

## A Racionalidade Econômica na Política Educacional em São Paulo\*

*Aparecida Neri de Souza\**

**Resumo:** Análise do projeto educacional implementado no estado de São Paulo, no período entre 1995 e 1998, buscando apreender como a educação é considerada importante estratégia para o desenvolvimento e está ancorada numa racionalidade econômica e burocrática. A análise foi realizada a partir de estudos em dez escolas públicas estaduais de ensino básico e os discursos governamentais produzidos pela Secretária de Estado da Educação.

**Palavras-chave:** política educação, trabalho de professores, racionalidades econômicas e burocrática, ensino básico.

**Abstract:** Analysis of the educational project implemented in the state of São Paulo in the period between 1995 and 1998, trying to understand how education is considered an important strategy for development and is based on an economic and bureaucratic rationality. The article is based on research in ten state elementary public schools and government discourses produced by the State Secretary of Education.

**Key-words:** Educational policy, professors' work, economic and bureaucratic rationality, elementary education.

Este texto analisa a reforma educacional paulista, no período de 1995 a 1998, buscando apreender como a educação é considerada importante estratégia para o desenvolvimento e está ancorada numa racionalidade econômica e burocrática. A análise foi realizada a partir de estudos em dez escolas públicas de ensino básico<sup>2</sup> e de discursos governamentais produzidos pela Secretária de Estado da Educação<sup>3</sup>

\*. Este texto refere-se à tese de doutorado - A política educacional para o desenvolvimento e trabalho docente - defendida em 12/08/1999, na Faculdade de Educação da UNICAMP, sob a orientação da Profa. Dra. Lúcia Rolfsen Petilli Segnini, ponto de partida para a construção do projeto de pós-doutorado - Reformas do ensino médio e da educação profissional; mudanças na organização do trabalho docente? (acordo Capes/Cofecub).

1. Professora doutora no Departamento de Ciências Sociais Aplicadas à Educação na Faculdade de Educação, UNICAMP.
2. As escolas foram selecionadas a partir da localização geográfica (região metropolitana da Grande São Paulo e Campinas), tamanho, tipo de ensino e perfil socioeconômico da população.
3. A descentralização da educação (1997, conferência proferida no Chile); A gestão educacional no Estado de São Paulo (1998, conferência proferida em São Paulo) e Diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo (1995), além dos veículos de comunicação entre a Secretaria e a rede pública de ensino, em especial o jornal "Escola, Agora", documentos institucionais, teleconferências e a página na internet.

A concepção de educação, presente nas propostas governamentais<sup>4</sup>, parte do pressuposto de que há uma nova conformação social, econômica e política que está modificando os padrões de produção e organização do trabalho e deve orientar as reformas e/ou inovações educacionais.

Da premissa de que educação é um fator que permitiria ao país participar competitivamente do mercado globalizado, a Secretaria de Estado da Educação (SEE) analisa a educação na perspectiva de que o sistema educacional paulista enfrenta uma crise de eficiência, de eficácia e de produtividade, mais do que uma crise de universalização de direitos.

Assim, os problemas educacionais, apontados pela Secretaria de Estado da Educação são identificados como disfuncionalidades do sistema educacional e expressariam a incapacidade do Estado em administrar as políticas educacionais.

Os índices de desempenho do sistema mostram claramente o quanto ele é ineficaz. Em 1992, no ensino fundamental e médio, as perdas por evasão e repetência alcançaram 1.476.000 alunos, o que representa cerca de 25% de alunos matriculados na rede. Se lembrarmos que cada aluno custa em média US\$ 220,00 para o Estado, o número acima representa um desperdício da ordem de US\$324.720.000. Em relação à Secretaria Estadual de Educação e ao aproveitamento de seus recursos disponíveis, podemos afirmar que prevalece uma extrema ineficiência, notadamente, pelo gigantismo da máquina burocrática e pela ausência de mecanismos de controle sobre o sistema de ensino. (SEE, 1995, p. 301)

A correção das disfuncionalidades como objetivo das reformas educacionais, é, a partir desta ótica, condição para o projeto de modernização da sociedade brasileira. Assim, a política educacional centra-se no objetivo de resolver ou mitigar as disfuncionalidades do sistema educacional, em particular, e formar recursos humanos necessários ao projeto de modernização, indispensável para incluir o Brasil no rol das economias desenvolvidas, consoante o novo modo de desenvolvimento capitalista.

O diagnóstico dos problemas educacionais conclui que a “crise educacional não é mais a mesma” e que o seu “eixo norteador” é a ausência de mecanismos de controle social e econômico. Portanto, a racionalização de custos da produção da educação escolar torna-se o objetivo principal das mudanças propostas. Assim, desloca-se a ênfase dos processos educativos para os de reorganização das funções administrativas e de gestão<sup>5</sup>.

As diretrizes traçadas pela Secretaria de Estado da Educação, para eliminar as disfuncionalidades do sistema educacional, organizaram três eixos de intervenção, subordinados à lógica da racionalidade econômica: 1) Melhoria da Qualidade de Ensino, 2) Mudanças nos Padrões de Gestão e 3) Racionalização Organizacional.

4. Assim como nos diversos Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial produzidos pelo Banco Mundial: Pobreza (1990); O desafio do desenvolvimento (1991); O trabalhador e o processo de integração social (1995); Do plano ao mercado (1996); O Estado em transformação (1997) e Prioridades y estratégias para la educación (1996).

5. “Gestão educacional - cabe definir os escopos normativos para a adoção de formas participativas de direção e regulação escolares (com gradual autonomização), disseminar conhecimentos e métodos de gestão logística orientadas para padrões de eficiência e equidade e estabelecer incentivos diferenciados de carreira (salarial ou não) que premiem o melhor desempenho institucional.” (Albuquerque, 1993).

