

O Discurso Oficial da Qualidade em Educação: análise dos documentos legais da Secretaria de Estado de Educação de São Paulo¹

Lucilene Rossi

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a concepção de escola pública de qualidade que se encontra implícita ou explicitamente expressa nos documentos oficiais expedidos pela Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo no período compreendido entre os anos de 1997 e 1998, período de grandes transformações na rede de ensino paulista. A análise basear-se-á em dois campos de entendimento do conceito de qualidade que parecem configurar-se na década de 1990: qualidade associada a resultados acadêmicos e qualidade como direito que se expressa também no direito de acesso ao conhecimento. Para tanto se realizou o levantamento, a organização e a análise de todos os documentos oficiais que se relacionavam à temática da qualidade no que refere a etapa obrigatória de escolarização: ensino fundamental (7 a 14 anos).

Palavras-chave: Qualidade em educação; documentos oficiais; reforma do sistema de ensino.

The Official Speech of the Quality in Education: analysis of the legal documents of the State Secretariat of Education of São Paulo

Abstract

This article has for objective to analyze the conception of public school of quality that meets, in an implicit or explicit way, expressed in the official documents sent by State Secretariat of Education of São Paulo in the period understood among the years of 1997 and 1998, period of great transformations in the teaching net of the São Paulo State. The analysis will be based on two fields of understanding of the quality concept that seem to have arisen in the decade of 1990: quality associated with the academic results and quality as a right that is also expressed in the right of access to the knowledge. For in such a way one became fulfilled the survey, the organization and the analysis of all the official documents related to the thematic of the quality in what it relates the obligatory learning stage had as basic education (07 to 14 years).

Key words: Quality in education; official documents; reform of the education system.

¹ Parte deste trabalho é baseado em pesquisa realizada para o Trabalho de Conclusão de Curso “Qualidade em Educação: o discurso oficial da Secretaria de Estado de Educação de São Paulo (1997-1998)” apresentado pela autora no ano de 2005.

1 A polêmica de se conceituar qualidade educacional

O objetivo deste artigo é analisar a concepção de escola pública de qualidade presente nos documentos oficiais expedidos pela Secretaria de Estado de Educação do Estado de São Paulo. No entanto, para esta análise optou-se pela utilização de dois campos de entendimento do conceito de qualidade, que parecem se configurar na década de 1990. É com o objetivo de apresentar o caminho trilhado que nos levou a utilizar estes dois campos de entendimento do conceito de qualidade em educação, que se apresenta esta primeira parte do trabalho.

Embora vista e proclamada como bandeira de luta, a qualidade em educação tem se mostrado como algo complexo. Vários autores, dentre eles Oliveira e Araújo (2005); Tuppy (1998); Risopatron (1994), apontam a dificuldade de se conceituar o que seria uma escola de qualidade visto que o discurso da qualidade pode apresentar diversas significações.

No caso brasileiro, o direito à qualidade educacional aparece como princípio nas duas maiores leis que regem a educação nacional: Constituição Federal de 1988 (CF 88) e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9394/96 (LDB), no entanto não há nenhum documento que apresente os parâmetros que designaria uma escola pública de qualidade.

É interessante observar que, do ponto de vista histórico, e no caso do sistema educacional brasileiro a qualidade em educação pode ser vista com significados distintos em diferentes momentos históricos.

Oliveira e Araújo (2005) apresentam três momentos na história educacional do Brasil nos quais a qualidade se relaciona a aspectos bem distintos:

O primeiro momento, que compreende o período da década de 1930 a 1970, é condicionado pela oferta limitada de vagas e, ao final deste primeiro momento, a democratização do ensino que “abre as portas da escola” àqueles que antes não tinham esse direito pode significar um primeiro conceito de qualidade. Mesmo que a expansão de vagas não tenha se consolidado num patamar ideal, ou ainda, tenha se resumido à construção de escolas pouco ou nada preocupada com o aspecto pedagógico, não se pode negar que este processo representou uma conquista social, pois se oportunizou escolarização às classes populares².

O segundo momento (década de 1980) foi marcado pela necessidade de se regularizar a trajetória escolar de milhares de alunos que anualmente eram

² Cabe salientar que não se trata de confundir qualidade e democratização. O que se afirma, apoiado em Oliveira e Araújo (2005), é que a democratização “significou” qualidade, pois, como já foi dito se oportunizou escolarização às classes populares.

reprovados e, posteriormente, abandonavam a escola. Para essa regularização foi implantada uma série de medidas, dentre as quais merece destaque: o regime de progressão continuada, ciclos de escolarização e programas de aceleração da aprendizagem.

No entanto, a maneira como foram introduzidas tais medidas, as fizeram apresentar-se como duvidosas quanto à capacidade de resolver o problema da qualidade pois, segundo Oliveira e Araújo (2005): “na verdade, o seu grande impacto observa-se nos índices utilizados até então para medir a eficiência dos sistemas de ensino, não incidindo diretamente sobre o problema” (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005, p.11).

É a partir dessa constatação que podemos falar em um terceiro momento (década de 1990) no qual surge um terceiro significado para a qualidade, que é a qualidade como expressão da aprendizagem dos estudantes, aferida mediante testes padronizados em larga escala, como por exemplo, SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), o Saresp (Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo), o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), e o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior) aplicado ao Ensino Superior.

