



Neoliberalismo e educação no Brasil: a política educacional do Estado de São Paulo.

Neoliberalism and education in Brazil: São Paulo State educational policy.

Celso Do Prado Ferraz de Carvalho¹

Miguel Henrique Russo²

Resumo

O texto apresenta o resultado de pesquisas que tem como tema central as políticas educacionais em curso no estado de São Paulo. São políticas que se inserem no contexto amplo das políticas educacionais brasileiras das últimas duas décadas e que tem se caracterizado pelo viés gerencial, pragmático, mercadológico e privatista. O texto enfatiza a origem e o desenvolvimento dessas políticas no contexto amplo da hegemonia política do PSDB no governo do Estado, bem como seus personagens e principais intelectuais. Analisa especificamente as políticas iniciadas no governo de José Serra (2007-2010) e que seguem, com adaptações, no governo atual de Geraldo Alckmin (2011-2014). As reformas em curso em São Paulo possuem como característica comum a grande intervenção do Estado no processo de organização do trabalho escolar, especificamente na regulação do currículo e da avaliação. Envolve questões que dizem respeito à carreira docente, à organização do espaço escolar, ao currículo, à avaliação do sistema de ensino, à gestão e à política salarial do magistério. Dentre estas o texto discute duas dimensões centrais que foram organizadas em torno de duas dimensões: a político-pedagógica e a curricular. No plano da proposta curricular da reforma o texto apresenta seus principais aspectos e desenvolve uma reflexão sobre a legalidade das opções adotadas, especialmente a do currículo único e fechado para todas as unidades escolares, e sobre sua eficácia para a melhoria da qualidade do ensino. Conclui que para além do autoritarismo na sua concepção e implementação, os resultados das avaliações externas revelam que aquelas medidas não foram suficientes, ou mesmo adequadas, para alterar substancialmente o precário quadro educacional paulista.

Palavras-chave/ *Neoliberalismo; Política Educacional; Reforma curricular; Currículo único; São Paulo.*

Resumen

El artículo presenta los resultados de investigaciones que se centran en las políticas educativas vigentes en el estado de São Paulo. Son políticas insertas dentro del contexto más amplio de Brasil en las últimas dos décadas y se ha caracterizado por el sesgo gerencial, pragmático, mercantilista y privatizador. El texto enfatiza el origen y desarrollo de estas políticas en el contexto más amplio de la hegemonía política del PSDB en el gobierno del Estado, así como sus personajes e intelectuales destacados. En concreto, se analizan las políticas iniciadas en el gobierno de José Serra (2007-2010) y que continúan, con adaptaciones, en el actual gobierno de Geraldo Alckmin (2011-2014). Las reformas en curso en São Paulo tienen en común la intervención del Estado en el proceso de organización del trabajo escolar, especialmente en la regulación del currículo y la evaluación. Involucra cuestiones que se relacionan con la profesión docente, la organización del ambiente escolar, el currículo, la evaluación del sistema educativo, la gestión y la política salarial del magisterio docente. Entre estos temas, el texto analiza dos dimensiones centrales que se organizaron en torno a la político-pedagógica y la curricular. En cuanto a la propuesta de reforma curricular el texto presenta sus principales aspectos y desarrolla una reflexión sobre la legalidad de las opciones adoptadas, sobre todo la del currículo único y cerrado en todas las escuelas, y sobre su eficacia para la mejora de la calidad de la educación. Concluye que además del autoritarismo en su diseño e implementación, los resultados de las evaluaciones externas muestran que estas medidas no son suficientes, o incluso apropiadas, para cambiar sustancialmente el precario marco educativo Paulista.

Palabras-clave/ *Neoliberalismo; Política Educacional; Reforma curricular; Currículo único; São Paulo.*

¹ Dr. Celso Do Prado Ferraz de Carvalho. Universidade Nove de Julho / cpfcarvalho@uol.com.br

² Dr. Miguel Henrique Russo, Universidade Nove de Julho / mhrusso@uninove.br.

Introdução

Há uma década vimos estudando as políticas do Governo do Estado de São Paulo³ para sua rede de ensino público de educação básica. Nosso interesse por aquelas políticas decorre de algumas das suas particularidades e da importância e complexidade que tem aquela rede escolar em função da sua dimensão⁴.

Tomamos como referência temporal para nossos estudos, a década de 1990 como o momento em que, claramente, se instituiu uma nova orientação para as políticas educacionais brasileiras. Ainda que já, em governos que o antecederam, houvesse ações nessa direção, foi no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) que se promoveu a reforma educacional que assume princípios e concepções do denominado modelo neoliberal.

Por indução aquela reforma reflete nas políticas do governo paulista, afinal, simultaneamente, assume a gestão estadual em São Paulo o governador Mario Covas, do mesmo partido, o PSDB, então no poder da Federação. Por conta da afinidade política entre aqueles dois governantes e entre os respectivos dirigentes do aparelho de estado da educação, Paulo Renato Souza, no Ministério, e Teresa Roserley Neubauer da Silva (Rose Neubauer), na Secretaria de Educação, as políticas paulistas podem ser tomadas como paradigmáticas das orientações que decorreram da reforma federal.

A reforma educacional realizada pelo governo FHC se deu no contexto da reforma do Estado promovida durante aquela gestão e comandada pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE. A incorporação dos princípios mais amplos do neoliberalismo como a privatização de diversas empresas estatais, a desregulamentação de setores inteiros, especificamente o financeiro, a criação de agências de regulação, com a conseqüente diminuição da capacidade do Estado de gerir processos econômicos, o incentivo para o aumento da participação privada nas áreas de educação, saúde e previdência são, entre outras, ações que caracterizam o governo de FHC com profundas modificações nas relações entre público e privado. Este cenário amplo tem moldado as políticas educacionais paulistas iniciadas com o governo de Mario Covas em 1995 até a gestão atual de Geraldo Alckmin, que se encerrará em 2014.

