude da impossibilidade de transferência mecânica de instâncias teóricas construídas pelos órgãos gestores, para as dimensões constitutivas de uma ação pedagógica participativa e integrada.

A mesma avaliação sublinhava que a adesão dos municípios ao programa foi heterogênea e contraditória face aos intervenientes financeiros, cujos fluxos são morosos e tendem a deixar as esferas locais com menor poder de arrecadação, em situação difícil.<sup>9</sup>

À semelhança do que ocorreu com o Programa de agrupamento da escola da zona rural, num primeiro momento, as prefeituras das cidades pequenas aderiram sensivelmente ao projeto. Num segundo momento, se defrontaram com inúmeras dificuldades para manutenção mínima dos compromissos assumidos, principalmente em relação ao pagamento de docentes. Nessa questão, a esfera estadual teve que voltar atrás e reassumir as folhas de pagamento das atividades complementares.

Sem reestruturar o modelo institucional como um todo, no entanto, esses projetos adentraram tenuamente pelos limites que contornam culturas sacralizadas no setor público.

Ao perceberem que o saber que carregam consigo conta pouco nas mediações necessárias postas pelas novas premências sociais e históricas, os profissionais da educação tecem, lenta e confusamente, uma rede de práticas de resistências nem sempre apreensíveis pelos avaliadores das políticas públicas.

Os projetos e/ou programas, no entanto, foram de fundamental importância para o início de um lento processo de discussão e

<sup>9</sup> "A partir de dados colhidos em entrevistas com coordenadores, o que se apurou é que, nos pequenos municípios, a diminuição do atendimento pelo Programa se deve ao empobrecimento do governo municipal, que em certo momento não consegue pagar os professores. Apesar de tudo, o PROFIC se mantém nesses pequenos municípios, embora os encargos de pagamentos tenham passado para o Estado. (...) A adesão dos pequenos municípios (...) foi bem significativa. Acreditamos que isso se deva ao atrativo do repasse de verbas que deveria ocorrer; como essas verbas chegaram, via de regra, com grandes atrasos, os pequenos municípios passaram a ter problemas com um Programa que, de início, parecia ser uma solução" (SEESP/CENP, 1992).

democratização das principais diretrizes políticas da área que reorientavam as propostas para a organização pedagógico-administrativa da escola.

Constituíram o *elemento estranho* necessário para que posturas e normatizações sacralizadas, ao menos, iniciassem o questionamento necessário para incomodar as estruturas letárgicas do sistema.

Em relação às "*propostas curriculares*", elas chegaram ao conhecimento da rede, através de capacitação ministrada por equipes técnicas da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas/CENP, órgão da Secretaria Estadual responsável pelos projetos, em conjunto com as universidades públicas.

Cursos de extensão - com trinta horas de duração - aliados às chamadas Orientações Técnicas - com oito horas apenas - perfaziam um conjunto de ações que propunham um treinamento em serviço capaz de subsidiar o trabalho dos profissionais de ensino, aproximando-os de parâmetros teórico-metodológicos que propunham uma mudança significativa no tratamento dispensado às disciplinas do currículo.

Porém, a divulgação e implementação das diretrizes da área, elaboradas no bojo das discussões ocorridas a partir de 1983, estiveram condicionadas, de um lado, ao grau de comprometimento das administrações que se sucederam em relação aos investimentos para capacitação, e, de outro, à participação e aceitação dos educadores nas ações previstas para promovê-las.

Ressalte-se que projetos concorrentes entre si foram implementados, muitas vezes, por uma mesma administração ao longo desse período, colaborando para dispersão de esforços em relação às possibilidades de divulgação das propostas de mudança e aumentando as práticas de resistências por parte dos profissionais de ensino.

Porém, alguns desses projetos ganharam visibilidade ao propor mudanças na infra-estrutura existente na rede para dar suporte às ações de divulgação e implementação das reformas propostas.

A organização das "*Oficinas Pedagógicas*", a partir de 1987, obedeceu a esse princípio, embora também sujeito às precariedades de investimento para o montante da tarefa: atender 147 regiões do Estado através de espaços próprios, organizados pelas Delegacias de Ensino.

A instauração de espaços apropriados para descentralizar ações de capacitação talvez tenha sido, de fato, uma das diretrizes mais ousadas implementadas ao longo desses dez anos. O discurso da Secretaria para encaminhar o projeto se pautava, mais uma vez, pela necessidade de “dar” autonomia às instâncias regionais e monitorar o sistema.

