

Política educacional na rede estadual paulista (1995 a 2018)

Pesquisadora Responsável

Márcia Aparecida Jacomini

Universidade Federal de São Paulo

Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Departamento de Educação

Resumo

Este projeto de pesquisa foi elaborado por pesquisadores da Rede Escola Pública e Universidade que, desde 2016, vêm estudando as políticas educacionais na rede estadual paulista. A temática que o circunscreve é a análise longitudinal da política educacional paulista, de forma a abranger os últimos 23 anos (1995-2018), em termos de formulação, implementação e resultados, expressas nas reformas, programas e projetos, considerando um espectro que engloba da implantação às formas de resistência. Assim, o objetivo da pesquisa é analisar a política educacional do estado de São Paulo no período indicado, com base nos elementos que perpassam o conjunto de ações da Secretaria de Estado da Educação paulista, visando apreender suas orientações, avanços e formas de resistências. Consideramos que a apreensão das políticas públicas e da forma como elas são concebidas, formuladas e executadas exige um entendimento sobre o modo de operar do Estado, à medida que a concepção de Estado orienta a análise dos formatos da ação estatal e o seu nível de intervenção na sociedade. Os procedimentos metodológicos envolvem a realização de pesquisa quali-quantitativa, posto que visam abarcar análises estatística e documental e pesquisa de campo. Os dados serão coletados e examinados com base nos pressupostos da análise de políticas públicas que consideram as relações de determinada política ou programa com os arranjos sociais, econômicos e políticos mais gerais (LASSWELL, 1951), adotando-se a perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993), que propicia uma forte integração entre estudos qualitativos e quantitativos, adequada à compreensão das variações de longo prazo em um mesmo campo de políticas públicas, enfoque metodológico.

Educational policy in the teaching state network of São Paulo (1995 to 2018)

Abstract

This research project was prepared by researchers from the Public School and University Network who, since 2016, have been studying educational policies in the State of São Paulo. The theme that circumscribes the project is the analysis of the educational policy of the State São Paulo in the last 23 years (1995-2018), in terms of formulation, implementation and results, expressed in the reforms, programs and projects, considering a spectrum that includes from the implantation to the forms of resistance. Thus, the purpose of the research is to analyze the educational policy of the State of São Paulo in the period indicated, based on the elements that permeate the set of actions of the State Secretariat of Education, aiming to understand its orientations, advances and resistances. We consider that the apprehension of public policies and the way in which they are conceived, formulated and executed requires an understanding of the State's way of operating, as the State' conception guides the analysis of the forms of State action and its level of intervention in society. The methodological procedures involve the accomplishment of qualitative-quantitative research, since they aim to cover statistical and documentary analysis and field research. The data will be collected and analyzed based on the theoretical assumptions of public policy analysis that consider the relations of a given policy or program with the more general social, economic and political arrangements (LASSWELL, 1951), adopting the perspective of the Theory of Balanced Score of Baumgartner and Jones (1993), which provides a strong integration between qualitative and quantitative studies, adequate to the understanding of the long-term variations in the same field of public policies, methodological approach.

INTRODUÇÃO

Com a proposta de reorganização da rede de ensino do Estado de São Paulo, em 2015, e a decorrente ocupação das escolas por estudantes, além da flagrante discordância entre os sujeitos envolvidos a respeito das condições oferecidas pelas escolas, ficou evidenciada uma significativa diferença de visão sobre o direito à educação e a demanda social de escolarização¹.

Os estudantes ao ocuparam as escolas em 2015, oportunizaram, por um lado, revelar para toda a sociedade parte da degradação visível do ensino público estadual paulista; e, por outro, o fizeram também para evidenciar aquilo que foi estabelecido no sentido e na organização da moderna concepção de ensino público dos Estados Nacionais republicanos a partir do século XIX: a escola laica, pública, gratuita e para todos.

Ainda que de forma desigual, todo o processo de modernização da sociedade no século XX passou pela transformação cultural, econômica e política das nações ocidentais e parte das orientais, na construção de uma sociedade letrada (técnica e meritocrática), urbana, industrializada – depois de serviços – e tendo como ideal organizativo a democracia. Elemento fundamental na construção desta sociedade, a educação escolar, na sua forma estatal (laica, pública, gratuita e para todos) advinda do projeto liberal iluminista nunca se realizou na sua plenitude, posto ser incapaz de gerar igualdade de oportunidades (SAVIANI, 2007). As razões para esse projeto inacabado encontram-se, em parte, na própria organização política e econômica, que lhe dá sentido, ainda assim e desde Adam Smith (1993), a educação obrigatória é entendida como dever do Estado (CURY, 2002).

Sua universalização e ampliação nas sociedades de capitalismo central, ao mesmo tempo que operacionalizou seu entendimento como direito social a ser efetivado pelo Estado, fortaleceu a demanda por sua oferta estatal em países de economia periférica. A educação obrigatória em meados do século XX se inscreve na agenda de acordos multilaterais e passa a integrar políticas redistributivas instituídas com o fim da Segunda Guerra (HOBSBAWM, 1997; CURY, 2002).

Com esta perspectiva, estudantes e famílias concebem a escola como uma condição necessária à realização do projeto de uma sociedade justa e democrática, e, por

¹ Sobre a proposta de reorganização da rede estadual de ensino em 2015 e a luta de resistência dos estudantes ver os dossiês publicados nas Revistas Educação & Sociedade, vol. 37, n. 137 out./dez., 2016 e Educação Temática Digital (ETD), v. 19, números 1 e especial, jan./mar., 2017.

isso, **ocupar** representa uma expressão da legitimação desse legado. Posto que, a escola é pública (FERNANDES, 1966), ainda que formatada para e por grupo social minoritário.