Nossa motivação e justificativa para o estudo das políticas de educação paulistas têm a ver com o gigantismo da rede escolar que envolve um enorme contingente de interessados (trabalhadores da educação, usuários e comunidade), com a incidência de inúmeros interesses e com a diversificação de contextos já que a rede escolar se espalha por todo o território do Estado, ou seja, possui unidades escolares nas pequenas comunidades do interior, nos municípios médios e nas regiões metropolitanas com periferias carentes onde se acumulam questões sociais e econômicas que têm grande influência no desempenho das escolas na realização do seu mister. Estas condições gerais são geradoras de grande complexidade e desafios para sua administração. Para além das questões propriamente pedagógico-educacionais avolumam-se as de natureza estratégicas, funcionais e logísticas que tornam aquela rede quase inadministrável.

Já as políticas que selecionamos como foco para este texto introduzem novos elementos que se somam àquele quadro e provocam novas dimensões para serem desbravadas pelas pesquisas na medida em que produzem perturbações na dinâmica do instável equilíbrio do conjunto, isto é, nas relações entre o aparelho burocrático da rede e as unidades escolares.

Temos convicção que a compreensão desse processo nos obriga necessariamente problematizar algumas questões. Que contexto histórico criou as condições para a ascensão política de reformas neoliberais no Brasil? Quais razões explicam sua hegemonia na década de 1990? Como o legado neoliberal foi apropriado no campo educacional e qual sua face na reforma da educacional paulista?

Este texto está estruturado da seguinte forma. Primeiro apresentamos breve aproximação com as questões mais gerais que em nosso entender articulam a crise do capitalismo com o avanço do neoliberalismo. A seguir tratamos das propostas e dos personagens à frente reforma da educação em São Paulo. Por fim, analisamos os fundamentos da reforma em curso mostrando como a ação desencadeada pela Secretária de Educação do Estado de São Paulo desconsidera princípios consagrados pela LDB, como a liberdade e autonomia do trabalho do professor.

³ Este artigo apresenta resultados de pesquisas que contaram com o apoio financeiro do CNPQ.

⁴ A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo possui a maior rede de ensino do Brasil, com 5,3 mil escolas, 230 mil professores e mais de quatro milhões de alunos. (Fonte: <http://www.educacao.sp.gov.br/portal/institucional/a-secretaria>, consulta em 08/06/12).

A crise do capital, o avanço do neoliberalismo e sua interface na educação.

No plano mais amplo da vida social as décadas recentes a crise do capitalismo tem sido o elemento central a direcionar os processos de reforma em curso, anunciado e defendido no contexto mundial por meio de intensa ação político-institucional das instituições multilaterais.

O fundamento maior dessas reformas é a incapacidade do Estado financiar o chamado Estado de Bem Estar Social. Suas teses defendiam a necessidade de construir novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, modificando os procedimentos de gestão, captação de recursos, financiamento e distribuição do fundo público. Apontava também para a necessidade de uma profunda redefinição nas responsabilidades do Estado perante a população, incluindo-se educação, saúde e previdência. Defendia que as reformas possibilitariam maior eficiência do Estado, a economia de recursos e sua concentração nas questões sociais. Em síntese a tese era a de que o Estado é um mal gestor e o setor privado mais eficiente

Uma das estratégias dos reformistas no plano ideológico foi a subsunção do debate político ao técnico ou, mais precisamente, o político apresentado como técnico. No Brasil tal contexto adquire maior visibilidade a partir dos finais da década de 1980 e início da década de 1990. O debate sobre a reforma do Estado, no nosso caso, deu-se a partir de uma falsa dicotomia, ou seja, o confronto entre o velho e o novo. Para os reformadores o velho era entendido como o Estado que foi construído e moldado na chamada era Vargas: interventor, regulamentador e responsável pelo controle de significativa parcela do setor produtivo, notadamente nos setores da indústria de base. O novo foi apresentado como o Estado mínimo, produto das novas demandas de um mundo cada vez mais globalizado e a exigir grande capacidade de adequação às exigências postas pelo desenvolvimento econômico-social de um capitalismo que não possuía mais fronteiras e que caminhava rapidamente para a superação das tradicionais formas de representação da nacionalidade. Um mundo globalizado e sem fronteiras econômicas possibilitaria a todos não somente o acesso a produtos e serviços mais baratos e de melhor qualidade, mas também a possibilidade de obtenção de créditos mais baratos. Dessa forma o discurso acerca da globalização da economia e da liberalização dos mercados de produção e consumo passou a fazer parte da agenda política brasileira.

No contexto desse debate o campo da educação tornou-se estratégico. As reformas educacionais foram apresentadas como necessárias para dar conta de um processo formativo agora a exigir novos cidadãos, um novo ser social, apto a responder às demandas postas pela reestruturação produtiva, pela inovação tecnológica, pelo neoliberalismo e pela globalização da economia. Uma imensa concentração de recursos foi disponibilizada pelas forças a serviço do capital, mobilizando intelectuais individuais e coletivos, levando a uma significativa produção acadêmica.

A análise feita acerca desse processo apresenta diferentes perspectivas teóricas.⁵ As diversas agências multilaterais, as organizações empresariais nacionais como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Pensamento Nacional das Bases Empresarias (PNBE), os diferentes setores da burocracia estatal, especialmente nos Ministérios da Educação e do Trabalho, bem como significativa parcela de pesquisadores das mais diferentes procedências compreenderam a conjuntura não como crise do capital, mas como um período de transformações no capitalismo.⁶ Para esse imenso grupo o que estava ocorrendo era um conjunto de mudanças em uma forma particular assumida pelo capitalismo no século 20: o fordismo.⁷ O suposto apresentado era o de que chegara ao fim um período de acumulação e organização social rígido construído no pós-guerra e baseado na linha de montagem, na produção em série e massificada, na grande divisão técnica do trabalho, na regulamentação da vida social e no Estado provedor. No espaço produtivo tais mudanças desencadearam um intenso processo de reorganização da produção, envolvendo a introdução de novas tecnologias, principalmente de base microeletrônica e novas formas de gestão e organização do trabalho, tais como o just in time, a produção em células, as novas máquinas ferramentas etc. Esse novo momento de organização das relações sociais de produção capitalista foi chamado por vários autores de acumulação flexível.

