
Capítulo V

*Educação, trabalho e lutas sociais**

← Maria da Glória Gohn**

Apresentação

O presente capítulo está dividido em duas partes, nas quais se sintetizam as duas dimensões do tema que pretendo discutir. A primeira, de caráter mais geral, analisa o papel da educação no contexto da conjuntura globalizada deste final de século. A segunda tem um caráter mais específico e remete ao plano de processos sociais concretos: as reformas educacionais que vêm sendo implementadas no Brasil, a partir de 1995, do ponto de vista de seus impasses, obstáculos, e alguns conflitos políticos gerados. Nessa segunda dimensão destacam-se atores sociais com visões totalmente distintas sobre os processos de mudança e transformação social, e a existência de tensões e conflitos entre essas visões. Contrapõem-se argumentos, discursos, propostas e práticas de dois atores fundamentais da comunidade educativa de uma dada realidade sociopolítica: a da Secretaria Estadual da Educação do Estado de São Paulo, e a do sindicato da categoria dos professores da rede pública de ensino.

* Este trabalho foi elaborado a partir do texto “Comunidades Educativas e Reformas Educacionais no Brasil”, resultado de um programa de pesquisa e debates com o CIDE- Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, de Santiago do Chile, ao longo de 1999. Agradeço aos comentários de Sérgio Martinic à versão preliminar daquele texto, assim como a Antonio Arellano Duque. Agradeço também a Gonzalo Gutiérrez pelo estimulante diálogo ocorrido via o Fórum Eletrônico que acompanhou o desenrolar daquela investigação.

* * Professora Titular da Faculdade de Educação da Unicamp. Pesquisadora do CNPq. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Pós-doutoramento em Sociologia na New School for Social Research, New York. Autora, entre outros, dos livros: *Movimentos Sociais e Lutas pela Moradia* (Loyola, 1991); *Movimentos Sociais e Educação* (Cortez, 1992); *Os Sem-terra, Ongs e Cidadania* (Cortez, 1997) e *Educação Não-Formal e Cultura Política* (Cortez, 1999).

O enfoque conceptual adotado designa como *Comunidade Educativa* os atores participantes do processo educacional, dentro e fora das unidades escolares. Do ponto de vista metodológico operacional o conceito envolve a *comunidade escolar propriamente dita*, composta pelos professores e especialistas (de apoio, coordenadores e orientadores pedagógicos), alunos, pais, funcionários e todo *staff* administrativo da gestão interna (diretores, supervisores etc.); a comunidade externa às escolas (Secretarias de Estado, Delegacias Regionais de Ensino e outros representantes da sociedade civil organizada); *assim como a comunidade do entorno da unidade escolar*, composta pelas organizações da sociedade civil que tratam de questões que dizem respeito à escola, ou seja: movimentos sociais, sindicatos, associações religiosas, Organizações Não-Governamentais (ONGs) que atuam no Terceiro Setor, organizações de empresários etc. A tendência dominante restringe o universo de atores envolvidos no processo educacional a um só segmento da comunidade educativa: o da comunidade escolar, ignorando-se os outros atores sociais.

Na abordagem aqui adotada o conceito de educação é visto de forma ampliada; ele não se restringe aos processos de ensino-aprendizagem no interior de unidades escolares formais. Processos de aprendizagem e novas concepções emergem advindas de processos gerados no cotidiano do mundo da vida, dos processos interativos e comunicacionais dos homens e das mulheres, no dia-a-dia, para resolverem seus problemas de sobrevivência, criando um setor novo, da educação não-formal (Gohn, 1999a). As esferas de articulação entre a educação formal e a não formal têm criado novas instâncias de ação coletiva, que denominamos de intergovernamentais. São espaços que podem ser elementos chaves para o desenvolvimento de novas mentalidades e uma nova cultura política, contribuindo para o sucesso de mudanças significativas em seus objetivos mais amplos e não apenas aos restritos às demandas do mercado, como as atuais reformas preconizam¹.

1ª Parte

O Cenário da Educação, Trabalho e Lutas Sociais nos anos 90

A conjuntura nacional nos anos 90: exclusão e lutas sociais

Já é grande o número de analistas que têm destacado que o mundo mudou bastante nos anos 90 e com ele a realidade nacional brasileira: a globalização da economia avançou, as políticas neoliberais ganharam centralidade, o desemprego aumentou, o processo de trabalho se transformou com a informatização tecnológica; as empresas realizaram reengenharias e promoveram enxugamentos nos seus quadros de funcionários, o emprego industrial escasseou, a economia informal cresceu. A exclusão social atingiu também as camadas médias da população que passaram a encontrar dificuldades para achar postos de trabalho, além de conviver com o fantasma do desemprego. O Estado passou a patrocinar políticas de inserção social para os indivíduos excluídos do acesso ao mercado de trabalho, ou destituídos de seus direitos sociais, por meio de políticas compensatórias (bolsas/empregos, frentes de trabalho, etc.), visando atenuar os impactos da diminuição de suas atividades em setores estratégicos do social como nas áreas da educação e saúde. As políticas de ajustes estruturais tem sido apresentadas como modernas, inevitáveis e de largo alcance. Entretanto, essas políticas têm colaborado para o aumento do desemprego e da pobreza, e gerado mais desigualdade social.

Na realidade, o sistema capitalista passa, neste final de milênio, por uma grande reformulação. Os analistas afirmam que as novas formas de acumulação delineiam um modelo que requer uma mudança nas atividades do Estado, implicando, de um lado, no retraimento de seu papel como provedor de serviços e equipamentos sociais, e de outro, numa maior centralização do poder executivo para poder levar a cabo as reformas. Essas transformações ocasionam a perda ou o enfraquecimento dos canais tradicionais de negociação; e a abertura de espaços em setores de prestação de serviços públicos para agências privadas. Assinale-se que a retirada ou retraimento do Estado não significa a perda de seu papel central na vida e nos destinos do país porque ele, enquanto governo central, não abre mão do controle daqueles setores. Apenas abrem-se espaços para a interação com outros atores sociais na implementação das políticas, sem modificar as condições de acesso aos bens e serviços.

As políticas assistências de distribuição de cestas básicas, litros de leite, passes de ônibus etc. institucionalizam-se como formas de combate à pobreza e o desemprego, perdendo o caráter emergencial, compondo o eixo de uma rede de participação outorgada, de cima para baixo. Os sindicatos também perderam espaços e poder na relação entre o estado e a sociedade pois o desemprego mina

as bases do sindicalismo (Antunes, 1999). O conflito social no campo acirrou-se e velhos atores (como as Ligas Camponesas dos anos 50 e 60) ganharam roupagens novas na cena política nacional, a exemplo dos sem-terra, e com eles o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) (Gohn, 1997b). As mobilizações de massa refluíram e o movimento popular organizado passou a operar via grandes coligações: as redes tecidas nos Fóruns Nacionais por: terra, trabalho, cidadania, emprego, reforma agrária, reforma urbana, direitos sociais etc.

Destaca-se ainda, neste final de século, a ampliação do poder da mídia na sociedade. A mídia passou a ser, também, um mecanismo de controle social, uma espécie de quarto grande poder. Além do poder, ela exerce fascínio na sociedade comunicacional informatizada, cria e afirma padrões estéticos, atua sobre a subjetividade das pessoas agenciando seus comportamentos. Dessa forma, o sistema capitalista atual produz não apenas mercadorias mas também subjetividade. E a mídia é o veículo por excelência de divulgação dessa nova subjetividade via um estilo de propaganda que cria desejos, modela o imaginário das pessoas, desperta anseios etc. Substituiu-se a informação pela propaganda. Todos são tratados como consumidores, numa lógica de escolhas, numa economia de mercado (Mattelart e Mattelart, 1992). Usualmente a grande mídia dá visibilidade pública aos fatos e acontecimentos que reforçam as políticas hegemônicas e silencia, segrega, ou discrimina, os eventos que não interessam. Ela é, portanto, altamente seletiva.

Muitas coisas novas também estão acontecendo na virada deste milênio. Elas não são apenas novidades mas são fenômenos que contêm processos sociais positivos, do ponto de vista da construção de caminhos para uma mudança social qualitativa, bases para uma realidade menos injusta socialmente, e perspectivas para o exercício de uma democratização radical nas relações de poder. Tratam-se das novas formas de sociabilidade presentes nas redes e movimentos sociais. Elas se tornaram relevantes porque contribuem para o “empowerment” dos indivíduos nas comunidades, criam as bases para formas de desenvolvimento sustentável; e constituem-se em experiências de modos autônomos de prestação de serviços, ao se apropriarem de espaços nas esferas inter-governamentais, na gestão de políticas públicas. Como exemplos citamos, entre outras iniciativas, no plano da sociedade política, as políticas sociais da “Bolsa-Escola”, as experiências de Orçamento Participativo em muitas cidades brasileiras, e outras experiências de conselhos gestores que atuam junto a administrações públicas, a serem tratadas mais adiante. Na sociedade civil destacam-se as campanhas de solidariedade: contra a fome, as dirigidas aos atingidos pela seca no nordeste etc.; a criação e o desenvolvimento de várias ONGs voltadas para o desenvolvimento social, as cooperativas de produção coletivas, as campanhas de alfabetização e de ensino à distância, as jornadas de resgate da identidade cultural dos negros, a luta pela demarcação das terras indígenas, a construção de fóruns de debates sobre direitos

humanos e cidadania, a institucionalização da política de conselhos: crianças e adolescentes, mulheres, idosos, escolares; o surgimento de inúmeras entidades ambientalistas voltadas para a defesa dos animais, preservação e restauração do meio ambiente, e do patrimônio histórico e cultural da sociedade como um todo.

Os exemplos todos enunciam a construção de uma nova cultura política no país e apontam para um cenário em que, a despeito da crise econômica e social, demonstram- nos que a sociedade civil ainda consegue reelaborar sua agenda de práticas sociais. As grandes mobilizações que conferiram vitalidade nos anos 80 aos grupos e movimentos sociais organizados, principalmente no setor urbano, perderam visibilidade, mas surgiram novas formas de fazer política. Os setores organizados da sociedade civil tiveram que requalificar sua participação, nos termos de um agir estratégico, voltado para a construção de seu próprio caminho, em parceria com os que lhe dão apoio, em práticas sociais mais propositivas do que reivindicativas, sem permanecer mais à espera das eternas promessas não realizadas. Os conselhos gestores – a serem tratados adiante – serão um dos espaços de busca de construção desses espaços inter-institucionais. O Orçamento Participativo é outro.