Os principais objetivos desse projeto eram: promover encontros e cursos visando a capacitação e o aprimoramento da formação do educador; possibilitar a reflexão e troca de experiência entre professores; possibilitar a discussão e estudo de metodologias alternativas para os diversos componentes curriculares; oferecer orientação técnica e recursos didáticos que apoiem e instrumentalizem o professor na sua atividade docente; dinamizar o trabalho pedagógico através de projetos especiais tais como confecção de jornal, exposições, bancos de textos, etc.; facilitar ao professor a localização, o empréstimo e a produção de material pedagógico.

O projeto previa, dessa forma, a articulação de diferentes possibilidades de capacitação em serviço, para que os profissionais de ensino encontrassem formas alternativas às práticas de sala de aula convencionais, atividades essas, até então, discutidas apenas através de ações eventuais relacionadas exclusivamente às áreas do conhecimento. As orientações foram emanadas no sentido de se conjugar esforços para implementar as medidas de maior impacto: o “*Ciclo Básico*” e as “*propostas curriculares*”.

Concomitantemente às orientações de ordem pedagógica, as questões afetas à infra-estrutura foram encaminhadas. O acervo mínimo foi estabelecido pela Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas/CENP, a partir de levantamento realizado sobre os recursos disponíveis junto às Delegacias de Ensino.

O material previsto não se destinava, exclusivamente, ao uso interno das equipes que comporiam as “*Oficinas Pedagógicas*”, porém, havia sido previsto seu empréstimo às escolas que o requisitassem. Os módulos diziam respeito a: material permanente (equipamentos audiovisuais; mobiliário; material de escritório;

ferramentas); material de consumo (recursos didático-pedagógicos; papelaria; fita-cassete; fita para vídeo-cassete).

À mercê de interrupções nos aportes de verbas e materiais de apoio, no entanto, as "*Oficinas Pedagógicas*" vêm desenvolvendo suas atividades de acordo com as possibilidades regionais, isto é, de acordo com as relações estabelecidas em torno de injunções políticas locais e demais intervenientes decorrentes de apadrinhamentos administrativos.

Dessa forma, as situações são muito diferenciadas entre si. Há Delegacias de Ensino cujas equipes têm certa permanência na "*Oficina Pedagógica*", evidenciando-se a continuidade nos trabalhos e maior conhecimento dos problemas da rede. Outras têm sofrido grande rotatividade de recursos humanos e maior ingerência de indicações clientelistas, dificultando sobremaneira a perenidade de projetos.

Pensadas como *locus* para implementação de atividades de capacitação e responsáveis, portanto, pela execução das políticas da área, essas "*Oficinas Pedagógicas*" necessitam de parcerias efetivas e constantes com as universidades locais, em virtude da oscilação de seus próprios quadros de educadores alocados especificamente para essa tarefa.

A partir de 1991, a Secretaria de Estado da Educação implementou medida polêmica: o "*Programa de Reforma da Escola Pública*", denominada Escola-padrão. Produto de muitas mãos - trabalharam como assessores do referido projeto inúmeros professores das universidades públicas e pesquisadores da área - expressou, novamente, o hibridismo característico que permeia diretrizes oriundas de extensas e intensas negociações entre grupos de interesses, representantes de diferentes tendências políticas.

O processo de implantação se deu em mil e trezentas escolas, através de seleção efetuada por equipes dos órgãos gestores.

O referido programa previa uma série de inovações em relação à infra-estrutura e à organização do trabalho no seu interior. Recursos que dessem suporte às práticas de sala de aula, tais como o *Laboratório para a Difusão da Ciência e Tecnologia/LDCT*, e o *Centro de Informação e Criação/CIC*, tinham como objetivo transferir

para a unidade escolar, parte da concepção que havia norteado a implantação das Oficinas Pedagógicas, visando aproximar dos profissionais de ensino os recursos possíveis para mudanças das práticas de sala de aula.

De um modo geral, o programa conseguiu implementar as mais ousadas mudanças das três últimas administrações. Os professores das escolas participantes passaram a ter jornada de 26 horas-aula e 6 horas-atividades, sendo que duas eram destinadas para reuniões gerais, e quatro, para reuniões por área do conhecimento. Outras funções - fundamentais para a organização do trabalho pedagógico da escola - foram incrementadas: coordenador do ensino noturno, liberado da carga horária de aula; um coordenador por área do conhecimento e um coordenador para o *Centro de Informação e Criação*, que mantinham a carga horária de 10 horas-aula. Acrescente-se que os profissionais tinham um acréscimo salarial da ordem de 30%.

Uma mudança significativa na concepção de planejamento curricular, foi possível em virtude da implantação do *plano-diretor*. Esse plano geral da escola, norteava a elaboração dos planos por área do conhecimento. A diferença estava em que, o apelo à participação em equipe era acompanhado, efetivamente, de um instrumento norteador que pretendia romper com os procedimentos convencionais que a escola vinha adotando na elaboração do plano escolar, até então mero cumprimento de formalidade burocrática.

