UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
CAMPUS DE MARÍLIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

RENATO KENDY HIDAKA

AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS DOS GOVERNOS COVAS E ALCKMIN (1995-2006) E O MOVIMENTO SINDICAL DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Marília
2012

RENATO KENDY HIDAKA

AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS DOS GOVERNOS COVAS E ALCKMIN (1995-2006) E O MOVIMENTO SINDICAL DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP - campus de Marília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Dr. Jair Pinheiro

Financiamento: FAPESP

Marília
2012

Ficha catalográfica elaborada pelo
Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação – UNESP – Campus de Marília

Hidaka, Renato Kendy.
H632p As políticas neoliberais dos Governos Covas e Alckmin (1995-2006) e o movimento sindical dos professores do ensino oficial do Estado de São Paulo / Renato Kendy Hidaka. – Marília, 2012.
150 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2012.
Bibliografia: f. 130-150
Orientador: Jair Pinheiro

1.Movimento sindical – Professores – São Paulo (Estado) 2. Política educacional – Governo Covas e Alckmin (1995-2006) 3.Neoliberalismo. 4. APEOESP. I. Autor. II. Título.

CDD 331.8809816

RENATO KENDY HIDAKA

AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS DOS GOVERNOS COVAS E ALCKMIN (1995-2006) E O MOVIMENTO SINDICAL DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP - campus de Marília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Dr. Jair Pinheiro

Banca Examinadora:

_____
Dr. Jair Pinheiro
Universidade Estadual Paulista - UNESP

_____
Drª. Maria Valéria Barbosa
Universidade Estadual Paulista - UNESP

_____
Drª. Patrícia Vieira Trópia
Universidade Federal de Uberlândia - UFU

Suplentes:

Dr. Fábio Cazuo Okada
Universidade Estadual Paulista – UNESP

Dr. Amarílio Ferreira Jr.
Universidade Federal de São Carlos – UFSCar

Marília, 16 de março de 2012.

AGRADECIMENTOS

Deixo registrado aqui os meus agradecimentos a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

Aos meus pais, Arthur e Malu, e ao meu irmão, Ricardo, pelo apoio incondicional a maioria das escolhas que fiz na vida, entre elas a decisão de fazer o curso de Ciências Sociais em Marília. O suporte emocional e material que me deram ao longo de minha trajetória acadêmica foi essencial para que eu pudesse concluir, agora, mais uma etapa dessa trajetória.

À Aline, pelo carinho, dedicação e compreensão. Sua presença diária, dividindo comigo momentos de alegria e dificuldade, me proporcionaram o equilíbrio necessário para que eu desse conta de redigir o trabalho.

A todos os professores do curso de Ciências Sociais da UNESP de Marília, em especial à Fátima, à Lúcia, ao Paulo Cunha, ao Del Roio, ao Corsi, ao Sinésio e ao Odair, pela contribuição decisiva que deram ao meu aprendizado na graduação.

A todos os funcionários da UNESP de Marília - que, por sinal, sempre foram muito atenciosos comigo. Dou um destaque especial à Ilma e à Luzinete, ex-funcionárias da biblioteca, ao Renato e à Silvia, do escritório de pesquisa, e à Tatiana, da seção de Pós-graduação. As duas primeiras pelo auxilio que me deram na formatação do trabalho. Os dois seguintes pelo auxílio nos assuntos relacionados à bolsa de pesquisa e a última, nas questões burocráticas da pós-graduação.

Ao pessoal da APEOESP, sede central, principalmente à Edenilde e à Ana, da seção de imprensa, que colocaram a minha disposição parte dos documentos constantes no arquivo de imprensa da APEOESP, utilizado aqui como importante fonte de pesquisa.

Ao pessoal da subsede da APEOESP em Marília, mormente à Carmen, ao Juvenal e à dona Antônia, pelas conversas e entrevistas, úteis como fontes de informação e esclarecimento.

Ao pessoal da *Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação* (ASTE), que tive a oportunidade de conhecer graças a minha participação no *III Seminário Internacional da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação*, realizado entre os dias 18, 19 e 20 de abril de 2011, na UERJ. Refiro-me, sobretudo, ao professor Carlos Bauer, ao Cássio, ao Alessandro e ao Ricardo Pires.

Aos meus amigos de São Paulo, Thiago André, Thiago Hatiro e Henrique, e aos amigos que fiz em Marília, Rodrigo Moreira, Mayra, André, Fernando, Rodrigo Alves, Júlio, Henrique Bomfim e Gabriel, pelo afeto e companheirismo de todas as horas.

À Kele, pelo incentivo que me deu desde o início de minha graduação e por tudo que me ensinou nesse percurso.

Ao pessoal do Núcleo de Ensino da UNESP de Marília, sobretudo à professora Sueli Guadelupe de Lima Mendonça, pela oportunidade que me deu de participar do projeto *Ciências Sociais na Escola*, oportunidade esta que foi extremamente relevante para a minha formação como educador.