No campo do associativismo e do cooperativismo, duas áreas estratégicas dos projetos emancipatórios e igualitários, algumas novidades surgiram nos anos 90 e estão ganhando força graças a estímulos de algumas políticas sociais de cunho reformista..

Parafraseando Eder Sader, “novos atores entraram em cena” na sociedade civil. Desta vez, esses novos atores coletivos passaram a constituir uma figura jurídica nova: privado sem fins lucrativos, voltado para áreas de interesse público. Trata-se do chamado “Terceiro Setor”, conjunto heterogêneo de entidades composto de organizações, associações comunitárias e filantrópicas ou caritativas, alguns tipos específicos de movimentos sociais, fundações, cooperativas, e até algumas empresas autodenominadas como cidadãs. No pólo associativista as novas ONGs do Terceiro Setor se destacam, compondo uma dimensão social tida como pública não-estatal. No pólo do cooperativismo, as cooperativas de trabalhadores compõem uma dimensão coletiva, privada não-individual. O trabalho voluntário, combinado com o trabalho assalariado dos dirigentes das entidades do Terceiro Setor, passou a ser a nova tônica dos programas sociais. Ele foi redefinido como pertencente ao campo de uma nova economia social, componente fundamental das relações do Terceiro Setor e do mercado informal de trabalho.

O Terceiro Setor tem sido considerado como uma das fontes de criatividade e de aprendizagem em espaços públicos coletivos em questões do tipo: raça, gênero, etnia, direitos humanos, defesa do meio ambiente, fases de idade da vida (crianças, jovens e idosos); e métodos alternativos de geração de renda em comunidades organizadas para suprirem necessidades socioeconômicas e

culturais básicas, em programas de desenvolvimento sustentável (Rifkin, Fernandes & outros, 1997).

Entretanto, o Terceiro Setor é também contraditório. Ele ganhou espaço nos anos 90 porque passou a desempenhar o papel de intermediação entre o Estado e a sociedade, antes ocupado pelos movimentos sociais populares, sindicatos e ONGs combativas. Só que ele assume aquele espaço numa nova conjuntura e correlação de forças: agora é para implementar e executar políticas sociais, desativadas nas instâncias de execução pertencentes aos órgãos estatais, transferidas para a sociedade civil organizada em parcerias entre o setor público e o público não estatal. O entendimento sobre a construção desses espaços se insere na dinâmica da luta social, a reestruturação das políticas públicas está no centro da questão. Isso porque essa reestruturação alterou a forma de gestão dos fundos públicos, passando as verbas orçamentárias a serem geridas por novos conselhos gestores. A primeira vista trata-se de uma conquista da sociedade civil organizada pois esses conselhos devem contar, necessariamente, com a participação de representantes de entidades, associações e movimentos sociais. Mas essa é a aparência imediata do fenômeno e uma de suas dimensões. De fato, para que se concretize as exigências que estão nas leis e nos decretos, são necessários muitos outros passos e dispositivos, tais como a própria organização da população.

A expansão do campo de atuação do Terceiro Setor nos últimos anos em áreas de atuação onde se trabalha em parceria com órgãos públicos possibilitou a criação de novas entidades e programas sociais oriundos de antigas entidades reformistas e conservadoras, ou de entidades novas criadas segundo os princípios neoliberais. A maioria dessas entidades atua segundo a lógica do mercado, a partir de articulação de atores ditos “plurais”, não se coloca a questão da mudança do modelo vigente, ou a luta contra as formas geradoras da exclusão, atua-se apenas sobre seus resultados. Elas não têm o mínimo interesse em trabalharem com entidades politizadas, que exercem a militância em favor dos direitos sociais e buscam transformações sociais. Ao contrário, essas entidades atuam para incluir (no sistema econômico atual), de forma diferenciada (leia-se, de forma precária e sem direitos sociais), os excluídos pelo modelo econômico.

Mas devido a crise econômica, o desemprego e a falta de iniciativas e frentes de trabalho e de propostas, elas passam a ser espaços de referência aos grupos carentes, demandatários de bens e serviços coletivos.

As novas entidades reformistas do Terceiro Setor são organizadas menos como lugar de acesso aos direitos de uma cidadania emancipatória e mais como lugar de exercício de uma cidadania outorgada, de cima para baixo, que promove a inclusão de indivíduos a uma rede de serviços de forma assistencial. Os novos cidadãos se transformaram em clientes de políticas públicas administradas pelas entidades do Terceiro Setor. No caso das cooperativas que essas entidades “ajudam” a organizar, elas passam a “usurpar” os direitos sociais clássicos já

conquistados pelos trabalhadores (piso salarial da categoria, horário da jornada de trabalho, férias, FGTS, 13^a salário etc).

Finalmente, um dos pontos mais importantes para o entendimento do Terceiro Setor: a transferência de fundos públicos do Estado para os programas de parceria com a sociedade civil organizada. Essa transferência apresenta-se como parte de um programa de racionalização dos gastos, busca de maior eficiência, e uma resposta à urgência de cortes públicos (pensando na redução do tamanho da burocracia estatal). Mas, de fato, não está havendo aumento de verbas para a área social e a transferência dos fundos somente modifica o caminho na qual estas despesas seguem para serem alocadas. Além disso, a transferência de fundos do Estado para entidades do Terceiro Setor altera a relação cidadão-Estado. Na época que o Estado alocava diretamente verbas para setores sociais, ou atendia a pressão organizada de determinados grupos ou movimentos, ele estava atendendo a *sujeitos coletivos*. À medida que a verba é transferida para ser gerenciada por uma entidade da sociedade civil, o atendimento ocorre aos usuários na qualidade de *cidadãos individuais*, clientes e consumidores de serviços prestados pelas entidades do Terceiro Setor, que ocorrerá o atendimento. A mudança altera, portanto, a natureza e o caminho por onde as demandas são formuladas e organizadas. Outras alterações decorrentes são: enquanto agências de consumidores, as demandas passarão a se dirigir à justiça social, no caso de litígios, e não mais aos órgãos da administração estatal. Com isso há uma redução do poder de negociação dos usuários. Como resultado final se tem, não uma ampliação do espaço público dos cidadãos, mas um retraimento, havendo uma perda das fronteiras entre o público e o privado que, no limite, poderá a levar a perdas de direitos sociais já conquistados.

A Educação no Brasil entre 1995-99

As novas diretrizes: pressupostos e novo perfil

A educação ganha importância na nova conjuntura da era da globalização porque o elevado grau de competitividade ampliou a demanda por conhecimentos e informação.

A educação ganha também centralidade nos discursos e políticas sociais porque eles enfatizam que competirá à ela ser um instrumento de democratização, num mercado de escolhas e oportunidades. À escola, como à cidade, é atribuído o espaço para o exercício da democracia, e conquista de direitos, da mesma forma que a fábrica foi o espaço de luta e conquista dos direitos sociais dos trabalhadores. O número de anos de escolarização associado a qualidade da educação recebida é apresentado como fator determinante para o acesso ao mercado de trabalho, nível de renda a ser auferido etc.

Segundo Garretón, a atual abordagem dada à educação leva a uma visão distorcida da educação e a uma simplificação da realidade onde “modernidade é igual a modernização; educação é igual a sistema escolar e preparação para o mercado de trabalho; desenvolvimento é igual a crescimento econômico, treinamento para aquisição de conhecimento; e justiça, a igualdade socioeconômica e pluralismo sociocultural” (Garretón, 1999: p. 88).

Sabe-se que a economia globalizada tem necessidade de profissionais com perfil de desempenho diferente do tradicional, impondo a exigência de incorporação de novas habilidades e capacidades, atribuindo ao setor educacional realizar este “milagre”. Nos novos códigos a educação deve contribuir para gerar um trabalhador que tenha habilidades e domínio de conhecimentos tecnológicos, habilidades de gestão e que saiba ser criativo, desenvolvendo relacionamentos estratégicos (saudáveis e produtivos), e com habilidade nos relacionamentos intergrupais, que saiba aprender a aprender. Mas tudo isso não pode ser visto nos limites de uma lógica utilitarista, que contempla o ser humano como uma máquina produtora, usuário/consumidor de bens, numa ótica mecânica e economicista. Essas habilidades devem ser vistas como ferramentas de apoio e não como finalidades últimas.

Em resumo, como afirma Filmus, “en este contexto y ante la incapacidad de otras políticas (trabajo, protección social, etc.) para incorporar a sectores de la población marginados, el impulso a la educación fue planteado como una de las principales estrategias de integración social” (Filmus, 1999: p. 8).

As escolas: práticas escolares e a educação não-formal

Ao fazermos a crítica aos pressupostos e fundamentos que alicerçam as novas concepções sobre as “novas exigências educacionais”, de uma forma geral, é interessante destacar alguns aspectos do cenário da educação escolar, formal, assim como e educação não-formal. Ao final dos anos 80 e ao longo dos anos 90, surgiram também novidades neste cenário bipolar, destacando-se as escolas nos assentamentos rurais, em especial junto ao já citado MST. Tanto as escolas organizadas pelo próprio MST, como as escolas públicas instaladas em alguns de seus assentamentos, trarão novidades do ponto da metodologia, pedagogia utilizada, conteúdos, organização, resultados etc. A experiência educacional dos sem-terra chegou a ganhar um prêmio da UNICEF, assim como um grande acervo de conhecimento já foi acumulado, registrado via a produção do próprio movimento (cartilhas, textos e material de apoio pedagógico), como em dissertações, teses, artigos e livros (Caldart, 1997). O que nos deixa perplexos, e ao mesmo tempo nos seduz, é o cenário de pobreza e dificuldades, com condições totalmente adversas, onde este conhecimento é produzido. Isto nos leva a concluir que, com vontade política, determinação e muito trabalho, aliados à luta social, é

possível desenvolver educação com qualidade para todos, independente da situação socioeconômica.

Alguns sindicatos também inovaram e criaram programas educacionais destacados, como o Projeto Integrar desenvolvido pela Confederação Nacional dos Metalúrgicos da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Criado inicialmente para os desempregados, o projeto ampliou-se do ensino fundamental (onde atendeu até 1999, 300 mil trabalhadores) para o ensino médio. Ele foi desenvolvido pela educadora Maria Nilde Mascellani, atua com verbas do Ministério do Trabalho (oriundas do Fundo de Apoio ao Trabalhador, FAT, criado a partir de recursos do FGTS). Um dos destaques do Integrar é o currículo escolar, organizado a partir da experiência dos alunos e do cenário da comunidade da qual fazem parte. Não se ensinam apenas conteúdos mas os significados dos conteúdos. Os alunos readquirem sua auto-estima e adquirem elementos para entenderem sua inserção no mundo. Trata-se de um curso que não é uma “formação ou preparação para o trabalho”, como a maioria das receitas neoliberais. Trata-se de uma pedagogia centrada no trabalho, onde o homem adquire a consciência de que pode transformar a natureza, o mundo à sua volta e a si próprio.