Não é, pois, incomum considerar que quando superada a escassez da oferta (OLIVEIRA e ARAUJO, 2005) é a qualidade do que a escola oferece a setores sociais historicamente alijados de sua construção e do seu *modus operandi* que passa a alimentar as críticas à escola pública. Outra qualidade educativa será, necessariamente, exigida. (BEISIEGEL, 2006; SPOSITO, 2010)

A contradição entre o direito à escola e ao conhecimento e a impossibilidade do cumprimento de promessas de equalização social, por seu intermédio, aprofunda-se com a disseminação de reformas econômicas assentadas na diminuição dos gastos públicos e sustentadas por orientações liberais e conservadoras.

A despeito da dificuldade de uniformizar a maneira que vem assumindo a desestruturação do Estado e suas consequências políticas e ideológicas, a crítica à ineficácia do Estado de Bem-Estar Social é um dos aspectos passíveis de serem generalizados e identificados nos discursos e propostas que sustentam as teses liberais e conservadoras de superação desse modelo de Estado. (OFFE, 1994, p. 309).

Nesses termos, a Nova Gestão Pública, doravante denominada NGP, (LIMA, 2012) apresenta-se como uma proposta de reorganização do setor público com vistas a incidir sobre sua eficiência, por meio de mecanismos de responsabilização dos “prestadores de serviço”, de diminuição dos gastos com o setor público via alteração no papel desempenhado pelo Estado (ABRUCIO, 2007).

Em alguns contextos, a NGP tem sido adotada para atenuar uma agenda radical de privatização e de diminuição da estatura do Estado, enquanto em outros países essa é a primeira medida para a realização dessa mesma agenda (HOOD, 1995).

Considerando a segunda perspectiva indicada por Hood (1995), a tendência internacional de reconfiguração das forças produtivas, as reformas administrativas dos Estados Nacionais de cunho gerencialista e legitimadas em discursos de equilíbrio fiscal e de eficiência do setor público tem como exemplo os governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos (OFFE; LENHARDT, 1984).

Contraditoriamente, essa análise generaliza-se na sequência da Constituição Federal de 1988, a qual ainda que inacabada (FERNANDES, 1989), prevê a ampliação de direitos implicando o Estado nesta ampliação.

A NGP orienta o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) (SGUISSARDI; SILVA JÚNIOR, 1997; ADRIÃO, 2006) divulgado em 1995. Fundamentalmente, o PDRAE, implantado pela Emenda Constitucional (EC) nº 19 de 1998, introduz mecanismos da gestão privada em substituição ao que caracteriza como forma burocrática de funcionamento da gestão pública (ABRUCIO, 2007) e delega ao setor privado (lucrativo ou não lucrativo) a tarefa de ofertar serviços públicos, entre eles a educação obrigatória.

No plano das relações federativas, a configuração do país aumenta a pressão para uma tendência de organização e controle descentralizada (ARRETCHE, 2004), o que no caso brasileiro sempre está mais associado à desresponsabilização do Estado do que propriamente à descentralização política, colocando os entes federativos em disputa por recursos financeiros.

No plano econômico, a reforma do Estado visa acomodar os interesses das corporações privadas associadas ao capital financeiro, cuja preponderância na definição de agendas globais e transnacionais tem sido objeto de estudos em diferentes campos, mas que, fundamentalmente, incidem a favor da desregulamentação das relações capital-trabalho, da flexibilização de obstáculos ao livre comércio, tendo em vista gerar novas oportunidades de investimentos, via privatização de serviços públicos. (MORAES, 1996; DOWBOR, 2008)

Em síntese, a literatura produzida nos últimos 40 anos a respeito das alterações no “padrão” de intervenção estatal, tanto em estados considerados “protecionistas”, quanto nos “desenvolvimentistas” (DRAIBE, 1991, 1993; JUNQUILHO, 2002), convergem na indicação de dois elementos de reforma, mais diretamente associados ao tema desta investigação, quais sejam, a introdução de mecanismos de:

- 1- transferência da oferta de serviços públicos para o setor privado; e,
- 2- gestão assentada na NGP ou no gerencialismo.

A tendência em assumir essas posturas na área educacional, referendadas nas proposições da NGP, delineiam uma gama de ações que podem ser observadas em diferentes contextos educacionais locais (União, Estados e Municípios) (ADRIÃO E PERONI, 2005) e também nos mais diversos países (VERGER; NORMAND, 2015).

No Brasil, estudos indicam que as reformas educacionais nessa direção tiveram origem na segunda metade da década de 1990, por meio de alterações na gestão educacional de dois estados brasileiros, antecipando formulações que seriam implantadas

nacionalmente a partir da EC-1998: Minas Gerais (OLIVEIRA E DUARTE, 1997) e São Paulo (ADRIÃO, 2006). Na sequência, outros sistemas estaduais de educação deram início a reformas de mesma natureza com destaque para o Rio de Janeiro.

Essa primeira geração de reformas educacionais incidiu fundamentalmente no aparato administrativo dos sistemas públicos, ampliando a presença do setor privado como “parceiros”, introduzindo lógicas de *accountability*, principalmente por meio de testes standardizados, e descentralizando a oferta educativa pela municipalização e ou do conveniamento e alterando o papel dos diretores escolares, cuja nomenclatura é amplamente alterada, à época, para gestores.