⁵ Autores como HARVEY (1992), Braga (1997), COGGIOLA (2002) e MÉSZÁROS (2002), embora apresentem análises diferentes, notadamente a questão acerca das origens da crise, afirmam que as condições de vida dos trabalhadores no mundo foram profundamente modificadas e suas conseqüências, no plano social, político e cultural ainda estão a mostrar a face mais horrenda do capital.

⁶ Essa é a leitura oferecida pela escola da regulação. Afirma-se que por meio da crise e de seu processo de reestruturação o capital estaria gestando as bases materiais e sociais de um novo regime de acumulação a partir de um novo método de produção. Os fundamentos dessa nova ordem seria uma combinação de novas tecnologias de informação, novas formas sociais de organização da produção e novos padrões de demanda e de consumo. Para uma crítica a essa tese cf. especialmente BRAGA (1997).

⁷ Para David Harvey o regime de acumulação fordista se insere no contexto da teoria da regulação, que o define como um regime de acumulação. Teve a sua origem nos EUA e no pós-guerra irradiou-se para o mundo, aliando os princípios tayloristas (divisão do trabalho manual e intelectual) - pesquisa e desenvolvimento, engenharia e organização racional do trabalho (cf. HARVEY, 1992).

A acumulação flexível⁸, diferentemente do fordismo, apresentava novas formas de organização do trabalho, caracterizada pela flexibilidade organizacional, pela produção voltada para a segmentação e pela intensa disseminação de tecnologias de base micro-eletrônica. A empresa integrada e flexível estaria agora a demandar novas exigências para a formação e qualificação profissionais dos trabalhadores. Para diferentes autores⁹ esse conjunto de transformações era representativo de um processo de maior amplitude, ou seja, as mudanças não estariam ocorrendo apenas nos processos produtivos, mas sim, nos processos de regulação social e no metabolismo social do capitalismo. Nesse contexto, para compreender as formas de produção e reprodução da vida social era necessário verificar a materialização das novas formas de expressão material da vida. Assim, no contexto da chamada acumulação flexível parte, considerável do debate educacional incorporou a defesa da necessidade de repensar os processos formativos. Modificações na formação e na qualificação profissional dos trabalhadores foram insistentemente anunciadas como urgentes pelas agências multilaterais e incorporadas nos documentos que referendaram o debate e as reformas educacionais na década.

No espaço social mais amplo a expressão desse processo deu-se por meio de um conjunto de ações políticas direcionadas para a reforma do Estado, para a desregulamentação do espaço econômico, para a destruição de direitos sociais dos trabalhadores e pela materialização de condições que aceleraram o processo de mercantilização da constituição e formação do ser social, com destaque para a esfera educacional.

O debate sobre a formação e a qualificação profissional foi fortemente informado por uma concepção determinista, que estabeleceu relações diretas entre mudanças nos processos de trabalho e requisitos de formação e escolarização. Em um primeiro momento a tese de que as novas formas de organização do trabalho e seus processos produtivos estariam a demandar novas habilidades do trabalhador, principalmente cognitivas e atitudinais, foi hegemônica. Comum a essas análises era a defesa de um processo de formação amplo, a valorização da educação básica como condição para a construção de qualificações de alto nível, a defesa da educação continuada, para todos, de qualidade etc. A escolarização da população tornou-se condição necessária para atender as demandas postas por um setor produtivo em rápido processo de mudança. Esse espírito, que já se manifesta na Conferência Mundial de Educação Para Todos, organizada pela UNESCO em 1990,¹⁰ tornou-se lugar comum nos documentos elaborados pelas agências multilaterais. Essa proximidade entre condições de produção e políticas de formação teve como referência mais ampla as teses sobre a globalização da economia, sobre o neoliberalismo, sobre a reestruturação produtiva e a pós-modernidade.

Diante dessa perspectiva de análise conjuntural tão ampla, o debate sobre formação e as relações entre a educação e o trabalho foi amplo e intenso e, em momento algum, consensual. Questões como a estrutura, as condições e os objetivos de uma educação voltada à formação para o trabalho e para a cidadania, assim como os conceitos de competências, empregabilidade,¹¹ laborabilidade, pedagogia da qualidade, empreendedorismo e outros, orientaram o debate em todos os espaços em que a educação se fez presente.

No caso brasileiro a associação entre as transformações no capitalismo e a necessidade de reformas institucionais, reiterada constantemente pelo discurso oficial, assumiu certa condição hegemônica, diminuindo o espaço para o debate acadêmico, a tentativa de imposição de um pensamento único e à desqualificação dos críticos das reformas. Esse ambiente impositivo e limitador do debate era uma das faces de um movimento maior, de caráter ideológico, e que objetivava a construção de um consenso que ao desqualificar o marxismo como referência para o debate, defendia a tese do fim da história e do domínio da sociedade de mercado.

No contexto desse amplo debate e da disputa ideológica que produziu, a vitória das forças políticas conservadoras e defensoras do neoliberalismo no Brasil permitiu que os processos de reforma do Estado e, especificamente da educação, fossem implementados e disseminados. A racionalidade gerencial e privatista que permeou todas as ações do governo de FHC tornaram-se referência e modelo para os Estados da federação. Em São Paulo, como já mencionamos acima, a total identidade com o governo federal não somente facilitou a disseminação dessa lógica na rede estadual, como grande parte dos intelectuais que subsidiaram as reformas no plano federal também participaram de sua formulação no caso paulista.