Na área da educação não-escolar o cenário é bastante distinto, quando comparado com as ações na área da educação escolar propriamente dita, em termos de cobertura e espaço na mídia. Desenvolvida por ONGs e outras entidades do Terceiro Setor, em parceria ou não com entidades públicas, os trabalhos mais usuais são com crianças e adolescentes nas ruas centrais das cidades, ou com crianças em geral nos bairros populares e nas favelas. Essas ações têm sido frequentemente noticiadas pela mídia escrita, televisiva (especialmente pelos canais Futura, GNT e Rede Cultura).

As reformas educacionais: significados

Desde logo é bom recordarmos que o termo reforma não possui um significado ou definição essencial, única ou universal. Uma reforma, em si mesma, não é sinônimo de progresso, transformação progressista ou mudança qualitativa. É fundamental que se entenda que as reformas sempre remetem a relações sociais e relações de poder. A escola para todos foi uma grande reforma da modernidade. Outras reformas poderão ser apenas recomposições de forças e poder. Estamos de acordo com Popkewitz quando afirma:

A reforma do sistema educacional obedece, em cada momento, às necessidades impostas pelas condições econômicas e sociais mais gerais da sociedade e sua formulação e implementação estão sujeitas à correlação de forças existentes entre o poder político vigente e o conjunto das forças sociais, sobretudo as diretamente envolvidas na questão educacional (Popkewitz, 1997: p. 3).

Na conjuntura dos anos 90 as reformas educacionais nos sistemas de ensino tornaram-se imperativos nas agendas discursivas dos políticos e administradores públicos. É importante destarmos que a reforma na área da educação é parte de um conjunto de outras reformas nas políticas sociais como um todo, especialmente as voltadas para as áreas sociais. E desde logo assinalamos um grande problema: as reformas nos serviços públicos têm sido “copiadas” dos modelos de reformas das empresas privadas. Não se consideram as diferenças entre as lógicas e os objetivos distintos (bem-estar público e cidadania no serviço público; lucros e interesses do mercado na empresa privada). Não se considera também a questão do tempo: as culturas institucionais (públicas e privadas) têm tempos diferentes de absorção, reação e resistência às propaladas inovações.

As reformas apresentam-se no plano dos discursos, tanto em nível do governo central como dos governos estaduais, com um grande objetivo: promover a modernização da rede escolar, avaliada como atrasada e ineficiente em todos os sentidos (cobertura, processos de gestão, qualificação profissional, resultados, infra-estrutura física etc.).

Novos desenhos procuram dar respostas aos desafios incluindo novas abordagens, metodologias e conteúdos cognitivos e sociais, de acordo com os novos paradigmas emergentes. Entretanto, vários defensores das reformas, ao preconizarem as medidas que objetivam combater o déficit público, argumentam que essas medidas “mudam a natureza política das relações de trabalho, e impelem o governo a promover reformas administrativas com o propósito de diminuir os custos de manutenção da máquina estatal e aumentar sua eficiência e eficácia.[...] Uma das formas encontradas, internacionalmente, para responder a essas transformações, tem sido a “privatização” das relações de trabalho no setor público, i. e., a transposição de regulamentos típicos do setor privado para o público, especialmente a flexibilização na contratação e na demissão de funcionários públicos, a adoção de remuneração variável e baseada no desempenho individual e a negociação coletiva para a determinação das condições de trabalho e remuneração” (Cheibub, 1999: pp. 8-9).

Um ponto que a mídia do jornalismo impresso tem destacado é a falta de diálogo entre os técnicos planejadores e outros atores da comunidade educativa, na formulação e implementação das reformas. Curiosamente, dados ainda preliminares indicam que, os locais onde as reformas educacionais têm tido algum sucesso contam com a participação de membros da comunidade educativa. A publicização dos assuntos das escolas em conselhos, colegiados, ou a reforma curricular introduzindo temas inovadores que dizem respeito ao cotidiano de vida de alunos e pais (como a violência, drogas etc.), ou a abertura física da escola como espaço alternativo de lazer e associativismo à comunidade, são todos fatores citados como positivos e que têm contribuído para o sucesso de algumas iniciativas contidas naquelas reformas. Portanto, o diálogo com a comunidade educativa deveria ser o ponto de partida de toda e qualquer reforma.

O universo das reformas para o ensino fundamental: o nível nacional

Observa-se nas políticas educacionais que o significado da propalada “educação com qualidade” se reduz ao pedagógico curricular: o rendimento escolar, ou seja, o nível de domínio do conteúdo curricular ensinado nas escolas. Por isso, os exames nacionais classificatórios como Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o *Provão* para as universidades, e outros, ganham centralidade pois eles serão os indicadores da tal qualidade.

Segundo o discurso dos órgãos governamentais as reformas atuais se constituem num conjunto de medidas na área da educação, de âmbito nacional². O sistema federativo brasileiro confere às reformas um caráter regional, dado que cada Estado tem suas especificidades e autonomia e uma relação direta com a União. Assim, cada estado buscou criar um programa ou “frame” emblemático que o destacasse no cenário nacional e o diferenciasse das mesmas reformas que estavam sendo implementadas em outros estados. Há diferenças profundas entre as reformas implementadas nos estados administrados por correntes da oposição, e os administrados por governos da mesma sigla partidária do atual Governo Federal; assim como há também diferenças em locais administrados por governos com representantes dos partidos tradicionais. A diversidade cultural regional brasileira, e a diferenciação existente entre os atores envolvidos no processo, em termos dos lugares que ocupam e das redes de articulações e forças políticas que são portadores, indicam que os resultados das reformas são também diversos.

As atuais reformas constituem-se em iniciativas para alterar aspectos da gestão educacional, em todos seus níveis e escalões. Há uma preocupação sistemática com a racionalização da aplicação de recursos e com o sistema de avaliação dos resultados (tanto administrativos como didático-pedagógicos). As reformas afetam também a dinâmica pedagógica na sala de aula pois elas preconizam que o professor passe a ser um facilitador no repasse das informações e não mais uma fonte de saber competente.

Obter ou indicar os resultados é um ponto obrigatório para todos que atuam em programas prescritos pelas reformas.

Na direção dos rumos acima delineados, desde 1995 o Governo Federal tem elaborado programas e diretrizes nacionais que têm provocado transformações profundas, do ponto de vista organizacional, nos diferentes níveis da educação brasileira, destacando-se a diretriz da municipalização do ensino e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) popularmente conhecido como *Fundão*. Na realidade a Emenda Constitucional que criou o FUNDEF induziu a municipalização no atendimento, seja através da criação de redes próprias, seja pela absorção de redes estaduais pelas prefeituras, via convênios com os estados.

Sabemos que a municipalização na educação já era uma tendência desde os anos 80 e acentuou-se após a Constituição de 88, com a autonomia que conferiu aos municípios e a crise fiscal dos estados. A LDB de 1996 apenas reafirmou esta tendência. Mas foi o FUNDEF que intensificou a municipalização ao criar incentivos e apoio financeiro aos municípios, segundo o número de vagas que estes ofereçam no ensino fundamental.

A Constituição de 1988 já havia disciplinado que prefeitos e governadores aplicassem 25% de suas receitas em educação. A Emenda Constitucional Nr. 14, em 1996, criou o FUNDEF, com vigência a partir de 1º de janeiro de 1997 até 31/12/2006, sendo obrigatória a partir de janeiro de 1998. Ele é constituído por 15% da arrecadação de Estados e Municípios e instituiu a obrigatoriedade de sua aplicação exclusivamente no ensino fundamental, e disciplinou que 60% dos recursos arrecadados sejam destinados ao pagamento de salários e o restante para investimentos e manutenção. O dinheiro é arrecadado pela União e depois repassado aos municípios. Apesar do FUNDEF ter implementado várias inovações, desde o fato de ser uma legislação que especifica o uso da verba, mecanismos de prestação de conta etc., as análises até agora realizadas indicam que seus resultados não são animadores. A transparência e o controle dos gastos não têm sido atingidos com o FUNDEF; em vários casos membros do conselho de acompanhamento apontaram a dificuldade de fazer uma leitura técnica dos balancetes; sistemas de informações chaves ainda estão centralizados em outras secretarias (fazenda ou administração) etc. Na realidade, a legislação que criou o FUNDEF é omissa sobre a forma como os representantes dos conselhos são escolhidos, resultando numa influência muito grande dos prefeitos locais na composição destes órgãos que devem, prioritariamente, serem instrumentos fiscalizadores das ações do poder público.

Para agravar a situação, quando há irregularidade não há mecanismos de responsabilizar os culpados. Este cenário nos explica a série de denúncias que surgiram na mídia em 28/11/99, sobre fraudes na administração pública envolvendo o uso do FUNDEF em 266 cidades brasileiras nos últimos cinco meses. Face as denúncias à Comissão de Educação, Cultura e Desportos da Câmara dos Deputados instaurou uma comissão para apurar as denúncias visando realizar auditorias pelo Tribunal de contas da União.

A distribuição é um dos pontos de divergências e conflitos entre o Governo Federal, estados e municípios. O atraso no repasse da verba do Governo Federal aos Estados (sob a alegação de espera na aprovação de pedido de crédito suplementar à Câmara dos deputados)³ já levou alguns Estados a acionarem o Ministério Público Federal, por meio de uma ação civil pública, para que o governo cumprisse a lei que preconiza um determinado valor per capita. O valor tem sido questionado também por não ter sido atualizado de um ano para outro. Além disso, nem sempre os critérios utilizados na distribuição são bem

transparentes, e cifras isoladas de dados estatísticos são utilizados fartamente, para defenderem argumentos e não para comprovarem resultados. O que se observa é uma grande luta pelo acesso às verbas do FUNDEF e há motivos para tal: o fundo movimentou R\$ 13.2 bilhões em 1998 (aproximadamente U\$ 6.6 bilhões de dólares) e em 1999 este valor está sendo calculado em R\$ 13.7 bilhões (cerca de U\$ 6.8 bilhões de dólares).

Na realidade, os municípios que têm uma rede de ensino fundamental pequena, ou nem oferecem essa modalidade de ensino, alegam que eles têm prejuízo com o FUNDEF pois são obrigados a repassarem contribuições ao fundo (leia-se: Governo Federal) e não recebem nada de volta. Isso estaria agravando ainda mais a crise fiscal dos municípios, que tiveram suas arrecadações diminuídas com a crise econômica, aumento de responsabilidades, e do pouco que arrecadam ainda têm que “doar” uma parte, pois não se têm retorno. Alegam que esse dinheiro poderia estar sendo aplicado em melhorias no município.