Já no século XXI, a gestão dos sistemas educacionais passa a incorporar, ainda que de forma desigual, dado o modelo federativo brasileiro, (ARAUJO, 2010), elementos como a mudança do papel dos diretores escolares para empreendedores; a padronização curricular pautada em habilidades, competências e, mais recentemente, em atitudes socioemocionais; a quebra do conceito de carreira do magistério, em troca de mecanismos de incentivos pelo aumento da produtividade.

Por fim, assiste-se à transferência da responsabilidade pela oferta educacional, não apenas na forma de convênios (parcerias), mas por meio de contratos inspirados nos modelos de *charter schools*, compra dos chamados “sistemas privados de ensino”, no financiamento por bolsas (*vouchers*) ou na transferência da gestão educacional para organizações sociais (ADRIÃO, 2014; FREITAS, 2014).

Diferentemente da iniciativa de reorganização da rede estadual de educação, implantada em meados dos anos 1990 por meio da municipalização e da introdução de elementos da nova gestão pública, publicamente divulgados, e relacionados ao enxugamento da estrutura administrativa e diminuição de gastos, à introdução de mecanismos de aferição de desempenho escolar e competitividade entre escolas via testes e à indução a parcerias com o setor privado como mecanismo para a oferta educacional, (ADRIÃO, 2006; SOUZA, 2002), no ciclo mais recente de reorganização da rede, a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP) acoberta o processo de adensamento e fechamento de salas (redução de custos), focalizando, mais uma vez, a padronização no atendimento por meio de escolas de uma mesma etapa da educação básica.

JUSTIFICATIVA

O Estado de São Paulo tem a maior rede de ensino do país. Em 2016, havia em torno de 3,915 milhões de alunos nas diferentes etapas e modalidades de ensino: Educação Infantil, Ensinos Fundamental e Médio (nas modalidades regular, educação especial, Educação de Jovens e Adultos e profissionalizante), matriculados em cerca de 5.500 estabelecimentos, com pouco mais de 220 mil docentes, divididos em cargos efetivos, estáveis e contratados. A dimensão da rede e a importância do estado em termos econômicos e políticos nos leva a supor que, em alguma medida, as políticas educacionais elaboradas para a Rede Estadual de Ensino de São Paulo têm repercussões não apenas nos municípios paulistas, mas também na política educacional nacional.

Desde 1995, o estado tem sido governado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Assim, analisar a política educacional, num contexto de permanência de um mesmo partido à frente do governo por 23 anos, pode contribuir para uma melhor compreensão do desenvolvimento de projetos e programas educacionais que não teriam sofrido rupturas por mudança de orientação político-partidária. Contudo, caberá verificar se houve uma única matriz ideológica que orientou a política educacional e os projetos e programas desenvolvidos pela Secretaria de Estado da Educação (SEE-SP); ou se, mesmo sob um mesmo partido, a política educacional foi marcada por descontinuidades. No Quadro 1, encontram-se as informações sobre os governos, secretários de educação e o principal programa educacional desenvolvido em cada gestão.

Quadro 1. Governos, secretários de educação e programas educacionais nos últimos 23 anos na rede estadual paulista

GOVERNO	SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO	PROGRAMA
Mario Covas (1995-2000) Geraldo Alckmin (2001-2002)	Teresa Roserley Neubauer da Silva (1995-2002)	Escola de cara nova
Geraldo Alckmin (2003-2005) Cláudio Lembo (2006)	Gabriel Chalita (2003-2006)	Escola da Família
José Serra (2007-2010)	Maria Helena Guimarães de Castro (2007-2009)	São Paulo Faz Escola
Alberto Goldman (2010)	Maria Lúcia Vasconcelos (2009) Paulo Renato de Souza (2009-2010)	Mais Qualidade na Escola
Geraldo Alckmin (2011-2018)	Herman Voorwald (2011-2015) José Renato Nalini (2016-ATUAL)*	Educação: Compromisso de São Paulo

Fonte: ARELARO; JACOMINI; CARNEIRO, 2016, p. 1153.

* O Secretário deixou o cargo em 2/04/2018 e é nomeado João Cury Neto em 21/04/2018

O presente projeto caracteriza-se, portanto, pela análise de diferentes dimensões da política educacional em um período extenso, e visa contribuir para o avanço do conhecimento sobre a política educacional neste estado, que vem sendo estudada de forma parcial, concentrada em políticas pontuais, programas ou projetos específicos, e em períodos de tempo mais curtos, tipicamente abarcando uma ou duas gestões.

Desse modo, considerando uma série de trabalhos que estuda partes ou aspectos da política educacional do Estado de São Paulo, coloca-se a necessidade de suprir as lacunas existentes, por meio de estudos mais amplos e longitudinais, que envolvam o das políticas em períodos históricos longos, capazes de lançar luz à compreensão dos elementos que estruturam e dinamizam as propostas educacionais.

Para isso, é imprescindível a articulação de pesquisadores de diferentes instituições de ensino e com formações distintas, que possam somar suas experiências de pesquisa no desenvolvimento de um projeto mais robusto de análise de políticas públicas para a educação. Essa é a perspectiva do grupo envolvido no presente projeto.

REFERENCIAL TEÓRICO

A compreensão das políticas públicas e da forma como elas são concebidas, formuladas e executadas exige um entendimento anterior sobre o modo de operar do Estado. Isto significa dizer que a concepção que se tem de Estado orienta a análise das formas de ação estatal e do seu nível de intervenção na sociedade por meio das políticas públicas. Nessa perspectiva, entende-se que as relações entre Estado, no sentido restrito, e sociedade civil são determinantes nos processos de formulação e implementação de políticas, na medida em que condicionam o tipo de atuação estatal.

