

**UFSCar – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CECH – Centro de Educação e Ciências Humanas**  
**PPGE – Programa de Pós-Graduação em Educação**

**SURLEI RONCONI**

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA EDUCACIONAL  
PAULISTA: do discurso à prática – Penápolis, um estudo sobre o processo  
de reorganização das Diretorias de Ensino**

**São Carlos**

**2008**

SURLEI RONCONI

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA EDUCACIONAL  
PAULISTA: do discurso à prática – Penápolis, um estudo sobre o processo  
de reorganização das Diretorias de Ensino**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, na Área de Fundamentos da Educação da Universidade Federal de São Carlos, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Waldemar Marques

São Carlos

2008

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

R769dp

Ronconi, Surlei.

Democracia e participação no sistema educacional paulista: do discurso à prática – Penápolis, um estudo sobre o processo de reorganização das Diretorias de Ensino / Surlei Ronconi. -- São Carlos : UFSCar, 2008.  
182 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2008.

1. Políticas públicas. 2. Política educacional.  
3. Descentralização administrativa. 4. Democracia. 5.  
Participação política. I. Título.

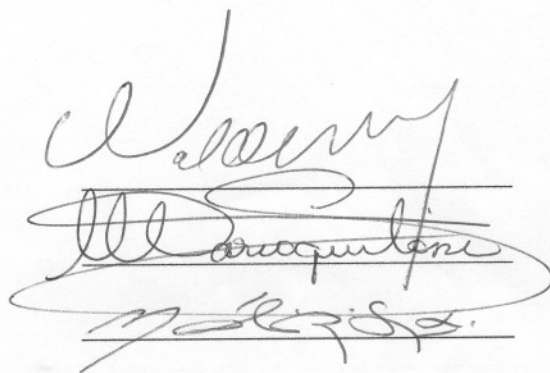
CDD: 370 (20<sup>a</sup>)

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Waldemar Marques

Profª Drª Maria do Carmo Squilasse

Profª Drª Maria Cecília Luiz



Handwritten signatures of the examiners, corresponding to the names listed on the left. The signatures are written in black ink and are somewhat stylized and overlapping.

***Dedico** estas páginas à minha família, base sólida dos valores éticos e morais que orientam minha conduta.*

***Dedico**, sobretudo, aos meus pais, Dovillho e Joana que escolheram como objetivo de uma vida em comum a educação de seus filhos, mesmo que isto significasse outros sacrifícios.*

## **AGRADECIMENTOS GERAIS**

*Para que os lapsos de memória não me façam cometer injustiças, agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta pesquisa.*

## **AGRADECIMENTOS ESPECIAIS**

*Há algumas pessoas que tiveram presença constante nessa minha caminhada. Mesmo que nem sempre significasse presença física, encorajaram-me a seguir em frente nos momentos de dificuldades. Outras presenças foram importantes para o processo de finalização desta pesquisa. A estas quero agradecer nominalmente.*

*Waldemar Marques – que se dispôs, com muita paciência, a me orientar na realização desta pesquisa.*

*Maria do Carmo Squilasse e Maria Cecília Luiz – banca examinadora na qualificação, cujas contribuições foram preciosas para a finalização desta dissertação.*

*D. Ana – que me acolheu em sua casa com muito carinho.*

*Turma do mestrado/2005 – que na sua grande maioria era mais jovem do que eu, e, mesmo sem saber, devolveram-me a crença na força da juventude transformadora.*

*Marlene – que com seu instinto maternal sempre procurou afagar a todos.*

*Denise – amiga com quem compartilhei muitas noites de conversa.*

*Deise – amiga de longa data, e que de certa forma é responsável por este momento.*

*Adriana – pelo socorro de última hora.*

*Taís – pelas palavras de confiança. Guardo-as com carinho.*

*Luciana – com quem pude durante todo o tempo do mestrado discutir a educação pública paulista. Com certeza nossas conversas amadureceram minhas reflexões.*

*Carla Barreto – pela amizade sincera e dedicada. Sou-lhe grata por toda a vida!*

## RESUMO

---

Esta pesquisa tem como objetivo central desvelar as contradições entre o discurso democrático psdbista e a prática de seus governantes diante das reformas educacionais promovidas pelo PSDB, especialmente no Estado de São Paulo. Para tanto, procedemos à leitura, análise e interpretação de diversos documentos do PSDB que orientam a prática política de seus governantes tanto no campo democrático como na área educacional. Procuramos confrontar tais orientações com as ações de seus governantes através de leis, decretos e resoluções publicadas no decorrer dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e dos governos psdbista do Estado de São Paulo, especialmente Mário Covas.

Tomamos como espaço empírico de nossa pesquisa o município de Penápolis, que foi diretamente afetado por uma das medidas da reforma educacional paulista: o fechamento da Delegacia de Ensino (DE) – órgão intermediário entre as escolas e a Secretaria de Estado da Educação (SEE) – deste município em abril de 1999, em decorrência da reestruturação da SEE.

A reação da comunidade local, vinculada aos serviços prestados por esse órgão, desencadeou uma luta pela reabertura da DE de Penápolis, o que de fato ocorreu em 29 de junho de 2006, agora com o nome de Diretoria de Ensino – Penápolis e Região. Em decorrência dessa luta ocorreu um fato inusitado neste município, que foi a eleição do Dirigente de Ensino, da recém-criada DE, através da formação de um Conselho com representantes locais e regionais do magistério público estadual e dos poderes públicos municipais vinculados a esta DE, rompendo assim com a política tradicional de escolha do dirigente por parte do governo.

Entretanto nossa pesquisa indica que, se os fatos ocorridos em Penápolis revelam uma possibilidade de alargamento da democracia na perspectiva de extensividade dos espaços decisórios, isso não alterou, no conjunto das ações governamentais, a prática centralizadora da SEE no que se refere às decisões educacionais, o que demarca as contradições entre o discurso democrático psdbista e a prática governamental.

**Palavras-Chave:** democracia, participação, descentralização, política educacional.

## ABSTRACT

---

This work aims to unveil the contradictions between the PSDB democratic discourse and the practice of its rulers before the educational reform promoted by this political party, especially in the state of São Paulo. In order to achieve that we read, analyzed and interpreted several documents by PSDB, which guide the political practices of its rulers both in the democratic and in the educational areas. We confronted all this information with the action of party rulers through the laws, decrees and resolutions issued during the terms of President Fernando Henrique Cardoso (FHC) and PSDB governors of the state of Sao Paulo, emphasizing Mário Covas's.

Our field research was conducted in the city of Penápolis, which was directly affected by one of the measures adopted when the state educational system was reformed, that is, the closing down of he local board of education in April 1999. The city board of education is the link between local schools and the State Board of Education (SEE) and it was closed down due to restructuring done at the SEE.

Due to the services offered by the local board, there was a strong reaction from the community, which put in motion a struggle for the reopening of the local board of education. It was actually reopened on June 29, 2006, now under a different name. Because of this struggle a unique fact happened in Penápolis: the election of the local board chairman instead of his indication by the state government. This was achieved after the formation of a Council composed of local and regional representatives from the town's administration as well as public school teachers.

Nevertheless, we conclude that even though the facts that happened in Penápolis point to the possibility of a widening of democratic practices concerning powers of decision, this has not changed the governmental actions as a whole. The SEE still centralizes all decisions what shows the contradiction between PSDB's democratic discourse and governmental practices.

**Keywords:** democracy, partnership, decentralization, educational politics.

## LISTA DE QUADROS

---

Quadro1. Representação de Partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, 1990 -2002 (%)	36
Quadro 2. Taxa de escolarização e analfabetismo das pessoas de 7 anos ou mais de idade, por grupo de idade e o por região (%)	49

## LISTA DE SIGLAS

---

ACT(s)	Admitido em Caráter Temporário
AFUSE	Sindicato dos Funcionários e Servidores da Educação
AI	Ato Institucional
APEOESP	Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
APM	Associação de Pais e Mestres
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ATP(s)	Assistente(s) de Técnico(s) Pedagógico(s)
BANERJ	Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A
BANESPA	Banco do Estado de São Paulo S.A
BEA	Banco do Estado do Amazonas S.A
BEG	Banco do Estado de Goiás S.A
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPE	Centro de Apoio Pedagógico Especializado
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEI	Coordenadoria de Ensino do Interior
CEL	Centro de Estudos de Línguas
CENP	Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas
CESP	Companhia Elétrica de São Paulo
COGSP	Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo
CPFL	Companhia Paulista de Força e Luz
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CR/RR	Conselho Regional/ Reunião de Representantes
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DE(s)	Delegacia(s) de Ensino/ Diretoria(s) de Ensino
DAEB	Diretoria de Avaliação da Educação Básica
DEMA	Departamento de Museus e Arquivos da Secretaria de Estado da Cultura – São Paulo
DRE(s)	Divisão(ões) Regional(ais) de Ensino
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações
ENEM	Exame Nacional de Ensino Médio
ESCELSA	Espírito Santo Centrais Elétricas S.A
ETES	Escolas Técnicas do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
ETI	Escola de Tempo Integral
FDE	Fundação para o Desenvolvimento da Educação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNARPE	Fundação de Arte de Penápolis
FUNDAP	Fundação de Desenvolvimento da Administração Pública
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNEPE	Fundação Educacional de Penápolis
HTPC	Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LIGTH	Serviços de Eletricidade S.A
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OT(s)	Orientação(ões) Técnica(s)
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	Plano Decenal de Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Programa de Educação Continuada
PED	Programa Estadual de Desestatização
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PROVÃO	Exame Nacional de Cursos
PROINFO	Programa Nacional de Informática na Educação
PPR/SC	Partido Progressista Reformador – Santa Catarina
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SARESP	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SE	Secretaria de Educação
SEE	Secretaria de Estado de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
TAE	Teatro Amador dos Estudantes
TELEBRÁS	Telecomunicações Brasileiras S.A
TELESP	Telecomunicações do Estado de São Paulo S.A
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UDEMO	Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo
UE(s)	Unidade(s) Escolar(s)
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNE  
UNESCO  
UNICAMP

União Nacional dos Estudantes  
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
Universidade Estadual de Campinas

## SUMÁRIO

---

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1 TRANSFORMAÇÕES E REFORMAS NO FINAL DO SÉCULO XX: REFORMA DO ESTADO, DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO NO GOVERNO DO PSDB</b> .....	27
1.1 Discurso político na década de 1990: apontamentos para um estudo da proposta do PSDB .....	27
1.2 Origem do PSDB e sua agenda de reformas: propostas para o governo.....	34
1.3 LDBEN: a questão da educação na reforma do Estado.....	44
1.4 Educação, democracia e participação: a revolução pacífica do PSDB.....	50
<b>2 PSDB: REENGENHARIA DO ESTADO E REFORMA EDUCACIONAL NO ESTADO DE SÃO PAULO</b> .....	59
2.1 O PSDB e o governo no estado de São Paulo – reengenharia paulista .....	59
2.1.2 A reforma do Estado de São Paulo no governo de Mário Covas .....	61
2.2 A agenda educacional paulista: racionalização e mudança no padrão de gestão .....	67
2.3 Medidas implantadas pela SEE no período de 1995-2001.....	71
2.4 Geraldo Alckmin: governo educador, solidário e empreendedor.....	92
2.5 Proposta educacional de Alckmin/Chalita: programa de formação continuada .....	94
2.6 José Serra e as dez metas para a educação paulista: nova roupagem para a velha agenda?.....	99
2.7 PSDB: doze anos de reformas do ensino no Estado de São Paulo.....	102

<b>3 BUROCRACIA EDUCACIONAL E POLÍTICA PARTIDÁRIA: REFLEXÕES ACERCA DO FECHAMENTO E REABERTURA DA DIRETORIA DE ENSINO DE PENÁPOLIS.....</b>	<b>110</b>
3.1 Penápolis, história e educação: um breve relato.....	110
3.2 Fechamento da DE Penápolis: uma leitura do decreto nº. 43.948/99 na perspectiva da comunidade penapolense.....	115
3.3 Democracia e poder local: do mandonismo ao clientelismo.....	126
3.4 Diretoria de Ensino - Região de Penápolis: um elemento diferencial na política clientelística tradicional.....	136
3.5 Democracia e eleição de dirigente: uma experiência possível?.....	143
3.6 Relações intermediadas entre Estado e Municípios: a função dos deputados estaduais e as possibilidades de alargamento da democracia.....	147
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>157</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>164</b>
<b>BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA.....</b>	<b>175</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>177</b>
Anexo I - Organização da Secretaria de Estado da Educação Decreto Nº. 7.510 de 29/01/76.....	177
Anexo II- Delegacias de Ensino de acordo com o Decreto Nº. 7.510, de Janeiro de 1976.....	178

Anexo III - Delegacias De Ensino de acordo com o Decreto Nº. 39.902, de 1º de Janeiro de 1995.....	180
Anexo IV- Diretorias de Ensino de acordo com o Decreto Nº. 43.948, de 9 de Abril de 1999.....	181
Anexo V – Foto: Mesa Composta para ato solene comemorativo.....	182

## INTRODUÇÃO

---

O impulso, para a realização desta pesquisa, surgiu do conflito estabelecido entre os educadores da rede pública de ensino paulista e a Secretaria de Estado da Educação (SEE), a partir de 1995, com a eleição do candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ao governo do Estado de São Paulo, Mário Covas, e a implantação do seu programa de reforma educacional através da Secretária de Educação Teresa Roserley Neubauer da Silva.

Vivi minha adolescência na década de oitenta, um período marcado pelo processo de redemocratização do Brasil: as eleições diretas para governadores em 1982, a Campanha das Diretas Já, que propunha a eleição direta para presidente do Brasil em 1984, a elaboração de uma nova Constituição brasileira, a partir de 1986, e finalmente, depois de 25 anos a eleição direta em 1989 para presidente do Brasil. Este fato completava o ciclo de lutas pela democratização do país, iniciada nos últimos anos da década de 1970.

Já no ano de 1990, ao terminar o curso de graduação, comecei a trabalhar no ensino público paulista como professora de História. Nesse momento, estava em discussão na rede estadual a finalização da Proposta Curricular de História para o Ensino de 2º Grau (atual Ensino Médio LDBEN 9394/96) e, a convite da Delegacia de Ensino de Penápolis, participei das reuniões coordenadas pela Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP), juntamente com vários professores de História representantes de outras regiões.

No ano seguinte, o governo anunciava uma nova proposta para melhorar a qualidade do ensino público paulista: o *Projeto Escola-Padrão*. Entretanto, de acordo com o governo, por se tratar de um projeto inovador, este não seria aplicado a toda a rede no primeiro momento, mas em algumas escolas selecionadas pela Secretaria da Educação para que, progressivamente e corrigindo falhas, pudesse ser implantado por toda a rede estadual. Pelo menos, nesse primeiro momento, cabia à escola selecionada decidir se faria parte do projeto ou não. A escola em que eu lecionava estava entre as selecionadas e, em reunião, os professores e a direção da escola optaram por participarem do projeto.

No plano nacional, estava em discussão a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e, através dos representantes do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), essa discussão também se fazia presente em nosso cotidiano escolar.

Assim, no início da década de noventa, ainda se vivia sob os efeitos da redemocratização do país. E a eleição, em 1994, do candidato a governador do estado de São Paulo, Mário Covas, nome ligado à luta pela redemocratização do país na década de 1980, trazia expectativas quanto às possibilidades de se ampliar o debate com a sociedade em torno das questões educacionais mais urgentes.

Porém, nos anos que se seguiram, ocorreu a centralização das decisões no comando da cúpula governamental. Todas as propostas de mudança para a educação paulista foram feitas de cima para baixo gerando muita insatisfação entre os profissionais da educação, pais e alunos que dependiam da escola pública estadual. Tais propostas, tendo em vista rever o papel do Estado na área de prestação dos serviços educacionais e tornar a SEE uma máquina administrativa mais leve, ágil, flexível, eficiente e moderna pautavam-se no princípio da racionalidade econômica.

Quando professores e diretores, especialmente, questionavam a respeito da proposta de reforma apresentada pelo governo, o que se ouvia de alguns superiores era que o governador Mário Covas foi eleito democraticamente e que, portanto, tal proposta foi aprovada nas urnas. Na realidade, essa era uma reprodução da justificativa da Secretária Rose Neubauer, que considerava a reforma *“politicamente ‘legítima’, pois foi aprovada nas urnas quando eleito o governador”* (OLIVEIRA, 1999, p. 36).

Diante dessa justificativa propusemos a seguinte questão: tal resposta não contradizia o próprio governo, que através do Comunicado SE, de 23 de março de 1995, propunha um novo padrão de gestão para democratizar o Estado e a política, garantindo a transparência dos resultados das políticas públicas e a participação popular através da multiplicação de centros de poder via processos de descentralização e desconcentração?

Por outro lado, essa justificativa não desconsiderava experiências mais democráticas dos anos anteriores, quando professores e pesquisadores envolvidos com a educação puderam participar, mesmo que de forma limitada, de algumas propostas de mudança para a educação como, por exemplo, a elaboração da proposta curricular da SEE?

Tais questões remetem ao debate que tem dominado o cenário político nos últimos tempos em torno da democracia representativa e da democracia participativa. Não obstante essa discussão, segundo Bobbio; Matteucci; Pasquino (1991), não é recente, pois foi se constituindo ao longo do século XIX através do confronto entre as doutrinas políticas liberais e as doutrinas políticas socialistas.

Na doutrina liberal a democracia se relaciona com o direito que o cidadão tem *“de eger seus representantes para o Parlamento e de ser eleito”* (BOBBIO; MATTEUCCI;

PASQUINO, 1991, p. 324). Nesta concepção de democracia, cabe ao povo eleger como seus representantes aqueles que de fato decidiriam sobre temas de interesse coletivo. Como assevera Bobbio (2004), a democracia representativa se constitui numa forma de governo em que o povo não participa diretamente do poder decisório, ou seja, não delibera sobre as questões que dizem respeito à coletividade, mas o delega a outrem eleito, pela maioria, para essa finalidade.

Assim, a democracia moderna, imbuída do ideário liberal burguês, em sua gênese era avessa aos direitos democráticos mais abrangentes, subordinando a condição de cidadão à posse da propriedade privada. Destarte, a democracia moderna tem em seus fundamentos um fator restritivo – a propriedade privada. Porém a democracia liberal, ao promover o princípio geral da igualdade jurídica, ampliou gradualmente o direito do voto. Foi assim que, diante da luta daqueles que estavam excluídos desse processo, a democracia moderna, sob a forma representativa, possibilitou a extensão do sufrágio universal primeiro aos homens e, posteriormente, às mulheres<sup>1</sup>, eliminando gradativamente os obstáculos que impediam a participação da população.

Entretanto, mesmo entre os teóricos modernos havia controvérsias quanto ao caráter representativo da democracia. Rousseau, um dos teóricos que mais influenciou a concepção de democracia na era moderna, não substituiu a democracia direta pela representativa, uma vez que considerava impossível a qualquer ser humano delegar a outrem a sua vontade. Para Rousseau (1999, p. 150) *“jamais existiu e jamais existirá uma democracia verdadeira”*. Mesmo assim, esse filósofo colocou no centro do debate a questão da participação direta de todos os cidadãos de um Estado.

Essa questão também está presente nas chamadas doutrinas socialistas, sobre as quais Rousseau, com certeza, exerceu alguma influência. De acordo com Bobbio; Matteucci; Pasquino (1991, p. 324), *“na teoria marxista-engelsiana, o sufrágio universal, que para o liberalismo em seu desenvolvimento histórico é o ponto de chegada do processo de democratização do Estado, constitui apenas o ponto de partida”*.

Na doutrina socialista a democracia é aprofundada através da crítica à democracia representativa, bem como através da participação popular e do controle do poder a partir das bases da sociedade. Este tipo de controle deve se estender dos órgãos de decisão política aos de decisão econômica, de alguns centros do aparelho estatal até a empresa, da sociedade

---

<sup>1</sup>A título de curiosidade o primeiro país a permitir o voto feminino foi Nova Zelândia, em 1893. Tal concessão no Brasil também foi vanguarda com Getúlio Vargas no ano de 1932, Decreto nº. 21.076/32, mas se tornou uma medida efetiva apenas depois de 1945, com o fim do Estado Novo.

política à sociedade civil pelo funcionamento efetivo “*dos novos órgãos de controle (chamados ‘conselhos operários’), colegial e da passagem do autogoverno para a autogestão*” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1991, p. 324-325).

Ao tomar parte do debate, Bobbio (2004, p. 54) alerta para a impossibilidade ou a insensatez de uma proposta de democracia direta que exigisse “*a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes*”. Além de tal proposta ser humanamente impossível de se realizar em sociedades complexas, como é o caso das modernas sociedades industriais, correr-se-ia o risco de se criar o “*cidadão total*”, que, para o autor, é a outra face do Estado total, pois reduziria o homem ao cidadão e eliminaria por completo a esfera privada a favor da esfera pública.

Para Bobbio (2004, p. 60), a polêmica que se estabelece contra a democracia representativa, a favor “*de uma democracia mais larga, mais completa, em suma, mais democrática*”, baseia-se na crítica à proibição do mandato imperativo, isto é, quando o representante goza da confiança (fidúcia) do corpo eleitoral e, uma vez eleito, não é responsável perante seus eleitores na medida em que representa os interesses gerais da sociedade em detrimento dos interesses particulares dos seus eleitores.

Advoga-se, por um lado, um vínculo mais estreito entre o representante e o representado através do estabelecimento do mandato imperativo: o representante pode ser destituído por decisão da maioria dos eleitores. Por outro lado, requer-se uma representação funcional ou orgânica vinculada aos interesses desta ou daquela categoria em oposição à representação partidária.

Continuando, o autor assevera que essa “*disputa contra o sistema representativo pertence à tradição do pensamento socialista*” (BOBBIO, 2004, p. 60), que considera a democracia representativa uma ideologia burguesa da democracia, própria da burguesia mais avançada.

Contudo o autor considera que nenhuma das duas propostas – a de revogação do mandato por parte dos eleitores feita com base na crítica à proibição do mandato imperativo, nem a da representação dos interesses, ou orgânica, – poderia transformar a democracia representativa em democracia direta. Na sua acepção,

[...] entre a democracia representativa pura e a democracia direta pura não existe [...] um salto qualitativo [...] os significados históricos de democracia representativa e de democracia direta são tantos e de tal ordem que não se pode pôr os problemas em termos de ou - ou, de escolha forçada entre duas alternativas excludentes, como se existisse apenas uma única democracia representativa possível e apenas uma única democracia direta possível: o

problema da passagem de uma a outra somente pode ser posto através de um continuum no qual é difícil dizer onde termina a primeira e onde começa a segunda. (BOBBIO, 2004, p. 64).

A partir da idéia de existência de um *'continuum de formas intermediárias'* entre a democracia representativa e a democracia direta, Bobbio (2004, p. 65) propõe “*um sistema de democracia integral*”, já que no seu entender não se trata de sistemas alternativos, mas de dois sistemas democráticos que “*podem se integrar reciprocamente*”, embora ao considerá-los separadamente não os considere suficientes em si mesmos. Nesta perspectiva, a questão central não se constitui na escolha desta ou daquela democracia, mas na possibilidade de integrá-las para promover o alargamento da própria democracia.

Para Bobbio (2004), a questão que se coloca, atualmente, não é exatamente o tipo de democracia que se exerce, ou seja, democracia representativa ou democracia direta, mas os lugares onde ela se realiza. Desse modo, a pergunta mais pertinente quanto ao grau de democratização de um determinado país seria: onde se vota? Em que diferentes locais e quantas vezes se exerce o direito de votar além dos locais políticos?

De acordo com autor, o que temos, hoje, é a passagem da democratização do Estado para a democratização da sociedade; lugares e espaços que até então eram dominados por “*organizações do tipo hierárquico ou burocrático*” (BOBBIO, 2004, p. 67) estão sendo reocupados.

Esse processo de democratização está ocorrendo no sentido ascendente – de baixo para cima – e se estendendo da esfera das relações políticas para a esfera das relações sociais, “*onde o indivíduo é considerado na variedade de seu status e de seus papéis específicos (pai, filho, cônjuge, empresário, trabalhador, professor, estudante, etc.)*” (BOBBIO, 2004, p. 68).

Em conformidade com o autor, o processo de democratização não se prende tanto à questão da passagem da democracia representativa para a democracia direta, mas num processo de alargamento da democracia para além da democracia política. Trata-se da extensão do poder ascendente para “*o campo da sociedade civil nas suas várias articulações, da escola à fábrica*” (BOBBIO, 2004, p. 67).

Na medida em que ocorre a conquista da democracia política, percebe-se a existência de uma esfera muito ampla, a sociedade como um todo, na qual se inclui a esfera política e “*não existe decisão política que não seja condicionada e até mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil*” (BOBBIO, 2004, p. 68).

Portanto, para Bobbio (2004, p. 68), uma coisa é a democratização do Estado e outra coisa é a democratização da sociedade, sendo possível existir perfeitamente “*um Estado*

*democrático numa sociedade em que as instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não são governados democraticamente”.*

Embora se tenha ampliado na atualidade o debate em torno do processo de democratização da sociedade moderna, existem dois blocos que não foram ainda democratizados: a grande empresa e a administração pública, onde o poder é exercido de forma descendente e hierárquico. E, enquanto estes dois blocos assim permanecerem, a democratização da sociedade não se completará (BOBBIO, 2004).

É exatamente neste contexto que a participação do cidadão, não somente nos momentos de eleger seus representantes, mas também em determinadas instâncias decisórias, torna-se importante para ampliação do espaço democrático. Em conformidade com Santos (2000, p.87), na

[...] atualidade não se justifica o exercício da participação política exclusivamente sob forma de sufrágio universal, próprio das democracias representativas. [...] é consenso entre os autores, que os partidos, embora sejam um instrumento fundamental de participação política, não podem deter o monopólio da participação. Modernamente, o desenvolvimento da democracia está também fortemente vinculado ao estabelecimento de novos procedimentos de participação popular.

É possível distinguir, de acordo com a autora, duas abordagens principais da participação, sendo que na primeira abordagem os cidadãos defendem seus interesses de forma autônoma e exterior às instituições do Estado, através da participação coletiva e organizada. Nessa abordagem, participação significa a criação de um espaço de socialização, de descentralização e de autonomização das decisões. Trata-se de um espaço de co-gestão, de auto-gestão e da cooperativização dos movimentos sociais.

Na segunda abordagem a participação é concebida como um meio para gerar novos espaços e mecanismos institucionais de articulação entre Estado/sociedade, sendo fundamental a transparência para que as classes excluídas possam exercer o controle sobre as decisões governamentais e burocráticas (SANTOS, 2000).

Nesse sentido a participação é vista, pela autora, como um mecanismo de aperfeiçoamento da democracia, não podendo ultrapassar os limites institucionais, que a administração democraticamente eleita preserva, em última instância o poder decisório. Assim, preserva-se o Estado Democrático contra os interesses de grupos particulares, que nem sempre são legítimos, embora possam estar mais bem organizados.

Ainda para Santos (2000), a participação submetida a uma legislação possibilita o exercício da cidadania dos sujeitos coletivos e exige da burocracia e das autoridades eleitas a renúncia ao monopólio do poder, na medida em que a administração passa a conviver com a

diversidade e o conflito, com interesses que podem ser legítimos, mas também contrapostos. Para a autora, a participação, em função de colocar no cenário político novos atores, gera resistência por parte dos poderes já institucionalizados.

Considerando as reflexões acima acerca dos processos de ampliação, ou – como prefere Bobbio – do alargamento da democracia na perspectiva de extensividade dos espaços decisórios e considerando que ao menos no discurso nossos governantes se propõem a democratizar o país descentralizando a gestão e conferindo autonomia às unidades locais, o objetivo desta pesquisa consiste em desvelar as contradições do discurso democrático e da prática governamental na área educacional, verificando como as medidas propostas pela Secretaria Estadual da Educação foram implantadas e implementadas na rede paulista de ensino a partir de 1995.

Entretanto, se logo de início tínhamos clareza sobre o objetivo desta investigação, o mesmo não ocorreu em relação à delimitação do objeto de pesquisa. Parafraseando Sader (1991, p. 17)

Enfrentei vários problemas nessa investigação, e, certamente, o maior deles residiu nas dificuldades e vacilações referentes à própria formulação do objeto. Se eu tivesse, de início, claramente definido meu objeto [...] também poderia definir com mais rigor as hipóteses e os métodos da pesquisa. Mas na verdade não foi assim [...].

O objeto de pesquisa só foi delimitado no decorrer da própria pesquisa, mediante um fato ocorrido no município de Penápolis<sup>2</sup>, que foi a luta pela reabertura da sua Delegacia de Ensino (DE)<sup>3</sup> fechada no segundo mandato do governador Mário Covas, em 1999, mediante o processo de reorganização das Delegacias de Ensino como parte do projeto de reestruturação administrativa da SEE.

A reforma administrativa da SEE constava na proposta de reforma educacional, apresentada no início do governo Covas através do Comunicado SE, de 23 de março de 1995, no qual estava prevista a extinção e o enxugamento de órgãos da SEE através do processo de desconcentração e descentralização de recursos e competências com o objetivo, segundo o Comunicado, de democratizar o Estado multiplicando os centros de poder (instâncias locais) e do controle direto dos usuários aumentado a eficiência das políticas públicas. Entretanto não estavam especificados quais órgãos seriam extintos ou reorganizados.

---

<sup>2</sup> Penápolis, município no qual resido, localiza-se no interior de São Paulo, na região noroeste, e dista da capital paulista aproximadamente 480 km.

<sup>3</sup> As Delegacias de Ensino (DEs) são unidades administrativas intermediárias entre as escolas e a SEE. Após a reorganização, as Delegacias de Ensino passaram a chamar-se Diretorias de Ensino.

Em abril de 1999, a Secretária da Educação, Rose Neubauer, anunciou o processo de reorganização das DEs, que resultou no fechamento de quase 40% dessas unidades. Entre as DEs extintas estava a DE de Penápolis, que tinha sob sua jurisdição mais oito municípios. Tal medida gerou muita polêmica no município e resultou na organização de um movimento local em prol da reabertura da DE de Penápolis. Essa luta se estendeu por mais de seis anos, quando finalmente as forças locais conseguiram reverter a situação e foi reaberta a Diretoria de Ensino – Penápolis e Região.

Após delimitarmos o tema, a problematização, o objetivo e o objeto desta pesquisa, procuramos agora reconstituir passo a passo os procedimentos metodológicos de nossa investigação. O caminho percorrido para a realização desta pesquisa não se fez de forma linear; suas fases ou etapas foram marcadas por construções, desconstruções e reconstruções à procura de respostas adequadas às questões propostas. Assim, esse caminho não estava definido a priori, mas se constituiu no decorrer da pesquisa, mediante a análise da documentação pesquisada e *“não é outra coisa do que a elaboração consciente e organizada, dos diversos procedimentos que nos orientam para realizar o ato reflexivo, isto é, a operação discursiva de nossa mente”* (RUDIS, 1978 apud VIEIRA et ali, 1991, p. 40).

Finalmente, todo o ato reflexivo se apresenta sob a forma elaborada desta dissertação, que, embora seja a etapa final do trabalho, aparece como um momento de reflexão e sistematização, tendo em vista nosso objeto de estudo, mas não como um produto acabado. Esta reflexão alicerçou-se nos conceitos de democracia, participação e clientelismo, que se constituíram na espinha dorsal desta pesquisa. Para melhor definir os espaços de democratização e participação recorremos às categorias de descentralização e desconcentração com o intuito de verificar o grau de democratização e de participação no sistema educacional paulista.

Isso posto, apresentaremos a seguir os resultados desta pesquisa presentes nesta dissertação e estruturados em três seções, além da introdução e considerações finais.

A *primeira seção* tem o objetivo de analisar o discurso político psdbista vigente na década de noventa. Apresentamos um estudo sobre a fundação do PSDB, seu Programa de Partido e como um dos seus principais fundadores, Fernando Henrique Cardoso (FHC), o colocou em prática ao assumir o principal cargo político do país: o da Presidência da República Federativa do Brasil.

Para atingir tal objetivo, recorremos às publicações do PSDB, via internet, e procedemos-se ao exame do programa e das diretrizes que orientam a prática política do PSDB elaborados em 1988, no ato de sua fundação, bem como das publicações posteriores.

Procuramos aproximar-nos da concepção de democracia que orientava o partido e, em seguida, de como o partido abordava a questão educacional. Explicitamos as propostas e orientações contidas no programa *psdebista* para os governantes eleitos por essa legenda, seguida da análise, interpretação e comentários dessa documentação.

Esta opção metodológica permitiu-nos perceber outra questão que perpassava o programa e as diretrizes do PSDB, que era a questão da Reforma do Estado. Constatou-se que as questões da democracia e da educação vinculavam-se à proposta de reforma do Estado apresentada pelo PSDB.

Ganham destaque, nesta seção, as propostas de Reforma do Estado e da Educação no Plano Nacional, além da proposta de democracia apresentada pelo partido. Procuramos demonstrar, com base na bibliografia pesquisada, o alinhamento da proposta de reforma executada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) com as orientações do Consenso de Washington para a América Latina.

Ao entrelaçar a questão da reforma do Estado, da democracia e da educação com a análise documental e a bibliografia pertinente ao assunto, foi possível construir o fio que conduziu esta pesquisa: a contradição entre o discurso democrático participativo e a prática dos governantes psdbistas.

Os resultados desta reflexão apresentam-se na elaboração da primeira seção da dissertação com o título: **Transformações e reformas no final do século XX: reforma do Estado, democracia e educação no governo do PSDB.**

Na *segunda seção*, voltamos o olhar, mais especificamente, para o estado de São Paulo e a política educacional proposta pelo governador Mário Covas, eleito em 1994. Nesse momento, o principal objetivo foi examinar as aproximações entre a proposta do governo do estado com o programa nacional do PSDB e as reformas efetuadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, demonstrando que a gestão do governador Mário Covas e da secretária de educação Rose Neubauer seguiram os mesmos passos da política nacional do PSDB. Mais do que isso, a permanência do PSDB no governo do estado de São Paulo por mais de uma década, através da eleição de candidatos do partido como Geraldo Alckmin (vice-governador de Covas) e José Serra, possibilitou avaliar os resultados da política do PSDB, especialmente no campo da educação paulista.

Com o propósito de observar as convergências e/ou divergências entre o governo federal e o governo estadual examinamos, inicialmente, dois discursos do governador Mário Covas. O primeiro foi pronunciado em 1989, quando Covas deixou o cargo de Senador para

candidatar-se à presidência da República pelo PSDB. Já o segundo foi o discurso de posse pronunciado em 1º de janeiro de 1995, ao assumir o governo do estado de São Paulo.

Na área educacional examinamos o documento publicado pela Secretaria de Estado da Educação (SEE), o Comunicado SE, de 23 de março de 1995. Esse documento contém as principais diretrizes educacionais para o estado de São Paulo e, embora estabeleça o período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998 para orientar as ações da SEE, observou-se que com a reeleição do governador Covas, em 1998, essas orientações foram mantidas.

O estudo deste documento foi fundamental para a realização da pesquisa, pois justifica a necessidade de reforma educacional paulista para ampliar o processo de democratização e participação via processos de descentralização e desconcentração, bem como a necessidade de racionalização da rede administrativa da SEE para aumentar a eficiência das políticas públicas.

Ao estendermos a pesquisa aos sucessores do governo Covas, Geraldo Alckmin e José Serra, observa-se que, embora cada um desses governos apresente propostas próprias para a educação, elas se adaptam às principais diretrizes contidas no Comunicado SE acima citado.

Para analisar a proposta de reforma para a educação paulista adensamos na leitura dos documentos propositivos – decretos, leis e resoluções –, procedemos à revisão bibliográfica e à leitura das publicações atinentes à temática de nossa discussão.

A bibliografia utilizada permitiu uma avaliação crítica da proposta educacional paulista na medida em que pode-se demonstrar as contradições da proposta de democratização da educação via processos de descentralização e desconcentração que foram efetivados no decorrer dos governos psdbista. Boa parte desse material foi-nos acessível através dos sítios da internet.

Concluimos a elaboração da segunda seção desta dissertação apresentando uma análise das reformas educacionais dos governos psdbista paulista desde 1995 até 2007 intitulada: **PSDB: reengenharia do Estado e reforma educacional no estado de São Paulo.**

*A terceira seção – Burocracia educacional e política partidária: reflexões acerca do fechamento e reabertura da Diretoria de Ensino de Penápolis* –, destina-se ao estudo do programa de reestruturação da SEE, centrado na reorganização das Delegacias de Ensino, em 1999, que passaram a ser denominadas Diretorias de Ensino.

Privilegiamos, nesta seção, o processo de fechamento da Delegacia de Ensino de Penápolis e sua posterior reabertura em 2006, como Diretoria de Ensino – Penápolis e Região. Iniciamos-se este estudo contextualizando o município de Penápolis, espaço empírico da pesquisa. Ao retomar o processo de fechamento da DE de Penápolis, ocorrido em 1999 com a

publicação do Decreto nº. 43.948/99, apropriamo-nos da pesquisa de mestrado de Alba Maria Ferreira Rossi (2000): **Delegacias de Ensino: o conflito entre diálogo e poder**, delegada de ensino da DE de Penápolis na época de seu fechamento.

O processo de reabertura da DE, objeto desta pesquisa, ocorreu em junho de 2006 com a publicação do Decreto nº. 50.918, no dia 29 de junho de 2006. Para a realização desta fase da pesquisa, analisou-se as matérias jornalísticas referentes ao assunto, veiculadas nos três jornais do município: Jornal do Interior, Jornal Regional e Diário de Penápolis. A pesquisa, de cunho jornalístico, circunscreveu-se de junho de 2006 a janeiro de 2007, período marcado pelo processo de reabertura da DE de Penápolis.

Através das matérias veiculadas pelos jornais acompanhamos a movimentação política local e regional que ocorreu em torno da questão. Observou-se nesses dois momentos uma intensa movimentação política envolvendo os municípios de Penápolis e Birigüi (município que continuou com sua DE aberta e, após 1999, incorporou as escolas de Penápolis e demais cidades pertencentes à antiga DE de Penápolis).

Para melhor analisar esse importante fato político, ocorrido em nosso espaço de pesquisa, confrontamos os elementos característicos de nossa formação política (clientelismo, apadrinhamentos, cooptações) com as possibilidades democráticas de escolha e participação ativa da sociedade civil. Para tanto, recorreremos ao clássico estudo de Victor Nunes Leal: **Coronelismo, enxada e voto**, dialogando, especialmente, com estudos mais recentes como os desenvolvidos por Abrucio (1988), Abrucio; Teixeira; Costa (2001), Bezerra (2001), Lopes (2004), D'Avila Filho; Jorge; Coelho (2004), Nogueira (1988, 2005) dedicados a investigar as relações políticas, após a redemocratização do Brasil, na década de 1980.

Ao analisar o processo de reorganização das DEs, em nossa região, refletimos com maior profundidade sobre as relações políticas que se estabelecem entre poder central e poder local/regional. O envolvimento de deputados eleitos pela região na questão da DE resultou em uma reflexão sobre o papel dos mesmos como representantes intermediários entre o poder local/regional e o poder central. Indagamos também sobre o papel do deputado, “poder legislativo”, diante das possibilidades de alargamento da democracia.

Aprofundando as questões sobre as relações políticas entre o poder local e o poder central, pudemos estabelecer uma relação com a política mais ampla de reforma do Estado na década de noventa, proposta pelo PSDB, bem como os limites da participação dentro da concepção democrática liberal.

Nesse sentido foi possível observar a contradição entre a proposta de democracia participativa apresentada no Programa do PSDB e o seu desdobramento prático, quando seus

principais líderes assumiram o governo federal e estadual, especificamente em São Paulo, em 1994.

Por outro lado, a luta da população penapolense pela reabertura da DE de Penápolis e Região demonstrou, através da formação de um Conselho com representantes do magistério do ensino público estadual e poderes locais para escolher o nome de quem ocuparia o cargo de dirigente da unidade, as possibilidades de ampliação da participação dos educadores nos processos decisórios.

Esta pesquisa indica que, apesar das mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas em nossa sociedade, a tradicional política clientelista, característica de nossa história, ainda não foi rompida.

Como sugerem alguns pesquisadores, a política clientelista tem ganhado novos e diferentes contornos. Esses pesquisadores, principalmente D'Avila Filho; Jorge; Coelho (2004), têm apontado para o surgimento de um clientelismo moderno que incorpora elementos de participação como possibilidades de troca política assimétrica entre os eleitores e seus representantes. Já na perspectiva de Nogueira (2005) observa-se, nesses processos, uma participação gerenciada com o objetivo de impedir efeitos indesejáveis.

Embora tais perspectivas possam causar certa frustração, os autores acima mencionados vêem nesses processos possibilidades de ampliação da democracia. Quanto a esta pesquisa parece-nos, do ponto de vista teórico, o mais indicado para compreender o processo ocorrido em Penápolis com relação à eleição do nome para ocupar o cargo de dirigente da Diretora de Ensino – Penápolis e Região.

Nas *Considerações Finais* apresentamos uma síntese desta reflexão, procurando demarcar as contradições entre o discurso e a prática governamental no que se refere à questão da democracia e sua extensividade à educação. Procura-se também situar o fato ocorrido em Penápolis, quanto à eleição do dirigente, como uma possibilidade de alargamento da democracia nos quadros da política tradicional dominante.

Contudo, advertimos sobre a possibilidade de um equívoco: o fato ocorrido em Penápolis, isto é, a eleição do dirigente da DE desta cidade, não significou uma mudança na estrutura centralizadora da SEE com vistas a garantir uma participação ativa por parte da comunidade educacional, uma vez que, logo no início do governo de José Serra, vários dirigentes de ensino foram substituídos e a nomeação dos novos dirigentes seguiu os velhos moldes da escolha realizada no gabinete da SEE. Dessa forma, demarca-se as contradições entre o discurso democrático psdbista e a prática governamental.

Esclarecemos ainda que, na perspectiva desta pesquisadora, uma pesquisa é sempre o resultado da “*posição teórica do pesquisador de sua localização na prática social, de suas expectativas e do diálogo que faz com suas fontes*” (VIEIRA et al., 1991, p. 30).

Pretendemos deixar claro que as respostas dadas às questões colocadas no decorrer desta dissertação confluem com o “lugar de onde fala” a pesquisadora, e isto não impede que outras perguntas sejam feitas e outras respostas sejam dadas mediante outra perspectiva teórico-metodológica que qualquer outro pesquisador possa assumir.

## 1 TRANSFORMAÇÕES E REFORMAS NO FINAL DO SÉCULO XX: REFORMA DO ESTADO, DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO NO GOVERNO DO PSDB

---

**E**sta seção objetiva apresentar, em linhas gerais, o discurso político vigente na década de noventa. Para tanto, focalizamos a análise nas questões relacionadas à reforma do Estado e da educação que foram consideradas fundamentais tanto para o desenvolvimento econômico como para a efetivação da democracia e participação. Verificamos como essas questões foram colocadas e se alinharam no programa de governo do Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB) desde o momento de sua fundação, em 1988, e como foram encaminhadas no decorrer de seu governo em nível federal.

### 1.1 Discurso político na década de 1990: apontamentos para um estudo da proposta do PSDB

O final do século XX, especialmente os anos 90, foi marcado por profundas transformações tanto para o mundo ocidental como para o mundo oriental. Após a queda do **Muro de Berlim**, o capitalismo na década de 1990 ganhou feições universalizantes e impôs-se como o único caminho a ser trilhado pela humanidade. Velhos princípios foram retomados com nova roupagem.

Nesse período, o discurso contra o Estado “*agigantado*” ganhou cada vez mais novos adeptos. A defesa do Estado mínimo, da privatização das empresas públicas, das reformas do Estado, da prevalência da economia de mercado sobre questões sociais, ganhou as páginas dos principais jornais do país, as capas das revistas especializadas em política e economia chegando à casa da maioria dos cidadãos brasileiros, tendo por via o maior meio de comunicação de massa no Brasil, a televisão de canal aberto. Tratava-se da **Nova Ordem Mundial**.

Tal discurso tornou-se hegemônico no Brasil após a segunda metade dos anos 90. Nesse período, no cenário político o Brasil foi marcado pela eleição do candidato Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República no pleito eleitoral de 1994, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Ministro da Fazenda no governo (anterior) de Itamar Franco, Fernando Henrique foi mentor do Plano Real, que garantiu a estabilidade da

economia e a queda da inflação, que há uma década assolava a população brasileira, especialmente a classe média e pobre. Mediante o êxito do Plano Real, Fernando Henrique não teve dificuldades para vencer as eleições de 1994, logo no primeiro turno.

Já eleito e baseado na defesa do Plano Real, sustentava a necessidade de promover uma ampla reforma do Estado e, para isso acontecer, era imprescindível uma revisão ampla e profunda da Constituição brasileira promulgada em 1988.

Para tanto criou, em 1995, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) tendo como principal articulador teórico das reformas o Ministro Bresser Pereira, membro do PSDB, que juntamente com sua equipe elaborou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado<sup>4</sup>, que no seu conjunto propunha profundas transformações tanto na concepção como nas funções do Estado ao questionar o papel do Estado na vida contemporânea e sua intervenção na economia.

Análises mais profundas elaboradas por críticos desse programa e pensadores de esquerda mostram o alinhamento dessa política com o “*Consenso de Washington*”<sup>5</sup>. E, nesse sentido, qualquer tentativa de oposição, de questionamento era desqualificada pelo presidente com o uso da expressão “são os neobobos”.

Apropriando-se dessa estratégia, o governo iniciou o processo de reforma do Estado ou, como apontam seus críticos, de desmonte do Estado. Contudo era preciso, também, quebrar a espinha dorsal de resistência às reformas: a organização dos trabalhadores tanto do setor público como do setor privado – os sindicatos – juntamente com os movimentos sociais organizados resistentes às reformas. A estratégia utilizada foi fechar o diálogo com as categorias organizadas dos trabalhadores e movimentos sociais, enfraquecendo-os perante a sociedade.

Através de emendas constitucionais encaminhadas ao Congresso Nacional as reformas foram sendo promovidas setorialmente e, pouco a pouco, velhos direitos sociais e trabalhistas

---

<sup>4</sup>Utilizaremos, daqui em diante, a sigla PDRAE, para referir-nos ao Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

<sup>5</sup>O Consenso de Washington propunha um conjunto de ações que deveriam ser seguidas pelos países da América Latina para solucionar a crise do Estado: 1- disciplina fiscal, o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; 2- focalizar os gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura; 3- reforma tributária; 4- liberalização financeira e afastamento do Estado do setor, 5- taxa de câmbio competitiva, 6- liberalização do comércio exterior, estímulo à exportação, impulsionar a globalização; 7- eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento estrangeiro; 8- privatização, com venda das empresas estatais, 9-desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; 10- propriedade intelectual.

NEGRÃO, João José. Para conhecer o Neoliberalismo. Publisher Brasil, 1998, p. 41. Disponível em: <[www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/consenso.html](http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/consenso.html)>. Acesso realizado em: 18 de fevereiro de 2007.

foram alterados e até mesmo excluídos. Tem-se como exemplo a reforma da previdência<sup>6</sup> encaminhada ao Congresso Nacional em março de 1995 e aprovada em dezembro de 1998, que alterou as regras para aposentadoria tanto do setor privado como público exigindo tempo mínimo de contribuição e de idade para a aposentadoria.

Outra reforma que também alterou algumas regras constitucionais foi a proposta de flexibilização das leis trabalhistas, que possibilitou a redução da jornada de trabalho e de salário, bem como a suspensão temporária de contrato.

Por outro lado, uma nova visão do Estado sedimentava-se na sociedade, juntamente com a concepção da administração pública gerencial proveniente do meio empresarial. A partir dessa nova concepção administrativa, as categorias avaliação da eficiência e eficácia dos órgãos públicos passaram a ser medidas em termos de desperdícios financeiros: quanto o Estado gasta para ofertar tal serviço? Quanto ele pode economizar? Racionalizar a administração tornando-a eficiente e eficaz significava diminuir gastos ou, em outros termos, diminuir a dívida do Estado, apontada como o grande mal-feitor da economia nacional. Nesse contexto as verbas destinadas à educação, à saúde, à aposentadoria passaram a ser vistas como despesas e não como investimentos.

Embora as primeiras medidas para reduzir o papel do Estado tenham ocorrido durante o governo de Fernando Collor de Mello através do programa de desregulamentação econômica e privatização de algumas empresas que não estavam protegidas pela Constituição, como assinala Sallum Jr.(2003), foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que as reformas constitucionais ganharam prioridade:

Em agosto de 1995, Fernando Henrique Cardoso inaugurou uma nova ofensiva neoliberal ao encaminhar, ao Congresso Nacional, o Projeto de Emenda Constitucional nº. 173 sobre a reforma do aparelho do Estado brasileiro [...] o novo presidente iniciou o seu governo organizando uma ampla reforma nas políticas e nos aparelhos do Estado, pretendendo reduzir o “custo Brasil”, solucionar a crise da economia brasileira e garantir as chamadas condições de inserção do país na economia globalizada (Cardoso, 1988). Com esse objetivo, enquanto empreendeu uma luta apresentando os direitos sociais como privilégios e entraves ao desenvolvimento econômicos, promoveu a desregulação da economia e a flexibilização da legislação do trabalho, a diminuição dos gastos públicos, a privatização das empresas estatais, a abertura do mercado aos investimentos transnacionais, dentre outras medidas. (SILVA, 2003, p. 71).

---

<sup>6</sup>Emenda Constitucional nº. 20 - Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)> . Acesso realizado em: janeiro de 2008.

Assim, o PSDB pode ser considerado o partido responsável pela grande reforma estatal que se implantou no Brasil a partir da segunda metade da década de 1990, seguindo a orientação do Consenso de Washington para os países da América Latina.

O programa político econômico proposto pelo Consenso de Washington caracteriza-se por retomar idéias básicas do liberalismo, qual seja retirar o Estado dos negócios econômicos e deixar que o próprio mercado crie os mecanismos necessários para o processo de produção e reprodução do capitalismo. Nesse sentido, o elemento fundamental é o princípio da liberdade de mercado presente na velha doutrina liberal. Esse princípio se traduz nas propostas de desregulamentação do mercado e privatização das empresas estatais, bem como nas propostas de desmonte da malha social – criada entre a década de 40 e 50 do século XX – de proteção ao trabalhador, o que na percepção desses pensadores implicava uma interferência estatal maléfica para o mercado, pois elevava os custos da produção e encarecia a mão-de-obra atribuindo-lhe valor artificial e inibindo, com isto, a livre concorrência – mecanismo importantíssimo para manter o equilíbrio do mercado. Portanto o Estado deve intervir minimamente no mercado.

Entretanto isso não significa que o Estado tem que ser fraco. Pelo contrário, como será visto, ainda nesta seção, no caso do Brasil o novo papel reservado ao Estado exigiu que este fosse forte para romper com o modelo desenvolvimentista do Estado e propor a liberação econômica, levando a uma maximização do Estado. Assim, no Brasil “*os poderes do Estado, notavelmente no campo tributário, foram ampliados [e] o Estado, por meio dos agentes governamentais, assumiu o papel de gerenciador da receita tributária*” (GANDINI; RISCAL, 2002, p.57).

Lima (s.d) considera interessante observar a avaliação que Bresser Pereira fazia sobre os problemas da América Latina, no início da década de 1990. Procurando marcar a posição da social-democracia apresentava uma abordagem que, a seu ver, diferenciava-se daquela proposta pelo Consenso de Washington, ao alegar que a principal distinção da “*abordagem social-democrática é recuperar o papel do Estado enquanto a outra pretende reduzir, ao mínimo, o seu papel coordenador*” (LIMA, s.d, p. 17).