A luta pelo acesso às verbas do FUNDEF, por parte dos municípios, têm levado a várias distorções tais como, a matrícula de alunos com menos de 06 anos, ou de jovens com mais de 19 anos de idade. Isto ocorre porque as verbas são distribuídas proporcionalmente ao número de alunos atendidos pelas escolas estaduais e municipais.

Dessas distorções decorrem outras tais como: a redução da rede estadual na área rural, o desestímulo de investimentos na pré-escolas (ou escolas de educação infantil, de 0-6 anos)⁴, gastos com outros níveis de ensino diminuindo o valor estabelecido custo/aluno/ano; demissão de professores e redução do número de matrículas para fazer caixa com o dinheiro já recebido pelo fundo visando cobrir toda folha de pessoal; não inclusão dos professores temporários para receber o salário médio do fundo etc.

Uma outra reclamação das prefeituras é o fato das verbas provenientes do FUNDEF não poderem ser gastas com a merenda e o transporte escolar. O cenário conflituoso relativo ao fundo levou a Associação Estadual dos Municípios de São Paulo a planejar a realização de uma pesquisa, a ser realizada em janeiro de 2000, para saber quais os reflexos do FUNDEF no estado, como os recursos do fundo têm interferido nos sistemas educacionais.

A municipalização induzida pelo FUNDEF trata a todos os municípios de forma homogênea, não se considerando as desigualdades e disparidades regionais.

Um ponto fundamental na análise sobre o FUNDEF é: ele, de fato, não traz recursos novos para a educação, apenas os redistribui, entre os Estados e alguns municípios.

Segundo Davies (1999), o argumento das autoridades, de que houve melhoria salarial com a criação do FUNDEF, não se confirma. O que houve foi a mudança da nomenclatura dos diversos itens que compõem a remuneração dos profissionais do magistério⁵.

A reforma da educação tem sido coordenada pelo Governo Federal, por meio de equipes *ad hoc* de assessoria, que trabalham junto com os funcionários do MEC, do INEP, do IPEA e outros. O caminho legal, via Diário Oficial (DO), tem sido o canal básico de informação das decisões. Além do DO, o governo têm realizado uma série de seminários “fechados” em universidades, em conjunto com seus órgãos de planejamento, para discutir as reformas. A parcela da comunidade acadêmica da área educacional, que apoia as diretrizes políticas do Governo Federal, tem prestado assessoria aos órgãos federais e estaduais realizando estudos e pesquisas, sob encomenda, aos órgãos públicos. Alguns investigadores internacionais têm atuado como estrategistas políticos: falam de uma “economia política das reformas” e se preocupam em encontrar espaços e oportunidades para os reformadores introduzirem e realizarem as mudanças; utiliza-se de uma visão em que a sociedade é apática, o certo ou errado é de domínio dos tecnocratas que desenham as reformas, e o problema básico é como vencer a resistência dos atores que contestam as reformas. A parcela que não concorda com as políticas neoliberais vigentes é simplesmente ignorada. O silêncio ou a desqualificação dos argumentos da oposição têm sido as estratégias adotadas para levar adiante as reformas.

A sociedade civil têm tomado ciência das reformas via mídia; elas não são anunciadas *a priori*; após promulgadas e já implementadas, a mídia tem dado visibilidade a seus efeitos, tais como às avaliações, na cobertura dos resultados dos testes e “provões”.

Um ponto comum nas reformas estaduais é a ênfase em novas formas de gestão das unidades escolares, buscando envolver o que denominam como “comunidade escolar”, e a criação de sistemas colegiados de representação dos diversos atores desta comunidade, no interior da escola. À primeira vista esta diretriz pode ser vista como louvável pois vai na direção da gestão democrática da educação, reivindicada por vários movimentos sociais e prevista na Carta Magna de 88. Entretanto, o exame dos documentos oficiais nos decepcionam, tratam-se de diretrizes que preconizam, de um lado, a busca de soluções do cotidiano que demandam recursos, e que competirá à comunidade gerá-los e gerí-los; e, de outro, transformar esses recursos em resultados educacionais. Mas “a capacidade de transformar recursos financeiros em resultados educacionais depende também do contexto escolar: corpo técnico e docente, direção da escola, participação da comunidade e dos pais, integração entre as escolas e as famílias, nível de integração do sistema escolar, entre outros fatores” (Veiga, Costa & Fortes, 1999: p. 29). Por isso a participação qualificada da comunidade é muito importante e passo a tratar de um item deste tema: os conselhos.

Gestão e participação: os conselhos

A forma conselho apresenta muitas novidades na atualidade e ela é muito importante porque é fruto de demandas populares e pressões pela redemocratização do país. Ela está inscrita na Constituição de 1988 na qualidade de “conselhos gestores”. As novas estruturas inserem-se em esferas públicas e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao seu funcionamento das áreas onde atuam. Os conselhos gestores são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada, integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo. Na esfera municipal eles têm caráter deliberativo. Eles são diferentes dos conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não governamentais, porque estes últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, e não possuem assento institucional junto ao poder público.

Os atuais conselhos são diferentes também dos conselhos de “notáveis” que já existiam nas esferas públicas no passado, compostos exclusivamente por especialistas.

O número de conselhos está crescendo progressivamente; eles são exigências constitucionais nacionais mas dependem para implementação de leis ordinárias estaduais e municipais. Em algumas áreas já foram estabelecidas essas leis e há prazos para sua criação. Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; assim como são dotados, em tese, de um potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, os conselhos poderão imprimir um novo formato às políticas sociais pois relacionam-se ao processo de formação das políticas e tomada de decisões.. Com os conselhos gera-se uma nova institucionalidade pública pois eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais; e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas.

A legislação em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos. Isso explica porque a maioria dos conselhos municipais surgiu após esta data (em 1998, dos 1.167 conselhos existentes nas áreas da educação, assistência social e saúde, 488 deles haviam sido criados após 1997; 305 entre 1994-96; e apenas 73 antes de 1991).

Na área da educação a lei preconiza três tipos conselhos de gestão no nível do poder municipal, com caráter consultivo/deliberativo, ligados ao poder executivo, a saber: o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de

Alimentação Escolar e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, FUNDEF. (No interior das escolas temos ainda os Conselhos de Escola, de Classe e de Série, mas eles são de outra natureza).

Os Conselhos Municipais são regulamentados por leis estaduais e federais mas eles devem ser criados por lei municipal, sendo definidos como “órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema municipal de ensino”, criados e instalados por iniciativa do Poder Executivo Municipal. Eles são compostos por representantes do Poder Executivo e por representantes dos vários segmentos da sociedade civil local destacando-se: entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviços ou de defesa de direitos, organizações comunitárias, sindicatos, associações de usuários, instituições de pesquisa etc. Parte dos membros dos conselhos é eleita por seus pares e parte é escolhida pelos representantes da administração pública. Todos eles devem ser nomeados pelo prefeito municipal.

O Conselho Municipal compõe, em conjunto com os outros dois conselhos, a rede das escolas propriamente dita, e a Secretaria Municipal da Educação (órgão executivo), o Sistema Municipal de Ensino. Segundo a legislação, o município deve também elaborar um Plano Municipal de Ensino que estabeleça metas objetivando obter, progressivamente, a autonomia das escolas, à medida que elas forem capazes de elaborar e executar seu projeto pedagógico, garantido a gestão democrática do ensino público.

Registre-se ainda que os conselhos na área da educação articulam-se, necessariamente com outros conselhos da esfera municipal, criados também recentemente. Como exemplo citamos o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e os Conselhos Tutelares. A Secretaria Estadual de Educação promulgou uma normatização instruindo que o aluno que tiver um número superior a x de faltas deve ser encaminhado para o conselho tutelar da cidade. Este fato têm sobrecarregado esses conselhos denotando dois problemas: o da ausência, em si, dos alunos das salas de aulas; e o da transferência de responsabilidades para um órgão que tem outras atribuições importantes, sobre problemas de natureza gravíssima no universo das crianças e adolescentes tais como drogas, abuso sexual, agressões e outros tipos de violência, exploração do trabalho infantil etc.

Os conselhos criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam numa maior cobrança de prestação de contas do poder executivo, principalmente no nível municipal. Por isso, certas questões são muito relevantes no debate atual sobre a criação e implementação dos conselhos gestores, tais como: a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e forças políticas organizadas em sua composição; o percentual quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e

membros da sociedade civil organizada que o compõe; o problema da capacitação dos conselheiros-mormente os advindos da sociedade civil; o acesso às informações (e sua decodificação) e a publicização das ações dos conselhos; a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo executivo e outros etc.

As questões da representatividade e da paridade constituem problemas cruciais para serem melhor definidos nos conselhos gestores de uma forma geral. Os problemas decorrem da não existência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes pois, como nos demonstra Davies, “os Conselhos de Fiscalização do FUNDEF, por sua vez, têm eficácia muito limitada por serem mais estatais do que sociais”, nos âmbitos federal e estaduais. No âmbito municipal, formalmente, “têm caráter mais social que estatal, uma vez que contarão no mínimo com quatro membros, sendo apenas um da Secretaria Municipal de Educação.[...]”

Entretanto, tendo em vista a predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas da sociedade, nada garante que os representantes de tais entidades não sejam também nomeados pelo prefeito ou secretário municipal da educação sociedade, dando apenas uma fachada social para um conselho que tenderá a representar os interesses dos governantes. (Davies, 1999: pp. 27-28). Na realidade, conforme já assinalamos anteriormente, a legislação que tem criado os conselhos, usualmente é omissa sobre a forma como os representantes dos conselhos são escolhidos, resultando numa influência muito grande dos prefeitos locais na composição destes órgãos que devem, prioritariamente, serem mecanismos fiscalizadores das ações do poder público.

Alguns analistas têm sugerido que a renovação do mandato dos conselheiros seja parcial, para que não coincida com o mandato dos dirigentes e alcaides municipais, e fiquem desacoplados dos períodos dos mandatos eleitorais. O fato das decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes). O representante que atua num conselho deve ter vínculos permanentes com a comunidade que o elegeu.

Em relação à paridade, Elenaldo Teixeira (1999) destaca que ela não é uma questão apenas numérica mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo etc. Davies (1999) também destaca a disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil; os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado, tem acesso

aos dados e informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática etc. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei os conselheiros municipais não são remunerados e nem contam com estrutura administrativa própria).