O primeiro eixo, a Melhoria da Qualidade de Ensino se realiza por intermédio: a) reorganização da rede de ensino<sup>6</sup>; b) da valorização do magistério<sup>7</sup>; c) de classes de aceleração da aprendizagem; d) de salas ambientes; e) de avaliação do rendimento escolar (Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar no Estado de São Paulo/ SARESP); f) dos Recursos Pedagógicos (livro didático) e g) de projetos especiais nas escolas<sup>8</sup> (SEE, 1998).

O segundo eixo, Mudanças nos Padrões de Gestão, concretiza-se mediante a desconcentração e a descentralização da gestão da educação (extinção das Divisões Regionais de Ensino, transferência de recursos financeiros para as escolas e municipalização do ensino) (SEE, 1998).

O terceiro eixo, a Racionalização Organizacional, realiza-se por intermédio de: a) enxugamento da máquina e eliminação de duplicidades; b) informatização administrativa e c) reorganização da rede de ensino (SEE, 1998).

A melhoria da qualidade de ensino, segundo a Secretaria de Educação, é definida a partir de uma dupla dimensão: de um lado, a distribuição eficiente dos recursos destinados à educação (por intermédio da Reorganização da Rede de Ensino – e, de outro pelo controle eficaz da produtividade das instituições escolares) mediante o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar no Estado de São Paulo, as Classes de Aceleração da Aprendizagem e o Projeto de Recuperação nas Férias. As práticas pedagógicas devem ser caracterizadas, neste contexto, pela eficiência produtiva das instituições escolares portadoras de qualidade. Desta forma, a baixa qualidade da educação escolar pode ser localizada no uso racional dos equipamentos e prédios escolares, e não na falta de vagas ou escolas; nos professores mais capacitados, e não na falta de professores para determinados componentes curriculares, e na melhoria do gasto educacional, evitando desperdícios. Para melhorar a educação (com os mesmos recursos financeiros, mas utilizando-os eficientemente (é necessário, também, propõe o governo paulista, mudar os padrões de gestão e promover uma racionalização organizacional, que combinam, contraditoriamente, duas lógicas: a centralização e a descentralização de funções e responsabilidades educacionais. A descentralização realiza-se por intermédio da municipalização, isto é, da transferência das instituições escolares para os municípios. A centralização concretiza-se pelo desenvolvimento de sistemas de avaliação e de informações gerenciais “que facilitam o planejamento, o controle e a tomada de decisões” (SEE, 1998). Portanto, centraliza-se o controle pedagógico e descentraliza-se os mecanismos de financiamento e gestão educacionais.

Sendo a educação para a competitividade o fim visado pela reforma da educação em São Paulo (1995-1998), como as ações políticas se organizam para reafirmar a racionalidade da política educacional? Quais são os projetos de adequação dos meios – programas, medidas e ações – aos fins propostos da educação como estratégia de desenvolvimento?

6. A reorganização da rede ensino tem por objetivos: (a) racionalização no uso dos equipamentos; (b) melhoria do planejamento da rede física; (c) eliminação das desigualdades na prestação de serviços; (d) Melhores condições de trabalho; (e) enxugamento da máquina e eliminação da duplicidade (SEE, 1998).
7. Programa de Educação Continuada, Nova Carreira e Salários são as ações governamentais propostas como valorização do magistério (SEE, 1998).
8. São eles: (1) Projeto Comunidade Presente; (2) Prevenção também se ensina; (3) Copa 98; (4) Internet na educação; (5) Sistema solar; (6) Direitos Humanos; (7) Basquete na Escola; (8) Parcerias; (9) Informatização educacional; (10) Brasil 500 anos (SEE, 1998).

A educação enquanto importante estratégia para o desenvolvimento, de acordo com a Secretaria de Educação, vincula-se à lógica da racionalidade econômica, neste sentido, a qualidade da educação escolar “diz respeito à redução de desperdícios, de tempo de trabalho, de custos e de força de trabalho” (Bruno, 1997, p.41) e será bem-sucedida mediante a incorporação de modelos gerenciais que privilegiem o estabelecimento de metas que garantam a produtividade.

As administrações anteriores não se propuseram nunca a implantar um sistema eficiente de gerenciamento das unidades escolares, que permitisse conhecer a real situação em que essas se encontram (...) *Os índices de desempenho do sistema (educacional) mostravam claramente o quanto ele era ineficaz. As perdas por evasão e repetência alcançavam cerca de 30% do total de alunos matriculados na rede implicando grande desperdício financeiro para o Estado. (...) Em relação a SEE e ao aproveitamento racional de seus recursos disponíveis, podia-se afirmar que prevalecia uma extrema ineficiência, notadamente pelo gigantismo da máquina burocrática e pela ausência de mecanismos de controle sobre o sistema de ensino, adotando um modelo de atendimento sem uma estratégia de trabalho definida, o que contribuía para a sub-utilização de recursos humanos, físicos, materiais, conduzindo ao uso inadequado dos recursos financeiros, além de dificultar qualquer alternativa de parceria e cooperação entre os poderes públicos e outros setores da sociedade civil.* (Neubauer, 1997, p.2-4).

A organização, nesta perspectiva, difere da instituição (escolar)<sup>9</sup> e se define pela sua instrumentalidade, pois está referida a um conjunto de práticas para obtenção de um objetivo particular. As operações propostas são definidas como estratégias balizadas pelas idéias de eficácia e de sucesso na obtenção do objetivo. Assim, o que se compreende como racionalidade organizacional está movida pelas idéias de gestão, controle, planejamento, previsão e êxito. O sucesso e a eficácia da organização educacional dependem de sua particularidade, são um fim em si mesma (Chauí, 1998, 1999). Esta concepção de educação parece estar sobre as divisões sociais e políticas e às contradições inerentes a essas divisões.