Os planejamentos por área eram discutidos, minuciosamente, para comporem o plano geral da escola. No entanto, como acontecem nas propostas de inovação, muitas das escolas consideraram o plano-diretor apenas mais um instrumento formal e burocrático.

Muitas equipes escolares, depois de um momento inicial de tensão para elaboração desse plano geral, passaram a fazer listagens infundáveis de *necessidades* da escola, tais como: aulas de balé, de judô, quadras poliesportivas, aulas de outras línguas, de cerâmica, etc. A compilação dos dados dos primeiros planos-diretores, forneceu a imagem de uma rede vulnerável, tentando exercitar a autonomia delegada da forma que lhe era possível fazê-lo, naquele momento.

Outras, no entanto, organizaram propostas bastante coerentes para suas respectivas escolas, incorporando parte dos temas especiais

que tangenciavam as propostas curriculares. Dessa forma, muitas escolas apontavam a possibilidade de se organizarem em torno de projetos com forte apelo social, tais como *educação ambiental*.

A heterogeneidade das *reações* nas práticas escolares, respondendo a orientações e normas oficiais, se mostrou com uma riqueza de detalhes, neste caso, em virtude do monitoramento que a Secretaria passou a fazer em relação aos planos-diretores.

Algumas dessas questões - o plano escolar como um ritual meramente formal, por exemplo, e as dificuldades para repensar as práticas da escola e elaborar propostas coerentes com as necessidades do alunado - sempre foram consideradas elementos constitutivos da cultura do sistema de ensino. Porém, sistematizar planos heterogêneos e contraditórios, tentando responder às demandas e ansiedades coletivas provocadas, sem dúvida, representaram um desafio àquela administração e a muitos dos assessores das universidades que trabalharam na sua compilação.

A descentralização de verbas e recursos estava diretamente relacionada às propostas apresentadas. Para tanto, outros instrumentos normatizadores foram acrescentados: a *caixa de custeio e o contrato de gestão*.

Onerosa e complexa operação foi estruturada para que as ousadas etapas previstas fossem cumpridas: o programa afirmava que, até o final da gestão Fleury, a implantação estaria efetivada em todas as 6.500 escolas, dos recursos e medidas necessários à reestruturação proposta. Os professores não apenas receberiam materiais didático-pedagógicos, como também, a ampliação das denominadas *Horas de Trabalho Pedagógico - HTPs* - aliada a ganhos salariais.

Esses elementos perfaziam um conjunto de diretrizes capazes de conquistar parte dos profissionais e do setor mais organizado do magistério: as entidades sindicais e científicas, apesar de algumas críticas, acataram o programa de reforma com algumas simpatias e poucas ressalvas. As ressalvas, de um modo geral, diziam respeito à experiência-piloto, que excluía as *restantes* 5.000 escolas de usufruir dos mesmos benefícios.

De todos os programas desenvolvidos pelas três últimas administrações estaduais, no entanto, este foi o que propôs ultrapassar

os limites burocráticos da organização escolar e ampliar a concepção de autonomia até então vigentes, termo já impregnado de equívocos na área, como analisado anteriormente.

Porém, novamente, a permanência da estrutura burocrático-formal dos órgãos gestores da Secretaria, se constituiu em elemento fortemente catalisador das insatisfações e resistências das práticas escolares. Mais uma vez, a concepção tecnocrática que normatiza a área, permaneceu inalterada. A idéia de que, sendo *implantada a autonomia da escola*, os procedimentos norteadores do planejamento setorial da área seriam um elemento secundário, seguiu seu curso.

Novamente, a mudança se limitou a acrescentar uma série de outros instrumentos que permitissem às unidades escolares *assumirem* a autonomia e a descentralização administrativas: a implantação da caixa de custeio, do contrato de gestão e do plano diretor, acabou obedecendo a essa lógica, uma vez que a reestruturação dos órgãos centrais não ocorreu.

Essas medidas, apontadas como fundamentais para a *implantação da autonomia*, em curtíssimo prazo de tempo, se transformaram em mais um suplício burocrático, acrescentando novas dificuldades ao já moroso fluxo no sistema.

A manutenção do desenho burocrático-formal e a insistência na concepção tecnocrática que norteia o planejamento da área - as mudanças significativas, em todos esses anos, estiveram muito mais relacionadas às orientações pedagógicas - provocaram novamente a espera de uma oportunidade histórica para que a cultura da organização sofresse fissuras mais profundas.

O Programa previa, equivocadamente, que a *implantação da autonomia nas escolas* poderia provocar uma linha ascendente de modificações nos procedimentos burocráticos.