A este trabalho interessa particularmente a concepção de qualidade em educação que se configurou na década de 1990: qualidade como expressão da aprendizagem dos estudantes aferida mediante testes padronizados em larga escala, entretanto pareceu-nos mais conveniente dividir tal concepção em dois campos distintos tendo em vista diferentes atributos de qualidade.

No primeiro campo a qualidade na educação pública associa-se a resultados acadêmicos dos alunos tendo em vista a introdução de mecanismos de gerenciamento herdados da economia e da ordem capitalista. Já o segundo campo concebe a qualidade da educação pública como direito que se expressa também no direito de acesso ao conhecimento, visto que, se os testes padronizados pretendem aferir a aprendizagem dos alunos, supõe-se que o direito a aprendizagem tenha sido proporcionado.

Antes que se apresente a análise da legislação estadual do período a que se propôs (1997 e 1998) buscando analisá-las sob a óptica destes dois campos de concepção de qualidade educacional traçados para a década de 1990 - objetivo deste trabalho - faz-se necessário observar alguns teóricos e documentos legais que indicam para a necessidade de melhoria educacional.

Associados ao primeiro campo de entendimento de qualidade, pois apresentam modelos e medidas, sugerindo a introdução de mecanismos de

gerenciamento merecem destaque: A declaração mundial sobre educação para todos (1990)³ e os teóricos nacionais: Rose Neubauer da Silva (1995), Guiomar Namó de Mello (1994) e Cláudio de Moura Castro (1994). Tanto a declaração mundial sobre educação para todos, como os teóricos citados representam o grupo dos que, tendo em vista a introdução dos mecanismos de gerenciamento herdados da economia e da ordem capitalista, propõem reformas em sistemas educacionais, visando um sistema educacional cuja eficiência comprove os resultados acadêmicos obtidos.

O segundo campo de entendimento do conceito de qualidade parte do pressuposto de que o direito de acesso escolar e o direito à qualidade em educação, passa a abranger a partir dos anos de 1990, pelo menos do plano legal, um maior número de pessoas. O que comprova tal afirmação a nível nacional é: a Constituição Federal de 1988 (CF 88) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei nº 9394/96 (LDB), pois ambas apresentam como princípio a garantia de qualidade (Artigo 206 da CF 88 e artigo 3º, inciso IX da LDB), explicitando ainda que devam existir ações do Poder Público com vistas a melhoria da qualidade de ensino (Artigo 214 da CF 88).

Cabe salientar que mesmo a qualidade da educação, sendo vista como questão de direito, há uma grande dificuldade em se cobrar esse direito, pois, como já foi dito, não foram estabelecidos parâmetros que integrariam o padrão de qualidade do ensino brasileiro.

2 Oficializando a qualidade em educação

Para entendermos as várias medidas legais implantadas pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo nos anos de 1997 e 1998, período no qual efetivaram-se profundas alterações na organização do ensino público paulista, mais especificamente no Ensino Fundamental, é necessário que entendamos as propostas de reforma de gestão do Estado que o então governador Mário Covas propunha.

Propostas que podem ser encontradas, em síntese, no Programa de

³ Documento conhecido em quase todo o mundo, elaborado pelos participantes da Conferência Mundial sobre educação para todos, reunidos em Jomtien, Tailândia, em 1990 e aprovado pela Conferência Mundial sobre Educação que teve por objetivo traçar um plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem para todos.

Educação do Estado para o Estado de São Paulo⁴ (1994) e nas Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo (Comunicado SE de 11.03.95), cujo conteúdo pressupunha a reformulação administrativa e dos padrões de gestão do próprio aparato estatal, visando a recuperação da qualidade de ensino no Estado, o que significaria: aproveitar melhor os recursos humanos e materiais, desconcentrar e descentralizar decisões, tarefas e responsabilidades com vistas à multiplicação das instâncias locais e a aumentar o controle direto dos usuários sobre o trabalho escolar.

É com vistas a essa reformulação administrativa que são tomadas várias medidas legais, as apresentaremos a seguir divididas entre os dois campos de entendimentos do conceito de qualidade que optamos no presente trabalho.

2.1 Medidas associadas ao primeiro campo de entendimento do conceito de qualidade: qualidade relacionada a avaliações externas.

Primeiramente, buscou-se analisar as medidas que se relacionam ao primeiro campo de entendimento do conceito de qualidade, entendido como aquele que associa qualidade a resultados acadêmicos dos alunos e possibilita a introdução de mecanismos gerenciais da economia capitalista com a justificativa de que tais mecanismos possibilitariam a organização de um sistema educacional com processos mais eficientes e conseqüentemente proporcionaria uma melhor qualidade em educação.

A primeira medida a ser considerada será a Instrução da Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional (ATPCE), de 14/04/1998 que dispõe sobre a aplicação de provas de avaliação relativas ao Saresp – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo. A discussão sobre a avaliação, assunto dessa Instrução, torna-se muito importante porque perpassa toda a concepção de escola pública de qualidade referente ao primeiro campo de entendimento, por isso, para complementar as informações a respeito do assunto, também se retornará ao conteúdo das Diretrizes Educacionais que já previa a instituição de testes padronizados para a aferição de qualidade.