*(...) a teoria da organização pretende não discutir o problema central do poder (...) atrás do discurso da racionalidade, nessa luta, a organização abriga-se para legitimar a empreitada e desqualificar uma realidade que ela mutila* (Tragtenberg, 1978, p.16-23).

Na discussão da gestão educacional formulada pela Secretaria de Educação, observa-se dupla dimensão: a primeira refere-se à concepção de que a educação é um serviço social e científico que pode ser desenvolvido por entidades públicas não estatais (Bresser Pereira, 1998); e a segunda refere-se ao exercício do poder tecnocrático potencializado pela utilização da informática<sup>10</sup> e pelos sistemas de controle (avaliação

9. A Instituição “aspira à universalidade. A organização sabe que sua eficácia e seu sucesso depende da particularidade” (Chauí, 1999, p.5-3).

10. “Para evitar o reaparecimento de focos de concentração de poder no nível local, cabe, cada vez mais, demandar a participação da comunidade e integração mais orgânica com o meio social (...) Mais do que nunca, fazia-se imprescindível instituir um sistema eficaz de dados gerenciais, com controle informatizado das estatísticas educacionais.” (Neubauer, 1997, p. 8). O Projeto de Informatização, como integrante do eixo Racionalização Organizacional, é “um sistema de informações gerenciais que facilita o planejamento, o controle e a tomada de decisões, racionalizando a gestão escolar e melhorando a qualidade dos serviços prestados pelo Governo à população do Estado”. As escolas estão conectadas em rede com as Delegacias de Ensino e com os órgãos centrais da SEE, portanto

de resultados)<sup>11</sup> propostos como reguladores da autoridade e despersonalização do poder (Bruno, 1997; Pagés, 1987; Motta, 1987). As mudanças caminham na direção da criação de unidades descentralizadas as escolas, com autonomia<sup>12</sup> e conectadas à Secretaria de Educação que exerce o controle da definição dos parâmetros curriculares (conteúdo do trabalho docente), das informações educacionais, da distribuição dos recursos e das formas de alocação do trabalho docente (contratação, quantidade de trabalho, remuneração etc.).

A proposta de abertura institucional de parcerias com outros setores, dentro e fora do Estado; a flexibilidade para adotar soluções alternativas e diferenciadas para ampliar as oportunidades de escolarização e melhorar a qualidade de aprendizagem; a capacidade de coordenar a iniciativa e atuação de diversos parceiros em torno de prioridades estabelecidas determina a disposição do atual governo de promover uma mudança significativa nos padrões de gestão, a serem aperfeiçoados através de alguns pontos complementares e essenciais. São eles: racionalização do fluxo escolar<sup>13</sup>; instituição de mecanismos de avaliação dos resultados; aumento da autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas<sup>14</sup>. (SEE, 1995, p. 308)

A partir do diagnóstico de que o sistema educacional é inoperante pelo fato de se defrontar com problemas tais como as diferenciações socioeconômicas de alunos e professores e a estrutura burocrática altamente centralizada, foi proposta a “descentralização e a desconcentração de recursos e competências”, mediante a “multiplicação dos centros de poder” e pela participação dos sujeitos envolvidos no processo educacional por intermédio do “controle direto dos usuários”. Nesse movimento, as mudanças caminham na direção de constituição de redes de serviços educacionais, nas quais as unidades escolares

as matrículas estão informatizadas, o acompanhamento de faltas e notas dos alunos, a vida funcional dos professores e o controle das compras, estoque e patrimônio. Também foi realizado o Cadastramento dos alunos das redes estadual, municipais e privada de ensino “com o objetivo de moralizar e potencializar o uso dos recursos públicos (...) o que possibilitará o rastreamento anual de cada aluno através de seu código de identificação (evitando, assim, tanto as duplas, como as falsas matrículas). O sistema de cadastramento possibilitará, também, um estudo criterioso da maior adequação e racionalização no uso dos equipamentos escolares.” (SEE, 1994, p.305).

11. O Programa de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), criado em 1996, tem por objetivo “obter dados para a formulação de políticas educacionais e de informar as escolas com dados objetivos acerca dos pontos críticos do processo de ensino aprendizagem” (...) As escolas paulistas também participam do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), criado em 1991, do Ministério da Educação e do Desporto (MEC) que tem objetivo “contribuir para a formulação de políticas do ensino público no Brasil e estabelecer um sistema de controle de ensino dos conteúdos mínimos previstos nos currículos e dos padrões de qualidade da escola brasileira” (Neubauer, 1997, p. 18).
12. Autonomia aqui pode ser entendida na sua dimensão de gestão de receitas e despesas, de acordo com as normas pelas quais as Secretarias de educação estabelecem metas e indicadores de desempenho. É possível afirmar que a autonomia refere-se, tão somente, ao gerenciamento empresarial da escola, isto é, como cumprir as metas e alcançar os indicadores, a escola tem autonomia para captar recursos de outras fontes, fazendo as propaladas parcerias com a empresa privada.
13. As medidas de correção do fluxo escolar: (a) Classes de Aceleração: intensificação do ensino e voltado para a recuperação dos alunos que estão com idade defasada em relação à série que cursa; Projeto Recuperação nas Férias, durante o mês de janeiro; Matrícula por Dependência; Recuperação Contínua e Ciclos que acaba com a reprovação por série: Ciclo I (1ª a 4ª série); Ciclo II (5ª a 8ª série).
14. A autonomia se pauta fundamentalmente na transferência de recursos financeiros diretamente para as Associações de Pais e Mestres (APMs) e/ou para contas especiais em nome do diretor da escola para compra de material pedagógico, limpeza, pequenas reformas etc.

são coordenadas pela Secretaria (ou pelo setor público não estatal) que efetivamente exerce o poder de controle<sup>15</sup>. As mudanças caminham em direção à autonomia e à participação no interior dos limites e possibilidades descritos; efetivamente caminham em direção à racionalização dos recursos.