No entanto, o escopo do programa exigia que os acervos fossem repassados às escolas em prazo exíguo, deflagrando complexa operação para compra de recursos, agravando-se o fenômeno analisado anteriormente de duplicidade de funções entre os órgãos, e acentuando-se a pulverização de atos normativos e ordens contraditórias emanadas para as instâncias regionais.

No contraditório e tenso jogo de negociações internas inerentes à cultura da administração pública, mais um órgão se sobrepôs aos demais: a Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE.

Visando agilizar o processo de reorganização proposto, a Secretaria buscou o parceiro que, institucionalmente, naquele momento, permitia que a operação de constituição dos acervos e diretrizes pedagógicas se concentrasse, estrategicamente, no espaço próprio necessário para operações de risco.

Ao buscar um órgão que não estava inscrito nas normatizações burocrático-organizacionais da Secretaria, no entanto, provocou uma tensão em relação à estrutura letárgica do sistema, que lentamente explicitou, com maior clareza que no período imediatamente anterior (de 1984 a 1991), os limites postos por uma cultura secular para as possibilidades de mudanças.

A FDE foi constituída como fundação de direito privado, oriunda de negociações entre o Governo Federal e a esfera estadual, em 1988. Produto originado da junção de um antigo órgão federal, denominado CENAFOR, e do desmonte de outro estadual, denominado CONESP, buscava delimitar espaço próprio de atuação frente às demandas da Secretaria. O primeiro, tinha tradição na elaboração de projetos destinados à capacitação, em território nacional, de profissionais da educação. O segundo, havia sido estruturado com a função específica de construir escolas e reformar a rede física no Estado.

A busca de constituição de um perfil organizacional próprio para a Fundação para o Desenvolvimento da Educação, de sua criação até a implementação do projeto Escola-padrão, embora polêmica e questionável a partir dos projetos que se propunha a desenvolver, se revestiu de certa discrição entre as negociações intrínsecas a essas dinâmicas políticas no setor público.

Porém, com a envergadura das novas funções informais que lhe foram atribuídas, o órgão - externo, em relação à estrutura burocrático-formal da Secretaria - teve sobre si o peso das contradições que revestem os momentos históricos de rupturas.

Conquistou poucas alianças e muitas oposições em curto espaço de tempo, se destacando enquanto unidade operativa para

implementação das diretrizes pedagógicas e envio de recursos e materiais às escolas-padrão.

Entre 1991/1994, articulou Programa de Capacitação de Recursos Humanos, para que os impactos provocados pelas mudanças propostas, permitissem ampliar os horizontes postos até então por uma política configurada eventualmente, mais do que pautada por uma concepção sistêmica. Pela primeira vez na história da educação do Estado de São Paulo, um programa ambicioso, planejado com o objetivo de instaurar um sistema de capacitação permanente e elaborado a partir de aferição das diferentes demandas colocadas pela análise do Plano-diretor enviado pelas escolas-padrão, incomodava o curso das dinâmicas constituídas por uma cultura político-administrativa sacralizada.

Para atingir as instâncias regionais, um intrincado processo de descentralização das diretrizes pedagógicas e medidas administrativas para repasse de verbas e recursos foi montado.

O Programa de Capacitação foi organizado de forma a abranger a área curricular, a de administração e supervisão do sistema, com ênfase na alfabetização. Todos os projetos, no entanto, procuravam discutir não apenas os conteúdos específicos das diferentes áreas do conhecimento, mas as funções exercidas por diferentes atores: supervisores, diretores, vice-diretores, assistentes de apoio pedagógico, professores do ensino fundamental e médio.

Dessa forma, a constituição de projetos e ações que discutissem as *identidades profissionais* (NÓVOA, 1992), a partir de um processo construído conjuntamente com os atores em tela, estabeleceu o horizonte de partida para que as ações encetadas se aproximassem das realidades e das práticas da escola.

No entanto, pretendendo resguardar determinados projetos denominados *especiais*, desenvolvidos pela FDE desde sua criação, os mesmos passaram a fazer parte do rol de propostas para capacitação, enquanto sugestões e/ou alternativas de trabalho para os docentes, particularmente.

Eram apontados os seguintes, como sendo os prioritários: *Questionando o conhecimento transmitido pela escola; Videoteca Pedagógica; Informática Educacional; Centro de Informação e*

*Criação; Escola e Arte; Escola é Vida; Preservação do Patrimônio; Memória e História.*

Na área curricular, foram estabelecidos dois eixos a partir dos quais os projetos específicos pudessem ter sua expressão resguardada diante das demandas gigantescas de uma rede com trezentos mil profissionais.