No início do primeiro governo Mário Covas, os índices de repetência e evasão foram considerados como um grande problema e um desafio a ser vencido. Porém, de acordo com as diretrizes educacionais do mesmo governo, a ine-

⁴ Programa de Educação para o Estado de São Paulo do candidato Mário Covas – Documento Preliminar – de setembro de 1994, Comissão Coordenadora: Rose Neubauer da Silva, Gilda Portugal Gouvêa e Hubert Alquéres.

ficiência do sistema se manifestava também por meio dos resultados em testes que demonstravam que mesmo “os alunos que venceram a cultura da repetência chegavam às séries mais avançadas do ensino fundamental com déficit na expressão oral, na compreensão de textos e no domínio das operações matemáticas básicas” (São Paulo, 1995a, p.297). Os baixos resultados obtidos em tais testes denunciavam, segundo o documento, a “precária qualidade” de ensino.

Segundo Adrião (2001), o fato de a baixa qualidade ser “comprovada” por meio de testes, configurava a intenção da “implementação da avaliação externa centralizada por meio de testes” e definia como “mecanismo de avaliação de desempenho e da eficácia do sistema: o desempenho do aluno” (ADRIÃO, 2001, p. 122), em outras palavras, configurava-se a forma de se fazer a “medição” da qualidade da escola e do ensino: testes padronizados aplicados aos alunos.

Complementarmente, a introdução de mecanismos de avaliação externa, configurou-se como um bom mecanismo para o controle/monitoramento estatal dos resultados escolares. Isso por que, uma das propostas defendidas pelo governo no período era a autonomia financeira, administrativa e pedagógica da escola. Porém, o Estado não abria mão da centralização do processo decisório, por isso procurava “monitorar” as ações desenvolvidas na escola.

Cabe ressaltar que, embora houvesse a defesa da autonomia escolar, a autonomia parecia permanecer somente no campo da retórica, pois na realidade o que se concretizava era a autonomia como sinônimo de transferência de responsabilidades e a instrumentalização de mecanismos de avaliação funcionaria como um dos instrumentos que possibilitaria responsabilizar as escolas pelos resultados dos mesmos.(ADRIÃO, 2001).

Confirmando o conteúdo das Diretrizes Educacionais, a Instrução ATPCE de 14/04/1998, instituía que o Diretor deveria divulgar os resultados obtidos pela sua escola para que fosse desencadeado entre os professores, professores-coordenadores e a comunidade escolar uma ampla discussão e reflexão acerca da situação de ensino-aprendizagem da Unidade Escolar.

A instituição de instrumentos de avaliação externa é defendida por teóricos que representam o primeiro campo de entendimento do conceito de qualidade em educação. Silva (1995) aponta o sistema de avaliação externa, como principal instrumento “fiscalizador” do Estado; Ramos (1992), ao propor um programa de qualidade em educação, concebe como uma das dimensões fundamentais do programa a avaliação; Mello (1994) afirma que a avaliação externa se faz necessário para análise do desempenho do sistema como um todo e para a coleta de

informação que subsidiariam decisões sobre alocação de recursos técnicos e financeiros e Castro (1994), aliando qualidade a testes padronizados, defende que sem testes de rendimento escolar, não há como cobrar melhores resultados, ou seja, Castro (1994) reforça a idéia de divulgação dos resultados dos testes, o que possibilitaria “a cobrança” de melhores resultados.

Ao que tudo indica, o que se percebe, no sistema educacional do Estado de São Paulo, neste período de análise, é que o conceito de qualidade encontra-se associado aos resultados de avaliações externas aplicadas aos alunos por refletirem a eficiência e a eficácia conseguida pela escola. Soma-se a isso, a proposta não consolidada, mas sempre declarada de divulgar os resultados como mecanismo para o estímulo à concorrência, numa clara alusão à aplicação de mecanismos de gerenciamento herdados da ordem econômica capitalista.

As medidas que se relacionam à necessidade de diminuição da máquina administrativa também se associam ao primeiro campo de entendimento do conceito de qualidade. Vejamos:

Silva (1995), uma das teóricas representantes do primeiro campo do conceito de qualidade, apontou como uma das ações que proporcionariam a eficiência do sistema educativo e a melhoria da qualidade educacional, o estabelecimento de critérios básicos para o uso mais racional dos recursos humanos e a diminuição e racionalização do aparato técnico-administrativo. Neste sentido, Mello (1994), representante também do primeiro campo do conceito de qualidade, afirma que os repasses financeiros deveriam obedecer a objetivos e prioridades estratégicos. A necessidade que as autoras defendem, é a de racionalização de recursos como pré-condição para a melhoria da eficiência do sistema.

As medidas que se referem a esse tema são: Decreto nº 41.597 de 19/02/1997 que extingue unidades escolares, Decreto nº 41.717 de 16/04/1997, que realiza a fusão de duas Delegacias de Ensino, Decreto nº 42.822 de 20/01/1998 que anuncia a desativação de unidades administrativas dos órgãos de Administração Direta e das Autarquias do Estado, entre elas várias Delegacias de Ensino.

