

Reforma e inovação

Este trabalho apresenta parte de pesquisa sobre mudança educacional no Brasil, realizada em 2004-2006 com apoio da Fapesp. Naquela pesquisa, foi feito o estudo das diretrizes e programas do MEC e da Seesp (Secretaria Estadual de Educação de São Paulo). É deste último estudo que trata o presente texto.

Para compreender os processos atuantes na mudança educacional no Brasil, foi feita a descrição de variados aspectos de práticas e propostas situados em dois campos que, desde o início da pesquisa, foram considerados distintos, cada um existindo segundo uma lógica própria. Um desses campos foi denominado de inovação educacional e o outro de reforma educacional. Dava-se como pressuposto que, se essas lógicas confluíssem, poder-se-ia falar em mudança educacional e, desde a fase de formulação da pesquisa, já se podia contar com muitos e fortes indícios de que não se conseguiria encontrar mudança educacional no Brasil. As informações mais acessíveis e corriqueiras, há muito tempo, mostravam que aqueles dois campos praticamente correspondem a dois mundos independentes e isolados, que se referem um ao outro mas não se vinculam e, se algum nexos entre ambos puder ser detectado, não comportará qualquer mutualidade.

A própria definição da inovação educacional já a concebia como práticas situadas fora ou na base dos sistemas escolares, caracterizadas pelo isolamento, pela fragmentação, pela descontinuidade no tempo, pela baixa visibilidade e pelo forte voluntarismo das pessoas que são suas agentes. Por oposição à inovação, a reforma educacional foi definida por outras práticas, não criadas pelas pessoas que são agentes diretas de sua execução, práticas prescritas por autoridades do poder público, de caráter normativo e impositivo, com ampla abrangência, formato homogêneo e alta visibilidade.

Aos indícios de que tais lógicas não se encaminhavam para uma convergência, agregaram-se muitos outros que se transformaram em fortes evidências de que, na

década de 1990, a lógica da inovação educacional seguiu uma trajetória dissociada da lógica da reforma educacional no Brasil. Os resultados da pesquisa sustentam que a compreensão de que os momentos e oportunidades de encontro entre aquelas duas lógicas foram raros e fortuitos, sem apresentar uma linha de equilíbrio persistente.

Enfoques de mudança educacional voltados para a relação entre mudança social e educação orientam para que se veja a educação ocupando um lugar subordinado e reprodutivo na dinâmica social, cujo caráter instituído e nada instituinte a situa mais como área inerte ou como objeto de ajuste e de adequação. Frente à industrialização, por exemplo, processo que foi acompanhado da expansão demográfica a partir da metade do século passado e que, no Brasil, não encontrou na escolarização um ritmo, amplitude e funcionamento (aprovações) proporcionais (ADAMS ET AL, 1967). Embora a escola viesse a passo incerto servindo como agente cultural da urbanização (LOPES, 1976).

Além de apreciações gerais como essas que dissociam educação e mudança, o contato com a concreta existência das extensas e numerosas práticas educativas, no lugar em que estas se constituem como organização contínua e burocrática, pode discernir aqueles dois campos de práticas antes mencionados. É na centralidade da educação escolar (não na sua exclusividade), que se pode considerar, na terminologia de Stompka (1998), a inovação educacional como microeventos e a reforma educacional como macroeventos. Pode-se dizer que o percurso divergente das lógicas de inovação e de reforma impedem que os microeventos levem a macroefeitos e que os macroeventos conduzam a microefeitos.

Aqueles dois campos não estavam completamente ignorados já no final dos anos 1960, quando se constituiu a OCED, num momento de impulso internacional à criação em educação. Porém, menos que campos distintos, eram dois aspectos de algo que não apenas era denominado sistema educacional, mas se constituía como tal. Inovação foi definida como tentativa de mudança intencional para melhorar o sistema. Assim como se assinalava que diferentes grupos desse sistema – docentes, discentes, pessoas em postos administrativos - se considerarão integrados a esse processo se suas sugestões forem implementadas (SEMINÁRIO, 1972, p. 5).

Note-se que, no Brasil e outros países latino-americanos, várias tentativas de alterar a educação são intencionais para melhorar ambientes e práticas imediatas, não para alterar

o sistema educacional. E várias tentativas de alteração deliberada para melhorar o sistema educacional querem integrar diferentes grupos no sistema sem solicitar ou aceitar as sugestões desses grupos. Assim sendo, faz sentido a idéia de que a tradição autoritária explica em parte a falta de abertura de sistemas à inovação (SEMINÁRIO, 1972, p. 9). Os dados da pesquisa sustentam que a tradição autoritária explica substancialmente a indisposição do sistema educacional brasileiro à inovação.