Conforme Lima (s.d), na visão de Bresser Pereira, a crise fiscal do Estado e o déficit acumulado eram questões estruturais representando, assim, um avanço em relação à visão predominante no Consenso quando atribui ao Estado “[...] *um papel estratégico na coordenação da economia, na promoção do desenvolvimento. Também quando acentua o peso da dívida externa na crise da região [...]*” (LIMA, s.d, p. 18). Contudo, “*concuenda básicamente con las propuestas del Consenso de Washington*” (BRESSER

PEREIRA,1992:18 sic apud LIMA, s.d, p. 18), terminando por propor as mesmas soluções que aparentemente criticava:

[...] quer o Estado praticando um papel menor. Só não explica como um Estado de tamanho reduzido, em países com elites empresariais corporativas e predatórias poderá vir a se tornar o “Estado David”, capaz de promover uma política industrial tecnológica, proteger o meio ambiente, aumentar os gastos sociais, restabelecer a confiança nos agentes econômicos e na moeda nacional, promover o desenvolvimento. (LIMA, s.d, p.18).

Ao lado da propalada reforma do Estado, o discurso em prol da democracia também esteve presente no cenário político nacional na década de 1990. Entretanto a questão da democratização teve mais destaque na década de 1980, quando se iniciou a redemocratização do Brasil, sendo que o principal marco desse processo foi a campanha das “Diretas Já”, ocorrida entre janeiro e março de 1984, com o objetivo de pressionar o Congresso Nacional para aprovar a Emenda Dante de Oliveira, que propunha eleição direta para a escolha do presidente da República já naquele ano.

A derrota dessa proposta pelo Congresso Nacional não impediu a eleição, pelo Colégio Eleitoral, do candidato Tancredo Neves comprometido com o movimento pela redemocratização do país. A luta pela redemocratização materializou-se na proposta de eleição de um Congresso Constituinte, em 1986, para elaborar uma nova Constituição brasileira.

Nesse período a democratização estava associada à luta pela ampliação e participação da sociedade na vida política do país, tendência que se concretizou com a promulgação, em outubro de 1988, da nova Constituição brasileira, na medida em que esta

[...] ampliou o poder de ação do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público nos processos de decisão governamentais. [...] Em relação aos direitos de cidadania, a nova Constituição estabeleceu uma regra política democrática e ampliou a proteção social para todos, trabalhadores ou não. Definiu como dever do Estado garantir vários direitos sociais [...] e tornou possível que cidadãos e coletividade exigissem o cumprimento dessas garantias pelo poder público. (SALLUM JR, 2003, p.39).

Em termos políticos a luta pela redemocratização no Brasil se concretizou, em 1989, com a eleição direta do candidato Fernando Collor de Mello para presidente do Brasil, após vinte e cinco anos de eleições indiretas para a escolha do presidente da República.

Regularizada a democracia no país, na década de 1990, a

participação deixa de ser um confronto ao Estado, para se caracterizar como “participação negociada” na disputa entre projetos distintos, em processo de co-gestão entre Estado e a sociedade civil nos espaços públicos. (NEVES, 2007, p. 46).

Entretanto, como alerta Neves (2007, p. 46):

[...] com o projeto neoliberal, a sociedade civil passa a ser vista de outra forma, estando associada ao mercado e, neste sentido, o incentivo do Estado [à participação] pode representar a transferência de suas responsabilidades à sociedade e o total apoio a matrizes liberais e de caráter privado no trato das questões públicas.

Nessa perspectiva,

a participação da sociedade civil como possibilidade na construção da democracia – na medida em que ocorre a partilha do poder de decisão entre Estado e a sociedade, associada ao projeto democratizador e ao controle da sociedade civil sobre o Estado” (NEVES, 2007, p. 47),

fica comprometida uma vez que o conceito de participação fica destituído de seu significado político e se transforma em colaboração para garantir a implantação das políticas tidas como neoliberais.

Dessa forma, recorrer ao discurso da ampliação e aprofundamento da democracia tem se transformado em um dos argumentos apresentados pelo governo psdbista tanto para justificar a reforma do Estado quanto para garantir a promoção das políticas sociais.

Com o título **Democracia: valor fundamental**, o PSDB em Programa – introdução e diretrizes básicas (1988, p. 4) estabelece que

[...] o primeiro objetivo do PSDB é a efetiva realização da democracia como único regime que garante a dignidade da pessoa humana, [...] o padrão de convivência civilizado para o qual se voltam as esperanças de homens e mulheres de diferentes países, de diferentes sistemas econômicos, de diferentes concepções políticas, filosóficas, religiosas.

Afirma ainda que

[...] a democracia moderna é participativa e pluralista. Envolve a participação crescente do povo nas decisões políticas e na formação dos atos do governo. Respeita o pluralismo de idéias, culturas e etnias. Pressupõe, assim, o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes na sociedade [...]. Por assim entender, o PSDB se baterá pela descentralização do poder público, pelo respeito e autonomia das organizações da sociedade

civil e pela ampliação dos canais de informação, discussão e consulta à população nas decisões de interesse público, como pressupostos da adoção crescente de novas formas de exercício direto da cidadania que qualifiquem e validem os mecanismos clássicos da democracia representativa. E cultivará a negociação como método de solução dos conflitos em todos os níveis. (PROGRAMA: INTRODUÇÃO E DIRETRIZES BÁSICAS, 1988, p. 4). (grifos nosso)

Assim, o compromisso fundamental do PSDB é trabalhar pelo aprimoramento da democracia representativa e pela ampliação da democracia participativa. Essa questão permeia os diversos documentos produzidos pelo partido. E, nesse aspecto, o PSDB procura diferenciar-se tanto dos partidos

[...] liberais conservadores, que costumam falar como se fossem os pais da democracia, [mas] parecem muitas vezes ter maior horror do povo do que dos ditadores, principalmente quando imaginam que a participação do povo na política pode questionar o direito de propriedade. [...], quanto dos partidos comunistas e socialistas [que] ainda vêem a democracia, não como um princípio permanente, mas como uma tática temporária para acumular forças à espera da revolução que deverá estabelecer a ‘ditadura do proletariado’. (CARDOSO, 1990, s. p.).

Contudo, ao longo do seu governo, a tática democrática adotada pelo PSDB, através de seus representantes, foi a desqualificação sistemática de seus opositores ao classificar suas manifestações como de cunho político, ideológico ou corporativista, pretendendo, com isto, esvaziar o teor de justiça dessas reivindicações deslegitimando a ação de movimentos sindicais e sociais. Dessa maneira, *“uma clara ruptura se inscreveu entre o PSDB e os movimentos que são realmente sociais e democráticos, os quais ele denunciou o tempo todo, como corporativistas”* (RIBEIRO, 2003, s. p.).

Ao romper com esses movimentos classificados como retrógrados ou corporativistas, o PSDB atuou de forma semelhante aos partidos e políticos tradicionais. As derrotas impostas aos movimentos grevistas, especialmente à greve dos petroleiros, o uso da força militar e a forma como foram privatizadas as empresas estatais estão muito longe de *“cultivar a negociação como método de solução dos conflitos em todos os níveis”* (PROGRAMA: INTRODUÇÃO E DIRETRIZES BÁSICAS, 1988, p. 4). Outro exemplo a ser citado foi a greve dos professores universitários, que durou três meses, em 2001.

Recusar-se a negociar com as categorias profissionais, dos petroleiros e dos professores, enquanto estas permanecessem em greve, ignorando que tal recurso só é utilizado mediante o esgotamento de outros canais de negociações, como por exemplo o diálogo, são táticas que remetem a um passado recente e à grande perseguição às

Universidades, pois foi aí que se concentrou a maior força intelectual de resistência à ditadura militar e na atualidade resiste à chamada “onda neoliberal”.

## 1.2 Origem do PSDB e sua agenda de reformas: propostas para o governo

No site [www.psdb.org.br](http://www.psdb.org.br), encontram-se textos e documentos<sup>7</sup> que relatam a trajetória desse partido. Sua história oficial começa em 1988, quando um grupo de parlamentares pertencentes aos quadros do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) rompeu com esse partido por divergirem da condução política dada ao país por seu representante de maior expressão política: o Presidente da República José Sarney.

O PMDB sucedeu o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), fundado em 1966, em decorrência do Ato Institucional nº. 2, que extinguiu em outubro de 1965 os diversos partidos políticos. A partir de então o sistema político brasileiro dispunha apenas de dois partidos políticos: Aliança Renovadora Nacional (ARENA) – que reunia os representantes políticos que apoiavam o golpe militar e a política econômica adotada pelos militares de aproximação com os Estados Unidos da América; MDB – que reunia os políticos insatisfeitos - das mais variadas matizes ideológicas - com o regime militar. Nesse espectro político a ARENA era identificada como o partido do governo ou da Situação, enquanto o MDB era identificado como da Oposição.

Historicamente, o MDB ficou marcado pela luta contra a Ditadura Militar e foi um dos partidos de maior expressão na campanha pela redemocratização do Brasil. Faz parte de sua história a luta pela Anistia Política no final da década de 70 e pelo movimento das Diretas Já, na década de 80. Entre os políticos filiados a esse partido encontra-se um grupo de intelectuais, economistas e sociólogos, que ainda jovens viram-se obrigados a se exilarem do país durante os ‘Anos de Chumbo’. Ao retornar para o Brasil, beneficiado pela Anistia, este grupo juntou-se a outros colegas que aqui permaneceram e ajudaram a compor o PMDB.

Na medida em que o PMDB chegou ao poder, em 1985, e se transformou em um dos maiores partidos políticos brasileiros, reuniu internamente políticos de diversas tendências, que formaram grupos distintos dentro do partido.

Encontra-se, entre eles, com um perfil progressista, o grupo denominado ‘PMDB histórico’ liderado por Mário Covas e Fernando Henrique Cardoso. Esse grupo, presente no

---

<sup>7</sup>Entre eles selecionamos: Manifesto ao povo brasileiro (1988), A história do PSDB: fundação e organização provisória (s.d) e Nascido para mudar o Brasil – a história do PSDB (s.d).

partido desde sua origem, poderia ser considerado de centro-esquerda, ao defender os princípios democráticos e o desenvolvimento do país com justiça social.

Insatisfeitos com a atuação do PMDB após o fim do regime militar e os sucessivos fracassos das propostas para solucionar a crise econômica brasileira, um grupo de parlamentares vinculados à ala do PMDB histórico decidiu, no primeiro semestre de 1988, partir para a formação de um novo partido político, que receberia o nome de **Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB**.

Para Roma (2002), a fundação do PSDB ocorreu por questões pragmático-eleitorais e não unicamente por questões ideológicas, por exemplo a proximidade das eleições municipais, que seriam realizadas em novembro do mesmo ano, fato este que corrobora com tal argumentação.

Na perspectiva apontada pelo autor acima mencionado, a decisão de fundar o PSDB foi decorrente do pouco espaço que esse grupo tinha no governo de Sarney. Para ilustrar essa situação pode-se citar a exclusão desses parlamentares no processo de sucessão à presidência da República, em 1989, e a presença de um mercado de eleitores de centro insatisfeitos com o governo federal.

O fato é que a partir daí a participação e o fortalecimento do PSDB aumentou a cada novo pleito eleitoral em todos os níveis políticos. Em 1989, o partido lançou como candidato à presidência da República o então Senador Mário Covas, que ficou em quarto lugar no primeiro turno das eleições.

Já em 1994 o PSDB coligou-se com o Partido da Frente Liberal (PFL)<sup>8</sup> e elegeu seu candidato Fernando Henrique Cardoso como presidente da República.

Embora, como é demonstrado abaixo no Quadro 1, haja um crescimento na representatividade do PSDB, isto não foi suficiente para garantir ao partido a maioria parlamentar no Congresso. Portanto, o governo precisou compor alianças com outros partidos, além da coligação feita com o PFL durante a campanha eleitoral, para garantir-lhe uma base de apoio parlamentar. A partir da aliança com PMDB, que elegeu a maior bancada parlamentar, criou-se um governo de coalizão de centro-direita que assegurou a governabilidade do mandato de Fernando Henrique Cardoso.

---

<sup>8</sup>O PFL surgiu em 1984, como dissidência do Partido Democrático Social (PDS) - sucessor da ARENA extinta em 1980, e era “constituído por políticos essencialmente governistas durante o regime militar, e que também passaram a apoiar o novo governo [do PMDB], demonstrando sempre a vocação de partido governista” (BORGES, 2001, p.33).

**Quadro 1: Representação de Partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, 1990-2002 (%)**

Partido	Câmara				Senado			
	1990	1994	1998	2002	1990	1994	1998	2002
PMDB	21,5	20,9	16,2	14,4	57,5	27,2	33,3	25,9
PFL	16,5	17,3	20,5	16,4	18,7	22,2	19,8	23,5
PDT	9,1	6,6	4,9	4,1	2,5	7,4	2,5	4,9
<b>PSDB</b>	<b>7,6</b>	<b>12,1</b>	<b>19,3</b>	<b>*13,8</b>	<b>1,3</b>	<b>13,6</b>	<b>24,7</b>	<b>14,8</b>
PTB	7,6	6,0	6,0	5,1	5,0	6,2	-	2,5
PT	7,0	9,6	11,3	17,7	1,3	6,2	8,6	16,0
PL	3,2	2,5	2,3	5,1	-	1,2	-	2,5
PSB	2,2	2,9	3,7	4,3	-	1,2	3,7	4,9
PC DO B	1,0	1,9	1,4	2,3	-	-	-	-
PDS/PPR/PPB/PP	8,3	10,1	11,7	9,6	5,0	7,4	6,2	2,5
PCB/PPS	0,6	0,4	0,6	2,9	-	1,2	1,2	1,2
OUTROS	15,4	9,7	2,1	4,3	19,4	6,2	-	1,2
TOTAL (=100)	(503)	(513)	(513)	(513)	(81)	(81)	(81)	(81)

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Adaptado de KINZO, Maria D'alva: Partidos, eleições e democracia no Brasil Pós-85; Revista Brasileira de Ciências Sociais – vol. 19 nº. 54, 2004, p. 27. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a02v1954.pdf>>. Acesso em: 22 de abril de 2007.

\* José Serra, candidato do PSDB à sucessão de FHC, perdeu a eleição para Lula-PT.

Com maioria no parlamento, após intensas negociações com o Congresso, o governo conseguiu aprovar as propostas de mudanças para o país, muitas das quais exigiam a revisão da Constituição de 1988.

O apoio do PFL e do PMDB e de suas bancadas ocorreu de duas maneiras: por adesão ao projeto de governo e, neste sentido, haveria então um consenso ideológico em torno das propostas do PSDB e/ou por uma questão pragmática baseada no princípio da governabilidade, o que implicaria também a distribuição de cargos governamentais entre os partidos aliados que, nesse caso, refletiu diretamente a distribuição de verbas tanto do planalto, quanto nos estados e municípios.

Para melhor compreender as alianças que se formaram para dar sustentação e apoio à candidatura e posterior governo de Fernando Henrique Cardoso, examinamos, através do programa político do PSDB, as idéias e princípios políticos que orientam o partido.

O PSDB sempre se declarou um partido de centro-esquerda, isto é, um partido “*com os olhos voltados para a esquerda*”. Seu principal objetivo era fundar, no Brasil, a social-democracia com base no modelo da Europa Ocidental<sup>9</sup>. Abrigou em sua composição diversas “*vertentes do pensamento político contemporâneo como, por exemplo, liberais progressistas,*

<sup>9</sup>Conforme observa-se na declaração de Fernando Henrique Cardoso, em 16 de março de 1988, “[...] *partindo para a formação de um novo partido, de cunho socialista democrático*”. In: Nascido para mudar o Brasil – a história do PSDB. Disponível em: <http://www.psd.org.br>. Acesso realizado em: 15 de abril de 2007.

*democratas cristãos, social-democratas, socialistas democráticos*”. (PROGRAMA: INTRODUÇÃO E DIRETRIZES BÁSICAS, 1988; p. 2).

Essa tendência partidária é reafirmada no documento **Declaração Programática do Partido da Social Democracia Brasileira**, em maio de 2001. Encontram-se nesse documento os princípios que o PSDB recolheu de cada corrente política para compor a sua base ideológica:

1) trabalhismo – recolheu o princípio da prioridade do trabalho sobre o capital;  
 2) democracia cristã – trouxe a ética da solidariedade e da participação comunitária;  
 3) socialismo e comunismo democrático – herdou o patrimônio das lutas dos trabalhadores pela ampliação do direito e pela construção de uma sociedade igualitária, bem como o combate ao totalitarismo de direita e de esquerda;

4) liberais progressistas – aprendeu que não há bem maior do que a liberdade e que o principal legado da civilização ocidental está num conjunto de liberdades civis e políticas sem as quais não há avanço social.

Verifica-se também que, ao mesmo tempo em que o partido defendia a justiça social e o resgate da dívida social, reiterava o caráter capitalista da sociedade brasileira e da propriedade privada dos meios de produção, defendendo a economia de mercado, conforme se observa na assertiva abaixo:

A propriedade privada dos meios de produção constitui a base do sistema econômico brasileiro, devendo ser garantida na medida em que atenda ao princípio da sua função social e harmonize com a valorização do trabalho e do trabalhador. Nem por isto se pode desconhecer a multiplicidade das formas de organização da produção, mesmo no setor privado da economia, como é o caso das formas cooperativas, que merecem reconhecimento e estímulo. (PROGRAMA: INTRODUÇÃO E DIRETRIZES BÁSICAS, 1988, p. 6).

Pode-se, portanto, notar uma diversidade de princípios político-ideológicos no programa *psdbista*. O partido em seu programa não propõe a superação do capitalismo na medida em que reconhece a propriedade privada como forma de organização da produção. O que se pode extrair dos excertos acima é uma proposta de modernização do capitalismo ou, dito de outra forma, um capitalismo avançado ao propor a harmonização entre capital e trabalho.

Concordamos com Roma (2002), ao assinalar que o programa do PSDB (1988) orientou-se por uma agenda político-liberal que lhe possibilitou a aliança com o PFL em 1994

e, posteriormente, com o PMDB compondo assim a coalizão legislativa de sustentação ao presidente Fernando Henrique Cardoso.

Com isso, o autor questiona as teses que apontam um deslocamento do PSDB para a direita a partir da aliança feita com o PFL em 1994, como preço pago para se chegar à presidência da República. Ainda de acordo com Roma (2002), a apresentação de um discurso de centro-esquerda se justificou, na época, para marcar diferença em relação ao governo do presidente José Sarney.

O Projeto da reforma das estruturas do Estado já estava presente no Programa do PSDB desde sua fundação em 1988 e não se tratava de uma simples reforma administrativa, mas de uma profunda reestruturação da máquina do Estado, conforme nota-se no subtítulo **A Reforma do Estado** do Programa: introdução e diretrizes básicas de 1988, o qual apresentaremos em suas linhas gerais.

No primeiro parágrafo do documento assinalado encontra-se: “*é preciso atacar com firmeza a reforma das estruturas do Estado, cuja necessidade todos reconhecem mas em relação à qual se tem falado muito e agido pouco.*” (PROGRAMA: INTRODUÇÃO E DIRETRIZES BÁSICAS, 1988, p. 7).

No segundo parágrafo a necessidade da reforma é justificada mediante uma comparação do Produto Interno Bruto (PIB) com outros países na mesma faixa de renda per capita. A comparação indicava que, embora o Brasil aplicasse uma parcela maior de recursos na área social, apresentava indicadores sociais

[...] piores do que os desses países. A conclusão é clara: é fundamental dar prioridade ao social na distribuição do gasto público, mas é preciso também que os recursos aplicados cheguem de fato à população carente, convertendo-se com a máxima eficiência em melhores condições de alimentação, saúde, educação, habitação, transportes coletivos e meio ambiente. Isto requer ação política tenaz do Executivo e do Legislativo, nas esferas da União, dos estados e dos municípios, envolvendo uma ampla reforma do setor público. (PROGRAMA: INTRODUÇÃO E DIRETRIZES BÁSICAS, 1988, p. 7).

Já no terceiro parágrafo a reforma era justificada em defesa “*das camadas mais carentes da população*”, para “*combater o clientelismo, a ociosidade, a duplicação de órgãos e funções, as distorções salariais*” e para restabelecer a “*dignidade do servidor público*”.

No quinto parágrafo lê-se:

Mais do que reforma administrativa em sentido estrito, se impõe hoje no Brasil uma reestruturação profunda da máquina do Estado, abrangendo tanto

a administração direta como indireta. A gestão da área estatal da economia precisa ser realmente pública, isto é, aberta ao controle da sociedade. As empresas que devam permanecer estatais – por sua importância estratégica, ou em função do tipo de demanda ou de ação inovadora em setores que necessitem ser impulsionados – hão de obedecer a padrões rigorosos de eficiência na sua gestão corrente, livres do empreguismo e do desperdício, e a critérios de estrito interesse público, democraticamente definidos nos seus planos de expansão. (PROGRAMA: INTRODUÇÃO E DIRETRIZES BÁSICAS, 1988, p. 7).

Extraem-se daí algumas observações: 1) não estão claros quais os parâmetros que seriam utilizados para fazer a reforma; 2) a intencionalidade de privatizar as empresas públicas estatais – sem definir claramente quais são as empresas que devem permanecer públicas e quais devem ser privatizadas na medida em que se refere de forma genérica à “importância estratégica”, “ao tipo de demanda” e à “ação inovadora” das empresas públicas que não devem ser privatizadas; 3) a reforma era necessária para assegurar a eficiência do Estado, que deveria agir acima de tudo para garantir a melhoria da qualidade na prestação dos serviços essenciais à população mais carente como alimentação, saúde, moradia, educação, transporte coletivo; 4) a reforma fazia-se necessária para retirar das entranhas do Estado a velha prática do clientelismo.

Por isso, a reforma da qual o PSDB tratava era mais do que uma reforma administrativa, tratava-se de uma reestruturação profunda da máquina do Estado. Consciente da missão que lhe cabia, a equipe de Bresser Pereira, como já foi mencionado, elaborou o PDRAE, que visava, sobretudo, “*tornar irreversível o processo de mudança através de resultados imediatos no curto prazo e outros de mais longo alcance no médio e longo prazo*” e [...] “*não esgotar a tarefa de reformar o aparelho do Estado*” (PDRAE, 1995, s. p.).

Para justificar as reformas, a equipe do MARE recorreu ao argumento da crise do Estado e à crítica ao Estado Desenvolvimentista inaugurado na década de 1930 com o governo de Getúlio Vargas, vigente até a década de 1980. Questionando o papel que o Estado deveria “*desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deveria ter na economia*” (PDRAE, 1995, s.p ), para superar a crise dos anos 90, o MARE apresentou uma proposta centrada em dois focos fundamentais: 1) a reconstrução do Estado, que consiste na redefinição do seu papel, e 2) a reforma do aparelho do Estado, entendido como a estrutura organizacional do Estado.

A proposta de reconstrução do Estado partia do princípio de que a crise do Estado no Brasil iniciou-se nos anos 70 e manifestou-se na crise fiscal dos anos 80, a qual materializou-se na perda de crédito por parte do Estado.

Os teóricos do PSDB asseveravam que sua proposta de reconstrução do Estado permitiria resgatar a autonomia financeira e a capacidade de implementar políticas públicas por parte do Estado, acreditavam que as respostas dadas à crise do Estado nos anos 1980 – como a proposta neoliberal do Estado mínimo ou a apresentada pelos governos da transição democrática de ignorá-la – foram irrealistas e inadequadas.

Nesse sentido, as propostas apresentadas pelo Plano Diretor foram: a) ajuste fiscal duradouro; b) reformas econômicas orientadas para o mercado com uma política industrial e tecnológica que garanta a concorrência interna e crie condições para o enfrentamento da competição internacional; c) reforma da previdência do Estado; d) inovação dos instrumentos de política social garantindo abrangência e qualidade para os serviços sociais; e) reforma do aparelho do Estado com vistas a aumentar sua governança.

Partindo de um diagnóstico internalista de que a crise era resultado do próprio modelo do Estado e que, portanto, a solução seria interna (ADRIÃO, 2006), o que se propôs com a reforma do Estado foi a redefinição do seu papel, isto é, o Estado deixaria de ser *“responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços [e fortaleceria sua] função de promotor e regulador desse desenvolvimento”* (PDRAE, 1995, s. p.).

No plano econômico, o papel do Estado passaria a ser um instrumento de transferência de renda, isto é, exerceria sua função redistribuidora ou realocadora através da coleta de impostos para garantir a ordem interna e a segurança externa, o alcance dos objetivos sociais com maior justiça ou igualdade e a estabilidade e desenvolvimento econômico.

Ao se afastar da esfera produtiva o Estado passou a depender da receita fiscal, e as finanças públicas adquiriram papel relevante na relação do Estado com a população, tendo o Estado como principal finalidade adequar-se às demandas sociais, aos resultados das políticas administrativas governamentais, retirando-se do papel de financiador das políticas públicas (GANDINI; RISCAL, 2002).

Portanto, reformar o Estado significava transferir para o setor privado as atividades que poderiam ser controladas pelo mercado (PROGRAMA: INTRODUÇÃO E DIRETRIZES BÁSICAS, 1988), ou, em outras palavras, privatizar as empresas estatais transferindo para o setor privado a tarefa da produção que, de acordo com a análise do governo, era realizada de forma mais eficiente por este setor do que pelo Estado.

Ao mesmo tempo era mister abandonar a estratégia protecionista da substituição de importações via liberalização comercial. O programa de publicização dos serviços públicos

configurou-se no ponto chave da reforma. Por publicização<sup>10</sup> pode-se entender a transferência dos serviços sociais do Estado para o setor público não-estatal, setor este entendido como o da produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado, estabelecendo-se assim um sistema de parceria entre Estado e sociedade para o seu funcionamento e controle.

Entendem-se por serviços competitivos ou não exclusivos do Estado aqueles que não envolvem o exercício de poder do Estado como: educação, saúde, cultura, pesquisa científica e etc. que o Estado passa a regular por meio do gerenciamento de resultados (PDRAE, 1995; GANDINI; RISCAL, 2002).

Já a reforma do aparelho do Estado pautou-se na concepção de um Estado regulador e promotor, que deveria descentralizar verticalmente as “*funções executivas no campo da prestação de serviços e da infra-estrutura para os níveis estadual e municipal*” (PDRAE, 1995, s. p.).

Embora o governo reconhecesse que a administração pública baseada nos princípios racional-burocráticos desempenhou um importante papel no passado “*ao conformar um modelo de administração contraposta às práticas patrimonialistas e clientelistas*” (ADRIÃO, 2006, p.38), o mesmo considerava necessário superar gradativamente a “*administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si mesmo e o controle interno [por] uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão*” (PDRAE, 1995, s. p.).

Objetivando alcançar maior eficiência e eficácia na administração pública, “*reduzindo custos e aumentando a qualidade dos serviços*” (PDRAE, 1995, s. p.), o governo propôs como base do princípio da administração pública a concepção de gestão gerencial proveniente do meio empresarial privado.

Entendida como o máximo de eficiência produtiva com o mínimo desperdício, esse tipo de gestão caracteriza-se pelo controle através dos resultados, pela descentralização das decisões e autonomia dos órgãos executores.

Ao mesmo tempo, aumenta a responsabilidade de seus executores ao implantar uma política salarial com base em recompensas e gratificações e centrar-se na cobrança de resultados. Ao enfatizar “*os resultados [...] pressupõe que será capaz de punir os que falharem ou prevaricarem*” (PDRAE, 1995, s. p.).

---

<sup>10</sup>Para um maior esclarecimento deste conceito, consultar os documentos do partido disponíveis nos sites [www.psdb.org.br](http://www.psdb.org.br) e [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br). E também o trabalho de Barreto, C. A. Políticas Públicas e Vínculos Privados: Uma análise do novo padrão de ação estatal na educação de jovens e adultos em Araraquara. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), São Carlos, 2007.

Entretanto, como observa Adrião (2006), a proposta de uma administração gerencial não rompeu por completo com os mecanismos da administração burocrática. Ela os mantém, embora flexibilizados, seja na admissão funcional via critérios de mérito; na existência de uma carreira e de um sistema estruturado e universal de salários, seja na avaliação de desempenho e no treinamento dos funcionários, sendo que

[...] a diferença fundamental está na forma de controle que deixa de ser nos processos para se concentrar nos resultados visando melhorar o desempenho dos funcionários e dos resultados com incentivos positivos (melhores salários) ou negativos (a demissão). (ADRIÃO, 2006, p. 46-47).

A autora lista as principais estratégias da concepção de gestão pública gerencial adotada pelo governo: a) a definição precisa de objetivos a serem alcançados pelo administrador nas unidades, b) a garantia da autonomia administrativa para gerir os poucos recursos disponíveis, c) o controle e a cobrança de resultados a posteriori, d) a introdução, quando possível, interna dos mecanismos de concorrência, e) a descentralização e f) a diminuição dos níveis hierárquicos.

Ainda, de acordo com Adrião (2006), a opção de descentralização da gestão, proposta pelo governo, é vista pelo Banco Mundial como preocupante em países como o Brasil, pois,

[...] a descentralização pode agravar as desigualdades entre regiões, aliada à instabilidade macroeconômica e aos perigos de cooptação por partes dos governos locais de interesses específicos (clientelismo). Além disso, uma estratégia baseada em maior abertura e descentralização tem seus perigos. Quanto mais numerosas as oportunidades de participação, maiores as exigências feitas para o Estado. (BANCO MUNDIAL, 1997, apud ADRIÃO, 2006, p. 45).

Infere-se, desta leitura, que um dos pontos positivos da gestão gerencial apontado pelo MARE, ou seja, a possibilidade de democratização da gestão, especialmente no que diz respeito à educação, fica restrita à participação das *“famílias e dos usuários da escola na forma de serviços ou de contribuições financeiras, para compensar a ausência de recursos, condição essencial de uma autêntica autonomia”* (PARO apud ADRIÃO, 2006, p. 16).

Pode-se concluir que em relação ao Programa do PSDB elaborado em 1988, quanto à proposta de reforma do Estado, o PDRAE apresenta uma idéia mais amadurecida e com maior clareza sobre a Reforma do Estado e a Reforma do Aparelho do Estado. Observa-se que esta visa alterar o papel e as estruturas organizacionais do Estado.

Embora o PDRAE questione o chamado projeto “Neoliberal” e a sua proposta de Estado mínimo, a reforma do Estado levada a cabo pelo PSDB seguiu em linhas gerais a orientação do Consenso de Washington e das agências internacionais entre as quais: estabilização monetária, rigoroso esforço de equilíbrio fiscal, austeridade fiscal ao máximo, programa de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais e um corte violento no gasto público, privatização, liberalização e desregularização do mercado, mesmo se esforçando “*para ‘nacionalizar’ a ineficiência da gestão estatal brasileira*” (ADRIÃO, 2006, p. 44).

Na proposta do PSDB – PDRAE prevaleceu a idéia de um Estado regulador e não interventor, de um Estado que garanta a realização das políticas sociais como forma de justiça social através do financiamento mínimo estatal, porém essas políticas sociais são realizadas via um processo de “*publicização*” que deverá ter sua administração a cargo das “*agências de direito privado*”, as quais deverão complementar a verba dessas entidades através de contrato de financiamento, doações da comunidade, etc.. Neste caso, o Estado se propõe a garantir o mínimo, passando para entidades “*privadas*” a responsabilidade de concretizá-las.

A pedra de toque do programa de reformas do Estado do PSDB foi a privatização das grandes empresas estatais como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a Telecomunicações Brasileiras S.A (TELEBRÁS), a Empresa Brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL), os Bancos Estaduais: Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A (BANERJ), Banco do Estado de São Paulo S.A (BANESPA), Banco do Estado do Amazonas S.A (BEA), Banco do Estado de Goiás S.A (BEG) e outros, as empresas de energia Serviços de Eletricidade S.A (LIGTH) e Espírito Santo Centrais Elétricas S.A (ESCELSA).

O programa de privatização gerou calorosos debates e grandes polêmicas por todo o território nacional. Na linha de defesa encontra-se os partidários do governo como empresários e a maior parte da mídia nacional, que através de seus editoriais ampliavam a defesa das privatizações baseados no discurso da ineficiência do Estado.

Já na contra-argumentação estavam os principais partidos de esquerda como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), sindicatos liderados pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e parte do pensamento intelectual de esquerda, considerado os principais críticos do programa de reforma do Estado do PSDB. Na visão desses grupos o governo de Fernando Henrique Cardoso seguia incontestemente, no Brasil, as recomendações do Consenso de Washington ou, como preferem chamar, a política neoliberal para a América Latina.

Em suma, a reforma do Estado e a revisão da Constituição freqüentemente citada no PDRAE (1995) passaram a ser apresentadas como um “*instrumento indispensável para*

*consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia [possibilitando] promover a correção das desigualdades sociais e regionais”* (PDRAE, 1995, s. p.), conforme as exigências de uma sociedade democrática, aumentando a eficiência do Estado e eliminando as influências do personalismo e do clientelismo no governo.

### **1.3 LDBEN: a questão da educação na reforma do Estado**

A Lei de Diretrizes e Base da Educação Brasileira Nacional (LDBEN) foi aprovada logo no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1996, após percorrer um longo caminho que se iniciou com a elaboração da Constituição brasileira em 1986.

No campo educacional, a luta pela democratização e participação, bem como a defesa por uma escola pública gratuita e de qualidade para todos, esteve presente na elaboração da nova LDBEN que, como ressalta Ferreira (2006), começou a ser escrita em 1986 em Goiânia durante os trabalhos da “IV Conferência Brasileira em Educação”, de onde saiu a “Carta de Goiânia” com sugestões da área educacional para os trabalhos constituintes.

Tanto Zanetti (1998) quanto Ferreira (2006) confirmam que, numa retrospectiva histórica, a trajetória de elaboração da LDBEN foi uma das mais democráticas ocorridas desde 1985 até 1996, pois não ficou circunscrita ao Congresso Nacional. Como afirma Zanetti (1998, s. p.) iniciou-se

[...] um amplo processo de discussão, proposição e negociação da LDB a partir de grupos de trabalho, audiências públicas, seminários temáticos, debates e encontros por todo o país, do qual o Deputado Jorge Hage afirma ser [...] o mais democrático e aberto método de elaboração de uma lei que se tenha notícia no Congresso Nacional.

No decorrer desse percurso, sucessivas lutas foram travadas entre os dois principais grupos educacionais. De um lado, estavam os defensores da escola pública laica, gratuita e democrática, que defendiam a educação como responsabilidade direta e dever do Estado e sustentavam a posição de que o dinheiro público deveria ser utilizado exclusivamente na escola pública para a expansão e melhoria da qualidade em todos os seus níveis: fundamental, médio e superior. Defendiam, também, a democratização da educação, ou seja, mudanças nas estruturas internas das redes escolares e

sob esta perspectiva, as críticas incidiam em torno de relações autoritárias advindas de órgãos centrais, em torno das pressões clientelísticas na

indicação e investidura de autoridades pedagógicas e, finalmente, sobre a ambiência nas unidades escolares. (CURY, 2001, p. 199).

Uma parte desse grupo se orientava pela concepção dialética marxista da educação. Para o marxismo a educação reflete as relações sociais existentes na sociedade capitalista, ou seja, a luta de classes, e, nesse sentido, o Estado está a serviço da burguesia, já que é esta que detém o poder político e econômico. Assim, o papel do Estado seria o de administrar o conflito existente entre as classes sociais e manter o controle sempre em favor dos grupos dominantes.

No Estado burguês, a escola serve como instrumento ideológico que tem a função de alienar os trabalhadores na medida em que educar significa reproduzir as idéias da classe dominante – a burguesia. Neste sentido, uma nova educação só poderia se realizar mediante a construção de uma nova sociedade, onde trabalho e educação se apresentam de forma integrada levando à formação do homem omnilateral<sup>11</sup>.

No Brasil, o marxismo influenciou pensadores como “Moacir Gadotti, Demerval Saviani e Paulo Freire” e levou ao surgimento da Teoria Crítica da Educação ou Teoria Histórico-Crítica da Educação. Embora de inspiração marxista, essa teoria se difere do pensamento marxista tradicional em relação à escola, por acreditar “*que, se a educação não pode tudo, alguma coisa fundamental a escola pode fazer*” (CAMPOS, 2001, p. 23).

Um dos maiores representantes desse pensamento foi Paulo Freire, que propunha uma educação libertadora, dialógica, problematizadora e crítica. Na concepção de Paulo Freire, através da relação reflexão e ação, ou seja, da práxis educativa – “*o aluno vem para a escola com sua experiência de vida (prática), recebe na escola o saber elaborado ou erudito (a teoria) e ao voltar para sua realidade tem uma nova prática, agora, enriquecida pela teoria*” (CAMPOS, 2001, p. 23) – a educação possibilitaria a formação de uma consciência revolucionária deixando de ser, então, simplesmente uma educação alienadora (bancária) para se transformar numa educação libertadora. Na percepção de Paulo Freire a educação por si só não poderia mudar a sociedade, mas ela se constituía num importante instrumento de mudança, e sem ela a mudança seria mais difícil e demorada.

De outro lado, isto é, na perspectiva da educação liberal, estavam os empresários da educação, que nos últimos anos se multiplicaram e viram seus lucros aumentarem, resultado

---

<sup>11</sup>A concepção de homem omnilateral pressupõe a idéia de completude, isto é, o homem se apresenta completo, integrado em suas duas dimensões da humanidade – a arte de falar (espiritualidade) e a arte de fazer (materialidade). Em termos marxistas, isto significa que essa integração possibilitaria a superação da alienação, à qual o homem está submetido na sociedade capitalista, reunificando-o com a sociedade. Na educação, a integração se daria a partir do “*tripé básico: ensino intelectual (cultura geral), desenvolvimento físico (ginástica e esporte) e aprendizado profissional polivalente (técnico e científico)*” (SANTOS, 2005, s. p.).

da decadência da escola pública, que levou boa parte da classe média brasileira a transferir seus filhos para as escolas particulares. Eles marcaram forte presença na aprovação de uma LDBEN flexível e de caráter liberal que atendesse aos interesses do mercado educacional.

Talvez seja necessário dizer que, assim como as demais atividades capitalistas, o que gere o mundo dos negócios educacionais é a obtenção e acúmulo de lucro. Nos últimos vinte anos o setor privado educacional encontrou no Brasil um mercado favorável ao seu crescimento implantando-se por toda parte, da pré-escola ao ensino superior.

Ao lado desse grupo encontra-se a Igreja, especialmente a católica, cuja luta se expressava tanto no caráter ideológico-religioso quanto na defesa dos interesses de uma instituição privada de educação. Não só defendeu o repasse da verba pública para as instituições religiosas de ensino, consideradas filantrópicas, como também conseguiu manter um dispositivo na LDBEN que permitiu o ensino religioso nas escolas públicas<sup>12</sup>.

As disputas e os conflitos ideológicos educacionais que se estabeleceram entre esses diferentes grupos podem justificar a demora na elaboração da LDBEN. Segundo a exposição de Zanetti (1998) e Ferreira (2006), o primeiro projeto da LDBEN é apresentado à Câmara Federal pelo Senador Otávio Elísio em dezembro de 1988. Organiza-se então um Grupo de Trabalho sob a coordenação do Deputado Florestan Fernandes com relatoria do Deputado Jorge Hage, intensificando as discussões e negociações com parlamentares de diferentes tendências políticas sobre a questão educacional, o que resulta na terceira versão do substitutivo de Jorge Hage a LDBEN, apresentado à Câmara em junho de 1990.

Em 1991, de acordo com Zanetti (1998), tendo em vista a alteração de correlação de forças que se forma no Congresso, a Senadora Ângela Amim, eleita pelo Partido Progressista Reformador de Santa Catarina (PPR/SC), assume a relatoria da LDBEN e apresenta um relatório com posições reacionárias quanto à educação brasileira. Entretanto a Senadora Ângela Amim concorda em submeter seu relatório a um Fórum de Partidos, do qual resulta o projeto que vai ao Plenário e retorna às Comissões da Câmara.

Ainda segundo Zanetti (1998), em maio de 1993 foi aprovado o Projeto da Câmara, encaminhado ao Senado onde recebeu o nº. PL 101/93 (Projeto de Lei). Embora não contemplasse totalmente as propostas do Fórum Nacional de Educação em Defesa da Escola Pública, o PL 101/93 foi resultado das possibilidades e limites do processo democrático construído ao longo desse período. Em 1994, o projeto LDBEN aprovado na Câmara segue

---

<sup>12</sup>O art. 33 da LDBEN institui o Ensino religioso como disciplina das escolas públicas de ensino fundamental como matrícula facultativa, ficando a cargo dos sistemas de ensino a regulamentação das normas para habilitação e admissão dos professores, bem como de seus conteúdos.

para o Senado e tem como relator o Senador Cid Sabóia (PMDB-CE). Inicia-se novamente um processo de discussão e negociações e, em 1995, o substitutivo Cid Sabóia está, finalmente, pronto para ser votado na Plenária.

Entretanto, conforme demonstram os autores acima mencionados, com a ascensão à presidência de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, a LDBEN

[...] a partir de uma manobra do MEC, sofre um golpe regimental (...) a partir da alegação, por parte do Senador Darcy Ribeiro (PDT/RJ), da inconstitucionalidade de um a série de artigos [da LDB], na sua maioria referente ao Conselho Nacional de Educação. (ZANETTI, 1998, s. p.).

Nas palavras de Ferreira (2006, p. 46)

A orquestração política para pôr fim ao projeto original, bem como, também, ao substitutivo Cid Sabóia que tramitava no Senado, evidenciou-se logo no início da Legislatura, em 1995, quando o Senador Beni Veras (PSDB-CE) apresentou requerimento solicitando o retorno do Projeto Darcy Ribeiro à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. A relatoria do projeto ficou a cargo do próprio Senador Darcy Ribeiro, que deu a conhecer seu parecer em 21 de março de 1995. Nele, Darcy Ribeiro alegava inconstitucionalidade de todo tipo para inviabilizar tanto o PLC 101/93 como o Substitutivo Cid Sabóia.

Em nota, Zanetti (1998) esclarece que, em maio de 1992, Darcy Ribeiro já havia apresentado um projeto para substituir o Projeto de LDBEN Democrático popular. No entanto o ministro da Educação, Murilo Hingel, pronunciou-se a favor da Câmara, frustrando a tentativa do Senador Darcy Ribeiro de substituir o projeto da Câmara pelo seu, que tinha como relator Fernando Henrique Cardoso.

Porém, em 1995, depois de percorrer todos os trâmites na Câmara e no Senado, o substitutivo Darcy Ribeiro teve sua última versão aprovada em dezembro de 1996, sendo sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso sem vetos e promulgada em 20 de dezembro de 1996 como a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº. 9394.

Conforme aponta Zanetti (1998, s. p), a substituição do “*projeto construído com ampla participação de diferentes segmentos organizados da sociedade civil – representados principalmente pelo Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública*” pelo projeto que ficou conhecido como Lei Darcy Ribeiro significou no campo educacional o avanço das teorias neoliberais em detrimento de concepções socialistas e populares da educação. Dessa vez, a

mobilização das entidades ligadas ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública não conseguiu reverter o jogo político a seu favor.

O fato narrado revela o “*desrespeito a um processo de seis anos de ampla e democrática construção de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*” (ZANETTI, 1998, s. p.), por parte de nossos governantes, e os limites da democracia no Brasil.

Por outro lado, esse fato revela a disposição do PSDB em lidar, na prática, com os sindicatos, movimentos e organizações sociais; revela que tipo de diálogo manteve com lideranças opostas aos seus objetivos, enfim por qual caminho guiou-se para resolver os conflitos existentes numa sociedade capitalista e democrática. E isso é considerável, já que se tratava da primeira aprovação de reforma no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Todavia fica claro que uma LDBEN democrática e popular com tendências socialistas opunha-se ao projeto das elites liberais e conservadoras e aos planos dos empresários da educação, assim como contrariava os diagnósticos e orientações provenientes das agências multilaterais como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Os estudos atuais, muitas vezes, têm apontado para a adoção de uma política educacional que segue a chamada tendência “neoliberal” da educação. No plano educacional a ampla reforma do Estado manifesta-se em todos os níveis do sistema de ensino, do básico (ensino fundamental e médio) ao superior. Assim como nas outras esferas do Estado, a reforma educacional seguiu as orientações do Consenso de Washington expressas na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, adequando-se

[...] às tendências gerais do capitalismo contemporâneo, com especial ênfase na reorganização das funções administrativas e de gestão da escola, assim como do processo de trabalho dos educadores, envolvidos com a formação das futuras gerações da classe trabalhadora, tendo em vista a redução de custos e de tempo. (BRUNO, 2001, p. 41).

Considerando que a LDB - Lei Darcy Ribeiro em seus 92 artigos tem tido “*um caráter mais indicativo que prescritivo*”, Ferreira (2006, p. 50) observa também que “*a nova LDBEN, em muitos casos, veio apenas validar as providências já tomadas em consonância com o projeto de características neoliberais que já se vinha consolidando*”.

O fato é que a LDBEN não conseguiu resolver as questões educacionais mais urgentes do país. Em boa parte das regiões mais pobres do Brasil o acesso e a permanência na escola

de crianças em idade escolar ainda é um problema a ser resolvido, conforme demonstra a pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio no quadro abaixo.

**Quadro 2: Taxa de escolarização e analfabetismo das pessoas de 7 anos ou mais de idade, por grupo de idade e por região – 2006.**

Taxa de Escolarização de Crianças entre 7 e 14 anos		Taxa de Escolarização de Crianças entre 15 e 17 anos		Taxa de Analfabetismo de Pessoas com mais de 10 anos		Número médio de anos de estudo de pessoas com mais de 10 anos	
Região	%	Região	%	Região	%	Região	%
Norte	96.0	Norte	79.1	Norte	10.3	Norte	6.2
Nordeste	96.9	Nordeste	79.6	Nordeste	18.9	Nordeste	5.6
Sul	98.4	Sul	80.7	Sul	5.2	Sul	7.2
Sudeste	98.3	Sudeste	85.2	Sudeste	5.5	Sudeste	7.5
Centro Oeste	98.1	Centro Oeste	83.0	Centro Oeste	7.4	Centro Oeste	7.0
<b>Total</b>	<b>97.6</b>	<b>Total</b>	<b>82.2</b>	<b>Total</b>	<b>9.4</b>	<b>Total</b>	<b>6.8</b>

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNDA).

A PNDA não inclui dados da área rural dos seguintes Estados: Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. Disponível em:

<[www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtm)>. Acesso em: 17/02/2008.

Nas regiões sul e sudeste, onde essa questão já está praticamente solucionada, o grande desafio passou a ser a garantia da qualidade de ensino, surgindo aí o problema do analfabetismo funcional, isto é, de pessoas que, mesmo alfabetizadas, não possuem o domínio pleno da leitura e escrita sendo incapazes de compreender textos mais complexos. Resta ainda a questão do analfabetismo tradicional presente tanto no interior do país, especialmente na região norte e nordeste, como nos bolsões de miséria existentes nas grandes metrópoles.

Diante do quadro apresentado e considerando que as principais mudanças educacionais foram implantadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o exame da proposta para a educação do PSDB é imprescindível para identificar a tendência ideológica que orientou suas ações no campo educacional. Também é necessário contrapô-la a sua efetivação, verificando, assim, as aproximações e os distanciamentos entre o discurso e a prática.

#### 1.4 Educação, democracia e participação: a revolução pacífica do PSDB

Ao examinar o programa elaborado pelo partido em 1988, constatamos que o compromisso do PSDB, no campo educacional, aparece em poucas linhas e vincula-se aos princípios gerais de expansão do ensino público e do dever do Estado em assegurar a educação pública sem, contudo, definir os meios e ações para alcançá-los. Nestes termos,

[...] a gratuidade do ensino público em todos os níveis, a gestão democrática do ensino e a valorização dos educadores serão metas da política educacional do Partido. A autonomia da universidade será defendida tendo em vista sua contribuição para o desenvolvimento econômico, tecnológico e cultural do país. (PROGRAMA: INTRODUÇÃO E DIRETRIZES BÁSICAS, 1988, p. 5).

Também no documento Manifesto ao povo brasileiro (1988) a referência à educação aparece em poucas linhas. Entretanto, nesse documento, podemos delinear algumas ações mais específicas do Partido como a luta “[...] *pela erradicação do analfabetismo e pela universalização do atendimento escolar, inclusive aos adultos, [...] e a valorização do professor, com implantação de carreira e piso salarial justo em todos os níveis*<sup>13</sup> [...]” (MANIFESTO AO POVO BRASILEIRO, 1988, s. p.). Todavia mais uma vez não definem os meios para concretizar o intento.

Em 1990, Fernando Henrique Cardoso elaborou um livreto – *A social-democracia: o que é, o que propõe para o Brasil* – com o objetivo de discutir a mensagem da social-democracia, o que representa no mundo de hoje e que rumos aponta para o Brasil.

Embora advirta para o fato de que tal livreto não representa um documento partidário, tratando-se de uma interpretação pessoal das idéias social-democráticas, reconhece que reflete posições assumidas em documentos oficiais do PSDB. Isso possibilita considerá-lo em nossa investigação. Toma-se então a parte que interessa nesse momento: a educação.

Sob o título **Revolução Educacional**, o livro aponta para a necessidade de se investir em ciência e tecnologia, o que significava

[...] antes de tudo investir nas cabeças que criam, difundem e aplicam ciência e tecnologia, do pesquisador de laboratório ao trabalhador qualificado. Em outras palavras, investir tanto na pesquisa como na educação – que é, esta sim, a base do desenvolvimento em todos os níveis. (CARDOSO, 1990, s. p.).

<sup>13</sup> Conforme se observou no quadro 2, desta seção, o analfabetismo não foi erradicado. Ressalta-se também que FHC terminou seu mandato sem aprovar um plano nacional de carreira e piso salarial para o magistério.

Alerta também para a necessidade de se discutir junto com os pesquisadores, técnicos e empresários a escolha de “ramos” (de pesquisa) para a aplicação de recursos, já que estes são limitados. Saliencia a necessidade de se promover uma verdadeira revolução educacional para garantir fôlego à modernização da economia; democratizar o acesso à educação recuperando a escola pública e acabar “*com o analfabetismo no prazo mais curto possível, condição básica para que milhões de brasileiros possam exercer plenamente seus direitos de cidadãos.*” (CARDOSO, 1990, s. p.).

Na publicação **Social Democracia em ação** (INSTITUTO TEOTÔNIO VILELA, 1997, p. 9) – informativo com a finalidade de “*mostrar as profundas transformações que ocorrem no País como resultado do projeto social-democrata comandado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso*” encontram-se algumas ações realizadas pelo governo consideradas as mais significativas na área da educação.

De acordo com o informativo, supracitado, a prioridade do governo na área da educação foi o ensino fundamental, pois este “*tem relação direta como o princípio da igualdade de oportunidades e o exercício pleno da cidadania*” (INSTITUTO TEOTÔNIO VILELA, 1997, p. 9).

Considerando que a questão educacional não era mais o problema de vagas, que ultrapassava o número da população nessa faixa etária, o problema se concentrava agora em racionalizar a distribuição de vagas, universalizando o acesso à escola, e melhorar a qualidade de ensino.

No informativo são enumeradas as ações do governo para atingir esses objetivos. São elas: Toda criança na Escola, aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), programas de apoio à Educação de Jovens e Adultos<sup>14</sup>, programa TV Escola, programa de Transporte Escolar e o Exame Nacional de Cursos (Provão). Nomeadas, neste momento, as ações serão retomadas adiante.

Contudo somente na série **Cadernos 45** (INSTITUTO TEOTÔNIO VILELA, s.d)<sup>15</sup> é que encontra-se uma publicação mais completa sobre a área educacional. Trata-se do texto: **Educação – a revolução necessária**. Na página de apresentação destaca-se a ação do Ministro Paulo Renato

---

<sup>14</sup>Boa parte desses programas foi realizada em parceria com a iniciativa privada, que fornecia material didático, como é o caso do programa Telecurso das organizações Globo.

<sup>15</sup>Disponível em: <[http:// www.psd.org.br/biblioteca/cadernos45.asp](http://www.psd.org.br/biblioteca/cadernos45.asp)>. Acesso realizado em: 12 de abril de 2007.