Assim foram dois os projetos implementados: o primeiro reorganizou a estrutura burocrática da Secretaria, por intermédio de “várias ações desencadeadas com o objetivo de enxugar a gigantesca estrutura da Secretaria da Educação e eliminar as duplicidades encontradas numa estrutura morosa, ineficiente e cheia de disfunções” (SEE, 1998)<sup>16</sup>; e, o segundo, descentralizou e desconcentrou as atividades de administração da educação escolar mediante a “busca de novas parcerias (empresários, professores, pais, sindicatos, universidades, etc.) entre os quais os municípios se constituirão em parceiros privilegiados” para prestação dos serviços educacionais (SEE, 1995)<sup>17</sup>.

A reorganização das funções administrativas e de gestão da escola pública tinha por objetivo enfrentar a “má qualidade da oferta dos serviços prestados pelo órgão responsável pela educação no Estado de São Paulo através de suas escolas”. Essa má qualidade refletia-se administrativamente na “rede gigantesca, centralização das decisões, nos órgãos e nas instâncias com duplicação de funções, nos fluxos de informações desorganizados ou inexistentes, na desestímulo profissional acompanhado de ceticismo em relação ao Estado e na falta de planejamento educacional”. Além disso, politicamente, há “ausência de vontade política para municipalizar” tanto de prefeitos como sindicatos de educadores e técnicos da Secretaria. Acrescente-se a isso, a “ausência de participação política dos pais”. No âmbito pedagógico, há “irracionalidade no uso do espaço físico (prédios mal ocupados), convivência de crianças de 7 até 20 anos no mesmo espaço, salas de aula iguais às celas de mosteiros, inexistência de coordenador pedagógico, falta de material pedagógico adequado, dificuldades em capacitar os professores, inexistência de avaliação do ensino ministrado”, e, por fim, há também “irracionalidade nos gastos dos recursos da educação, indefinição do que se constituíam em gastos com educação, salários vergonhosos e desigualdade do custo-aluno” (Neubauer, 1997).

A Secretaria de Educação, ao propor as mudanças nos padrões de gestão, pautou-se na lógica que orienta a racionalidade capitalista na contemporaneidade, denominada flexível. Assim, colocou-se a centralidade da política educacional no quanto a educação escolar produz, em quanto tempo e com qual custo. Nesta forma intensificada, as categorias

15. O controle é exercido através da distribuição de recursos, definição dos meios de acompanhamento e avaliação dos resultados, do estabelecimento de canais de distribuição de informações, definição dos padrões gerais de funcionamento da escola.

16. As ações mencionadas foram: extinção das Divisões Regionais de Ensino, extinção de algumas Delegacias de Ensino, demissão de 6.057 funcionários terceirizados com salários e condições de trabalho melhores quando comparados com os funcionários da Secretaria, demissão de 2.000 funcionários da Fundação para o Desenvolvimento da Educação, redução do número de funcionários afastados de seus postos de trabalho e não contratação de 20.000 professores para o ensino religioso (SEE, 1998, home page)

17. Há duas medidas que envolvem parcerias, a primeira é o Programa de Parceria Educacional Estado e Município, responsável pela municipalização do ensino, isto é, pela transferência de escolas e alunos para os municípios; o outro é o Programa Escola em Parceria responsável pelas parcerias com empresas e organização não governamentais

quantidade, o tempo e custo que orientaram as mudanças, não priorizaram o conteúdo das políticas educacionais, ou seja, o que, como e para quê ou para quem se produz a educação escolar (Arendt, 1991)<sup>18</sup>.

Buscar-se á construir na Secretaria uma máquina administrativa leve, ágil e flexível, eficiente e moderna, capaz de ser capaz na implantação de uma nova política educacional. (SEE, 1995, p.304)

A qualidade, nesta perspectiva, encontra-se subordinada à concepção de produtividade do sistema educacional, de redução das perdas (evasão e repetência), de tempo de trabalho, de custos e de força de trabalho<sup>19</sup>. Há que se potencializar a utilização dos meios físicos e materiais, por intermédio da reorganização das escolas da rede pública estadual, privilegiando os padrões de gestão. Dentre todos os programas, que compõem a reforma de ensino paulista, foi a Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual<sup>20</sup> que maior impacto teve sobre as escolas, desde a promulgação da lei 5.692, de agosto de 1971, que reorganizou o ensino de primeiro e segundo graus.

O Programa Reorganização da Rede Pública Estadual consistiu em redistribuir os alunos em prédios diferenciados por modalidade de ensino. Segundo a proposta (SEE, Corrigindo Rumos, 1995) haveria escolas com: a) as quatro primeiras séries do ensino fundamental, funcionando apenas com dois períodos diurnos; b) as quatro séries finais do ensino fundamental, funcionando com dois períodos diurnos e, de acordo com as necessidades locais, poderia ministrar aulas à noite; c) ensino médio, funcionando em três turnos: dois diurnos e um noturno; d) as quatro séries finais do ensino fundamental e o ensino médio, funcionando em três turnos: dois diurnos e um noturno.