Com essa tradição autoritária, tem sido impossível reunir condições há muito tempo identificadas como necessárias a um sistema educacional que incorpora a inovação em sua dinâmica constitutiva: a mínima distância entre planejador e executor, a participação de todos os grupos afetados no planejamento e controle, o suprimento de informação de várias fontes, os conflitos acolhidos como indicadores de necessidade de mudança, a recompensa a autores de idéias novas, a continua reavaliação de metas, o trânsito flexível de funções e o incentivo a ações livres ou experimentais (SEMINÁRIO, 1972, p. 11-12).

Nessa perspectiva, a mudança requer estímulo ao que já existe e não se efetua inesperadamente. Mas, o que se viu na realidade examinada dos anos 1990 foi o caráter marginal das iniciativas no campo da inovação e o predomínio da lógica da reforma educacional, insistindo constantemente em instituir uma nova ordem pelo desprezo absoluto às práticas em andamento e pela ignorância em relação ao movimento interno dessas práticas e às transformações inerentes a esse movimento. Da mesma maneira, a exigência de deslocamento do ensino para a aprendizagem, afirmada na Declaração Mundial de Educação para Todos, de 1990, foi suplantada pela sobrevalorização do ensino. A pretensão de que a escola fechada passasse a ser aberta não contou com o suprimento das mínimas condições para que seus profissionais a implementassem. A formação destes não se realizou em formas compatíveis com as práticas educativas que se deseja que profissionais escolares implementem. Houve delegação de competências a órgãos de nível administrativo intermediário e a unidades escolares, mas sempre para decisões de estrito caráter operacional. Por isso, idéias originadas em experimentos inovadores raramente poderiam ganhar significado, tais como a da passagem da competição para a cooperação, igualmente para um fluxo de informação em duplo sentido dentro do sistema e entre este e “a sociedade”. Assim como, nesse quadro, não poderiam ter lugar a aspiração à avaliação e à assessoria comunitária.

Já se disse que as inovações geralmente têm origem externa porque normalmente não compete ao sistema escolar avaliar suas práticas para identificar a necessidade de mudanças (HUBERMAN, 1976, p. 11). Analogamente, as alterações são de iniciativa da cúpula do Ministério ou das Secretarias da educação porque não se reconhece à sua base competência para avaliar suas práticas. Em tais circunstâncias, era de prever que insistir na mudança aumentaria a oposição a esta, principalmente de docentes quando se lhes retira autoridade sobre as suas classes. Mas esses fatos previsíveis foram ignorados ou desconsiderados.

É conveniente explicitar novamente o entendimento de Huberman de que a educação está em constantes transformações porque é um sistema social. Mesmo que seja duvidoso que se configure como um sistema, pode-se concordar que se trata de práticas sociais e que poucas de suas transformações são planejadas de modo a se prever e controlar suas conseqüências.

Também com Fullan e Stiegelbauer (1992), em processos de transformação mais compreensiva em 1983-1990, pode-se encontrar correspondência entre a aqui denominada lógica da reforma e a reforma que teve lugar no nível estadual, nos EUA, que eles chamaram de “intensificação” máxima do que e do como do ensino (definição de currículo, livros-textos obrigatórios, testes padronizados, especificação de ensino aferido por avaliação e monitoramento). Assim como há correspondência entre a aqui chamada mudança educacional (convergência entre reforma e inovação) e a outra direção seguida pela mesma reforma de nível estadual estadunidense, que eles nomearam “reestruturação” (gestão baseada na escola, docentes na tomada de decisões, integração de várias inovações, horários para trabalho colaborativo, outra formação e arranjos de liderança, missão e metas de escola compartilhadas entre docentes, administradores, comunidade e estudantes).

É a mesma idéia expressa por Carbonell (2002) nos fatores que identificam e impulsionam a mudança: docentes que trabalham cooperativamente e fortalecem a democracia escolar, movimento de baixo para cima por educação integral que articula experiências discentes e problemas sociais reais com cultura escolar, administrações sensíveis que apoiam experiências de base e criam clima favorável à liberdade de ação docente e renovação pedagógica. Ou nos termos de Torres (2003), um sistema centrado na aprendizagem e aberto à mudança desenvolveria a capacidade de inovar, não só

fomentaria ou tentaria replicar experiências inovadoras, articulando a inovação (micro) com a política educativa (macro). Mais que isso, a mudança educacional depende da intervenção de múltiplos atores, com interesses, saberes, expectativas e contradições diversas, através do diálogo fundamentado, da participação democrática e do debate aberto, sendo impossível acontecer unilateralmente “de cima”, da política educacional, do ministério da educação ou do sistema escolar.