[...] ele revoluciona a Educação com os olhos voltados para o futuro, com a visão de um estadista (...) nossas conquistas e desafios na área da educação, conduzidos pelo companheiro Paulo Renato, sob a inspiração do tucano Fernando Henrique (...) são coerentes com nosso pensamento Social Democrata. (...) princípios que tem sido a marca das gestões tucanas nos governos federal, estaduais e municipais. Princípios como o da igualdade de oportunidades, a defesa intransigente da democracia, a descentralização e a transparência na gestão dos recursos, o combate aos privilégios, a ética e a competência. (INSTITUTO TEOTÔNIO VILELA: CADERNOS 45, s.d, s. p.).

A linha de análise do PSDB, desenvolvida no documento acima, aponta a luta pela educação como meio para se combater a injustiça social brasileira. De acordo com os argumentos desenvolvidos no texto a existência da pobreza e a exclusão de milhões de brasileiros ocorrem em virtude do descaso, pelas elites brasileiras, com a educação das massas, conforme observado no excerto abaixo

Por que o Brasil ainda convive com níveis vergonhosos de pobreza e de desigualdade, mesmo havendo chegado à condição de décima economia do mundo? Para um social democrata, para um tucano, a resposta é uma só: porque jamais se preocupou, verdadeiramente, em educar seu povo. Lutar pela educação, portanto, é combater as injustiças. (INSTITUTO TEOTÔNIO VILELA: CADERNOS 45, s.d, s. p.).

O descaso com a educação também era apontado no documento “*Cadernos 45*” como explicação para a grande dificuldade de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, mediante as transformações e os avanços tecnológicos ocorridos nesta área e que exigem qualificação e capacitação constante para a conquista e manutenção do emprego.

Por outro lado, o descaso com a educação, na análise psdbista, também justifica as diferenças econômicas e sociais existentes entre as regiões do país, principalmente entre os blocos regionais norte-nordeste e sul-sudeste.

A leitura do **Cadernos 45** (INSTITUTO TEOTÔNIO VILELA, s.d, s.p) permite afirmar que para o PSDB “*o Brasil somente será um país respeitado e capaz de construir uma sociedade de bem-estar quando tiver um povo educado*”, pois só a educação oferece a igualdade de oportunidades que possibilita a todos a ascensão social através de melhores empregos e salários. Portanto não está em questão a concentração de renda e acumulação histórica do capital no país, como fator explicativo para a existência da miséria e para as diferenças tecnológicas do mercado de trabalho.

É válido supor, que os princípios que orientam a concepção educacional dos tucanos manifestam-se na crença de que a transformação social ocorrerá por meio da educação. Sendo

assim, compete à educação assegurar a igualdade de oportunidades a todos para que as injustiças sociais sejam eliminadas. É nesta perspectiva que as ações do governo na educação são apontadas como uma **verdadeira revolução**.

Nessa proposta da educação, no governo de FHC, ganha prioridade absoluta o ensino fundamental. Para este nível de ensino a principal proposta do PSDB foi o programa “Toda Criança na Escola”, que reúne os programas: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Municipalização, Merenda Escolar e Renda Mínima, Aceleração da Aprendizagem, Programa Nacional do Livro Didático, Programa de Bibliotecas Escolares e o Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo). Esse programa educacional possibilitou ao PSDB, na avaliação do governo, colocar em prática seus princípios de “descentralização”, “participação democrática da sociedade”, melhorando a educação e criando condições de igualdade para as novas gerações.

Para o ensino médio, conforme apresenta o **Cadernos 45**, o Ministério da Educação (MEC) fez mudanças de natureza estrutural, didático-pedagógica e curricular. No plano estrutural a principal reforma foi a separação do ensino médio do curso profissionalizante. Apontam também como importante realização nessa área o Programa de Expansão da Educação Profissional e o convênio com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e Organizações Globo para implantação do ensino profissionalizante a distância nas escolas técnicas da Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico do Ministério da Educação.

No plano didático-pedagógico o principal ponto da reforma foi a introdução dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, que reforçaram os princípios de interdisciplinaridade e contextualização. São currículos mais flexíveis onde 75% do conteúdo compõem a base nacional comum e os restantes 25% do conteúdo curricular são definidos pelas próprias escolas. Também foi criado o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para os alunos concluintes do 3º ano com o objetivo de avaliar esse nível escolar.

De forma geral o princípio didático-pedagógico delineado na reforma educacional foi o mesmo que orientou o Relatório para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, preparado por comissão liderada por Jaques Delors estruturando-se nos princípios: a) aprender a conhecer (saber); b) aprender a fazer; c) aprender a viver juntos (aprender a viver com os outros); d) aprender a ser.

Para o ensino de nível superior um dos grandes objetivos que o MEC propôs para as universidades foi a garantia da autonomia administrativa, financeira e patrimonial “às

*instituições federais de ensino superior para que possam desempenhar de forma ágil e efetiva o seu papel na sociedade”.* (INSTITUTO TEOTÔNIO VILELA: CADERNOS 45, s.d, s. p.).

Propostas como avaliação do curso superior através do Exame Nacional de Cursos (Provão), gratificação salarial com base na docência, na produtividade científica e na avaliação de desempenho do professor, além da autonomia universitária proveniente da gestão gerencial e do programa de publicização das universidades públicas completam a proposta de reforma da educação no governo de FHC, sob a gestão do ministro Paulo Renato.

O PSDB apresenta uma avaliação geral positiva dos resultados obtidos na área educacional como a expansão do acesso ao ensino fundamental, o aumento do número de matrículas no ensino médio, a diminuição das desigualdades regionais, um declínio nas taxas de analfabetismo e considera que o MEC, sem projetos mirabolantes, está no caminho certo recuperando o atraso educacional brasileiro.

O PSDB chamou de **revolução silenciosa** ou **revolução pacífica da educação** o programa educacional do governo, que seguindo os princípios da

[...] social-democracia e alicerçado na busca de igualdade de oportunidade, [...] incorporou os princípios da universalização, descentralização, municipalização, participação da comunidade na gestão das escolas e maior controle social do gasto público e dos resultados. Para moralizar o sistema, o ministério da Educação define critérios justos, objetivos e transparência de distribuição e repasse de recursos de acordo com o número de crianças matriculadas. (INSTITUTO TEOTÔNIO VILELA: CADERNOS 45, s.d, s. p.).

Assim, a **Revolução Pacífica da Educação**, na concepção do PSDB, não se limitou aos aspectos pedagógicos e administrativos da educação. Para o PSDB, a educação, além de promover a igualdade de oportunidades combatendo as injustiças sociais causadas pelo capitalismo, é indispensável para o exercício da cidadania e da democracia. E a defesa da democracia tem sido o principal pilar sobre o qual se alicerçou e se alicerça o PSDB.

Com frequência, o governo tem apontado o processo de “descentralização do poder político”, o que equivale dizer a descentralização na tomada de decisões, como caminho para a democratização da sociedade e da educação. Contudo as pesquisas realizadas nesse campo têm se mostrado em outra direção.

Ao analisar a política educacional na década de 1990, Adrião (2006) aponta para as mudanças que ocorreram na perspectiva da gestão na educação. Para a autora a autonomia, a descentralização e a participação adquiriram conteúdos gerenciais voltados para a “*alteração no padrão de gestão da educação*”, deslocando os discursos que fundamentavam as políticas

educacionais da esfera política, nos anos oitenta, para uma esfera aparentemente mais técnica e econômica, nos anos noventa. Na percepção de Adrião predominava, nessa proposta de reforma, uma visão interna dos problemas educacionais à medida que o governo vinculava-os ao “*modelo de organização da educação básica vigente*”.

A autora aponta para uma autonomia que se tem vinculado à responsabilização da escola pelas mazelas do ensino. Assim, a autonomia vista como meio para contribuir com o aumento da eficiência escolar consiste no gerenciamento de um dado nível de recursos com vista a maximizar os resultados institucionais. “*Ao governo, cabe garantir os insumos, assessorar e monitorar sua utilização, além de acompanhar as práticas escolares para que o trabalho desenvolvido em determinada escola possa ser produtivo.*” (ADRIÃO, 2006, p. 69).

Quanto à descentralização, seguem-se as justificativas de caráter econômico que se vinculam à lógica da diminuição das estruturas administrativas do Estado na perspectiva de seu enxugamento. Nesse caso, Adrião (2006) aponta as medidas de extinção de órgãos intermediários das estruturas das secretarias e a atribuição de suas funções a órgãos inferiores, remanescentes como parte desse projeto, pois o que está em jogo é a redução dos gastos públicos.

No que tange à participação, a situação não é diferente. Nos anos noventa, no campo educacional, de acordo com Adrião (2006) os governos reformadores entenderam por participação a garantia de maiores informações à população escolar para que estas possam cobrar melhorias.

A participação através do sistema de parceira com qualquer setor social foi amplamente estimulada, vista como possibilidade de contribuir com a melhoria da qualidade de ensino através de atividades extracurriculares além de ajudar na manutenção de prédios e equipamentos. Já ao Estado cabe a função de definir objetivos e metas e avaliar as unidades escolares transferindo para a ponta do sistema a responsabilidade por qualquer fracasso escolar.

Silva (2003), ao focar a questão da participação no PDRAE, portanto em espaços institucionalizados, aponta a parceria entre Estado e sociedade como característica da proposta governamental. Tal parceria se realizaria na área das políticas sociais via o programa de “publicização”. De acordo com a autora, esse programa foi utilizado pelo governo

[...] para implantar os critérios de eficiência e competitividade na produção de políticas sociais, no intuito de resolver os problemas que, na sua análise, conferiram ao Estado brasileiro a aura da ineficiência. Divulgou que iria ‘quebrar com o clientelismo e o burocratismo’, que marcaram a gestão do

Estado, introduzindo o controle social mediante organizações sociais – identificadas como a materialização da democracia participativa ou direta. (SILVA, 2003, p. 98-99).

Ainda, de acordo com a autora, organizações sociais são entidades autônomas que para o governo representavam a sociedade civil e através do contrato de gestão efetuado com o Estado assumiram uma relação de “*co-responsabilidade e de divisão de tarefas com o Estado para a resolução das crises econômica e social*” (SILVA, 2003, p. 110).

Dentro dessa proposta competiria às Agências Executivas (núcleo estratégico do governo) a avaliação para realizar o diagnóstico dos pontos críticos e a formulação das políticas públicas, “*cuja, ‘responsabilidade [é] da alta administração e do corpo gerencial’ (Brasil, 1998a: 18, sic), uma vez, que, nessa esfera não está previsto nenhum fórum de participação*” (SILVA, 2003, p. 109).

Já a execução ficaria a cargo das organizações sociais, qualificadas pelo Executivo, onde haveria a participação da sociedade civil através da formação dos conselhos administrativos. Entretanto, Silva (2003) ressalva que o critério de composição do conselho não adota o princípio da paridade entre gestores e usuários, favorecendo o poder da burocracia estatal além de recomendar para participar no conselho administrativo da entidade “*o critério de ‘notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral’* (Brasil, 1998a: 47 sic in SILVA, 2003, p. 110).

Nessa perspectiva, a autora defende que a participação através

das organizações sociais distancia-se da concepção gestada pelos movimentos sociais da década de 1980 [e] [...] embora o governo advogue que o projeto de ‘reforma’ do Estado tem como novidade a democracia direta, privilegia, por um lado, o mercado como principal mecanismo de controle, e, por outro, os políticos eleitos e a administração gerencial como instâncias do controle social. (SILVA, 2003, p.110-111).

Portanto, na realidade o discurso da descentralização e da autonomia como forma de democratização tem servido apenas para repassar ao poder local e às unidades escolares a responsabilidade do ônus com a educação, haja vista os poucos recursos<sup>16</sup> que as escolas recebem, diminuindo gradativamente o papel do Estado na manutenção das políticas sociais.

---

<sup>16</sup>Convém lembrar que o Brasil, enquanto signatário de Jomtien, precisou construir o Plano Nacional de Educação (PNE) e estabelecer o Plano Decenal de Educação (PDE) para receber suporte financeiro do BM. O PNE, resultado da discussão com associações de profissionais da área, com as entidades estudantis e com associações acadêmicas e científicas, estabelecia um gasto de 10% do PIB com a educação pública, por um período de 10 anos e de 6% do PIB, para os anos posteriores, com o objetivo de assegurar um ensino público de qualidade em todas as modalidades e níveis da educação. Contudo, no texto aprovado pelo presidente FHC, a

Nesse contexto as políticas educacionais submetem-se à lógica do mercado, não estando “*em causa, nessas políticas descentralizadoras, por exemplo, a intensificação de formas de participação ou radicalização da democracia nas escolas, inclusive para a realização do processo administrativo e pedagógico pela própria comunidade escolar*” (MENDONÇA, 2000, p. 353).

Assim, essas políticas não têm garantido no âmbito escolar a resolução de seus problemas mais urgentes e, também, não têm conseguido realizar “*a redução das desigualdades sociais de oportunidades para diferentes setores da população, bem como contribuir de forma decisiva para a formação da cidadania*”. (MARQUES, 2000, p. 342-343).

Como observa Zanetti (1998, s. p.), ao “*deslocar as questões educacionais do pólo político-social para o pólo técnico-administrativo*”, o governo ignora as determinações externas à escola que influem nos problemas educacionais brasileiros.

Ao olhar mais de perto para as questões colocadas acima, observa-se que em relação à educação os princípios de democratização, descentralização, municipalização, participação, fiscalização e eficiência do gasto público estão em sintonia com as propostas de Reforma do Estado e do Aparelho do Estado apresentadas pelo MARE. Segue-se no campo administrativo a concepção de gestão gerencial e o princípio da racionalidade administrativa, o que estaria garantindo, na avaliação do governo, a recuperação do atraso educacional através de programas específicos para cada nível da educação com o objetivo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto público.

Conforme têm apontado as pesquisas mencionadas até aqui, na década de 1990 diante da proposta de reforma do Estado apresentada pelo PSDB, os conceitos de democratização e participação ganharam novas significações. Essa ressignificação esvaziou-os de seu caráter político, delineando-lhes caracteres técnicos. É com esta perspectiva que a reforma da educação tem sido efetuada nos últimos anos, não só em nível federal como também nas esferas estaduais e municipais.

---

proposta final de 7% do PIB foi vetada e os valores não foram definidos. A título de informação, de acordo com os indicadores da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apresentado no relatório Panorama da educação 2007, que analisou os gastos com educação em 34 países, o Brasil gastou em 2004 no ensino fundamental (da 1ª a 8ª série) US\$ 967 por aluno, ficando em último lugar, abaixo da Turquia. No ensino médio gastou US\$ 1.678 por aluno ficando apenas à frente da Federação Russa, mas ainda abaixo da Turquia. Em relação ao PIB o Brasil destinou 3,9% em 2004 para a educação, enquanto a Coréia do Sul, com uma economia semelhante, destinou 7,2% e o México 6,4% de seu PIB. Em termos de comparação o México gasta duas vezes mais que o Brasil com as quatro primeiras séries do ensino fundamental e a Coréia do Sul gasta cinco vezes mais que o Brasil para o mesmo nível de ensino.

Na esfera estadual, São Paulo se constituiu em solo propício às reformas propostas pelo PSDB, na medida em que adotava a mesma plataforma de reformas do governo federal. Conforme será visto adiante, este partido comanda o governo paulista desde 1994 transformando-o numa base de apoio ao governo de FHC.

A reforma educacional promovida pelo PSDB no estado de São Paulo causou grande polêmica entre os profissionais da educação paulista, os pais, a imprensa de forma geral e a Promotoria Pública.

A próxima seção abordará a questão da reforma educacional no estado de São Paulo.

## 2 PSDB: REENGENHARIA DO ESTADO E REFORMA EDUCACIONAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

---

**N**esta seção trataremos da reengenharia do estado de São Paulo na década de noventa, demonstrando que em grande medida o processo de reforma do Estado Brasileiro também se fez presente nas terras paulistas. Para tanto será analisada a política educacional implementada pelo PSDB durante os anos em que esteve à frente do estado de São Paulo. Para facilitar o entendimento dos diferentes projetos articulados a título de racionalizar as atividades administrativas do estado, esta seção apresenta-se dividida em subseções que buscam abordar, gestão a gestão, as medidas adotadas na descentralização e desconcentração da política educacional paulista.

### 2.1 O PSDB e o governo no estado de São Paulo – reengenharia paulista

A conquista pelo PSDB do governo de seis estados da federação brasileira (São Paulo, Sergipe, Rio de Janeiro, Pará, Minas Gerais e Mato Grosso), em 1994, por candidatos filiados ao partido, foi fundamental para garantir o apoio dos estados aos projetos de reforma do governo federal, sob liderança de Fernando Henrique Cardoso.

Entre os estados governados pelos tucanos, destaca-se o Estado de São Paulo por dois fatores:

1- o estado de São Paulo é a maior unidade federativa da União em termos de população e a mais rica do país, sendo também o maior colégio eleitoral do Brasil;

2- o candidato eleito, Mário Covas, era um dos nomes mais importantes do partido e de grande reconhecimento nacional devido a sua candidatura à presidência do Brasil em 1989.

A vitória de Covas no pleito eleitoral, em 1994, inaugurou um ciclo de hegemonia política do PSDB em terras paulistas distribuído da seguinte forma<sup>17</sup>:

- 1994 – 1998: Mário Covas foi eleito no 1º turno com 8.661.960 votos;
- 1998 – 2002: Mário Covas foi eleito no 2º turno com 9.800.253 votos. Mário Covas governou até janeiro de 2001, quando se afastou por motivo de saúde e

---

<sup>17</sup> Disponível em: Mário Covas: <[www.psd.sp.org.br](http://www.psd.sp.org.br)>. Acesso em: 3 de setembro de 2007.

Disponível em: Geraldo Alckmin: <[www.al.sp.gov.br/web/tre/eleicoes2002/html2t/BR\\_SP\\_3.htm](http://www.al.sp.gov.br/web/tre/eleicoes2002/html2t/BR_SP_3.htm)>. Acesso em: 21 de novembro de 2007.

Disponível em: José Serra: <[www.saopaulo.sp.gov.br/linha/gabinete\\_gov.htm](http://www.saopaulo.sp.gov.br/linha/gabinete_gov.htm)>. Acesso em: 11 de novembro de 2007.

veio a falecer em 06/03/2001 vitimado por um câncer. Geraldo Alckmin, vice-governador desde o primeiro mandato, assumiu o governo do estado completando o 2º mandato do PSDB;

- 2002 – 2006: Geraldo Alckmin foi eleito no 2º turno com 12.008.819 votos, afastando-se em 2004 para concorrer à Presidência da República nesse mesmo ano;
- 2006 – 2010: José Serra foi eleito no 1º turno com 12.381.038 votos

No estado de São Paulo, o PSDB coligou-se com PFL e com Partido Social Democrático (PSD) para vencer as eleições e formar a base de sustentação do governo paulista.

Assim, como na esfera Federal, o PSDB paulista não alcançou, em 1994, a maioria da bancada na Câmara Legislativa. “*O governador Mário Covas contava inicialmente com apenas 24 deputados eleitos por sua base de apoio político, o que representava 25,5% dos 94 parlamentares com assento na Alesp*” (ABRUCIO; TEIXEIRA; COSTA, 2001, p.225). Por isso, a exemplo do governo federal, o governo paulista formou uma coalizão de centro-direita negociando o apoio de deputados de outros partidos para a aprovação de suas propostas.

Em linhas gerais, o governo do PSDB no estado de São Paulo, no período de 1994 a 2006, seguiu as mesmas diretrizes propostas para o governo federal pelo partido, salvaguardando a singularidade de cada governante, quer em relação ao governo federal, quer em relação aos governantes estaduais.

A proposta do PSDB, em nível estadual, também se pautou pela necessidade de reestruturar o Estado através de reformas para conter o gasto público, privatizar as empresas estatais e cortar privilégios transformando o estado numa moderna e eficiente máquina de governar. Em outras palavras, tratava-se de aplicar em São Paulo “um choque de capitalismo” como ficou conhecido o pronunciamento *O Desafio de Ser Presidente* de Mário Covas, em junho de 1989, momento em que se afastou do Senado para concorrer à presidência da República nas eleições desse ano.

## 2.1. 2 A reforma do Estado de São Paulo no governo de Mário Covas

Mário Covas iniciou a vida política na militância estudantil nos anos de 1950<sup>18</sup>, candidatou-se a prefeito de Santos em 1961, cidade onde nasceu, ficando em segundo lugar.

Por força do AI-5, “*em janeiro de 1969 teve seu mandato de deputado federal cassado pela ditadura militar e os direitos políticos suspensos por dez anos*” (FUNDAÇÃO MÁRIO COVAS, s. p.), porém não se afastou da política.

Em 1978, Covas coordenou a campanha de Fernando Henrique Cardoso ao Senado. Em 1979, beneficiado com a Lei da Anistia voltou à atividade política no MDB e foi um dos principais articuladores da fundação do PMDB. Ao lado de Franco Montoro e Fernando Henrique Cardoso, compunha o chamado grupo histórico do PMDB, sendo eleito como deputado federal em 1982.

Com a vitória de Franco Montoro para governo do Estado de São Paulo nas eleições diretas de 1982, Covas foi nomeado Secretário Estadual dos Transportes, em março de 1983, e dois meses depois nomeado prefeito da cidade de São Paulo por Franco Montoro. Em 1986 elegeu-se senador por São Paulo com uma das maiores votações do Brasil até aquele momento.

E, como proferido na seção anterior e também neste primeiro tópico, em junho de 1988 Mário Covas ajudou a fundar o PSDB e foi escolhido seu primeiro presidente. No ano de 1989 concorreu como candidato do PSDB ao cargo de Presidente da República na primeira eleição direta<sup>19</sup> para presidente desde o golpe militar de 1964.

Isto posto, prosseguimos examinando o discurso de Covas, *O Desafio de Ser Presidente*, porque julgamos que esse documento permite comprovar o paralelo entre as propostas de reforma do Estado em nível federal e estadual, uma vez que o mesmo candidato concorreu aos cargos majoritários de presidente (1989) e governador (1994), mantendo as diretrizes do programa de governo do PSDB.

A “proposta de reforma radical do Estado”, presente no pronunciamento de Covas, assentava-se na crítica contundente sobre quais deveriam ser as funções do Estado brasileiro e

---

<sup>18</sup>Em 1962, Mário Covas foi eleito Deputado Federal pelo Partido Social Trabalhista (PST) e em 1965 foi um dos fundadores do MDB, elegendo-se para um novo Mandato na Câmara dos Deputados em 1966 por este partido.

<sup>19</sup>No primeiro turno desta eleição, Covas obteve o quarto lugar com 7.790.392 votos, que correspondia a 11,52% dos votos. (PSDB – NASCIDOS PARA MUDAR O BRASIL). Disponível em: [www.psdb.org.br](http://www.psdb.org.br). Acesso em 15 de abril de 2007.

em seu crescimento demasiado “*como produtor direto de bens, mas [que] atrofiou-se nas funções típicas de governo*” (COVAS, 1989, s. p.).

A linha mestra da proposta de Covas pautava-se na necessidade de o Estado restabelecer suas verdadeiras e reais funções. Para tanto, acreditava que as privatizações consistiam em saída estratégica para captação de recursos, como observado no excerto abaixo:

Para que o Estado restabeleça suas funções, a proposta que se segue é a da privatização: “Vamos privatizar com seriedade. [...] Vamos captar recursos privados para aumentar os investimentos de empresas públicas estratégicas e rentáveis”. (COVAS, 1989, s. p.).

Com a reorganização geopolítica e econômica ocorrida no mundo, a reforma do Estado é justificada por Covas (1989, s. p.), mediante

[...][a] abertura econômica da China, [as] reformas na estrutura política da União Soviética (sic) como pré-condição para o salto econômico, [a] unificação européia, [a] integração entre os Estados Unidos e Canadá e [a] aproximação nas relações destes países com o Japão e o México.

Covas considerava que o Brasil deveria participar com propostas dessa “nova ordem política mundial” e, portanto, “o verdadeiro nacionalismo” deveria impor a capacitação do país para a competição internacional e a defesa da nossa parte na “renda mundial”.

Mediante a necessidade de crescimento do país com vistas à inserção na *nova ordem mundial*, Covas chamava a atenção para o investimento em educação, pois acreditava que a expansão econômica era dependente de tecnologia e de recursos humanos qualificados. Por isso, chamava a necessidade de uma “revolução educacional”. Dessa forma, “[...] os gastos com o ensino não podem ser considerados ‘de custeio’, eles constituem investimento” (COVAS, 1989, s. p). Nesse contexto, afirmava que investir em educação era tão vital para o crescimento econômico como qualquer outro investimento produtivo.

A economia do país só se modernizaria se fosse capaz de competir internacionalmente, e, para isto, precisava fortalecer o mercado interno. Assim, o fator primordial para alcançar o progresso tecnológico era ter um povo bem educado e reivindicante, pois, de acordo com Covas, a desigualdade se corrige com distribuição de renda e crescimento ao mesmo tempo.

Ao lado da reforma administrativa, Covas considerava a reforma política (parlamentarismo, revisão do sistema eleitoral e partidário)<sup>20</sup> fundamental para assegurar a “*governabilidade e a institucionalização da democracia*” e, para tanto, acreditava na necessidade de um “*governo moderno, capaz de descentralizar a administração, dando maior responsabilidade, ao lado de mais recursos, aos Estados e Municípios e que se apóie nas formas institucionalizadas de participação popular*” (COVAS, 1989, s. p.).

Covas salientava que o objetivo de seu programa de governo era preparar o país para um verdadeiro processo de democratização. Observa-se, assim, que modernização econômica e democracia eram as bases nas quais se sustentavam as propostas de Covas e que, para se efetivarem, pressupunham a reforma do Estado com vistas à integração no mercado internacional.

Se o discurso de Covas no Senado marcou o cenário político ao propor um “*Choque de capitalismo, um choque de livre iniciativa, sujeita a riscos e não apenas prêmio*” (COVAS, 1989, s. p.), o discurso de posse em 1º de janeiro de 1995, como governador do Estado de São Paulo, foi marcado pela proposta de “*proceder a uma reengenharia do Estado para torná-lo capaz de cumprir suas funções*” (COVAS, 1989, s. p.).

Tal proposta surgiu como resposta para solucionar, pelo menos em parte, os problemas enfrentados pela população paulista em seu cotidiano, entre as quais, habitações precárias (cortiços, favelas), desemprego, serviços públicos precários, exemplos de um “*Estado ausente, incapaz de cumprir suas funções por inoperância, incúria ou descontrole?*” (COVAS, 1995, s. p.).

Para atingir o propósito de construir um Estado democrático e moderno, acima de tudo, percebia a necessidade de reestruturá-lo a partir dos pilares:

- a) economia estabilizada e aberta;
- b) Estado indutor do crescimento sustentado e parceiro do setor privado;
- c) integração competitiva com a economia internacional.

Para tanto, propunha a reinvenção das práticas administrativas a partir da forma empresarial de gestão, via a parceria com o setor privado e com associações voluntárias uma forma possível para expandir e melhorar os serviços para a população.

As parcerias, isto é, as publicizações, como visto na seção anterior, permitiram nessa perspectiva enxugar o Estado e reestruturá-lo a fim de torná-lo eficiente e eficaz.

---

<sup>20</sup>A proposta de parlamentarismo, para o governo brasileiro, foi derrotada, em 1993, através do plebiscito que resultou na vitória do sistema presidencialista. As reformas política e eleitoral continuam sendo discutidas até a presente data.

Os investimentos seriam realizados com base em critérios de eficiência social e econômica, e as empresas estatais e repartições públicas tornar-se-iam centros de produção de resultados, com excelência nos serviços de qualidade para a população.

Outro lado dessa reengenharia era a descentralização da gestão e avaliação dos resultados através do uso de tecnologias da informação, o que diretamente conferiria autonomia às unidades locais – escolas, hospitais, distritos policiais, posto de saúde, escritórios regionais, serviços de assistência social e assim por diante. A avaliação caberia à população usuária, que seria mobilizada para avaliar o desempenho dos serviços prestados.

Os encaminhamentos dessa proposta coadunaram-se diretamente às proposituras manifestadas pelo governo federal e a chamada reforma do Estado. As práticas de gestão empresarial, parcerias com a iniciativa privada e organizações não-governamentais para delegação de funções do poder público, a utilização do critério de eficiência e a avaliação de resultados passam a pautar a distribuição de verbas e a administração pública permitindo, assim, a transformação das empresas estatais e das repartições públicas em centro de produção de resultados.

Tais princípios obedecem à lógica do mercado e da administração empresarial e gerencial proposta pelo MARE e se justificavam, na visão de Covas, mediante as transformações que estavam ocorrendo.

Mário Covas, assim como FHC, acreditava que esse novo posicionamento enterraria de vez a *Era Vargas*, marcada pelo Estado interventor, que naquele contexto mostrava-se falido. Sobre ele emergia um novo modelo, atual, arrojado e moderno e no qual São Paulo poderia manter “*seu lugar de dinamo e de colméia de cérebros e de iniciativas*” (COVAS, 1995, s. p.).

Descentralizar era vislumbrado como democratizar, e a questão da autonomia via descentralização ficou vinculada à produção de resultados, isto é, descentralizar para garantir a eficiência.

A participação da população foi entendida no limite da avaliação dos serviços prestados e na transferência dos serviços públicos para associações voluntárias. Nesse caso, democratizar significava descentralizar encargos e não poder de decisão. A “autonomia” consistiu na transferência de serviços e encargos, e o aumento de verbas ficou vinculado à avaliação de resultados, situação que ao invés de tornar os serviços mais eficientes tornou-os ainda mais precários.

Mas como então melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados à população, se a verba está vinculada à avaliação de resultados? Quais os critérios utilizados para medir a eficiência e eficácia dos órgãos estatais e serviços prestados?

Não se constitui no foco desta pesquisa a crítica procedente que Covas fazia ao Estado em relação ao descaso burocrático, a ineficiência técnica, o inchaço da máquina, os desperdícios inaceitáveis e a desordem das finanças. A questão que se destaca como essencial é: até que ponto essa “nova arquitetura para o Estado” assegurou o avanço da democracia em terras paulistas, especialmente no campo educacional? Vale lembrar que para os tucanos a educação é o caminho para reduzir a desigualdade, promover a justiça social e democratizar a sociedade. Afinal, o próprio Covas afirmou serem essas as razões para se pensar e agilizar com urgência a nova arquitetura do Estado.

Nos primeiros quatro anos de governo, a dedicação do governo em questão orientou-se no enxugamento da máquina administrativa, ao saneamento das finanças públicas e para isto privatizou grandes empresas estatais paulistas como a Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL), a Companhia Elétrica de São Paulo (CESP), a Telecomunicações do Estado de São Paulo (TELESP), a Empresa Ferroviária da Noroeste, a Eletropaulo, o BANESPA e através de concessões entregou à iniciativa privada o controle das rodovias paulistas, que passaram a contar com praças de pedágio por toda a sua extensão.

Essas medidas geraram contestações, protestos, manifestações e greves em todo o estado por parte de funcionários que foram atingidos diretamente pelas privatizações com perda de seus empregos e de suas aposentadorias. Também houve protestos por parte da população usuária dos serviços prestados, que tiveram de pagar por aquilo que já era seu direito<sup>21</sup>, como é o caso do uso das rodovias.

Somou-se às privatizações, ao tolhimento dos empregos e aposentadorias, o aumento que os serviços das empresas públicas passaram a ter sob a alegação de que os reajustes estavam abaixo do valor de mercado, para se tornarem atrativas ao capital privado no processo de desestatização, como foi o caso das tarifas de energia e telefonia.

Desse modo, observa-se a mesma lógica privativista do governo federal. A privatização das empresas públicas estaduais tinha como objetivo diminuir a presença do Estado no mercado e arrecadar fundos para sanear as finanças públicas dos estados, principalmente com a União.

---

<sup>21</sup>São considerados direito do cidadão os serviços que por obrigação o Estado deve prestar à população em função da arrecadação de impostos para esses fins.

Por isso, pode-se considerar que o ajuste fiscal e o equilíbrio orçamentário foram os principais objetivos perseguidos por Covas em São Paulo, como também foram o principal fator de êxito do Plano Real e da conseqüente estabilidade econômica conquistada pelo país.

Com base nesta mesma lógica, a de um Estado enxuto e com as finanças recuperadas, Covas pretendeu “*recuperar o dinamismo econômico que sempre fez de São Paulo uma alavanca do desenvolvimento brasileiro*” (COVAS, 1995, s. p.) e integrá-lo à economia internacional e globalizada. Mas para isso precisava praticar a Revolução Tecnocientífica em curso no Primeiro Mundo. Revolução que estava transfigurando os processos de produção e, conseqüentemente, as relações de trabalho, as formas de gestão e matrizes do pensamento.

Assim, associando crescimento econômico, desenvolvimento tecnológico e resgate da dívida social, Covas pretendia criar condições para que todos pudessem usufruir e tirar proveito efetivo das oportunidades, condição que era necessária direta, a seu ver, de uma educação universal e eficiente, como deveriam ser também os demais serviços sociais oferecidos e prestados à população.

Essa nova forma de gerir o Estado assenta-se sobre as bases da competitividade empresarial. E os serviços públicos, entre eles a educação, deveriam ser avaliados dentro dos princípios de eficiência e eficácia do mercado.

Foi essa a reengenharia proposta e buscada como meta do governo e, também, dentro dessa óptica as diversas Secretarias de Estado foram reestruturadas. O fato é que a reestruturação das secretarias estaduais ocorreu de forma conflituosa, pois qualquer alteração proposta acarretava mudanças nos planos de carreira, extinção de órgãos, redefinição de funções.

Em alguns casos o “choque entre interesses diversos” ultrapassava os limites internos das Secretarias e atingia diretamente a população, como ocorreu com a reestruturação da rede pública de ensino estadual efetivada pela Secretaria de Estado da Educação (SEE) sob o comando da Secretária de Educação Tereza Roserlei Neubauer da Silva.

A reestruturação da SEE tomou como base o argumento da ineficiência, da forte centralização no gerenciamento das unidades escolares e da necessidade de modernização da administração, através da instituição de organismos gerenciais para o aproveitamento racional dos recursos disponíveis.

## 2.2 A agenda educacional paulista: racionalização e mudança no padrão de gestão

As mudanças operacionalizadas na Secretaria de Estado de Educação, via Rose Neubauer, alinharam-se às propostas educacionais apresentadas em nível nacional pelo PSDB, isto é, a concepção da educação presente nas propostas governamentais partia do pressuposto de que uma nova conformação social, econômica e política exigia modificações nos padrões de produção e organização do trabalho, e, portanto, fazia-se necessário orientar reformas e/ou inovações educacionais para atender a esse novo momento de conformação sócio-econômica.

Eficácia, eficiência e produtividade foram a base dessa reestruturação. No **Comunicado SE de 23.3.95**, publicado pela Secretaria de Estado da Educação, tem-se clareza de que as principais Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo visavam atingir os princípios acima assinalados.

Partindo de uma análise diagnóstica que apontava a deteriorização da educação básica no Estado de São Paulo, esse documento atribuiu a precariedade do serviço oferecido à falta de sensibilidade das administrações anteriores em atender adequadamente às demandas de um Estado “*com perfil moderno, industrializado, ágil na absorção de novos modelos de produção e das novas tecnologias*” (COMUNICADO SE, 1995, p. 297).

Eram vistos como principais entraves à educação básica paulista:

- a) ineficácia do sistema – que se traduzia nas altas taxas de evasão e repetência de 25% do total de alunos matriculados ou em 1.476.000 alunos em 1992, o que representava um desperdício da ordem de US\$ 324.720.000, na precária qualidade de ensino e na carga horária insuficiente cumprida pelo aluno, resultado da falta de racionalidade da rede.
- b) ineficiência do sistema – irracionalidade administrativa que se traduzia na extrema ineficiência da máquina burocrática devido ao seu gigantismo, justificado mediante os números: 80% da população em idade escolar estava na rede pública estadual, isto é, cerca de 6.637.000 alunos; um quadro de aproximadamente 420.000 servidores entre profissionais da educação e demais funcionários e 6.700 prédios escolares; na ausência de controle sobre o sistema de ensino; nas orientações contraditórias; nas exigências inúteis; na estratégia pouco eficiente; na subutilização dos recursos humanos, físicos e materiais; no uso inadequado das verbas; na dificuldade de alternativas de parcerias e

cooperação entre o Estado e a sociedade civil; na centralização e disfunções da máquina administrativa e nos compartimentos estanques e superpostos.

Mediante tal situação a SEE propôs, como principal diretriz governamental, uma “revolução” na produtividade dos recursos públicos, a qual deveria culminar na qualidade do ensino.

Para isso, era necessária uma “*revisão no papel do Estado, na área de prestação dos serviços educacionais*” (COMUNICADO SE, 1995, p. 303) ( grifo nosso), que deveria ser um agente formulador da política educacional paulista e cumprir o papel de planejador estratégico fortalecendo o caráter redistributivo da atuação estatal e garantindo maior equidade no serviço prestado.

Essas mudanças no papel do Estado apontavam, por sua vez, para duas grandes diretrizes complementares que orientaram a reforma da estrutura da SEE com vistas ao estabelecimento da eficiência e eficácia no gerenciamento do sistema de ensino. Tais diretrizes subordinavam-se diretamente à lógica da racionalidade econômica.

A primeira diretriz apontava para a racionalização da rede administrativa da SEE. O Comunicado de 22.3.95 asseverava que este órgão era extremamente dividido em compartimentos estanques e áreas de atuação superpostas e distanciadas dos problemas da escola.

A gestão da rede pública tendia a se concentrar em controles burocráticos, o que distorcia as funções essenciais das escolas, as quais se tornavam objetos de normas controladas e não instâncias atuantes do processo pedagógico.

Dentro dessas características administrativas os órgãos de supervisão e coordenação, de acordo com o funcionamento da SEE, não estavam organizados para servir às escolas e solucionar seus problemas, mas apenas para transmitir instruções e exigir o cumprimento correto de normas burocráticas.

Construir na SEE uma máquina administrativa, leve, ágil, flexível, eficiente e moderna era a meta central da agenda de governo que foi balizada tomando como objetivos primordiais:

- a) a instituição de um sistema eficaz de informatização dos dados educacionais visando ao planejamento estratégico e articulado das ações educacionais, o que resultaria no controle e acompanhamento da clientela do ensino básico;
- b) racionalização do uso dos equipamentos escolares para forçar a revisão da forma de ocupação e distribuição da clientela;

c) construção de uma base sólida para tomada de decisão e implementação de novos investimentos.

Diante desses objetivos, a racionalização da rede administrativa visava à fixação do corpo docente, a composição adequada de jornada de trabalho, a concentração de recursos materiais, didáticos e financeiros e a instalação de salas ambiente, através da reorganização da rede escolar, que tinha como meta separar as escolas de acordo com a idade escolar criando escolas específicas para as crianças e para os adolescentes.

A desconcentração e descentralização de recursos e competências ganharam nesse cenário o significado de democratização do Estado e da política através da multiplicação dos centros de poder (instâncias locais) e do controle direto dos usuários, o que era visto como a possibilidade de garantir e aumentar a eficiência das políticas públicas.

Para atingir esses objetivos a Secretaria propunha duas frentes de atuação:

1. A reorganização da estrutura atual da SEE através da(o):
  - ✓ extinção de órgãos centralizados;
  - ✓ eliminação de multiplicidade de escalões intermediários de acesso às escolas (Delegacias de Ensino – DEs, Divisões Regionais de Ensino – DREs, Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas – CENP), o que segundo o novo posicionamento administrativo gerava uma distância excessiva entre as escolas e órgãos de decisão;
  - ✓ extinção da execução de tarefas semelhantes para órgãos diferentes;
  - ✓ extinção da superposição de competências entre os órgãos centrais;
  - ✓ enxugamento dos órgãos desnecessários e redefinição das atribuições dos remanescentes;
  - ✓ repasse de recursos humanos e materiais para instâncias descentralizadas do sistema (DEs devem gozar de maior autonomia financeira e administrativa);

2. Busca de novas parcerias para a prestação dos serviços educacionais com outras instâncias da sociedade – empresários, professores, pais, sindicatos, universidades e com os municípios, que eram considerados parceiros privilegiados neste processo. *“Tal referência anunciava a conseqüente opção pelos convênios para elevação, por parte dos municípios, da oferta do ensino fundamental”* (ADRIÃO, 2006, p.105).

Ante a escassez de verbas, destinadas à manutenção das despesas escolares, restava para o diretor da escola a opção de formar parcerias com o setor privado “amigos da escola”, através da Associação de Pais e Mestres (APM), para garantir a manutenção dos aparelhos e reformas do prédio escolar em troca de “espaços” de propaganda no recinto da escola.

Cada escola, mediante a “autonomia concedida”, buscou junto à iniciativa privada o auxílio financeiro ou técnico para solucionar os problemas de seu cotidiano como cotas de xérox em troca do espaço cedido para o funcionamento da máquina de xérox; manutenção dos computadores e cursos de informática para os professores em troca da propaganda em sala de aula; pintura das classes, do pátio ou outros ambientes em troca da colocação de placas com o nome das empresas nos espaços reformados por elas.

Pode-se considerar, portanto, que as escolas públicas à procura de recursos adicionais provenientes “*do setor privado, por intermédio das parcerias com empresas ou do trabalho voluntário de pais e dos ‘amigos da escola’, conforme conhecido projeto da Rede Globo*” (PINTO, 2002, p.124) foram “privatizando” seus espaços para garantir o funcionamento do dia-a-dia e integrando-se ao mundo da competitividade empresarial.

A segunda diretriz, objetivando mudanças no padrão de gestão, propunha a abertura institucional de parcerias com outros setores fora e dentro do Estado, garantindo flexibilidade para soluções alternativas e diferentes, como também vislumbrava uma forma de coordenar a iniciativa e atuação de diversos parceiros.

Ao gerar mudanças no padrão de gestão, essa proposta possibilitaria, por um lado, a racionalização do fluxo escolar, revertendo o quadro de repetência e evasão das escolas e como estratégias à organização das séries em ciclo, à formação de classes por faixa etária e a instrumentalização dos professores e da escola para trabalhar com grupos heterogêneos.

Essa medida “*era muito mais enfatizada como parte da contenção de recursos do que como medida de caráter pedagógico articulada a uma orientação no trato com o conhecimento e, por consequência, com os processos de ensino e aprendizagem*” (ADRIÃO, 2006, p.111).

Por outro lado, tal medida possibilitaria a instituição de mecanismos de avaliação dos resultados pela administração, que estabeleceria um sistema avaliativo criterioso acerca dos resultados da aprendizagem dos alunos, ao mesmo tempo em que as escolas deveriam responder pelos resultados obtidos.

A população teria acesso às informações das escolas através da divulgação de seus resultados. A finalidade desse mecanismo para a SEE era a possibilidade de que os pais fiscalizassem, participassem e cobrassem a qualidade do serviço prestado.

“*A avaliação era entendida como condição sine qua non para que o Estado possa cumprir seu papel de equalizador, na medida em que ela lhe fornece dados para atuar na superação das desigualdades existentes entre as escolas paulistas*” (SÃO PAULO, apud ADRIÃO, 2006, p.112).

A mudança no padrão de gestão permitiria o aumento da autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas garantindo a iniciativa de decisão frente ao projeto pedagógico. Cabia às escolas definir o tratamento a ser dado aos conteúdos curriculares, os métodos de ensino a serem empregados, o uso mais adequado do tempo e espaço físico, o gerenciamento dos recursos humanos e materiais que recebem para realizar seu próprio projeto.

Nesse quesito, ainda, de acordo com Adrião (2006), a autonomia das escolas em optar por diferentes projetos pedagógicos ficava comprometida na medida em que as unidades escolares seriam avaliadas externamente e os padrões ou resultados a serem atingidos

seriam fornecidos a priori. [...] [As escolas] poderia[m], quando muito, definir-se pela maneira mais eficaz, de ensinar aquilo que seria cobrado nos testes. Parece que o controle burocrático e autoritário sobre o trabalho pedagógico poderia tornar-se, pela primeira vez, um fato. (ADRIÃO, 2006, p.112)

Com tais propostas, a SEE pretendia ser marcada, na gestão Mário Covas, pela transparência dos resultados das políticas públicas e pela participação popular, consideradas imprescindíveis para maior produtividade dos serviços públicos, embora, segundo Adrião (2006), não se perceba nenhuma estratégia específica para a sua ampliação.

### **2.3 Medidas implantadas pela SEE no período de 1995-2001**

Diversas medidas foram implantadas gradualmente na rede de ensino estadual paulista para atender aos propósitos de reforma da educação anunciados pela Secretaria de Educação tanto no primeiro como no segundo mandato de Covas que, como visto no primeiro tópico desta seção, estendeu-se ao longo dos anos de 1995 a 2001.

Entre as medidas tomadas, algumas causaram grande impacto e resistência tanto na comunidade escolar como na sociedade de forma geral, já outras foram implantadas com mais tranquilidade. Visando avaliar algumas dessas medidas selecionamos aquelas consideradas mais relevantes pelos impactos causados tanto na escola como na comunidade em geral.

### A) Reorganização das escolas estaduais

Embora não tenha sido a primeira medida, uma das grandes polêmicas causadas pela SEE foi a reorganização das escolas estaduais paulistas<sup>22</sup> em três níveis: 1º) escolas de 1ª a 4ª série; 2º) escolas de 5ª a 8ª série; 3º) escolas de 1º ao 3º colegial. Essa divisão das unidades escolares, de acordo com as justificativas apresentadas pela secretária, visava atender melhor às necessidades de ensino e aprendizagem dos alunos nas diferentes etapas e idades escolares.

Segundo Oliveira (1999), o tempo entre a divulgação, as manifestações das oposições e implantação da reforma era bem curto, pois somente no final de outubro a Secretaria divulgou o projeto encaminhando-o ao Conselho Estadual de Educação (CEE)<sup>23</sup>, que o aprovou em 8 de novembro. O Decreto foi publicado em 21 de novembro, no Diário Oficial, e em 11 de dezembro as escolas já estavam reorganizadas.

Tal medida causou grandes transtornos no cotidiano das famílias que viram seus filhos, especialmente os menores, serem transferidos para escolas distantes do bairro onde moravam, bem como viram separar os filhos mais novos dos filhos mais velhos que, na maioria das vezes, ficavam responsáveis pelo acompanhamento de seus irmãos menores, tanto na escola como no trajeto de ida e volta da casa para a escola e da escola para a casa.

Por outro lado, muitos alunos insatisfeitos com a nova escola, para a qual foram sem escolher, expressavam sua insatisfação depredando a escola e entrando em conflito com grupos de alunos que já freqüentavam aquela escola gerando “*problemas de indisciplina e vandalismo [...] pela falta de identidade*” (SALOMÃO, 2004, p. 71).

A medida também alterava a vida de muitos professores, que foram obrigados a mudar de escola e outros perderam suas aulas tendo em vista a diminuição de salas de aulas.

Conforme aponta Souza (2000, p. 9),

no primeiro semestre de 1996, a reorganização já resultara no fechamento de 8.016 classes em 77 escolas e, embora o Programa, ainda, não tivesse atingido a totalidade das escolas, apenas 63% das escolas haviam sido reorganizadas.

---

<sup>22</sup>Decreto nº. 40.473, de 21-11-1995 - Institui o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual e dá providências correlatas.

Decreto nº. 40.510, de 04-12-1995 – Dispõe sobre o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual e dá providências correlatas.

Resolução SE nº. 265, de 04-12-1995 – Estabelece as diretrizes para o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual.

<sup>23</sup>O Conselho Estadual de Educação (CEE) é um órgão vinculado à SEE que tem funções normativas, deliberativas e consultivas com o objetivo de orientar a educação paulista, pública e privada, de todos os níveis.

Ao abordar essa questão Souza (2000) afirma que o Programa de Reorganização das Escolas estava associado à concepção de eficiência, eficácia e racionalização da gestão educacional.

A autora também discute a forma de implementação dessa medida, que contou com um alto grau de centralização das decisões por parte dos órgãos centrais.

[...] 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. [...] Houve forte resistência ao Programa de reorganização. Os pais de alunos, entidades estudantis e de professores, 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 Diretos da Criança e do Adolescente solicitando a suspensão do programa. (SOUZA, 2000, p. 8-9).

Ao analisar a mesma questão, Adrião (2006) enfatiza a necessidade de o Conselho Estadual de Educação aprovar tal medida. Embora, de acordo com a autora, o CEE em seu Parecer nº. 674, de 8 de novembro de 1995, tenha feito mais de dez recomendações à SEE, esta se posicionou favorável à reforma considerando que “[...] a reforma provocaria resultados positivos diante das possibilidades de racionalizar o uso dos recursos materiais e humanos, causando impacto na qualidade da escola e no fluxo escola” (ADRIÃO, 2006, p. 131).

A autora também faz menção aos conflitos gerados por essa medida, que a seu ver aconteceram devido ao conteúdo autoritário da reorganização:

Setores da sociedade civil organizada e escolas de todo o Estado manifestaram-se contrariamente à medida e, em alguns casos, tentaram suspendê-la por meio de medidas judiciais. Esse foi o caso da representação impetrada por um conjunto de educadores e pais de alunos de Ribeirão Preto junto à Promotoria da Infância e da Juventude daquela cidade. A representação aponta a ausência de consulta junto aos interessados, a precariedade das informações obtidas pelas comunidades escolares quanto ao impacto da reorganização em suas vidas, o desrespeito a escolas com comprovados índices de qualidade – de acordo com os critérios da própria SEE – e o não atendimento a algumas recomendações propostas pelo Conselho Estadual de Educação, dentre outros aspectos, como indicadores das conseqüências negativas que a reorganização poderia trazer para o ensino público paulista. (ADRIÃO, 2006, p. 135).

Nessa mesma direção, segue a análise de Faria (2001, p. 55)

A implantação do novo modelo pedagógico, considerada a mais polêmica das medidas de racionalização, teve na ausência de discussão nas bases, excluindo desse processo os diversos segmentos do magistério, pais, enfim, a sociedade em geral, o grande dificultador das ações. Tal medida, considerada autoritária e antidemocrática, promoveu o fechamento de cerca de 140 escolas paulistas, a dispensa de aproximadamente 30 mil professores admitidos em caráter temporário, separou crianças de uma mesma casa, além de aumentar as distâncias a serem percorridas pelos alunos. Tornou-se alvo das mais diversas manifestações de repúdio, abaixo-assinados, passeatas e ações judiciais, promovidos pelos diversos segmentos da sociedade na tentativa de reverter o programa.

Ainda, de acordo com o autor acima mencionado, havia receio por parte dos professores com a reorganização das escolas, pois muitos a vislumbravam como “estratégia dissimuladora” para a municipalização do ensino<sup>24</sup>.

Esse fato se confirmou nos anos seguintes quando a SEE, de acordo com Adrião (2006), passou a estimular explicitamente as parcerias com os municípios para o atendimento do ensino fundamental.

## **B) Municipalização do ensino**

Utilizando-se da Emenda Constitucional nº. 14/96, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF), “*a gestão Covas deflagrou o processo de municipalização do ensino fundamental, em parte facilitada pela separação do ensino fundamental em dois blocos, além de ser estimulada pelo CEE*” (ADRIÃO, 2006, p. 140).

A municipalização do ensino fundamental enquadrava-se na perspectiva da Secretaria de Educação em descentralizar a oferta do ensino de 1ª à 4ª série, isto é, em transferir para o município esse nível de ensino mediante a justificativa de “*melhorar a qualidade e a equidade do ensino fundamental público, por meio da ‘distribuição mais adequada de responsabilidade entre Estados e municípios’*” (ADRIÃO, 2006, p. 158).

Tanto Adrião (2006) como Ferreira (2006) alertam para os efeitos propagandísticos do governo em relação à verba destinada ao ensino fundamental pelo FUNDEF, que na verdade

---

<sup>24</sup> Conforme assinalado na seção anterior, a promulgação da LDBEN, prevendo a municipalização do ensino fundamental, ocorreu em 20 de dezembro de 1996, portanto um ano depois da reorganização das escolas estaduais paulistas.

eram insuficientes para garantir um ensino de qualidade, atendendo muito mais ao interesse do Estado em desobrigar-se da educação nesse nível de ensino repassando-a para os municípios, diminuindo o gigantismo da máquina administrativa.