As classes de educação especial, pela sua especificidade, seriam organizadas junto com as quatro séries iniciais do ensino fundamental.

Os critérios utilizados para redistribuir os alunos pelos prédios escolares existentes foi o padrão arquitetônico dos edifícios. As quatro séries iniciais do ensino fundamental, com população escolar, em sua maioria, na faixa etária entre 7 e 14 anos, foram deslocadas para as escolas com padrões arquitetônicos mais simples. As de-

18. Refiro-me à compreensão de ARENDT (1991) sobre a capacidade que a sociedade - marcada pela indiferença em relação às coisas públicas, pelo individualismo e atomização, pela competição e por uma instrumentalização de tudo o que diz respeito aos homens - teve de engendrar o fenômeno totalitário, como que no mundo nada tem valor e tudo se transforma em meros fins para seus objetivos. Essa sociedade, sem referência ao outro e à construção da humanidade como medida de valor, acaba sendo regida pela racionalidade instrumental.

19. "A flexibilidade na combinação e na gestão dos insumos e a vigilância do desempenho é essencial para lograr um ensino eficaz.(...) Se necessitam três condições para lograr estes resultados: aspirações compartilhadas quanto aos objetivos de aprendizagem da escola, profissionalismo por parte dos docentes e autonomia da escola na atribuição flexível dos recursos da educação" (Banco Mundial, 1996a, p. 8-9).-

20. Decreto 40.473, de 21.11.1995 institui o Programa Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual; Decreto 40.510, de 5.12.1995 dispõe sobre o Programa de Reorganização; Resolução SE-265, de 04.12.1995 dispõe sobre o Programa de Reorganização. Educação Paulista: SEE (1995), Corrigindo Rumos - mudar para melhorar: uma escola para a criança, outra para o adolescente, manual de orientação técnica.; (1995) Reorganização das escolas da rede pública estadual: propostas de discussões na área de recursos humanos; SEE (1995), Mudar para melhorar: uma escola para a criança, outra para o adolescente - o currículo do ensino fundamental e médio; SEE (1995), Mudar para melhorar: uma escola para a criança, outra para o adolescente - recursos humanos e outras informações complementares.

mais séries foram reagrupadas nas escolas que poderiam ter laboratórios, quadras poliesportivas, biblioteca, etc.

O Programa (que reorganizou as escolas para atender as faixas etárias específicas) está associado à concepção de eficiência, economia e eficácia da gestão educacional e teve como principal consequência a quebra da organização da escola estadual de ensino fundamental e médio. A partir do programa de reorganização, a rede de ensino foi segmentada em três escolas: de 1ª a 4ª série, de 5ª a 8ª série e de ensino médio. A concepção de eficácia de programa se apresenta com um fim em si mesma e a qualidade de ensino está subordinada à instrumentalidade da redução dos desperdícios e dos custos na ocupação dos prédios escolares.

O Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual partiu do pressuposto de que a oferta de vagas no Estado de São Paulo era suficiente, com raras exceções localizadas e pontuais; portanto as dificuldades de escolarização referiam-se ao desempenho da escola estadual, o que tornava necessário “potencializar ao máximo os equipamentos existentes” (SEE, 1995). O diagnóstico realizado pela Secretaria de Educação afirmava que o agrupamento de várias séries<sup>21</sup> em um mesmo prédio “não alcançou a eficácia pretendida”, já que contribuía para o aumento do quadro de professores<sup>22</sup> e de funcionários administrativos, como resultado numa jornada “encurtada” de muitos professores e para o “alto grau de subutilização” dos edifícios (SEE, 1995).

*(...) a diversificação acentuada das necessidades curriculares e, conseqüentemente de professores variados, gerando uma série de distorções na rede de ensino que precisava urgentemente ser reorganizada e racionalizada (...) o custo social decorrente do uso de um equipamento sub-utilizado era, conforme esperado, alto (Neubauer, 1997, p.3).*

O objetivo central do Programa de Reorganização, era, portanto, a “racionalização dos investimentos em recursos humanos, físicos e materiais” e o enfrentamento das “disfuncionalidades” do sistema educacional, que se traduziam: a) na reprovação acentuada na 5ª série do ensino fundamental; b) em professores com jornadas de trabalho fragmentadas em diversas escolas; c) nas matrículas em cursos noturnos de jovens ainda não inseridos no mercado de trabalho; e, d) nas facilidades para os municípios assumirem os encargos educacionais com o ensino fundamental<sup>23</sup>.

A reorganização e racionalização dos equipamentos escolares visará, portanto, a fixação do corpo docente na escola, a composição adequada da jornada de trabalho, a concentração de recursos materiais, didáticos e financeiros, bem como a instalação de salas ambiente diferenciadas, indispensáveis a um projeto de melhoria da qualidade do ensino. (SEE, 1995, p.306).

21. Até 1995 as escolas estaduais estavam organizadas para atender todas as oito séries do ensino fundamental num mesmo prédio e, às vezes, havia também classes com ensino médio no mesmo espaço que o ensino fundamental. Portanto, crianças e jovens de diferentes faixas etárias conviviam num mesmo ambiente escolar. Essa forma de agrupamento foi criada em São Paulo na gestão do governador Abreu Sodré (1967-1970), com a integração dos antigos cursos primário e ginasial (RUS PEREZ, 1994).

22. As escolas com poucas salas de aula tinham poucas turmas para cada série. Cada professor ministra poucas aulas e para completar sua jornada necessitava trabalhar em duas ou mais escolas.