Não há cursos ou capacitação aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo. É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração. Usualmente eles atuam em porções fragmentadas, que não se articulam, em suas estruturas, sequer com as outras áreas ou conselhos da administração pública.

Em resumo, os Conselhos Gestores foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada. Eles são um instrumento de representação da sociedade civil e política. Por lei, devem ser também um espaço de decisão. Mas, *a priori*, são apenas espaços virtuais. Para que eles tenham eficácia e efetividade na área em que atuam, e na sociedade de uma forma geral, é necessário algumas condições e articulações; é preciso dar peso político a essa representatividade e conseqüência à luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos. Dentre as condições necessárias, destacamos: aumento efetivo de recursos públicos nos orçamentos e não apenas complementações pontuais de ajustes; os conselhos devem ser paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação; deve-se criar algum tipo de pré-requisito mínimo para que um cidadão se torne um conselheiro, principalmente no que se refere ao entendimento do espaço que ele vai atuar, assim como um código de ética e posturas face aos negócios públicos; deve-se ter uma forma de acompanhar as ações dos conselhos e de se revogar e destituir qualquer membro que não cumpra com suas funções durante seus mandatos; portanto, o exercício dos conselhos deve ser passível de fiscalização e avaliação.

2ª Parte

O cenário específico: as reformas educacionais no Estado de São Paulo

A Secretaria de Estado da Educação do Governo do Estado de São Paulo (SEESP) e suas reformas: o discurso oficial

Em 1995 a SEESP elaborou um diagnóstico que desenhava sua rede pública como “uma estrutura morosa, ineficiente e cheia de disfunções”.. O programa de reformas foi organizado por meio de uma política educacional estruturada em três grandes eixos: racionalização organizacional, mudanças nos padrões de gestão (a partir de medidas de desconcentração, promovendo o enxugamento da máquina administrativa) e ações visando a melhoria da qualidade de ensino. As diretrizes básicas da reorganização incluíram ainda a informatização administrativa. Cada eixo da reforma desencadeou uma série de ações que geraram demissões e enxugamento nos quadros administrativos.

Em defesa da municipalização⁶ a SEESP observa: “Há uma determinação muito grande e o reconhecimento de que a instância municipal de governo está mais próxima da população, e portanto, tem meios mais ágeis para resolver suas necessidades de educação. Se não os têm, deverão encontrar, mas só aprenderão assumindo de fato esta responsabilidade”. (SEESP, Municipalização, 1995:02). Entretanto, quando analisamos os dados e os discursos relativos as medidas tomadas entre 1996-99, os argumentos são essencialmente de ordem econômica, visando a racionalização dos gastos. Na lógica e nos argumentos discursivos dos planejadores públicos, não há falta de vagas na rede, o que existe é a má distribuição das escolas. Em decorrência deste raciocínio, os cidadãos é que devem se locomover e não a escola estar à serviço do cidadão, onde ele reside.

Em geral, a descentralização é tratada como um instrumento administrativo quando ela é essencialmente uma medida política.

Um olhar crítico no interior da reforma paulista: destacando-se alguns projetos

Objetivando elucidar alguns aspectos de uma das questões assinaladas no início deste trabalho, a relação escola-comunidade educativa, selecionamos na reforma do governo do Estado de São Paulo, no conjunto de suas ações, o projeto *Parceiros do Futuro*.

Em agosto de 1999 a SEESP lançou um novo programa (envolvendo inicialmente 102 escolas) que contém alguns méritos e muitas contradições.

Trata-se do programa “Parceiros do Futuro”, uma iniciativa de manter as escolas abertas nos fins de semana visando transformar a escola num espaço de convivência social, com a apresentação de um diversificado conjunto de atividades de lazer, culturais, artísticas, esportivas, educacionais etc. O programa envolve parcerias entre a secretaria estadual e a municipal de educação, outros órgãos públicos, ONGs, empresários e sindicatos. As verbas vêm das próprias escolas, de doações e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) constituído com recursos oriundos do Fundo de Garantia recolhido pelas empresas, do salário dos trabalhadores (FGTS). A iniciativa foi moldada espelhando-se em outras experiências internacionais. Gilberto Dimenstein (1999) cita vários casos nos Estados Unidos onde as escolas “adotaram a comunidade e foram adotados por elas. Deixaram de ser escolas para se transformarem em centros de convivência, abertos dia e noite não só para atividades de complementação como esporte e artes, mas aos irmãos e familiares. São oferecidos cursos de computação aos pais, inglês, ajuda jurídica para abrir um negócio, regularizar documentos, até sessões dos alcoólicos anônimos e tratamento de drogas” (Dimenstein, 1999: p. 9).

A relação com a comunidade

Considerando-se os altos índices de vários tipos de violência existentes na sociedade brasileira atual, que tem refletido também em atos e condutas de violência no interior das escolas (entre os alunos e destes para com os professores), cenas de vandalismo (contra o patrimônio físico das mesmas) e até as recentes mortes decorrentes de chacinas na própria escola (segundo as notícias da mídia, motivadas por brigas entre gangues envolvendo o uso de drogas), o programa “Parceiros do Futuro”, por exemplo, coordenado pela SEESP, é louvável. Entretanto sabemos que os atos de violência e os problemas sociais são gerados pela crise socioeconômica, pelos altos índices de desemprego, e pela perda de alguns valores humanos fundamentais, como o próprio respeito e amor à vida. Mas a violência na sociedade brasileira atual é, também, resultado do retraimento do estado na área social. Os “excluídos” sentem-se inseguros com a perda de seus direitos e invadem, ou atacam, os espaços públicos, com atos de vandalismo, ou atentam contra aqueles que julgam “ter” o que eles não têm: dinheiro. A violência e todas as formas de segregação são co-irmãs.

Portanto, sem mudanças radicais no modelo de desenvolvimento econômico objetivando gerar emprego e renda, especialmente para as populações mais pobres, dificilmente os programas de reformas têm resultados duradouros, escalas abrangentes, ou caráter educativo no sentido de avançar conquistas da cidadania. Correm o risco de adquirirem caráter assistencial/compensatório, transformando as escolas em agências estatais de prestação de serviços sociais, desviando-se de seus reais objetivos que é formar os alunos que lá estão matriculados. O fato do programa funcionar apenas aos finais de semana nos indica este caráter

assistencial. Trata-se do uso das “oportunidades políticas” pelo avesso, ou seja, como há problemas sociais, e nos finais de semana as escolas são depredadas, o programa leva a disponibilização de sua infra-estrutura física, para resguardá-las da violência contra seu patrimônio.

O programa reforça também algumas políticas neoliberais que atribuem o desemprego à falta de preparo individual dos trabalhadores, enfatizando a necessidade de maior qualificação, preconizando a necessidade de cursos, e ofertando esses cursos em convênios entre secretarias, universidades e ONGs, com verbas do FAT. Seria interessante que o programa funcionasse diariamente, e contemplasse espaços para a qualificação dos docentes em serviço, desenvolvesse programas informativos com os alunos sobre as chamadas situações de risco (drogas, álcool, gravidez precoce, AIDS etc.); e, fundamentalmente, criasse um programa de Direitos Humanos nas escolas, voltado para toda a comunidade educativa, no sentido e com a abrangência que a definimos no início deste trabalho.

Estamos plenamente de acordo com a busca de integração da escola com a comunidade de seu entorno, como uma ação necessária e urgente. Embora não exista uma relação direta entre violência e pobreza, “a ligação é, em essência, entre violência e sensação de marginalidade, de rejeição, de estar expulso. [...] Quando a escola deixa de ser um aglomerado de salas de aulas e vira um espaço público de convivência, ela aumenta o capital social de uma comunidade. *Capital social* é a rede de conexões humanas (família, igreja, associações, clubes) que oferecem um sentimento de pertencimento, de identidade, de que o indivíduo é parte integrante” (Dimenstein, 1999: p. 9). Entretanto, essa ligação não pode perder o sentido de seu principal objetivo: a melhoria da qualidade do ensino das escolas articulada à formação para a cidadania. A participação das famílias e outros membros da comunidade educativa abre a possibilidade de intervir nas decisões e funcionamento das escolas. Não podemos nos esquecer também o papel central que educação e os processos escolares têm na vida da família contemporânea, e o papel da escola como “instância de legitimação individual e de distribuição dos atributos que determinam o valor dos indivíduos” (Godard, 1992; *apud* Nogueira, 1999: p. 9).

Na luta pela igualdade, a sociedade deve se organizar politicamente para acabar com as distorções do mercado (e não apenas corrigir suas iniquidades), lutar para coibir os desmandos dos políticos e administradores inescrupulosos. A exigência de uma democracia participativa deve combinar lutas sociais com lutas institucionais e a área da educação é um grande espaço para essas ações, via a participação nos conselhos, conforme já caracterizamos na primeira parte. Faz parte portanto do mundo da vida.

Democratizar a escola exige consciência social de todos. Observa-se nos documentos das reformas uma grande ênfase na função do diretor da escola. Sem

dúvida que ele é um personagem estratégico, mas para uma gestão educacional democrática é preciso ir além das boas intenções de seus diretores e da participação dos professores e pais dos alunos. É necessário fortalecer o compromisso e a responsabilidade da população local a partir de definições claras sobre os rumos do sistema educacional. Trata-se de um processo que não é resolvido via uma lei ou decreto, ainda que esses instrumentos possam vir a ser auxiliares preciosos. Como lembra Boaventura Souza Santos, “não podemos nos contentar com um pensamento de alternativas. Precisamos de um pensamento alternativo de alternativas” (Santos, 1999: p. 10).

Divulgação e impactos das reformas na sociedade

A maioria dos sindicatos dos professores e outros profissionais da educação têm se posicionado fortemente contra as reformas. Também não se observou campanhas públicas contra as reformas da educação, exceto algumas matérias pagas pelos sindicatos, contra algumas medidas pontuais. Aliás, embora o tema da educação tenha ganho espaço na mídia nos anos 90, as notícias mais publicadas são as relativas as decisões das autoridades ou os resultados dos exames nacionais. A educação escolar propriamente dita não é um tema com tradição de sensibilizar ou mobilizar atenções. Ela é ainda vista como um problema “estatal”. Além dos sindicatos, o único espaço de discussão pública das reformas educativas foi o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública, que depois da derrota de seu projeto de LDB, em 1996, teve suas atividades reduzidas.