Se a municipalização não atingiu tão diretamente as famílias dos alunos, atingiu com certeza os poderes locais e os profissionais da educação. Sem o repasse adequado de verbas e sem uma rede municipal para acompanhar e orientar o processo de ensino e aprendizagem como coordenadores, diretores e supervisores “*com experiência na área de política educacional que pudessem fazer frente às existentes na rede estadual de ensino*” (ADRIÃO, 2006, p. 164).

Segundo Ferreira (2006), a maioria dos municípios apenas repassava as verbas para os conglomerados de ensino do setor privado. Atesta a afirmativa, acima, o exemplo apresentado sobre o município de Charqueada-SP, que

[...] não possuía experiência, estrutura física ou pedagógica para gerir uma rede de escolas, por mínima que fosse, o serviço de capacitação de pessoal, organização das escolas e diretrizes pedagógicas foi terceirizado para uma empresa da área de ensino, o Objetivo”. (FERREIRA, 2006, p. 78).

Para o autor, esse fato demonstra o repasse das verbas públicas para o setor privado e “*a falta de compromisso da SEE/SP com a questão pedagógica, com a “qualidade” do ensino, com a progressão continuada e os ciclos*” (FERREIRA, 2006, p. 78).

Por outro lado, os profissionais de educação, especialmente os professores, foram diretamente afetados pela municipalização. Com a diminuição das salas de aulas estaduais muitos professores efetivos perderam suas classes e tiveram que se deslocar para unidades escolares mais distantes do local em que moravam, outros ficaram adidos “*obrigados a prestar serviço ao município e, quando não, deslocar-se de um município para o outro*” (FARIA, 2001, p. 56) e os ACTs – professores admitidos em caráter temporário – ficaram sem aulas.

Com relação a essa questão, o autor aponta a dispensa de aproximadamente 50 mil professores estaduais admitidos em caráter temporário. Alguns foram aproveitados pelas prefeituras, mas grande parte ficou desempregada “*ou passou a viver o drama da incerteza de sua militância profissional.*” (FERREIRA, 2006, p. 79)

Durante o período da municipalização a APEOESP e o Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo (UDEMO) junto com outras entidades e a comunidade denunciaram a truculência com que o processo estava ocorrendo;

denunciaram a falta de verba das prefeituras para arcar com o aumento de custos que a reforma representava para os cofres públicos municipais, e cobraram da SEE uma discussão ampla com a comunidade escolar e a sociedade. Porém a secretária se manteve surda a esses reclames.

### **C) Recuperação de férias**

Para resolver os problemas de evasão e repetência foi instituída a recuperação de férias em janeiro de 1997<sup>25</sup>. Os alunos encaminhados para a recuperação seriam agrupados em unidades-pólos definidas pelo Delegado de Ensino<sup>26</sup>.

Ficava a cargo das DEs e UEs a responsabilidade de elaborar os projetos de recuperação, avaliá-los e acompanhá-los. Cabia à UE, ainda, ao encaminhar os alunos para a recuperação selecionar os instrumentos de avaliação, indicar as insuficiências e os conteúdos a serem trabalhados durante a recuperação.

Ressalta-se, ainda, que num primeiro momento, a recuperação era feita por disciplina, isto é, o aluno em recuperação freqüentaria as aulas da(s) disciplina(s) em que ficou retido após o encerramento do ano letivo, de forma que o enfoque ocorria em torno dos conteúdos curriculares não aprendidos.

Nos primeiros anos, as aulas de recuperação, no mês de janeiro, podiam ser ministradas por qualquer professor efetivo e/ou ACT que manifestasse interesse devendo, para tanto, inscrever-se na DE, onde seriam atribuídas as aulas de recuperação. Por se tratar do período de férias, os professores que trabalhassem em janeiro receberiam um salário complementar. Também fazia parte desse projeto o treinamento técnico, durante dois dias, desses professores após a atribuição das aulas de recuperação.

O resultado alcançado pelos alunos em recuperação, especialmente no que diz respeito à aprovação dos mesmos, deveria ser acatado pelas unidades escolares, ouvido o Conselho de Classe/Série. Em caso de decisão contrária por parte do Conselho, deveriam encaminhar a decisão à DE e documentos que fundamentassem a decisão. Cabia também à UE julgar os pedidos de reconsideração, impetrados contra a avaliação escolar, alterando o resultado da

---

<sup>25</sup>Parecer CEE nº. 492/96 – autoriza a SEE a adotar as medidas necessárias que permitam promover uma nova oportunidade de recuperação e avaliação no período das férias escolares; Resolução SE nº. 183, de 17-12-1996 – dispõe sobre os estudos de recuperação e avaliação nas férias escolares.

<sup>26</sup>De acordo com o Decreto 43.938, de 09-04-1999, a denominação Delegado de Ensino foi alterada para Dirigente Regional de Ensino em função da reestruturação das Delegacias de Ensino. Essa questão será discutida mais adiante.

avaliação dos alunos. Essas medidas, segundo Adrião (2006), geraram descontentamentos e uma série de recursos foi impetrada junto ao CEE pelas entidades sindicais

Porém, a partir de janeiro de 2000, a recuperação de férias foi reorganizada e as aulas passaram a ser atribuídas somente para professores ACTs, e a seleção de conteúdos passou a ser feita pela equipe pedagógica da SEE.

A mudança no processo de recuperação visava desenvolver, a partir de projetos, competências e habilidades com uma temática comum a todas as disciplinas, abandonando-se a ênfase nos conteúdos disciplinares específicos.

Os professores contratados para desenvolver o projeto “Recuperação de Férias” passaram a receber treinamento mais intenso das equipes das Oficinas Pedagógicas que, por sua vez, recebiam treinamento da CENP específico para o desenvolvimento do projeto. A partir desse momento coube às escolas o papel de cumprir as determinações provenientes da SEE que, ao afastar os professores efetivos do processo de recuperação, eliminou a possibilidade de resistências do corpo docente da UE ao projeto.

#### **D) Regime de progressão continuada e os ciclos escolares**

Dando continuidade à proposta educacional da SEE de acabar com a evasão e repetência nas escolas públicas paulistas foi implantada, em janeiro de 1998, no ensino fundamental, a progressão continuada<sup>27</sup> em dois ciclos – o ciclo I: da 1ª à 4ª séries e o ciclo II: da 5ª à 8ª séries, com retenção dos alunos, por uma única vez, sem condições de prosseguimento de estudos no último ano de cada ciclo, isto é, na 4ª e 8ª séries.

De acordo com Ferreira (2006), o CEE também era favorável a essa medida, pois via nessa estratégia a possibilidade de universalizar a educação básica, garantir o acesso e permanência da criança na escola, regular o fluxo dos alunos com defasagem idade/série e propiciar qualidade de ensino, além de ir ao encontro de uma escola produtiva e de colocar o país na marcha da competitividade e do crescimento econômico.

Considerava também que toda criança é capaz de aprender, e os ciclos em progressão continuada fortaleciam o preceito da escola inclusiva, respeitando o ritmo de aprendizagem de cada aluno, que é contínuo e progressivo.

Na “promoção automática”, como ficou conhecida a progressão continuada, o único elemento de retenção do aluno, antes da finalização do ciclo, era a frequência abaixo dos 75% como determina a LDBEN 9394/96.

---

<sup>27</sup>Resolução SE de 04-08-1997 homologa a Deliberação CEE nº. 09/1997 que instituiu no sistema de Ensino do Estado de São Paulo o regime de progressão continuada, no ensino fundamental, com duração de oito anos.

Do ponto de vista da racionalidade econômica, a progressão continuada atendia aos objetivos da SEE ao reduzir a padrões muito baixos as taxas de evasão e repetência<sup>28</sup>, diminuindo os custos e gastos com a educação pública.

Conforme assinalava a própria CEE

[...] a repetência constitui um pernicioso ‘ralo’ por onde são desperdiçados preciosos recursos financeiros da educação. O custo correspondente a um ano de escolaridade de um aluno reprovado é simplesmente um dinheiro perdido. (DELIBERAÇÃO CEE 9/97, p. 825).

Por outro lado, essa medida, segundo Dias (2004), não foi acompanhada de investimento, apenas de reestruturação do existente e de pura reforma pedagógica. Assim, a SEE desconsiderava a orientação de especialistas, que prescrevia que a progressão continuada, ao contrário de ser “*econômica e prática*”, exigia ainda mais investimento.

No que tange à qualidade de ensino da escola pública, insistentemente reivindicada pela sociedade e prometida nas campanhas eleitorais e nos discursos dos governantes, a progressão continuada, ao provocar “*um aligeiramento tanto dos conteúdos como da passagem das crianças e jovens pela escola*” (FERREIRA, 2006, p. 106), não atingiu seus objetivos e contribuiu para aumentar o índice dos chamados analfabetos funcionais como ficaram conhecidos os indivíduos que, embora tenham escolaridade, não são capazes de efetuar as operações básicas de matemática como somar, subtrair, multiplicar e dividir, assim como não são capazes de ler, escrever e interpretar pequenos textos com informações de nosso cotidiano.

Compreendendo a qualidade de ensino “*não somente como acesso [e permanência] à escola, mas apropriação pelas crianças e jovens de todo o conhecimento social, historicamente produzido para o exercício pleno de cidadania*” (FERREIRA, 2006, p. 95), é válido supor que a progressão continuada, ao invés de incluir, está provocando um processo de exclusão cultural.

Outra crítica feita à progressão continuada assenta-se na maneira como ela foi implantada: sem discussão com a rede pública escolar e com as entidades vinculadas às questões educacionais como sindicatos e universidades. Sem discussão com os pais e alunos,

---

<sup>28</sup>Ao final de 1995 a rede pública estadual paulista aprovava, em média, apenas 79,2% dos alunos do ensino fundamental. Em 1997, esse índice era de 90,8% e, em 2000, de 91%. No Ensino Médio, foram aprovados, em 1995, 70,6% dos alunos; em 2000, 80,7%. A evasão no ensino fundamental, que atingia 9,1% dos alunos em 1995, caiu para 4,7% em 2000. No ensino médio, 21,2% abandonavam a escola em 1995; em 2000, esse índice estava reduzido a 12,1%. Disponível em: <[http:// drhu.edunet.sp.gov.br/site\\_secretario/secretários/séc\\_18.asp](http://drhu.edunet.sp.gov.br/site_secretario/secretarios/séc_18.asp)>. Acesso realizado em novembro de 2007.

a progressão continuada serviu apenas para mascarar os problemas da educação ao inverter “as causas reais de repetência e evasão na rede oficial de ensino. [...] Vale dizer, os efeitos (repetência e evasão) passaram a ser tomados como causa (exploração econômica) da exclusão escolar e social” (FERREIRA, 2006, p. 110).

Corroborar com a crítica acima o estudo de Dias (2004, p. 64-65)

[...] a Indicação CEE nº. 8 de 1997<sup>29</sup> recomendava ainda para amenizar a resistência dos profissionais da educação e das famílias, uma ampla discussão com toda a rede escolar e a comunidade.

[...] É importante registrar que a mudança pretendida, conta com a adesão e apoio de amplos setores da comunidade educacional. Não há que se iludir, entretanto, de que não haverá resistências sob a alegação apressada e sem fundamento de que se estará implantando a promoção automática, ou a abolição da reprovação, com conseqüente rebaixamento da qualidade de ensino. Para minimizar os efeitos perturbadores desse tipo de reação será necessária, antes de mais nada, a formulação de um projeto muito bem estruturado, com ampla participação da comunidade e amplo esclarecimento a toda a população.

[...] O CEE aprovou por unanimidade esta Indicação com a ressalva de que antes de sua implantação ocorresse debate sobre a progressão continuada. Contudo, o esclarecimento à população de fato não ocorreu e nem havia grande apoio ou adesão da comunidade escolar como foi dito. A aprovação da Deliberação CEE nº. 9 de 1997 acabou por ignorar o postulado fundamental desta Indicação e os professores e comunidade tiveram que aceitar uma política educacional imposta de cima para baixo.

### **E) Classes de aceleração e correção do fluxo escolar**

Como parte das mudanças no padrão de gestão a SEE implantou o Projeto Reorganização da Trajetória Escolar – Classes de Aceleração<sup>30</sup>, a partir de 1996. Esse projeto foi desenvolvido com o objetivo de ajustar o aluno com defasagem de idade/série à série mais compatível com seu grupo etário, corrigindo o fluxo idade/série. As classes de Aceleração funcionavam com no mínimo 20 e no máximo 25 alunos e se aplicaria a alunos com mais de dois anos de defasagem por série. Inicialmente, o projeto foi aplicado nas séries iniciais – 1ª a 4ª séries – sendo posteriormente ampliada para o segundo ciclo do ensino fundamental, isto é, de 5ª a 8ª séries.

Estruturado nos princípios de aprender a aprender, o projeto classes de aceleração propunha o ensino através de metodologias diferentes, e a ênfase na avaliação se voltava para a aquisição de competências e habilidades. Para isto, a SEE investiu em material didático

<sup>29</sup> Indicação CEE nº. 8/97, anexa à Deliberação CEE 9/97.

<sup>30</sup> Resolução SE, de 13-05-1996 homologa Parecer CEE nº. 170/96, que autoriza a Secretaria da Educação a implantar o Projeto de Reorganização Escolar do Ensino Fundamental - Classes de Aceleração; Resolução SE nº. 77 de, 03-07-1996, dispõe sobre as Classes de Aceleração na Rede Estadual de Ensino.

específico e no treinamento de professores através das Orientações Técnicas (OTs) realizadas pelos Assistentes Técnicos Pedagógicos (ATPs).

A crítica que os professores fizeram a esse projeto foi, mais uma vez, a de se abandonar o ensino de conteúdos não possibilitando a aquisição de conhecimentos necessários para que os alunos prosseguissem com os estudos nas séries ou níveis subseqüentes, embora fossem promovidos.

As conclusões apresentadas por Bahia (2004) em um estudo sobre classes de aceleração atestam a falta de garantia da qualidade de ensino, o que a leva a considerar que o que tem ocorrido na escola hoje é

[...] muito mais à promoção de uma reclusão dos excluídos do que a inclusão nos sistemas de ensino. [...] A exclusão permanece “na” escola, os alunos estão inseridos, mas não pertencem a ela. Estão excluídos dos saberes escolares e do direito de se qualificarem para o enfrentamento de um mercado competitivo, em busca de condições mais adequadas para uma vida mais digna. (BAHIA, 2004, p.10). (grifo nosso).

#### **F) Programa de formação continuada: capacitação de gestores**

Através do programa Circuito Gestão, que não possui ato legal de criação, a SEE, visando preparar a equipe técnica de apoio pedagógico, programou cursos descentralizados de capacitação de gestores para toda a rede envolvendo por etapas: coordenadores pedagógicos, vice-diretores, diretores, ATPs e supervisores.

Tais cursos previam, dentro dos objetivos de formação continuada, antes de tudo preparar esses profissionais para a mudança nos padrões de gestão voltados para atender ao “cidadão-cliente”, como passou a ser denominada a população usuária dos serviços públicos.

Assim, a escola deveria adaptar-se às transformações que ocorriam no mundo globalizado atendendo à exigência de formar um novo “cidadão” capaz de responder e adaptar-se rapidamente às exigências do mundo moderno do trabalho comandado pela revolução tecnológica em constante transformação.

#### **G) Sistema de avaliação do rendimento escolar de São Paulo (SARESP)**

Para completar a “*revolução na produtividade dos recursos públicos*”, na área educacional, foi implantado em 1996 o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – o SARESP<sup>31</sup>, que além de avaliar a aprendizagem dos alunos se constituiu, a exemplo do Provão, numa avaliação da unidade escolar.

<sup>31</sup>Resolução SE 27, de 29-03-1996 – Dispõe sobre o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar de São Paulo.

Com base nos resultados obtidos pelos alunos no exame do SARESP as escolas, a partir de 2001, passaram a ser classificadas por cores: azul para as escolas que tivessem um excelente desempenho, isto é, que estivesse acima da média do Estado; verde para as escolas que tivessem um desempenho dentro da média do Estado; amarelo para as escolas que ficassem abaixo da média do Estado; laranja para aquelas que ficassem muito abaixo da média do Estado e vermelho para as escolas consideradas sofríveis, isto é, as piores escolas. Além dessa classificação a Secretaria propôs, ainda, a identificação de cada Unidade Escolar (UE) com uma tarja na cor referente ao seu desempenho no SARESP.

Essa medida levou a APEOESP a uma representação junto ao Ministério Público em 2001, contra a classificação das escolas em cores, anunciada pela então secretária Rose Neubauer. O sindicato conseguiu evitar que as escolas recebessem tarjas coloridas, de acordo com sua avaliação.

Segundo Adrião (2006), a divulgação dos resultados obtidos no SARESP, entre as equipes das escolas, pela diretoria de ensino à qual estavam jurisdicionadas, acabou incitando a competitividade escolar ao estimular a comparação e a disputa como forma de induzir melhorias, embora não houvesse nos documentos menção explícita a essa estratégia.

Além disso, as melhores escolas foram premiadas com viagens e verbas para desenvolver projetos elaborados na unidade escolar. Estava implantada a lógica da competição do mercado nas escolas: as mais eficientes e eficazes ganhavam mais e as menos eficientes e eficazes ganhavam menos. Vale lembrar o peso do resultado do SARESP para a distribuição do bônus mérito como forma complementar do salário ou, como ficou conhecido entre os funcionários da SEE, o décimo quarto salário.

Ao implantar a avaliação sistemática, a recompensa do desempenho, a capacitação permanente e a competição administrativa, diferenciando-se na forma de exercer o controle que deixa de ser feito sobre o processo e passa a ser feito sobre o resultado, o Estado pode punir os “responsáveis” quando seus objetivos não foram alcançados e premiar os que atingiram os objetivos estipulados centralmente pela SEE.

Isso gerou um “mal-estar” na comunidade escolar. Qual o aluno que quer estudar numa escola ruim? Qual o professor, qual o diretor ou outros funcionários que querem trabalhar numa escola ruim? Qual o pai ou mãe que quer matricular seu filho na escola discriminada pela própria Secretaria de Estado de Educação? Esse sistema criou uma lógica perversa: onde mais se precisava de investimentos, de incentivo, de recursos e apoio didático-pedagógicos como resposta era o lócus da punição.

O SARESP serviu mais uma vez para demonstrar que a avaliação institucional era realizada de forma centralizada, e ao realizar a

[...] avaliação institucional de forma centralizada a Secretaria de Educação induz as escolas a adotar um modelo pedagógico que seja pertinente a este modelo de avaliação. As escolas que não enquadrarem no modelo, conseqüentemente terão dificuldades na avaliação. A avaliação institucional pode ser um instrumento válido para um diagnóstico do sistema, como também pode coibir a criatividade e autonomia das escolas. (ROSSI, 2000, p. 83).

#### **H) Reestruturação da SEE: extinção de DREs e DEs**

Essa reorientação que remeteu à extinção das DREs<sup>32</sup> e à reorganização e fechamentos de algumas das DEs<sup>33</sup> será explorada com maior densidade, uma vez que se trata do ponto chave de nossa investigação. Interessa-nos mais de perto o processo de fechamento e reabertura da DE de Penápolis, como será visto na próxima seção.

Neste momento tratar-se-á da extinção das Divisões Regionais de Ensino e reestruturação das Delegacias de Ensino, o que acarretou a extinção de quase 40% desses órgãos em todo o Estado. As Delegacias de Ensino reestruturadas passaram a ser denominadas Diretorias de Ensino.

Como parte do programa de governo de reestruturação da rede, que visava enxugar a máquina estatal para torná-la “*mais leve, ágil, flexível, eficiente e moderna*”, estava prevista a extinção de órgãos intermediários entre a SEE e as escolas com o objetivo de eliminar a duplicidade na execução das tarefas, entendida como superposição de atribuições e competências entre os órgãos administrativos regionais.

Além disso, “*seria necessário reorganizar a Secretaria da Educação*<sup>34</sup> *objetivando a ‘descentralização da execução de suas ações’, buscando ‘encurtar distâncias decisórias’*” (ADRIÃO, 2006, p.126).

De acordo com Borges (2001), a organização da Secretaria era terrivelmente centralizada e antidemocrática. A estruturação dessa instituição deu-se com o Decreto 7510/76, o qual tinha como fundamento, já em seu preâmbulo, o Ato Institucional nº. 8, do Supremo Comando da Revolução de 1964.

<sup>32</sup> Decreto nº. 39.902, de 01-01-1995 altera os Decretos nº. 7510, de 29 de janeiro de 1976, e 17.329, de 14 de julho de 1981, reorganiza os órgãos regionais e dá providências correlatas.

<sup>33</sup> Decreto nº. 43.948, de 09-04-1999 dispõe sobre a alteração da denominação e a reorganização das Delegacias de Ensino, da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas

<sup>34</sup> O anexo I mostra que, apesar das reformas feitas na estrutura da SEE seu organograma continua pautado no Decreto 7510/76. Já os anexos II, III e IV mostram as DREs e DEs, em 1976, 1995 e 1999 respectivamente.

Para o autor, no governo Montoro ou nos seguintes, essa estrutura poderia ter sido

[...] reduzido a três níveis: Gabinete Central, Órgãos Regionais (Delegacias ou Diretorias) e Escolas, com eliminação de dois níveis de mera passagem de documentação e geração de gastos desnecessários (coordenadorias e divisões regionais), conforme propunham estudos da época, elaborados pela FUNDAP (Fundação de Desenvolvimento da Administração Pública). (BORGES, 2001, p. 335).

Nesse sentido, a primeira medida na gestão Covas/Rose foi a extinção das 18 Divisões Regionais de Ensino (DREs), em 1º de janeiro de 1995. A extinção desses órgãos não afetou diretamente as escolas, já que foram criados em 1968 com a finalidade de intermediar as Delegacias de Ensino e a Secretaria de Educação. A maior parte de suas funções e funcionários foram redistribuídos entre os órgãos da SEE, como as Coordenadorias de Ensino e DEs.

Por outro lado, como salienta Borges (2001), a nomeação dos diretores regionais devia-se em grande parte ao arranjo político local e ou regional: deputados, prefeitos e vereadores escolhiam o nome de um funcionário de carreira do magistério para que depois de sufragados pelo Secretário fossem levados ao governador para a nomeação.

Vistos como órgãos meramente burocráticos que serviam para empregos eleitoreiros e muitas vezes para “vigiar” as delegacias e escolas, a extinção das DREs não causou nenhum celeuma na comunidade escolar. Pelo contrário, sua extinção era dada como tardia. Entretanto, como era um espaço de disputa política local ou regional, sua extinção

[...] causou alguns problemas político-partidários nas regiões onde se instalavam as respectivas Divisões. A passagem do poder das Divisões Regionais às respectivas Delegacias de Ensino estremeceu os partidos-políticos locais, mas gerou poucos problemas técnicos. A mudança das Divisões Regionais de Ensino para as Delegacias de Ensino foi tranqüila, pois estas de certa forma estavam preparadas tecnicamente para absorver os trabalhos realizados pelas Divisões Regionais, que atuavam muito mais na parte política, burocrática e administrativa do que pedagógica. (ROSSI, 2000, p. 55).

Todavia a reorganização das Delegacias de Ensino no segundo mandato de Covas, que teve como finalidade principal o enxugamento da máquina estatal para contenção de gastos da SEE através da extinção de DEs, como será visto adiante, não ocorreu sem traumas para as localidades afetadas por essa medida, muito embora as delegacias também estivessem vinculadas à influência do poder político local servindo para dar sustentação ao governo estadual garantindo, assim, a hegemonia do bloco político que ocupava o poder.

Em conformidade com Quaglio (2006), as Delegacias de Ensino foram criadas em decorrência da aprovação da Lei da Reforma do Ensino de 1º. e 2º. Graus (Lei nº. 5692/71 - Federal) quando o Governo do Estado de São Paulo tomou uma série de medidas com o fim de propiciar as condições para sua implantação e implementação.

Ainda segundo Quaglio (2006), tais medidas assinadas pelo governador Paulo Egydio Martins e expressas no Decreto 7.510, de 29 de janeiro de 1976, publicado no Diário Oficial em 30 de janeiro do mesmo ano, reorganizaram SEE agrupando os 572 municípios do Estado em duas grandes regiões administrativas correspondentes à Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo (COGSP) e à Coordenadoria de Ensino do Interior (CEI), às quais se subordinavam 18 Divisões Regionais de Ensino. Estas tinham a função de disseminar e implementar as diretrizes elaboradas pelos órgãos centrais, executando a política educacional básica da SEE, supervisionando e prestando assistência técnica e administrativa às 103 Delegacias de Ensino que estavam, de acordo com sua localização geográfica, sob sua jurisdição (anexo II).

Observando o organograma (anexo I) da SEE verifica-se que as Delegacias de Ensino constituem o elo entre as escolas e a SEE exercendo em nível sub-regional um importante papel ao atuarem diretamente sobre as escolas a elas subordinadas.

[...] Isto porque, por mais diversificados que fossem os órgãos superiores da Secretaria era para as Delegacias de Ensino que convergiam às diretrizes e normas de apoio para chegarem até as Unidades Escolares. Também eram as Delegacias de Ensino que recebiam as primeiras solicitações das necessidades específicas da cada escola, as quais deveriam exercer a atenção imediata para a solução ou encaminhamento aos órgãos competentes. (QUAGLIO, 2006, p. 3).

Assim, o artigo 77 do Decreto 7.510/76 estabelecia para as Delegacias de Ensino as seguintes atribuições, em sua área territorial de atuação:

- I- coordenar e supervisionar o planejamento e a execução de atividades administrativo-pedagógicas nas unidades escolares estaduais de 1º e 2º Graus, Educação Pré-Escolar, Educação Especial e de Ensino Supletivo;
- II- supervisionar, prestar assistência técnica e fiscalizar as escolas municipais e particulares, nas áreas de 1º e 2º Graus, Educação Pré-Escolar, Educação Especial e de Ensino Supletivo;
- III- verificar as condições para autorização e funcionamento dos estabelecimentos estaduais municipais e particulares de Ensino de 1º e 2º Graus, Educação Pré-Escolar, Educação Especial e de Ensino Supletivo;

IV- acompanhar o funcionamento das instituições auxiliares das escolas bem como a obtenção e aplicação dos recursos;

V- assegurar a execução dos serviços da Assistência ao Escolar;

VI- verificar o cumprimento dos Regimentos Escolares dos estabelecimentos estaduais, municipais e particulares;

VII- realizar os trabalhos necessários ao controle das atividades administrativas e pedagógicas da sede, das escolas e das instituições auxiliares;

VIII- analisar propostas de novas habilitações profissionais e emitir parecer sobre as mesmas;

IX- diligenciar junto ao órgão local do Ministério da Educação e Cultura sobre diplomas e certificados encaminhados para registro.

Para a execução de suas funções as Delegacias de Ensino foram estruturadas com uma equipe técnico-pedagógico-administrativa. Cabiam à Supervisão pedagógica as seguintes atribuições:

I – na área curricular: a) implementar o macro-currículo, redefinindo os ajustamentos em termos das condições locais; b) adequar os mecanismos de acompanhamento, avaliação e controle às peculiaridades locais; c) assegurar a retro-informação ao planejamento curricular; d) aplicar instrumentos de análise para avaliar o desempenho do pessoal das escolas no que se refere aos aspectos pedagógicos; e) informar ou elaborar propostas de diretrizes para avaliação do processo ensino-aprendizagem nas unidades escolares; f) sugerir medidas para a melhoria da produtividade escolar; g) selecionar e oferecer material de instrução aos docentes; h) estudar os currículos das novas habilitações propostas pelos estabelecimentos de ensino; i)acompanhar o cumprimento do currículo das habilitações existentes, bem como o desenvolvimento das atividades dos estágios; j)diagnosticar as necessidades de aperfeiçoamento e atualização dos professores e sugerir medidas para atendê-las; l) assegurar o fluxo de comunicações entre as atividades de supervisão e entre as de Orientação Educacional; m) estabelecer articulação entre os serviços de currículos e os demais serviços afetos à Delegacia de Ensino; n) assistir o Delegado de Ensino na programação global e nas tarefas de: organização escolar; atendimento da demanda; entrosagem e inter-complementariedade de recursos; recrutamento, seleção e treinamento do pessoal;

II – na área administrativa: a) supervisionar os estabelecimentos de ensino e verificar a observância dos respectivos Regimentos Escolares; b) garantir a integração do sistema

estadual em seus aspectos administrativos, fazendo observar o cumprimento das normas legais e das determinações dos órgãos superiores; c) aplicar instrumentos de análise para avaliar o desempenho do pessoal das escolas no que se refere aos aspectos administrativos; d) atuar junto aos Diretores e Secretários de Estabelecimentos de Ensino no sentido de racionalizar os serviços burocráticos; e) manter os estabelecimentos de ensino informados das diretrizes e determinações superiores e assistir os Diretores na interpretação dos textos legais; f) acompanhar e assistir os programas de integração escola-comunidade; g) analisar os estatutos das instituições auxiliares das escolas, verificar a sua observância e controlar a execução de seus programas; h) examinar as condições físicas do ambiente escolar, dos implementos e do instrumental utilizados, tendo em vista a higiene e a segurança do trabalho escolar; i) sugerir medidas para a revisão do prédio escolar, bem como para a renovação, reparo e aquisição do equipamento; j) opinar quanto à redistribuição da rede física, a sua entrosagem e inter-complementariedade; l) orientar a matrícula de acordo com as instruções fixadas pelo Delegado de Ensino m) orientar e analisar o levantamento de dados estatísticos sobre as escolas; n) constatar e analisar problemas de repetência e evasão escolares e formular soluções; o) opinar quanto à mudança da sede do exercício, permuta, transferência e substituição do pessoal em casos não sujeitos à regulamentação própria; p) examinar e visar documentos dos servidores e da vida escolar do aluno, bem como os livros e registros do estabelecimento de ensino; q) sugerir medidas para o bom funcionamento das escolas sob sua supervisão; r) opinar sobre o recrutamento, seleção e treinamento de pessoal pertencente aos estabelecimentos de ensino.

Já as atribuições das Seções de Administração das Delegacias de Ensino dividiam-se em:

I - por meio dos Setores de Expediente e Pessoal: a) receber, registrar, classificar, autuar e controlar a distribuição de papéis e processos; b) informar sobre a localização de processos e papéis; c) preparar o expediente da Delegacia; d) expedir processos e papéis; e) providenciar cópias de documentos em geral; f) registrar e controlar a frequência mensal; g) expedir atestados e preparar certidões relacionadas com a frequência de servidores;

II - por meio dos Setores de Vida Escolar: a) verificar os históricos escolares, guias de transferências e documentos afins, com base nos currículos das escolas e encaminhar ao Delegado de Ensino os casos suspeitos de irregularidade; b) organizar arquivo específico de currículos antigos e atuais das escolas, inclusive das extintas; c) orientar a organização dos

prontuários de alunos, de acordo com os modelos estabelecidos; d) orientar os estabelecimentos acerca da escrituração necessária a regularidade da vida escolar do aluno; e) orientar as atividades referentes a matrículas, transferências, expedição de certificados e diplomas, e outras afins; f) verificar, em relação aos exames e cursos supletivos, a regularidade concernente à expedição de atestados da eliminação de disciplinas e de certificados de conclusão de cursos; g) receber os documentos que instruem a expedição de diplomas, verificá-los e tomar as providências necessárias ao respectivo registro; h) controlar, periodicamente, o estoque de certificados nos estabelecimentos e as atividades de expedição; i) organizar o arquivo de resultados finais dos alunos regularmente matriculados nas escolas, tomando por base o ano de 1974; j) verificar o cumprimento das normas e prazos para tramitação dos documentos relativos a alunos, para fins de processamento eletrônico de dados;

III - por meio dos Setores de Adiantamentos: a) programar as despesas por adiantamentos; b) atender a requisições de recursos financeiros e zelar pela distribuição adequada dos mesmos; c) examinar os documentos comprobatórios da despesa e providenciar os respectivos pagamentos; d) emitir cheques para a realização de pagamento de despesas feitas por adiantamento; e) manter registros necessários a demonstração das disponibilidades e dos recursos financeiros utilizados; f) prestar contas dos pagamentos efetuados; g) acompanhar as gestões financeiras das instituições auxiliares dos estabelecimentos de ensino, bem como orientar as atividades de arrecadação de fundos ou recebimento de subvenções;

IV - por meio dos Setores de Atividades Complementares: a) registrar e controlar o material de consumo recebido e expedido; b) levantar as necessidades de material da sede e das escolas e proceder a distribuição e redistribuição, quando for o caso; c) orientar, acompanhar e controlar: a reorganização dos inventários; a identificação dos móveis, máquinas e equipamentos; o arquivamento dos documentos que acompanhavam os bens patrimoniais, d) manter vigilância no edifício e instalações da sede e onde lhe for determinado; e) manter a limpeza interna e externa do edifício e instalações de sede; f) executar os serviços de portaria, comunicações telefônicas, bem como os de copa; g) providenciar a conservação das instalações elétricas, hidráulicas, de gás ou outras do edifício da sede e de outros locais que lhe forem determinados; h) providenciar o emplacamento e o licenciamento dos veículos oficiais; i) distribuir os veículos oficiais pelos usuários; j) guardar os veículos oficiais; l)

realizar o controle do uso e das condições dos veículos oficiais pelos usuários; m) elaborar escalas de serviços de manutenção das baterias, acessórios e sobressalentes.

Como se observa, as DEs são órgãos executores das políticas educacionais elaboradas pela SEE com pouca – ou sem nenhuma – autonomia, e sempre estiveram entre as demandas locais (comunidade escolar e poder municipal) e as exigências do poder central (Estado).

É importante registrar que sua criação ocorre em um contexto histórico ditatorial com pouco espaço para questionar as ordens determinadas pelos órgãos superiores ou reivindicar uma participação maior nos processos decisórios. O que poderia ser interpretado como um processo de descentralização foi na realidade um processo de desconcentração onde cabia às instâncias inferiores executarem as tarefas determinadas centralmente.

De acordo com Almeida (1989, p.79), é muito provável que o Decreto 7.510/76 siga as orientações do “*Decreto Lei n.º. 200/67, que organiza a Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa*”. Tal Decreto teve como princípios fundamentais o planejamento, a coordenação, a descentralização e a delegação de competência, sendo que os últimos objetivavam liberar a estrutura central de direção “*das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos para concentra-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle*” (ALMEIDA, 1989, p. 79).

Em 1987, no governo de Franco Montoro, as Delegacias de Ensino foram transformadas em unidades de despesa, com o Decreto 26.978/87, sob a alegação de favorecerem, com essa medida, as unidades escolares.

Para Almeida (1989) ocorreu assim uma descentralização financeiro-orçamentária da SEE que atendia ao mesmo objetivo do Decreto 7.510/76, isto é, garantir a racionalidade da máquina administrativa e a centralização das decisões relativas ao sistema financeiro-orçamentário da SEE.

Embora considere que a medida tenha aspectos positivos como o de acelerar a liberação de verbas para as escolas atendendo às suas necessidades mais rapidamente, a autora conclui que

[...] o que houve, foi a mera deslocação de competências, antes delegada ao Diretor Regional, e, agora atribuído ao Delegado de Ensino. (p.80).

[...] [o que] trouxe maior poder aos Delegados de Ensino, pois decidir sobre o uso de recursos financeiros é, sem dúvida, exercer poder. (ALMEIDA, 1989, p. 93).

Outro importante aspecto a salientar em relação às DEs era a forma de preenchimento do cargo de Delegado de Ensino. Assim como os diretores regionais, os delegados de ensino

eram nomeados por indicação política, isto é, sua nomeação ocorria em função de arranjo político, conforme explicitado anteriormente.

Tal prática não é nova na história da educação paulista. Desde o início da República as nomeações dos cargos na área educacional

[...] eram regidas por normas que não se baseavam em princípios racionais de seleção dos mais capazes, profissionalmente falando. Esse fato possibilitava os apadrinhamentos de ordem política ou simplesmente pessoal dos Diretores das unidades. (NASCIMENTO, 1980, p. 221).

Nascimento (1980) aponta que, mesmo com as reformas e tentativas de burocratização, meritocratização, no início da República, os apadrinhamentos continuavam acontecendo. Um exemplo, desse período, pode ser a reforma de 1920, que implantou medidas de racionalização administrativa criando as Delegacias Regionais de Ensino com o objetivo de diminuir a interferência político-partidária nos serviços do ensino vinculando as nomeações dos Delegados entre profissionais de ensino. Entretanto, de acordo com a autora, esse processo “[...] se ressentiu mais tarde, da ingerência repetida e absorvente dos mandões políticos locais” (NASCIMENTO, 1980, p. 229).

Em 1995, com a eleição de Mário Covas, o discurso a favor do fortalecimento e autonomia das Delegacias de Ensino pode ser sentido logo no primeiro dia do seu governo com a extinção das Divisões Regionais de Ensino (anexo III).

Outra medida que contribuiu para a crença nesse discurso foi a realização de concurso público para ocupação do cargo de delegado de ensino, com provas e apresentação de projetos pelos interessados no cargo.

Embora a manutenção de lista tríplice entre os aprovados para escolha do governador abrisse espaço para as indicações políticas, diminuía, com certeza, a pressão da política local na nomeação do Delegado de Ensino.

Nessa perspectiva, como primeiras medidas, a extinção das DREs e a promoção da seleção para indicação dos então Delegados de Ensino, reestruturando a forma como estas funções eram preenchidas, causaram impacto na rede pública estadual de ensino de São Paulo. O anunciado no discurso era a democratização do processo de escolha dos delegados de ensino. No entanto, essa medida veio para garantir a legitimidade do projeto da própria SE, de tal sorte que as medidas do projeto a ser implantado assim ocorressem com a menor resistência possível. Merece destaque a própria norma legal que tratava sobre o processo de seleção que, ao insistir no tema do fortalecimento da autonomia das Diretorias de Ensino, dispunha que a seleção dos candidatos exigiria dos nomeados uma adesão ao programa de governo, já apresentando, portanto, embora não de forma explícita, o que

caberia a estas instâncias, estabelecendo aí um contraditório. No modelo de gestão para as Diretorias de Ensino, está implícita a intencionalidade pelo apoio às ações desencadeadas pela SEESP. (TAVARES, 2004, p. 7).

Se, como afirma Tavares (2004), ficava implícita no modelo de gestão das Delegacias de Ensino a condição primeira de apoio ao projeto do governo, no decorrer da gestão do PSDB na SEE essa condição tornava-se cada vez mais inteligível na medida em que

[...] as vozes discordantes foram praticamente eliminadas desses cargos, sendo as substituições dos “escolhidos por mérito” já no ano seguinte à seleção escolhidos por “conveniências da Administração”, e cujo critério de permanência no mais alto cargo da carreira educacional passa a ser, como historicamente foi, concordância ou adesão pacífica e silenciosa com os projetos em execução pelo governo, e pelo PSDB no governo. (ADRIÃO, 2006, p. 128).

Diante da constatação de que caberia às Delegacias de Ensino o cumprimento do que já estava decidido pela SEE – em vez de distribuir prerrogativas, reservava para si o controle e a avaliação, assegurando a continuidade da centralização das decisões – por que ocorreria então o processo de seleção de delegados de ensino e a apresentação de propostas por parte dos candidatos?

Parece que uma seleção mais técnica podia oferecer menos resistência aos projetos da SE, além de quebrar, pelo menos parcialmente, o vínculo entre os delegados e políticos locais, assegurando “*a continuidade das inovações que a SE viria a anunciar em seguida, pois caberia a eles [delegados] liderar a implementação das mesmas*” (OLIVEIRA, 1999, p. 81).

Ainda referente à questão de seleção do delegado, de acordo com a autora estava prevista também uma avaliação da comunidade e SEE, “*dos Delegados após dois anos de mandato, mas esta avaliação não ocorreria até o final do período estudado*” (OLIVEIRA, 1999, p. 81). Não ocorreu novamente o processo de seleção dos mesmos, voltando-se às práticas tradicionais.

No decorrer dos anos observa-se que, entre um e outro governo, as DEs foram lentamente fortalecidas através de medidas que ora descentralizavam, ora desconcentravam funções e recursos, que sempre foram escassos para atender às necessidades tanto da própria DE com das escolas. Tais medidas podem ter contribuído para racionalizar os gastos do Estado, porém não foram suficientes para modificar a estrutura centralizada e autoritária da SEE.

Em relação ao governo Covas, constata-se que, durante a gestão de Rose à frente da SEE, os projetos implantados pela rede estadual se caracterizavam pelo centralismo das decisões e desconsideração até mesmo das orientações do CEE.

Diante da postura irredutível de dialogar com os diversos segmentos que representam a educação como sindicatos, pais e alunos, a secretária se recusou a ouvir, também, aqueles que “estão na ponta da linha” como executores finais das propostas apresentadas, desconsiderando a experiência acumulada em anos de luta pela categoria do magistério em busca de uma escola pública gratuita e de qualidade para todos. Sentindo-se excluídos das esferas de decisão dos projetos que alteraram as relações cotidianas no espaço escolar; sentindo que as experiências acumuladas ao longo de toda uma vida no magistério para nada serviam, professores e diretores se dividiam pelos corredores e salas de aulas das escolas entre a apatia e a revolta expressa na resistência às mudanças.

Conforme observou Bahia (2004, p. 9),

[...] a resistência ou mesmo o descontentamento por parte de muitos professores frente às novas propostas de uma nova administração se justificam, porque não se sentem respeitados enquanto profissionais que poderiam ser consultados sobre suas necessidades e expectativas, ou mesmo, sobre o trabalho que vinham desenvolvendo – parece-nos que ficam com a sensação de que o que estavam fazendo *não era bom, certo ou relevante*, porque se fosse, não seria interrompido. (grifo da autora).

O autoritarismo com que todas essas medidas foram implantadas pela SEE foi constantemente denunciado pelos sindicatos vinculados às categorias de profissionais em educação, pais e alunos, que através de “*manifestações de rua, passeatas, assembléias, ocupação de escolas*” (OLIVEIRA, 1999, p. 116) tentaram negociar tais mudanças.

Entretanto estas manifestações e o questionamento, até mesmo por parte da imprensa, dos resultados das reformas implantadas na rede estadual de ensino não foram suficientes para que a Secretária Rose Neubauer revisse a sua gestão à frente da SEE, pois

estava em tal nível ‘convencida’ da necessidade das mudanças que implementava, que foi incapaz de considerar a hipótese de não fazê-las. A imprensa, diante da força de seu comportamento decido e diretivo, chegou a defini-la como ‘Furacão Rose’. (OLIVEIRA, 1999, p. 97).

Oliveira (1999, p. 119) observa, ainda, que

[...] a ‘dureza’ com que o governo trataria aqueles que discordavam de aspectos de sua política, surgia sempre ‘fundamentada’ no argumento de que

estes grupos seriam movidos por ‘interesses’ particulares, que ‘extrapolavam’ os interesses definidos pelo Estado com aqueles fundados na idéia de ‘bem comum’. [...]. Os interesses dos grupos organizados foram vistos sempre como interesses ‘pessoais’ e não legítimos, que podiam impedir a Secretária de fazer a ‘revolução’ que se pretendia na educação.

## **2.4 Geraldo Alckmin: “governo educador, solidário e empreendedor”**

Durante o governo de Covas, Geraldo Alckmin<sup>35</sup> presidiu o Programa Estadual de Desestatização (PED), que previa a privatização de importantes empresas estatais e concessões de trechos de rodovias e ferrovias à iniciativa privada. À frente da privatização das empresas estatais paulistas garantiu que São Paulo cumprisse todas as metas estipuladas pelo governo federal. Destaca-se também por ser defensor das parcerias seja com setores privados, ou públicos como, por exemplo, os municípios.

Ao assumir o governo de São Paulo, numa demonstração de fidelidade política, logo após a morte de Covas, Alckmin manteve a mesma equipe de trabalho de Covas. Essa atitude sinalizava para uma continuidade das ações do governador Mário Covas, o que de certa forma frustrava a expectativa de qualquer mudança política na administração pública do Estado de São Paulo.

No campo educacional, a manutenção da Sr<sup>a</sup>. Secretária Rose Neubauer indica a continuidade da política educacional de Covas. Porém a proximidade das eleições de 2002 levou Alckmin a procurar uma identidade própria sem, contudo, desfiliar-se da imagem política de Mário Covas.

Talvez diante dessa perspectiva e das críticas advindas de diferentes setores da sociedade quanto ao resultado da educação paulista, Alckmin optou por trocar o comando da Secretaria de Educação, em março de 2002, nomeando para a função Gabriel Chalita, que permaneceu no cargo até março de 2004, quando foi substituído por Maria Lúcia Marcondes Vasconcelos.

Em linhas gerais, a substituição de secretários não significou mudança no projeto político-pedagógico da SEE, o que causava impressão de que a troca tinha na verdade o objetivo de neutralizar as críticas ao governo em ano eleitoral.

---

<sup>35</sup>Geraldo Alckmin iniciou sua carreira aos 19 anos de idade, quando se filiou ao MDB e elegeu-se, em 1972, vereador de Pindamonhangaba. Em 1976 foi eleito prefeito da mesma cidade, posteriormente elegeu-se para os cargos de deputado estadual e deputado federal fundando o PSDB, em 1988, ao lado de José Serra, Fernando Henrique Cardoso, Mario Covas e outros, como foi dito na primeira seção.

Enquanto Rose Neubauer possuía um perfil autoritário, senhora de fala dura, austera, de pouco ou nenhum sorriso, Gabriel Chalita, pautando sua ação na pedagogia do afeto, apresentava-se com um perfil “amável”, “amigo”, de fala mansa e harmoniosa.

A vitória de Alckmin, nessas eleições, e a permanência de Gabriel Chalita na Secretaria de Educação possibilitaram a continuidade do projeto de reformas educacionais em curso no Estado de São Paulo, desde que o PSDB assumiu o governo paulista nas eleições de 1994.

Entretanto, conforme nota-se no texto: **Política Educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo**<sup>36</sup>, Alckmin queria marcar sua gestão pelo aprimoramento das medidas implementadas anteriormente melhorando a qualidade dos serviços prestados à população.

Nesse texto, provavelmente escrito no final de 2002, Geraldo Alckmin é identificado como um **Governo Educador, Solidário e Empreendedor**. Tais características imprimiram-se na Secretaria da Educação da seguinte forma:

a) **Governo Educador** – estava convicto de que toda e qualquer ação deve ter um caráter formativo e transformador. A educação estende-se a todos os espaços escolares, à comunidade e às demais instâncias da SEE; não se reduz, portanto, à sala de aula e à apresentação de conteúdos;

b) **Governo Solidário** – consolidava-se por meio da educação inclusiva através do amplo acesso e permanência na escola por meio do regime de progressão continuada, que evita a exclusão dos alunos por dificuldades que não são apenas deles. Nesse sentido, a escola inclusiva seria construída a partir da interação com os educandos, sua família e outros integrantes da sociedade dando-lhes condições de desenvolver atividades e partilhar responsabilidades num ambiente de colaboração. À educação cabia ser o veículo de justiça social, assegurando aos alunos a participação com sucesso nas possibilidades educacionais e sociais. A proposta da pedagogia do afeto passou a reger as relações entre educadores e educandos.

c) **Governo Empreendedor** – essa característica revelava-se no Ensino Médio, que teria como uma de suas funções ajudar os jovens a adquirirem habilidades e competências para aprenderem a criar e recriar sua própria condição de mundo. Tal característica também deveria estar presente nos educadores e na

---

<sup>36</sup> Disponível em: <[www.crmariocovas.sp.gov.br](http://www.crmariocovas.sp.gov.br)>. Acesso em setembro de 2007.

própria SEE equipando-se com novos artefatos tecnológicos para aprimorar a qualidade de suas ações. Racionalidade administrativa, equidade e eficiência continuavam pautando os modernos processos de gestão mantendo-se no governo de Alckmin.

Conforme o texto, a SEE continuaria exercendo o papel de liderança na formação e articulação da política educacional paulista voltada para a inclusão social e melhoria do ensino. Tendo em vista as mudanças e a maneira como a sociedade tem se relacionado com o conhecimento, bem como a rapidez com que este tem evoluído, o foco passa a ser na SEE como uma organização de aprendizagem, capaz de alterar rumos, ressignificar suas práticas e concepções para atender às necessidades da população e influenciar de modo decisivo as práticas sociais. Para a rede pública de educação do Estado de São Paulo, a aprendizagem era, portanto, a um só tempo, meio e fim de sua ação.

## **2.5 Proposta educacional de Alckmin/Chalita: programa de formação continuada**

O carro chefe da SEE na gestão Alckmin/Chalita passou a ser o Programa de Formação Continuada, que englobava o Programa de Educação Continuada (PEC), Teia do Saber e Pro-gestão.

Tal programa deveria dar organicidade às ações, promover condições de logística e até mesmo de infra-estrutura. Vale lembrar que na gestão Covas/Rose foi implantado o

Projeto de Educação Continuada voltado à capacitação dos professores da rede, desenvolvido em parceria com as Universidades Públicas e privadas, tendo por objetivo melhorar o desempenho dos professores em sala de aula. (ROSSI, 2000, p.63).

Na gestão Alckmin/Chalita o programa foi reformulado ganhando nova dimensão para

[...] possibilitar aos profissionais da educação, que atuam na rede pública, o aperfeiçoamento permanente que resulte no aprimoramento das práticas escolares. Deve garantir não apenas a contínua melhoria da qualidade da educação e, conseqüentemente, da aprendizagem, como também que essa aprendizagem promova a inserção social participativa e democrática.

[...]

O planejamento do Programa de Formação Continuada definirá prioridades e sistemáticas de capacitação, buscando aliar o trabalho de fundamentação teórica com as vivências efetivas da rede, preferencialmente com momentos de implementação e desenvolvimento de atividades no local de trabalho. A SEE também irá coordenar a produção e distribuição de materiais didáticos e de divulgação pedagógica que sejam fundamentais para o sucesso dos

processos de aprendizagem ou que contribuam para explicitar aos educadores aspectos que são vitais ao seu trabalho, como é o caso, por exemplo, de o que ensinar, para que ensinar, como ensinar e como avaliar. (POLÍTICA EDUCACIONAL DA SECRETÁRIA DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, s.d, p. 13).

A proposta era desenvolver o programa de acordo com o *‘tamanho da rede’*, dos *‘diferentes escopos’* das demandas e da determinação *‘macro-política da atual administração’*, a partir de ações centralizadas e descentralizadas.

Se, por um lado, as ações descentralizadas se justificam pela diversidade das iniciativas, por suas necessidades singulares, por atendê-las em tempo adequado, pela garantia de viabilidade, devendo ser interpretadas como parte dos processos de implementação, por outro lado, poderiam causar desagregação e desalinhamento das ações globais da SEE, devendo, portanto, ser planejadas no conjunto das ações macro-políticas e estar sintonizadas com todas as iniciativas de formação continuada, justificando-se, assim, a centralização das ações.

O Programa de Formação Continuada foi subdividido, por sua vez, em dois programas:

#### **A) Teia do Saber**

Visava atender às necessidades de aperfeiçoamento, atualização, graduação e pós-graduação de profissionais que atuam em qualquer instância e inter-instância local ou de toda a rede. O programa era coordenado pela CENP e gerido pelas instâncias centrais da SEE (CEI, CENP, COGSP, FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação) em articulação com as DEs e UEs. Sua organização dava-se tanto de forma centralizada (instâncias centrais) como de forma descentralizada através das DEs que contavam com um profissional gestor local do Programa.

Os recursos financeiros e materiais eram descentralizados e visavam reforçar a política de fortalecimento da capacidade gestora das DEs e garantir a transparência e racionalidade em relação ao uso do recurso público por parte dessas instâncias.