As diretrizes e programas da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo

Para o estudo das diretrizes e programas da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (Seesp), realizaram-se atividades de consulta documental e entrevistas com pessoas ocupantes de postos técnicos. Para estas, priorizaram-se funcionários de carreira, visando uma informação mais detalhada sobre a dinâmica das atividades da Seesp e um distanciamento maior que o de ocupantes circunstanciais de cargos, conferindo mais possibilidades de crítica a prioridades e formas de implementação adotadas. Dadas as limitações desta publicação, apresentam-se a seguir apenas os resultados obtidos pelo exame de documentos.

Consulta documental

Nos documentos examinados, procuraram-se informações segundo um roteiro, abarcando as referências bibliográficas, as páginas consultadas, se se tratava de um documento geral de política da Seesp ou referente a um segmento educacional ou de público, se discriminava determinado programa e seu assunto, os órgãos responsáveis, o processo de elaboração, a duração prevista, as alianças geradas e responsabilidades de participantes, visões ou proposições quanto a categorias ou organizações diferentes de quem propôs o programa, metas, oportunidades de formação de agentes e beneficiários da política ou programa, custo total, principais despesas e respectivas fontes, aspectos inovadores, previsão de expansão ou continuidade, avaliação e outras observações. Particularmente quanto a processo de elaboração e quanto a oportunidades de formação de agentes e beneficiários, nenhuma informação pode ser obtida nos documentos compulsados. No caso das oportunidades de formação, o máximo que se conseguiu foi a afirmação de que o processo de municipalização “ensinou muito a todos os que dele

participaram” (SÃO PAULO, 2002a, p. 7). Em seguida a tal afirmação, diz-se que o processo “elevou o Estado de São Paulo a um novo patamar de racionalidade e eficiência na prestação de serviços educacionais”.

A consulta documental referente à Seesp procurou identificar os documentos que fazem o registro de medidas oficiais e orientações de política educacional. Toda documentação da Secretaria da Educação disponível para consulta se encontrava no Centro de Referência em Educação Mário Covas. Na coleção desse Centro, composta por dezenas de milhares de obras, somente foi possível identificar 16 títulos referentes à política da Seesp. Desses 16, três não foram fisicamente localizados (BANCO MUNDIAL, 1989; FUNDAÇÃO, 1989; SÃO PAULO, 1995a) e uma das obras é um livro de fotos, sem informações sobre política educacional (SÃO PAULO, 1998). Uma descrição dos 12 documentos restantes é feita a seguir.

Um dos documentos é um estudo de Bacchetto (1991), que acredita que “os impactos da tecnologia deverão alterar as condições socialmente predominantes nas aptidões para aprender”, inclusive em alfabetização (p. 12). Propõe colocar recursos (informática, bibliotecas, vídeos interativos, cd-rom) nas mãos de professores mais bem qualificados, visando facilitar a concentração da atenção destes “no âmbito da flexibilidade da inteligência, do amadurecimento das relações humanas, da construção da cidadania” (p. 14).

Outro documento é um relatório de gestão, abarcando março de 1991 a dezembro de 1993, no qual apenas se mencionam os seguintes programas que compõem o que se chama de reforma no ensino público do Estado de São Paulo: Construindo e Ampliando Escolas; Reformando Escolas; Preservando Escolas (manutenção preventiva; CICs (Centros de Informação e Criação); Capacitando Professores; Ensino a Distância (programas televisivos e videotecas); Era Uma Vez Uma História (vídeos adaptados para deficientes visuais); Escola é Vida (programa preventivo a drogas); Projetos Culturais (A Escola Vai ao Teatro; A Escola Vai ao Cinema; Escola Aberta; Escola e Arte; SP Ecologia); Integração Escola Comunidade (conscientização sobre a conservação do prédio público); FDE Atende (serviço telefônico de encaminhamento de solicitações da comunidade). Explicita o envolvimento da TV Cultura no programa Ensino a Distância e do Banco Mundial no programa Integração Escola Comunidade. São apontados como aspectos inovadores o programa FDE Atende e os cursos de

capacitação de docentes nos CARH-Centros de Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (FUNDAÇÃO, 1993).

Outro documento registra a abordagem de uma oficina sobre aspectos apontados como facilitadores da mudança educacional, focalizando o Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo, as oficinas de capacitação, a valorização profissional, o apoio psicológico e a administração democrática, apontando para inovações relativas: ao ensino das matérias (padrões, conteúdo curricular e pedagogia); a problemas de equidade numa população de alunos; às diferentes avaliações de resultados de alunos; à organização social das escolas; à profissionalização do ensino. Esses aspectos são considerados fatores de mudança educacional e estariam presentes em todas as escolas (SÃO PAULO, 1997).