Assim, o governo do Estado de São Paulo, em sintonia com os princípios e diretrizes do governo federal sobre a reforma do Estado adotou, na década de 1990, um conjunto de medidas que reproduziram no âmbito do Estado de São Paulo as diretrizes, teses e ações que caracterizaram a reforma neoliberal de FHC. Essas faces do marco regulatório delineado a partir da articulação dos

⁸ A tese da acumulação flexível, do pós-fordismo, da especialização flexível, do toyotismo e de outras denominações similares ocupou importante espaço na produção acadêmica nas áreas da sociologia do trabalho e trabalho e educação. A obra de Harvey (1992) é importante referência para esse debate.

⁹ Conferir KATZ & COGGIOLA (1996); BRAGA (1997; 2003) especificamente a primeira parte e COGGIOLA (2002) em especial os capítulos 9 e 10.

¹⁰ Conferir em: UNESCO. Declaração mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990.

¹¹ O conceito de empregabilidade é recente no discurso oficial e na fala da burguesia. Origina-se do pressuposto de que, mais do que estar empregado é necessário estar sempre em condições de ser empregado, derivando-se dessa questão todo um discurso em prol da educação permanente. Quando empregabilidade e cidadania são incorporadas como partes do mesmo processo, geralmente revela um acentuado viés mercadológico, reforçando a possibilidade de se reduzir a cidadania à questão do emprego, como um processo individual e descolado dos movimentos sociais.

governos federal e estadual, quando projetadas para a educação, produziram profundas modificações na organização dos espaços escolares e no cotidiano escolar. Nesse cenário, de imposição normativa e regulação pública, de constantes tensões, pressões e disputas de poder que a Secretaria Estadual de Educação implementou as reformas recentes que são objeto maior desse texto e das quais passaremos a tratar mais especificamente.

A reforma da educação em São Paulo: as propostas e seus personagens

O texto apresenta resultados parciais de pesquisas realizadas pelos autores¹² e tem o objetivo de refletir sobre aquelas políticas de educação do Estado de São Paulo que tiveram início no governo Serra (2007-2010) e se estendem para a atual gestão do governo Alckmin (2011-2014). As pesquisas visam compreender os fundamentos político-pedagógicos da reforma bem como seus impactos na prática escolar. Assim, analisamos aqui os fundamentos político-pedagógicos daquela reforma segundo o marco regulatório fundado na década de 1990, a partir do governo FHC. Este propósito encontra suas justificativas no apresentado anteriormente e em face da natureza polêmica das ações que têm sido propostas e implementadas, algumas de questionável eficácia e legalidade.

As políticas aqui discutidas estão centradas em um programa de ações que dá sequência às políticas públicas de educação inspiradas na doutrina de um partido político, o PSDB, que cumpre seu quinto mandato consecutivo no governo do Estado de São Paulo. Assim, elas precisam ser entendidas na perspectiva histórica desse período de modo que se possa apreendê-las no movimento da reforma da educação iniciada na década de 1990.

É clara a dificuldade de refletir sobre um objeto de pesquisa que está, ainda, em desenvolvimento e que não se institucionalizou totalmente ou produziu todos os resultados pretendidos por seus idealizadores. O desenvolvimento da reflexão crítica, neste caso, se mostra ao mesmo tempo como um desafio e como uma necessidade para iluminar a apreensão do sentido das políticas governamentais no campo da educação.

O texto enfatiza o quanto as políticas do governo paulista contrariam preceitos legais que garantem a autonomia didático-pedagógica das escolas e dos professores; apresenta seus idealizadores e, por fim; questiona sua possibilidade de contribuir para a efetiva melhoria da escola pública paulista.

O governo de FHC aproveitando-se do cenário internacional favorável às reformas sócio-econômicas e políticas, em face da opção de instituir um novo modelo de regulação que atendesse às demandas da globalização e do modelo neoliberal de Estado, contou com o apoio e incentivo das agências multilaterais de financiamento e formulação de políticas públicas que, na década de 1990, fomentavam fortemente reformas naquela direção (BIRD, BID, PNUD, UNESCO, UNICEF).

A reforma da educação brasileira promovida pelo governo FHC, que se deu associada à reforma do Estado, e a influência das agências multilaterais já foram ampla e profundamente analisadas (cf. DE TOMASI, WARDE E HADDAD, 1996; SGUISSARDI E SILVA Jr., 2001; SILVA Jr. 2002;).

No Estado de São Paulo a concepção e implantação da reforma estiveram sob o comando da secretária de educação Rose Neubauer, que permaneceu na função durante o primeiro mandato do Governo Covas (1995-98) e parte do segundo (1999-2000), até a morte deste. Sem dúvida, foi nesse período que se programaram as mudanças mais profundas e que produziram maior impacto sobre a organização, a gestão e o ensino nas escolas da rede estadual paulista. Provocaram, por isso, acalorados debates na sociedade política e na sociedade civil e mereceram numerosos estudos acadêmicos (cf. CORTINA, 2000; SANTA CRUZ, 2008; VILELA, 2002).

Para cumprir o restante do mandato de Covas (2000-02) e, posteriormente, um novo mandato (2003-06), assumiu o governador Geraldo Alckmin que indicou Gabriel Chalita para a Secretaria da Educação. Este dá sequência às políticas implementadas anteriormente, ainda que utilizando um estilo de liderança muito diferente daquele da sua antecessora. A renúncia do governador para se candidatar à presidência da república resulta em nova substituição do Secretário da Educação.

Para cumprir o restante do mandato assume o vice-governador Cláudio Lembo, do PFL, que designa para Secretária da Educação Maria Lúcia Vasconcelos, professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie, estranha às questões da educação pública e que pouco produziu com vistas a superação das históricas carências da rede estadual de ensino de São Paulo.