Representantes do primeiro campo de entendimento do conceito de qualidade também defendem, sob a bandeira da qualidade, o estabelecimento de critérios básicos para o uso mais racional de recursos humanos (Silva, 1995). Tais critérios encontram-se, em parte, concretizados pela Lei Complementar nº 845 de 13/05/1998, que autoriza o Poder Executivo a conceder indenizações aos docentes estáveis da Secretaria da Educação, que pedissem dispensa, visando à redução de pessoal no serviço público estadual objetivo simultaneamente en-

contrado na Resolução SE nº 14 de 30/01/1998, que altera o nome de Delegado de Ensino para Dirigente Regional de Ensino devido à extinção das Divisões Regionais de Ensino ocorrida em 1995.

Ainda nesse sentido, pode associar-se o Decreto nº 42.857 de 11/02/1998, que dispõe sobre medidas a serem tomadas na reavaliação e renegociação de compras e contratos visando à contenção e redução das despesas de custeio no ano de 1998.

2.2 Medidas associadas ao segundo campo de entendimento do conceito de qualidade: a qualidade da educação pública como direito⁵

Cabe salientar que como várias medidas tratam do mesmo processo, algumas análises se darão sobre o conjunto das medidas que configuraram um mesmo objeto de mudanças por parte da SEE.

O processo de municipalização, no período de análise deste trabalho, pôde ser entendido pelas seguintes medidas legais: Resolução SE nº 139 de 19/09/1997, Resolução SE nº 140 de 19/09/1997, Instrução CEI/COGSP (Coordenadoria de Educação do Interior/Coordenadoria de Educação da Região Metropolitana e Grande São Paulo) de 19/12/1997, Decreto nº 42.778 de 31/12/1997, Decreto nº 43.072 de 04/05/1998, Decreto nº 43.072 de 04/05/1998 e Instrução Conjunta CEI/COGSP de 21/07/1998.

As Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo via como proposta para a melhoria do desempenho da Secretaria, a realização de parcerias com os municípios para o atendimento do Ensino Fundamental, pois, segundo o documento, o Estado encontrava-se sobrecarregado em termos de oferta da educação básica se comparado aos municípios. Por isso, sob a diretriz *Desconcentração e Descentralização de recursos e competências* previa-se a realização de parcerias com os municípios para oferecimento do Ensino Fundamental.

O processo de municipalização do Ensino Fundamental associa-se ao discurso dos neo-reformadores (Costa, 1995), que representam o primeiro campo de entendimento do conceito de qualidade, pois de acordo com tais discursos, a descentralização tornaria o sistema educacional mais eficiente e conseqüente-

⁵ Embora se tenha feito a opção por dividir as medidas legais em dois campos de entendimento do conceito de qualidade, é importante ressaltar que principalmente as medidas apresentadas como representantes do segundo campo apresentam um caráter duplo, pois apresentam características relacionadas a avaliações externas e características relacionadas ao direito de acesso ao conhecimento.

mente haveria um melhor desempenho deste.

Algumas medidas que se relacionam ao processo de municipalização, apenas trazem instruções sobre providências a serem tomadas pelas Delegacias de Ensino, junto às prefeituras municipais, como é o caso da: Resolução SE nº 139 de 19/09/1997 que dispõe sobre providências a serem adotadas pelas Delegacias de Ensino no Programa de Ação Parceria Educacional Estado-Município, Instrução CEI/COGSP de 19/12/1997 que aponta procedimentos administrativos decorrentes da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado/Município, e da Instrução Conjunta CEI/COGSP de 21/07/1998 que traz algumas instruções a serem seguidas pela dirigente regional de ensino sobre o Programa de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento ao Ensino Fundamental.

A Resolução SE nº 140 de 19/09/1997 relaciona uma série de escolas e classes transferidas para a rede municipal. Já o Decreto nº 42.778 de 31/12/1997 apresenta, em seu conteúdo, vários aspectos interessantes para serem analisados em relação ao tema deste trabalho. Este decreto foi o responsável pela regulamentação da gestão de recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) no Estado de São Paulo e trouxe também informações para a composição do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social sobre a aplicação e transferência de receitas do mesmo.

A implementação do Fundef, fruto da Emenda Constitucional 14/96 que instituiu o fundo em nível nacional, se fez sob o discurso de que o mesmo teria como objetivo a melhoria de qualidade e a expansão do Ensino Público Fundamental “de modo a propiciar a todas as crianças e adolescentes condições de real acesso à escola e que nelas permaneçam e progridam” (São Paulo, 1997, 107). Cabe lembrar também que, por meio deste Fundo, cada município receberia um valor de acordo com o número de alunos matriculados na rede municipal, ou seja, havia se estabelecido um determinado valor “custo-aluno”.

Tais considerações a respeito do Decreto nº 42.778 de 31/12/1997 permitem associá-lo ao segundo campo de entendimento do conceito de qualidade ao entendê-la enquanto direito que se revela também por meio do direito de acesso ao conhecimento, uma vez que o Decreto afirma ser objetivo do Fundo propiciar a todas as crianças condições de real acesso e progresso na escola, o qual será assegurado mediante o estabelecimento de um custo-aluno mínimo.