Um primeiro eixo esteve destinado à implementação de ações sistemáticas - cujos cursos perfaziam uma média de cento e vinte horas de capacitação - visando divulgar e ampliar as discussões em torno das principais diretrizes educacionais, particularmente, aquelas que diziam respeito às *Propostas Curriculares*.

Projetos como a Capacitação de Assistentes de Apoio Pedagógico tinham, como pressuposto, divulgar e aprofundar a discussão acumulada nos últimos dez anos acerca da reforma curricular, a partir de um horizonte teórico-prático que permitisse ao educador se constituir como sujeito de um processo de (re)construção de saberes.

Um segundo eixo esteve voltado para implementação dos *projetos especiais*, através dos quais a *articulação entre pesquisa e ensino* ampliasse os desafios frente às possibilidades de inserção de temas novos na relação ensino-aprendizagem.

Dessa forma, projetos como *Memória e História*, este já implementado pela FDE desde 1989, e *Construção da noção de tempo com crianças de 1ª a 4ª séries*, desenvolveram atividades de pesquisa em conjunto com professores e alunos do ensino fundamental, procurando demonstrar que, mais do que resultados pretensamente científicos, o que intencionavam era construir um caminho de capacitação através de procedimentos de investigação acerca das práticas da sala de aula.

Para acompanhar e avaliar o *Programa de Capacitação* proposto foram previstas atividades específicas com essa finalidade, denominadas pela Secretaria como *Sistema de Acompanhamento e Avaliação*. De um modo geral, as etapas propunham: avaliação de abrangência; avaliação de receptividade; avaliação de assimilação de conteúdo; avaliação do impacto sobre o desempenho da função.

Mais uma vez, a ênfase no acompanhamento/avaliação esteve centrada na política de alfabetização da Secretaria da Educação, cujas ações estavam moldadas em dois projetos: *Alfabetização, Teoria e Prática* e *Formação de Capacitadores*. Este último previa a estruturação de uma rede de monitores que estivessem vinculados diretamente às escolas, se caracterizando como uma forma possível de formação de professores em serviço.

Partindo de pressupostos coerentes - possibilitar formas alternativas de capacitação, desvinculando-as das dinâmicas internas da estrutura do sistema e aproximando-as das escolas, através da montagem de uma rede que pudesse abalar ou incomodar a cultura instituída - o referido projeto acabou por sofrer as investidas da mesma estrutura que, embora letárgica, reage rapidamente às tentativas de fissuras e/ou rupturas características dos processos de mudança.

Procurando conceber o trabalho de monitoria nas diferentes áreas do conhecimento enquanto espaço apropriado para atuação de equipe, o projeto *Capacitação de Assistentes de Apoio Pedagógico* procurou envolver nas ações, os supervisores de ensino responsáveis pelas Oficinas Pedagógicas.<sup>10</sup>

Ressaltem-se, no entanto, alguns dos problemas decorrentes dessas relações de equipe. A responsabilidade e coordenação do planejamento das atividades de capacitação nas Delegacias de Ensino, têm permanecido sob encargo de um supervisor designado pelo Delegado de Ensino especialmente para essa tarefa, uma vez que a Resolução SE nº 12, de 8/1/87, que dispõe sobre as transformações no módulo de funcionários abriu, novamente, possibilidades de negociações regionais em torno dessas funções.

Dessa forma, a designação de servidores para as funções de Assistentes (de planejamento, administrativo e pedagógico), esteve, ao longo do período analisado, à mercê dos diretores regionais de ensino, mediante proposta elaborada pelos delegados de ensino.

A rotatividade desses profissionais sempre foi uma realidade colocada como um dos maiores entraves para a organização do trabalho nessas unidades regionais. A Secretaria, invariavelmente, tem

<sup>10</sup> Para elaboração do próprio projeto, foram realizados três encontros, reunindo, respectivamente, 50 AAPs, 08 AAPs e 141 supervisores responsáveis pelas Oficinas Pedagógicas (SEESP/FDE, 1994).

delegado a responsabilidade de coordenação e implementação de todas as ações, aos supervisores de ensino, concursados e integrantes de um quadro *estável* de funcionários.

A ausência de carreira técnica na Secretaria, que possibilite a constituição de quadros mais estáveis para assumirem a implementação dos projetos e diretrizes de capacitação nas diferentes áreas do conhecimento, tem mostrado a vulnerabilidade de todos aqueles alocados em funções negociadas com diretores e/ou delegados de ensino.

A simples composição de quadros técnicos, via concursos, não resolveria completamente o problema de dar concretude aos programas de capacitação ou de reforma propostos, uma vez que fatores adversos continuariam afetando a anuência ou os compromissos consensados em torno das diretrizes de mudança.