A expansão do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) após a Segunda Guerra Mundial na Europa Ocidental, a partir da formulação de políticas de corte keynesiano, possibilita a visualização de uma forte relação entre Estado, sociedade e economia, uma vez que as políticas são formuladas para atender às demandas sociais, ao mesmo tempo em que tais relações tornam mais permeáveis os interesses econômicos de sustentabilidade e equilíbrio do crescimento econômico.

O esgotamento dos condicionantes do modelo, a crise do Estado de Bem-Estar Social, caracterizada por demandas não satisfeitas, pelo reforço da cultura antiestatal, pelos limites à ação dos Estados Nacionais, entre outros aspectos, possibilitam o

entendimento do quanto a configuração do Estado interfere no direcionamento e no ritmo das mudanças na sociedade. Atualmente, exemplifica-se, a modificação das relações Estado-sociedade está tornando visível a construção de uma nova agenda: descentralização, estabelecimento de parcerias público-privadas, diferentes formas de privatização, fortalecimento dos conceitos de eficiência e eficácia, etc. A construção de um novo arcabouço de objetivos leva a uma modificação do desenho das políticas, ao mesmo tempo em que o *modus operandi* do Estado também se modifica.

A política social tem sido entendida como a forma pela qual o Estado realiza suas ações de modo a intervir na sociedade e a produzir alterações em seu interior. De acordo com Santos (1987, p. 34, grifo nosso) não é trivial lograr uma definição para a política social. Mais complexo ainda é obter a certeza de que as opções realizadas pelo Estado em termos de políticas sociais são as mais adequadas. Por isso, para o autor, toda escolha social reflete valores e opções éticas. A partir disso, ele define política social como: “toda política que ordene **escolhas trágicas** segundo um princípio de justiça consistente e coerente”. Não por acaso, a “escolha de uma política social, portanto, implica essencialmente a escolha de um princípio de justiça, consistente e coerente, cuja superioridade em relação a outros princípios possa ser demonstrada”.

A partir do que nos informa o referido autor, é possível trazer à tona alguns questionamentos: como o Estado faz suas “escolhas trágicas”, como decide quais itens da agenda política se concretizarão em política pública? Apesar da importância dessas questões, Lindblon (1981) pontua a dificuldade de apreender o processo decisório na sua totalidade, tendo em vista que não pode ser entendido apenas por elementos racionais, estáticos e ordenados.

Lindblon (1981) ainda destaca que, para a compreensão do processo decisório de um determinado programa ou política, a resposta a algumas questões torna-se imprescindível: (1) Quem decide? Quem são os decisores? Onde atuam? Quem são os atores dominantes? Há multiplicidade de atores? Qual o modelo de decisão existente, monocêntrico ou policêntrico? Há redes de políticas? (2) Como se decide? Quais as estratégias e características de quem decide? Tais características são mais racionais ou incrementais, reativas ou preventivas? Quais são as regras do jogo? Qual a dinâmica dos atores? Qual o grau de formalidade ou informalidade das regras do jogo?

As respostas a essas questões podem oferecer subsídios importantes para a caracterização do processo decisório, enquanto possibilitam a montagem da dinâmica de

articulação e interação entre os atores, além de estabelecerem o peso dessas atuações no formato das políticas públicas.

O mesmo autor ressalta a multiplicidade de atores que interferem no processo decisório. A discussão, por exemplo, das relações causais entre *policies* e *politics* situa-se no âmbito desses questionamentos: de um lado, defende-se a determinação das *policies* (políticas e programas) pelas *politics* (ideologias, arranjos políticos, preferências eleitorais, coalizões, etc.); de outro, que as *policies* determinam as *politics*, na medida em que a estrutura de uma política ou programa governamental determina a ação política.

Dessa forma, para compreender os caminhos da ação estatal, o modo de operar do Estado e o ato de “fazer” políticas públicas, tem-se buscado cada vez mais a identificação das agências e atores participantes do processo, os mecanismos e os critérios utilizados por eles, as inter-relações existentes, enfim, quais as variáveis que interferem no processo de tomada de decisão para a formulação e a implementação de políticas públicas. Como afirmam Ham e Hill, a respeito de estudos sobre resultados de políticas:

o que governos fazem envolve o todo da vida social, econômica e política, seja prática ou potencialmente. Políticas públicas são, autoevidentemente, não um campo estreito de investigação, embora analistas de políticas possam bem se concentrar apenas em áreas estreitas de todo o campo. Políticas públicas fazem coisas a economias e sociedades, de forma que, em última análise, qualquer teoria explicativa satisfatória de políticas públicas deve também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. (1998, p. 22)

Os modelos de causalidade entre as variáveis que interferem no processo (o meio social e político, os atores participantes, as agências implementadoras e as políticas – suas metas e objetivos) têm sido cada vez mais presentes.

A superação da visão tradicional que entendia a política como simples tradução do ato de decidir e executar, que concebia a fase de implementação como constituída por instrumentos típicos da teoria administrativa, e a fase da formulação como sendo constituída por elementos da teoria política, está associada igualmente à superação da ideia de que os sujeitos da ação governamental são somente os atores governamentais, excluindo-se os cidadãos.

No que se refere à implementação de políticas públicas, considera-se ser esta uma fase em que o processo decisório político tende a ser mais determinante na efetivação das políticas públicas. Isto significa conceber que a racionalidade do processo decisório reside

justamente nas negociações e mediações de interesses estabelecidos entre os grupos de atores.