O sindicato dos professores paulistas e as reformas. Preliminares: o movimento dos professores na conjuntura nacional

O movimento dos professores e demais profissionais da área da educação, e suas entidades representativas (sindicatos e associações), tem sido, usualmente, desconsiderados ou ignorados nas reformas educativas. A ala mais combativa desses movimentos e organizações tem sido caracterizada, em geral, pelos planejadores, como “corporativa e radical”, em contraposição a uma outra suposta ala emergente, do sindicalismo “propositivo”. Esquecem-se, esses planejadores, do papel que desempenharam em passado recente, quando se organizaram em ações que reivindicavam da questão salarial à gestão democrática na escola; tematizaram categorias como autonomia, democracia de base, participação, solidariedade etc.; orientaram suas atuações no sentido de pressionar o Estado para melhorar a qualidade da educação. Na ocasião eles eram os novos, os emergentes, os críticos/propositivos, e se diferenciavam das organizações “velhas”, clientelísticas, numa conjuntura marcada por uma ordem política autoritária, sem um estatuto que regulamentasse as relações de trabalho

de forma democrática, e a maioria dos cargos e funções da estrutura escolar era feita, em sua maioria, por indicações do poder político regional.

A relação dos sindicatos dos profissionais da educação com os governos sempre foi conflituosa nas duas últimas décadas. Na maioria das vezes, a postura do Estado, através dos sucessivos governos, apresentou facetas ambíguas. De um lado, este formulava um discurso que sistematicamente declarava a necessidade de negociação e, de outro, fazia persistir, nos momentos de negociação, a intransigência em relação às reivindicações postas pelos professores. Essa postura foi motivo de deflagração de grande parte das greves ocorridas. No cenário, a greve se tornava a única forma de impor a negociação em torno das demandas, que não seriam consideradas sem este recurso (Canesin, 1993: p. 131).

A greve foi um dos instrumentos básicos de pressão e mobilização daquele período, visando pressionar o governo por melhores condições de trabalho e salário, estatuto do magistério, concursos públicos, eleições de diretores etc. A organização dos professores constituiu-se, entre 1979 a 1986, juntamente com outras entidades e organizações da sociedade civil, uma força política impulsionadora de mudanças sociais. As greves envolveram conflitos que ultrapassaram as reivindicações de trabalho e foram espaços de construção da própria identidade da categoria dos professores. Entretanto, após 1986, dado a sua frequência e intensidade, a greve, progressivamente, foi perdendo sua força como instrumento de mobilização e eficácia política. As alterações políticas ocorridas nos anos 90, assinaladas anteriormente, levaram aos sindicatos novos problemas, desafios e dilemas, entre esses últimos destaca-se, continuar desenvolver a educação de seus militantes e afiliados sindicais, na linha da formação sindical – com um conteúdo e forma mais políticos, ou reestruturar-se para desenvolver também a formação profissional, demandada pelas empresas, discursos e diretrizes governamentais. No caso dos sindicatos filiados à Central Única dos Trabalhadores (CUT), como é o caso da APEOESP, o desenrolar da conjuntura política resolveu o conflito. “...o envolvimento com as ações concretas de Formação Profissional tornou-se mais marcante e decisivo com a liberação dos recursos do FAT, a partir de 1996, quando a Central teve a possibilidade de gerenciamento daquelas verbas públicas” (Souza, Santana & Deluiz, 1999: pp. 132-133).

A opção pela formação profissional, na CUT, com verbas do FAT, implicou em conflitos com seu projeto educacional mais amplo, de defesa da escola unitária, de base científica, tecnológica e politécnica, tendo o trabalho como princípio educativo, organizador do Sistema Nacional de Ensino, da estrutura escolar, de seus currículos e métodos.

Buscar a relação sindicato x governo faz parte das estratégias para amenizar os impactos das reformas junto aos seus destinatários. Segundo Cheibub (1999) quando a estratégia de dispensa de funcionários não for bem sucedida, existe a

estratégia de enfatizar o envolvimento dos sindicatos no processo e nas decisões de cortar os custos.

Buscar a participação dos sindicatos nas negociações ou tentar neutralizá-los/isolá-los pela adoção de técnicas gerenciais ‘participativas’, que buscam a fomentar a adesão individual dos trabalhadores em detrimento de suas representações coletivas. [...] Já foi crença corrente, baseada em análises do setor privado, que locais de trabalho sindicalizados, ou a atuação dos sindicatos nos locais de trabalho, dificultavam a administração de recursos humanos, adequados aos novos modelos produtivos: administração mais flexível, trabalho em time, envolvimento dos trabalhadores etc. No entanto, nas análises mais recentes prevalece a visão de que a inclusão dos sindicatos nos processos de reestruturação administrativa e gerencial das empresas têm conseqüências benéficas para os objetivos gerenciais, tanto no setor público, como no privado (Cheibub, 1999: p. 18).

O sindicato dos professores do ensino oficial do Estado de São Paulo (APEOESP)

Ao lermos o material atual da APEOESP⁷, a respeito da reorganização das escolas estaduais, ou das reformas de uma maneira geral, um outro universo se descortina e sentimos como se estivéssemos mudado de país. A tônica é totalmente outra. Assim, em 1997 a APEOESP sentenciava:

Essa reorganização, executada a partir do segundo semestre de 1995, provocou o fechamento de mais de 120 escolas, a dispensa ou redução de mais de 20 mil professores (número que o próprio governo admite) e trouxe inúmeros transtornos para os alunos e suas famílias, sem que se tenha observado o cumprimento das promessas de melhorias anunciadas para a rede. Poucos meses depois, quando o governo instituiu o chamado Programa de Ação de Parcerias (Decreto 40.673/96), ficou claro que o maior objetivo da reorganização das escolas estaduais seria facilitar a municipalização das quatro primeiras séries do ensino fundamental, uma das metas prioritárias da Secretaria da Educação naquele momento. O governo estadual, seguindo a mesma lógica do Governo Federal, trabalha com a tese segundo a qual, para resolver os problemas do ensino fundamental, seria necessário que os municípios passassem a gerir diretamente escolas deste nível de ensino. Trabalham, na verdade, com a lógica da desoneração da União e dos estados, transferindo parte de suas responsabilidades para as prefeituras. As resistências a essa política do governo são amplas e crescentes. Prefeitos, vereadores, deputados federais e estaduais de diversos partidos (inclusive do PSDB), sindicatos, entidades estudantis, populares, e comunitárias tem manifestado inúmeras dúvidas e questionamentos quanto à municipalização do ensino e boa parte já firmou posição contrária ao projeto (Suplemento Especial ao Jornal da APEOESP, 1997: p. 3).

Em 1999 a APEOESP acrescentou: “O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério (FUNDEF) [...] desonera a União quanto à manutenção do ensino fundamental, ao reter parte das verbas das prefeituras e vincular sua redistribuição ao número de alunos matriculados em cada sistema de ensino. [...] A municipalização do ensino fundamental foi uma estratégia para reduzir os gastos com a educação. Por meio de convênios com os municípios, o governo Covas repassou-lhes a responsabilidade de custeio e administração dos prédios, equipamentos e pessoal das escolas de 1ª a 4ª série da rede estadual. Essa estratégia ganhou força graças a aprovação do FUNDEF [...].

Nossa posição diante dessa transformação tem sido de denunciar que ela não enfrenta a escassez dos recursos destinados ao ensino público, que está em torno de 3,8 % do PIB.

Na verdade, os governos federal e estaduais estão trabalhando com a lógica da sua desoneração, transferindo parte de suas responsabilidades para as prefeituras, com isso estão dificultando que a sociedade visualize onde reside realmente a raiz dos problemas educacionais” (APEOESP, 1999: pp. 2-3).

Entre 1995 a 1999 a APEOESP registra a transferência de 22 mil professores da rede estadual para as redes municipais de ensino. O sindicato formulou uma proposta para resistir e contrarestar a municipalização denominada “Sistema Único de Educação Básica”. A proposta do novo sistema englobaria todas as escolas de educação infantil, de ensino fundamental e médio, independente de serem municipais ou estaduais. O sistema seria sustentado por recursos vinculados constitucionalmente nas três esferas de governo, e deveria ser gerido democraticamente, com participação dos vários segmentos sociais organizados.

Vários analistas têm destacado que a posição contrária dos sindicatos em relação à municipalização do ensino decorre de sua ação estratégica de preservar o poder, lutando pela centralização para ter acesso e controle sobre a maioria de seus associados. Cremos que essa suposição possa ter tido algum fundamento no passado, mas nos dias atuais os sindicatos também descentralizaram suas estruturas organizacionais. No nível do poder local foram criadas outras instâncias deliberativas, por exigências constitucionais, como os conselhos gestores, especialmente o Conselho Municipal de Educação, onde os sindicatos podem estar presentes. Assim, os argumentos que explicam àquelas estratégias não são mais totalmente válidos. O que ocorre é a não operacionalização plena dessas novas instâncias democratizantes devido a todas as dificuldades já assinaladas anteriormente, quando da análise dos conselhos, acrescidas da falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão dos negócios públicos, a experiência recente dos próprios conselhos (ou até a sua inexistência), e ao desconhecimento de suas possibilidades (deixando-se espaço livre para que eles sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites, e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade),

ou ainda a ação deliberada do poder público de, ao coordenar o processo de formação dos conselhos, incluir apenas os sindicatos “favoráveis” ao *status quo*, esquecendo-se dos críticos ou de oposição.

Observa-se ainda que a questão dos interesses divergentes entre sindicatos e governo não se pauta apenas pelas diferenças político-ideológicas. O controle e o gerenciamento de verbas e atribuição das responsabilidades está no cerne da polêmica. Tratam-se de dois projetos distintos para a educação. Mas é interessante, e importante, destacar que várias propostas elaboradas pelas entidades associativas foram incorporadas pelos administradores, a exemplo do próprio FUNDEF, demonstrando-nos que eles – sindicatos e entidades de profissionais da educação – tinham alguma razão ou grau de pertinência em suas demandas. Só que, segundo as lideranças, as propostas foram desvirtuadas de seus objetivos iniciais, reduzindo-se a meros mecanismos administrativos de centralização e redistribuição das verbas existentes.

Em relação às medidas educacionais e pedagógicas adotadas pela Secretaria da Educação, a APEOESP afirma que muitas delas são originárias da luta dos setores progressistas em defesa da educação de qualidade, mas elas foram esvaziadas de seu significado. Citam-se os exemplos dos ciclos, as salas ambientes, a flexibilização curricular, as classes de aceleração, sistema de avaliação etc.