Sob a denominação de Projeto de Educação Continuada, um relatório de prestação de contas discrimina áreas de despesas realizadas nos municípios do interior, visando um ensino de qualidade: aumento de salários; construção, ampliação e reforma de escolas; merenda escolar; mobiliário escolar; material escolar; material de consumo; material permanente; outros serviços e encargos; livros didáticos; kits pedagógicos e tecnológicos; associações de pais e mestres. Os organismos envolvidos nessas despesas eram a Fundação para o Desenvolvimento da Educação, o Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Ensino, a Fundação de Assistência ao Estudante; a Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas, a TV Escola e as associações de pais e mestres. As áreas de despesas discriminadas se alinham com a orientação de ampliar e descentralizar recursos, seguir os princípios de produtividade, probidade e transparência, valorizar e capacitar o magistério, fortalecer as delegacias de ensino e escolas, reorganizar a rede física de escolas, avaliar e corrigir o fluxo escolar e introduzir novas tecnologias no ensino (SÃO PAULO, 1996c).

A análise de Perez (1991) se dirige para conseqüências da implantação da Lei 5692/71, pela qual se integram o antigo ensino primário e ginásial, instituindo o 1º grau de oito anos e o 2º grau de três anos. Destaca que somente em 1976 se iniciou o projeto Redistribuição da Rede Física, não tendo sido prognosticados os impactos da lei, nem consideradas a realidade e circunstâncias, tampouco foram formados agentes e beneficiários. O projeto pretendeu otimizar a utilização da capacidade física dos prédios em termos de espaço e tempo, reduzindo a subutilização e a superutilização dessa capacidade, atuando na distribuição geográfica dos estabelecimentos de ensino para

atender às características de concentração da demanda escolar e adequar instalações e equipamentos a cada grau de ensino. Esses objetivos se justificavam porque as medidas decorrentes da lei agravaram as condições operacionais das escolas, com o uso inadequado dos ambientes, a pulverização do atendimento e a superlotação das salas de aula.

Uma espécie guia com um conjunto de orientações (SÃO PAULO, 1996b) para que sejam feitas aquisições a partir de demandas de cada estabelecimento escolar aborda: a aquisição de materiais pedagógicos e contratação de serviços; critérios de seleção e orientações para usos dos materiais pedagógicos; informações para aquisição do kit de mobiliário escolar; relação de materiais para laboratório de ciências; orientações e relação de recursos de hardware e software para uso de microcomputador no ensino; aquisição de equipamentos de microinformática para gestão administrativa. Dada a meta de ampliar a autonomia às escolas, os recursos financeiros para a aquisição de materiais e serviços provinham da Secretaria Estadual da Educação e sua administração era prevista para ser feita pela associação de pais e mestres de cada escola, segundo critérios de exigência da Secretaria.

Linhas gerais de política da Seesp

Obra centrada no programa de Municipalização (SÃO PAULO, 2002a) aborda também o programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (iniciado no segundo semestre de 2000), ações de Atendimento Integral à Demanda, outras relativas a Equipamentos e Materiais de Ensino, a Capacitação de Equipes Escolares e Professores, a Capacitação de Gestores, a Avaliação de Resultados e ao programa Reorganização da Trajetória Escolar: Classes de Aceleração, o PAC (Programa de Ação Cooperativa Estado/Município para Construções Escolares) e a mudança de normas que instituiu o regime de Progressão Continuada. Essa publicação está voltada para a atuação da Seesp entre 1995 e 2002. A obra, porém, não faz menção ao processo de elaboração de políticas ou programas, nem a datas, nem a envolvidos nesse processo. Refere-se à política que começou a ser implementada em 1995 e não informa sobre prazos e duração dos programas e ações dela decorrentes. Essa política foi justificada pelo tamanho da demanda, ineficácia do sistema escolar e falta de mecanismos de avaliação

dos serviços, aspectos para os quais se definiram três eixos de atuação: racionalização organizacional (eliminação de estruturas que duplicavam tarefas e oneravam os cofres públicos, a informatização dos dados gerenciais e a reorganização da rede física); mudanças nos padrões de gestão (maior competência e recursos para os demais órgãos do sistema e unidades escolares; parceria com os municípios); melhoria da qualidade do ensino (ações integradas de compra de materiais didáticos, livros de literatura, de 30 mil computadores e introdução de informática pedagógica), “valorização do magistério, correção do fluxo escolar, construção de uma cultura avaliativa, formulação de uma nova grade curricular, extensão do período escolar de 4 para 5 horas diárias, projetos de participação da comunidade, de enriquecimento cultural dos alunos, de prevenção contra as drogas e de constituição da cidadania” (SÃO PAULO, 2002a, p. 69).