Porém, o impacto da rotatividade desses recursos humanos e a instabilidade promovida pelos apadrinhamentos locais, agravaram ainda mais os vulneráveis *links* entre órgãos gestores e executores, fragilizando as relações entre o aparato normatizador da área, expresso numa infinidade de projetos/decretos/portarias/propostas e os atores, responsáveis por sua execução, potencializando a tensão pelos conflitos de poder inerentes à ocupação de espaços dentro da organização.

O projeto de *Capacitação de Assistentes de Apoio Pedagógico*, iniciado em 1992 com um módulo de capacitação de 16 horas de duração, seguiu em 1993, composto de 6 módulos, com 120 horas de duração para as disciplinas de Geografia, História, Educação Artística e Educação Física. As disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática tiveram módulos de 140 horas, distribuídos em 7 módulos. A área de ciências concentrou 40 horas de curso na administração central, e realizou encontros regionais com 8 horas de duração cada um.

A orientação geral emanada da FDE, era de que os AAPs não apenas participassem dos cursos, mas desenvolvessem ações de ampliação do projeto em âmbito regional, na forma de Orientações Técnicas (O.Ts), cursos de extensão, com 30 horas de duração ou reuniões pedagógicas (R.Ps), a partir das orientações ministradas por

professores das três universidades públicas - USP, UNESP e UNICAMP - assessores do projeto e professores dos referidos cursos.

No entanto, em avaliação realizada pela SEESP sobre o projeto, ressaltou-se a vulnerabilidade de ações dessa envergadura, frente às adversidades do sistema. Ao verificar a abrangência do mesmo na rede, por exemplo, o relatório de avaliação constatava a rotatividade desses profissionais (SEESP/FDE, 1994).

O mesmo relatório questionava a oportunidade oferecida e não totalmente aproveitada pelas Delegacias de Ensino para capacitarem seus profissionais. Várias razões foram evocadas pelo documento, quase todas de ordem burocrático-administrativa: ausência de ajuda de custo para promover reuniões nas escolas; falta de material de consumo; falta de funcionários administrativos que dessem apoio às atividades; baixos salários, que provocavam a transferência permanente desses educadores para escolas-padrão ou para escolas próximas de suas residências, promovendo um fluxo constante de funcionários na rede física, dentre outros.

Porém, o relatório adicionava outras questões a essas, apontando a necessidade de aprofundar as reflexões sobre os intervenientes e resistências detectados. Algumas eram as seguintes: ausência de comprometimento de Delegados de Ensino e respectivas equipes de trabalho; sub-aproveitamento dos recursos humanos locais; falta de motivação para participar de ações de capacitação; grau incipiente de organização detectado em algumas DEs, por razões várias; dificuldades para realizar as tarefas previstas pelo projeto para implementação de ações regionais de capacitação com os docentes das escolas; dificuldades genéricas apontadas para o desempenho da função; e, finalmente, a sobreposição de orientações emanadas dos chamados órgãos centrais, numa profusão de projetos e atividades que promoviam uma sensação de pulverização.

Apesar dos aspectos negativos apontados, o relatório sublinhava o avanço significativo em relação à concepção de capacitação que norteou o programa e às oportunidades oferecidas aos educadores envolvidos, alegando que apenas sua continuidade garantiria, pela primeira vez, *o amadurecimento desses profissionais*, pois, contraditória e lentamente, se aproximavam de referenciais

teórico-metodológicos sofisticados, tentando apreendê-los *taticamente* (CERTEAU, 1994).

## 6. ALGUMAS POSSÍVEIS INCONCLUSÕES

Em suma, algumas questões acabaram por constituir os grandes limites para que a reforma curricular, acompanhada de atividades de capacitação, afinal, ganhasse o espaço das escolas e a mente dos professores.

De um lado, o horizonte de uma cultura secular que enraizou posturas conservadoras no sistema e delineou um perfil profissional não convergente aos interesses da clientela que frequenta os bancos escolares.

Acrescente-se a essa questão, algumas outras: a dependência de condições operacionais precárias proporcionadas pela infra-estrutura ausente para desenvolvimento de atividades de capacitação; a interrupção de projetos por parte dos administradores de plantão; a divergência teórico-metodológica de projetos gestados ao longo de uma única administração; péssimos salários, condições de trabalho dos profissionais e formação inicial, apenas para citar as mais recorrentes.

De outro, a atuação de atores sociais cujas práticas, no interior da organização, estavam acomodadas a rituais burocrático-administrativos que limitavam, sobremaneira, a possibilidade de se verem como principais protagonistas do enredo. Em segundo plano, desempenhavam, quando muito, o *ponto do texto* para outros protagonistas.