O estudo das regras que constituem o jogo político, portanto, é imprescindível para a análise do processo decisório. A caracterização dos atores, os níveis de participação no processo decisório e de adesão à determinada política pública poderá indicar, por exemplo, o grau de democracia existente. As estratégias utilizadas e o nível de formalidade no processo decisório poderão, por exemplo, descrever o grau de legitimidade do processo decisório.

Assim, como pontua Thomas Dye, analisar políticas “é descobrir o que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isto faz” (1992, p. 1). Na visão do autor, todas as definições de análise de política, de fato, significam a mesma coisa – “a descrição e explicação das causas e consequências da ação do governo” (*ibid.*). Numa primeira leitura, esta definição parece descrever o objeto tanto da ciência política quanto da análise de políticas. Afinal, os cientistas políticos estão interessados nas causas e consequências da ação governamental e têm despendido esforços para descrever e explicar tal ação. Não obstante, conforme mostra Dye (1992), cientistas políticos têm se concentrado no exame das instituições e das estruturas de governo. Mais recentemente a ciência política deslocou-se do enfoque institucional para o comportamental. E, atualmente, a política pública ganhou relevância como objeto de análise para os cientistas políticos. O que distingue a análise de política em relação a muito do que se produz em ciência política, na interpretação do mesmo autor, é a preocupação dos analistas de políticas com o que o governo faz. Podemos ainda adicionar que a análise de política se distingue, também, pelo seu uso de conceitos de uma variedade de disciplinas diferentes.

Embora Dye enfatize o papel da análise de políticas no aumento do conhecimento da ação do governo, ele assinala que ela pode igualmente amparar elaboradores de política a “melhorar a qualidade das políticas públicas” (1992, p. 108). Nesse sentido, ele corrobora as visões de uma série de outros autores que argumentam que a análise de política é uma atividade tanto prescritiva quanto descritiva. Um dos fundadores da análise de política, Harold Lasswell (1951, p. 6), observa o crescimento de “uma orientação para a política” nas ciências sociais e em outras disciplinas. Isto encerra dois elementos: o desenvolvimento do conhecimento sobre o processo de políticas em si e a melhoria da informação disponível para os fazedores de política. O autor também descreve a orientação para a política como uma abordagem típica da ciência política, um termo

oriundo de Yehezkel Dror para se referir “à contribuição do conhecimento sistemático, da racionalidade estruturada e da criatividade organizada para melhor elaborar as políticas” (1999, p. 9). Como Lasswell, Dror mantém grandes esperanças em relação à contribuição que o estudioso da análise de políticas pode trazer à melhoria do processo de elaboração política e ao alívio de problemas sociais. Assim, enquanto Lasswell sustenta que o pesquisador de análise de políticas deveria se concentrar nos “problemas fundamentais do homem na sociedade” (1951, p. 8) e procurar ajudar na “efetivação da dignidade humana na teoria e na prática” (1951, p. 15), Dror afirma que “as ciências voltadas à política são essenciais à melhoria da condição humana e, de fato, à contenção de catástrofes” (1999, p. 9).

A orientação prescritiva da análise de política é também enfatizada por Aaron Wildavsky (1979), apesar da notável modéstia de suas asserções. Ele rejeita a possibilidade de se obter a uma única definição de análise sobre ela. Em vez disso, destaca as suas principais características, prestando particular atenção à análise de política enquanto atividade centrada em problemas. Isto é, a análise toma como objeto de estudo os problemas enfrentados por fazedores de políticas e visa mitigá-los mediante um processo baseado na criatividade, na imaginação e no profissionalismo.

Na visão de Wildavsky (1979), os problemas muitas vezes não são exatamente resolvidos, mas postergados ou “engavetados”. Dada a intratabilidade de abundantes problemas sociais, o papel da análise é encontrar aqueles cujas soluções podem ser tentadas. Se o analista for capaz de redefinir problemas de forma a tornar alguma melhoria possível, então isto já é tanto quanto pode ser esperado.

Por muito tempo, a maior contribuição de Lindblom (1979) para a análise de política foi amplamente reconhecida por seu trabalho sobre o incrementalismo. A crítica deste autor à racionalidade compreensiva como método de tomada de decisões e a sua exposição sobre a tentativa-e-erro como uma alternativa preferível constituem comentário clássico sobre o processo de tomada de decisões. Mais tarde, o mesmo autor voltou sua atenção ao exame do papel do Estado na sociedade contemporânea, situando a tese incrementalista inscrita em um contexto mais amplo. Especificamente, ele indica o poder de grandes corporações nas sociedades ocidentais industrializadas e sua capacidade em bloquear mudanças de amplo alcance. Desta forma, sugere como políticas (*politics*) incrementais estão relacionadas a tipos particulares de arranjos sociais, econômicos e políticos.

O adequado balanço entre a perspectiva incrementalista e as mudanças em grande escala, relevantes para o nosso estudo, é oferecido pela Teoria do Equilíbrio Pontuado, que na forma desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993) vem complementar a teoria e o modelo analítico incremental.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado não é, em si, um modelo de decisão, como ocorre com o método incremental, já que a sua proposição vai além da questão decisória, ao contemplar também o tratamento das informações consideradas relevantes pelos decisores, com o intuito de identificar as causas e os contextos em que ocorrem rupturas (pontuações) na política pública. Ao articular incrementalismo e pontuação, nos níveis do sistema e dos subsistemas políticos, a teoria apresenta uma perspectiva mais sofisticada do que a ideia dos múltiplos fluxos, desenvolvida por Kingdon nos anos 1980. Enquanto este aplica seu modelo à análise da formação de agendas (Kingdon, 1984), True, Baumgartner e Jones (2007) ampliam a reflexão sobre a dinâmica institucional (CAPELLA, 2006).