A respeito do caráter das reformas educacionais a APEOESP é enfática:

A reforma educacional recomendada pelo Banco Mundial obedece, grosso modo, à prevalência da lógica financeira sobre a lógica educacional. Seus mentores propalam o objetivo de melhorar a qualidade do ensino, mas reduzem os gastos públicos com a educação. Na essência visam produzir um ordenamento no campo educacional necessário a adequar as políticas educacionais às políticas de bem-estar social. [...] Em linhas gerais, essas reformas educacionais vêm se conformando com as seguintes características:

- a. focalização do gasto social no ensino básico, com ênfase no ensino fundamental de crianças e adolescentes (em detrimento da educação pré-escolar, ensino médio e fundamental de adultos e ensino superior);
- b. descentralização que, no caso brasileiro, conforma-se através da municipalização do ensino fundamental;
- c. privatização que, no caso brasileiro, não se realiza prioritariamente pela transferência de serviços públicos ao setor privado, mas pela constituição objetiva de um mercado de consumo de serviços educacionais, o que ocorre pela omissão ou saída do Estado em diversos âmbitos e pela deterioração dos serviços públicos, combinada com a exigência crescente de formação do mercado de trabalho; desregulamentação, que se realiza pelo ajuste da

legislação, dos métodos de gestão e das instituições educacionais às diretrizes anteriores, e re-regulamentação, através de instrumentos que assegurem ao governo central o controle do sistema educacional, particularmente mediante a fixação de parâmetros curriculares nacionais e desenvolvimento de sistemas de avaliação (APEOESP, 1999: p. 2).

As lideranças sindicais da APEOESP avaliam que, após quatro anos e meio de reformas educacionais no Estado de São Paulo, o governo teria colocado em prática suas diretrizes de forma “prepotente e autoritária, sem qualquer tipo de diálogo ou consulta ao magistério, aos demais segmentos da comunidade escolar e à sociedade em geral, sob o argumento falacioso de que, tendo vencido as eleições, seu projeto já havia sido previamente aprovado pela maioria da população. Tais diretrizes, no entanto, foram publicadas somente após as eleições” (APEOESP, 1999: p. 2).

Em síntese, para a APEOESP, o projeto educacional do governo paulista não é mais que uma estratégia de redução dos investimentos no setor, combinado com a tentativa de desqualificar e fragmentar o sindicato. “As medidas a serem implantadas vêm sempre envoltas num discurso pseudo-progressista, que invoca razões de ordem pedagógica para justificá-las mas, na realidade, o enxugamento dos gastos é sempre o objetivo indisfarçavelmente maior” (APEOESP, 1999: p. 2).

Ao longo deste texto pudemos observar que o Estado não tem tido a mínima preocupação em ter os sindicatos como interlocutores ou dialogar sobre suas reivindicações. A interlocução vem a público, via mídia, nos momentos de conflitos e tensões. Este é o espaço que resta para a negociação e a troca de idéias: os momentos tensos de negociações em uma greve, por exemplo, ou em uma campanha salarial, ou ainda em uma rodada de negociação para estabelecer os índices de reajustes dos salários.

Algumas conclusões

Os dados coletados para a elaboração deste texto nos indicam que os planejadores públicos têm um discurso elaborado, recheado de termos e expressões tidas como modernas; elaboram extensos diagnósticos das áreas problemáticas, mas eles são incoerentes e contraditórios no exercício da execução das reformas. A prática se desenvolve segundo parâmetros diferentes do discurso que justifica a adoção das medidas. Nas entrelinhas observamos que os reais objetivos são outros. A lógica da redução de custos está sempre presente. O raciocínio e o cálculo econômico predominam. A lógica de mercado está presente desde as premissas das propostas que atribuem à escola a função de desenvolver capacidades para o exercício da cidadania, a aprendizagem de conteúdos necessários para a vida em sociedade.

As reformas são processos políticos e também comunicacionais e culturais: para promoverem melhorias substantivas dependem de projetos emancipatórios e das culturas organizacionais existentes. Tratá-las como instrumentos administrativos, fundadas em racionalidades econômicas para reduzirem custos, é um grave equívoco e uma mistificação: não geram melhorias e muito menos cidadania. Seus impactos para uma educação de qualidade são nulos, elas se resumem a um cabedal de dados e cifras estatísticas.

Uma outra conclusão importante é: não são apenas condições materiais, salários, ou uma boa engenharia no planejamento técnico (ainda que inclua os aspectos sociais), que cria, estimula ou desenvolve a participação. A motivação, os valores, a mentalidade são elementos constitutivos da cultura da participação. O não reconhecimento dos esforços desenvolvidos pelos profissionais da educação, e a não valorização do seu trabalho, são elementos de grande desestímulo à participação.

O breve painel a respeito dos sindicatos e entidades dos professores indicou-nos que eles têm conhecimento e propostas para os problemas cotidianos nas escolas, ao menos no nível discursivo. Mas eles não são ouvidos pelos planejadores, não há canal de interlocução. Na maioria da vezes são considerados, *a priori*, “do contra”; exceto quando se trate de entidades “pelêgas”, herdeiras do clássico clientelismo, ou super pós-modernas, composta de líderes individualistas, sem trajetória de experiência associativa anterior. O debate político possibilita a construção de acordos e consensos. Se ele não ocorre, os argumentos e as formas de implementação das reformas serão autoritárias. Os sindicatos são necessários, mas como bem assinala Boaventura Souza Santos (1998), com a globalização desestruturaram-se os espaços nacionais de negociação e de conflito.

Deve-se pensar um novo padrão societário, uma nova institucionalidade. Os planejadores educacionais parecem desconhecer estudos como de Verma & Cutcher Gershenfeld que ao analisarem experiências bem sucedidas de reformas institucionais, no setor público americano, assinalaram: “Amenos que o sindicato envolva-se com as iniciativas e as apoie, mudanças fundamentais em locais de trabalho sindicalizados não podem ser efetivamente implementadas” (*apud* Cheiub, 1999: p. 3).

Ações para intervir efetivamente em fóruns que tem decidido rumos à educação existem mas são poucas. Estamos referindo-nos, por exemplo, a iniciativas para participação nos Conselhos Municipais de Educação, um direito constitucional. Mas, em geral, as atribuições dos conselhos têm sido vistas pelos sindicatos dos professores como políticas para desonerar o Estado de sua obrigação com as áreas sociais; iniciativas para privatizar a educação por meio da transferência de suas responsabilidades, principalmente de ordem financeira, para a própria comunidade administrar a ‘miséria’ ou criar/tomar iniciativas para

resolver os problemas via parcerias, doações, trabalho voluntário etc. Apesar de todas as ressalvas que fizemos anteriormente sobre os conselhos, não podemos ignorar o fato deles serem parte de um novo modo de gestão dos negócios públicos, que foi reivindicado pelos próprios movimentos sociais nos anos 80, quando lutaram pela democratização dos órgãos e aparelhos estatais; de fazerem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo, da gestão pública estatal via parcerias com a sociedade civil organizada; deles representarem a possibilidade da institucionalização da participação via sua forma de expressão: a co-gestão; e o fato de serem possibilidades para o desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal; portanto, serem possibilidades da sociedade civil intervir na gestão pública via parcerias com o Estado que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais.

A necessidade de se intervir no debate e nas discussões sobre a própria implantação dos conselhos decorre de muitas lacunas hoje existentes, tais como: a criação de mecanismos que lhes garantam o cumprimento de seu planejamento; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções; estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias às ações dos conselhos; uma ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens, o que fazer para alterar o quadro; a existência de uma multiplicidade de conselhos no município, todos criados recentemente, competindo entre si por verbas e espaços políticos, e a não existência de ações coordenadas entre eles, etc. (Stanisci, 1999).

A busca do consenso, via participação nos conselhos, a convivência e o estímulo à manifestação do conflito, e as possíveis possibilidades dos conselhos como mecanismos democráticos de gestão social são vistos com descrédito e desconfiança pelo sindicatos, e eles têm suas razões: são citados no plano do discurso mas não ouvidos, de fato, nas ações cotidianas dos poderes públicos. Entretanto, ocupar espaços nos conselhos pode ser uma maneira de estar presente em arenas onde se decidem os destinos de verbas e prioridades na gestão de bens públicos; é uma forma de ser ouvido e continuar lutando para transformar o Estado pela via da democratização das políticas públicas. Os conselhos não podem ser possibilidades viáveis e inovadoras apenas nos contextos políticos administrados por segmentos originários da esquerda democrática eleita pelo sufrágio universal. Eles têm que ser espaços e mecanismos operativos à favor da democracia e do exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico. Eles podem se transformar em aliados potenciais, estratégicos, na democratização da gestão das políticas sociais.

Apesar da legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituir-los como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas

consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao Poder Executivo do Município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo porque a opinião apenas não basta. Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos. Conforme afirma Celso Daniel, “a divisão de poder político exige uma reflexão que remete às relações entre o público e o privado” (Daniel, 1994: p. 31).

Bibliografia

- Antunes, Ricardo (1999) *Os sentidos do trabalho* (São Paulo: Boitempo Editorial).
- APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (1997) *Suplemento Especial Jornal da APEOESP* (São Paulo).
- APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (1999) “Reforma educacional e reforma do estado”, em *Suplemento Especial – Jornal da APEOESP* (São Paulo).
- Caldart, Roseli (1997) *Educação em movimento* (Petrópolis: Vozes).
- Canesin, MariaTeresa (1993) “Sindicato e magistério público de 1º e 2º Graus”, em *São Paulo em Perspectiva*, 7 (1)(Que referencia es?) pp. 128-137.
- Castel, Robert (1998) *As metamorfoses do trabalho assalariado* (Petrópolis: Vozes).
- Castells, Manuel (1996) *The raise of the network society* (Oxford: Blackwell).
- CIDE – Centro de Investigación y desarrollo de la Educación (1998) *Termos de referencia para la convocatoria de artículos* (Santiago do Chile: CIDE/PREA).
- CEPAM (1999) “Conselhos municipais das áreas sociais”, em *Informativo CEPAM*, 1 (1) (Que referencia es?), pp. 9-115.
- Cheibub, Zairo B. (1999) “Governo Federal e sindicalismo no setor público: reforma administrativa e possibilidades de cooperação”, em *XXIII Encontro Anual da ANPOCS*, (Caxambu).
- Daniel, Celso (1994) “Gestão local e participação da sociedade”, em *Revista Pólis* (São Paulo) N° 14, pp. 21-41.
- Davies, Nicolas (1999) *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta* (Campinas: Autores Associados).
- Dimenstein, Gilberto & Lambert, Priscila (1999) “Escolas integram ou marginalizam seus alunos”, em *Folha de São Paulo*, Caderno 3-9 (São Paulo) 27 /10.
- Estevão, Carlos & Vilar, Alberto (1999) “Cidadania organizacional, justiça e lógicas de formação”, em *A Reinvenção da Teoria Crítica, Colóquio da Revista Crítica de Ciências Sociais* (Coimbra: Portugal).