Cabe salientar que a discussão sobre o estabelecimento de um custo-

aluno mínimo que asseguraria um ensino de qualidade é bastante polêmica. Pinto (2000) e Oliveira (2002) apontam que o que tem se configurado nos sistemas educacionais não é a discussão sobre um custo aluno necessário e comprometido com a qualidade e sim um “gasto” aluno possível de acordo com os recursos disponíveis, ou seja, embora o estabelecimento de custo-aluno mínimo apresente-se como defensor do direito à qualidade de ensino, pois, o artigo 74 da LDB estabelece:

Artigo 74 – A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

o que possibilita sua associação ao segundo campo de entendimento do conceito de qualidade, a qualidade buscada não parece se fazer muito comprometida com o efetivo acesso ao conhecimento dos alunos, pois, não partem de uma qualidade necessária e sim uma qualidade possível de acordo com os recursos disponíveis.

No Decreto nº 43.072 de 04/05/1998, que disciplina a celebração de convênios, objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, também se pode notar a presença de elementos que caracterizam os dois campos de entendimento da qualidade: ao primeiro campo, por constituir-se como parte do processo de descentralização que, como já dito, associa-se a este campo; e ao segundo campo pelo seu conteúdo, que apresenta nos objetivos do termo de convênio entre Estado/Município que a tal parceria se faria tendo em vista “fortalecer a autonomia do Poder Local na busca de uma escola de qualidade para todos” o que parece defender o direito de qualidade em educação.

Porém, cabe indagar se tais direitos que no nível do discurso parecem ser “defendidos” estão mesmo sendo levado em consideração, ou se sob a máscara da defesa do direito à qualidade se busca somente a descentralização de responsabilidades que se configura como um mecanismo de racionalização e melhoria da eficiência do sistema de ensino.

Outro tema que aparece no período analisado, embora não com muita frequência, pois se consolidou no ano de 1995, foi o processo de reorganização da rede estadual, pelo qual as escolas da rede estadual foram divididas em quatro modelos: o primeiro composto apenas pelas quatro primeiras séries do ensino

fundamental, o segundo por escolas de 5ª a 8ª séries, o terceiro por estas séries e pelo 2º Grau e o último apenas escolas com classes de 2º Grau (ADRIÃO, 2001).

Tal processo foi “retomado/lembrado” nos anos de 1997 e 1998 pela Resolução SE nº 164 de 25/11/1997, que ao dispor sobre as diretrizes para o atendimento da demanda em 1998, trouxe algumas considerações a respeito da reorganização, e pelo Decreto nº 42.966 de 27/03/1998 que disciplinou a transferência e o aproveitamento dos integrantes do Quadro de Magistério da Secretaria da Educação.

O Decreto nº 42.966 de 27/03/1998 pode também ser associado ao primeiro campo de entendimento do conceito de qualidade, pois representantes deste campo, defendem a racionalização de recursos humanos, e o processo de reorganização das escolas possibilitou o “enxugamento” de docentes.

Mello (1994) defendia, como uma das opções políticas que visaria à melhoria da qualidade de ensino, a necessidade de se rever o planejamento para a expansão e ocupação da rede física com o objetivo de racionalizar e melhorar a capacidade física das escolas. Tal proposição permite aproximar o processo de reorganização física das escolas ao primeiro campo de entendimento do conceito de qualidade.

Segundo Martins (2001), enquanto para o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOSP), a reorganização havia fechado mais de 120 escolas e centenas de salas de aula, provocando superlotação das que se mantinham abertas, além da demissão de 20 mil professores, a SEE usava estes números para demonstrar a eficácia e a eficiência da medida. Em entrevista concedida à Revista Exame o próprio secretário adjunto de educação, professor Hubert Alqueres, citou o número de escolas fechadas para exemplificar a eficácia e a eficiência da medida, destacando que a reorganização resultou num enxugamento da estrutura da Secretaria.

Porém, é importante salientar que a implantação da reorganização da rede estadual se fez sob o discurso de facilitar a organização de instrumentos didáticos mais adequados à cada faixa etária e a “vida” dos professores, os quais poderiam compor sua jornada em uma única escola. Tais justificativas parecem aproximar o processo de reorganização da rede estadual ao segundo campo de entendimento do conceito de qualidade, pois a adequação de instrumentos didáticos a cada faixa etária pode ser vista como defesa do direito à qualidade e direito de acesso ao conhecimento.

Assim, as medidas ligadas à reorganização da rede de ensino paulista parecem configurar como medidas de duplo caráter quanto aos campos de entendimento do conceito de qualidade.

Embora a preocupação deste trabalho concentre-se na análise do marco legal, vale destacar com Martins (2001), que pedagogicamente, a reorganização das escolas limitou-se à simples transformação de sala de aulas em sala-ambiente⁶, sem os elementos necessários para que se possa afirmar um modelo diferenciado de ensino. No entanto, o impacto que teve sobre a municipalização do ensino fundamental foi muito grande. (ADRIÃO, 2001).

Em vista disso, na prática, as características do processo de reorganização do ensino paulista que pareciam defender o direito à qualidade de ensino e o acesso ao conhecimento foram negadas, haja vista que a reorganização do sistema de ensino tinha como objetivo maior torná-lo mais eficiente e racional o que corresponde às idéias dos teóricos representantes do primeiro campo de entendimento do conceito de qualidade.

Outro tema a ser analisado refere-se às medidas ligadas à correção de fluxo.