Outro documento examinado tem linguagem muito simples e forma de folheto de orientação ao público. Refere-se ao que denomina Projeto Escola com Cara de Escola, cujo objetivo era “mudar a cara das escolas públicas paulistas” (SÃO PAULO, 1995a). Afirma “que estudos e pesquisas demonstram que o ambiente é um fator importante para que o processo ensino-aprendizagem seja mais eficaz”, que a maioria das escolas estava com “a cara cinza, triste... de abandono...” e que deveria ser alegre, convidativa e um local para se estudar e conviver com prazer. O projeto propõe a recuperação de prédios escolares através de um programa denominado Escola em Parceria, no qual a comunidade participe com toda a equipe escolar, mencionando, entre os possíveis parceiros, indústrias, associações, comércio, instituições de ensino e pesquisa. Ao final do folheto, informa-se que “A Secretaria possibilitará que o parceiro divulgue sua contribuição no resgate da qualidade do ensino nas escolas do Estado de São Paulo”.

O trabalho de Santos (2002), embora não seja um documento oficial, trata de aspectos muito pertinentes a esta pesquisa, em especial por suas considerações baseadas em mais de 50 anos de experiência profissional, nos quais esse autor foi professor, diretor de escola, supervisor, diretor de divisão e de departamento e assistente técnico de gabinete da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. Informa que, em pesquisa anterior, no início dos anos 1990, dedicou-se à comunicação organizacional e constatou que a maioria das mensagens emitidas pela cúpula da Secretaria não chegava com clareza às escolas ou era ignorada por diretores e docentes, sendo que a comunicação se resumia a registro, fluxo e arquivamento de papéis. Cerca de uma década depois, esse autor percebe que “pouco ou nada mudou na prática” (SANTOS, 2002, p. XIV). Procurando

saber se o desempenho do diretor escolar é apenas rotineiro, se procura entender as mudanças ou se as está provocando, Santos procedeu à análise dos processos de formação, seleção e capacitação de diretores de escolas públicas de São Paulo para “identificar a política de ação do sistema, verificar sua coerência e, junto aos diretores e supervisores de ensino, captar as concepções implícitas em sua atuação, a orientação que imprimem na organização do trabalho pedagógico e relacionamento com a comunidade escolar” (SANTOS, 2002, p. XV). Concluiu que a função do diretor escolar é a de repassar instruções, transmitir mensagens e executar o que outros planejam e determinam, não podendo ser considerado um gestor porque não dispõe nem resolve em suas áreas de atuação, como por exemplo, atribuição de aulas, contratação de docentes e funcionários não-docentes, calendário escolar, regimento e plano escolar, conselho de escola, prédio escolar, além da degradação de seu próprio status e salário.

Também pertinente a esta investigação, a tese de Lodi (1995) analisou a atuação da Secretaria de Estado da Educação e do Conselho Estadual de Educação, entre 1984 e 1994, ambos considerados órgãos responsáveis pela formulação e implementação de planos na área de educação no Estado de São Paulo. A análise teve como referência a necessidade de que o planejamento assegure maior articulação entre poder executivo, profissionais e usuários do sistema educacional público. Destaca que a lei nº 10.403, de julho de 1971, já estabelecia, como uma das atribuições do Conselho Estadual de Educação, elaborar e manter atualizado o plano estadual de educação. E que a Constituição Estadual de 1988, artigo 241, determina: “O Plano Estadual de Educação, estabelecido em lei, é de responsabilidade do Poder Público Estadual, tendo sua elaboração coordenada pelo Executivo, consultados os órgãos descentralizados do Sistema Educacional de Ensino, a comunidade educacional, e considerados os diagnósticos e necessidades apontados nos Planos Municipais de Educação”. Além disso, em 29 de janeiro de 1976, o decreto nº 7.510 criou, na estrutura da Secretaria de Estado da Educação, a ATPCE (Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional), com função de montar um sistema de planejamento, responsável pela integração de todos os níveis de decisão da Secretaria. O exame do conjunto de projetos que integravam os Planos de Trabalho Anual evidenciou: os projetos eram formulados de forma que não guardavam conexão ou interação entre si; redução progressiva da programação, deixando de abranger necessidades de cada modalidade de ensino e aspectos diferenciados dentro da rede escolar; inexpressividade de projetos de natureza