Os autores da referida Teoria reconhecem a necessidade de avançar nos estudos que focalizam apenas a macropolítica, agora considerando múltiplos sistemas. Além disso, propõem mecanismos que permitem a análise tanto de períodos de estabilidade como daqueles em que ocorrem mudanças rápidas no processo de formulação de políticas públicas.² Para capturar esses dois momentos, True, Baumgartner e Jones (2007) apresentam uma perspectiva de análise de longo prazo, considerando que para a investigação no campo da política é necessário desvelar a dinâmica fundamental de estabilidade e de pontuações. Nas análises de tempo curto, argumentam, não é possível identificar todos os aspectos que resultam (ou não) em mudanças, chegando-se à conclusão comum de que as políticas são incrementais. Consequentemente, com o modelo apresentado é possível, em longos períodos de estabilidade, identificar os pontos em que as políticas se processam de forma lenta, incremental e linear; mas também observar interrupções por momentos de rápida mudança.

Esta será a forma de análise das políticas públicas para a educação paulista a ser utilizada na presente pesquisa, com o exame detalhado de questões específicas combinado

² No que diz respeito às instituições, também avançando na teoria de Kingdon (1984), Baumgartner e Jones (1993) partem da premissa que há um “sistema” (macropolítica) no qual os líderes governamentais se ocupam de questões gerais e que delegam autoridade para agentes governamentais, em “subsistemas” políticos, mas que ambos atuam de forma paralela, e, assim, algumas questões permanecem nos subsistemas, formados por comunidades de especialistas, enquanto outras acabam por integrar a macropolítica, promovendo mudanças na agenda governamental.

a uma análise do papel do Estado. Era provavelmente um trabalho deste tipo que Lasswell (1951) tinha em mente ao enfatizar que a orientação para a política deveria examinar questões maiores e fundamentais antes de problemas relacionados a tópicos do momento. A perspectiva analítica de Baumgartner e Jones (1993), nesse sentido, oferece uma adequada ligação entre o ferramental analítico para investigar dinâmicas específicas e decisões da macropolítica.

PROBLEMA DE PESQUISA

Considerando as mudanças e permanências da política educacional na rede estadual paulista, este projeto organiza um conjunto de dimensões que caracteriza a estrutura e o funcionamento desta rede de ensino nos últimos 23 anos, e propõe analisar a política e as práticas em termos de formulação, implementação e resultados, com base na seguinte questão de pesquisa: **quais foram as orientações da política educacional paulista expressas nas reformas, programas e projetos, considerando as finalidades, a vigência e as resistências?**

É propósito deste projeto construir uma análise interdisciplinar sobre o conjunto das práticas e das políticas instituídas na rede estadual paulista e suas inter-relações, o que reiteradamente se torna difícil a partir de pesquisas que focalizam apenas um programa, projeto, etapa ou modalidade de ensino. Busca-se investigar os pontos de continuidade, descontinuidade e as rupturas entre os governos no período de 23 anos e apreender os elementos que possam explicá-las. Um dos pontos de descontinuidade ou continuidade a ser investigado, como hipótese deste trabalho, diz respeito a possíveis relações entre a primeira reorganização da rede estadual paulista, realizada em 1995 e a tentativa de reorganização de 2015.

OBJETIVOS

Objetivo geral

Analisar as políticas educacionais do Estado de São Paulo no período de 1995 a 2018 com base no conjunto de ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado da Educação, visando compreender as finalidades e vigência das políticas, bem como as resistências que suscitam.

Objetivos específicos

Os objetivos específicos estão relacionados às diferentes dimensões da política educacional paulista que serão analisadas neste projeto:

- Investigar a configuração da gestão da escola e do sistema de ensino, com base no princípio constitucional da gestão democrática;
- Analisar a demanda escolar das etapas e modalidades da educação, com base na dinâmica demográfica e em articulação com a dimensão espacial das políticas educacionais na rede estadual de São Paulo;
- Examinar as continuidades e descontinuidades relativas à conformação das relações entre o governo paulista e o setor privado para o atendimento educacional;
- Identificar e analisar os diferentes sujeitos sociais implicados na formulação, na implementação e nos resultados das políticas educacionais;
- Avaliar a estrutura de financiamento da educação básica no Estado de São Paulo e a evolução da receita e das despesas no período estudado.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de pesquisa quali-quantitativa por envolver análises estatísticas (indicadores sociais e educacionais) e pesquisa de campo, com estudo de fontes documentais, textuais e realização de entrevistas, conforme explicita-se a seguir.

Serão analisadas as séries históricas concernentes aos dados de matrícula, escolas, salas de aula, quantidade professor-estudante, evasão, reprovação, número de professores e dinâmica demográfica, com vistas a compreender a dinâmica de acesso, permanência, desempenho escolar e qualidade do ensino na rede estadual, disponíveis em fontes primárias.

O estudo documental e bibliográfico, igualmente será efetuado, relativo à legislação educacional nacional e estadual, aos projetos e propostas educativas implementadas na rede e à produção acadêmica sobre a política educacional no Estado de São Paulo. De acordo com Lakatos e Marconi (2001, p. 43), a pesquisa “divide-se em pesquisa documental (ou fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias)”. Assim, além dos documentos, nossas fontes primárias, será consultada bibliografia sobre a política educacional na rede estadual paulista, disponível em acervos digitais.