As atividades da Teia do Saber agrupavam-se em quatro ações, que poderiam ser desenvolvidas tanto no nível central por órgãos e equipe da SEE, como no nível regional por equipes da DEs. Eram elas:

- ações de mobilização – objetivam a circulação e o lançamento de novas idéias e propostas, a reflexão sobre questões de relevância para a educação veiculadas por meio de fóruns, encontros, teleconferências, etc.;

- ações de consolidação – ações contínuas e sistemáticas voltadas para a consolidação da política educacional com vistas à exploração das experiências dos profissionais, fundamentá-las e ressignificá-las e deveriam utilizar os Centros de Aprendizagem, Rede Interativa, Núcleos Regionais de Tecnologia; Educacional e as Oficinas pedagógicas;
- ações de formação e especialização profissional – direcionadas para públicos específicos, opcionais, com características de terminalidade e certificação com no mínimo 180 horas de duração. Faziam parte dessas ações: Formação do Professor Índio; Especialização em Tecnologias na Educação; Bolsa Mestrado; Programa Educação Continuada (PEC) Formação Universitária (realizado em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME); Cursos de Especialização nas áreas – Linguagens e códigos, Ciências da Natureza e Matemática, Ciências Humanas – e suas tecnologias; d) ações de formação específica – voltada para profissionais que necessitam de preparo especializado para atuar em projetos para públicos específicos como o Centro de Estudos de Línguas (CEL); Centro de Apoio Pedagógico Especializado (CAPE) e Programa Profissão.

## **B) Rede do Saber**

Programa implementado a partir de maio de 2003, tendo como objetivo desenvolver, com o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), ações presenciais e à distância de formação continuada, articulando em rede as ações centrais da SEE e DEs disseminando sistematicamente os saberes locais e pessoais. As principais ações desenvolvidas pela Rede do Saber foram:

- ações de formação continuada: voltadas à gestão escolar e pedagógica para a melhoria da aprendizagem deveriam ser desenvolvidas a partir do modelo ação/reflexão/ação articulando teoria e prática;
- ações formativas: que enfatizavam o desenvolvimento de habilidades e competências considerando a realidade e cotidiano do aluno, problematizando e contextualizando as atividades, valendo-se de projetos temáticos multi e ou interdisciplinares;

Com o objetivo de concretizar as ações acima propostas, a Rede do Saber desenvolveu as seguintes atividades: Alfabetização e Letramento; Alfabetização Científica e Matemática;

Manifestação da Cultura Corporal; Inclusão Escolar – progressão continuada, correção de fluxo, reforço e recuperação paralela, recuperação nas férias<sup>37</sup>, avaliação por competências; flexibilização da trajetória escolar; currículo e avaliação: as dimensões da avaliação institucional e do processo de ensino e aprendizagem; novas alternativas de gestão escolar: gestão compartilhada e integradora da atuação dos colegiados, das instituições escolares; interação escola – comunidade: família na escola; etc.

O texto também fazia referência positiva aos sistemas de avaliação institucionais SARESP, Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e ENEM na medida em que ofereciam dados que apontavam os pontos críticos do desempenho da aprendizagem dos alunos.

Pautando-se nessas avaliações, de acordo com o texto, as Diretorias de Ensino poderiam estabelecer estratégias de atuação buscando reverter a médio e longo prazo as tendências desfavoráveis, procurando fortalecer e enriquecer processos já em curso.

Para finalizar, o texto apresenta as grandes metas da SEE que a administração Alckmin/Chalita estabeleceu: a erradicação do analfabetismo no Estado de São Paulo; a melhoria da competência leitora de nossos alunos, tornando-os aptos a participar do mundo letrado e a interagir de modo autônomo com a realidade.

Pode-se citar, ainda, dois programas que marcaram a gestão Alckmin/Chalita diante da SEE:

- Programa a Escola da Família – implementado em 2003, este programa era um Projeto do Gabinete em parceria com a UNESCO e SEE. Com o fim da parceria a SEE assumiu o projeto através da Resolução SE 82, de 11-12-2006. O objetivo deste programa foi abrir as escolas estaduais aos finais de semana transformando-as em centro de convivência, com atividades voltadas às áreas esportiva, cultural, de saúde e de trabalho. Embora este programa não tenha alterado o dia-a-dia da escola, representou uma sobrecarga de trabalho para os profissionais da educação, especialmente os gestores – diretores e vice-diretores e coordenadores pedagógicos que ficaram responsáveis pelo acompanhamento da escola da família nos finais de semana;
- Projeto Escola de Tempo Integral (ETI) – implantado a partir de Resolução SE nº. 89, de 09 de dezembro de 2005, por critérios de adesão, inseridas, preferencialmente, em regiões de baixo IDH – Índice de Desenvolvimento

---

<sup>37</sup>A recuperação de férias foi suspensa na gestão do secretário Gabriel Chalita, com a publicação da Resolução SE 84, de 15-08-2003.

Humano – e nas periferias urbanas, com o objetivo de prolongar a permanência dos alunos de ensino fundamental na escola pública estadual, de modo a ampliar as possibilidades de aprendizagem, com enriquecimento do currículo básico, a exploração de temas transversais e a vivência de situações que favoreçam o aprimoramento pessoal, social e cultural.

Quanto à Escola de Tempo Integral, a APEOESP em seu boletim informativo: Boletim Conselho Regional/ Reunião Representantes (CR/RR) (maio de 2006, p. 7) criticou, “*mais uma vez, [a] forma autoritária, sem debate com a comunidade escolar, sem aviso prévio, sem estrutura e condições adequadas*”.

Ressalva-se, no entanto, que a APEOESP sempre defendeu o projeto Escola de Tempo Integral planejado corretamente com infra-estrutura adequada que garantisse a qualidade de ensino e as condições de trabalho para os professores condizentes com o projeto.

Embora o secretário Gabriel Chalita recomendasse ouvir a comunidade para a escola aderir ao projeto, o cronograma<sup>38</sup> apresentado pela SEE inviabilizava um amplo debate com a comunidade para discutir os pontos positivos e negativos da proposta.

Como praxe no governo, em relação à educação, a maior parte dos projetos propostos pela SEE era apresentada em momentos delicados como períodos próximos às provas, férias e encerramento do ano letivo dificultando a mobilização tanto da escola como da comunidade, assim como das organizações sindicais da categoria.

Em abril de 2006, Maria Lúcia Marcondes Carvalho de Vasconcelos passou a ocupar a pasta da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo substituindo o secretário Gabriel Chalita.

---

<sup>38</sup> Cronograma para o Projeto Escola de Tempo Integral:

- 12 a 20-12-05 – inscrições das unidades escolares interessadas no Projeto Escola de Tempo Integral;
- Até 27-12-05 – análise das condições das escolas inscritas pelas Diretorias de Ensino e Coordenação de Ensino do Interior e da Capital e Grande São Paulo e definição das escolas onde o projeto será implantado;
- Até 29-12-05 – divulgação das escolas definidas para implementação do Projeto escola de Tempo Integral;
- 1ª semana de janeiro-2006 - reunião da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP) com os dirigentes regionais de ensino, para oferecer subsídios para as escolas elaborarem seu projeto pedagógico;
- 1ª semana de janeiro-2006 – reunião dos dirigentes regionais de ensino com os diretores das escolas envolvidas no Projeto Escola de Tempo Integral, para a construção do projeto pedagógico da Escola de Tempo Integral.

Disponível em: <[www.educacao.sp.gov.br/noticias\\_2005/2005-12-08-b.asp](http://www.educacao.sp.gov.br/noticias_2005/2005-12-08-b.asp)> Acesso em: 11 de novembro de 2007.

Nesse mesmo ano, em outubro e novembro, ocorreram eleições para os cargos de presidente da República, senadores, deputados federais, governadores e deputados estaduais. O governador Geraldo Alckmin afastou-se do cargo para concorrer à eleição presidencial.

Observa-se, nesse período, a condução da política educacional implementada no governo anterior. As diferenças se relacionam às questões pontuais como, por exemplo, a suspensão da recuperação de férias, reorganização de alguns projetos como o Programa de Formação Continuada e implementação do Programa Escola da Família. Essas ações despertaram poucas críticas da categoria.

De forma geral, denunciava-se a falta de verbas para a execução de tais projetos e de participação da comunidade. Porém o projeto da Escola de Tempo Integral foi mais fortemente criticado em função da maneira centralizada em que se formulou o projeto e da falta de tempo para discutí-lo com propriedade.

Outro elemento a considerar para “acalmar” a resistência ao governo era o perfil de Gabriel Chalita, que sempre pautava sua fala na afetividade educacional.

Quanto à gestão de Maria Lúcia Vasconcelos, esta ocorreu no final do governo e uma de suas medidas foi a suspensão do SARESP sob a alegação de que não houve tempo para estruturar possíveis mudanças para 2006 nem avaliar os resultados de 2005. Propõe, ainda, a realização bienal do SARESP.

Essa medida e a não divulgação dos dados do SARESP do ano anterior foram noticiadas pelo Jornal Hora do Povo em agosto de 2006, como forma de esconder o “*caos de 12 anos de governo do PSDB[...] [mediante os] baixíssimos resultados*” (MAIA, 2006, p. 5) apresentados pelo ensino público paulista nas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica - 2005 (SAEB)<sup>39</sup>. Nesse sentido, também são consideráveis os resultados obtidos pelas escolas públicas paulistas nas avaliações do ENEM de 2006<sup>40</sup>.

<sup>39</sup>Em relação ao SAEB de 2005, os resultados divulgados pelo MEC/INEP mostram que nos dez últimos anos (1995-2005), a média do desempenho das escolas públicas (urbanas) estaduais em São Paulo caiu consideravelmente. Os resultados, em uma escala de pontuação máxima igual a 500, foram os seguintes:

Língua Portuguesa	1995	2005	Matemática	1995	2005
4ª série	190,6	177,9	4ª série	193,6	182,9
8ª série	265,2	228,4	8ª série	254,7	230,2

Fonte: DAEB/INEP/MEC. Disponível: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>

<sup>40</sup>De acordo com os resultados divulgados pelo MEC/INEP, as dez primeiras escolas paulistas, com melhores notas no ENEM-2006, foram todas particulares. Entre as 20 melhores escolas públicas do país, apenas uma é de São Paulo e pertence ao quadro das Escolas Técnicas do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (ETES).

## 2.6 José Serra e as dez metas para a educação paulista: nova roupagem para a velha agenda?

José Serra assumiu o governo do Estado de São Paulo em janeiro de 2007<sup>41</sup>. Durante sua campanha para governador, Serra propôs várias medidas para melhorar a qualidade da educação paulista, que foram mais bem especificadas em 20 de agosto de 2007.

Por essa ocasião, o governador José Serra junto com a secretária de educação Maria Helena Guimarães Castro, que assumiu a pasta em julho substituindo a então secretária Maria Lúcia M. C. de Vasconcelos, lançam o **Plano Educacional Estadual: Uma Nova Agenda para a Educação Pública**.

Ao apresentar o **Plano Educacional Estadual** consideram que a Educação Básica, no Estado de São Paulo, apresentou uma significativa melhora nos últimos dez anos quanto à escolarização, distorção idade/série, evasão e analfabetismo, entretanto, destacam os baixos níveis de aprendizagem obtidos pelos alunos nos resultados das avaliações do SAEB, em 2005, e assumem como prioridade absoluta da “*agenda de educação do Governo Serra para o período de 2007 a 2010 [...] a melhoria da qualidade das aprendizagens e a promoção de maior equidade da educação básica*” (PLANO EDUCACIONAL ESTADUAL, 2007, p.1).

Para alcançar esse objetivo são estipuladas dez metas a serem atingidas até o ano de 2010: 1) plena alfabetização de todos os alunos de 8 anos; 2) redução de 50% das taxas de reprovação da 8ª série; 3) redução de 50% das taxas de reprovação do Ensino Médio; 4) implantação de programas de recuperação de aprendizagem nas séries finais de todos os ciclos de aprendizagem (2ª, 4ª, e 8ª, séries do Ensino Fundamental e 3ª, série do Ensino Médio); 5) aumento de 10% nos índices de desempenho do Ensino Fundamental e Médio nas avaliações nacionais e estaduais; 6) atendimento de 100% da demanda de jovens e adultos de Ensino Médio com currículo profissionalizante diversificado; 7) implantação do Ensino Fundamental de nove anos, com prioridade a municipalização das séries iniciais (1ª à 4ª Séries); 8) programas de formação continuada e capacitação da equipe; 9) descentralização

---

<sup>41</sup>José Serra iniciou sua vida política na adolescência como presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE) em 1963. Durante a ditadura exilou-se no exterior onde concluiu seus estudos. Ao retornar para o Brasil em 1978, tornou-se professor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e retomou suas atividades políticas pelo MDB e depois no PMDB. Foi Secretário de Economia e Planejamento no governo de Franco Montoro. Elegeu-se deputado federal em 1986 e 1990 já pelo PSDB, partido que ajudou a fundar com mencionado anteriormente. Em 1994 elegeu-se senador por São Paulo. No governo de Fernando Henrique Cardoso ocupou o Ministério do Planejamento e Orçamento, assumindo posteriormente o Ministério da Saúde. Em 2002 disputou com Lula a eleição para presidente da República, da qual saiu perdedor. Em 2004 elegeu-se prefeito de São Paulo, afastando-se em 2006 para concorrer ao cargo de governador de São Paulo.

e/ou municipalização do programa de alimentação escolar nos 30 municípios ainda centralizados e 10) programa de obras e melhorias de infra-estrutura da escolas.

O Plano apresenta “*para viabilizar o alcance das metas as seguintes ações*”: 1) implantação do Projeto Ler e Escrever; 2) reorganização da Progressão Continuada, 3) Currículo e Expectativa da Aprendizagem; 4) recuperação da aprendizagem; 5) diversificação curricular do Ensino Médio; 6) educação de jovens e adultos; 7) ensino Fundamental de nove anos; 8) sistemas de avaliação; 9) gestão dos resultados e política de incentivos e 10) plano de obras e investimentos.

Para melhorar a qualidade da educação, em São Paulo, especialmente a alfabetização, Serra também propôs a presença de dois professores nas classes de séries iniciais, sendo um universitário bolsista auxiliar para apoiar o professor regente. Essa proposta contida no **Plano Educacional Estadual** foi questionada pelo jornalista Clóvis Rossi (2007, p. 2), da seguinte forma:

Tolice: a proposta de Serra (dois professores em cada sala de aula) não é resposta, a julgar pelo que diz a sua própria secretária, Maria Helena Guimarães de Castro. Para ela, “os professores não estão preparados”. Ora, se não estão, dois professores despreparados na mesma sala de aula só aumentarão o tamanho do problema.

Outra proposta apresentada pelo governo Serra foi a reorganização da progressão continuada implantando o ciclo de dois anos passando, assim, para quatro ciclos no Ensino Fundamental com etapas de recuperação intensiva no final de cada ciclo.

Entretanto o Plano Educacional não apresentou nenhuma modificação na estrutura pedagógica que pudesse garantir o bom desempenho do aluno no regime de progressão continuada, como por exemplo a diminuição do número de alunos por classe<sup>42</sup> e o aumento da Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC) para o professor planejar melhor as aulas

---

<sup>42</sup> A Resolução SE nº 125, de 23 de novembro de 1988, que dispõe sobre as diretrizes e procedimentos para atendimento à demanda, em 1999, na Rede Estadual de Ensino, ampliou o número médio de alunos para formação de classes: 35 alunos para as classes do ciclo I, do ensino fundamental, 40 alunos para as classes do ciclo II, do ensino fundamental e 45 alunos para o ensino médio. De acordo com Pinto (2002), o projeto da LDB apresentado por Jorge Hage, no art. 32 propunha, no máximo, os seguintes números de alunos por professor: 20 alunos na creche, 25 na pré-escola e classes de alfabetização e 35 em demais séries e níveis. Na LDB Darcy Ribeiro não há menção aos números de alunos por professor, apenas que deve ser objetivo das autoridades alcançarem uma relação adequada entre o número de alunos e professor. Lembramos que a UNESCO/OIT considera que o número adequado de alunos por professor deve situar-se entre 20 e 30 alunos.

junto com a equipe escolar. Não está prevista qualquer modificação em sua jornada de trabalho que pudesse contribuir para a melhoria da qualidade de ensino<sup>43</sup>.

Merece destaque a ênfase dada à parceria com o setor privado para o desenvolvimento de algumas ações propostas como: certificações parciais em computação e língua estrangeira; organização da oferta no Ensino Médio com apoio do TELECURSO 2000 +10 em parceria com a Fundação Roberto Marinho.

Outro aspecto, que merece destaque, é a centralização das propostas. Em nenhuma das metas se propõe ou se garante a participação da comunidade escolar para debater as ações apresentadas.

Apenas no caso das capacitações se indica a “consulta” aos professores por meio da Rede do Saber, de outubro a dezembro de 2007. A análise do Plano Educacional estadual demonstra que a gestão de Serra/Castro não se abre para uma ampla discussão com a comunidade escolar e entidades representantes dos profissionais de educação sendo marcado, mais uma vez, pela centralização das decisões no que diz respeito à educação.

As medidas elaboradas por uma equipe técnica e especializada estão aí para serem implantadas e não discutidas com professores, pais, alunos e outros especialistas como, por exemplo, os pesquisadores em educação. Em síntese as dez metas propostas por Serra mantêm a mesma orientação e princípios dos governos anteriores para a educação.

## **2.7 PSDB: doze anos de reformas do ensino no Estado de São Paulo**

O resultado da política educacional do PSDB no Estado de São Paulo aparece nas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), exame que avaliou o país de 1995 a 2005.

O mau desempenho da rede estadual de educação paulista, apontado pela queda das posições que ocupava em 1995 e a que ocupou em 2005, chamou a atenção da imprensa paulista. Em entrevista ao jornal – Folha de São Paulo, os ex-secretários da educação Rose Neubauer e Gabriel Chalita procuram justificar esses resultados acusando-se mutuamente.

Rose Neubauer, ao analisar o resultado, aponta a descontinuidade de seus programas – recuperação de férias, capacitação pontuada do professor e reforço semanal, como fatores que contribuíram para o mau resultado dos exames no estado de São Paulo. Ao mesmo tempo

---

<sup>43</sup> O Projeto Jorge Hage, no art.100, estabelecia uma jornada preferencial de 40 horas semanais, assegurando 50% da jornada de trabalho para atividades extra-classe.

critica os programas de formação continuada e o programa de Bolsa Mestrado desenvolvidos na gestão de Gabriel Chalita.

Este, por sua vez, defende-se respondendo que os programas da secretária Rose Neubauer tiveram continuidade em sua administração, sendo inclusive ampliados, e que apenas a recuperação de férias acabou porque não estava dando resultado. Para Gabriel Chalita a única crítica que ele pode fazer à gestão de Rose Neubauer refere-se à forma como ela implantou a progressão continuada: Nas palavras do ex-secretário “*Você não desce isso goela abaixo do professor, precisa convencê-lo. [...] Como você impôs, o professor rejeitou a proposta e não educou como deveria*” (FOLHA DE SÃO PAULO, 13 mar. 2007, p. 5).

Na visão de Chalita a “imposição” do projeto contribuiu para a má avaliação do Estado de São Paulo, como também a falta de envolvimento das famílias. Por sua vez criticou as medidas tomadas por Serra já no início de seu governo, como a redução do número das escolas com o projeto Escola da Família, o projeto de dois professores em sala de aula e a redução do ciclo para dois anos que, em sua opinião, são caminhos equivocados.

Quanto ao fato de Gabriel Chalita considerar que em sua gestão houve continuidade dos projetos desenvolvidos na gestão de sua antecessora, estamos inteiramente de acordo, pois as alterações feitas durante sua administração, conforme já foi dito, em nada comprometiam a linha política da reforma educacional implantada por Rose Neubauer.

Quanto à falta de envolvimento das famílias, pergunta-se: não colaborou para isso a postura autoritária da própria SEE, que implantou profundas mudanças na rede pública estadual de educação sem debater essas questões com a comunidade? Quais as medidas que Gabriel Chalita tomou para reverter a situação durante o tempo em que esteve à frente da SEE? Ao que parece, o então secretário confiou mais no seu discurso afetivo-pedagógico do que no debate com professores, pais e alunos para solucionar esta e outras questões no âmbito da educação.

Diante dos baixos resultados do rendimento escolar obtidos pelo estado, a crítica dos ex-secretários recai no “estilo” com que cada secretário implementou as propostas de mudança para a escola pública paulista. Não estava em discussão, para ambos os secretários, o programa educacional do PSDB, uma vez que as linhas mestres do programa não foram alteradas nesses doze anos de governo.

A pergunta, como já se salientou nesta seção, é: até que ponto a proposta educacional escrita no programa do PSDB democratizou a educação no estado de São Paulo e garantiu um ensino com qualidade? Afinal, como afirma Rossi (2007, p. 2) ao comentar o resultado do SAEB:

São Paulo é um dos raros Estados em que um mesmo partido (no caso, o PSDB) está no comando há 13 anos. Não vale dizer que José Serra, o terceiro governador da linhagem tucana, está no poder há apenas nove meses e não teria tempo de parir um programa próprio para o setor. (p. 2).

Para responder a questão acima é necessário recuperar os princípios que perpassam a política educacional paulista. A principal preocupação do PSDB ao assumir o governo de São Paulo, em 1994, estendida à educação, foi com a racionalização do uso dos recursos públicos.

Conforme observa Oliveira (1999, p. 124)

avaliando os limites orçamentários do Estado, o governo apresentava dados sobre um suposto ‘desperdício’ nos gastos com o sistema e apontava a racionalização como condição para que qualquer investimento fosse feito na rede de ensino.

Nota-se que tal avaliação continua presente na fala da ex-secretária Rose Neubauer, quando responde à pergunta da Folha de São Paulo – o que precisa ser feito para melhorar a educação?

[...] O professor não ganha o desejável? Não. Mas, para pagarmos melhor nossos professores, temos de tomar a decisão de aumentar o Orçamento para a Educação. A sociedade vai ter de decidir se quer gastar menos com saúde, transporte, segurança. Não pode ser de cima para baixo. (FOLHA DE SÃO PAULO, 12 mar. 2007, p. 4).

A esse objetivo central de “enxugar” o Estado, articulou-se *“temas como a descentralização e desconcentração administrativas, avaliação do ensino e correção de fluxo nas matrículas, compreendido como combate aos altos índices de reprovação escolar”* (OLIVEIRA, 1999, p. 124) que, como afirmava Rose Neubauer, representava um desperdício de milhões de dólares e nada contribuía para melhorar a qualidade de ensino.

Se, por um lado, tais medidas resolveram os problemas de evasão e repetência, a questão da qualidade de ensino, após 13 anos de governo do PSDB, continua sendo o grande “nó” do ensino público paulista. As medidas tidas como necessárias para melhorar a qualidade de ensino não se mostraram eficazes mediante as avaliações do SAEB.

Quanto à democratização, esta tem sido compreendida mais no sentido da descentralização e desconcentração, como já foi assinalado na primeira seção. Todavia dedicar-se-á, neste momento, algumas linhas a essa questão.

A descentralização ganhou destaque no Brasil na década de 1980 com o processo de redemocratização. Nesse momento, a descentralização aparecia associada ao conceito de democratização e era vista como *“modo de facilitar o acesso da população aos órgãos de*

*controle local e se evitar os ‘caminhos tortuosos’ pelos quais o dinheiro desaparece entre os órgãos centrais e a realização do serviço”.* (OLIVEIRA, 1999, p. 74).

Entretanto, no decorrer dessas décadas, elaborou-se uma visão mais crítica do processo de descentralização apontado como ‘panacéia’ para solucionar todos os problemas, especialmente no campo das políticas públicas como saúde e educação.

Por conseguinte, algumas pesquisas apontam para aspectos “delicados” dos processos de descentralização como, por exemplo, a possibilidade de reconcentração de poder no nível local (políticas repressivas e fisiológicas) e que, por si só, a descentralização financeira ou administrativa dos sistemas educacionais não garantem a participação da população. (OLIVEIRA, 1999; BORGES, 2001)

Outro aspecto para o qual se procura chamar a atenção, nesses debates, é a questão dos recursos envolvidos nos processos de descentralização, pois na maioria das vezes a descentralização tem significado o repasse das *“responsabilidades com o ensino fundamental para os municípios, na perspectiva de ‘enxugamento’ dos gastos públicos, ou seja, segundo orientação colocada na agenda neoliberal que preconiza um estado mínimo”.* (OLIVEIRA, 1999, p.78).

Borges (2001) recorre a Casassus (1995; 85) (sic) para demonstrar que a descentralização educativa também tem sido recomendada pelo

Fundo Monetário Internacional, que ao renegociar as dívidas dos países, sugere a diminuição dos gastos públicos, para tanto motivando tais países, já endividados, sem distinção ideológica, a levarem adiante processos de descentralização educativa. [...] que [...] por sua lógica e seu significado, conduz a individualização e à privatização. (BORGES, 2001, p. 58).

Para Borges (2001), o processo de privatização pode se iniciar muitas vezes mediante terceirização de serviços, contratação de assessorias, contratos de parcerias.

Oliveira (1999) apropria-se de Rodrigues (1995) para apontar três abordagens referentes à questão da descentralização. São elas:

a) abordagem economicista que se preocupa com a redução de custos associada às propostas privatistas de reformas neoliberais contemporâneas;

b) abordagem da eficiência administrativa que se preocupa em aumentar a transparência e eficiência na tomada de decisões,

c) abordagem de inspiração democrática participativa segundo a qual a descentralização poderia viabilizar a participação direta da população.

Para a autora, “a ênfase em um ou outro aspecto depende da co-relação de forças sociais e pela política peculiar de cada momento”. (OLIVEIRA, 1999, p. 78).

Já o processo de desconcentração é no geral compreendido com um processo de transferência de poder interno, isto é, a órgãos do próprio Estado em níveis regionais ou local. Normalmente delegam-se determinadas funções, mantendo a unidade do sistema, para escalões inferiores e chefes intermediários ligados ao poder central. Tal procedimento garante a hierarquia e eficácia do poder central. (BORGES, 2001).

Considerando a democracia do ponto de vista de descentralização e desconcentração, fica claro que esses objetivos permearam as propostas educacionais nas gestões dos governos de Covas e Alckmin. Também verifica-se pelo menos quanto à municipalização da 1ª à 4ª séries e da merenda escolar o mesmo princípio de descentralização na proposta educacional do governo de José Serra.

Durante o governo de Covas, de acordo com Oliveira (1999), além da municipalização podem ser consideradas medidas descentralizadoras: o programa de parcerias, cadastramento de alunos e reorganização das escolas.

Como medidas de desconcentração, Oliveira (1999) cita o SARESP e as normas para Regimento das Escolas. As medidas que resultaram na extinção das DREs e reestruturação das DEs com extinção de 40% dessas unidades, bem com a seleção de delegados em 1995, são citadas, pela autora, como sendo de descentralização e desconcentração.

Em relação ao governo de Geraldo Alckmin observa-se o mesmo movimento no sentido da descentralização e desconcentração. O programa educacional de Alckmin aponta para o fortalecimento das Diretorias de Ensino e maior descentralização de recursos sem, contudo, rever o processo de reestruturação da rede que resultou no fechamento das Delegacias de Ensino mantendo a mesma orientação da gestão anterior.

Isso não surpreende, já que, como dito anteriormente, Alckmin deu continuidade ao programa de Covas procurando ampliá-los. Uma referência nova ao processo de descentralização é o projeto Escola da Família que, como já foi mencionado, era uma parceria com a UNESCO.

Para boa parte dos autores referidos ao longo desta pesquisa – Adrião (2006), Ferreira (2006), Rossi (2000), Tavares (2004) e outros –, esses processos ocorreram na óptica neoliberal, isto é, descentralização e desconcentração significavam, antes de tudo, a transferência para a comunidade ou para os órgãos descentralizados tarefas relacionadas à manutenção física dos prédios escolares, gerenciamento de verbas, busca por parcerias para

prestação dos serviços educacionais, responsabilização das escolas pelos resultados obtidos – retenção, evasão, SARESP.

Por outro lado, relacionam-se com a contenção de gastos como a municipalização da 1ª à 4ª séries a extinção de órgãos como as DREs e DEs, com vistas à diminuição dos serviços ofertados pelo governo estadual.

Como já lembrava Mendonça (2000), os processos de democratização executados na América Latina, na perspectiva neoliberal, significam deixar para a população o ônus de decidir onde serão feitos os cortes orçamentários.

A perspectiva que define esses processos é a economicista, ancorada na eficiência administrativa com o intuito de controlar os gastos públicos e garantir a presença de um Estado mínimo, mas forte, pois, ao mesmo tempo em que o Estado descentraliza as funções e responsabilidades, continua centralizando a função de avaliador, controlador e regulador da educação pública.

Mantém sobre o controle dos órgãos centrais, no caso a SEE, as decisões sobre as propostas educacionais na perspectiva de assegurar a eficiência e eficácia do Estado. Não houve, portanto, uma descentralização do poder político, isto é, do ato de decidir sobre as propostas apresentadas, assim

[...] a reforma da educação pública paulista embora proclamando a relevância da descentralização e da autonomia para a gestão educacional, prescindiu de qualquer mecanismo democrático para sua elaboração. Educadores, pais e alunos foram alijados da possibilidade de construir coletivamente alternativas para a educação paulista, explicitando mais uma vez o conteúdo autoritário implícito nas inovações implementadas. (ADRIÃO, 2006, p. 180).

Isso, porém, não significa que educadores, pais e alunos ficaram passivos diante das mudanças efetuadas pela SEE. Conforme visto anteriormente, greves, passeatas, mobilização de deputados e do Ministério Público foram recursos utilizados por esses grupos para tentar intervir nessas mudanças. Contudo esta mobilização não foi suficiente para que o governo revisse seu programa educacional.

Oliveira (1999) aponta a fragilidade desses movimentos, isto é, a falta de “unidade” e de articulação, como os principais entraves que impediram esses grupos de imprimir uma discussão “pública” em torno da questão das reformas educacionais.

Para a autora, esses grupos atuaram de forma pontual diante de cada medida implementada *“embora muitos atores sociais tivessem expressado em vários momentos*

*divergências de fundo com a política formulada, vista por eles como forma de economizar nos gastos e não de investir no ensino” (OLIVEIRA, 1999, p.112).*

Por outro lado, a autora aponta a postura do governo em “*negar-se ao convencimento dos opositores, e de implementar ‘a força’ sua política*”. (OLIVEIRA, 1999, p.123).

Para justificar a opção por um “projeto fechado” a equipe governamental central - Rose Neubauer, Gilda Portugal Gouveia e Hubert Alquères – fundamentavam-se em dois argumentos, um que procurava desqualificar os opositores, acusando-os de “conservadores por natureza” e “imaturos” para compreender as necessidades da mudança, pois defendiam interesses particulares.

O segundo argumento baseava-se na defesa do interesse do “bem-comum” representado na política governamental. Entretanto, questiona Oliveira (1999, p. 23):

Se a política implementada traduzia, segundo os formuladores, os interesses de “bem comum”, por que tanto receio em enfrentar o debate com os grupos localizados fora do governo? Talvez por que o “bem comum” não pudesse incorporar conflitos, interesses, que não os teoricamente fundamentados pelo governo como legítimos. Ou talvez por que a tese da participação como possibilidade de aprendizagem política não parece às autoridades da SEE como muito convincente.

A autora lembra, ainda, que a equipe que formulou a proposta educacional do PSDB para o estado de São Paulo não conseguiu criar consenso nem mesmo dentro do partido. E, quando questionada pelos partidários, argumentava que a legitimidade da proposta seria dada pelas eleições.

Oliveira (1999) esclarece que durante o processo eleitoral foram formuladas duas propostas: uma para divulgação externa, que não detalhava as medidas, e outra proposta mais profunda, que ficou restrita ao partido. Assim, voltando a nossa pergunta: houve democratização na educação paulista nesses últimos anos?

Considerando a abordagem da descentralização na perspectiva democrático-participativa, Oliveira (1999) observa que nos últimos anos não houve por parte do governo interesse em criar espaços mais abertos de debates. Nem mesmo o discurso de que caberia aos Dirigentes e diretores de escolas proporcionar a participação da comunidade na implementação da política foi levado a sério pela SEE. Nesse sentido, a extinção das DREs e a reorganização das DEs vincularam-se muito mais aos propósitos de racionalização da rede administrativa e de recursos da SEE do que em direção a um processo democrático-participativo.

Pode-se, portanto, concluir que, se as mudanças propostas pela SEE no estado de São Paulo procuraram radicalizar em muitos aspectos, não radicalizaram na prática da democracia. Ao que tudo indica, a idéia de democracia com a qual o PSDB tem trabalhado até o presente momento, tem se limitado à prática do sufrágio universal, “*talvez entendendo democracia, na definição mínima, como processo de eleição tão somente*” (TAVAREZ, 2004, p. 10). É no resultado das urnas que o PSDB tem procurado a legitimidade para a implementação de seus projetos, mesmo quando estes não são devidamente debatidos e detalhados durante as campanhas eleitorais.

A próxima seção, destina-se a analisar mais de perto uma das medidas implementadas logo no início do segundo mandato de Covas na SEE. Trata-se do projeto de reestruturação da rede administrativa que resultou na reorganização e extinção de quase 40% das DEs, como proferido anteriormente.

Como outras medidas, o fechamento de várias delegacias gerou contestação por toda parte. Mais uma vez procurou-se através de manifestações, passeatas, abaixo-assinados e a mobilização de representantes políticos regionais e locais reverter a situação em localidades que se consideravam prejudicadas pela medida. O resultado de uma dessas lutas será analisado junto ao processo de fechamento e reabertura da DE de Penápolis.

### 3. BUROCRACIA EDUCACIONAL E POLÍTICA PARTIDÁRIA: REFLEXÕES ACERCA DO FECHAMENTO E REABERTURA DA DIRETORIA DE ENSINO DE PENÁPOLIS

---

**N**esta seção fazemos uma breve caracterização da cidade de Penápolis a fim de contextualizar o espaço empírico de nosso estudo. Como proferido na seção anterior, durante a gestão Covas-Rose houve um período intenso de reformas com vistas à reestruturação e enxugamento da máquina pública, e uma das principais medidas foi o fechamento das Delegacias de Ensino. Isto posto, apresentamos, também, como se deu o fechamento da DE de Penápolis a partir do Decreto nº. 43.948/99 e como essa situação foi revertida na criação da nova DE. Para explicar esse importante fato político, ocorrido em nosso espaço de pesquisa, procuramos confrontar os elementos característicos de nossa formação política (clientelismo, apadrinhamentos, cooptações) às possibilidades democráticas de escolha e participação ativa da sociedade civil.

#### 3.1 Penápolis, história e educação: um breve relato.

Penápolis localiza-se na região noroeste do estado de São Paulo, a 480 km da capital paulista. Sua origem se inscreve no contexto mais amplo de ocupação e colonização das terras brasileiras, especialmente das regiões oeste e norte do Brasil. Estas terras eram denominadas nos primeiros mapas cartográficos das Índias Ocidentais como “Terras Desconhecidas” ou “Sertões Desconhecidos”.

As primeiras expedições, já em 1518, ao adentrarem o Rio Tietê com o objetivo de fazer o reconhecimento desta região, localizaram na altura do médio Tietê o Salto do Goanhadava (Avanhandava), que lhes chamou a atenção pelas belas cachoeiras que possuía e pela força de suas correntezas. Porém, ocupada pelos índios Kaingangues e marcada pelo citado “acidente geográfico” do médio Tietê, a região era considerada perigosa. Isso provavelmente retardou sua ocupação.

De acordo com Barros<sup>44</sup> (1992), identificam-se quatro etapas de povoamento desta região. A primeira etapa ocorreu a partir de 1767, quando o governador da Província de São

---

<sup>44</sup>Fausto Ribeiro de Barros foi professor de geografia na Escola Estadual “Dr. Carlos Sampaio Filho”, em Penápolis.

Paulo, com o objetivo de auxiliar as monções, mandou assentar à margem direita do salto do Avanhandava uma espécie de colônia agrícola.

A segunda etapa começou no segundo semestre de 1842 com a chegada de um grupo de pessoas provenientes de Minas Gerais por livre iniciativa para ocupar e tomar posse das terras devolutas dos Campos de Avanhandava para a criação de gado bovino e cultura de subsistência. Essas famílias conviveram tranquilamente com os temíveis índios kaingangues, já que usavam somente as clareiras e descampados naturais para suas atividades, não adentrando as florestas – território indígena – nem as derrubando para o cultivo agrícola.

Em 1858, criou-se a Colônia Militar do Salto do Avanhandava, resultado de uma viagem de inspeção pelo Rio Tietê – de Itu até a foz do Rio Paraná – e da preocupação de D. Pedro II com a segurança e a defesa do território em caso de ataque inimigo.

A criação da colônia militar atraiu mais pessoas para a região. Em 1861, os antigos fazendeiros da região solicitaram ao presidente da Província a criação de um Distrito de Paz na vila do Carmo do Avanhandava. Em 1863, surgiu a idéia da criação de um povoado urbano. Foi esta a primeira tentativa de criação de um núcleo urbano nos sertões da zona noroeste de São Paulo.

Entretanto, o fluxo contínuo de pessoas para a região gerou conflitos entre grileiros, índios e posseiros. Esses conflitos resultaram no abandono das terras por parte dos fazendeiros em 1886, após um confronto com os índios Kaingangues.

A terceira etapa ocorreu em 1904, ao chegarem a essa região Fernando Ribeiro de Barros e João Antônio de Castilho, adquirindo extensos latifúndios nas terras abandonadas em 1861. Esse período ficou marcado por um grande projeto federal, que foi a construção da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil com o objetivo de ligar o Estado de Mato Grosso a São Paulo, além de fazer parte do acordo com a Bolívia para garantir a este país uma saída para o mar.

Mais uma vez, a promessa de desenvolvimento da região atraiu para esses campos um grande número de pessoas. Entre elas encontra-se Manoel Bento da Cruz, advogado provisionado que, ao oferecer seus serviços para legalizar a posse das terras das antigas famílias, foi apropriando-se de uma vasta área de terras, como forma de pagamento dos honorários e ou através da compra das terras dos antigos posseiros.

Com estaca zero em Bauru, a ferrovia seguia em direção aos Campos do Avanhandava, e a pedido do advogado e grande proprietário de terras da região, Manoel Bento da Cruz, os engenheiros da ferrovia localizaram, em 1907, uma estação junto a sua

propriedade rural nos campos de Maria Chica, pois Manoel Bento da Cruz pretendia fundar uma cidade, neste local, o que valorizaria suas terras.

A quarta etapa começou em fevereiro de 1908, quando foi inaugurada a ferrovia Estrada de Ferro Noroeste do Brasil com a presença do Presidente da República Afonso Augusto Moreira Pena, que percorreu toda a sua extensão. Em 25 de outubro do mesmo ano foi fundada a cidade de Santa Cruz do Avanhadava com a celebração de uma missa solene, realizada pelo diretor da Ordem dos Capuchinhos, o padre Frei Bernardino de Lavale.

Em 17 de novembro de 1909, Santa Cruz do Avanhadava foi elevada a Distrito de Paz, com o nome de Penápolis, homenagem ao presidente Afonso Augusto Moreira Pena, que faleceu em junho de 1909.

O município de Penápolis foi criado em 22 de dezembro de 1913 e em 10 de outubro de 1917 a Comarca de Penápolis, que contava com as seguintes cidades: Araçatuba, Birigüi, Glicério, Braúna, Alto Alegre, Avanhadava, Luiziânia e Barbosa, sendo, então, uma das maiores comarcas da região.

Entretanto, já no ano de 1906, Bento da Cruz convidou os frades da Ordem dos Capuchinhos de São Francisco para fundarem a cidade beneficiado-os pela doação de 100 alqueires à Ordem, “*sendo cinqüenta alqueires destinados para a fundação de uma povoação nos campos de Maria Chica e nos outros cinqüenta alqueires a criação de uma escola primária gratuita de primeiras letras*” (BRANDÃO, 1996, p.37). Tal cláusula, lavrada na escritura de doação, demonstrava uma preocupação desde o início da criação da cidade com a alfabetização das crianças.

A primeira classe – com doze alunos (meninos) – formou-se semanas depois da solenidade da missa, quando os padres percorreram o povoado urbano e começaram a organizar uma escola, na casa de tábuas construída por Bento da Cruz para abrigar os frades, sendo frei Sigismundo de Canazzei o primeiro professor a ministrar as aulas. A classe para meninas formou-se em 1909 e a primeira professora leiga foi Ana Maria Feleciano Rosa.

Em 1912 começou a funcionar, em Penápolis, a primeira classe urbana num pequeno barracão de madeira, abaixo da ferrovia. Foi nomeada para ministrar aulas em dois períodos, um para meninas e outro para mocinhas, a professora Ismênia Aymbiré, diplomada em 1908 pela Escola Normal de Campinas.

Em 1913, Penápolis elevou-se à categoria de Município pela Lei Estadual nº. 1397. O primeiro prefeito da cidade foi Dr. James Mellor, em cuja administração regulamentou o Ensino Municipal, criando as escolas primárias: Masculinas (uma na sede do município; uma

na sede de Miguel Calmon; uma na povoação de Birigüi; uma em Araçatuba) e mistas (uma no bairro Lajeado - Penápolis; uma no bairro Bela Vista - Penápolis; uma em Glicério).

Cabia, ainda, ao prefeito a nomeação de professores para lecionarem nas escolas municipais. A legislação local definia o currículo para o ensino nas escolas municipais. Assim estavam instituídas as seguintes disciplinas:

Leitura, Escrita, Caligrafia, Aritmética, as operações, inclusive frações e problemas e Sistema Métrico Decimal, Desenho à mão livre, Educação Cívica, Noções de Geografia Geral, Cosmografia, Geografia do Estado de São Paulo, Noções de Física, de Química, de História natural e higiene, História do Brasil, leituras sobre a vida dos grandes homens, leitura de música e canto, exercícios ginásticos e militares, trabalhos manuais apropriados à idade e ao sexo. (BRANDÃO, 1996, p. 135).

Em 1919, o governo estadual agrupou num só prédio as classes urbanas da cidade criando as Escolas Reunidas de Penápolis que, pelo decreto de 7 de abril de 1920, passaram a chamar-se Grupo Escolar.

Sob a gestão de Manoel Bento da Cruz (1920-1921) iniciou-se a construção da rede estadual de ensino de Penápolis com a edificação do prédio para o primeiro Grupo Escolar de Penápolis (hoje E.E “Luiz Chrisóstomo de Oliveira”), com verba do governo estadual.

Sucessivamente criaram-se as seguintes escolas estaduais: Ginásio do Estado (1935) - hoje E.E “Dr. Carlos Sampaio Filho”; O Segundo Grupo Escolar (1945) - hoje E.E “Augusto Pereira de Moraes”; Escola Estadual Adelino Peters (1951); Escola Estadual Marcos Trench (1958) – hoje municipalizada; Escola Estadual “Profa. Yone Dias de Aguiar” (1965); Escola Estadual “Casa da Amizade” (1965) – hoje municipalizada; Escola Estadual “João Jorge Gerassait” – Colégio Agrícola – (1970)- hoje vinculado à Secretaria de Ciência e Tecnologia; Escola “Profa. Éster Eunice A. F. de Oliveira” (1979); Escola Estadual “Profa. Luiza B. Nory” (1989); Escola Estadual “Profa. Joana Helena de Castilho Marques” (2005).

Além da rede urbana foram criadas também as escolas rurais municipais, ficando a cargo dos frades franciscanos a criação da escola particular Colégio São Francisco de Assis em 1915, que contava com duas salas de aulas e um palco para representação de teatro. A escola foi ampliada posteriormente criando diversos cursos destacando-se a Escola Normal do Comércio, que tinha sua matriz no Rio de Janeiro.

Em 1925, foi inaugurado o Colégio Santa Clara com curso primário, internato e seminternato, atraindo jovens de diversos pontos da região. Em 1929 as irmãs franciscanas instalaram a Escola Normal livre para a formação de professores das escolas primárias,

fechada em 1930 pelo governo ditatorial de Getúlio Vargas. O Colégio Santa Clara passou a chama-se Educandário Coração de Maria e criou em 1944 a Escola Normal para formação de professores.

Em 1965 através da Lei Municipal nº. 490 instituiu-se a Fundação Educacional de Penápolis – FUNEPE – que, através da Portaria nº. 8/67, baixada pelo Conselho Estadual de Educação, instalou a Faculdade de Ciências e Letras de Penápolis com funcionamento dos cursos de licenciatura em Desenho, Matemática, Letras (Língua Vernácula) e Pedagogia no mesmo ano e, em 1968, Ciências. Segundo Brandão (1990), esses cursos atraíram centenas de jovens estudantes de diversas localidades tornando a cidade, no início da década de 70, referência educacional na região noroeste.

Além de marcada pela referência educacional, de acordo com autora, Penápolis também ganhou destaque como pólo cultural da região, pois *“sempre se revelou muito sensível a qualquer iniciativa de cunho cultural”* (BRANDÃO, 1990, p.200).

Penápolis possui quatro museus: 1- Museu Histórico e Pedagógico “Fernão Dias Paes”, que pertence ao Departamento de Museus e Arquivos da Secretária de Estado da Cultura (DEMA), criado em 19 de novembro de 1958 pelo Decreto nº. 33.980; 2- Museu do Folclore, criado em 1974; 3- Museu do Sol ou Museu de Arte Primitiva e Ingênua, único gênero na América Latina e o segundo no mundo e 4- Museu de São Francisco de Assis, criado em 1982 para homenagear o padroeiro da cidade. Foi criada, em 1979, a Fundação de Arte de Penápolis (FUNARPE) com o objetivo de interiorizar a cultura e promover o intercâmbio artístico na região.

Ainda no campo cultural, Penápolis conta com o Teatro Municipal “Maria Tereza Alves Viana” criado em 1970 para abrigar o Grupo TAE (Teatro Amador dos Estudantes). Esse grupo foi formado, em 1964, pelos alunos do curso de Letras, incentivados pela professora de Letras Clássicas Maria Tereza Viana a montar a peça “O auto da Compadecida”, de Ariano Suassuma.

Outro aspecto que sempre caracterizou Penápolis foi a política, *“esta sempre quente, influente e que muitas vezes tem atrasado o crescimento da cidade. Porém, por outro lado tem trazido boas conquistas para Penápolis”* (BRANDÃO, 1990, p. 197).

Em decorrência do Decreto nº. 7.510, de 29 de janeiro de 1976, que, conforme visto na seção anterior, reorganizou a SEE, Penápolis abrigou a instalação da Delegacia de Ensino de Penápolis (DE de Penápolis) que abrangia, além do próprio município, mais oito municípios da região: Alto Alegre, Avanhandava, Barbosa, Braúna, Clementina, Luiziânia, Glicério e Santópolis do Aguapeí.

A Delegacia de Ensino de Penápolis funcionou até o ano de 1999, quando a Secretaria de Estado da Educação, dando continuidade ao Programa de Reformas Educacionais, iniciado no primeiro mandato do governador Mário Covas, anunciou o fechamento de várias Delegacias de Ensino como parte da segunda etapa da reestruturação administrativa de SEE. Entre elas encontrava-se a Delegacia de Ensino de Penápolis.

Tal medida surpreendeu os munícipes de Penápolis e região, que procuraram reverter a situação com ampla mobilização local através de

[...] passeatas de protesto pelas ruas da cidade, abaixo-assinados e envio de faixas ao Palácio dos Bandeirantes, para sensibilizar o Governador do Estado [...], pois a população entendia que este era um desfecho injusto para uma repartição educacional prestadora de serviços à comunidade. (ROSSI, 2000, p. 116).

Acompanharemos, agora, a luta dos penapolenses pelo retorno do funcionamento da DE em Penápolis, o que somente ocorreu em 2006.

### **3.2 Fechamento da DE Penápolis: uma leitura do decreto nº. 43.948/99 na perspectiva da comunidade penapolense**

Em 1999, quando ocorreu a reorganização da SEE, duas Delegacias já haviam sido extintas. A primeira correspondia à 15ª. DE que pelo Decreto nº. 41.053/96, teve sua área de abrangência incorporada à 13ª. DE, ambas pertencentes à Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo (COGSP). De acordo com o decreto mencionado, a fusão das DEs ocorreu porque elas já funcionavam no mesmo prédio, desde janeiro. Soma-se a isso a necessidade de um melhor aproveitamento dos recursos públicos, ou seja, menores custos para a SEE.

A segunda a ser extinta foi a 6ª. DE da COGSP, a partir da fusão com a DE de São Caetano do Sul, através do Decreto nº. 41.717/97, também justificada pela necessidade de se implementarem medidas que visassem à racionalização da máquina administrativa, otimização dos recursos humanos e materiais, a proximidade física entre regiões, a existência de identidade de interesses nas comunidades entre as duas DEs e a colaboração da Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul com a Administração Estadual.

O Decreto nº. 43.948/99, assinado pelo governador Mário Covas, no início do exercício de seu 2º. mandato, dispôs sobre a alteração da denominação e a reorganização das Delegacias de Ensino, que passaram a denominar-se Diretorias Regionais de Ensino. A

reorganização resultou em mudanças no espaço geográfico de atuação das mesmas, mediante o fechamento de várias DEs (anexo IV).

A partir de então a SEE passou a contar, em sua estrutura administrativa, com 89 Diretorias de Ensino sendo: 28 na capital e região da grande São Paulo e 61 no interior. Para justificar a reestruturação das DEs o governo alegou a racionalização administrativa e reorganização institucional da Secretária da Educação, e, também, a necessidade de adotar medidas de descentralização que promovessem e favorecessem o fortalecimento da gestão local na implementação da política educacional.

Esta medida, a exemplo das anteriores como a reorganização das escolas, a progressão continuada, a municipalização afetou, novamente, tanto a vida dos profissionais da educação, como de pais e alunos. Mesmo assim, não houve por parte do governo preocupação em prestar qualquer esclarecimento sobre os critérios utilizados para o fechamento de algumas DEs e a permanência de outras, como observa-se na leitura do referido Decreto. As informações obtidas sobre essa questão provêm de outra fonte. Trata-se da dissertação de mestrado de Alba Rossi (2000): **Delegacias de Ensino: o conflito entre diálogo e poder**, que no período em questão era Delegada de Ensino de Penápolis. Segue sua narrativa:

[...] Dia 7 de abril de 1999. Um dia como outro qualquer, ensolarado, com menos congestionamento no trânsito, todos os indícios prometiam que este seria um dia normal para um encontro marcado de dirigentes regionais na Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. Logo que chegamos do Interior do Estado na Estação Rodoviária, eu e meus colegas dirigentes regionais pensamos que teríamos uma reunião, igual às outras, como era sempre de praxe.

Alguns dirigentes regionais, inclusive eu, estranhamos a forma como havíamos sido convocados para este encontro de última hora, sem que fôssemos avisados do motivo para estarmos em plena quarta-feira, no meio da semana, na cidade de São Paulo.

[...]

Ao chegarmos à sede da Secretaria, sentimos um ambiente muito carregado por parte dos funcionários da Acessória de Gabinete e da Coordenadoria de Ensino do Interior. A tensão no ar estava muito grande e não sabíamos o porquê. Começamos a imaginar que os rumores de fechamento das Delegacias de Ensino estavam prestes a se concretizar. Ninguém respondia o que perguntávamos, parecia que a *amnésia* havia contaminado o ambiente. Ficamos nessa angústia e marasmo, das nove horas, horário marcado do encontro, até às onze horas, sem explicações do motivo pelo qual estávamos reunidos naquele local. (grifo da autora)

[...]

O mal-estar ocasionado por inúmeras noites mal dormidas, nestes quatro anos de governo, aliado ao desconforto de uma situação surrealista fez muitos dirigentes pressentirem, finalmente, com alguma clareza, qual seria, deste momento em diante, o verdadeiro papel de um dirigente regional. É estranho constatar que ao invés de reagirmos com uma atitude de

questionamento a toda essa situação, pois éramos um grupo de mais de cento e trinta pessoas, permanecemos em estado de petrificação, como se a verdade fosse algo a ser revelado por uma suprema autoridade.