As diretrizes educacionais propostas pela Secretaria Estadual de Educação, no início do governo Mário Covas, apontavam a grande preocupação com as perdas provenientes da repetência e da evasão, as quais chegavam a 30% de todos os alunos que a cada ano freqüentavam a escola estadual, índice, segundo o documento, “inexplicável do ponto de vista pedagógico, inaceitável do ponto de vista social e improdutivo do ponto de vista econômico” (SÃO PAULO, 1995a, p.301) e, portanto, o documento apontava a necessidade de medidas que visassem à diminuição dos índices de perda do sistema.

Nesse sentido, a SEE procurou adotar medidas visando à correção do fluxo escolar que diminuiriam os índices de perda do sistema. O objetivo de diminuição de índices de perda do sistema relaciona-se às proposições apresentadas por representantes do primeiro campo de entendimento do conceito de qualidade que defendiam uma melhor gestão e a eficiência na utilização de recursos, medi-

⁶ A transformação de salas de aulas em salas-ambientes fazia parte do projeto de reorganização do sistema escolar paulista. A proposta é que as salas seriam “equipadas” com materiais didático-pedagógicos adequados a cada disciplina: por exemplo, a sala de ciências contaria com elementos pedagógicos ligados à área de ciências, etc. Porém o que se consolidou na rede estadual foi a mera divisão de classes por disciplinas sem os elementos que caracterizariam a sala-ambiente.

ante a adoção de mecanismos gerenciais.

O conceito de qualidade relacionado ao primeiro campo de entendimento serviria de base para todas as medidas que visaram à correção de fluxo. São elas: Portaria da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP) de 16/01/1997, que trouxe a ficha de avaliação deveria ser utilizada no Projeto Escola nas Férias, Resolução SE nº 165, de 25/11/1997 e Resolução SE nº 131 que deram continuidade ao Projeto nos anos de 1997 a 1999; Resolução SE nº 72 de 10/06/1997 que prevê a possibilidade de atribuição de até três horas-aula, aos professores, destinadas exclusivamente aos projetos de reforço e recuperação; Resolução SE nº 67 de 06/05/1998 que trata sobre as formas de recuperação e reforço, normatizando a recuperação paralela; além da Resolução SE nº 04 de 15/01/1998, Instrução Conjunta CENP/COGSP/CEI de 13/02/1998 e Resolução SE nº 49 de 03/03/1998 que embora trouxessem não só conteúdo referente à correção de fluxo, também se relacionavam a estas.

Embora as medidas referentes à correção de fluxo possam, *a priori*, relacionar-se ao primeiro campo de entendimento do conceito de qualidade, elas apresentam-se ambíguas em relação do sentido atribuído à qualidade, pois ao mesmo tempo em que tais medidas vão ao encontro do que foi proposto pelos representantes do primeiro campo, que defendem uma melhor gestão e eficiência na utilização de recursos, o conteúdo de tais medidas apresentava características que permitiriam também associá-las ao conceito de qualidade visto como direito que se reporta também ao direito de acesso ao conhecimento, haja vista que neste estava presente a defesa da necessidade de ampliação de alternativas que possibilitariam o sucesso dos alunos e da garantia da aprendizagem dos alunos:

Vejamos cada uma delas:

A Resolução SE nº 165, de 25/11/1997, apresentava em seu caput, que o prosseguimento do Programa Escola nas Férias, justificava-se pela necessidade de se dar seguimento à implementação de alternativas que ampliariam as possibilidades de sucesso dos alunos que buscavam as escolas estaduais.

Já a Resolução SE nº 131 de 10/12/1998, na mesma linha de pensamento, apresentava que o Programa Escola nas Férias continuaria, justificando que:

- cabe à escola oferecer todas as oportunidades que possam promover continuamente aprendizagens eficazes para os avanços escolares (...);
- as diferentes formas de estudo recuperação representam os mecanismos promotores de uma efetiva e bem-sucedida

aprendizagem dos alunos em regime de progressão continuada e/ou parcial;

- as atividades de recuperação intensiva se constituem em mais uma oportunidade oferecida aos alunos para prosseguir seus estudos, integrando seu grupo classe (...)” (SÃO PAULO, 1998b, p. 398).

Nesse sentido, também a Resolução SE nº 67, de 06/05/1998, apontava que os estudos de recuperação e reforço, paralelos às aulas regulares, para os alunos da rede estadual se faziam necessário para:

(...)

- garantir que ações específicas de reforço e recuperação possam ocorrer de forma paralela e imediata a um processo de ensino de qualidade;

- garantir a aprendizagem efetiva e bem-sucedida de todos os alunos no regime de progressão continuada e ou parcial (...) (SÃO PAULO, 1998a, p.163).

A justificativa utilizada por estas três resoluções permite associa-las ao segundo campo de entendimento do conceito de qualidade, pois seu conteúdo parece defender o direito dos alunos à qualidade em educação e o direito de acesso ao conhecimento.

Três documentos legais, emanados no início do ano de 1998, versavam sobre várias instruções relativas a organização escolar para o ano de 1998: a Resolução SE nº 04 de 15/01/1998, a Instrução Conjunta CENP/COGSP/CEI de 13/02/1998 e a Resolução SE nº 49 de 03/03/1998.