A árdua tarefa de, lentamente, construir a desejada *autonomia*, delegada através de medidas administrativas, conquista sua verdadeira significação nas relações tecidas pelas práticas ambivalentes das resistências cotidianas, quando esses atores se deparam nas relações de trabalho, com o elemento estranho, novo, que provoca a necessidade de enquadramento nos atos normativos.

Esses profissionais esperam, permanentemente, as diretrizes dos órgãos gestores da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, no que diz respeito às atividades de capacitação, envio de materiais, normatizações dos fluxos burocráticos e prestações de contas,

configurando um *super-dimensionamento* desses equipamentos coletivos que constituem o Estado em sua função ampliada (GUATTARI, 1993).

Simultânea e contraditoriamente, os aceitam e rejeitam, numa relação ambígua e, ela própria, estranha, frente à necessidade cotidiana de (con)viver com os rituais que os sacralizam: mergulhados na necessidade de cumprimento das formalidades burocráticas, transitam por esses equipamentos coletivos - as Delegacias de Ensino e escolas - obedecendo a horários rígidos de aula e preenchendo quantidades infundáveis de papéis, planilhas ou encaminhando processos.

A prática de pequenas resistências cotidianas pode estar referenciada a uma necessidade de demonstração, às hierarquias, de que eles são sujeitos, ou pretendem se enunciar como sujeitos de suas próprias ações.

São atores que, para não serem apenas rios cifrados da rua, na bela metáfora de CERTEAU (1994), inventam um cotidiano pleno de significações duplamente centradas: em si próprios - afinal, eles, de fato, são atores, com toda complexidade que reveste a constituição de suas subjetividades - e em condições sociais e históricas, *agenciadas* pelo conjunto simbólico que acaba por materializar a vida.

Na realidade, nenhuma diretriz de mudança, programa, projeto ou proposta, elaborados ao longo desses dez anos, teve preocupação em mudar a lógica burocrática, que organiza o tempo de trabalho dos professores, tomando-a como referência dominante: a aula dura 40, 45, 50 minutos... As notas continuam se transformando em conceitos, dentro de diários de classe que organizam e distribuem as matérias bimestralmente, semestralmente ou anualmente.

Implantou-se o Ciclo Básico, mas os diários de classes continuaram os mesmos. A Jornada Única foi implantada, mas o horário de funcionamento da escola, como um todo, permaneceu inalterado. As crianças que tiveram seu horário de aula estendido - para seis horas - passaram a incomodar a inflexibilidade da organização do trabalho e a disciplina da escola.

As orientações de projetos pedagógicos elaborados pelo órgão responsável - a CENP - para desenvolvimento de atividades fora da sala de aula, em torno de temas tratados nas propostas curriculares,

atrapalham as outras classes que não participam das mesmas atividades, conquistando a antipatia de diretores, que se vêm às voltas com a indisciplina generalizada nas escolas.

Simultaneamente, os chamados projetos pedagógicos deveriam ter sido acompanhados de outras mudanças, tão complexas quanto, porém, não menos necessárias: a concepção que norteia o planejamento tecnocrático de Estado, fortemente presente na área, e a desconstrução dessa organização do tempo burocrático que determina as condições de trabalho e da vida escolar.

Talvez, possa ocorrer uma inversão do processo. Pensar os projetos estritamente na perspectiva de mudança apenas para a escola e os profissionais que nela atuam, elaborando propostas para o currículo fundamentadas em teorias incompreensíveis devido à formação inicial desses atores, apenas ressalta a distância entre os *objetivos espetaculares versus resultados decepcionantes*.

Poderia se instaurar, assim, a possibilidade de uma fissura na tensão das relações entre os atores principais da cena escolar: as diretrizes e projetos que configuram a presença do Estado e os educadores, (re)criadores desse mundo normatizador. O produto que chega na unidade regional executora, a Delegacia de Ensino, ou na escola, não passa de uma *possibilidade híbrida*, fruto da leitura possível, realizada por esses profissionais, sobre idéias alheias.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- BARROS, José R. Mendonça. A experiência regional de planejamento. In: LAFER, B.M., org. **Planejamento no Brasil**. São Paulo, Perspectiva, 1987, p. 111/138.
- CARDOSO, Ruth C.L. Os movimentos populares no contexto da consolidação da democracia. In: REIS, F.W. e O'DONNELL, G. (org.) **A Democracia no Brasil - dilemas e perspectivas**. São Paulo, Vértice, 1988, p. 368/82.
- CASTORIADIS, Cornelius. **O Mundo fragmentado - as encruzilhadas do labirinto III**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- \_\_\_\_\_. **A instituição imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991.

- CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano**. Petrópolis, Vozes, 1994.
- CONSÓRCIO BOUCINHAS E CAMPOS. **Relatório de Recomendações à Secretaria de Estado da Educação**. São Paulo, 1988.
- FARIA, José E. **O Brasil pós-constituente**. Rio de Janeiro, Graal, 1989.
- FELIX, M. de F.C. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?** São Paulo, Cortez Editora, 1985.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. São Paulo, Graal, 1979.
- FUNDAP/GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Proposta de Reforma Administrativo-Organizacional da SEESP**. São Paulo, 1984, vol. 1, 2 e 3.
- GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis, Vozes, 1991.
- \_\_\_\_\_. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. RJ, Guanabara, 1988.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Decreto 27.265/87*.
- \_\_\_\_\_. **Decreto 29.499/89**.
- \_\_\_\_\_. **LEX**, 1967/68/69 - vol. XXXII, XXXIII e XXXIV.
- \_\_\_\_\_. **Lei Estadual 7510/76**.
- \_\_\_\_\_. **Reforma Administrativa do Serviço Público Estadual - Coletânea nº 7/1970**.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO/SEESP. **Decreto 28.170/88 e Resolução 17/88**.
- GUATTARI, F. e ROLNIK, S. **Micropolítica: cartografias do desejo**. Petrópolis, Vozes, 1993.
- IANNI, O. **Estado e Planejamento econômico no Brasil**. RJ, Civilização Brasileira, 1986.
- KUGELMAS, E. et alli. **Conflito federativo e transição política**. In: **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação SEADE, jul/set. 1989, vol. 3, nº 1/3, p. 7/14.
- LAFER, Celso. **O Planejamento no Brasil - observações sobre o Plano de Metas (1956/1961)**. In: LAFER, B. M. (org.) **Planejamento no Brasil**. São Paulo, Perspectiva, 1987, p. 29/50.

- MARTINS, Angela M. (org.) **Série Diário de Classe nº 1**. São Paulo, FDE, 1994.
- MARTINS, A. e ALVES, L. A municipalização do ensino e o Decreto 30.375/89. **Revista ANDE**. São Paulo, Cortez Editora, nº 16, 1990, p. 26/29.
- MOTTA, Fernando C.P. **Teoria das organizações - evolução e crítica**. São Paulo, Pioneira, 1986.
- O'DONNELL, G. **Análise do autoritarismo burocrático**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990.
- \_\_\_\_\_. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS E O'DONNELL (org.) **A democracia no Brasil - dilemas e perspectivas**. São Paulo, Editora Vértice, 1988, p. 41/71.
- SCHILLING, Flávia I. **Estudos sobre Resistência**. Dissertação de Mestrado. Campinas, FE/UNICAMP, 1991, mimeo
- SEESP. **Diagnóstico da rede pública de ensino no Estado de São Paulo**. SP, 1989, mimeo.
- \_\_\_\_\_. **Documento de Reorientação das Atividades da Secretaria de Estado da Educação**. D.O.E. 7/6/83.
- SEESP/ATPCE/ETASED. **Plano de Aplicação do QESE/88 e PLEX/87**. São Paulo, 1988.
- SEESP/Banco Mundial. **Projeto IEB/CB/JU**. São Paulo, 1989.
- SEESP/CENP. **Ciclo Básico e a reorganização do ensino de 1º grau - Sistemática de avaliação**. São Paulo, 1986.
- \_\_\_\_\_. **Instruções CENP para a jornada Única no Ciclo Básico**. São Paulo, D.O.E., 3/3/1988.
- \_\_\_\_\_. **Oficinas Pedagógicas subsídios básicos**. São Paulo, 1989.
- SEESP/CENP. **PROFIC: avaliação de um projeto**. São Paulo, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Projeto Ypê**. São Paulo, 1986.
- \_\_\_\_\_. **Série Fundamentos da Educação e Realidade Brasileira**. São Paulo, 1986/87.
- SEESP/FDE. **Avaliação das Escolas agrupadas da zona rural**. São Paulo, 1992.

- \_\_\_\_\_. **Programa de Capacitação de Recursos Humanos da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo.** São Paulo, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Projeto de Capacitação de Assistentes de Apoio Pedagógico.** São Paulo, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Relatório Final. Acompanhamento e Avaliação do Projeto de Capacitação de Assistentes de Apoio Pedagógico.** São Paulo, 1994.
- SEESP/**Programa de Reforma da Escola Pública de São Paulo,** São Paulo, 1992.
- SIQUEIRA, M. M. de. Eficácia da administração pública: imposição democrática. In: **Revista de Administração de Empresas.** São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, jan/mar, 1990, p. 65/72.
- WHITAKER, D. e ANTONIASSI, M. H. **Escola Pública localizada na zona rural: contribuição para a sua reestruturação.** São Paulo, FDE, 1992.