- Filmus, Daniel (1999) “Educación y desigualdad en America Latina de los anos 90. Una Nueva decada perdida?”, em *Laboratório de Estudos e Pesquisas sobre Exclusão e Cidadania* (Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro).
- Gadotti, Moacir (1992) *Escola cidadã* (São Paulo: Cortez).
- Gadotti, Moacir (1998) *Sindicalismo e educação no Brasil: A visão dos líderes sindicais* (São Paulo: Instituto Paulo Freire).
- Gadotti, Moacir (1998) *Estado e sindicalismo docente no Brasil: 20 anos de conflitos* (São Paulo: Instituto Paulo Freire).
- Garretón, Manuel Antonio (1999) “Cidadania, integração nacional e educação: ideologia e consenso na América Latina”, em Albala-Bertrand (org.) *Cidadania e educação* (Campinas: Papirus) pp. 87-102.
- Gentili, Pablo (org.) (1995) *Pedagogia da exclusão* (Petrópolis: Vozes).
- Gohn, Maria da Glória (1990) “Conselhos Populares e participação popular”, em *Revista Serviço Social & Sociedade* (São Paulo: Cortez) Nº 34.
- Gohn, Maria da Glória (1995) *Movimentos e lutas sociais na História do Brasil* (São Paulo: Loyola).
- Gohn, Maria da Glória (1997a) *Teoria dos movimentos sociais* (São Paulo: Edições Loyola).
- Gohn, Maria da Glória (1997b) *Sem-terra, ONGs e cidadania* (São Paulo: Cortez).
- Gohn, Maria da Glória (1999a) *Educação não-formal e cultura política* (São Paulo: Cortez).
- Gohn, Maria da Glória (1999b) *Movimentos sociais e educação* (São Paulo: Cortez).
- Hevia, Ricardo & Nuñez, Iván (1989) “Crisis en la relación centralismo descentralización educacional en America Latina”, em *Sindicalismo docente, estado y educación en América Latina* (Santiago do Chile: PIIÉ).
- Koslinski, Mariane Campelo (1999) “Desvendando o processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do FUNDEF”, em *XXIII Reunião Anual da ANPOCS* (Caxambu).
- Matterlat, Armand & Matterlat, Michèle (1992) *Rethinking media theory* (Minneapolis: Minnesota University Press).
- Nogueira, Maria Alice (1999) “Relação família-escola: um novo objeto na Sociologia da Educação”, em *XXIII Encontro Anual da ANPOCS* (Caxambu).

- Popkewitz, Thomas (1997) *Reforma educacional, uma política sociológica. Poder e Conhecimento em educação* (Porto Alegre: Artes Médicas).
- Rifkin, Jeremy; Fernandes, Ruben Cesar; Salomon, Lester e outros (1997) *Terceiro Setor – Desenvolvimento social sustentado* (Rio de Janeiro: GIFE/Paz e Terra).
- Santos, Boaventura Souza (1998) *A reinvenção solidária e participativa do Estado* (Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado).
- Santos, Boaventura Souza (1999) “Os novos caminhos da teoria crítica”, Conferência de encerramento do Colóquio comemorativo dos 20 anos da Revista Crítica de Ciências Sociais – Sociedade, Cultura e Política no Fim do Século: A Reinvenção da Teoria Crítica (Coimbra).
- Seesp – Secretaria de Estado da Educação do Governo do Estado de São Paulo (1995) *Política Educacional e reorganização da rede* (São Paulo).
- Seesp – Secretaria de Estado da Educação do Governo do Estado de São Paulo (1998) *Municipalização – Descrevendo e analisando o problema* (São Paulo).
- Seesp – Secretaria de Estado da Educação do Governo do Estado de São Paulo (1998) *Boletim Projeto Comunidade Presente* (São Paulo).
- Souza, Donaldo Bello; Santana, Marco Aurélio & Deliuiz, Neise (1999) *Trabalho e educação: centrais sindicais e reestruturação produtiva no Brasil* (Rio de Janeiro: Quartet).
- Stanisci, Silvia Andrade (1999) *Os conselhos deliberativos e paritários e a gestão participativa de políticas sociais* (São Paulo: FUNDAP).
- Tarrow, Sidney (1994) *Power in movement* (Cambridge: Cambridge University Press)
- Teixeira, Elenaldo (1999) “A eficácia dos conselhos”. Seminário: Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil, Instituto Pólis, Fórum Nacional de Participação Popular (São Paulo).
- Torres, Carlos Alberto e Mitchell, T R. (1998) *Sociology of education* (Albany: State University of New York Press).
- Veiga, Laura; Costa, Bruno & Fortes, Fátima (1999) “Contexto socioeconômico e descentralização financeira no ensino fundamental em MG”, em *XXIII Encontro Anual da ANPOCS* (Caxambu).

Notas

1 Outros conceitos-chaves deste trabalho: estrutura de oportunidades políticas, cultura política, cultura organizacional e lutas sociais. *Estrutura de oportunidades políticas* refere-se às forças sociopolíticas de diferentes atores sociais, presentes na conjuntura política do país, e o contexto em que se desenvolvem as relações entre os atores, diretamente envolvidos nas reformas. (Tarrow, 1994; Gohn, 1997a). *Cultura política* diz respeito aos valores que os indivíduos e grupos desenvolvem em relação à polis e à área pública ao longo da trajetória de suas experiências individuais e coletivas. Ela está presente nas estruturas mentais (imaginário simbólico-cultural) e nos comportamentos dos indivíduos e grupos sociais. (Gohn, 1999a). *Cultura organizacional* relaciona-se com a tradição das práticas sociais, jurídicas, políticas, culturais vigentes nos espaços organizacionais, onde as relações sociais são mediadas por ações diretas, face à face, e há áreas de interseção entre o público e o privado (Estevão, 1999). *Luta social* é a categoria mais abrangente. Sua centralidade no processo social nos indica os pontos de tensões e conflitos na sociedade; possibilita-nos detectar os processos de mudanças (progressistas ou conservadoras), as transformações ocorridas (ou em andamento); e nos explica as forças sociais que dão suporte às práticas de movimentos sociais, associações, sindicatos etc. envolvidos nos processos de mudanças. Essas forças estão em luta na defesa de seus interesses, buscando conquistas, ou resistindo às mudanças que solapam suas conquistas anteriores.

2 Dentre essas destacam-se: o incentivo à municipalização do ensino fundamental, a avaliação de livros didáticos, a TV Escola, a informatização das escolas, o programa “Dinheiro nas escolas (uma cota que vai direto às escolas para o custeio de pequenas reformas e gastos de manutenção, geridos pelas Associações de Pais e Mestres, colegiados escolares etc.), a Reforma Curricular estabelecendo novos parâmetros curriculares nacionais-PCNs (que recebeu muitas críticas das associações dos docentes, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para verificar as habilidades e competências desenvolvidas pelos estudantes durante a Educação Básica, também adotado como alternativa de ingresso no ensino superior; a descentralização da merenda escolar, além do “Provão” nas universidades, avaliação periódica dos alunos que passou a afetar todo sistema nacional de ensino.

3 Um dirigente federal de acompanhamento do FUNDEF afirmou que “tem orientado os prefeitos e secretários que ligam para o Ministério da Educação (MEC) a procurar os deputados das bancadas de seus Estados” para que esses os pressionem a votarem a favor da verba suplementar (*Jornal Estado de São Paulo*, 01/10/99, p. A-13). Observa-se neste depoimento a trama de pressões e articulações que formatam as políticas públicas do país.

4 Usualmente a rede de atendimento à Educação Infantil (de 0-6 anos de idade) é de responsabilidade do Município. A transferência da gestão das redes de um nível de poder para outro tem sido um complicador a mais para a implantação das reformas.

5 Sabemos que os recursos repassados para as escolas públicas são de duas naturezas: vinculados e não vinculados; eles provêm de três fontes básicas: salário-educação (captados e gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE, e repassados aos estados); Fundação de Assistência aos Estudantes (FAE), extinta em 1997 e substituída em suas atribuições pelo FNDE (recursos para a merenda, livros etc.); recursos do Tesouro Estadual (a cota maior, proveniente da arrecadação dos impostos que, como também já é de notório saber público, estão em declínio nos últimos anos); além de eventuais recursos externos tomados como empréstimos do Banco Mundial, Banco Inter-Americano de Desenvolvimento etc.

6 A Secretaria Estadual afirma que o poderio econômico de São Paulo contribuiu decisivamente para que a educação de 1º grau ficasse centralizada quase integralmente nas mãos do governo estadual. Os dados registram que em 1995 dos 645 municípios paulistas, apenas 72 mantinham redes próprias de ensino fundamental.

7 A APEOESP foi criada em 1946 a partir de iniciativas de professores das antigas escolas normais com o nome de Associação dos Professores do Ensino Oficial Secundário e Normal do Estado de São Paulo (APENOESP). Ela passou por várias fases ao longo de sua existência, foi uma entidade de cunho assistencialista durante o período do regime militar pós 64, e passou a denominar-se APEOESP em 1973. Entre 1976 e 1977 ocorreram várias reestruturações com o surgimento de movimentos de oposição como o Movimento de União dos Professores (MUP), e o Movimento de Oposição Aberta dos Professores (MOAP). Em 1978 a APEOESP ganha os contornos políticos próximos aos de sua atual feição: uma entidade de e da oposição. Atualmente ela é filiada à Central Única dos Trabalhadores (CUT) e à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), entidade surgida em 1989 a partir da transformação da Confederação dos Professores do Brasil (CPB). Segundo Gadotti (1998), “a mudança de percepção da própria categoria no conjunto dos trabalhadores em geral. Ela toma consciência de que os problemas que afetam os docentes são basicamente os mesmos de outras categorias de trabalhadores. Portanto, as lutas do magistério são consideradas, a partir de então, semelhantes às dos trabalhadores em geral” (Gadotti, 1998: p. 2). Com a Constituição de 88, os funcionários públicos ganham o direito de sindicalizarem-se e a APEOESP transforma-se num sindicato. Em 1999, esse sindicato tinha cerca de 150.00 profissionais sindicalizados abrangendo 207 zonas regionais da educação do Estado de São Paulo; e estruturou 91 sub-sedes com seus respectivos delegados sindicais. Enquanto tendência político-partidária, a APEOESP tem apoiado o Partido dos Trabalhadores (PT).