A primeira delas, a Resolução SE nº 04 de 15/01/1998, organizava as escolas em ciclos: Ciclo I, correspondendo ao ensino de 1ª a 4ª série e Ciclo II, correspondendo ao ensino de 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental. Essa organização, relacionada à correção do fluxo escolar, permitiria a adoção do regime de progressão continuada. Medidas que visam a correção de fluxo, conforme já apresentado, possuem um caráter duplo em relação aos dois campos do conceito de qualidade que se adota neste trabalho, pois ao mesmo tempo que se concretizam tendo em vista a redução de perdas do sistema, o que permite associa-las ao primeiro campo, as justificativas apresentadas para sua implantação defendem o direito à qualidade de ensino e o direito de acesso ao conhecimento, associando-se, assim, também ao segundo campo.

Tal resolução versava ainda sobre a carga horária anual a ser cumprida

pela escola e a organização do tempo destinado às aulas e ao intervalo, com a justificativa de uma distribuição mais adequada do tempo escolar.

Um último aspecto presente na Resolução SE nº 4, e que interessa particularmente a este trabalho, consistiu na distribuição, à critério do Conselho de Escola, de cinco aulas semanais adicionais. Explicando melhor, as escolas, que funcionassem em cinco horas diárias e 25 horas semanais, deveriam cumprir o programa básico de 20 aulas semanais, previsto no anexo da referida resolução, e, as cinco aulas semanais adicionais seriam distribuídas a critério do Conselho de Escola em cada série, por no mínimo três componentes curriculares. Porém para a distribuição dessas aulas por cada disciplina, deveria basear-se no desempenho da escola nos resultados do Saresp.

A constatação de que a adequação curricular deveria ser feita tendo por base o resultado do Saresp, deixa claro a importância deste instrumento de medição e permite sua alocação no primeiro campo de entendimento do conceito de qualidade.

Outro documento que trazia orientações diversas sobre a organização escolar, foi a Instrução Conjunta CENP/COGSP/CEI, publicada em 13/02/1998, que tinha por objetivo:

(...)explicitar às equipes escolares as diretrizes as diretrizes que nortearam as definições relativas à reorganização curricular, à progressão continuada e à organização da jornada diária de alunos e professores, com vistas à melhoria da qualidade do ensino e das condições de trabalho nas escolas da rede estadual (SÃO PAULO, 1998a, p. 285, grifo meu).

De acordo com o trecho acima citado, o documento afirmava que o que havia levado a SEE a adotar medidas relacionadas à reorganização curricular, progressão continuada e organização da jornada diária de alunos e professores, era a preocupação com a melhoria da qualidade de ensino, ou seja, tais medidas, relacionavam-se à defesa da qualidade de ensino o que leva a associar tal instrução ao segundo campo de entendimento do conceito de qualidade, já que este abarca tal direito.

Mais adiante, ao esclarecer sobre a adoção do regime de progressão na rede estadual paulista, o documento também apresentava afirmações que conduzem a associação da referida instrução ao segundo campo de entendimento do conceito de qualidade, haja vista que o documento apresentava que a SEE optou pela adoção de tal regime escolar, com “a finalidade de garantir a todos o direito

público subjetivo de acesso, permanência, progressão contínua e bem-sucedida no ensino fundamental” (SÃO PAULO, 1998, p. 285).

Ainda referente à progressão continuada, o documento afirmava que a mesma seria mais um dos dispositivos de superação da cultura da repetência.

Tal afirmação pode ser usada para reforçar o caráter duplo das medidas que visavam a correção de fluxo, como a progressão continuada, pois, por um lado, a superação da cultura da repetência pode ser vista como uma possibilidade maior de acesso ao conhecimento pois conforme já foi visto, a repetência tende a afastar os indivíduos da escola. Tal constatação permite a associação dessa medida ao segundo campo de entendimento do conceito de qualidade.

Mas, por outro lado, não pode se perder de vista que o governo estadual buscava medidas que reduzissem os índices de perdas do sistema, e com certeza a “não repetência” significaria uma grande redução de perdas do sistema. o que permite a associação ao primeiro campo de entendimento do conceito de qualidade, haja visto que os representantes do referido campo baseiam-se em propostas atreladas a uma utilização mais racional de recursos.

A segunda parte da Instrução conjunta CENP/COGSP/CEI indicava como deveria organizar-se a Jornada Escolar, isto é, como deveria se dar a distribuição dos horários das aulas e intervalos. Interessante observar que o documento afirmava que a organização da jornada escolar “permite potencializar os avanços pedagógicos já alcançados” e que “quanto maior o tempo dedicado ao ensino, maior será a possibilidade de aprendizagem efetiva do aluno” (São Paulo, 1998, p. 286), o que, portanto, permite associar as orientações quanto à organização da Jornada Escolar ao segundo campo de entendimento do conceito de qualidade, pois parece defender o direito de acesso ao conhecimento.

Já os assuntos constantes na Resolução SE nº 49 de 03/03/1998, que também apresenta orientações referentes à organização escolar, já foram discutidas neste trabalho. A organização da jornada escolar foi tema abordado na discussão da Instrução Conjunta CENP/COGSP/CEI, publicada em 13/02/1998, e a discussão sobre atividades de reforço e recuperação foi realizada quando se abordou as medidas que versavam sobre o tema correção de fluxo.

O que se faz importante salientar, é que embora o discurso de várias medidas legais tenha se associado à defesa da garantia de qualidade e de acesso ao conhecimento - o que se configurou no presente trabalho como o segundo campo de entendimento do conceito de qualidade em educação - não se tem claro os indicadores do que efetivamente se constituiria por um padrão de quali-

dade em educação, o que torna “vazio” o discurso pela defesa da qualidade.