pedagógica extensivos a toda a rede; intervenção limitada da Secretaria em parcelas da rede, com projetos de alcance pedagógico (projeto Escola Padrão e projeto Jornada Única); continuidade de projetos de cunho assistencialista; presença expressiva de projetos de manutenção e ampliação da rede física, mas freqüente emergência de problemas; ausência de financiamento do 2º grau. Ao apontar a ausência de programas vinculados a recursos próprios da Secretaria, admitiu-se que a ocorrência destes implicaria simultaneamente seu uso reservado pelo Secretário, segundo suas conveniências. Descartado o chamado “uso político”, restaria o fato da centralização de decisões (“decisões de gabinete”), que já se revelavam como “procedimento lesivo aos interesses mais amplos da sociedade” (LODI, 1995, p. 74).

Uma publicação foi feita para quem não participou dos momentos de encontro “entre o Governo e o povo”, traz respostas a vinte e duas perguntas mais freqüentes de professores, pais de alunos, alunos, prefeitos, vereadores, deputados, promotores de Justiça, em encontros, conferências, audiências públicas e reuniões, em dois anos e meio de gestão da Secretaria de Educação (1995-1997). Diz a publicação que não se extinguiu nenhum projeto anterior “que valesse a pena” e ampliaram-se benefícios que “eram privilégio só das 1.600 escolas-padrão”: mais tempo de aula para o aluno; mais tempo de reunião para o professor; coordenadores pedagógicos em todas as escolas; materiais pedagógicos para alunos e professores; aumento de até 103% no salário do magistério; repasse de recursos às associações de pais e mestres “para equipar as salas de aula com livros, mapas e jogos, como também para manter o prédio escolar limpo e arrumado”.

Cerca de 3 mil escolas passaram a ter exclusivamente crianças de 1ª a 4ª série, outras 2 mil, a receber alunos mais velhos, da 5ª série ao 2º grau, todas receberam recursos para transformar salas de aula em “salas-ambiente”, o número de escolas com 4 ou 5 turnos diminuiu de 1.039 para 537 (6.108 ficaram com dois ou três turnos).

Docentes de 5ª série em diante podem completar jornada de 40 h semanais em um único estabelecimento; todos podem optar por mais 2 h de trabalho semanais remuneradas fora da sala de aula; docentes que apresentam projetos de recuperação e reforço de aprendizagem podem dispor de três horas semanais remuneradas; mais 25 mil docentes de 1ª a 4ª série passaram a trabalhar somente com uma turma, recebendo por uma jornada de 40 h.

Equipes técnicas foram reforçadas com 8 mil coordenadores pedagógicos (docentes que passaram em processo de seleção e foram confirmados por conselho de escola); mantiveram-se vice-diretores inclusive nas escolas em que as classes se reduziram de 20 para 18; manteve-se a gratificação de função a diretores de escolas em que os turnos passaram de três para dois.

Na campanha para governador, assumiu-se o compromisso de reorganizar as escolas; ocorreram várias ações preparatórias para a reorganização (reuniões com todos os diretores, delegados de ensino e entidades de professores, pais e alunos “para a implementação do projeto”); uma grande campanha de divulgação pelo rádio e TV, 50 mil cartazes, 10 milhões de folhetos e 260 mil exemplares de publicação para subsidiar debates; um dia de aulas suspensas para discussão da proposta entre a população e docentes.

A maioria de estudantes foi transferida para escolas próximas de suas casas, só os(as) mais velhos(as) foram transferidos(as) para escolas mais distantes; as delegacias de ensino e prefeituras receberam recursos para distribuir passes ou prover ônibus.

Não houve diminuição de vagas e as matrículas aumentaram cerca de 12%, entre 1994 e 1996 (foram construídas 715 salas de aula, prevista a construção de mais mil). Foi feito cadastramento de estudantes (RG escolar) e, ao terminar a 4ª série, a Secretaria já indica a vaga em outra escola, na 5ª série. As matrículas no 2º grau aumentaram de 1.180.000, em 1995, para 1.250.000, em 1996 (5,7% a mais) e foram instalados 100 telepostos de educação a distância para jovens e adultos.

Classes de aceleração passaram a abarcar 11 mil estudantes de 160 escolas e contar com docentes com preparo para lidar com estudantes multi-repetentes e materiais próprios.

Docentes são encaminhados “de acordo com suas necessidades, aos cursos oferecidos pelas Oficinas Pedagógicas das Delegacias de Ensino”; o cargo de delegado de ensino passou a ser preenchido por processo seletivo (em 1995, 1.034 pessoas concorreram 145 vagas). Cursos em convênio com universidades paulistas foram elaborados para capacitar docentes, levando em conta os resultados da avaliação de 1996, com estudantes de 3ª e 7ª série; as escolas tiveram autonomia para escolher e comprar materiais pedagógicos e escolher e propor temas de capacitação.