23. A Reorganização da Rede criou condições para que os municípios assumissem parte das escolas estaduais.

A implementação do Programa de Reorganização, no segundo semestre de 1995, enfrentou inúmeras dificuldades, dado o alto grau de centralização das decisões por parte dos órgãos centrais<sup>24</sup>. Com base nos dados estatísticos ( número de alunos, classes, salas, séries) que indicavam como estavam organizadas as escolas, foram tomadas as decisões sobre as mudanças na distribuição dos alunos e professores. O debate com os sindicatos de professores, com associações de moradores, Conselhos de Direitos e Tutelares das Crianças e Adolescentes foi pouco expressivo. Os espaços decisórios eram, majoritariamente, as reuniões entre delegados de ensino, supervisores e diretores, e as decisões referiam-se à distribuição de alunos e não ao perfil de atendimento que cada escola assumiria.

A Tabela 1 evidencia o movimento de diminuição de salas de aula durante os últimos três anos, em decorrência da reorganização da rede e da municipalização do ensino.

Tabela 1 - São Paulo: Reorganização da rede pública (1995 a 1998)

Modalidade	1995	1996	1997	1998
Ensino Fundamental (EF)	3.660	1.604	1.329	1.107
Ensino Médio (EM)	104	142	164	167
Ensino Fundamental e Médio	2.460	894	738	773
1ª a 4ª séries (EF)	559	2.554	2.007	1.903
5ª a 8ª série (EF)	-	458	567	501
5ª a 8ª série (EF) + EM	-	1.066	1.247	1.468
Reorganizadas	-	4.220 (63%)	3.985 (66%)	4.039 (68%)
Não Reorganizadas	6.783	2.478 (37%)	2.067 (34%)	1.880 (32%)
Total	6.783	6.718 (100%)	6.052 (100%)	5.919 (100%)
Unidocentes	3.361	2.210	1.352	1.122

FONTE: Secretaria de Estado da Educação

24. A home page da Secretaria de Educação, ao fazer um balanço dos procedimentos para reorganizar a rede física confirma o processo aqui descrito: "o planejamento foi feito nas delegacias de ensino (...) envolveu a apresentação e discussão do projeto com os usuários da escola - mais de 6.000 diretores participaram de reuniões em outubro de 1995 e as aulas na rede estadual foram suspensas em novembro para que professores, alunos e famílias tomassem conhecimento dos objetivos da mudança. (<http://www.educacao.sp.gov.br/acoefs/reorganiz/proc.htm>)

No primeiro semestre de 1996, a reorganização já resultara no fechamento de 8.016 classes e em 77 escolas e, embora o Programa, ainda, não tivesse atingido a totalidade das escolas, apenas 63% das escolas haviam sido reorganizadas. Também contribuiu para a diminuição do número de escolas sob a responsabilidade do poder público estadual o processo de municipalização do ensino, iniciado em março de 1996 com o Programa de Parceria Educacional Estado e Município<sup>25</sup>.

Houve forte resistência ao Programa de reorganização. Os pais de alunos, entidades estudantis e de professores<sup>26</sup>, diretores e supervisores, deputados estaduais e prefeitos protestaram contra o conteúdo do programa e sua forma de implementação. Dentre os diversos protestos destaca-se a ação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente solicitando a suspensão do programa.

O projeto educacional implantado por Rose Neubauer vem sendo imposto de forma absolutamente autoritária, provocando fechamento de classes, demissões de professores, superlotação de salas, promoção automática dos alunos sem parâmetros pedagógicos consistentes; ao mesmo tempo, o governo estadual busca transferir a maior parcela do ensino fundamental para os municípios, de forma a desonerar-se dessa responsabilidade, prejudicando os professores e comprometendo no médio e longo prazo a gestão do sistema e a qualidade do ensino. (Professora ensino médio, representante sindical na escola, 1998)

Dentre os problemas apontados pelos pais e professores, estavam o fato de muitas das escolas fechadas terem melhor qualidade de ensino do que suas substitutas; a distância entre a escola e a residência do aluno era maior, e muitas vezes, o deslocamento era perigoso (por exemplo atravessar uma avenida de grande fluxo); os irmãos ficaram separados em escolas distintas; e principalmente, a mudança do perfil do aluno até então atendidos.

Embora a reorganização da rede tenha contribuído para desarticular o coletivo de alunos e professores, não pode ser creditado somente a ela os problemas apontados pelos docentes em relação ao perfil dos alunos, a “disciplina” ou à violência escolar<sup>27</sup>. Se, “a escola, como outra instituição qualquer, está planejada para que as pessoas sejam todas iguais” (Guimarães, 1996, p.78), a diferença, a diversidade, o confronto mobilizam determinadas estratégias defensivas dos professores, o outro (neste caso a reorganização) é o responsável por essa tensão em face do desconhecido, do novo, que se estabelece no seu trabalho. Nesse sentido, a ambigüidade das relações entre o conhecido e o novo articula o que chamaríamos de crise de autoridade do professor.

A crise de autoridade na educação guarda a mais estreita conexão com a crise da tradição, ou seja, com a crise de nossa atitude perante o âmbito do passado. É sobremodo

25. Decreto no. 40.673, de 16.12.1995. Em 1998 havia 978 escolas municipalizadas, segundo o Centro de Informações Educacionais da Secretaria de Educação.