¹² “A reforma da educação no Estado de São Paulo e sua objetivação na prática escolar” (CNPq – proc. 400952/2009-2); “Reforma da educação no Estado de São Paulo e produção da qualidade do ensino” (CNPq – proc. 400800/2011). Ambos os projetos tiveram como objetivos compreender os fundamentos político-pedagógicos bem como o impacto que essas reformas estão produzindo no cotidiano escolar.

Eleito governador do Estado de São Paulo para o mandato de 2007-10, José Serra mantém por seis meses a mesma secretária do governo que o antecedeu. Somente em 25 de julho de 2007 assume a secretária Maria Helena Guimarães de Castro, em cuja gestão se inicia uma nova fase da política para a educação pública estadual paulista, objeto da reflexão e análise deste texto. Em 2009, por conveniência política, Serra realiza nova troca de secretário e empossa Paulo Renato Sousa, ministro da educação nos oito anos do governo FHC e proeminente figura dos quadros partidários do PSDB. Paulo Renato permanece a frente da Secretaria da Educação no mandato temporário de Alberto Goldman, que substitui Serra após renúncia para se tornar candidato a presidente da república.

Em novo mandato, que se iniciou em 2011, Alckmin nomeia Herman Voorwald como secretário da educação. Professor de engenharia na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP, campus de Lorena, era Reitor daquela instituição quando assumiu o cargo de Secretário da Educação. Tem como secretário adjunto o Prof. João Cardoso Palma Filho, também professor da UNESP com longa trajetória em funções políticas no aparelho de Estado da educação. A gestão dá continuidade às políticas iniciadas no governo anterior promovendo um claro aprofundamento dos princípios que vinculam a educação ao modelo neoliberal e à economia de mercado. Ainda que não sejam objeto específico deste trabalho as políticas em curso, neste governo, têm se pautado em reformas educacionais já realizadas no exterior.

A natureza e concepção das políticas educacionais no governo Serra provocaram algumas reações em face das próprias ideias que as apoiavam e da guinada que ocorreu na maneira como a Secretaria da Educação se relacionava com os trabalhadores das escolas. No governo anterior, sob o comando do secretário Gabriel Chalita, predominava uma visão de educação como processo afetivo entre educadores e educandos. Agora, as relações se mostravam hierárquicas, com uma alta dose de autoritarismo na implantação das mudanças planejadas, produzidas de forma centralizada por um grupo de educadores afinados com as doutrinas do partido no poder e detentores de respaldo político e acadêmico, já que constituído por conhecidos professores de universidades paulistas. Mostravam-se, por isso, provocativas para uma reflexão crítica sobre a política educacional de então. Com essa perspectiva realizamos, neste texto, uma incursão sobre algumas daquelas medidas implantadas na rede estadual de ensino, com foco na dimensão político-pedagógica.

Outro ponto que nos auxilia a entender a questão política que permeou a reforma educacional no governo Serra é a concentração, no aparelho de estado, de praticamente todos os componentes centrais da equipe que comandou o MEC no governo FHC. Naquela condição foram eles responsáveis pela concepção e institucionalização da reforma e de todas as políticas que dela decorriam, inclusive a aprovação da LDB, em 1996, e a formulação do Plano Nacional de Educação aprovado no final do governo FHC para vigorar de 2001 a 2010. Não tinham, entretanto, atribuições ligadas à implantação e implementação daquelas determinações legais já que a competência para tanto era dos Estados e Municípios, com a mediação dos órgãos normativos dos respectivos sistemas. Como se sabe, em decorrência de afinidades ou disputas políticas, acrescidas das condições concretas, legais e econômicas, para dar conta das demandas implicadas na implantação das mudanças, a implantação da reforma não foi homogênea entre os Estados e Municípios, como, tampouco, foram equivalentes os resultados.

Agora, no poder da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, o mais rico da federação, que mantém a maior rede de educação básica, era a oportunidade de promover uma reforma que englobasse os princípios e fundamentos que haviam defendido no governo FHC e que produzisse os resultados que, até então, mesmo os governos peessedebistas anteriores não haviam conseguido.

Elaboraram, então, um Programa de Ação do Governo para a Educação com metas e ações que davam a direção das mudanças pretendidas. A proposta curricular para dar suporte às metas do Programa de Ação compunha um projeto denominado “São Paulo faz escola”, um dos objetos de análise deste texto. Segundo se lê na apresentação do projeto o objetivo da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo é assumir o controle na formulação dos currículos de 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental e de todo o Ensino Médio. Afirma que visa aprimorar o trabalho pedagógico e docente na rede pública de ensino, em parceria com seus professores, coordenadores, assistentes pedagógicos, diretores e supervisores. (Secretaria da Educação, 2008).

As ações do Projeto São Paulo faz escola compreenderam um diversificado conjunto de decisões, estabelecidas por normas legais, na esfera da organização didática das escolas, das atribuições funcionais dos seus trabalhadores e, especialmente, no estabelecimento de procedimentos didático-pedagógicos do funcionamento das escolas e do currículo. Para a difusão e implantação destes últimos foram produzidos materiais instrucionais para orientar o trabalho dos agentes escolares e dos alunos. Criou-se, também, uma logística informacional de apoio à implementação e desenvolvimento da proposta e um cronograma de eventos destinados a difusão e acompanhamento da mudança. Nos itens seguintes realizamos a discussão de algumas dimensões daquela reforma, constantes do Programa “São Paulo faz escola”.

Reflexão sobre os fundamentos da nova proposta curricular da SE-SP

Como já destacamos na introdução, este texto realiza uma reflexão sobre alguns aspectos manifestamente polêmicos e reveladores de intencionalidades não explícitas no discurso dos seus formuladores. A seguir destacamos alguns daqueles aspectos:

a) Adoção de um currículo fechado e único para toda a rede escolar.