A partir de outubro de 1996, após o quinto aumento para a área da educação naquela gestão, o magistério da ativa da rede escolar passou a receber pelo menos cinco salários mínimos para 40 horas semanais (foi estendida a gratificação de 30% a todo o magistério e incorporada aos vencimentos, antes concedida ao das escolas-padrão).

O Programa de Parceria Estado/Município para Atendimento ao Ensino Fundamental no Estado de São Paulo iniciou, em 1996, com adesão espontânea de 47 municípios; docentes, diretores, especialistas, titulares do Quadro do Magistério ficaram à disposição das municipalidades, sem prejuízo de vencimentos e demais vantagens do cargo; as prefeituras procuraram complementar salários e se comprometeram a estabelecer planos de carreira e salários, com valores nunca abaixo aos que o governo estadual pagava.

O repasse direto de recursos às associações de pais e mestres aumentou de R\$ 4 milhões, em 1994, para R\$ 44 milhões, em 1995, e para R\$ 170 milhões, em 1996.

Em 1994, havia 32 ocorrências de violência para cada grupo de 10 mil estudantes e, dois anos depois, o número caiu à metade; aumentou o número de zeladorias para 81% das escolas da Grande São Paulo e para 43% das do interior; ronda escolar foi intensificada em áreas de escolas mais problemáticas, assim como o trabalho da tropa feminina da Polícia Militar e o do Denarc; foram repassados recursos para a compra de alarmes e para a construção de muros e calçadas.

Em 1996, foi aplicada uma prova no total de 1,2 milhão de estudantes de 3ª e 7ª séries, corrigida e tabulada em cada escola, como a primeira de uma série de avaliações na perspectiva de abranger todas as séries; estudantes de 7ª série que passaram por muitas repetências tiveram resultados “muito piores” que estudantes de 3ª série.

O documento explica, ainda, que a merenda varia conforme o lugar porque 601 municípios recebem recursos dos governos estadual e federal e abastecem as escolas; nas regiões mais pobres do Estado, a merenda foi reforçada com mais proteínas; o programa de Enriquecimento da Merenda visa incrementá-la ainda mais nos 23 municípios onde a própria Secretaria Estadual da Educação distribui os alimentos. Além disso, foram extintas 18 Divisões Regionais de Ensino, cujas tarefas eram as mesmas das Delegacias de Ensino, deixando disponível R\$ 1,3 milhão mensal para ser utilizado em outras despesas.

Duas outras publicações (SÃO PAULO, 1996; 1996a) convertem essas informações e posicionamentos em orientações mais simplificadas e específicas, uma para diretores de escolas e outra para docentes.

Síntese e conclusão

O estudo que aqui se fez das diretrizes e programas da Seesp somente pode se apoiar em documentos oficiais que se referem à metade da década de 1990 em diante e não há qualquer elemento que possibilite saber algo sobre datas e envolvidos em processos de elaboração de políticas e programas educacionais. O que se pode apurar foi a ênfase da reforma educacional na redução de um nível na hierarquia de órgãos administrativos da Seesp, na informatização e no aprimoramento da disponibilidade e uso de dados gerenciais, na descontração de competências e recursos para diretorias de ensino e escolas e principalmente na municipalização. Não obstante esse processo de modernização, não existe um fluxo de comunicação entre os níveis superior e o nível inferior (escolas) apoiado em alguma simetria (SANTOS, 2002), trata-se de fluxos de informações pelos quais o topo determina o que se fará na base e a base fornece subsídios a decisões no topo. As grandes decisões da Seesp durante toda a década de 1990, além disso, não se apoiaram em planos estaduais de educação e o Conselho Estadual de Educação desempenhou papel puramente homologatório.

O governo estadual divulgou ter ampliado o tempo de aula para estudantes e o tempo de reunião para profissionais escolares, ter distribuído materiais pedagógicos para essas duas categorias, aumentado em até 103% o salário do magistério, repassado recursos para equipar salas de aula e fazer manutenção dos prédios escolares. Docentes de 5ª série em diante puderam completar sua jornada de 40 h em um só estabelecimento, puderam optar por duas horas remuneradas a mais fora da sala de aula, ou três, se apresentassem projetos de recuperação e reforço de aprendizagem. Não se encontrou, porém, qualquer evidência de que, com tais condições a categoria do magistério tenha aderido aos propósitos da reforma educacional ou tenha dado uma contribuição peculiar ao tipo de educação escolar que se realiza.