26. “Desde o primeiro momento a APEOESP manifestou-se contra essa reorganização. Imediatamente após o anúncio das primeiras medidas organizamos, junto com os demais segmentos das comunidades escolares, centenas de manifestações em todo o estado, conseguindo, em alguns casos, impedir o fechamento de escolas. Porém apesar de várias manifestações, abaixo-assinados e outras iniciativas de professores, pais, alunos e da população em geral, o governo ignorou todos os apelos e levou adiante a reorganização, demonstrando o autoritarismo e a prepotência que seriam a marca registrada dessa gestão.” (Jornal da Apeoesp, especial, fev/mar, 1999, p. 3)

27. Sobre esta temática ver GUIMARÃES (Org.) (1998), Na mira da violência: a escola e seus agentes; AQUINO (Org.) (1996), Indisciplina na escola: alternativas teóricas e práticas.

difícil para o educador arcar com esse aspecto da crise moderna, pois é de seu ofício servir de mediador entre o velho e o novo, de tal modo que sua própria profissão lhe exige um respeito extraordinário pelo passado. (Arendt, 1992, p. 243/244)

Essa tensão entre os novos e os tradicionais (valores) presentes no trabalho docente não é da mesma natureza da resistência em relação à reforma educacional paulista. Há uma tentativa em preservar a identidade da docência construída com grande esforço. Não é apenas apego ao passado, à rotina ou à tradição, mas a forma de ser docente tem de ser reconstituída continuamente, a fim de que este professor sobreviva a cada reforma.

O sentido do Programa de Reorganização para os professores das quatro séries iniciais é diverso dos colegas das quatro séries finais do ensino fundamental. Enquanto, para os primeiros, havia ocorrido melhoria das condições de trabalho, principalmente nos aspectos que se referem às condições físicas das salas de aula, à higiene e à disposição do material de trabalho com alunos. Para os demais havia intensificado o trabalho docente, o número de alunos e turmas por professor havia aumentado substancialmente. Mas para ambos os grupos as condições de salário e jornada não haviam sido modificadas.

Ciclo, promoção automática, classes de aceleração, reorganização: nada importa para mudar a educação. Isto ocasionou sobrecarga para o professor. O professor tem 1.200 alunos, 800 alunos com uma disciplina. E o tempo? Você fica esgotado. Como se atualizar? (Professor, ensino médio, antiga Escola-Padrão. 1998)

Com a reorganização das escolas da rede pública estadual, os professores<sup>28</sup> foram distribuídos entre as diversas escolas, os coletivos de docentes passaram, pelo menos, um semestre para se (re)organizar.

*Eu trabalhava há vinte anos na outra escola, eu vim para uma escola que não escolhi, todas nós viemos de outra escola* (Professora, 1ª a 4ª série, 1996).

No processo de reorganização cada prédio escolar concentrou determinadas séries do ensino fundamental. Como há mais alunos nas quatro séries iniciais, em razão da seletividade do ensino, este tipo de escola foi predominante. Cada uma destas escolas organizou as classes com o número máximo de aluno proposto pela reorganização<sup>29</sup>, “potencializando o uso dos prédios”. Simultaneamente, também foram transferidos os professores para trabalhar com essas séries, primeiramente os efetivos e no segundo momento (em atribuição centralizada na Delegacia de Ensino), aqueles com vínculo de emprego temporário puderam escolher as aulas ou as classes disponíveis. Nesse remanejamento foram desativadas inúmeras escolas e professores com vínculo de trabalho temporário, foram demitidos.

O número de professores desempregados foi expressivo, no início da implementação da Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual, como pode ser verificado através da Tabela abaixo.

28. Os professores que tinham vínculo de emprego efetivo foram remanejados junto com os alunos para as escolas mais próximas; os admitidos em caráter temporário (ACT) participaram de atribuição de aulas unificada por Delegacia de Ensino. Ao temporário potencialmente havia a possibilidade de escolher a nova escola. A atribuição centralizada na DE não foi generalizada para o conjunto do Estado. Em inúmeras DEs: os professores efetivos ou temporários poderiam optar por acompanhar os alunos ou escolher outra unidade de trabalho.

29. Anualmente há uma resolução da Secretaria de Educação organizando o número de alunos por classe, atualmente as séries iniciais devem ser organizadas com 40 alunos e as finais e o ensino médio com 45.

Tabela 2 - São Paulo: Professores e Reorganização da rede estadual<sup>30</sup>

	Professor I (PEB1)		Professor II		Professor III (PEB2)	
	Efetivo	ACT	Efetivo	ACT	Efetivo	ACT
Dez/1995	48.416	47.021	20	43.614	29.699	77.906
Março/1996	48.068	34.392	19	17.656	29.696	65.414
Diferença	348	12.629	01	25.958	03	12.492

FONTE: Secretaria de Estado da Educação, Centro de Informações Educacionais

Obs: compõem a diferença aposentadorias e licenças saúde.

*O projeto educacional de Rose Neubauer provocou fechamento de classes, demitiu professores, superlotou classes (Professora, 5ª a 8ª série, 1996).*

A reforma educacional, ao privilegiar a racionalidade técnica na implementação e na condução dos processos de decisão, contribuiu para negar a dimensão política: desprezando a via democrática de legitimação do poder e de manifestação dos interesses dos professores, pais e alunos. O caminho escolhido pela Secretaria de Estado da Educação privilegiou uma forma particular de saber, aquele construído pelo grupo que atualmente dirige a educação paulista. Esses dirigentes atribuem às pesquisas que realizaram, na suas trajetórias profissionais, um caráter de universalidade que legitima o poder exercido em nome deste saber. Ao reduzir o espaço da política à competência técnica consideram que só é justo o poder que é exercido em nome do saber, supostamente universal (Habermas, 1983).