Consideramos discutível a legalidade dessa decisão do governo do Estado de São Paulo em face do estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Anunciada como uma lei flexível, a LDB regulamenta princípios constitucionais para a educação nacional como o da “pluralidade de concepções pedagógicas”, da autonomia da escola para produzir sua proposta pedagógica, da gestão democrática, da participação dos professores e da comunidade (colegiados) na concepção do projeto político-pedagógico das escolas. Cremos, também, que essa decisão é política e pedagogicamente equivocada como proposta para colocar a educação a serviço dos interesses e necessidades das camadas trabalhadoras.

b) Mudança na concepção de currículo.

Simultaneamente a adoção do currículo único e fechado, o fundamento das aprendizagens que compõem o currículo foram transformadas abandonando-se a clássica formação cultural, com base no conhecimento produzido historicamente pela humanidade e, por isso, considerada aquela que transmite a herança cultural que constitui patrimônio e fundamento do gênero humano, pela denominada pedagogia das competências. Assim, o conhecimento em si passou a ter valor relativo na formação dos indivíduos, já que o que se valoriza são as chamadas competências, claramente selecionadas dentre aquelas favoráveis à preparação dos indivíduos para sua inserção no campo da produção econômica, ou seja, aproximando a educação mais da preparação para o mercado de trabalho.

c) Utilização de material instrucional concebido e produzido centralizadamente, e conseqüente uniformização e padronização: dos conteúdos curriculares; dos procedimentos didático-pedagógicos; e do trabalho docente em todas as escolas da rede escolar.

Em face de tudo o que até então se discutiu e defendeu nos estudos acadêmicos e no discurso dos responsáveis pela reforma iniciada na década de 1990, parece ser questionável essa disposição. E mais, por impor uma sistemática empobrecedora do trabalho docente subtrai deste a possibilidade de concepção e organização do seu trabalho, reduzindo o professor a condição de reproduzidor de uma proposta desenvolvida externamente, por terceiros, e que assim desconsidera a singularidade de cada escola. Do ponto de vista do trabalho docente é a alienação do professor pela supressão daquilo que é a essência do seu labor.

d) Uso dos resultados da avaliação da aprendizagem escolar dos alunos como critério para concessão de bônus salarial aos trabalhadores das unidades escolares (docentes; gestores; e servidores de apoio).

É o uso explícito do incentivo monetário, típico das formas de remuneração por produção das empresas capitalistas, na motivação do trabalho escolar. Com isso introduz-se uma variável estranha ao processo de produção pedagógico escolar e que pode produzir distorções graves nos resultados finais, ou seja, é possível um desvirtuamento da função avaliativa no processo escolar que pode, assim, perder seu caráter pedagógico e assumir um papel mercantil, em face da condição legítima que têm todos os trabalhadores de aumentar o rendimento da sua força de trabalho.

e) A adoção de escala numérica para expressar o resultado do aproveitamento escolar dos alunos.

Foi um retrocesso somente explicável pelo interesse de acompanhar, controlar e comparar o desempenho das escolas da rede. Desde a metade da década de 1970, no processo de implantação da Lei 5692/71, a rede pública estadual de São Paulo havia abandonado a escala numérica para expressar o resultado da avaliação substituindo-a por menções, às quais corresponderiam graus diferentes de realização de objetivos educacionais estabelecidos para cada área, disciplina e atividade do currículo, mais adequados para avaliar o processo educativo escolar.

Ainda que, na prática, os professores, na sua maioria, nunca tenham aplicado adequadamente a escala de menções, na medida em que associavam-na a uma escala numérica, matematizando o raciocínio como ocorre na medição de uma grandeza física, o retorno à escala numérica é um retrocesso na compreensão da natureza do ensino-aprendizagem.

Além disso, a justificativa apresentada pela Secretaria da Educação para a padronização foi a de que havia na rede 23 escalas diferentes sendo utilizadas, após a concessão de autonomia para as escolas elaborarem seus Regimentos Escolares. Ora, tal constatação deveria ser tomada como auspiciosa e reveladora de certo experimentalismo enriquecedor da rede e superadora da esclerosada homogeneidade burocrática.

f) Novo papel e atribuições para os ocupantes da função de coordenação.

Um dos pilares do projeto foi a atribuição de responsabilidades ao Professor Coordenador para planejar como as escolas cumprirão as metas de desempenho e como elevarão o nível de aprendizado dos alunos. Em face das novas expectativas do Estado em relação aos ocupantes da função de Professor Coordenador, foi elaborado um documento inicial denominado “Caderno do Gestor. Gestão do currículo na escola” (MURRIE, 2008) para subsidiar a atuação deste agente no processo de implementação da nova proposta.

Cada um dos aspectos acima apresentados tem merecido nossa atenção nas pesquisas realizadas e naquelas em andamento no âmbito do Grupo de Pesquisa. A questão da qualidade do ensino é o cerne da reforma que, no seu conjunto, estabeleceu metas e ações com vistas à melhoria dos índices de qualidade resultantes dos instrumentos utilizados para sua apuração, no caso, o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo, IDESP. O que segue é, nos limites deste espaço, a discussão de algumas questões selecionadas.

As diretrizes adotadas pela reforma da educação, em curso no Estado de São Paulo, revelam-se conflitantes com princípios constitucionais e legais da educação brasileira. A Constituição Federal de 1988 (art. 206, III e VI) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal 9394/96, art. 3º, II, III e VIII; art. 12, I; art. 13, I e II; art. 14; art. 15) são enfáticas na garantia da existência de “pluralidade de idéias e de concepções pedagógicas”, “na autonomia da escola” a quem incumbe a construção de sua proposta pedagógica, na “participação dos professores e demais profissionais na elaboração do projeto pedagógico da escola” e na responsabilidade dos sistemas de ensino de “assegurar progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas”.