[...]

A coragem de dizer o que sentíamos, a espontaneidade, o entusiasmo, já não faziam mais parte desse grupo que foi formado como a intenção de modificar uma realidade educacional no Estado de São Paulo. Como é possível transformar uma realidade sem liberdade de expressão e alegria?

Depois de esperarmos por mais duas horas, fomos transferidos para o salão de Reuniões de um Hotel no Largo do Arouche, isto por volta do meio-dia. A reunião começou presidida pela atual Coordenadora do Ensino do Interior, professora Midori Sano, que parecia ter arrumado os assuntos para este encontro, de forma aleatória, sem nexos com o clima que estávamos vivendo; na verdade a Coordenadora estava apenas tentando preencher um espaço de tempo que lhe fora dado para administrar de última hora. Pelo menos, foi a impressão que ficou. Ela começou a reunião tratando de assuntos burocráticos da Seção de Finanças, e, num dado momento, disse que o motivo de nossa reunião, diz respeito ao fechamento de algumas Delegacias no Estado de São Paulo, fato que seria anunciado no período da tarde, pela própria professora Teresa Roserley Neubauer da Silva.

[...]

Logo fomos dispensados para o almoço, para retornarmos às 14:00h. Avisaram que deveríamos retornar ao prédio da Secretaria de Educação, no qual teríamos a reunião com Neubauer da Silva. A expressão de cansaço dos colegas era visível em seus semblantes. A situação que estava preste a acontecer dava a impressão de um fato inevitável, fazendo emergir um sintoma de impotência no grupo, como eu jamais havia presenciado.

O fato da Secretaria da Educação pretender reorganizar as Delegacias de Ensino não era de se estranhar, visto que muitas delas estavam trabalhando em poucas escolas sob sua jurisdição, conseqüência da municipalização do Ensino fundamental, bandeira defendida pelos próprios dirigentes regionais. A impressão negativa que nos atingia nessa ocasião devia-se à forma autoritária como esta questão estava sendo tratada, sem que fosse divulgado um estudo prévio da situação e a melhor forma de diagnosticar as reais necessidades de cada região.

[...]

Passamos por vários momentos difíceis nesta reforma educacional, mas nenhum desses momentos superou a dramaticidade, deste dia apocalíptico, em que vimos ruir, não somente delegacias, mas o discurso de um governo eleito sob a égide da democracia. (ROSSI, 2000, p. 91-94).

O longo trecho transcrito permite observar como foi feito o anúncio do fechamento de algumas Delegacias de Ensino da SEE. Criou-se um clima de tensão entre o grupo de delegados, ali presentes, que esperaram sem qualquer explicação durante todo o período da manhã, após serem convocados para uma reunião em São Paulo de ‘última hora’, isto é, no final do expediente do dia anterior.

Nesse relato, chama a atenção o sentimento de descrença, que parece ter tomado conta do grupo de delegados da SEE num governo democrático, mediante a “*forma autoritária como a questão estava sendo tratada*” (ROSSI, 2000, p. 94).

No decorrer desta dissertação, apontou-se o caráter autoritário com que as reformas foram implementadas na rede de ensino estadual desde o início do governo Covas. No entanto parece que somente nesse momento o autoritarismo traduzido no centralismo das decisões de uma equipe técnica comandada por Rose Neubauer chegou às Delegacias. Não deve ser esquecido, entretanto, que as vozes discordantes (os delegados) já foram, praticamente, eliminadas desse cargo, como mencionado na seção anterior.

A narrativa de Rossi revela, também, o modo pouco transparente com que Neubauer decidiu o fechamento das Delegacias de Ensino. Isso contrasta com o discurso de Covas, quando este assumiu o governo do Estado de São Paulo, em 1º de janeiro de 1995: “*Não faremos segredo das decisões, não usaremos manobras de bastidores, mas tornaremos acessíveis ao público os documentos oficiais*” (COVAS, 1995, s. p). Ao que tudo indica os segredos da decisão não foram revelados e os documentos oficiais pouco esclareciam sobre o fechamento das Delegacias. Para Rossi (2000, p. 111)

[...] o fechamento de Delegacias de Ensino no Estado de São Paulo foi uma manobra estrategicamente elaborada por uma equipe que conhecia a fragilidade da participação das suas bases nas decisões do governo. O ato primou pela ausência de espírito educativo, mas tornou-se um **golpe de mestre** silenciosamente articulado nos bastidores do governo. (grifo da autora)

Segue mais um trecho desse desfecho:

O Decreto de reorganização da Delegacia só foi publicado no dia 9 de abril de 1999, depois de dois dias do evento do seu anúncio na Secretaria. O Decreto 43.948/99 era bastante vago, já que não estabelecia critérios para a reorganização, somente dispunha sobre a alteração da denominação das Delegacias e sua reorganização, tendo em vista a necessidade de adotar medidas que favorecessem a descentralização da Política Educacional [...] Em anexo ao Decreto foi publicada a relação das novas Diretorias de Ensino com os municípios sob sua supervisão administrativa. Ficamos cientes de mais informações a respeito do assunto mediante o *Site* da Secretaria na *Internet*, em nenhum momento a Secretaria divulgou os nomes dos técnicos responsáveis pela reorganização, assim como não deu explicações claras a respeito das opções feitas para determinação das novas sedes das Diretorias. As perguntas dos usuários que utilizavam nossos serviços tinham de ser respondidas de forma vaga sem muita certeza do embasamento dos nossos argumentos. Passamos a utilizar o material divulgado via *Internet*, que sequer nos foi comunicado oficialmente. (ROSSI, 2000, p. 101-102).

Outra contradição, apontada pela autora, no processo de reestruturação das Delegacias de Ensino pelo Decreto nº. 43.948/99 está em contradizer o Decreto nº. 39.902/95, que extinguiu

[...] as Divisões Regionais de Ensino como forma de descentralizar os serviços, buscar agilidade nas decisões, a fim de estabelecer uma nova política Educacional. Na realidade com a reorganização das Delegacias em Diretorias de Ensino houve novamente uma centralização administrativa na gestão das Escolas Estaduais.

[...] O governo Covas extinguiu as Divisões Regionais de Ensino em 1995 para criar um outro modelo burocrático-administrativo, que favoreceu a centralização, com o nome de Diretorias de Ensino em 1999. Contradições da Política e do Governo. Por que não realizaram este ato em 1995? (ROSSI, p. 107-108).

No entendimento de Rossi (2000), a reestruturação das DEs da maneira como foi feita também colocou em questão os princípios e os valores de um Estado democrático na medida em que esta decisão

[...] estremeceu ainda mais o diálogo entre os profissionais da cúpula e os da periferia do sistema, ou seja, das escolas, pois a reorganização mexeu mais com professores, diretores e funcionários que tiveram que se deslocar para distâncias maiores de sua sede de trabalho, tendo como consequência maiores gastos para estes. [...] [e] devido a maior distância geográfica dos municípios abrangidos pela reorganização, dificultou a participação da comunidade em trabalho coletivo. (ROSSI, 2000, p. 109).

A autora relata que a Secretária da Educação “*preferiu silenciar durante sessenta dias o diálogo com seus interlocutores da base do sistema*”, o que a faz questionar o projeto educacional do governo Covas: “*O que nos adianta uma Cara Nova<sup>45</sup> com velhos hábitos de autoritarismo e não participação nas decisões de interesse coletivo?*” (ROSSI, 2000, p. 110). Mais uma vez, evidencia-se a contradição entre o que se propunha no governo Covas com o que de fato ocorreu.

De acordo com o comunicado da SEE de 22 de março de 1995, pretendia-se modificar as práticas de gestão pública para melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo Estado à sociedade; para democratizar as relações entre governantes e governados; pretendia-se ampliar os espaços de participação da sociedade civil e organizada nas instâncias decisórias do governo. Como explicar a ação autoritária de um governo que afirma o princípio da democracia como um valor fundamental de seu partido?

---

<sup>45</sup>Projeto Escola de Cara Nova era o nome sob o qual se reuniam os projetos da SEE para serem implementados na rede. Pode-se citar como exemplo: Educação Continuada, Recuperação nas Férias, SARESP, etc.

O exame das políticas públicas aplicadas à educação no Estado de São Paulo revela que, na prática, o governo do PSDB em sua gestão deu maior ênfase à questão da racionalidade administrativa, visando conter os gastos econômicos, negligenciando o processo de democratização na perspectiva de acesso à decisão, via participação social. Na realidade, a proposta do governo pautou-se nos princípios minimalistas de democracia (direito ao voto) ao entender que a legitimidade das reformas estava dada pelas urnas, conforme visto na seção anterior.

De acordo com Rossi (2000), no boletim divulgado pela internet, a Secretaria utilizava como argumentos para a reorganização das DEs: o tamanho da máquina administrativa, a estrutura da SEE idealizada em 1976 que valorizava estruturas centralizadas e burocráticas, a informatização e os meios de transporte rápidos que trariam facilidades para o deslocamento entre as várias partes do Estado.

O tamanho físico da rede educacional paulista foi comparado aos estados do Paraná, da Bahia e de Minas Gerais, bem como o número de Unidades Administrativas Regionais que estes estados possuíam em relação à Secretaria de Educação: Bahia – 36 Diretorias Regionais; Paraná – 31 Núcleos Regionais; Minas Gerais – 41 Superintendências Regionais e São Paulo – 143 Delegacias de Ensino. Também foram enfatizados, no boletim, os re-estudos que estavam acontecendo no Paraná e em Minas Gerais com vistas à reestruturação administrativa e tentativa de enxugamento da máquina.

Rossi (2000) contrapõe aos dados apresentados pela SEE outro estudo que leva em consideração dados como a população de cada estado, os índices de mortalidade infantil, a taxa de analfabetismo, a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), o número de alunos matriculados no ensino fundamental, médio e superior entre outros. Apropria-se também dos dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada estado mencionado pela SEE.

A comparação do IDH desses estados mostrava que o estado de São Paulo tinha melhor índice (0,850) seguido pelo Paraná (0,827), Minas Gerais (0,779) e Bahia (0,609). Assim, a autora argumenta que, se o fechamento se justifica do ponto de vista quantitativo, é questionável do ponto de vista qualitativo, além de considerar que o estado de São Paulo é “o mais povoado: 137,13 habitantes por km<sup>2</sup>, o que demandaria conseqüentemente mais recursos públicos” (ROSSI, 2000, p. 106).

Outro argumento utilizado pela Secretaria era que o número de “*Delegacias de Ensino não contribuía para a melhoria da qualidade de ensino, nem na prestação de melhores serviços educacionais para a população*” (Rossi, 2000, p. 106). A esse argumento

a autora contra-ataca com os índices de promoção que se elevaram na gestão Neubauer. Considerando que esta era a forma de a SEE avaliar o trabalho das DEs, Rossi aponta os seguintes índices de promoção no ensino paulista:

a) ensino fundamental	b) ensino médio
1994 = 77,0%,	1994 = 70,3%
1995 = 79,2%,	1995 = 70,6%
1996 = 83,8%	1996 = 75,2%
1997 = 90,8%	1997 = 83,7%

Observa-se, portanto, que o foco da reforma centrou-se na racionalidade econômica, principal argumento utilizado pela Secretária Rose Neubauer para justificar a reorganização que resultou no fechamento de várias delegacias. Essa reestruturação, nas palavras da própria Secretária, acarretaria, conforme assinala Rossi (2000, p.95), “*para os cofres públicos uma economia de 16 milhões de reais/ano.*”

Por sua vez, a reorganização das Delegacias de Ensino – que tem funções diretamente vinculadas à comunidade escolar tanto no campo pedagógico como administrativo – alterou a vida das escolas públicas (municipais e estaduais) e particulares que dela dependiam, dos professores, dos funcionários e também dos pais e alunos.

Por outro lado, muitos funcionários das Delegacias de Ensino extintas perderiam os cargos que ocupavam ou seriam remanejados para a Diretoria de Ensino Regional, à qual seriam vinculados, tendo aumentados os gastos e o cansaço ao se deslocarem diariamente para cumprir com suas funções na cidade sede da Diretoria de Ensino.

Outros aspectos considerados questionáveis, por Rossi (2000), foram os critérios estabelecidos para a permanência das Delegacias. Embora as Delegacias de Ensino, hoje Diretorias de Ensino, sejam órgãos pertencentes ao Estado e sua administração seja de competência do poder estadual, elas se localizam nos municípios atendendo à população local e de seus arredores tendo, portanto, uma relação direta com os munícipes. Daí decorre o fato de que todas as medidas adotadas na esfera estadual afetam diretamente a vida da população local e regional que estão jurisdicionados a ela.

Os critérios para a reorganização das DEs foram expostos verbalmente pela Secretária no dia em que esta anunciou a reorganização e o fechamento de algumas DEs. De acordo com a exposição relatada na pesquisa de Rossi (2000), dois foram basicamente os argumentos apresentados por Neubauer: 1º) o número de escolas supervisionadas pelas DEs; 2º) a

extensão geográfica dos municípios abrangidos pela região quando ultrapassavam cinco mil km<sup>2</sup>.

A configuração geográfica proposta pela equipe técnica da SEE diferia da atual configuração regional do estado de São Paulo. Essa justificativa, na avaliação de Rossi (2000), deixou dúvidas quando se observa mais atentamente o mapa da reorganização das novas Diretorias “*se formos comparar o mapa do Estado de São Paulo com seus municípios poderemos perceber que nem sempre as sedes das Diretorias foram bem localizadas.*” (ROSSI, 2000, p. 98)

O mesmo ocorre quando se compara o “*Mapa Rodoviário Ampliado do Estado de São Paulo, [pois] percebemos que a Diretoria de Birigui está colada em Araçatuba, o que não acontece com as Diretorias de Lins e Bauru*” (ROSSI, 2000, p. 101).

Para Rossi (2000), algumas incoerências foram cometidas no processo de reorganização das DEs, como o fechamento da DE de Avaré<sup>46</sup>, que foi remanejada para Pirajuí, distante 100 km dessa cidade. Na opinião da autora o critério geográfico falhou nessa análise. Já no caso da DE de Monte Aprazível, a falha ocorreu no quesito “economia de recursos”, pois nessa cidade a DE possuía prédio próprio e, mesmo assim, foi transferida para José Bonifácio, que não tinha prédio próprio. Prevaleceu, neste caso, o critério do número de escolas supervisionadas, já que José Bonifácio possuía 15 escolas e Monte Aprazível possuía 13 escolas.

Na avaliação da autora, a reestruturação pautou-se por “*critérios variados sem uma análise mais pormenorizada da região, pelo grupo que realizou o projeto*” (ROSSI, 2000, p. 128), e, enfatiza toda sua discordância

[...] pelo fato destes critérios não constarem do Decreto assinado pelo governador. Quando não se estabelecem critérios claros e os documentos oficiais são vagos em relação às reformas, a conclusão que a população chega a respeito dos fatos é que acordos políticos foram firmados para a

---

<sup>46</sup>O governador Geraldo Alckmin reabriu a Diretoria de Avaré – Decreto nº. 49.620, de 25 de maio de 2005, após cinco anos de luta da referida cidade na Assembléia Legislativa Paulista através de seu representante, o deputado estadual Antônio Salim Curiati – PPB que em 13 de abril de 2000, através do Projeto de Lei nº. 289, de 1999, propôs a manutenção da Delegacia de Avaré como unidade integradora da Secretaria de Estado da Educação, cujo projeto foi aprovado e transformado na Lei nº. 10.539, de 13 de abril de 2000 pela Assembléia Legislativa de São Paulo. O governo do Estado de São Paulo entrou com o pedido de inconstitucionalidade contestando a Lei Estadual 10.539/00 no Supremo Tribunal Federal no dia 23/02/2001. A Inconstitucionalidade da Lei foi declarada em 03/09/2003 – Ofício 140-P/MC do STF. Outra iniciativa, neste sentido, foi da cidade de Amparo, através do Projeto de Lei nº. 0461, de 1999, de autoria do deputado estadual Emir Chedid - PFL o qual propunha a manutenção a Delegacia de Ensino de Amparo. Este Projeto de Lei também foi aprovado pela Assembléia Legislativa no mesmo ano e revogado com a declaração de Inconstitucionalidade. Assim sendo, a cidade não obteve sucesso em sua empreitada continuando vinculada à Diretoria de Ensino – Região de Mogi Mirim.

manutenção de algumas Delegacias, voltando aos velhos mecanismos de poder político, que sempre comandaram os destinos dos órgãos regionais para preservação de interesses diversos, que não os da comunidade escolar. (ROSSI, 2000, p. 130).

O excerto acima se refere à situação vivenciada em Penápolis, diante do processo de reorganização das Delegacias. O que chamou a atenção no programa de reestruturação na região noroeste – Bauru, Lins, Penápolis, Birigui e Araçatuba – foi o fechamento da DE de Penápolis, que equidista 50 km tanto de Lins como de Araçatuba, e a permanência da DE de Birigüi, que está a menos de 10 minutos ou menos de 10km da cidade de Araçatuba.

Mas essa não era a única peculiaridade de Birigüi. Encontra-se entre os deputados que davam sustentação ao governo Covas o deputado estadual com sede na cidade de Birigüi. Eleito para o cargo em 1994 por esse município e região, o Sr. Roque Barbieri se transformou, aos olhos dos penapolenses, na chave para o entendimento dos bastidores políticos desse episódio, conforme observa-se no depoimento de um vereador local, recolhido por Rossi (2000, p. 126):

[...] ao recebermos a notícia que a estrutura que iria substituir a Delegacia de Ensino, ou seja, as malfadadas Diretorias Regionais de Ensino, em nossa região seria em Birigui – cidade **onde reside o deputado estadual Roque Barbieri**, popularmente chamado de Roquinho, **2º Vice-Presidente da Assembléia Legislativa e homem de muita influência nas instâncias de governo**. [...] calou-nos fundo do coração a sensação de que estávamos apenas sendo ludibriados<sup>47</sup>, levados a acreditar que havia alguma possibilidade de reversão desse processo. (grifo nosso)

Em sua dissertação de mestrado, Rossi (2000) demonstrou que esse fato conduziu a comunidade de Penápolis para outra interpretação: a face política que possibilitou o suporte necessário para levar a cabo esse projeto. A afirmação de que o fechamento da Delegacia de Penápolis se deu por questões políticas foi unânime entre políticos, professores, funcionários e estudantes locais, conforme nota-se em alguns depoimentos registrados por Rossi (2000, p. 118):

a) **Prefeito**: “[...] com relação [ao fechamento] da Delegacia de Ensino de Penápolis entendemos que critérios mais políticos do que técnicos contribuíram para sua extinção”.

---

<sup>47</sup>O vereador está se referindo à luta que a comunidade de Penápolis desenvolveu junto à Assembléia Legislativa para rever o fechamento da DE de Penápolis. Foi elaborado um documento técnico com dados da cidade e região, e da DE penapolense demonstrando a importância estratégica da localização da cidade para o desenvolvimento econômico da região, bem como o trabalho da DE de Penápolis, que era considerado pela própria Secretaria de Educação o melhor trabalho da região.

b) Presidente da Câmara: “[...] *Comprovadamente a tecnicidade foi substituída pelo poder político. Atos da democracia*” (ROSSI, 2000, p. 120).

c) Vereador: “[...] *na verdade tudo já estava decidido pelos execráveis critérios da podre e velha conhecida troca de favores, que sempre deixa em último plano os verdadeiros e válidos interesses do nosso povo para privilegiar os segmentos, grupos ou pessoas que possuem ou defendem os mais deploráveis interesses em nosso meio*” (ROSSI, 2000, p. 126).

d) Professor: “[...] *Vale dizer que esse processo não seguiu orientações técnicas, mas sim critérios políticos, fisiológicos e clientelistas que sempre nortearam a política desse país*” (ROSSI, 2000, p. 144).

e) Professora e Vice-diretora: “[...] *Com isso a conclusão a que se chega é que um trabalho sério e comprometido com o aspecto educacional, não é o que importa, mas importa, sim, é ter um “cacique” político na Assembléia Legislativa e Penápolis não tem*” (ROSSI, 2000, p. 150).

f) Estudante: “[...] *Entre os motivos que explicam o fechamento das DEs está a contenção de gastos do governo, mas, citando a DE de Penápolis, podemos registrar os interesses políticos como motivo principal, afinal a DE de Penápolis abrangia várias cidades próximas a esta, enquanto Birigui fica mais próxima de Araçatuba*” (ROSSI, 2000, p. 152).

g) Funcionária pública: “[...] *Os políticos não tiveram, ou fingiram não ter a percepção da gravidade do erro que cometeram, deixando muito claro para nós (população e funcionários), que são pessoas completamente irracionais em relação ao óbvio e parciais quando o assunto é o poder político*” (ROSSI, 2000, p. 153).

Como se já não fossem suficientes as suspeitas que Penápolis tinha quanto ao fechamento de sua DE, para ‘esquentar’ o clima político local, Rossi (2000) relata que os funcionários da DE de Birigüi comemoraram, na própria Delegacia, com festa e uma faixa de agradecimento os relevantes serviços prestados pelo deputado Roque Barbieri. Tal fato foi registrado pelos jornais de Penápolis, que fotografaram a faixa e a publicaram em sua primeira página.

**“Obrigado, Roquinho por mais uma conquista”**. Essa foi a frase de uma das faixas colocadas na frente da Delegacia de Ensino de Birigüi, caracterizando que ele seria, de fato, o grande aliado junto ao Governo do

Estado para que aquela repartição não fosse fechada. (Jornal Interior, 14/04/99, p.03 (sic) apud ROSSI, 2000, p. 129). (grifo da autora).

Mesmo diante da declaração do deputado aos jornais locais de que ele não tivera nenhuma interferência no processo de fechamento da DE de Penápolis, a dúvida de que critérios políticos tenham se sobreposto aos técnicos permaneceu e, para tanto, contribuiu a própria fala do deputado:

[...] Eu tenho informação de dentro da Secretaria, que a delegada de ensino de Penápolis não atendia muito bem a maneira de fazer política educacional na região. Se é verdade eu não sei, quem me disse isso foi a secretária Rose, e depois a culpa sobra para os políticos. (Jornal Regional, 16/4/99: 03 (sic) apud ROSSI, 2000, p. 127). (grifo da autora).

Nas considerações que fez sobre essa declaração, a autora pondera que isso comprometia

[...] a reorganização das Delegacias na região e a própria Secretária da Educação, pois se a dirigente regional não estava trabalhando a Política Educacional de acordo com o agrado de Neubauer, esta poderia muito bem destituir a dirigente e manter a Delegacia de Ensino em Penápolis, colocando alguém de sua extrema confiança como fez com todas as outras Diretorias, logo após a reorganização. (ROSSI, 2000, p. 127).

Se, como afirmou o deputado, a Secretária Rose justificou que estava insatisfeita com a ‘*delegada de ensino de Penápolis que não atendia muito bem a maneira de fazer política educacional na região*’, mesmo tendo obtido esta Delegacia a melhor nota regional na avaliação da própria Secretaria<sup>48</sup>, isso remete às velhas práticas tradicionais da política brasileira, segundo as quais quem detém o poder recompensa seus aliados e castiga os que não se sujeitam ao seu mando.

Neste caso, o discurso modernizante de reformas parece esbarrar em práticas políticas que remontam ao que se convencionou chamar no Brasil de “mandonismo” e “clientelismo”, no exercício do poder político. Assim, o ocorrido no processo de fechamento da DE de Penápolis parece representar um fato só compreensível quando buscamos as raízes das práticas políticas no Brasil.

---

<sup>48</sup>Conforme avaliação realizada pela SEE, as DEs da região obtiveram as seguintes notas: Andradina: 86,4; Araçatuba: 74,6; Birigüi: 68,4; Penápolis: 87,7; Lins: 68,3. Observa o professor Jaime, ex-vice-prefeito da cidade e conceituado professor aposentado de Química, que todas as demais DEs foram mantidas e somente a de Penápolis fechada.

### 3.3 Democracia e poder local: do mandonismo ao clientelismo

O mandonismo é uma prática política que, no Brasil, surgiu nos tempos coloniais e se caracterizou pela relação que se estabeleceu entre “quem manda” e “quem obedece”. Dadas as características da colonização brasileira, o poder do mando ficava nas mãos dos senhores de engenho, grandes proprietários de terras; aos demais segmentos sociais restavam pedir e obedecer.

Dessa forma, estabelecia-se uma relação de dependência entre senhores e agregados. Na medida em que os senhores “atendiam” aos pedidos de seus agregados passavam a figurar como protetores dessa gente desvalida. Em contrapartida, essa gente tornava-se “devedora de obediência” mediante as dádivas concedidas pelos “bondosos senhores”.

Embora, no decorrer de nossa história, essa relação tenha sofrido mudanças e se manifestado de diferentes formas, esse traço cultural, o qual Sales (1994) chama de “*cultura política da dádiva*”, permaneceu na vida política do país em seus três níveis de poderes: município, estado e união.

Após a Proclamação da República a forma mais evidente desse traço cultural manifestou-se num sistema político dominado por uma relação de compromisso, expressa na troca de favores, entre os senhores de terra e o poder público fortalecido, dando origem ao que Vitor Nunes Leal (1997) chamou de **coronelismo**: resultado do enfraquecimento das forças locais, isto é, do poder dos senhores de terra, e do fortalecimento progressivo do poder público, no caso o Estado.

A importância que os municípios possuem na representação da política num plano mais amplo está demonstrada por Victor Nunes Leal em **Coronelismo, Enxada e Voto** (1997). É no município que começa a formarem-se as estruturas de sustentação do poder. Também é no município que de fato concretizam-se as políticas, pois aí estão as pessoas vivendo sua vida cotidiana; é nesse espaço que os eleitores votam em seus representantes municipais, estaduais e federais, e é sobre elas que em última instância recaem os resultados das decisões governamentais.

O município é ao mesmo tempo o primeiro e o último elo da corrente política. Portanto, manter governos locais e representantes regionais como deputados estaduais e federais **comprometidos e aliados** aos governos centrais (Estado e União) é, antes de tudo, criar uma base sólida de sustentação ao poder central (estadual/ federal) **para garantir a efetivação de seu plano de governo** e a hegemonia política nos três níveis de poder: local, estadual e federal.

Por essa forma, o cerne do conceito de coronelismo

[...] está no referido compromisso, que resultaria num sistema de reciprocidade em que de um lado estão os chefes municipais e os coronéis com seus currais eleitorais, e, de outro, a situação política dominante do Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial. (SALES, 1994, p. 32).

Ainda que o próprio Nunes Leal (1997) considere o coronelismo um fenômeno datado e destinado a desaparecer com o aperfeiçoamento do processo eleitoral, com as transformações econômicas, sociais e o desenvolvimento urbano, seu estudo é referência para as pesquisas que se dedicam a esta questão, isto é, as relações de poder político no âmbito do município e a manifestação da essência deste fenômeno, ainda que revestidos de outras formas. Na perspectiva de Sales (1994, p. 32-33),

Vamos encontrar esse mesmo compromisso coronelista, revestido de novas formas e de novos atores, nos contextos mais diversos das relações de poder que subsistiram para além da Primeira República e para além até mesmo do domínio territorial, contrariando, nesse último caso, o próprio autor, que previa a total extinção do sistema coronelista logo que mudasse nossa perversa estrutura agrária por ele mesmo pintada com cores dramática. [...] O que subsiste do sistema coronelista de poder? Subsiste o *compromisso* entre o poder público, que pode se traduzir em poder centralizado, e o poder local, que persiste à custa de favores na forma de dádivas. (grifo da autora).

Ao abordar a questão do coronelismo, depois de ponderar que há variáveis na interpretação dos determinantes no fenômeno do coronelismo, Souza (s.d, p. 8) propõe a sua interpretação:

Minha hipótese é a de que existem outros elementos que ajudam a explicar esse fenômeno [poder político dos coronéis], como a política assistencialista paternalista e clientelista adotada pelos chefes, em suas localidades, patrocinada e assegurada pela máquina administrativa local, bem como, pelas relações com as esferas mais amplas onde se incluem as políticas públicas demandadas no município. A concessão dessas políticas quase sempre é atribuída à “bondade”, à “generosidade”, dos chefes, e não à distribuição impessoal de recursos de competência burocrática da máquina administrativa local, estadual e federal.

No Brasil as relações políticas se alicerçaram no clientelismo, no fisiologismo, no favoritismo, no mandonismo e na utilização dos órgãos públicos para garantir prestígio, poder local e pessoal. Esse tênue limite entre o interesse público e o interesse privado, em nossa história, criou uma cultura política que, se por um lado faz com que o cidadão comum

desdenhe a política, não enxergando neste campo o espaço das realizações e transformações coletivas, ao mesmo tempo procura-o como forma de solução para seus problemas pessoais, especialmente no que se refere à distribuição de cargos públicos. Assim, a esfera política é ‘desfigurada’, e, mesmo em regimes democráticos, ao invés de garantir a realização da “*vontade coletiva*”, como apontada por Rousseau em **O Contrato Social** (1999), cede lugar para a predominância dos interesses individuais, de grupos ou de classes que não se confundem com os interesses da coletividade.

Embora ao falar-se em coronelismo, ou em outros termos a ele associados como clientelismo, troca de favores, apadrinhamentos, pensa-se, a princípio, no exercício do poder no âmbito da administração pública municipal, encontra-se outra importante contribuição, na literatura de Nunes Leal, para a compreensão das relações de poder que se estabelecem no Brasil. Trata-se do fenômeno identificado pelo autor como política dos governadores decorrente do regime federativo, que

[...] tornou inteiramente eletivo o governo dos Estados, permitindo a montagem, nas antigas províncias, de sólidas máquinas eleitorais; essas máquinas eleitorais estáveis, que determinaram a instituição da “política dos governadores”, repousava justamente no compromisso “coronelista”. (1997, p. 279).

Destarte, o que assegurava a vitória da situação nos pleitos eleitorais era o apoio incondicional por parte dos chefes locais

[...] aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta-branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais locais do lugar (LEAL, 1997, p. 70).

Tendemos a compartilhar da opinião de Souza (s.d) e Sales (1994) de que muitos elementos característicos do sistema coronelista subsistem na prática política mais recente de nosso país e se constituem em poder de barganha entre União, Estado e Município, apesar de todos os avanços obtidos no campo econômico, social e eleitoral.

Pode-se constituir como exemplo a prática política realizada, nos últimos anos, no interior do Estado de São Paulo, como demonstra Martins (2003) ao citar os estudos de Costa e Oliveira, que

[...] ao analisarem o processo de interiorização da política paulista nos governos Quércia e Fleury, discutem a superioridade numérica de deputados eleitos com base eleitoral no interior e na Grande São Paulo, fato que proporcionou um reforço das práticas clientelísticas nas relações entre o executivo e a sua bancada parlamentar, “já que a moeda de troca para os deputados dos municípios pequenos e médios é, basicamente, a realização de obras e distribuição de cargos públicos nas áreas em que concentra a sua votação” (Costa & Oliveira, 1998, p.124). Ao se analisar os dados relativos ao impacto da distribuição de recursos tributários em cidades de pequeno e médio portes nesse período, verificam-se que a impossibilidade de esses municípios arcarem com o ônus de investimentos de maior porte em infraestrutura os colocou na dependência do poder executivo estadual, garantindo ao governo uma base de apoio aos seus projetos de 80% de deputados do interior.

Dessa forma, os programas descentralizadores para a rede de ensino estadual paulista, consolidados, sobretudo a partir de 1986, foram implementados nesse contexto de negociações nem sempre baseadas na política programática aquela que se reveste de caráter universal ou na barganha alocativa setorial a partir da qual interesses e necessidades particulares de uma sociedade são atendidos. Ao que tudo indica, a relação estabelecida entre executivo/legislativo no âmbito estadual, historicamente vem se fundamentando muito mais no padrão interativo clientelista, a partir do qual a destinação de recursos públicos é arbitrariamente dirigida a determinados setores da população e/ou segmentos da própria burocracia de escalão, que se constituem como base de apoio e de sustentação das medidas de governo. (MARTINS, 2003, p. 532-533).

A relação política que se estabelece entre os eleitores e seus representantes também se manifesta entre os diferentes níveis políticos e se alicerça na “cultura da dádiva”, ou seja, os benefícios de que dispõe uma determinada comunidade são graças concedidas por seus governantes através da eleição de representantes locais (prefeitos e vereadores) e regionais (deputados estaduais e federais) aliados ao governo formando a base de apoio e sustentação dos governistas. Essa cultura da dádiva, por um lado, cria aquilo que Sales (1994) chama de “*cidadania concedida*” e, por outro, possibilita ao grupo que ocupa o poder manter sua hegemonia política.

Entendemos que as abordagens acima enunciadas jogam luzes sobre a política que orientou a reorganização e o fechamento de algumas Delegacias de Ensino no segundo mandato do governo Covas. Ciente de que esta decisão resultaria em insatisfação e questionamento por parte das localidades atingidas pelo fechamento de várias Delegacias de Ensino como, aliás, ocorreu em quase todas as mudanças implementadas na SEE durante este governo, a secretária Rose “*estivera discutindo este assunto, até àquela hora [isto é às 17h], com os deputados que davam sustentação ao governador Covas*” (ROSSI, 2000, p. 95), antes de anunciá-la ao grupo de dirigentes que a aguardava deste as 8 horas da manhã.

Pergunta-se: o perfil autoritário da Secretária Rose Neubauer seria suficiente para garantir o apoio da base aliada sem que esta exigisse algum tipo de recompensa, rompendo com as práticas clientelísticas historicamente enraizadas em nossa política e fortalecidas pelos dois governos anteriores? Ao optar pelo centralismo das decisões excluindo a participação de outros setores vinculados à educação, a Secretária Rose Neubauer, com o consentimento do governador Mário Covas, não acabou por fortalecer as práticas clientelistas contradizendo, mais uma vez, os propósitos contidos no primeiro discurso de posse do governador “*Quero romper com as tradições que se acomodam ao populismo e clientelismo*”? (COVAS, 1995, s. p).

Recentemente, alguns pesquisadores têm se dedicado a estudar a relação que se estabelece entre os poderes estaduais Legislativos e Executivos no período de redemocratização brasileira. Entre esses estudos interessam-nos mais de perto dois textos de autoria de Fernando Abrucio. O primeiro texto, intitulado **O Ultrapresidencialismo Estadual** (1998), faz um estudo em 14 estados brasileiros, entre os quais se encontra o Estado de São Paulo, tendo como foco principal o processo decisório e a efetividade dos mecanismos de controle do poder público no período de 1991 a 1994. Já no segundo texto, **O papel institucional da Assembléia Legislativa paulista: 1995 a 1998** (2001), escrito em conjunto com Marco Antonio C. Teixeira e Valeriano M. F. Costa, os autores se dedicam a estudar essa questão no primeiro mandato do governador Mário Covas.

A tese defendida por Abrucio (1998) é que após a redemocratização, com a promulgação da Constituição de 1988, os governadores tiveram seus poderes ampliados, na medida em que esta aumentou os recursos destinados aos estados. Diante de um leque maior de recursos financeiros, administrativos e políticos, os governadores passaram a cooptar a classe política estadual, tanto em relação aos chefes políticos locais (prefeitos e lideranças políticas) como em relação aos deputados estaduais e federais.

Nessa situação, o Poder Executivo, isto é, o governador passou a ser o “*principal agente em todas as etapas do processo de governo, relegando a Assembléia Legislativa um plano secundário*” (ABRUCIO, 1998, p. 87). Desse modo, o Executivo passou a governar sem a oposição de outros poderes como o Legislativo e o Judiciário, apesar de a Constituição de 1988 ter-lhes legado maiores poderes fiscalizadores, o que deveria resultar na independência e fortalecimento dessas instituições.

Abrucio (1998) apontou vários mecanismos que foram utilizados pelo Executivo com o objetivo de eliminar o poder controlador tanto no Legislativo como no Judiciário, entre os quais: a) transformar esses órgãos em seus aliados usando as prerrogativas que possuía na

escolha dos Conselheiros de Tribunal de Contas do Estado, influenciando politicamente nessas atividades; b) utilizar a fragilidade da Assembléia Legislativa como a falta de corpo técnico especializado nas atividades parlamentares, a manutenção de um regimento interno semelhante ao período da ditadura que centralizava as decisões na Mesa Diretora da Assembléia e a baixa expressividade desse órgão transformado por muitos deputados em trampolim para outros postos políticos como deputado federal ou cargos executivos eletivos e não eletivos.

Outro mecanismo utilizado pelo Poder Executivo para garantir o controle sobre o Poder Legislativo foi a formação de uma maioria governista através da chamada coalizão fisiológica de governo pautada na troca de cargo e verbas públicas pela abstenção do poder de veto, obstrução e fiscalização do Legislativo. Para isso, o governo recorria, na maioria das vezes, às negociações individualizadas, isto é, voltadas para os interesses individuais de cada parlamentar e não com o partido, desprestigiando uma negociação programática que unisse os partidos em torno das propostas do executivo (ABRUCIO, 1998).

Mais um recurso utilizado, junto ao Poder Legislativo, era a negociação “*entre o Executivo e o Legislativo –[que] se dava nas secretarias estaduais, nas salas e gabinetes do governo estadual, estabelecendo um processo intransparente para a opinião pública*” (ABRUCIO, 1998, p. 89). Para Abrucio, isso ocorreu porque o sistema político brasileiro debilitava o partido e incentivava o comportamento individualista do parlamentar. Em contrapartida, sem um partido político forte que pudesse dar suporte ao deputado, este se via dependente da máquina pública estadual.

Nesse contexto, o pacto de lealdade se constituiu em outro importante instrumento de controle do Poder Executivo sobre os deputados. Ao auxiliar vários candidatos a deputados estaduais, o governador conseguiu apoio dos deputados colocando-os sob sua tutela. Com isso, exercia domínio sobre os parlamentares e garantia a submissão das Assembléias Legislativas através dos vários mecanismos empregados pela política clientelística tradicional: distribuição de cargos e/ou empregos, liberação de recursos e obras, sem as quais dificilmente os deputados se reelegeriam (ABRUCIO, 1998).

Em relação às pequenas localidades uma das estratégias mais eficientes, utilizadas pelo Poder Executivo, para garantir apoio ao governo foi a

[...] distribuição de cargos da burocracia estadual, particularmente aqueles que têm um status e poder peculiar nesse tipo de município: delegado de polícia, diretores regionais de grande órgãos (como as estatais estaduais),

coordenadores regionais das áreas de saúde e educação, diretores de escola, remoção de professores, interventores nas Santas Casas locais.[...]

A distribuição desses cargos públicos estratégicos pelo governo estadual representava uma das melhores formas de agraciar ou punir um determinado político. Os chefes locais que conseguissem obter ou indicar nomes para esses cargos adquiriam um enorme prestígio regional, aumentando os seus cacifes políticos; já aqueles que traíssem o governo ou lhes fizessem oposição ferrenha não teriam poder de nomeação. [...]. (ABRUCIO, 1998, p. 103).

Ainda, de acordo com o Abrucio (1998, p. 104), “*os pactos de lealdade entre o Executivo estadual e as lideranças locais*” eram selados mediante a dívida política que os chefes locais contraíam com os secretários e governadores em troca do prestígio político que estes lhes ofereciam. Essa dívida deveria ser paga, especialmente, nos momentos eleitorais posteriores.

Restava ainda, de acordo com o autor, como instrumento de controle do governo o sistema eleitoral. Embora as eleições para deputados estaduais possam ocorrer em todo o estado, normalmente, ela se circunscreve a uma região – a mais próxima do município do candidato – criando ‘distritos informais’ onde atuam esses deputados. Diante da necessidade de atender às demandas de suas bases, os deputados dependiam da

ajuda do governador que, mediante a distribuição de recursos do governo estadual aos chefes locais – que são cabos eleitorais imprescindíveis para a reeleição de qualquer pleiteante a cargo proporcional –, garantem o controle dos deputados estaduais sobre os distritos informais. (ABRUCIO, 1998, p. 105).

Contudo, se o governador não estivesse satisfeito com a atuação de um deputado, podia tornar o “distrito” permeável a outro deputado, construindo obras públicas e aplicando verbas na região em nome do líder político, da cidade vizinha, a ser beneficiado.

Outro problema, apontado por Abrucio (1998) e vivenciado pelos deputados é que não existia uma estrutura intermediária entre o Executivo e as localidades, possibilitando aos chefes locais o contato direto com o executivo e as secretarias, assim o controle de seus “distritos” depende de um acordo com os líderes locais em troca da aprovação de projetos para suas regiões. “*Essa situação obriga os parlamentares estaduais a serem governistas, e se não o forem provavelmente perderão os votos de sua base, necessários a sua reeleição ou avanço na carreira política*” (ABRUCIO, 1998, p. 106).

Portanto, de acordo com o autor, o governador explorava a vulnerabilidade dos deputados diante das campanhas individualizadas, do caráter informal dos distritos e da

instabilidade das bases eleitorais para garantir o apoio político e a consolidação de uma base sólida de sustentação do governo utilizando-se dos principais instrumentos que possuía: os recursos públicos financeiros (liberação de verbas, construção de obras públicas) e administrativos (nomeação de funcionários, distribuição de cargos em órgãos públicos) para controlar as eleições e, por fim, a própria Assembléia Legislativa. O autor conclui que, no período de 1991 a 1994, o que se observa é uma

[...] hipertrofia do poder Executivo no processo de governo que detém forte influência sobre as estruturas institucionais que deveria controlá-lo, reduzindo a co-participação dos parlamentares, isto é, dos deputados estaduais na produção das políticas e os checks and balances sobre os governos são reduzidos. (ABRUCIO, 1988, p. 220).

A análise que se segue corresponde ao período de 1995 a 1998, quando os estados passam por uma forte crise fiscal, e refere-se ao primeiro governo de Covas no Estado de São Paulo. De acordo com a pesquisa, realizada por Abrucio, Teixeira e Costa (2001), verificou-se que Covas se utilizou da mesma fórmula de seus antecessores, Quéricia e Fleury, para obter uma maioria sólida aprovando com facilidade os projetos enviados ao Legislativo.

Na Assembléia Legislativa, uma das estratégias mais eficazes foi a cooptação dos deputados para a base aliada. Assim, Covas pôde contar, logo no início de sua gestão, com o apoio de 64% da Assembléia Legislativa. Para os autores, isto é considerável, quando se leva em conta que o governador foi eleito com apenas 25,5% dos votos dos deputados.

Ainda de acordo com os autores, isso se justifica porque a maioria dos deputados tinha suas bases eleitorais no interior e, para atender às suas demandas, dependiam dos recursos da máquina administrativa estadual. Tal situação provocou o esvaziamento do maior partido de oposição aos tucanos em São Paulo – o PMDB. Dono da maior bancada da Assembléia paulista, ao eleger em 1994 o maior número de deputados estaduais, o PMDB chegou ao final da legislatura de 1995 a 1998 com 10 deputados a menos.

Para obter a maioria, o governo agraciou o PFL com duas secretarias de Estado e diretorias em outros órgãos públicos; para conquistar o apoio do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) distribuiu-lhe cargos da administração pública. Porém, quando não foi possível contar com o apoio do partido, caso do PMDB, negociou individualmente com os parlamentares, dos quais muitos mudaram de legenda partidária procurando abrigo entre os partidos governistas. Isso demonstra a força do governismo logo no início da gestão de Covas. Outra estratégia utilizada por Covas foi garantir o controle da Mesa Diretora e a Presidência das Comissões Permanentes Parlamentares, especialmente as mais importantes como a do Orçamento. O

controle desses dois órgãos legislativos, através de eficientes estratégias políticas, garantiu ao Executivo a aprovação de 75% dos seus projetos, que através do Colégio de Líderes, “*pode definir o momento exato para votação e aprovação de cada matéria sem maiores dificuldades*” (ABRUCIO; TEIXEIRA; COSTA, 2001, p. 235).

Segundo os autores, de acordo com entrevistas de

deputados situacionistas e oposicionistas, a estratégia de trocar cargos pela montagem de uma maioria sólida, sobretudo com a atração do PMDB e do PTB no governo, foi de fundamental importância para o êxito do Executivo. (ABRUCIO; TEIXEIRA; COSTA, 2001, p. 239).

Essa maioria sólida conquistada através da coalizão fisiológica de governo garantiu a aprovação das reformas propostas pelo governo, principalmente no que se refere à privatização das empresas públicas estaduais.

Outro momento chave, no processo de negociação entre Executivo e Legislativo foi a votação e aprovação do Orçamento, que também ocorreu com tranquilidade sem que a Assembléia modificasse substancialmente o projeto enviado pelo governo. Abrucio, Teixeira e Costa (2001, p.240-241) explicam que isso ocorria porque, de acordo com depoimentos dos deputados, “*a verdadeira negociação se dá no Executivo, seja na formulação do projeto orçamentário seja na execução dos gastos*”. [Assim a oposição foi] *massacrada pelo ‘rolo compressor governista’*”.

Para os autores, o que se observou na Assembléia Legislativa paulista, unidade federativa mais rica do país, foi um paradoxo: embora a Assembléia Legislativa tenha aumentado seu poder, quem dominou amplamente o processo decisório foi o Executivo. Isso se comprova pelo levantamento que os autores fizeram sobre a origem dos projetos enviados para exame nas comissões e pela porcentagem de aprovação entre os elaborados pelo Executivo e os elaborados pelos parlamentares. Os pesquisadores concluíram que quase 75% dos projetos do Executivo foram aprovados e os demais 25% ainda estavam em estudo. Já em relação aos parlamentares apenas 25% haviam sido aprovados e a maioria se referia a nomes de praças, ruas e escolas.

Abrucio, Teixeira e Costa (2001) observaram também que o Legislativo estadual paulista tem sido uma instituição politicamente subordinada ao Executivo, apesar das garantias jurídicas e atribuições constitucionais que lhes asseguram tanto a Constituição Federal (1988) como Estadual (1989). A principal explicação para esse paradoxo foi a posição estrategicamente dominante que o Poder Executivo assumiu no processo decisório, bem como

a cooptação e/ou neutralização dos controles institucionais como Tribunal de Contas de Estado, Ministério Público e Comissão Parlamentar de Inquérito (CPIs) por parte do governo estadual.

A questão da submissão do Poder Legislativo ao Poder Executivo remete, mais uma vez, a história política brasileira, e, para ajudar nesta reflexão recorreremos novamente a Victor Nunes Leal e ao seu clássico estudo **Coronelismo, Enxada e Voto** (1997), livro em que o autor já observava uma relação de dependência e submissão entre os deputados estaduais e os governadores considerando o sistema de compromisso coronelista insuficiente para explicá-lo: “[...] *como explicar que consentisse na mistificação das preferências do eleitorado local, forçado a pender quase sempre para o lado governista em consequência do amesquinamento do município?*” (LEAL, 1997, p. 74-75).

O autor aponta como motivo primário dessa submissão a possibilidade de os deputados estaduais serem excluídos da chapa oficial e com isso perderem a chance de voltar ao Congresso do Estado. *“Excluídos da chapa do governo, o sistema de compromisso ‘coronelista’ contribuía para derrotá-los em seus próprios municípios”* (LEAL, 1997, p. 75).

Porém propõe uma razão mais profunda para a submissão dos legisladores estaduais: a existência de vários fazendeiros em cada município

[...] que, espontaneamente se agrupassem em mais de uma corrente partidária, atendendo aos diversos fatores que determinam as ligações políticas municipais (...). Dessa variabilidade dos motivos de ligação partidária, resultaria um equilíbrio muito instável para as forças políticas locais, que se agravaria pela comum vacilação do eleitorado urbano, menos submisso e, portanto, de manifestação mais dificilmente previsível. Diante dessa situação a cada eleição o deputado estadual estaria diante de “uma batalha incerta, ou pelo menos muito custosa”. [Porém] “é justamente a força aglutinadora do governo [e] o poder de coesão [que] livra os prefeitos municipais desses riscos apontados, porque predispõe o eleitorado em favor dos candidatos governistas. Isso explicaria, talvez, a atitude dos próprios legisladores estaduais, que deixavam de utilizar seus poderes constitucionais para vitalizar a organização municipal e, assim, contribuir para liberar o seu eleitorado da influência absorvente que sobre ele exerce o governo através dos chefes locais e dos “coronéis”. Se, por um lado, ficaram os deputados estaduais jungidos ao governo, de quem dependia em última análise, a sorte da eleição, por outro, a sua reeleição ou sua promoção na carreira política estariam garantidas, enquanto soubessem ou pudessem manter boas relações com a situação do seu Estado. (LEAL, 1997, p. 76-77).

Seria, portanto, o interesse por parte dos deputados na sua reeleição que os subordinaria ao poder Executivo, fazendo-os apoiar o governador, mediante um quadro político de maior competitividade que as eleições propõem. A situação não se alterou com o

tempo; o interesse dos deputados em se reeleger continua sendo um dos motivos fundamentais para aliarem-se ao governo.

Comparando os resultados das pesquisas atuais com a de Nunes Leal, observa-se que as estratégias utilizadas para manter o poder na mão do governador continuam pautadas numa política clientelística, que submete o legislativo estadual tornando-o aliado do governador, o que em última análise compromete a independência do Poder Legislativo e as funções dos parlamentares estaduais de controlar, julgar e fiscalizar o Executivo, na unidade federativa mais rica do país – o Estado de São Paulo. Essa lógica não foi rompida com a gestão de Mário Covas, denotando mais uma vez as contradições entre suas propostas e suas ações.

Esses estudos são de suma importância para compreender as questões aqui colocadas em relação à educação, no âmbito das relações institucionais. Nesse sentido, o depoimento do deputado César Callegari<sup>49</sup> é esclarecedor “[...] Quase 70% dos deputados são governistas. [...] *A base de sustentação do plenário não quer convocar a Secretária de Educação porque muitos de vocês poderão estar aqui e aí a pressão ficará grande*”. (ROSSI, 2000, 124). (grifo da autora).

O processo de mudanças da estrutura da SEE no Estado de São Paulo, como pode-se constatar, reflete uma face contraditória entre o discurso moderno, democrático e a prática autoritária perpassada pelas pressões das políticas locais. Contudo, se isso pode ser dito em relação ao processo que culminou com o fechamento da DE de Penápolis, o mesmo pode ser dito quanto ao processo que levou à sua reabertura. A interferência de pressões e interesses regionais e locais contrapõe-se ao que pretensamente se pode imaginar na direção a uma reforma dentro dos moldes de burocracia weberiana e sua racionalidade.

### **3.4 Diretoria de Ensino - Região de Penápolis: um elemento diferencial na política clientelística tradicional.**

Conforme visto anteriormente, o fechamento das Delegacias, previsto no Decreto 43.948/99, efetivou-se no final do primeiro semestre de 1999. O modo como ocorreu o processo criou entre Penápolis e Birigüi uma animosidade que dificultou a integração dessas duas Delegacias. Embora do ponto de vista técnico-administrativo se tratasse de um único

---

<sup>49</sup>César Callegari foi Diretor Executivo da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE entre os anos de 1991 a 1994. Foi eleito deputado em 1994 e 1998 pelo PMDB. Este depoimento foi dado a um grupo de funcionários da DE de Penápolis que inconformados com o seu fechamento se organizaram em caravana à Assembléia Legislativa na tentativa de sensibilizar os deputados para essa questão.

órgão – Diretoria Regional de Ensino de Birigüi –, do ponto de vista político Penápolis nunca aceitou a perda de sua Delegacia.

A frustração por ver fechar a Delegacia que apresentava a melhor avaliação da região, enquanto todas as demais permaneceram abertas, levou as autoridades e comunidade penapolense a refletirem sobre a necessidade de possuir um representante, filho da terra de Maria Chica, na Assembléia Legislativa de São Paulo, que pudesse lutar pelos interesses da comunidade local e *“recuperar algumas coisas que Penápolis perdeu por não possuir um deputado estadual e nem federal”* (ARRIEIRO, 2006, p. 3).