As decisões descentralizadas para diretorias de ensino e estabelecimentos escolares foram de caráter operacional, para manter escolas em funcionamento, sem qualquer

caráter mais amplo ou estratégico. Multiplicaram-se e se diversificaram as chamadas parcerias (com empresas, organizações não-governamentais, secretarias de outros setores e universidades), mas esses arranjos são estabelecidos nos órgãos superiores da Seesp e não na sua base, ou seja, nas escolas. Os grupos profissionais aí situados, por sua vez, não têm papel proeminente na constituição de alianças e na formulação das medidas de largo alcance de reforma educacional. Além disso, o chamado fracasso escolar foi combatido com medidas que incluíram a supressão da autoridade docente no julgamento das trajetórias discentes.

Referências

ADAMS, R. N., GILLIN, J. P., HOLMBERG, A. R., LEWIS, O., PATSCH, R. W., WAGLEY, C. **Mudança social na América Latina**. Tradução de Victor M. de Moraes. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

CARBONELL, J. **A aventura de inovar: a mudança na escola**. Tradução de Fátima Murad. Porto Alegre: Artmed, 2002.

FULLAN, M. G., STIEGELBAUER, S. **The new meaning of educational change**. 2. ed. Londres: Cassell, 1992.

HUBERMAN, A. M. **Como se realizam as mudanças em educação: subsídios para o estudo do problema da inovação**. Tradução de Jamir Martins. São Paulo: Cultrix, 1976.

LOPES, J. R. B. **Desenvolvimento e mudança social: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Nacional, 1976.

SEMINÁRIO (29 de junho a 5 de julho de 1969, Cambridge). **A administração da inovação no ensino**. Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1972.

SZTOMPKA, P. **A sociologia da mudança social**. Tradução de Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

TORRES, R. M. **Sistema escolar y cambio educativo: repasando la agenda y los actores**. 2003. www.fronesis.org .

Documentos da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo

BACCHETO, Sinesio. *Inovações no ensino básico: um problema complexo*. São Paulo: Fundap, 1991. 23 p.

BANCO MUNDIAL. SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. *Projeto inovações no ensino básico no estado de São Paulo*. São Paulo, 1989. 83 p.

FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. DIRETORIA DE OBRAS E SERVIÇOS. *Prognóstico das condições de implementação de políticas educacionais: construção de cenários - 1989-2000; impacto de políticas educacionais nos recursos físicos; versão preliminar para discussão*. São Paulo: FDE, 1989. 103 p.

FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Por um ensino de qualidade: relatório de gestão; março/1991 a dezembro/1993*. São Paulo: FDE, 1993. 20 p.

LODI, Lúcia Helena. *A formulação da política educacional do estado de São Paulo: o papel da Secretaria do Estado da Educação e do Conselho Estadual de Educação; 1984 a 1994*. São Paulo, 1995. 180 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

PEREZ, Maria Candida R. Cardinalli (Coord.). *Exercício analítico de política educacional: o caso do estado de São Paulo*. São Paulo: Secretaria da Educação; ATPCE; CIE, 1991. 83 p.

SANTOS, Clóvis Roberto dos. *O gestor educacional de uma escola em mudança*. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2002. 94 p.

SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. *A escola de cara nova: o início das aulas; diretores*. São Paulo: Secretaria da Educação, 1996. 46 p. il. (Educação paulista: corrigindo rumos)

SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. *A escola de cara nova: o início das aulas; professores*. São Paulo: Secretaria da Educação, 1996a. 20 p. il. (Educação paulista: corrigindo rumos)

SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. *A municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo: o sucesso e o processo; a história de uma política educacional que deu certo - 1995/2002*. São Paulo: Secretaria da Educação, 2002a. 70 p. fotos

SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. *Descentralização administrativa: apostando na autonomia da escola*. São Paulo: Secretaria da Educação, 1996b.

SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. *Educação paulista: corrigindo rumos; mudar para melhorar: seminário-oficina facilitando mudanças educacionais*, Serra Negra, 1997. Serra Negra: Secretaria da Educação, 1997. 26 p.

SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. *Educação paulista: o que já mudou na escola pública paulista?: o cidadão pergunta, o governo presta contas*. São Paulo: Secretaria da Educação, 1997a. 47 p.

SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. *Inovações em educação pública: memórias, utopias e práticas*. São Paulo: Estação Palavra, 1998. 79 p. il. Fotos

SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. *Projeto de educação continuada: 1996-1998*. São Paulo: Secretaria da Educação, 1996c. 67 p.

SÃO PAULO (Estado). SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. *Projeto escola com cara de escola*. São Paulo: Secretaria da Educação, 1995a.