Para efeito de investigar as comunidades nas relações entre o governo, e mais claramente a SEE, e o setor privado procederemos à atualização de mapa de rede desenvolvido por Adrião e Garcia (2015), por meio da pesquisa em *sites* institucionais.

O caráter qualitativo da presente pesquisa reside fundamentalmente em conhecer o objeto de análise pela perspectiva dos atores sociais envolvidos no fenômeno. Vislumbra-se, assim, abarcar visões das diferentes formas de inserção na dinâmica que envolve a política educacional. Essa etapa do estudo se consolidará via realização de entrevistas, junto a representantes da SEE-SP, diretorias regionais, diretores de escolas, professores, estudantes, familiares e responsáveis pelos estudantes. Selecionados com base na contribuição dos sujeitos à pesquisa, em função de sua atuação na educação paulista, e disponibilidade para participar das entrevistas, atentando para a ética na pesquisa.

Entendemos que, com esse procedimento, serão obtidos dados diretos e indiretos referentes à política educacional com base na experiência, na compreensão e na opinião de sujeitos com diferentes papéis e tipos de envolvimento com a rede estadual de ensino. Essa técnica de coleta de dados é amparada nos fundamentos da história oral, e permite captar, registrar e analisar os dados considerando as reações dos entrevistados frente aos problemas e à percepção de suas opções e posicionamentos (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

Os dados serão coletados e analisados com base nos pressupostos da análise de políticas públicas que consideram as relações de determinada política ou programa com os arranjos sociais, econômicos e políticos mais gerais, conforme proposto por Lasswell (1951).

RESULTADOS ESPERADOS

A realização deste projeto permitirá a consolidação de um grupo de pesquisadores que vem atuando na Rede Escola Pública e Universidade (REPU) desde 2016, com o objetivo comum de produzir conhecimento sobre a educação pública no Estado de São Paulo em diálogo com as escolas de educação básica. Participam da REPU professores da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade de Campinas (Unicamp), da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), da Universidade Federal do ABC (UFABC) e do Instituto Federal de São Paulo (IFSP), além de professores da rede estadual paulista.

O grupo de pesquisadores produziu, no marco dos estudos realizados na REPU, quatro artigos para o dossiê “Políticas educacionais e a resistência estudantil”, publicado na revista *Educação & Sociedade* (v. 37, n. 137, 2016), e três para o dossiê “(Des)ocupar é resistir?”, da Revista *Educação Temática Digital* (ETD) (v. 19, n. especial, 2017). Além das publicações, a REPU organizou dois eventos locais no ano de 2016, um realizado na Unifesp, no primeiro semestre, e outro na USP, no segundo semestre. No primeiro semestre de 2017 foi realizado na UFABC o “I Encontro Internacional da Rede Escola Pública e Universidade – Reformas de Ensino e Movimentos de Resistência: Diálogos entre Brasil e América Latina”, com participação de professores universitários e da educação básica, de estudantes e familiares de vários estados brasileiros, além de convidados de países da América Latina³.

Ao final da pesquisa, teremos produzido um conjunto de conhecimento sobre as políticas educacionais da SEE-SP que contribuirá para compreensão teórico-prática das políticas públicas de educação numa perspectiva crítica. Esse conhecimento, na forma de relatórios, artigos científicos, textos de divulgação e livros, poderá ser útil aos professores da educação básica, no sentido de ajudar na qualificação de suas atuações e demandas; aos pesquisadores e estudantes de graduação e pós-graduação, à medida que sistematizará e analisará um longo período da política educacional da rede estadual sob várias dimensões, constituindo referencial para novas pesquisas; ao poder público, para orientar a elaboração das agendas políticas; e às entidades sindicais e político-organizativas da educação, para a disputa da agenda política.

DESAFIOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS DA PESQUISA

O principal desafio deste projeto é produzir conhecimento sobre as políticas educacionais do Estado de São Paulo ao longo de 23 anos, considerando os múltiplos aspectos das propostas educacionais implementadas no período. A articulação das diversas dimensões pesquisadas numa elaboração única sobre a política educacional deste estado resultará numa produção inédita de análise de políticas públicas na área de educação, envolvendo um longo período e o conjunto das políticas educacionais nele implementado.

A composição do grupo de pesquisa, por congregar profissionais de diferentes áreas de formação e com experiências em pesquisas de políticas públicas, especialmente

³ Anais do evento disponível em: <https://doity.com.br/iii-encontro-repu>

na área da educação, é um primeiro e importante elemento para a viabilidade de um projeto dessa envergadura. Também contribui para o bom desempenho da equipe o fato de esta contar com a reunião de experientes e jovens pesquisadores, com ampla disponibilidade para as atividades de pesquisa, combinando-se, dessa forma, experiência e vigor acadêmicos.

Além dos professores universitários, teremos a participação de estudantes de graduação, iniciação científica, mestrado e doutorado que desenvolverão estudos derivados e concomitantes à presente pesquisa.

CRONOGRAMA

PERÍODO ATIVIDADE	2018	2018-2019	2019		2019-2020	2020
	AGO-OUT	NOV-FEV	MAR-JUN	JUL-OUT	NOV-FEV	MAR-JUL
Revisão da literatura						
Estudo da legislação nacional e estadual						
Coleta e análise dos dados quantitativos						
Entrevistas semiestruturadas						
Elaboração de artigos com dados parciais						
Apresentação de resultados em eventos						
Elaboração do relatório final						

DISSEMINAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

Além da divulgação dos resultados da pesquisa por meio dos instrumentos acadêmicos, considerando a proximidade e diálogo da REPU com os professores da educação básica, serão realizados seminários para socialização e avaliação crítica do desenvolvimento da pesquisa, das análises e resultados. Com isso, pretendemos que o

conhecimento sobre as políticas públicas de educação seja acessado e debatido por aqueles que fazem a educação paulista no cotidiano das escolas. A produção de textos de divulgação na imprensa, que já têm sido utilizados pela REPU na disseminação de achados de pesquisa anteriores, também constituirão canal de ampliação do alcance para os resultados da presente investigação.