Nas eleições gerais de 2002, Penápolis lançou como candidato ao cargo de deputado estadual Ricardo Castilho, que durante sua campanha eleitoral se propôs a lutar pela reabertura da Diretoria de Penápolis para beneficiar a população local e também os municípios vizinhos que faziam parte da microrregião de Penápolis.

A apuração das eleições de 2002 apontou a vitória do candidato a uma vaga na Assembléia Legislativa Estadual pelo partido PV (Partido Verde), bem como a reeleição do deputado Roquinho pela região de Birigüi pelo partido do PSDB. No plano estadual venceu as eleições de 2002 o governador e candidato a reeleição Geraldo Alckmin, o que deu ao PSDB mais quatro anos de governo perfazendo no total 12 anos de governo paulista com praticamente as mesmas lideranças, já que Alckmin foi vice-governador de Covas desde o primeiro mandato em 1994.

A julgar pelo exposto acima, a tentativa de reabrir qualquer uma das Delegacias de Ensino que foram fechadas em 1999 seria inútil. Contudo a população penapolense, que contava, agora, com o apoio de seu deputado na Assembléia Legislativa paulista, encontrava-se esperançosa. No entanto, o governo de Alckmin mostrou-se irredutível em relação a uma possível reabertura da DE de Penápolis, conforme observa-se nas seguintes reportagens dos três jornais (Jornal Interior, Jornal Regional e Diário de Penápolis) da imprensa local:

[...] Castilho lembrou que desde que assumiu o cargo em março de 2003 tinha como meta trabalhar para que Penápolis voltasse a contar com a unidade, porém, “apesar do ex-governador Geraldo Alckmin (PSDB) ter o título de cidadão penapolense, não atendeu as minhas solicitações”, desabafou o deputado [...]. No seu entender não foi a ele deputado que Alckmin prejudicou durante esse tempo, mas ao povo penapolense. (SANTOS, 2006, p. 3).

[...] Eu entreguei na primeira vinda do governador do Estado a Penápolis um processo [...] um trabalho especial da professora Alba Rossi, demonstrando um absurdo que foi a retirada da Delegacia de Penápolis. (ARRIEIRO, 2006, p. 3).

[...] Desde 2003, quando assumiu o cargo, Castilho se comprometeu a trabalhar pela recuperação do órgão, enviando o pedido ao governo do Estado. Lamentavelmente o ex-governador Geraldo Alckmin não atendeu o pedido. (DIÁRIO DE PENÁPOLIS, 27 jun. 2006, p. 5).

Alckmin, no último ano de seu governo, afastou-se do cargo de governador para concorrer ao cargo de Presidente da República nas eleições gerais de 2006. Em seu lugar assumiu o cargo de governador do Estado de São Paulo o vice-governador Cláudio Lembo (PFL). A troca de governadores abriu uma nova oportunidade para o deputado Ricardo Castilho reivindicar a reabertura da Diretoria de Ensino em Penápolis, já que seu mandato estava chegando ao fim sem que cumprisse com a promessa feita durante sua campanha.

Conta o deputado Ricardo Castilho, em entrevista aos jornais da cidade, que ao verificar o prazo para a reabertura da Diretoria percebeu que este estava se esgotando. Em função de a legislação eleitoral brasileira proibir a criação de órgãos ou funções no período próximo às eleições, qualquer procedimento dessa natureza se esgotava no dia 30 de junho, só podendo ser retomado após as eleições em outubro. Diante dessa situação, o deputado procurou o presidente da Assembléia Legislativa, Rodrigo Garcia (PFL), no dia 21 de junho, pedindo-lhe uma audiência com o governador Cláudio Lembo:

Nós estávamos saindo da Assembléia, isso por volta das 19:30, e o presidente da Assembléia me convidou para ir ao Palácio dos Bandeirantes no carro dele. Fomos atendidos imediatamente pelo governador. Eu entreguei um novo ofício e um documento, aliás, muito bem preparado pelo prefeito João Luiz e pelo secretário municipal de Educação, Cledivaldo Donzelli, com o apoio da Apeoesp local. Ao entregar a documentação eu disse; Governador, Penápolis merece isso e a microrregião de Penápolis também. Na mesma hora o governador passou o fax do ofício à Secretária da Educação, pedindo que ela iniciasse um estudo no dia seguinte. (ARRIEIRO, 2006, p. 3).

Relata, ainda, o deputado aos jornais da cidade, que dois dias depois do encontro

[...] recebeu um telefonema da Secretaria de Estado da Educação, Maria Lucia Marcondes Vasconcelos, informando que o governo havia aprovado a criação da nova diretoria de ensino [...], o deputado recebeu um novo telefonema, desta vez do presidente da Assembléia Legislativa, comunicando a data de assinatura do ato de criação da diretoria de ensino, marcada para o próximo dia 29 de junho, quinta-feira, às 15h15, no gabinete do governador Cláudio Lembo. (ARRIEIRO, 2006, p. 3)

Na reportagem sobre o assunto Santos (2006, p. 3) esclarece que

[...] o anúncio da conquista foi feito pelo deputado estadual Ricardo Castilho (PV), que havia prometido quando eleito conseguir a unidade para os educadores penapolenses.

[...] Estiveram presentes ao ato todos os diretores de escolas estaduais e particulares da cidade, que foram pegos de surpresa, já que o deputado, o prefeito e a subsele da Apeoesp – Sindicato dos Professores Oficiais do Estado de São Paulo – trabalharam em silêncio até que o governador autorizasse a divulgação da notícia.

O Decreto nº. 50.918 foi assinado pelo governador Cláudio Lembo em seu gabinete no Palácio dos Bandeirantes no dia 29 de junho de 2006. Criou-se, então, a Diretoria de Ensino – Região de Penápolis, com área de abrangência e jurisdição que compreende os municípios de Alto Alegre, Avanhandava, Barbosa, Braúna, Clementina, Luiziania, Penápolis e Santópolis do Aguapeí. Esse ato contou com a presença do prefeito João Luis dos Santos, do deputado Ricardo Castilho, da secretária de Educação Maria Lúcia Marcondes Vasconcelos, do secretário municipal de Educação Cleivaldo Donzeli e do presidente da Assembléia, Rodrigo Garcia, com previsão para ser instalada até o final do mesmo ano.

Para comemorar a conquista da Diretoria, no dia 07 de julho

[...] a prefeitura de Penápolis por intermédio da Secretaria Municipal de Educação realizou no Cine Teatro Lúmine um ato solene [...] com a presença maciça de professores, estudantes, supervisores de ensino, diretores de escolas, autoridades e membros de diversas associações e sindicatos da área educacional. (JORNAL REGIONAL, 08 jul. 2006, p. 5).

A mesa solene foi composta pelas autoridades locais representantes do poder municipal: prefeito, secretário municipal da Educação, representante do Poder Legislativo municipal, representante do Conselho Municipal de Educação, secretário municipal de Educação de Luiziania – representando os demais municípios vizinhos, o prefeito de Braúna – representando os prefeitos dos demais municípios, e a representante da APEOESP local.

Durante o ato solene foi lembrado pelas autoridades presentes o fechamento da Delegacia de Penápolis.

Ricardo Castilho (PV), responsável pela recuperação da diretoria no município, lembrou das articulações políticas necessárias para conseguí-la. (...) Já os outros presentes lembraram os motivos que levaram a ser escolhida para o fechamento da delegacia e pediram transparência na escolha dos novos membros. (JORNAL INTERIOR, 08 jul. 2006, p. 1).

Os artigos dos jornais, acima mencionados, permitem acompanhar a movimentação que ocorreu na cidade para reabertura da Diretoria de Penápolis. Manter em segredo o

trabalho que estava sendo feito pela prefeitura junto à APEOESP local e o deputado estadual foi fundamental para impedir articulações contrárias à reabertura da DE de Penápolis.

Contudo, ao folharmos os jornais à procura dos registros sobre a reabertura da DE de Penápolis, encontramos uma foto estampada na primeira página do Jornal Regional, publicada no dia 08 de julho de 2006. Na foto aparece a mesa solene composta para o ato e à frente da mesa uma faixa de agradecimento ao deputado: **A administração municipal agradece o deputado Ricardo Castilho pelo retorno da Diretoria de Ensino de Penápolis** (anexo V). Observam-se ainda outras faixas de agradecimentos ao deputado, colocadas atrás da mesa solene. É proposta, então, a seguinte questão: estaríamos diante, novamente, das velhas práticas políticas que caracterizam a história brasileira? Afinal, a disputa regional pelo poder político de intervir junto às decisões dos governantes não é uma característica da política clientelista tradicional?

Por outro lado, o documento elaborado pelos representantes do poder local contou com a participação de alguns membros da APEOESP local, o que imprimiu ao processo um elemento diferencial em relação às tradicionais políticas clientelísticas. Acrescenta-se a atitude do próprio deputado, no dia em que anunciou em seu escritório local, junto com o prefeito, a um grupo de professores e diretores das escolas (públicas e privadas) a conquista de reabertura da Diretoria de Ensino – Região de Penápolis. Ao ser questionado quanto à escolha do dirigente da DE de Penápolis, Castilho diz que *“a indicação deverá ser feita pelos diretores das unidades escolares das cidades da micro-região, que estiveram presentes no encontro ontem com o deputado, que deixou claro que a escolhido contará com seu apoio.”* (SANTOS, 2006, p. 3).

Já o prefeito foi mais cauteloso quanto a essa questão:

Questionado sobre o possível nome do futuro dirigente de ensino, João Luis, que é professor e supervisor de ensino, disse que *“a escolha sempre recaiu sobre alguém que tenha conhecimento técnico. É uma indicação política, mas com limites. Para ocupar o cargo de dirigente é preciso ter alguns anos de experiência na área de administração educacional. A gente espera que o governador escolha alguém que tenha uma capacidade técnica e conhecimento educacional.”* (ARRIEIRO, 2006, p. 3).

No ato público, realizado na manhã do dia 07 de julho de 2006, uma semana depois da assinatura do Decreto, o deputado Ricardo Castilho ao se pronunciar voltou a posicionar-se contra a interferência política na implantação da unidade, conforme se observa a seguir:

*“Espero que a nova diretoria trabalhe honestamente e democraticamente. Para isso, não haverá interferência política na implantação da unidade”.* (BELUSSI, 2006a, p. 3).

Após as autoridades convidadas para comporem a mesa se manifestarem a respeito do assunto, lembrando a importância da antiga DE de Penápolis e os motivos ‘políticos’ de seu fechamento<sup>50</sup>, saudando a conquista de sua reabertura, foi aberta a palavra aos demais presentes que quisessem se manifestar. Estes *“relataram a importância da conquista e pediam a escolha dos novos membros que vão atuar na DE de forma transparente, o que ficou comprometido por parte das autoridades”.* (BELUSSI, 2006a, p. 3).

Entendeu-se que a melhor forma para garantir um processo transparente e democrático seria através de um cadastramento dos professores interessados em ocuparem cargos na Diretoria de Ensino de Penápolis. O cadastramento dos nomes dos professores efetivos e em exercício para a ocupação de cargos ficou sob a responsabilidade da APEOESP local, que iniciou as inscrições no final de julho. Em entrevista aos jornais da cidade, o deputado ressaltava: *“Nossa escolha será democrática. Os selecionados serão os mais capacitados para ocupar esses cargos. Não haverá interferência política como ocorre em outras regiões”.* (BELUSSI, 2006b, p. 3).

De acordo com a informação dada pelo deputado ao jornal Interior, os critérios para a seleção não estavam definidos, o que seria discutido com o poder público municipal em uma reunião marcada para o dia 1º de Agosto. Entretanto o deputado garantia que

[...] os órgãos da área, como APEOESP e UDEMO, serão consultados para a escolha dos nomes. Os profissionais serão muito capacitados. Por isso, ao deputado caberá apenas lutar pela aprovação dos nomes indicados junto ao governo estadual. (BELUSSI, 2006b, p. 3).

---

<sup>50</sup> Mesmo depois de cinco anos de ocorrido o fato, a cidade continua atribuindo o fechamento da DE de Penápolis à interferência do Deputado. Neste sentido, vale notar um comentário contido na seção Opinião, no Jornal Interior sobre a questão, intitulada Certidão Negativa: *“Por intermédio do “embaixador” fomos informados de que o fechamento da Diretoria de Ensino de Penápolis na época da reestruturação da máquina estatal efetuada pelo ex-governador Mário Covas e a manutenção da unidade de Birigüi, não teve interferência política, mas avaliação técnica na época. Sempre se apregooou (e continua nas discussões sobre perdas e ganhos entre Penápolis e Birigüi), que os penapolenses perderam a DRE (sic) por influência do deputado estadual Roque Barbieri (PSDB)”.* (RAMOS, 2007c, p. 2). A esta observação o jornal acrescenta o comentário intitulado Lei das compensações: *“Mas vejamos o lado bom das coisas: se por um lado o deputado Roquinho não teve interferência para fechar a DRE/Penápolis e manter a de Birigüi, Penápolis, que pela primeira vez elegeu um deputado estadual para o mandato 2003-2007, que foi Ricardo Castilho, teve influência para trazer de volta o órgão estadual fechado há 10 anos. Então, chegamos à seguinte conclusão: um deputado de fora não prejudica a cidade, mas, o da cidade ajuda a sua cidade”* (RAMOS, 2007c, p. 2).

No entanto lembra o secretário municipal, em entrevista ao mesmo jornal, que a nomeação do Dirigente Regional competia à Secretaria Estadual de Educação.

Ela será a responsável em escolher a dirigente de ensino e a partir daí serão escolhidos os outros cargos. Temos uma reunião com a secretária e definiremos essa questão. Caso ela dê sinal verde para nós escolhermos esses nomes, agilizaremos o processo o mais rápido possível. (BELUSSI, 2006b, p. 3).

Em setembro a coordenadora de ensino do Interior da Secretaria de Educação, Edna Matos, em visita à cidade para estudar o espaço para implantação da Diretoria, confirmou junto à imprensa local que *“veio para ratificar o desejo do governador e desmentir boatos que estavam circulando sobre a não instalação da Diretoria de Ensino da Região de Penápolis”*. (JORNAL REGIONAL, 19 set. 2006, p. 3). De acordo com o noticiário do jornal, a coordenadora da CEI afirmou que estava trabalhando para instalar a Diretoria ainda no mesmo ano, ou no máximo em janeiro de 2007. Noticiava ainda o jornal que: *“Após a instalação da Diretoria, o próprio município indicará um ou mais candidatos ao cargo de Dirigente de Ensino, os quais passarão por uma entrevista na secretaria da Educação”*. (JORNAL REGIONAL, 19 set. 2006, p. 3).

Na mesma reportagem, novamente, o deputado deixa claro que não haverá de sua parte nenhuma indicação, esperando que a escolha se dê de forma democrática e recaia sobre um dirigente ou dirigente técnico, capaz de fazer um bom trabalho. Voltando a falar sobre a conquista o deputado enfatiza:

O mérito é da população e da atual administração municipal que está dando toda cobertura e sem a qual seria impossível a instalação desta Diretoria de Ensino, tanto que o prefeito já deixou claro, desde a sua primeira audiência com o governador e com a secretária da Educação, que o município estará participando com a contra-partida, entre elas a cessão do prédio e mais outras coisas que o município poderá ajudar para que isso se efetive o mais rápido possível. (JORNAL REGIONAL, 19 set. 2006, p. 3).

Entretanto, a derrota do deputado estadual local nas eleições de outubro e a vitória do deputado da cidade vizinha somada à eleição de José Serra para governador deixavam dúvidas quanto à concretização da implantação da DE recém-criada. Por isso, havia por parte das autoridades locais interesse em garantir o funcionamento da DE até o final do ano de 2006. Como o ‘sinal verde’ para que o município indicasse o nome do possível dirigente de ensino já estava dado, agilizou-se o processo de escolha, através de eleição, do nome a ser

indicado ao cargo, por meio de um conselho composto por representantes da educação pública estadual e municipal.

### **3.5 Democracia e eleição de dirigente: uma experiência possível?**

Quase dois meses depois da visita da coordenadora Edna Matos, foram abertas na subseção da APEOESP as inscrições para os interessados em concorrer à vaga de Dirigente Regional de Ensino. Os candidatos no ato da inscrição deveriam apresentar uma proposta de trabalho condizente com o desempenho da função. Como informa Belussi (2006c, p. 3), as propostas seriam apresentadas pessoalmente a

[...] um conselho formado por 39 pessoas, sendo 10 representantes da APEOESP, sete diretores da UDEMO (Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério oficial do Estado de São Paulo), um representante da AFUSE (Sindicato dos Funcionários e Servidores da Educação), um representante do Conselho Municipal de Educação, sete diretores de escolas da Comarca, e um professor de cada escola penapolense.

A reportagem prossegue esclarecendo que a apresentação da proposta estava marcada para o dia 17/11/2006 no Cine Teatro Lúmine às 9 horas e que *“nesse dia, sairá um nome indicado para a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo”* (BELUSSI, 2006c, p.3). Também esclarecia através da representante da APEOESP que concedera a entrevista,

que não será o conselho que escolherá o Dirigente de Ensino. Penápolis enviará apenas uma indicação, mas a nomeação é feita pela Secretaria de Educação. Esperamos que a escolha não utilize critérios políticos, conforme prometido durante a implantação da DE no município. (BELUSSI, 2006c, p. 3).

A preocupação em esclarecer que a decisão final caberia à Secretaria da Educação foi sempre lembrada pelas autoridades locais envolvidas no processo de reabertura da DE – Região de Penápolis, nas entrevistas referentes ao assunto em questão.

Ao se encerrarem as inscrições, seis candidatos haviam apresentado suas propostas. Uma cópia de cada proposta foi entregue aos membros do conselho para que pudessem avaliá-las dois dias antes da apresentação. No dia 17 de novembro foi feita a apresentação, e o nome escolhido com o maior número de votos para ser indicado ao cargo de dirigente da DE por Penápolis foi do supervisor João Barbosa, que atuava junto à Diretoria de Birigüi. Assim, os jornais locais noticiavam o resultado da eleição:

Penápolis já escolheu qual o nome indicado para assumir a Diretoria de Ensino que está sendo instalada na cidade. João da Silva Barbosa foi o mais votado no processo seletivo realizado na manhã de ontem, no Teatro Lúmine. Os seis candidatos tiveram a oportunidade de apresentar pessoalmente suas propostas de trabalho. Um conselho formado por 39 pessoas, [...] votaram no candidato mais preparado.

Barbosa, que é supervisor de ensino da Diretoria de Ensino de Birigüi, foi eleito com 11 escolhas. O número de votos dos outros candidatos não foi revelado.

[...]

Como algumas pessoas faltaram, tivemos 34 votos. A eleição foi democrática, um sistema jamais visto em processo de escolha, comenta a diretora estadual da Apeoesp, Tereza Cristina Moreira da Silva.

Tereza revela ainda que a escolha final cabe a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. Agilizamos o processo porque queremos a instalação da diretoria até 31 de dezembro. Não podemos garantir que o indicado será o escolhido pelo governador.

[...]

A contratação de funcionários que farão parte da equipe a que formará a Diretoria será definida pelo dirigente de ensino. A princípio, a DE – que foi uma conquista do Deputado Estadual Ricardo Castilho (PV) – seria instalada no mês de outubro, mas por causa de determinados tramites necessários, a promessa não foi cumprida. (BELUSSI, 2006d, p. 3).

O professor João da Silva Barbosa, 49 anos, foi o escolhido para ocupar o cargo de dirigente de ensino da região de Penápolis. A eleição, que foi disputada por seis candidatos, aconteceu no Cine Teatro Lúmine. João Barbosa recebeu 11 dos 34 votos (32,35%). A eleição foi uma iniciativa da Secretaria de Estado da Educação, que aceitou a sugestão apresentada pelos sindicatos: Udemo – Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo, Apeoesp – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, Afuse – Sindicato dos Funcionários e Servidores da Educação e pela Secretaria municipal de Educação, representando a Prefeitura de Penápolis. Segundo o secretário de Educação, Cledivaldo Donzelli, o nome do professor João Barbosa será encaminhado através de ofício pelo prefeito João Luís dos Santos e também pelo deputado estadual Ricardo Castilho para ser apreciado pela secretária de Estado da Educação, que se comprometeu numa audiência, inclusive na presença do governador, em acatar o nome escolhido neste processo democrático. A eleição ocorreu de forma transparente. Cada município da região indicou um representante do Conselho Municipal de Educação, um diretor de escola e um professor, além dos conselheiros da Apeoesp, Udemo e Afuse, e um membro do Conselho Municipal de Penápolis. Participaram da votação 34 pessoas. Antes dos votos serem depositados na urna, cada candidato teve o tempo de 15 minutos para a apresentação dos seus projetos. A apuração ocorreu logo após a votação, por volta do meio-dia, quando Cledivaldo Donzelli anunciou o nome do vencedor. (JORNAL REGIONAL, 18 nov. 2006, p. 3).

Ao finalizar esse processo, ficava claro que a escolha do dirigente de ensino regional podia se pautar em práticas democráticas rompendo com a tradicional política de nomeação feita a partir do governador e da Secretaria de Educação. Este ensaio de romper com as

práticas tradicionais já ocorrera em 1995, quando a própria Secretaria propôs o concurso para escolha de delegados, conforme observou Rossi (2000), mas por ela mesmo interrompido pouco tempo depois.

O processo realizado em Penápolis para indicar o nome de quem ocuparia o cargo de dirigente, no nosso entendimento, avançava no sentido de uma administração mais democrática, na medida em que contava com a participação de setores mais amplos da educação na escolha do dirigente. Por outro lado, ao se realizar a escolha localmente havia mais chances de se atender às necessidades das escolas vinculadas à DE – Região de Penápolis. A questão agora era saber se o nome indicado por Penápolis seria aceito diante da possibilidade de a DE entrar em funcionamento somente no ano seguinte, quando assumiria o governo do Estado um novo governador.

O mês de janeiro chegou sem que a Diretoria de Ensino – Região de Penápolis entrasse em funcionamento. Diante disso, surgiram rumores não só com relação à aceitação, por parte do governo, do processo realizado em Penápolis para a indicação do nome a ocupar o cargo de dirigente, como também começaram a surgir boatos quanto à possibilidade concreta de reabertura da DE de Penápolis. As especulações em relação a essas questões apareceram na seção Opinião, do Jornal Interior:

#### **Dúvida Cruel**

Pergunta que não quer calar: quando será inaugurada a Diretoria Regional de Ensino de Penápolis? Não é que as pessoas estejam torcendo contra, mas o atraso e a falta de informações geram comentários. Apesar de implantada pelo governo anterior (Cláudio Lembo), somente com o próximo ano letivo (já no governo José Serra) é que a repartição pública entraria em funcionamento. O ano virou e, com o novo governo, tudo pode acontecer. Serra já anunciou cortes, reavaliações e outras medidas administrativas que podem atingir a reabertura da DRE.

[...]

#### **Causa e efeito**

Ainda sobre a DRE de Penápolis, são cada vez mais crescentes os boatos quanto a nomeação do indicado para o cargo. Esta mesma onda diz que o maior empecilho estaria no fato da escolha ser política e, no caso, local, teria tido a participação da Apeoesp no processo democrático. Alegam, de acordo com os comentários, de que Sindicato e Governo não se entendem, por isso seria dificultada a nomeação sugerida pelas forças educacionais penapolenses. (RAMOS, 2007a, p. 2).

#### **Tudo é possível**

Uma fonte informou ontem que ainda é incerto fazer qualquer afirmação sobre o futuro da Diretoria regional de Ensino de Penápolis nesta primeira semana de novo governo estadual. Mudaram o governador e os secretários, entre eles o da educação. Porém, José Serra baixou uma série de decretos,

que o próprio governador classificou como “faxina” nas contas de São Paulo. (RAMOS, 2007b, p. 2).

### **Parem as prensas**

Agora temos uma informação oficial. O novo governo do Estado está analisando tecnicamente se vai ou não pôr em funcionamento a Diretoria Regional de Penápolis. Fica mantido o ato de criação do órgão baixado pelo ex-governador Cláudio Lembo (PFL), porém, a implantação dependerá dessa análise feita em conjunto entre o Governador José Serra (PSDB) e os novos dirigentes da Secretaria Estadual da Educação. (RAMOS, 2007c, p. 2).

### **Questão de tempo**

Tudo o que escrevemos sobre a DRE de Penápolis neste espaço foi ratificado pelo deputado. A unidade está criada e seu ato será mantido. Serra manteve no cargo a secretaria de Educação que vinha da gestão Cláudio Lembo, com que o deputado tratou diretamente desta questão técnica. A secretaria está afastada por licença-médica. Assim que retornar ao trabalho, o deputado Castilho estará com ela, que reconheceu tecnicamente falando, a necessidade de reabertura da DRE na cidade. (RAMOS, 2007d, p. 2).

### **Veneno Político**

Não param de surgir comentários diversos sobre a instalação da Diretoria Regional de Ensino de Penápolis, conquista do deputado estadual Ricardo Castilho (PV), mas que, por conta de mudança de governado estadual, ainda não foi inaugurada. A mais recente informação que fomenta os bastidores é que a definição governamental não sai antes de março. Terminando este prazo, e a DRE não sendo de fato instalada no município, vai entrar um outro deputado estadual para poder agilizar o procedimento?

[...]

### **Novo Nó**

E aí deve ser instaurado um novo imbróglio político, porque a criação da DRE retorna para Penápolis depois de 10 anos fechada por alegação de reestruturação administrativa no início do governo Covas. Só que o órgão não foi instalado. Se um outro deputado, depois que Ricardo Castilho deixar a Assembléia mexer os pauzinhos e conseguir inaugurar a Diretoria, de quem será o crédito?

[...]

### **Perguntar não ofende**

Porém, a pergunta que não quer calar é: se acontecer de fato isso vão os dois políticos, o ex-deputado Ricardo Castilho e o outro que, repetimos, segundo informações de bastidores, não oficiais, que mesmo não dizendo o nome já dá para saber que se trata daquele arquiinimigo dos Castilho, dividir o mesmo palanque de inauguração? Vão trocar elogios durante as falas no cerimonial? Descerrarão juntos a placa inaugural? Posarão um abraçado com o outro para a foto oficial? (RAMOS, 2007e, p. 2).

O processo se alongou por mais um ano. A reabertura da Diretoria de Ensino – Região de Penápolis só se efetivou em 30 de novembro de 2007. O longo período de espera gerou muitas especulações. Ao findar o processo, depois de tantas idas e vindas e, exatamente, um

ano após o processo de escolha do dirigente e um ano e cinco meses da publicação do decreto que a criou, prevaleceu a vontade local. A Secretaria de Estado de Educação acatou o nome indicado por Penápolis para ocupar o cargo de Dirigente de Ensino: professor e supervisor João Barbosa. Concluiu-se, com isto, a luta política que se iniciou em 1999 pela reabertura da Diretoria de Ensino.

Todavia, em relação à SEE, observa-se que esta não “acolheu a idéia” de democratizar a escolha para a ocupação do cargo de Dirigente Regional, pois, entre os meses de março e abril de 2007, vários dirigentes foram destituídos dos cargos e outros nomeados, utilizando-se a velha prática tradicional de nomeação dos dirigentes através da escolha por parte do governo. Entretanto, julgamos não responder, com isto, à questão proposta ao relatarmos as comemorações pela conquista da DE de Penápolis diante das homenagens prestadas ao deputado local: estaríamos diante das velhas práticas políticas que caracterizam a história brasileira?

Diante da situação vivenciada na região, isto é, a presença ativa de deputados e a relação que se estabeleceu entre estes e os fatos ocorridos – fechamento e reabertura da DE de Penápolis – procuramos refletir sobre o papel do deputado estadual como representante intermediário entre o poder local e central na realização (implementação) das políticas públicas. E até que ponto, num regime representativo democrático, é papel do deputado atuar na perspectiva de ampliar os mecanismos de participação da comunidade nas esferas decisórias governamentais.

### **3.6 Relações intermediadas entre Estado e Municípios: a função dos deputados estaduais e as possibilidades de alargamento da democracia.**

Para responder a essas questões, tomamos como ponto de partida o Título IV da Constituição Brasileira, que trata Da Organização dos Poderes, e o Capítulo I, que trata Do Poder Legislativo estabelecendo as competências e atribuições do Congresso Nacional.

A principal função dos deputados e senadores, de acordo com a Constituição, é legislar em prol da nação, julgar as contas prestadas anualmente do Presidente, controlar e fiscalizar os atos do Executivo podendo encaminhar por escrito ou convocar Ministros de Estados e titulares de órgãos diretamente subordinados ao Presidente para prestarem esclarecimentos. Esses princípios básicos orientam as Constituições estaduais que, embora atuem de forma independente como estado-membro, devem, contudo, observância à Legislação Federal.

A Constituição de São Paulo trata, na Seção III – Das Atribuições do Poder Legislativo, das quais destacam-se os seguintes trechos:

Artigo 20: Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa:

[...]

VI – tomar e julgar, anualmente, as contas prestadas pela Mesa da Assembléia Legislativa, pelo Governador e pelo Presidente do Tribunal de Justiça, respectivamente do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, e apreciar os relatórios sobre a execução dos Planos de Governo;

[...]

IX – sustar os atos normativos do Poder Executivo;

X – fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração descentralizada;

[...]

XII – aprovar previamente, após a argüição em sessão pública, a escolha dos titulares dos cargos de Conselheiros do Tribunal de Contas, indicados pelo Governador do Estado;

[...]

XIV – convocar Secretários de Estado, dirigentes, diretores e Superintendentes de órgãos da administração pública indireta e fundacional e Reitores das universidades públicas estaduais para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados, no prazo de trinta dias, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº09, de 19/05/2000.

[...]

XVI – requisitar informações dos Secretários de Estado, dirigentes, diretores e Superintendentes de órgãos da administração pública indireta e fundacional do procurador Geral de Justiça e dos Reitores das universidades públicas estaduais sobre assunto relacionado com sua pasta ou instituição, importando crime de responsabilidade não só a recusa ou não atendimento, no prazo de trinta dias, serão também o fornecimento de informações falsas; (RN) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº09, de 19/05/2000.

[...]

XXIV – solicitar do Governador, na forma do Regimento Interno, informações sobre atos de sua competência privativa.

Os artigos, acima descritos, determinam algumas das atribuições do Poder Legislativo do Estado de São Paulo e conseqüentemente a função que deve exercer o deputado estadual, eleito pelo povo pelo sistema proporcional visando, com isso, garantir a independência da Assembléia Legislativa para a consolidação da democracia.

Todavia, conforme visto nesta seção, a Assembléia Legislativa tem se mostrado frágil no cumprimento das funções de fiscalização e controle sobre a agenda política do governo. As influências do Poder Legislativo sobre a política educacional parecem ter se resumido a intervenções pessoais de deputados que ajudaram a organizar resistências, por serem ligados

mais fortemente a algumas comunidades, o que fez com que a SEE retrocedesse no tratamento de uma escola específica, quando tais deputados eram aliados do governo.

Se, por um lado, no plano institucional, observa-se uma relação de dependência entre governo, legislativo e eleitores vinculada à política clientelista tradicional, por outro lado, pesquisas recentes têm procurado compreender as relações entre representantes e eleitores focando os “*valores culturais e as representações sociais [...] como variáveis explicativas dos resultados de interação entre os atores políticos.*” (LOPEZ, 2004, p.153).

Objetivando ampliar as possibilidades de compreensão e explicação dos fatos ocorridos na região, incorporamos às nossas reflexões os estudos de Bezerra (2001) e Lopez (2004). Estes se dedicam a pesquisar as relações políticas no âmbito das representações sociais sem, contudo, menosprezar as explicações institucionais. Entretanto, ao optarem por tal linha de investigação, os autores constatam que essas pesquisas colocam “*limites para que a[s] mesma[s] seja[m] descrita[s] segundo o modelo clássico do clientelismo.*” (BEZERRA, 2001, p.185).

Bezerra (2001) e Lopez (2004), ao investigarem as relações entre Executivo e Legislativo, examinam-nas a partir das relações e concepções específicas que os políticos – situados em diferentes espaços: municipal e federal – possuem de autoridade política. Ambos apontam para uma percepção por parte dos legisladores, tanto em nível federal (deputados federais) como em nível municipal (vereadores), baseada no atendimento das demandas provenientes de sua base eleitoral. Portanto o entendimento dessas questões passa tanto pelo local como pelo nacional e estão muitas vezes articulados entre si.

De acordo com os autores, na concepção de deputados federais e de vereadores uma das essências das funções dos legisladores vincula-se em atender às demandas de sua base eleitoral local e regional ou estadual – no caso dos deputados federais. Portanto os legisladores não limitam suas funções, apenas, às atribuições constitucionais. Um dos motivos apontados pelas pesquisas, que contribuem para essa concepção dominante entre essa categoria de políticos, é a pouca visibilidade que a função legislativa possui, principalmente no plano municipal. Isso, em última análise, dificulta a reeleição do legislador.

Diante de uma cultura política que atribui aos legisladores funções que não lhes são próprias, mas que possuem grande peso nos processos eleitorais, os legisladores ao procurarem atender a essas demandas (que são as mais variadas e dependem da situação de cada região ou localidade, tanto em nível federal como municipal) são “forçados” a recorrerem ao executivo. É este que detém o poder, em decorrência da nossa organização

político-administrativa, sobre os principais recursos e serviços públicos: liberação de verbas e distribuição de cargos e funções nas repartições públicas.

Em contrapartida, ao Executivo interessa diminuir, se possível a zero, o poder de fiscalização e controle que o Legislativo possui sobre suas ações. Para atingir esse objetivo dispõe das “armas que possuem”: distribuição de cargos nos órgãos públicos de sua competência, liberação de verbas e apoio político para a reeleição.

Mediante essa troca política vai se constituindo nas casas legislativas a base de sustentação ao executivo. A construção da maioria governamental ocorre através do atendimento aos “pedidos” dos parlamentares que apóiam as iniciativas do governo. Neste quadro, os parlamentares com maior chance de serem atendidos são os “governistas”, isto é, *“aqueles que apóiam a iniciativa do governo, independente de sua filiação aos partidos que o integram”* (BEZERRA, 2001, p. 195). Na prática esse dispositivo enfraquece a atuação do Legislativo como órgão fiscalizador das ações do Poder Executivo. Desse modo, uma das principais funções do Poder Legislativo fica limitada pelas benesses do poder.

As análises de Bezerra (2001) e Lopez (2004) diferenciam-se das anteriores, na medida em que apontam – ao considerarem a relação de interdependência e/ou submissão, pautada pela troca de favores, pela política da dádiva, pelo favoritismo do Legislativo ao Executivo – a presença do eleitor permeando essas relações.

Bezerra (2001) argumenta que as concepções que envolvem as representações das práticas políticas em nossa sociedade são vistas de diferentes prismas: para analistas políticos e grande parte da imprensa nacional essa atuação é rotulada de clientelística e fisiológica.

Já para as localidades beneficiadas com a liberação desses recursos, a atuação do parlamentar com votação em seu município é considerada uma de suas atribuições essenciais. Prova disso são os diversos recursos utilizados para vincular os benefícios conquistados pelas localidades ao nome dos parlamentares que os conquistaram. A

divulgação em diversas ocasiões dos responsáveis pela a obtenção dos recursos que a tornaram possíveis, as faixas anunciando seus nomes, a presença nas inaugurações, as menções nos comícios e as placas comemorativas são exemplos de mecanismos sociais para vincular as obras às iniciativas individuais. (BEZERRA, 2001, p. 191).

Outro aspecto, salientado por esses pesquisadores, é que essas relações não se firmam, exclusivamente, na relação mecânica – parlamentar-voto-eleitor – considerada fundamental na concepção clientelística do liberalismo clássico. Firmam-se também na presença de outros elementos que passam por valores como *“prestígio, poder, e o cumprimento de obrigações*

*formais e morais*”, bem como a crença compartilhada de que constitui num dever do parlamentar atender às demandas de recursos públicos das localidades de sua base eleitoral. O atendimento a essas necessidades é uma das formas de avaliação do político feita pelo eleitor, que, ao elegê-lo, espera que ele atenda às suas demandas.

Tanto em Bezerra (2001) como em Lopez (2004) verifica-se que a concepção que eleitores e parlamentares têm de representação e prática política associa-se, principalmente, ao atendimento das demandas das bases eleitorais, sejam elas federais ou municipais, e que

[por] centrarem-se mais nas necessidades materiais e menos na produção de leis torna o Parlamentar dependente daquele que abriga a possibilidade de efetivar suas demandas: o Executivo. Conseqüentemente, o Executivo utiliza-se dessa prerrogativa para, conforme seus próprios interesses, exercer controle sobre o legislativo e subordiná-lo. (LOPEZ, 2004, p. 167).

São, por conseguinte, concepções específicas quanto à prática e representação política que se *“inscreve num sistema complexo de relações de dependência mútua e assimétricas [e que envolve] [...] relações mais amplas que constitui obrigações morais que se estende no tempo”* (BEZERRA, 2001, p. 181-184) não se circunscrevendo nos limites da concepção clássica liberal de clientelismo de troca, baseada exclusivamente no voto.

Na outra ponta do espectro político estão os parlamentares, que podem defender posições contrárias ao governo. Mas recorrer a eles não é o melhor caminho para reivindicar o atendimento de uma demanda pessoal ou local, mesmo que o parlamentar de sua escolha tenha sido o mais votado em sua região. Conforme alerta Bezerra (2001), esses parlamentares terão menos chance de terem seus pedidos atendidos.

Portanto, como aponta Lopez (2004), a lógica e a dinâmica que estruturam as relações entre o Poder Executivo e Poder Legislativo, quer em nível federal quer municipal, é a mesma. Isso permite estender essas conclusões aos estados, isto é, aos legisladores estaduais, sem comprometer o vigor das reflexões apresentadas por esses autores. Essas relações se inscrevem num quadro de

relação complexa onde a norma social e a regra legal são divergentes [...] [sendo que] as relações sociais entre os atores da esfera pública constroem-se a partir da interação de comportamentos motivados por valores que são, não apenas distintos, mas contraditórios. (LOPEZ, 2004, p. 156).

Tanto num caso como no outro a atuação dos parlamentares é legitimada por seus eleitores e suas bases, que esperam dos seus representantes por esse retorno.

[...] pelo voto, o político é investido do cargo – garantia de acesso a recursos que deve distribuir sob a forma de concessão de ‘benefícios’ ou ‘favores’. Canal de distribuição, ele é percebido como doador, benfeitor. O político legitima-se nesse papel. (CHAVES apud LOPEZ, 2004, p. 162).

Pode-se concluir que a atuação dos parlamentares é permeada por práticas clientelistas tanto no município como no centro do sistema político – a união e o estado, mesmo que essas práticas não correspondam à concepção clássica de clientelismo.

Por outro lado, se a função do parlamentar guarda distância do que está prescrito na Constituição, sua atuação tem-se legitimado no cotidiano das práticas e concepções políticas não institucionais. Diante desse quadro, como avançar em direção à construção de um regime democrático que amplie os mecanismos de participação da comunidade nas esferas decisórias do poder?

A Constituição brasileira, promulgada em 1988, assegurou a possibilidade de ampliação das bases democráticas ao incorporar, em seu texto, o princípio da participação popular *“inaugurando novas formas de gestão administrativa a partir da interação de governantes e governados”* (DIAS, s.d, p. 02). Todavia a discussão em torno da participação popular tem se concentrado, principalmente, nos debates referentes ao município, sendo este considerado o espaço privilegiado para o exercício da participação ativa *“e, portanto, a trazer consigo alguma dinâmica descentralizadora”* (NOGUEIRA, 2005, p. 120).

Diversas pesquisas que se dedicam a este tema indicam como resultado desse avanço a criação dos Conselhos Municipais, como por exemplo: do orçamento participativo, da saúde, da educação e tantos outros. Podem ser esses conselhos deliberativos, consultivos ou fiscalizadores. Nesta perspectiva, as pesquisas têm apontado tanto os mecanismos criados em diversas prefeituras para assegurar e ampliar essa participação como os que impedem ou dificultam a democratização mais ampla da sociedade associando-os às práticas da política tradicional clientelista, frustrando o sonho emancipatório da sociedade civil.

Porém, no que se refere a esta questão, uma terceira linha de investigação procura outra perspectiva teórica para analisar os avanços e limites da democracia no Brasil. Inserem-se, nesse grupo, as pesquisas sobre três experiências de Orçamento Participativo no Estado do Rio de Janeiro, desenvolvidas por Paulo D’Avila Filho, Vladimir Lombardo Jorge e Ana Fernanda Coelho.

Os autores partem do princípio de que em toda sociedade existe uma macrotroca política que produz hierarquias e assimetrias de poder. Desse modo, consideram a assimetria como *“um fator endógeno a troca política e, por conseguinte, à troca na organização social”*

(D'ÁVILA FILHO; JORGE; COELHO, 2004, p. 217). Seguindo a lógica desse raciocínio, classificam o fenômeno do clientelismo “*como um tipo de troca política assimétrica*”, em que o que se troca são favores de autoridade e não favores pessoais, por se tratar de uma troca política e não de uma troca de indivíduos comuns entre si.

Avançando nessa perspectiva interpretativa, os autores concluem que

o clientelismo se enraíza intrinsecamente na hierarquia inerente a toda organização, particularmente nos espaços não regidos pela lei. Não constitui, portanto, em um resíduo da sociedade tradicional, em corpo estranho a modernização (D'ÁVILA FILHO; JORGE; COELHO, 2004, p. 217).

Por conseguinte distinguem dois tipos de clientelismo: o tradicional, que funciona nos velhos moldes da troca política, e um clientelismo moderno, que adapta as trocas políticas à democracia gerando uma competição partidária e eleitoral, particularmente, em âmbito local.

De acordo com os autores, a competição estabelecida entre essas duas fórmulas clientelistas podem ser benéficas para os “potenciais Clientes” na medida em que oferece maiores oportunidades de escolha. Isto é visto por eles como um benefício considerável num país como o Brasil “*carente de toda sorte de benefícios de autoridade pública*”.

Nesta situação, D'Ávila Filho, Jorge e Coelho (2004, p. 217-218) acreditam que as modernas

trocas políticas assimétrico-clientelistas, por estarem permeadas por procedimentos de democracia participativa, podem produzir efeitos menos nocivos no que diz respeito à apropriação privada de recursos públicos do que relações clientelistas tradicionais.

Os autores consideram que no clientelismo moderno a “*participação política ou controles democráticos*” podem se constituir em valores de troca possibilitando uma ruptura com os mecanismos tradicionais da política clientelística. Embora não rompa com o clientelismo em si, para eles essa alternativa não consiste num “engodo”. Trata-se da possibilidade de alargar o empoderamento dos clientes, através de canais de participação popular ampliando o “*exercício de cidadania ativa e a criação de mecanismos de fiscalização e prestação de contas*”, contribuindo, no mínimo, para a formação ou qualificação de novas lideranças (D'ÁVILA FILHO; JORGE; COELHO, 2004, p. 224).

D'Ávila Filho, Jorge e Coelho (2004) apontam, em primeiro lugar, como aspectos positivos desse moderno processo de trocas políticas o fato de o clientelismo moderno se constituir numa alternativa ao clientelismo tradicional e a rede que se forma em torno dele –

executivo-legislativo-eleitor – para a obtenção de benefícios públicos, desde que o potencial cliente perceba a utilidade desse arranjo para a consecução de seus fins.

Em segundo lugar consideram que

quanto mais valores democráticos contidos na idéia de participação popular ganham relevo no cenário político, mais facilmente se transformam em moeda de troca entre os detentores de recursos de autoridade e seus potenciais clientes. (D’AVILA FILHO; JORGE; COELHO, 2004, p. 229).

Para finalizar, os autores afirmam que, embora os mecanismos de participação estejam previstos em lei, de alguma forma dependem dos recursos de autoridade para se efetivarem. Assim, a participação se insere em um constructo de trocas assimétrico-clientelistas que só é possível em um contexto no qual os benefícios de participação são considerados um valor pelos atores envolvidos na troca. Isso significa dizer que a participação só pode se realizar em contextos democráticos, nos quais as noções de governança, empoderamento e controles democráticos – além do sistema representativo partidário, num cenário moderno – ganham relevo, coexistindo a assimetria endógena ao ordenamento político e as trocas clientelistas.

Embora os próprios autores advertam que esta interpretação gere certa frustração por parte daqueles que vêem na ampliação dos mecanismos de participação uma possibilidade de rompimento com as políticas clientelísticas, consideram que

[...] o grande ganho que a ampliação dos mecanismos de intermediação de interesses e participação política pode trazer [...] está nos valores de um republicanismo cívico, na recondução do espaço da política como constitutivo de homens livres e iguais, promotora de uma eticidade pública. [...] este é o grande ganho que a ampliação dos mecanismos de intermediação de interesses e participação política podem trazer. [...]. A questão é que os espaços vão sendo criados, estão abertos à disputa. Trata-se de disputá-los. Se, por um lado, os mecanismos de democracia participativa e/ou deliberativa não eliminam os conteúdos clientelistas da organização do poder, por outro lado a patronagem não pode mais ignorar a participação popular como um valor na arena política. (D’ÁVILA FILHO; JORGE; COELHO, 2004, p. 231-232).

Em outra perspectiva teórica, Nogueira (2005) prefere chamar de participação gerencial esse conjunto de práticas e ações

que se orientam por uma idéia de política como ‘troca’ entre governantes e governados: quanto mais interações cooperativas existirem, melhor para o sucesso eleitoral e a legitimação dos governantes e melhor para os grupos

sociais envolvidos, que podem assim ver atendida parte de suas postulações. (NOGUEIRA, 2005, p. 142).

A participação gerencial, em conformidade com Nogueira (2005, p.143), “*contém importantes elementos potenciais de democratização*” ‘deselitiza’, alarga e torna inclusivo o processo decisório na medida em que amplia a comunicação entre governantes e governados; facilita a obtenção de respostas para demandas comunitárias, fornece melhores parâmetros para as tomadas de decisões fortalecendo a gestão pública e promovendo a expansão da cidadania ativa.

O autor também alerta para a possibilidade de esses espaços serem manipulados para administrar a participação para que esta não produza efeitos indesejáveis ou se radicalize, isto é, possibilite a emancipação da sociedade civil. Entretanto, para o autor “*não há qualquer contradição insanável entre participação política e participação gerencial. Elas podem articular-se e interpenetrar-se de diferentes maneiras*” (NOGUEIRA, 2005, p. 144).

Na perspectiva desse autor, a busca de vantagens e interesses faz parte da agenda democrática ajudando a organizá-la. E na

[...] medida em que uma participação organizada com vistas à conquista de um direito ou ao atendimento de uma demanda mostre-se aberta aos outros e ponha-se o desafio da emancipação (isto é, da ruptura com a subalternidade, da recusa à manipulação), evidentemente se compromete com a democratização. Não há por que imaginar que uma participação gerencial (ou corporativa) não possa politizar-se, pensar o todo, considerar a comunidade política em sua abrangente e dinâmica contraditoriedade. (NOGUEIRA, 2005, p. 144).

Embora abordem de diferentes ângulos teóricos as questões relacionadas ao exercício do poder político em sistemas políticos democráticos, as análises aqui apresentadas possibilitam ampliar o olhar sobre as questões levantadas. Com isso, avançamos no entendimento dos fatos relatados. Procuramos não limitar-nos a um único aspecto para desvelar o cenário político em que os fatos ocorreram.

No âmbito das instituições, observa-se a predominância de uma política clientelista tradicional, haja vista a maneira como o governo Covas cooptou a maioria da base aliada. Tal prática política explica por que a Secretária da Educação, antes de anunciar o fechamento de quase 40% das Delegacias de Ensino, esteve discutindo a questão no gabinete do governador com os deputados da base de sustentação do governo. Torna-se compreensível por que a bancada governista não convocou a Secretária da Educação, como lhe garante a Constituição Paulista, para prestar esclarecimentos sobre esta questão na Assembléia.

Assim, a permanência de práticas políticas do passado impossibilitou que se completasse a modernização do aparelho de Estado:

sua estrutura administrativa e sua burocracia passaram a ganhar legitimidade através do uso intensivo de práticas bem pouco modernas e racionais, [...] [isto é], através do recurso a procedimentos clientelistas e fisiológicos. (NOGUEIRA, 1998, p. 286).

Em contrapartida, os eleitores, os governos regionais e municipais também cobram dos deputados o atendimento às suas demandas. Como lembra o deputado da oposição César Callegari “*a base de sustentação do plenário não quer convocar a Secretaria de Educação porque muitos de vocês poderão estar aqui e aí a pressão ficará grande*” (ROSSI, 2001, p. 124).

Todavia o desdobramento do processo de reabertura da Diretoria de Ensino de Penápolis apresentava uma incógnita. Ao mesmo tempo em que observa-se a presença de elementos políticos clientelísticos tradicionais, avançava-se em direção a práticas políticas democráticas mais participativas ao se propor a escolha do nome, para ocupar o cargo de dirigente, por um conselho local formado por representantes dos educadores e poderes públicos dos municípios que estariam jurisdicionados à DE de Penápolis.

Se estaria, portanto, diante de práticas clientelísticas modernas ou de uma participação gerencial, conforme sugerem as análises de D’ Ávila Filho, Jorge e Coelho e Nogueira? Se pudermos responder afirmativamente a esta questão reitera-se, entretanto, que este avanço ocorreu mediante pressão dos eleitores e poder político local acatado, neste momento, pelo governo estadual e pela SEE. Não se constituiu, portanto, em iniciativa proposta pelo governo o que fica demonstrado pela forma como este procedeu na escolha de outros dirigentes no decorrer do ano de 2007, conforme exposto nesta seção.

Consideramos que as reflexões aqui apresentadas, mesmo sob perspectivas teóricas diferentes, ajudam a compreender o desdobramento dos fatos relatados. Tal experiência também pode ser considerada como um processo de descentralização, pois neste caso alterou-se o “lugar de onde se decide”, e, se há limites, há também possibilidades de alargamento da democracia com vistas a um processo de re-politização da sociedade civil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

**A**o retomar o caminho de nossa pesquisa, observa-se que as reformas educacionais propostas na década de 1990 inscreveram-se num contexto mundial de transformações econômicas e políticas. No plano econômico, essas transformações resultaram no avanço tecnológico, na globalização da economia e nas exigências de um novo perfil do trabalhador, diante das constantes mudanças, decorrentes da evolução tecnológica. No plano político, a derrocada do mundo socialista – com o fim da União Soviética no começo dos anos de 1990 – fortaleceu o discurso contra o Estado do bem-estar-social, originado no mundo capitalista na década de 1970.

Nesse mesmo período, ganharam força mundial as propostas baseadas no princípio da livre economia de mercado, na defesa do Estado mínimo e na privatização das empresas estatais. Enfim, a Reforma do Estado era apontada como o melhor caminho para conter a crise do Estado intervencionista. Tais propostas defendidas, especialmente, pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) foram chamadas de política “neoliberal” ou “onda neoliberal”, com maior predominância na América Latina na década de 1990.

No Brasil, essas mudanças se efetivaram com a ascensão do PSDB ao governo Federal e com a implantação do seu projeto de Reformas do Estado. Tal projeto objetivava “enxugar” o Estado e reduzir gastos já que, na opinião dos formuladores do programa, este se desviou de suas funções primordiais devido ao seu crescimento. Para os teóricos do PSDB, esse foi um dos motivos que gerou a crise que atravessava o país.

A concepção de Estado, proposta pelo PSDB, passava pela diminuição de sua presença na economia, pela privatização das empresas estatais e pela redução de custos por parte do Estado. Por outro lado, o PSDB propunha uma nova concepção de gestão pública com base na gestão gerencial, proveniente do meio empresarial e alicerçada nos princípios de competitividade, eficiência e eficácia.

Ao lado da propagada reforma do Estado, o discurso em prol da democracia também ganhou espaço na referida década. A reforma do Estado e do Aparelho do Estado foi apresentada à sociedade, pelo PSDB, não só como necessária para solucionar a crise do Estado, mas também para assegurar a consolidação e a ampliação da democracia brasileira.