No seu conjunto - adoção de currículo único e fechado; utilização de material instrucional padronizado; acompanhamento dos resultados por supervisão cerrada através da avaliação; uso dos resultados da avaliação como critério para concessão de vantagens salariais (bônus); utilização de incentivo monetário para aumento da produtividade do trabalho – as mudanças revelam o uso de uma racionalidade, técnica e autoritária, que não encontra justificativa e nem constitui fundamento para o processo democrático de formação humana, para a autonomia da escola na construção do seu projeto político-pedagógico e para o desenvolvimento pessoal e profissional dos professores.

A questão do currículo único

A questão do currículo único exige uma análise que vai para além dos interesses da administração, na realidade da burocracia, que não tolera a diversidade porque perde o controle da situação posto que sua lógica é a de produzir mecanismos de controle gerais a partir de critérios genéricos que eliminam as especificidades e as singularidades dos contextos particulares e cria, no âmbito do seu modelo teórico, uma realidade artificial, homogênea, pasteurizada, sem vida própria e responsável pela alienação que, em geral, os espaços gerenciados produzem. No caso aqui em discussão, a adoção de currículo único na rede de ensino público do Estado de São Paulo, há outros interesses, como veremos adiante, que podemos denominar de políticos.

Recordo que nos primeiros anos após a promulgação da nossa primeira LDB (Lei Federal nº 4024/61) a abolição dos antigos programas oficiais, e obrigatórios, do MEC, então fixados pelo Colégio Pedro II, do Rio de Janeiro, era festejada como o fim da então considerada “ditadura pedagógica”. Com a nova lei os sistemas, as escolas e os professores ganharam autonomia para, levando em conta seu contexto, determinar os “programas” das disciplinas escolares, como eram, então, chamados. Não demorou muito para nova violência contra aquela autonomia. O longo período da ditadura civil-militar implantou um regime autoritário que impunha decisões centralizadas, adotadas sem qualquer consulta, em todos os campos da vida nacional. A redemocratização do país resultou na Constituição Federal de 1988 que adotou como princípios a descentralização e a desconcentração no âmbito da organização federativa. No campo da educação a nova LDB (Lei Federal nº 9394/96) seguiu a orientação emanada da carta constitucional e delegou aos sistemas, aos estabelecimentos escolares, e aos professores, significativa parcela de poder na definição da organização educacional nas suas respectivas esferas de competências e atribuições, como ficou evidenciado no item anterior deste texto.

Destacam-se, dentre aquelas competências delegadas a autonomia da escola para a elaboração da sua proposta pedagógica por meio da elaboração coletiva, da sua comunidade, do que veio a denominar-se Projeto Político-Pedagógico, e a gestão democrática do ensino público. Estas determinações, aliadas às Diretrizes Curriculares Nacionais que estabelecem, como sugere sua denominação, aquelas orientações fundamentais e gerais para a composição dos currículos dos níveis, segmentos e modalidades educativas, são reveladoras da orientação flexível que perpassa o currículo na educação nacional e, ao mesmo tempo, da ilegalidade que a imposição do currículo único e fechado representa.

A fim de esclarecer esta nossa assertiva, faremos uma rápida incursão ao campo do currículo entendido, aqui, como uma construção social que tem como função central responder a algumas necessidades reconhecidas da sociedade no campo da formação humana. O currículo sintetiza o conjunto das aprendizagens consideradas socialmente necessárias para a preparação e integração dos indivíduos na sociedade, em cada momento histórico. Portanto, é mutável ao longo do tempo refletindo as transformações que ocorrem no conhecimento em todos os campos do saber.

O conhecimento curricular, ou seja, aquele considerado necessário para todos os indivíduos, ou para parte deles, organizado segundo os campos científicos a que pertencem se apresenta sob a forma de disciplinas curriculares. Assim, a organização disciplinar é, somente, uma estratégia para organizar as aprendizagens necessárias, estas sim as definidoras do currículo.

Dito isto, poder-se-ia questionar, o que é, então, o currículo hoje? É o conjunto das aprendizagens que, hoje, se mostram necessárias para que os indivíduos possam usufruir das condições que a sociedade humana possibilita. Por ser uma construção social o currículo não é um produto neutro. Na sociedade de classes ele é expressão político-ideológica dos interesses dominantes.

Retornando ao objeto da reflexão deste texto, a opção da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, SEE-SP, por um currículo único e fechado para sua rede escolar, consideramos aquela uma escolha política que se coloca claramente na contra-mão dos princípios consagrados na CF-88 e na LDB, em pelo menos dois aspectos: o da descentralização do currículo que transferiu para as unidades escolares a responsabilidade pela construção do seu projeto pedagógico; e a da substituição do currículo de base cultural, no qual o conhecimento acumulado pela humanidade é o cerne da formação humana, pelo modelo das competências derivadas do campo corporativo-empresarial que determina um perspectiva utilitarista para a escola e para o currículo subordinados aos interesses do mundo econômico.

Quanto ao primeiro aspecto, o currículo único é uma violação que retoma o caminho do autoritarismo na medida em que retira da escola sua autonomia e a priva da possibilidade de desenvolver um projeto próprio que leve em conta as necessidades e interesses dos seus usuários, no caso da escola pública alunos provenientes das camadas trabalhadoras e populares. O currículo único e fechado, no caso, se transforma em um conjunto de disciplinas com programas inflexíveis já que não admite que se tenha o contexto concreto como referência primeira na definição das aprendizagens, posto que foram a priori definidas.