Também buscaremos debater os resultados obtidos com: a) SEE-SP, por meio de suas diferentes instâncias, tendo em vista que o conhecimento de análise de política pública produzido nas universidades pode contribuir à qualificação do debate das políticas educacionais no âmbito do poder público; e, b) entidades sindicais e movimentos sociais da educação, tanto na perspectiva das reivindicações trabalhistas quanto da disputa no estabelecimento da agenda de políticas públicas para a educação.

Os resultados da pesquisa também serão apresentados na forma de publicações (ensaios, artigos, capítulos, livros, textos de divulgação etc.) e dossiês de dados (notas técnicas, bases de dados, quadros, mapas, etc.) disponibilizados na página *web* da REPU.

OUTROS APOIOS

A pesquisa terá o apoio de seis instituições de Ensino Superior públicas do Estado de São Paulo (USP, Unicamp, UFSCar, Unifesp, UFABC e IFSP).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007.

ADRIÃO, T. Escolas charters nos EUA: contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da educação pública. *Educação e Filosofia*, 2014.

_____. *Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.) *O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade*. São Paulo, Xamã, 2005.

ARAUJO, G. C. de. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. *Educação e Pesquisa*, (USP. Impresso), v. 36, p. 389-402, 2010.

ARELARO, L. R.; JACOMINI, M. A.; CARNEIRO, S. R. G. Limitações da participação e gestão “democrática” na rede estadual paulista. *Educação & Sociedade*, Campinas/SP, v. 37, n. 137, p. 1143-1158, 2016.

- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun., 2004.
- BEISIEGEL, C. de R. *A qualidade do ensino na escola pública*. Brasília: Líber Livros, 2006.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago / London: The University of Chicago Press, 1993.
- BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora, 1994. p. 43-51.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.
- CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.
- DOWBOR, L. A crise financeira sem mistérios: convergência dos dramas econômicos, sociais e ambientais. *Economia Global e Gestão*, Lisboa v. 13, n. 3, dez., 2008.
- DRAIBE, S. M. *O Sistema de proteção social no Brasil*. Campinas: Unicamp / NEPP, 1991.
- _____. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista da USP*. São Paulo, 1993. n.17.
- DROR, Y. *A capacidade para governar: Informe ao Clube de Roma*. São Paulo: Fundap, 1999.
- DYE, T. R. *Understanding Public Policy*. 7th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1992.
- FERNANDES, F. *Educação e sociedade no Brasil*. São Paulo: Dominus / Edusp, 1966.
- _____. *A Constituição Inacabada: vias históricas e significado político*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.
- FREITAS, L. C. de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, Dec., 2014.
- HAM, C.; HILL, M. *Policy Process in the Modern State*. New York: Prentice Hall, 1998.
- HOBBSAWM, E. *A era dos extremos. O breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- HOOD, C. The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting Organizations and Society*, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.
- JUNQUILHO, G. S. Reforma gerencial o “gerente caboclo” frente aos desafios da reforma do Estado no Brasil. CONGRESO INTERNACIONL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 2002, Lisboa. Anais... Portugal, 2002, p. 1-23.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, MA: Little-Brown, 1984.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, A. *Metodologia do trabalho científico: Procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LASSWELL, H. D. *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Redwood City, CA: Stanford University Press, 1951.

LIMA, L. C. Elementos de hiperburocratização da administração educacional. In: LUCENA, C. e SILVA JÚNIOR, J. R. (Orgs.). *Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais* São Paulo: Xamã, 2012, p.129-158.

LINDBLOM, C. E. *Política e mercados: Os sistemas políticos e econômicos do mundo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

_____. E. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora UnB, 1981.

MORAES, R. C. C. de. O liberalismo clássico, o mercado e a intervenção estatal. *Educação & Sociedade*, n.57/especial, Dez/1996, ano XVII. P. 709-725.

OFFE, C.; LENHARDT, G. Teoria do Estado e Política Social: Tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 10-55.

OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. Política e administração da educação: um estudo de algumas reformas recentes implementadas no Estado de Minas Gerais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 58, p. 123-141, jul., 1997.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, abr., 2005.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: A política social na ordem brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SAVIANI, D. *Escola e democracia*. 39ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SGUISSARDI, V.; SILVA JÚNIOR, J. R. Reforma do Estado e reforma da educação superior no Brasil. In: SGUISSARDI, V. (org.) *Avaliação universitária em questão: Reformas do Estado e da educação superior*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. p. 7-41.

SOUZA, A. N. A racionalidade econômica na política educacional em São Paulo. *Pro-Posições*, Campinas/SP, v. 13, n. 1, p. 105-130, 2002.

SMITH, A. *Riqueza das nações*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

SPOSITO, M. P. *A Ilusão Fecunda: a luta por educação nos movimentos populares*. 2. ed. SAO PAULO: EDUSP/HUCITEC, 2010.

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: SABATIER, P. A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 155-187.

VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva Gestión Pública y Educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, Campinas/SP, v. 36, n. 132, p. 573-840, 2015.

WILDAVSKY, A. B. *The policy cycle*. Beverly Hills, CA: Sage/Learning Matters, 1979.