### Referências bibliográficas

- Albuquerque, R. C. de, (1992). Um novo olhar sobre o Estado: A Perspectiva Neoliberal. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo: SEADE, vol 5, n.4, p. 92-98, out./dez.
- Appay, B. (1997a.) *Contrôle Social et Flexibilité* (1997). In: APPAY, Béatrice et THEBAUD-MONY, Annie (Dir.) *Précarisation Sociale, Travail et Santé*. Paris: IRESCO/CNRS.
- Aquino, J. G. (Org.) (1998). *Indisciplina na Escola: Alternativas Teóricas e Práticas*. São Paulo: Summus.
- Arendt, H. (1991). *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense.
- Arendt, H. (1992). *Entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Perspectiva.
- Barth, R. S. (1990). *Improvising Schools from Within*. São Francisco: Jossey-Bass.
- Bourdieu, P. (1976). *Le Champ Scientifique*. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, no.2/3, juin.
- Bresser Pereira, L. C. (1998). A Reforma do Estado nos Anos Noventa: Lógica e Mecanismos de Controle. *Revista de Cultura Política Lua Nova*, no. 45, p.45-95.

30. A contagem dos professores foi realizada após a atribuição de aulas e o início do ano letivo de 1996, portanto a diferença refere-se aos professores que ficaram desempregados, foram aposentados ou entraram em licença. Não dispomos de dados sobre o número de professores que se aposentaram ou se licenciaram. Mas a estimativa é de que seja aproximadamente 10%, conforme indicações verbais de técnicos do Departamento de Recursos Humanos, da Secretaria de Estado da Educação

- Bruno, L. (1997). Poder e Administração no Capitalismo Contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão Democrática da Educação - Desafios Contemporâneos*. Petrópolis: Vozes.
- Chauí, M. (1998). A Universidade Hoje. Praga- Estudos Marxistas. São Paulo: Hucitec, no. 6, p. 23-32.
- \_\_\_\_\_. (1999). A Universidade Operacional. Folha de São Paulo, São Paulo, 09/05, Suplemento Mais, p. 5-3.
- Consed. Políticas Públicas de Qualidade na Educação Básica. Brasília: CONSED, p. 15-26.
- Esteve, J. M (1991). Mudanças Sociais e Função Docente. In: NÓVOA, António (Org.). *Profissão, Professor*. Porto: Editora Porto.
- Girin, J. & Grosjean, M. (dir) *La Transgression des Règles au Travail*. Paris: L'Harmattan.
- Guimarães, Á. M.(1998). Na Mira da Violência - a Escola e seus Agentes. Cadernos Cedes. Campinas: CEDES, no. 47.
- Habermas, J. (1983). Técnica e Ciência Enquanto "Ideologia". Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, p. 313-343.
- Leite, M. de P. (1992). A Intersecção da Sociologia do Trabalho e da Educação. Revista Educação & Sociedade, Campinas: CEDES, p. 15-20.
- Mello, G. N. de & Silva, R. N. da (1993). *Mudanças nos Padrões de Gestão Educacional no Contexto da Reforma do Estado*. São Paulo: FUNDAP (mimeo).
- Merriam, S.B. (1988). *The Case Study Research in Education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Motta, F. C.P. (1986). *Organização e Poder - Empresa, Estado e Escola*. São Paulo: Atlas.
- Neubauer da Silva, R. (1996). *A Identidade do Profissional do Educador e as Políticas da SEE-SP*. In: IV Congresso Estadual Paulista sobre Formação de Educadores. (CD-ROM), Águas de São Pedro.
- \_\_\_\_\_.et alii (Coords.) (1994). *Programa de Educação para o Estado de São Paulo*. Documento preliminar, setembro (candidato Mário Covas).
- \_\_\_\_\_. (1996). Plano de Metas da Atual Gestão da Secretaria de Estado da Educação e Análise do Perfil da Secretaria. São Paulo: *Estudos em Avaliação Educacional*, no. 13, p. 7-12, jan./jun.
- \_\_\_\_\_. (1997). *A Gestão Educacional no Estado de São Paulo*. Brasil. Santiago: OREALC/UNESCO, IX Seminário Taller Regional de Políticas y Gestión Educativas.
- \_\_\_\_\_. (1998). Descentralização da Educação. São Paulo; FUNDAP, Seminário Internacional sobre Financiamento e Descentralização da Educação.
- Pagès, M. et alii (1987). O Poder das Organizações. São Paulo: Atlas.
- Paiva, V. & Warde, M. J. (1994). Novo Paradigma de Desenvolvimento e Centralidade do Ensino Básico. In: PAIVA, V. (Org.) *Transformação Produtiva e Equidade - A Questão do Ensino Básico*. Campinas: Papirus.
- Rus Perez, J. R. (1994). A Política Educacional do Estado de São Paulo: 1967-1990. Faculdade de Educação, Universidade de Campinas. Tese (Doutorado).
- Segnini, L. R.P. (1998). *Educação, Trabalho e Desenvolvimento: Uma Complexa Relação*. I Workshop do Projeto de Pesquisa "Conceitos Empregados na Educação Profissional", NETE/FE/UFMG.

- Tanguy, L. (1997). Racionalização Pedagógica e Legitimidade Política. In: ROPÉ, Françoise e TANGUY, Lucie (Orgs.). *Saberes e Competências - O Uso de Tais Noções na Escola e na Empresa*. Campinas: Papyrus.
- Tommasi, L.; Warde, M. J.; Haddad, S. (Orgs.) (1996). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez, PUCSP, Ação Educativa.
- Tragtenberg, M. (1978). A Escola como Organização Complexa. In: Garcia, Walter E. (Org.) *Educação Brasileira Contemporânea - Organização e Funcionamento*. São Paulo: Mc Graw-Hill do Brasil/ Rio de Janeiro: FENAME.
- Vinokur, A. (1997). *Flexibilité du Travail, Flexibilization de L'éducation*. In: Appay, B. & Thebaud-Mony, A. (Dir.) *Précarisation Sociale, Travail et Santé*. Paris: IRESCO/CNRS.