Não se trata, aqui, de defender total liberdade para que as escolas determinem seu currículo. Definidas as diretrizes curriculares garante-se a necessária base comum nacional e ao se conceder autonomia à escola para construir um currículo que dê conta das especificidades do seu contexto e atenda às necessidades dos seus usuários estabelecer-se-ia o equilíbrio que não retira da escola sua condição de lócus privilegiado de reflexão sobre a educação que oferece aos seus usuários, condição necessária para a instituição responsável pela formação humana dos membros da sociedade. Trata-se, portanto, de construir uma concepção teórico-prática de currículo que ao mesmo tempo em que garanta ao Estado a existência de diretrizes que promovam a integração nacional, assegure o currículo como projeto da escola.

Ora, não é isto que ocorre quando o Estado impõe às escolas um currículo único com programas disciplinares fechados com o uso de material instrucional adrede preparado por especialistas externos às escolas e que será a referência para as provas do sistema de avaliação externa que o Estado utiliza para avaliar suas unidades.

A construção desse equilíbrio não é fácil tendo em vista nosso histórico de organização educacional na qual o Estado foi sempre o responsável pela concepção do currículo e a escola foi sempre sua executora. Romper essa lógica requer vontade política do Estado, em criar as condições essenciais para o funcionamento da escola, e um alto grau de consciência dos educadores para assumir sua função de responsáveis pelo seu desempenho profissional autônomo. É preciso levar para dentro da escola o processo de desenvolvimento curricular, cerne da tarefa essencial da escola de promover as aprendizagens socialmente necessárias. Ele é ponto de partida e de chegada das reflexões que devemos manter continuamente abertas na esfera escolar, especialmente no seio do seu coletivo. Infelizmente, a política de centralização curricular subtraiu da escola essa tarefa, esvaziando-a daquela que é, certamente, a mais importante das suas atividades, o questionamento e a reflexão crítica sobre sua própria prática. Privados dessa estimulante demanda, os educadores escolares sofrem um esvaziamento das suas funções reflexivas.

Considerações finais

Levando em conta os argumentos já expostos ao longo do texto, é lícito questionar o acerto das medidas que compunham a denominada Nova Agenda para a Educação Pública, implantada pelo Governo de Estado de São Paulo. Não se trata de condenar a iniciativa de ações concretas com vistas a modificar o quadro dramático da educação básica brasileira, e paulista em particular,

mas a de questionar a eficácia da orientação imposta às políticas educacionais que repetem e aprofundam medidas de inspiração neoliberal que se revelaram incapazes de produzir mudanças na realidade escolar e de argüir a administração pública autoritária que produz soluções mágicas, formuladas nos gabinetes de pseudo-iluminados que dispensam a audiência e a adesão daqueles que terão a responsabilidade de realizá-las e de quem pagará a conta pelo eventual fracasso das mesmas. O autoritarismo da política em análise transparece quando se confronta com o texto da legislação educacional vigente e com o discurso de descentralização do sistema escolar e progressiva autonomia das unidades, pronunciado pelos mesmos atores do partido no poder, quando produziram as reformas educacionais da década de 1990.

Por fim, pode-se concluir que a melhoria da qualidade de ensino na rede estadual de escolas, anunciada pelo governo do Estado de São Paulo, com base nos resultados dos instrumentos utilizados é, no mínimo, questionável ou mesmo falsa porque eivada de equívocos e porque não se sustenta quando submetida a uma análise crítica como revelaram os dados de pesquisas. Os resultados das avaliações externas, concebidas e realizadas pelo mesmo governo, revelaram que aquelas medidas não foram suficientes, ou mesmo adequadas, para alterar substancialmente o quadro educacional paulista.

Referências Bibliográficas

- BRAGA, R. (1997). *A restauração do capital: em estudo sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Xamã.
- BRAGA, R. (2003). *A nostalgia do fordismo: modernização e crise da teoria da sociedade salarial*. São Paulo: Xamã.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. (1999). *Parâmetros Curriculares para o Ensino Médio*. Brasília: MEC.
- COGGIOLA, O. (2002). *O capital contra a história: gênese e estrutura da crise contemporânea*. São Paulo: Xamã/Edições Pulsar.
- CORTINA, R. (2000). *Política Educacional Paulista no Governo Covas (1995-1998): uma avaliação política sob a perspectiva da modernização*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.
- DE TOMASI, L.; WARDE, M. e HADDAD, S. (orgs.). (1996). *O banco mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez; PUC; Ação Educativa.
- HARVEY, D. (1992). *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola.
- KATZ, C & COGIOLLA, O. (1996). *Neoliberalismo ou crise do capital?* São Paulo: Xamã.
- MÉSZÁROS, Istvan. (2002). *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial. Campinas: Editora da UNICAMP.
- MURRIE, Z. (2008.) *Caderno do Gestor. Gestão do currículo na escola*. São Paulo: SEE. V. 1
- SANTA CRUZ, S. M. de S. (2008). *O programa de educação continuada dos gestores da educação pública paulista no contexto das reformas educacionais dos anos de 1990*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade Nove de Julho.
- SGUISSARDI, V. e SILVA JR., J. (orgs.). (2001). *As novas faces da educação superior no Brasil. Reformas do estado e mudanças na produção*. São Paulo: Cortez; Ed. USF.
- SILVA JR, J. dos R. (2002). *Reforma do estado e da educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xamã.
- UNESCO. (1990). *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. Jontiem.
- VILELA, L. R. (2002) *Uma análise de políticas educacionais o ensino paulista na década de 90*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Faculdade de Educação da UNICAMP.

Fuentes electrónicas

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. (2008). Proposta Curricular do Estado de São Paulo– São Paulo faz escola. http://www.rededosaber.sp.gov.br/contents/SIGSCURSO/sigscFront/default.aspx?SITE_ID=25&SECAO_ID=595. Acesso em 03/06/2008.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. (2008). <http://www.educacao.sp.gov.br/>. Acesso em 02/06/2008.

Fecha de recepción: 14/03/2014

Fecha de aceptación: 15/04/2014