Embora a luta pela democracia tivesse mais destaque na década de 1980, a defesa da democracia aparece, no programa psdbista, como valor fundamental e uma das diretrizes básicas do partido. O PSDB se propõe a defender a democracia com vistas a sua ampliação:

participação, descentralização e autonomia são pressupostos que sustentam a democracia moderna, no entender do PSDB.

A educação foi apontada como elemento essencial da democratização na medida em que assegurava a todos a igualdade de oportunidades, promovendo a justiça social e possibilitando o desenvolvimento do país. Mas para tanto se faria necessária uma reforma educacional. Os princípios que nortearam a proposta de reforma educacional, apresentada pelo PSDB, seguiram a mesma lógica presente na concepção de livre mercado, concorrência e gestão gerencial, reservando ao Estado o papel de formulador e controlador da política educacional. Concatenavam-se, portanto, com os princípios mais gerais de reforma do Estado psdbista.

Nesse contexto, as idéias de democratização, descentralização, desconcentração, autonomia e participação foram “esvaziadas” do significado político que tinham na década de 1980 e assumiram caracteres técnicos e gerenciais na década de 1990.

O discurso, defendido pelo PSDB, de descentralização e de autonomia pautado pela racionalidade econômica, na década de 1990, significou muitas vezes, no campo educacional, o repasse da responsabilização pelas mazelas do ensino para o poder local e unidades escolares. Além disso, também contribuiu para diminuir as estruturas administrativas do Estado na perspectiva do seu enxugamento.

Quanto à participação, esta tem sido realizada via processo de publicização, que na prática exclui a população “usuária dos serviços públicos” da esfera das decisões, cabendo-lhes apenas o papel de avaliar como “cidadão-cliente” a qualidade dos serviços prestados. No muito, a população é convocada para contribuir com prestação de serviços, na condição de “amigos da escola”, para amenizar o ônus da educação pública.

Mas, se esta avaliação é válida para as reformas do Estado e da Educação no plano nacional, seriam válidas também para as reformas realizadas, nestas mesmas áreas, no estado de São Paulo?

Como se observa no decorrer da pesquisa, as propostas de reformas para o estado de São Paulo seguiram os mesmos caminhos propostos pelo PSDB em nível nacional. Assim, o princípio de reforma do Estado que orientou o governo paulista pautava-se na defesa da diminuição da presença do Estado no mercado, na privatização das empresas estatais estaduais, na descentralização e desconcentração de serviços públicos e na concepção de gestão gerencial para a administração pública.

Em sintonia com esses princípios gerais, a reforma educacional paulista – implantada nos seis primeiros anos de gestão do governador Mário Covas e da Secretária de Educação

Rose Neubauer – foi marcada pela predominância do discurso de racionalização da rede administrativa da SEE e de mudança no padrão de gestão. Dessa forma, Neubauer visava torná-la mais leve, eficaz e eficiente melhorando o padrão de produtividade da SEE.

O processo de racionalização da estrutura da SEE previa a extinção de órgãos centralizados, de tarefas semelhantes executadas por órgãos diferentes, de superposição de competências entre órgãos centrais e finalmente do enxugamento de órgãos desnecessários e de redefinição das atribuições dos remanescentes.

Já a racionalização das escolas ocorreria através da implantação de um sistema eficaz de informatização dos dados educacionais que permitiria o controle e acompanhamento da clientela do ensino básico, revisão da forma de ocupação e distribuição da clientela, fixação do corpo docente, composição adequada da jornada de trabalho, concentração de recursos materiais, didáticos e financeiros, instalação de salas ambientes e reorganização da rede escolar separando as escolas de acordo com a idade escolar do aluno. Criaram-se, com isso, escolas específicas para as crianças e para os adolescentes. Nos anos posteriores, acompanharam essas reformas a criação do SARESP e a implantação do Regime de Progressão Continuada.

Integrava-se ao projeto de racionalização a proposta de mudanças nos padrões de gestões. Sob a batuta do discurso de democratização do Estado, a SEE propunha a descentralização e desconcentração de recursos e competências, bem como a parceria tanto com o setor público como com o setor privado. Nesse processo os municípios foram considerados parceiros privilegiados para a prestação dos serviços educacionais. Setores da sociedade civil como empresários, associações de voluntários e universidades também foram chamados a participar dos processos de parceria em prol da educação. Por outro lado, a SEE centralizava “*o planejamento, o controle [avaliação] e a tomada de decisão*”. (SOUZA, 2000, p. 2).

Pretendia-se com essas reformas fazer uma revolução na produtividade da SEE, garantindo com isso a melhoria da qualidade de ensino, a distribuição eficaz dos recursos financeiros destinados à educação e o controle da produtividade das instituições escolares. Nesse contexto os conceitos de descentralização, desconcentração, autonomia e participação ganharam significados técnicos e gerenciais na reforma educacional paulista, pois, na perspectiva da SEE, os problemas educacionais

[...] são identificados como *disfuncionalidades* do sistema educacional e expressavam a incapacidade do Estado em administrar as políticas educacionais. [...]

[...] 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 ao novo modo de desenvolvimento capitalista. (SOUZA, 2000, p. 1- 2).

Ainda de acordo com Souza (2000, p. 2), o diagnóstico dos problemas educacionais, por parte da SEE, tem como

“eixo norteador” a ausência de mecanismos de controle social e econômico. Portanto, a racionalização de custos da produção torna-se o objetivo principal das mudanças propostas. Assim, desloca-se a ênfase dos processos educativos para a reorganização das funções administrativas e de gestão. As diretrizes traçadas pela Secretaria de Estado da Educação, para eliminar as disfuncionalidades do sistema educacional, [...] subordinaram-se à lógica da racionalidade econômica [...].

De fato, a reorganização das escolas, a municipalização, a progressão continuada, a extinção das DREs e fechamento de várias DEs da rede educacional estadual, a dispensa de quase 50 mil professores estaduais, a ampliação do número de alunos por sala de aula no ensino fundamental e no ensino médio representaram, com certeza, uma grande economia para o cofre público estadual paulista. Porém é cada vez mais questionável a contribuição dessas medidas no que se refere à qualidade do ensino.

Por outro lado, essas reformas geraram grandes polêmicas que envolveram – além da categoria do magistério – a Promotoria Pública, pais, alunos e imprensa diante do descontentamento de uma ampla parcela da sociedade que dependia da escola pública. Essas reformas foram marcadas, sobretudo, pela centralização das decisões na cúpula da Secretaria da Educação, isto é, as decisões eram fechadas numa equipe técnica dirigida pela Secretária de Educação Rose Neubauer.

Ao recusar-se em dialogar com professores, diretores e pais de alunos, alegando que a proposta implantada pela SEE ganhara legitimidade nas urnas, mesmo sabendo que tal proposta não foi de fato discutida com a população e que também não obtivera consenso nem dentro do próprio partido, a secretária demonstrou o modo autoritário com que executaria a política educacional paulista durante os sete anos de gestão que esteve à frente da SEE. Rose Neubauer desprezou “*a via democrática de legitimação do poder e manifestação dos*

*interesses dos professores, pais e alunos”* (SOUZA, 2000, p.11), contradizendo, com isso, o discurso democrático do PSDB.

Como proferido, as reformas não se restringiram apenas aos aspectos pedagógicos, elas envolveram também a estrutura administrativa da Secretaria Estadual de Educação resultando na extinção de órgãos intermediários como as Diretorias Regionais de Ensino que, embora causasse insatisfação na classe política regional, não afetou a comunidade escolar. Entretanto a reorganização das Delegacias de Ensino em abril de 1999 e a extinção de aproximadamente 40% desses órgãos geraram muitos protestos por todo o Estado.

O estudo do fechamento da DE de Penápolis e a luta da população pela reabertura deste órgão permitiu resgatar o lado político das reformas realizadas no período: a permanência no plano institucional entre os poderes legislativos (deputados) e executivo (governador) da política clientelista tradicional e a submissão da Assembléia Legislativa ao Poder Executivo, conforme demonstra as pesquisas desenvolvidas por Abrucio (1988) e Abrucio; Teixeira; Costa (2001).

Observa-se, mais uma vez, a contradição entre os atos e o discurso de posse de Mário Covas, em primeiro de janeiro de 1995. A formação da base de sustentação do governo psdbista pautou-se pelos princípios do clientelismo tradicional, aprovando praticamente todas as propostas provenientes do executivo sem qualquer questionamento. A força do governo, nas reformas educacionais, ficou patente na resistência da Assembléia em inquirir a secretária da educação sobre as reformas efetuadas na rede.

O desenrolar desta pesquisa demonstrou que os governadores Geraldo Alckmin e José Serra – sucessores de Mário Covas – mantiveram, de forma geral, a mesma orientação em termos de política educacional, embora cada um procurasse apresentar uma proposta própria para esse setor. Observa-se também que tais propostas mantêm as mesmas características centralizadoras no que se refere às tomadas de decisões observadas no governo Covas.

Retomando nossa pergunta: houve democratização na educação paulista nestes últimos anos?

Considerando a descentralização e desconcentração como categorias vinculadas à questão da democratização, fica claro que esses objetivos permearam as propostas educacionais nas gestões dos governos de Covas, Alckmin e José Serra. No entanto cabe lembrar que, de acordo com as referências bibliográficas apontadas nesta pesquisa, houve uma ressignificação desses conceitos em uma perspectiva técnica e gerencial. Na verdade, essas mudanças significaram muito mais a responsabilização da comunidade pelas mazelas

educacionais do que o alargamento da democracia na perspectiva de ampliar a participação da comunidade na esfera decisiva.

Portanto o processo de descentralização e, por vezes, de desconcentração não significou, por parte do governo, interesse em ampliar os espaços para debater as questões educacionais mais urgentes. Ao procurar legitimar a implantação de sua proposta pelo resultado das urnas, revelou uma concepção minimalista de democracia, limitada ao processo de eleição somente. Parece não ter sido esta a concepção de democracia inscrita no programa partidário psdbista:

**[...] a democracia moderna é participativa e pluralista. Envolve a participação crescente do povo nas decisões políticas e na formação dos atos do governo. Respeita o pluralismo de idéias, culturas e etnias. Pressupõe, assim, o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes na sociedade.** (PROGRAMA – INTRODUÇÃO E DIRETRIZES BÁSICAS, 1988, p. 4). (grifo nosso).

Ao analisar o processo de reabertura da DE de Penápolis, vimo-nos diante de uma situação inusitada na prática educacional de nossos governantes e da própria SEE. Estes aceitaram a proposta das autoridades políticas locais de se escolher democraticamente o nome de quem ocuparia o cargo de dirigente da DE reaberta, em oposição à tradicional escolha feita pela SEE e pelo governador.

Assim se constituiu um conselho local formado por representantes dos educadores e poderes públicos dos municípios que estariam jurisdicionados à DE de Penápolis. Mediante a apresentação de uma proposta de trabalho, por parte dos interessados, o conselho elegeu através de voto secreto o candidato, para ocupar o cargo, com maior votação. Tal fato ocorreu em novembro de 2006.

Se, por um lado, essa proposta e sua concretização acenavam para a possibilidade de ampliação da democracia, os limites da participação dentro da estrutura centralizadora da SEE logo se revelou. A resistência em repensar a forma como se escolhe os dirigentes de ensino evidenciou-se logo no início do governo de José Serra, quando vários dirigentes de ensino foram substituídos e a nomeação dos novos dirigentes se fez nos velhos moldes da escolha realizada no gabinete da SEE. Desse modo, observa-se que a experiência realizada em Penápolis não repercutiu nos órgãos centrais, no sentido de inovar a prática da escolha de dirigentes desvinculando-a da política clientelista tradicional.

Em que medida a eleição para o cargo de dirigente poderia contribuir para melhorar a qualidade de ensino da educação paulista?

Em primeiro lugar, possibilitaria romper, ainda que parcialmente, com a política clientelística tradicional que domina a escolha de dirigentes na SEE. Em segundo lugar, a escolha por meio de eleições locais romperia com o tradicional papel de esses órgãos serem, simplesmente, meros executores das políticas da SEE. As DEs poderiam se transformar em órgãos “mais ativos” do sistema educacional na medida em que teriam que dialogar com aqueles que estão na ponta do sistema – diretores, professores, funcionários, pais e alunos – elevando suas vozes até os órgãos centrais. Ampliariam, assim, os canais de participação da sociedade contribuindo para a construção de uma escola pública democrática, com ensino de qualidade.

Se é verdade que a democratização de uma sociedade ocorre mediante a pressão “que vem dos de baixo”, tem-se um exemplo, mesmo que nos moldes de um clientelismo moderno ou de uma participação gerenciada, conforme nos indicam as leituras de D’Ávila Filho; Jorge; Coelho (2004) e Nogueira (2005).

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. O Ultrapresidencialismo Estadual. In: ANDRADE, Regis de Castro (Org.). **O processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: USP, 1998. p. 87-116.

ABRUCIO, Fernando; TEIXEIRA, Marco Antonio C.; COSTA, Valeriano M. F. O papel institucional da Assembléia Legislativa paulista: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 219-246.

ADMINISTRAÇÃO Municipal faz ato solene para comemorar Diretoria de Ensino. **Jornal Regional**, Penápolis, p.5, 8 jul. 2006.

ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado**. São Paulo: Xamã, 2006.

ALMEIDA, Maria Tereza de M. **Descentralização da administração do ensino público estadual: a transformação das delegacias de ensino em unidades de despesa – o caso de Mogi Mirim**. 1989. 138 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 1989.

ARRIEIRO, Fernando. Penápolis ganha Diretoria de Ensino através do deputado Ricardo Castilho. **Jornal Regional**, Penápolis, p. 3, 27 jun.2006.

AVALIAÇÃO omissa. **Boletim Informativo APEOESP**, São Paulo, n.265, agosto/setembro 2004. Disponível em: <[www.apeoesp.org.br/jornal20004/jornalagpst/Pag7.pdf](http://www.apeoesp.org.br/jornal20004/jornalagpst/Pag7.pdf)>. Acesso em: 13 de outubro de 2007.

BAHIA, Norinês Panicacci. Políticas de enfrentamento do fracasso escolar: inclusão ou reclusão dos excluídos? In: **ANPED**, 27., Caxambu, 21 a 24 de nov. 2004. Anais ...Caxambu: ANPED, 2004. p.1-15. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/textosgt05.htm>>. Acesso em: 6 de setembro de 2007.

BARROS, Fausto Ribeiro de. **Penápolis: história e geografia**. Penápolis: Intergraf, 1992.

BELUSSI, Lucas. Ato público marca conquista da Diretoria de Ensino. **Jornal Interior**, Penápolis, p. 3, 8 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. Professores cadastram nomes para cargos na DE. **Jornal Interior**, Penápolis, p. 3, 26 jul.2006.

\_\_\_\_\_. Inscrições para dirigente de ensino serão recebidas na APEOESP. **Jornal Interior**, Penápolis, p.3, 7 nov. 2006.

\_\_\_\_\_. João Barbosa é indicado para cargo de dirigente regional. **Jornal Interior**, Penápolis, p.3, 18 nov. 2006.

BEZERRA, Marcos Otávio. Políticos, representação política e recursos públicos. **Horiz. antropol.**, Porto Alegre, v. 7, n. 15, p.181-207, julho de 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ha/v7n15/v7n15a01.pdf>>. Acesso em: 28 de novembro de 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília (UNB), 1991. p. 319-329.

BORGES, Zacarias Pereira. **A política educacional do Estado de São Paulo durante os governos do PMDB (1983-1994): a proposta partidária e sua execução**. 2001. 388 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2001.

BRANDÃO, Gláucia Maria de Castilho Mucouçah. **O passado, passado a limpo**. Penápolis: Intergraf: 1990.

BRASIL. Ministério de Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Ministério de Administração Federal e da Reforma do Estado,1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM)>. Acesso em: 17 de maio de 2007

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal do Brasil** – Título IV– Da Organização dos Poderes; Capítulo I: Do Poder Legislativo – Seção I: Do Congresso Nacional. Seção II: Das Atribuições do Congresso Nacional; Seção III: Da Câmara dos Deputados; Seção IV: Do Senado Federal; Seção V: Dos deputados e Senadores. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/homeogeneia/materias.html?>>. Acesso em: 1 de outubro de 2007.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 15-45.

CAMPOS, Judas Tadeu. Tendências da Educação para o século XXI. **Revista de Ciências Humanas**. Taubaté, v.7, n.1, 2001. p.19-24 .

CARDOSO, Fernando Henrique. **A social-democracia: O que é, o que propõe para o Brasil**. São Paulo, 1990. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/doc/socdem.pdf>>. Acesso em: 21 de março de 2007.

CHALITA reage a crítica e ataca gestão Serra. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p.5,13 mar. 2007. Cotidiano.

CONQUISTA da DE é ressaltada em ato público. **Jornal Interior**, Penápolis, p.1, 8 jul. 2006.

COVAS, Mário. **O desafio de ser Presidente**: discurso pronunciado pelo senador Mário Covas na sessão do Senado do dia 28 de junho de 1989. Disponível em: <[www.psdb.org.br](http://www.psdb.org.br)>. Acesso em: 6 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. **Discurso de posse no Governo do Estado de São Paulo**: primeiro mandato 1º de janeiro de 1995. Diretório Estadual do PSDB/ São Paulo. Disponível em: <[www.psdb-sp.org.br](http://www.psdb-sp.org.br)>. Acesso em: 10 de julho de 2006.

CURY, Carlos Roberto J. O conselho nacional de educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 199-206.

D'AVILA FILHO, Paulo M; JORGE, Vladimar L.; COELHO, Ana Fernanda. Acesso ao poder: clientelismo e democracia participativa desconstruindo uma dicotomia. **Civitas**, Porto Alegre, v. 4, n.2, jul-dez, p.211-223, 2004. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/12>>. Acesso em: 7 de dezembro de 2007.

DIAS, Márcia. Democracia local: tendências da literatura acadêmica contemporânea. **Cadernos de Sociologia e Política**, p. 1-8. Disponível em: <<http://www.iuperj.br/publicacoes/forum/02.pdf>>. Acesso em: 13 de outubro de 2007.

DIAS, Vagno Emygdio Machado. **A organização escolar em ciclos: um estudo sobre a progressão continuada no estado de São Paulo.** 2004.148 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

EDNA Matos confirma instalação da Diretoria de Ensino de Penápolis. **Jornal Regional**, Penápolis, p. 3, 19 set. 2006.

FARIA, Sueli Moraes Vieira de. Políticas públicas educacionais no contexto da globalização: reformas do ensino paulista na década de 90. **Rev. InterAtividade**, Andradina, v.1, n.1, p.49-60, jul./dez., 2001.

FERREIRA, Sebastião. **A progressão continuada nas escolas estaduais e a exclusão silenciosa.** São Paulo: Scortecci, 2006.

FUNDAÇÃO MÁRIO COVAS. **Perfil: Mário Covas.** Disponível em: <<http://www.fmcovas.org.br>>. Acesso em: 03 de setembro de 2007.

GANDINI, Raquel P. C. e RISCAL, Sandra Ap. A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o Estado fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima F. (Org). **Política e gestão da educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p.39-58.

INSTITUTO TEOTONIO VILELA. Educação: a revolução necessária. **Cadernos 45.** [s.d]. Disponível em: <<http://www.psd.org.br/biblioteca/cadernos45.asp>>. Acesso em: 12 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_. **Social democracia em ação.** 1997.p.1-47. Disponível em: <<http://www.psd.org.br/doc/Social.pdf>>. Acesso em: 12 de abril de 2007.

ISTO É ON LINE. **Geraldo Alckimin.** Disponível em: <[www.terra.com.br/istoe/1785/brasileiros\\_do\\_ano/1785\\_geraldo\\_alckmin.>](http://www.terra.com.br/istoe/1785/brasileiros_do_ano/1785_geraldo_alckmin.>)>. Acesso em: 21 DE novembro de 2007.

JOÃO Barbosa é eleito dirigente de ensino. **Jornal Regional**, Penápolis, p. 3, 18 nov. 2006.

JOSÉ SERRA. Disponível em: <[http://www.saopaulo.sp.gov.br/linha/gabinete\\_gov.htm](http://www.saopaulo.sp.gov.br/linha/gabinete_gov.htm)>. Acesso em: 11 de novembro de 2007.

KINZO, Maria DALVA G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-85. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 19, n. 54, p.23-41, fev. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a02v1954.pdf>>. Acesso em: 22 de agosto de 2007.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMA, Marcos Costa. **O estado e as políticas de ajuste na América latina dos anos 1990: as abordagens do Consenso de Washington, da crise fiscal, do neo-estruturalismo**. p.1-27. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte024.pdf>>. Acesso em: 14 de abril de 2007.

LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 22, p.153-177, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n22/n22a12.pdf>>. Acesso em: 11 de dezembro de 2007.

MAIA, Leide. Tucanos escondem caos no ensino cancelando avaliação em S. Paulo. **Jornal Hora do Povo**, São Paulo, 23 ago. 2006, p. 5. Disponível em: <<http://www.horadopovo.com.br/2006/agosto/23-08-06/pag5a.htm>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2008.

MARQUES, Antonio F. A sociedade brasileira e a educação escolar como direito social usurpado. In: SOUZA, Álvaro José et al. (Org). **Milton Santos: cidadania e globalização**. Bauru: Saraiva, 2000. p. 342-349

MARTINS, Ângela Maria. A política educacional paulista: controvérsias em torno dos conceitos de descentralização e autonomia: 1983 a 1999. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 83, p. 527-549, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n83/a12v2483.pdf>>. Acesso em: 26 de novembro de 2007.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: FE/UNICAMP, 2000. (Dissertações e Teses LaPPlanE)

NASCIMENTO, Terezinha Aparecida Q. R. do. **A administração do ensino público paulista na Primeira República**. 1980. 367 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1980.

NEVES, Ângela Vieira. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: **Anais do II Seminário Nacional: movimentos sociais**,

participação e democracia, 2., Florianópolis, 25 a 27 de abr.2007. Anais...Florianópolis: RFSC, 2007. p.43-59. Disponível em:  
< [http://www.sociologia.ufsc.br/npms/angela\\_vieira\\_neves.pdf](http://www.sociologia.ufsc.br/npms/angela_vieira_neves.pdf) >. Acesso em: 13 de outubro de 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A crise das tradições, a prática e a mudança. In: **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1988. p. 285-291.

\_\_\_\_\_. Gestão participativa, Estado e democracia. In: **Um estado para uma sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p.117-166.

OLIVEIRA, Sônia Regina Ferreira. **Formulação de políticas educacionais: um estudo sobre a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (1995 - 1998)**.1999. 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). **Manifesto ao povo brasileiro**. Publicado no Diário Oficial da União – Seção I, de 6 de julho de 1988, p. 12.507/12.508. Disponível em:  
< [http://www.psdb.org.br/psdb\\_antigo/OPartido/estatuto/manifesto.asp](http://www.psdb.org.br/psdb_antigo/OPartido/estatuto/manifesto.asp) >. Acesso em: 22 de março de 2007.

\_\_\_\_\_. **Declaração Programática do Partido da Social Democracia Brasileira:** documento preliminar para discussão interna. Coordenador: deputado Goldman. Brasília, 18 de maio de 2001. Disponível em:  
<[http://www.psdb.org.br/psdb\\_antigo/OPartido/estatuto/declaracaoprogramatica.asp](http://www.psdb.org.br/psdb_antigo/OPartido/estatuto/declaracaoprogramatica.asp)>. Acesso em: 22 de março de 2007.

\_\_\_\_\_. **Estatuto do Partido Social Democracia Brasileira – PSDB**. Disponível em:  
<[http://www.psdb.org.br/psdb\\_antigo/OPartido/estatuto/estatuto.asp](http://www.psdb.org.br/psdb_antigo/OPartido/estatuto/estatuto.asp)>. Acesso em: 22 de março de 2007.

\_\_\_\_\_. **Programa:** introdução e diretrizes básicas. Publicado no Diário Oficial da União – Seção I, de 6 de julho de 1988, p.12508/12510. p.1-10. Disponível em:  
<[http://www.psdb.org.br/biblioteca/Programa\\_250688.pdf](http://www.psdb.org.br/biblioteca/Programa_250688.pdf)>. Acesso em: 22 de março de 2007.

\_\_\_\_\_. **Nascido para mudar o Brasil:** a história do PSDB. Disponível em:  
< [http://www.psdb.org.br/psdb\\_antigo/OPartido/historia/ahistoria.asp](http://www.psdb.org.br/psdb_antigo/OPartido/historia/ahistoria.asp) > Acesso em: 15 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_. **Fundação e organização provisória.** Disponível em:  
< [http://www.psdb.org.br/psdb\\_antigo/OPartido/historia/fundacaoorganizacao.asp](http://www.psdb.org.br/psdb_antigo/OPartido/historia/fundacaoorganizacao.asp)>. Acesso em: 15 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_. **Geraldo Alckmin.** Disponível em: <<http://www.psdb-sp.org.br>>. Acesso em: 11 de outubro de 2007.

PENÁPOLIS recupera a Diretoria Regional de Ensino. **Diário de Penápolis**, Penápolis, p. 5, 27 jun. 2006.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo de FHC (1995-2002). **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, setembro/2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12927.pdf>>. Acesso em: março de 2008.

QUAGLIO, Paschoal. **A supervisão escolar paulista e o professor coordenador pedagógico.** The Advance – Progress (Vidalia), Firb, v.3, p.1-7, 2006. Disponível em: < [http://www.firb.br/interatividade/\\_private/A%20supervis%C3%A3o%20escolar.htm](http://www.firb.br/interatividade/_private/A%20supervis%C3%A3o%20escolar.htm)>. Acesso em: 26 de novembro de 2007.

RAMOS, Gilson. Observatório da Cidade. **Jornal Interior**, Penápolis, p. 2, 4 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Jornal Interior**, Penápolis, p. 2, 5 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Jornal Interior**, Penápolis, p.2, 11 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Jornal Interior**, Penápolis, p. 2, 12 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Jornal Interior**, Penápolis, p. 2, 17 jan. 2007.

RIBEIRO, Renato Janine. PT versus PSDB. **Rev. O mundo em Português**, maio de 2003. Artigo publicado em Portugal. Disponível em:<[www.renatojanine.pro.br](http://www.renatojanine.pro.br)>. Acesso em: 20 de agosto de 2007.

ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v.17, n.49, p.71-92, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n49/a06v1749.pdf>>. Acesso em: 28 de julho de 2006.

ROSSI, Alba Maria Ferreira. **Delegacia de Ensino: o conflito entre diálogo e poder**. 2000. p.178. Dissertação (Mestrado em Educação). Curso de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual Paulista, Marília, 2000.

ROSSI, Clovis. Fracasso Continuado. **Folha de São Paulo**. Opinião, p.02, 02 out. 2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1999. v.1, p. 5-243.

SADER, Eder. Apresentação. In: **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas, e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p.17-23.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Rev. Bras. C. Soc.**, São Paulo, n.25, p. 26-37, junh. 1994. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicações/rbcs\\_00\\_25/rbcs25\\_02.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicações/rbcs_00_25/rbcs25_02.htm)>. Acesso em: 12 de junho de 2007.

SALLUM JR., Brasílio. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Rev. Bras. Cien. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 52, p.35-55, junho 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18065.pdf>>. Acesso em: 22 de agosto de 2007.

SALOMÃO, Maria Silvia Azarite. **Desafios da gestão escolar: o diretor de escola no contexto da política educacional paulista (1995- 2001)**. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar). Faculdade de Ciências e Letras da Unesp – Araraquara, 2004.

SANTOS, Maria Aboud. **Educação e democracia no governo da cidade de São Paulo (1989-1992)**. São Luis: EDUFMA, 2000.

SANTOS, Robson. Considerações sobre a educação na perspectiva marxiana. In: **Revista Espaço Acadêmico**, n. 44, janeiro de 2005. Disponível em: <[http://www.espacoacademico.com.br/044/44pc\\_santos.htm](http://www.espacoacademico.com.br/044/44pc_santos.htm)>. Acesso em: 13 de janeiro de 2008.

SANTOS, Gilberto Barbosa dos. Penápolis ganha de volta a Delegacia de Ensino. **Jornal Interior**, Penápolis, p.3, 27 jun. 2006.

SÃO PAULO (Estado). Assembléia Legislativa. **Projeto de Lei nº. 0461, de 1999**. Dispõe sobre a manutenção da Delegacia de Ensino de Amparo, como unidade integrante da

Secretaria da Educação. Deputado Estadual Emir Chedid. Disponível em:  
< <http://www.edmirchedid.com.br>>. Acesso em: 26 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº. 289, DE 1999**. Dispõe sobre a manutenção, como unidade integrante da Secretaria de Estado da Educação, da Delegacia de Ensino de Avaré, criada pela Lei nº 10.051, de 6 de fevereiro de 1968. Transformado na Lei 10.539, de 13 de abril de 2000 e declarada a inconstitucionalidade da Lei em 3/9/2003 – Ofício 140-P/MC do STF. Deputado Antonio Salim Curiati. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br>>. Acesso em: 26 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Constituição do Estado de São Paulo: Seção III: Das Atribuições do Poder Legislativo**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/portal/site/alesp>>. Acesso em: 1 de outubro de 2007.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado de São Paulo. **Decreto Nº 7510, de 29 de janeiro de 1976**. Reorganiza a Secretaria da Educação. Diário Oficial v.86, n.20, 30/01/76. Disponível em: < [http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/dec7510\\_76.htm?>](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/dec7510_76.htm?>). Acesso em: 23 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decreto Nº 39.902, de 1º de janeiro de 1995**. Altera os Decretos nº 7.510, de 29 de janeiro de 1976, e 17.329, de 14 de julho de 1981, reorganiza os órgãos regionais e dá providências correlatas. Disponível em:  
<[http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/dec39902\\_95.htm?>](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/dec39902_95.htm?>). Acesso em: 23 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decreto Nº 41.053, de 26 de julho de 1996**. Dispõe sobre a fusão das 13ª e 15ª Delegacias de Ensino, da Coordenadoria da Grande São Paulo, da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. Disponível em:  
<[www.al.sp.gov.br/StaticFile/integra\\_ddilei/decreto/1996/decreto%20n.41.053,%20de%2029.07.1996.htm](http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/integra_ddilei/decreto/1996/decreto%20n.41.053,%20de%2029.07.1996.htm)>. Acesso em: 23 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decreto Nº 41.717, de 16 de abril de 1997**. Dispõe sobre a fusão da 6ª Delegacia de Ensino com a Delegacia de Ensino de São Caetano do Sul, da Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo, da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. Disponível em:  
<[http://www.al.sp.gov.br/staticfile/integra\\_ddilei/decreto/1997/decreto%20n.41.717,%20de%2016.04.1997.htm](http://www.al.sp.gov.br/staticfile/integra_ddilei/decreto/1997/decreto%20n.41.717,%20de%2016.04.1997.htm)>. Acesso em: 23 de outubro de 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decreto Nº 43.948, de 9 de abril de 1999**. Dispõe sobre a alteração da denominação e a reorganização das Delegacias de Ensino, da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. Disponível em:

< [http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/dec43948\\_99.htm?](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/dec43948_99.htm?)>. Acesso em: 23 de outubro de 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decreto N° 49.620, de 25 de maio de 2005.** Dispõe sobre a criação da Diretoria de Ensino – Região de Avaré e dá providências correlatas. Disponível em: < [siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/DEC49620\\_05.HTM?](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/DEC49620_05.HTM?)>. Acesso em: 22 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decreto N° 50.918, de 29 de junho de 2006.** Dispõe sobre a criação da Diretoria de Ensino – Região de Penápolis, da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. Disponível em: <[siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/DEC%2050918\\_06.HTM?](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/DEC%2050918_06.HTM?)>. Acesso em: 22 de outubro de 2007.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. **Comunicado SE s/n, de 22 de março de 1995.** Estabelece as diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo. São Paulo. SEE, 1995e.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Uma nova agenda para a educação pública.** SEE. Agosto, 2007. Disponível em: <[www.deandradina.edunet.sp.gov/gabinete/PLANO%20ações%202007.pdf](http://www.deandradina.edunet.sp.gov/gabinete/PLANO%20ações%202007.pdf)>. Acesso em: 13 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **As dez metas do novo Plano educacional Paulista.** Disponível em: <[http://www.educacao.sp.gov.br/noticias\\_2007/2007\\_20\\_08\\_c.asp](http://www.educacao.sp.gov.br/noticias_2007/2007_20_08_c.asp)>. Acesso em: 24/08/2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Política educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo.** Disponível em: <[http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ors/Politica SEE.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ors/Politica%20SEE.pdf)>. Acesso em: 06 de setembro de 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Secretaria define datas para Saresp 2007: 28 e 29 de novembro.** Disponível em: <[http://educacao.sp.gov.br/noticias\\_2007/2007\\_03\\_10.asp](http://educacao.sp.gov.br/noticias_2007/2007_03_10.asp)>. Acesso em: 9 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Organização da Secretaria de Estado da Educação (Organograma). **Decreto n° 7.510 de 29/01/76.** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <[surleironconi@ig.com.br](mailto:surleironconi@ig.com.br)> em 9 de novembro de 2007.

SECRETÁRIA de Covas critica secretário de Alckmin. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 12 mar. 2007, Cotidiano, p. 4.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na ‘reforma’ do Estado**. São Paulo, Cortez, 2003. (Coleção: Questões da Nossa Época, v. 103).

SOUZA, Aparecida Néri. A racionalidade econômica e a política educacional em São Paulo. In: **ANPED**, 23., Caxambu, 24 a 28 de set.2000. Anais...Caxambu: ANPED, 2007. p.1-13. Disponível em: < <http://www.anped.org.br/reunioes/23/trabtit1.htm#gt9> >. Acesso em: 06 de setembro de 2007.

SOUZA, João Morais. **Discussão em torno do conceito de coronelismo**: da propriedade da terra às práticas de manutenção do poder local. p. 1-23, [s.d]. Disponível em: < <http://www.fundaj.gov.br/geral/textos%20online/sociologia/souza2.pdf>>. Acesso em: 3 de dezembro 2007.

TAVARES, Elisabeth dos Santos. **Descentralização da educação no Estado de São Paulo**: gestão das diretorias de ensino. São Paulo, p.1-16, 2004. Disponível em: <[www.ced.pucsp.br/encontro\\_2004/textos/word/doc039.doc](http://www.ced.pucsp.br/encontro_2004/textos/word/doc039.doc)> Acesso em: 17 de outubro de 2007.

VIEIRA, Maria do Pilar de Araújo et al. **A pesquisa em história**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1991. (Série Princípios).

ZANETTI, Maria Aparecida. Política educacional e LDB: algumas reflexões. **Rev. Digital Livre Filosofar**, v.3, nº. 4, dez. 1998. IFIL, Curitiba, 1998. Disponível em: <[www.ifil.org/Biblioteca/zanetti.htm](http://www.ifil.org/Biblioteca/zanetti.htm)>. Acesso em: 20 de julho de 2007.

**BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA**

---

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. 2. ed. Campinas – SP: Autores Associados, 2005.

CRUZ, Sebastião C.V. e. **Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história**. Campinas – SP: UNICAMP; UNESP, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**. Rio de Janeiro, v.40, n.2. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?>> Acesso em: 20 de outubro de 2006.

CUNHA, Alexandre Mendes. Patronagem, clientelismo e redes clientelares: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira. **História**, São Paulo, v.25, n.1, p. 226-227, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/his/v25n1/a11v25n1.pdf>>. Acesso em: 20 de junho 2007.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

MARCÍLIO, Maria Luiza. O século da reforma de ensino. Segunda Parte: O “século” da escola. São Paulo. In: **História da Escola em São Paulo e no Brasil**. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2005. p.127-157.

PAES, Maria Helena Simões. Fechamento político e resistência: do primeiro Ato ao AI-5. In: **Em nome da Segurança Nacional: do golpe de 64 ao início da abertura**. São Paulo: Atual, 1995. (Col. História em documento).

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Maria R. T. (org). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. 2. ed. Belo Horizonte: Autentica, 2001.

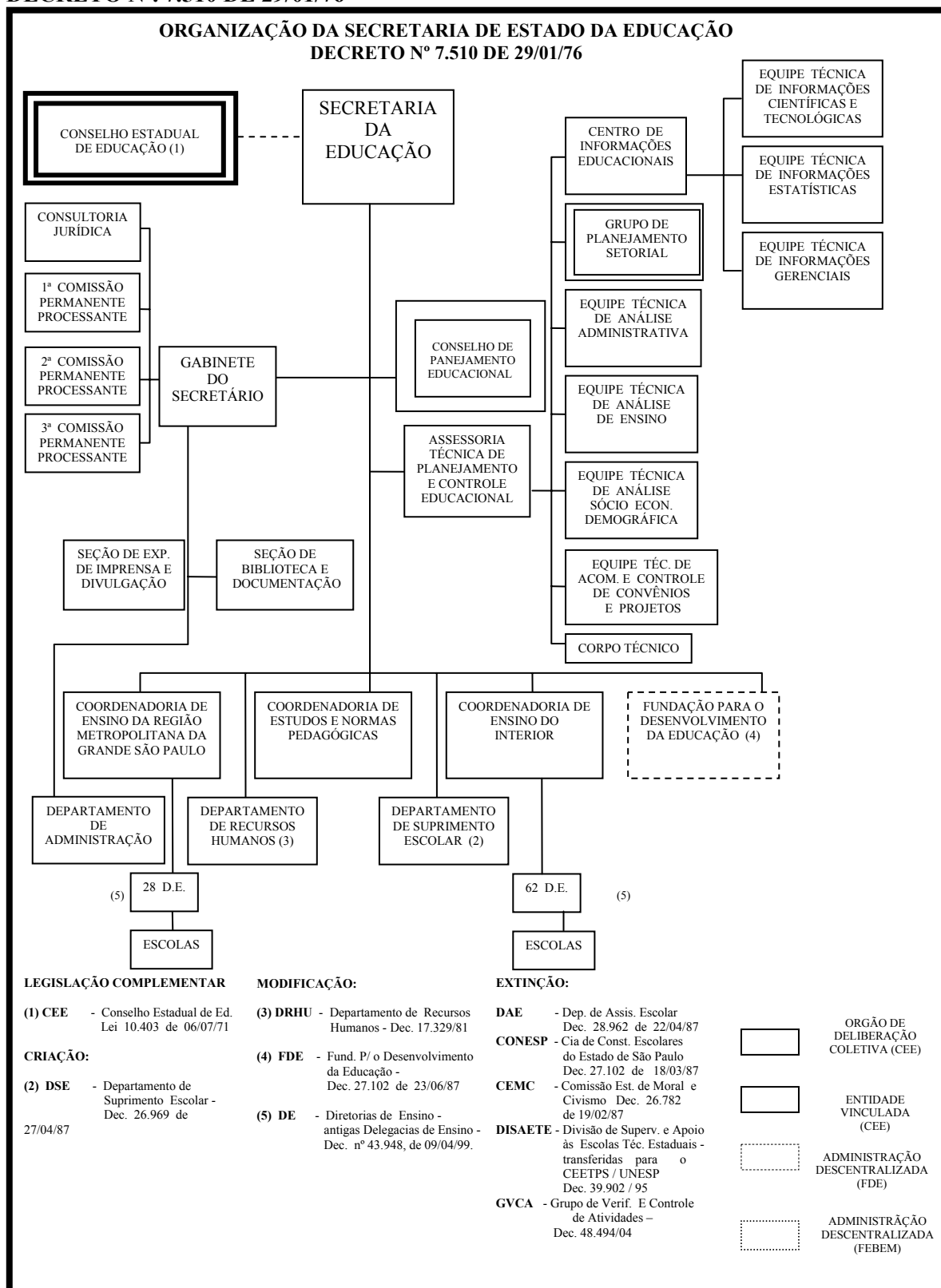
RODRIGUES, Marly. **O Brasil da abertura: de 1974 à Constituinte**. 6. ed. São Paulo: Atual, 1990. (Col. História em documento).

SANTOS FILHO, José Camilo; GAMBOA, Silvio S. **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Col. Questões da nossa época, v. 42).

SILVA JR, João dos Reis. Mudanças estruturais no Capitalismo e a política educacional do governo FHC: o caso do ensino médio. In: **Educ. Soc.**, Campinas, v.23, nº. 80, p. 203-234, set. 2002.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

**ANEXO I: ORGANIZAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO  
DECRETO Nº. 7.510 DE 29/01/76**



**ANEXO II: DELEGACIAS DE ENSINO DE ACORDO COM O DECRETO Nº. 7.510, DE JANEIRO DE 1976**

COORDENADORIA DE ENSINO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO PAULO	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO (7 – DREs)	DELEGACIAS DE ENSINO (34 DEs)
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DA CAPITAL 1	1ª, 2ª, 3ª, e 4ª DELEGACIAS de ENSINO
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DA CAPITAL 2	5ª, 6ª 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 11ª DELEGACIAS de ENSINO
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DA CAPITAL 3	12ª, 13ª, 14ª, 15ª, 16ª, 17ª; 18ª DELEGACIAS de ENSINO
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DA CAPITAL 4 – NORTE, COM SEDE EM GARULHOS	DE de CAIEIRAS; 1ª E 2ª DEs de GUARULHOS
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DA CAPITAL 5 – LESTE, COM SEDE EM MOGI DAS CRUZES	DE de SUZANO, DE de MOGI DAS CRUZES
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DA CAPITAL 6- SUL	DE de DIADEMA, DE de SÃO CAETANO DO SUL, DE de MAUÁ, 1ª e 2ª DEs de SÃO BERNADO DO CAMPO, 1ª e 2ª DEs de SANTO ANDRÉ
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DA CAPITAL 7 - OESTE	DE de OSASCO, DE de ITAPEVI, DE de CARAPICUIBA, DE de ITAPECERICA DA SERRA

**continua**

**ANEXO II (continuação): DELEGACIAS DE ENSINO DE ACORDO COM O DECRETO Nº. 7.510, DE JANEIRO DE 1976**

COORDENADORIA DE ENSINO DO INTERIOR	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO (10 – DREs + 1 Divisão Especial)	DELEGACIAS DE ENSINO (77 DEs)
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DO LITORAL	DE de SANTOS, DE de GUARUJÁ, DE de SÃO VICENTE, DE de CARAGUATATUBA
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DO VALE DO PARAÍBA	DE de SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, DE de PINDAMONHANGABA, DE de TAUBATÉ, DE de GUARATINGUETÁ, DE de LORENA, DE de CRUZEIRO
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DE SOROCABA	DE de SOROCABA, DE de VOTORANTIM, DE de ITU, DE de TATUI, DE de SÃO ROQUE, DE de ITAPETININGA, DE de AVARÉ, DE de BOTUCATU, DE de APIÁÍ
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DE CAMPINAS	DE de CAMPINAS, DE de CASA BRANCA, DE de AMERICANA, DE de AMPARO, DE de MOJI MIRIM, DE de JUNDIAÍ, DE de BRAGANÇA PAULISTA, DE de PIRACIBACA, DE de RIO CLARO, DE de PIRAÇUNUNGA, DE de LIMEIRA
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DE RIBEIRÃO PRETO	DE de RIBEIRÃO PRETO, DE de SNATA ROSA DO VITERBO, DE de SÃO JOAQUIM DA BARRA, DE de FRANCA, DE de ITUVERAVA, DE de BARRETOS, DE de ARARAQUARA, DE de TAQUARITINGA, DE de SÃO CARLOS, DE de JABOTICABAL, DE de BEBEDOURO.
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DE BAURU	DE de BAURU, DE de LENÇÓIS PAULISTA, DE de JAÚ, DE de LINS
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	DE de SARA FÉ DO SUL, DE de JALES, DE de FERNANDÓPOLIS, DE de VOTUPORANGA, DE de SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, DE de NOVA GRANADA, DE de JOSÉ BONIFÁCIO, DE de CATANDUVA, DE de NOVO HORIZONTE, DE de OLIMPIA, DE de MONTE APRAZÍVEL
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DE ARAÇATUBA	DE de ANDRADINA, DE de ARAÇATUBA, DE de PENAPOLIS, DE de BIRIGUI, DE de PEREIRA BARRETO
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DE PRESIDENTE PRUDENTE	DE de ADAMANTINA, DE de OSWALDO CRUZ, DE de SANTO ANASTACIO, DE de DRACENA, DE de REGENTE FEIJÓ, DE de RANCHARIA, DE de PRESIDENTE VENCESLAU, DE de PRESIDENTE PRUDENTE
	DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DE MARÍLIA	DE de MARÍLIA, DE de OURINHOS, DE de SANTA CRUZ DO RIO PARDO, DE de ASSIS, DE de TUPÃ
	DIVISÃO ESPECIAL DE ENSINO DO VALE DO RIBEIRA	DE de REGISTRO, DE de MIRACATU

**ANEXO III: DELEGACIAS DE ENSINO DE ACORDO COM O DECRETO Nº. 39.902, DE 1º DE JANEIRO DE 1995**

<p><b>COORDENADORIA DE ENSINO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO PAULO</b></p>	<p>I – DELEGACIAS DE ENSINO - CAPITAL E GRANDE SÃO PAULO (43 Diretorias)</p>	<p>1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 11ª, 12ª, 13ª, 14ª, 15ª, 16ª, 17ª, 18ª, 19ª, 20ª, 21ª, DE de CAIEIRAS, 1ª DE de GUARULHOS, 2ª DE de GUARULLHOS, DE de MOGI DAS CRUZES, DE de SUZANO, DE de ITAQUAQUECETUBA, DE de DIADEMA, DE de MAUÁ, 1ª DE de SANTO ANDRÉ, 2ª DE de SANTO ANDRÉ, 1ª DE de SÃO BERNADO DO CAMPO, 2ª DE de SÃO BERNADO DO CAMPO, DE de SÃO CAETANO DO SUL, DE de RIBEIRÃO PIRES, DE de ENSINO DE CARAPICUIBA, DE de ITAPECERICA DA SERRA, DE de ITAPEVI, DE de COTIA, DE de TABOÃO DA SERRA, DE de BAUERI, 1ª DE de OSASCO, 2ª DE de OSASCO.</p>
<p><b>COORDENADORIA DE ENSINO DO INTERIOR</b></p>	<p>II – DELEGACIAS DE ENSINO – INTERIOR DO ESTADO (103 Diretorias)</p>	<p>DE de GUARUJÁ, DE de SANTOS, DE de SÃO VICENTE, DE de ITANHEM, DE de CRUZEIRO, DE de GUARATINGUETÁ, DE de LORENA, DE de PINDAMONHANGABA, DE de TAUBATÉ, DE de JACARÉI, DE de CARAGUATATUBA, 1ª DE de SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2ª DE de SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, DE de APIAÍ, DE de AVARÉ, DE de BOTUCATU, DE de ITAPETININGA, DE de ITAPEVA, DE de ITU, DE de SÃO ROQUE, DE de TATUI, DE de VOTORANTIM, DE de PIRAJÚ, 1ª DE de SOROCABA, 2ª DE de SOROCABA, DE de ITARARÉ, DE de AMERICANA, DE de AMPARO, DE de BRAGANÇA PAULISTA, 1ª DE de CAMPINAS, 2ª DE de CAMPINAS, 3ª DE de ENSINO DE CAMPINAS, 4ª DE de CAMPINAS, DE de CASA BRANCA, 1ª DE de JUNDIAÍ, 2ª DE de JUNDIAÍ, DE de LIMEIRA, DE de MOGI MIRIM, DE de PIRACIBACA, DE de PIRASSUNUNGA, DE de RIO CLARO, DE de SÃO JOÃO DA BOA VISTA, DE de ARARAS, DE de SUMARÉ, DE de CAPIVARI, DE de ARARAQUARA, DE de BARETOS, DE de BEBEDOURO, DE de FRANCA, DE de ITUVERAVA, DE de JABOTOCABAL, 1ª DE de RIBEIRÃO PRETO, 2ª DE de RIBEIRÃO PRETO, DE de SANTA ROSA DE VITERBO, DE de SÃO CARLOS, DE de SÃO JOAQUIM DA BARRA, DE de TAQUARITINGA, DE de SERTÃOZINHO, DE de BATATAIS, DE de ITÁPOLIS, DE de PORTO FERREIRA, DE de BAURU, DE de JÁÚ, DE de LENÇÓIS PAULISTA, DE de LINS, DE de CATANDUVA, DE de FERNANDOPOLIS, DE de JALES, DE de JOSÉ BONIFÁCIO, DE de MONTE APRAZÍVEL, DE de NOVA GRANADA, DE de NOVO HORIZONTE, DE de NHANDEARA, DE de SANTA FÉ DO SUL, 1ª DE de JOSÉ DO RIO PRETO, 2ª DE de SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, DE de VOTUPORANGA, DE de OLIMPIA, DE de MIRASSÓL, DE de ANDRADINA, DE de RAÇATUBA, DE de BIRIGUI, DE de PENAPOLIS, DE de PEREIRA BARRETO, DE de GENERAL SALGADO, DE de ADAMANTINA, DE de DRACENA, DE de OSVALDO CRUZ, DE de PRESIDENTE PRUDNTE, DE de PRESIDENTE VENCESLAU, DE de RANCHARIA, DE de REGENTE FEIJÓ, DE de SANTO ANASTÁCIO, DE de MIRANTE DO PARANAPANEMA, DE de ASSIS, DE de GARÇA, DE de MARILIA, DE de OURINHOS, DE de SANTA CRUZ DO RIO PARDO, DE de TUPÃ, DE de PARAGUAÇU PAULISTA, DE de MIRACATU, DE de REGISTRO.</p>

**ANEXO IV: DIRETORIAS DE ENSINO DE ACORDO COM O DECRETO Nº. 43.948, DE 9 DE ABRIL DE 1999**

<b>COORDENADORIA DE ENSINO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO PAULO</b>	I – DIRETORIAS DE ENSINO – CAPITAL (13 Diretorias)	CENTRO, CENTRO OESTE, CENTRO SUL, LESTE I, LESTE II, LESTE III, LESTE IV, LESTE V, NORTE I, NORTE II, SUL I, SUL II, SUL III.
	II – DIRETORIAS DE ENSINO – GRANDE SÃO PAULO (15 Diretorias)	CAEIRAS, CARAPICUIBA, DIADEMA, GUARULHOS 1ª, GUARULHOS 2ª, TAPECERICA DA SERRA, ITAPEVI, ITAQUAQUECETUBA, MAUÁ, MOGI DAS CRUZES, OSASCO, SANTO ANDRÉ, SÃO BERNADO, SUZANO, TOBOÃO DA SERRA
<b>COORDENADORIA DE ENSINO DO INTERIOR</b>	III – DIRETORIAS DE ENSINO – INTERIOR DO ESTADO (61 Diretorias)	ADAMANTINA, AMERICANA, ANDRADINA, APIAI, ARAÇATUBA, ARARAQUARA, ASSIS, BARETOS, BAURU, BIRIGUI, BOTUCATU, BRAGANÇA PAULISTA, CAMPINAS LESTE, CAMPINAS OESTE, CAPIVARI, CARAGUATATUBA, CATANDUVA, FERNANDOPOLIS, FRANCA, GUARATINGUETÁ, ITAPETININGA, ITAPEVA, ITARARE, ITU, JABOTICABAL, JACAREÍ, JALES, JAÚ, JUNDIAÍ, LIMEIRA, LINS, MARILIA, MIRACATU, MIRANTE DE PARARANAPANEMA, MOGI MIRIN, OURINHOS, PINDAMONHANGABA, PIRACICABA, PIRAJU, PIRASSUNUNGA, PRESIDENTE PRUDENTE, REGISTRO, RIBEIRÃO PRETO, SANTO ANASTÁCIO, SANTOS, SÃO CARLOS, SÃO JOÃO DA BOA VISTA, SÃO JOAQUIM DA BARRA, SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, SÃO ROQUE, SÃO VICENTE, SERTÃOZINHO, SOROCABA, SUMARÉ, TAQUARITINGA, TAUBATÉ, TUPÃ, VOTORANTIM, VOTUPORANGA.

**ANEXO V: FOTO – MESA COMPOSTA PARA ATO SOLENE COMEMORATIVO.  
JORNAL REGIONAL, 08 JUN. 2006, p.1**