É nesse sentido, como já foi dito neste trabalho, que Oliveira e Araújo (2005) afirmam que a definição de parâmetros que integrariam o padrão de qualidade torna-se uma necessidade urgente, embora não seja uma tarefa fácil.

A Declaração Mundial de Educação para Todos (1990) e Paro (1986) poderiam ajudar nesta tarefa. A Declaração Mundial indica que uma educação de qualidade estaria relacionada à diminuição das desigualdades sociais. Já Paro (1986) afirma que a qualidade deveria relacionar-se à verdadeira função da escola que consiste em transmitir às novas gerações todo o saber necessário a sua existência como membros participantes da sociedade (PARO, 1986).

Portanto, de acordo com Oliveira e Araújo (2005), a defesa do direito à qualidade deve estar comprometida com a formação de pessoas, porém não só em nível de discurso, como parece ter acontecido com as medidas legais analisadas neste trabalho.

3 Considerações Finais

Tendo em vista as medidas legais analisadas no presente trabalho, percebe-se que a tônica das reformas educacionais do governo Covas, que visavam melhorar a qualidade educacional, focou-se sobre medidas que primaram o aumento da eficiência⁷ organizacional.

Ao entender que a qualidade do sistema educacional se expressaria por meio da aferição do desempenho dos alunos, usando-se de testes padronizados, as medidas instauradas pela SEE relacionavam-se à inserção de mecanismos gerenciais herdados do campo da economia capitalista que “prometiam” maior eficiência ao sistema educacional e conseqüentemente melhores resultados.

Porém, o discurso que justificava a adoção de grande parte dessas medidas se dava quase sempre tomando por base o direito à qualidade e o direito de acesso à escolarização.

Referências

ADRIÃO, T. M. F. **Autonomia monitorada como eixo de mudança:** Padrões de gestão do ensino público paulista (1995 – 1998), 2001, 202 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

⁷ Eficiência relaciona-se à capacidade de se alcançar objetivos com economia de custo e tempo, à otimização dos recursos, geralmente, em termos comparativos e a partir de um padrão estabelecido.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20/12/1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). In OLIVEIRA, R.P. de; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2002. 127-151.

CASTRO, C. M.. **Educação Brasileira: Consertos e Remendos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

COSTA, M.da. A Educação em tempos de conservadorismo. In GENTILI, P. (org.) **A pedagogia da exclusão: crítica do neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 43-76.

LEGISLAÇÃO, Normativas, Documentos e Declarações. Declaração Mundial sobre Educação para todos. In: CONFERÊNCIA DE JOMTIEM, 1990, Tailândia. **Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**: Preâmbulo. Tailândia, 1990. Disponível em: <<http://unicef.org/brazil/jomtien.htm>>. Acesso em: 21.out. 2005.

MARTINS, A. M. **Autonomia e gestão da escola pública**: entre a teoria e a prática, 2001, 351 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

MELLO, G. N. M. “O que é possível fazer já: dez opções de políticas e um desafio para os educadores”. In: _____. **Cidadania e Competitividade: Desafios educacionais do terceiro milênio**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

OLIVEIRA, R. P. de. O Direito à Educação. In: _____. (Org.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2002. p. 15-44.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, nº 28, p.5-23, Jan/Abr. 2005.

PARO, V. H. **Administração Escolar**: Introdução crítica. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1986.

PINTO, J. M. R. **Os Recursos para Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas**. Brasília: Plano, 2000.

RAMOS, C.. **Excelência na Educação**: A Escola de Qualidade Total. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992

RISOPATRÓN, V. E. **El concepto de calidad de la educacion**. Santiago: UNESCO/OREALC, 1991.

ROSSI, L. **Qualidade em Educação**: o discurso oficial da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. 94 folhas. Trabalho de Conclusão do curso (Graduação em Pedagogia) - Departamento de Educação, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2005.

SÃO PAULO (Estado), Secretaria de Estado de Educação - SEE. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Legislação de Ensino Fundamental e médio estadual**. São Paulo: SE/CENP, v. XXXIX, 1995a.

_____.Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Legislação de Ensino Fundamental e médio estadual**. São Paulo: SE/CENP, v. XL, 1995b.

_____.Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Legislação de Ensino Fundamental e médio estadual**. São Paulo: SE/CENP, v. XLI, 1996.

_____.Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Legislação de Ensino Fundamental e médio estadual**. São Paulo: SE/CENP, v. XLIII, 1997.

_____.Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Legislação de Ensino Fundamental e médio estadual**. São Paulo: SE/CENP, v. XLV, 1998.

SILVA, R. N. da A qualidade do sistema de ensino e a Autonomia da Escola. In **IDÉIAS**: A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública. São Paulo: FDE, p. 19 - 27. Edição Especial, 1995.

TUPPY, M. I. N. **A educação em confronto com a qualidade**, 1998, 113 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

Enviado em mai./2007
Aprovado em set./2007

Lucilene Rossi
Mestranda em Educação pela UNESP - Universidade
Estadual Paulista - *Campus* de Rio Claro
Rua Luiz Guadagnini, 211 - Bairro Shangrilá
CEP: 13617-420 - Leme/SP
E-mail: lucilene_rossi@yahoo.com.br