Ao pessoal do *Programa de Educação de Jovens e Adultos* (PEJA), principalmente ao professor José Carlos Miguel. Participar do PEJA foi uma das experiências mais prazerosas que tive na universidade.

Ao pessoal do cursinho *Nós por Nós*, Neto, Matheus, Hermes, Caio, Rodrigo, Isa... por dividirem comigo a experiência única de construir um projeto de extensão alternativo.

Ao pessoal do grupo de estudos *Trabalho e Capital na Cidade* e ao pessoal do grupo de estudos sobre *Teoria da História em Althusser*, pelas discussões e aprendizado que estão substancialmente presentes na dissertação.

À professora Laurita Fernandes Fassoni e ao professor Amarílio Ferreira Jr. pela atenção para comigo. Ao professor Amarílio sou grato também pela gentileza de ter aceitado fazer parte de minha banca de defesa como suplente.

Ao professor Fábio Kazuo Ocada, que participou da banca de qualificação, dando diversas sugestões relevantes ao trabalho.

À professora Patrícia Vieira Trópia, por ter gentilmente aceitado compor a banca de defesa, contribuindo com importantes observações ao texto final. Agradeço-lhe, ademais, pela generosidade para com a minha pessoa. Registre-se aqui que foi uma honra e um prazer tê-la na banca.

À professora Maria Valéria Barbosa, que participou da banca de qualificação e da banca de defesa. A esta, minha gratidão se deve não só às sugestões dadas, mas também ao incentivo desde o período em que cursei a licenciatura. Foi ela quem disponibilizou parte do material que utilizei no início da pesquisa, que inclui, entre outras coisas, o seu próprio trabalho de doutoramento.

Ao meu orientador, Jair Pinheiro, exemplo de professor e pesquisador. Sem saber como exprimir minha gratidão, digo apenas que, sem a sua orientação desde os tempos de graduação, certamente este trabalho não teria sido possível.

Finalmente, agradeço à *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo* (FAPESP), pela concessão da bolsa, fundamental para a realização desta pesquisa.

"Quando, por conseguinte, apliquei o ânimo à política, não pretendi demonstrar com razões certas e indubitáveis, ou deduzir da própria condição da natureza humana, algo que seja novo ou jamais ouvido, mas só aquilo que mais de acordo está com a prática. E, para investigar aquilo que respeita a esta ciência [...], procurei escrupulosamente não rir, não chorar, nem detestar as ações humanas, mas entendê-las."

Baruch de Espinosa

RESUMO

Este trabalho analisa a relação entre o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP) e a política educacional paulista implementada entre os anos de 1995 a 2006, quando o estado de São Paulo foi governado por Mário Covas, nos seis primeiros anos, e Geraldo Alckmin, nos seis anos seguintes, ambos do PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira. Considerando que durante esses governos o sistema educacional público foi objeto de amplas reformas, este estudo procura examinar, mais precisamente: 1) quais foram as diretrizes político-ideológicas e quais as principais medidas implementadas nesse período, 2) os impactos dessas medidas na ação sindical da APEOESP e 3) a forma com que esse movimento influenciou, ou não, a formulação e implementação dessas políticas. Através da articulação entre teoria e pesquisa empírica, tenta-se demonstrar aqui os fundamentos das convergências e conflitos entre a política educacional implementada pela SEE-SP e o sindicalismo propositivo adotado pela APEOESP.

Palavras-chave: APEOESP. Sindicalismo docente. Política educacional. Neoliberalismo.

ABSTRACT

This work analyses the relationship between the Official State Teachers Syndicate of São Paulo (APEOESP) and the paulista educational politic implemented during 1995 to 2006 period, when were in the São Paulo State Government direction, Mário Covas, in the first six years, and Geraldo Alckmin, in the six followed years, both from PSDB – Brazilian Social Democracy Party. Considering that during these periods the public system of education was object of wide reforms, this study examine, more precisely: 1) which were the politic-ideological directrix and which measures were implemented in this period, 2) the impacts of these measures on APEOESP syndical action and 3) the form with this movement influenced, or not, the formulation and implementation of these politics. Through the articulation between theory and empiric research, tries to demonstrate here the fundaments of convergences and conflicts between the educational policy implemented by SEE-SP and the proposetive syndicalism adopted by APEOESP.

Keywords: APEOESP. Teacher's syndicalism. Educational Policy. Neoliberalism.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Situação funcional dos professores da rede estadual – janeiro/2007 51
Tabela 2 - Salários no estado de São Paulo.....52
Tabela 3 - Sindicatos na administração pública 53
Tabela 4 - Crescimento da APEOESP 56
Tabela 5 - Projeto de reorganização da rede estadual.....85
Tabela 6 - Evolução pela via-não acadêmica da classe docente - PEBI e PEBII.....96

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Percurso dos alunos no projeto classes de aceleração 89
Quadro 2 - Mudança na composição da jornada comparação lei 444/85 e 836/97 92
Quadro 3 - Fator atualização 93
Quadro 4 - Fator aperfeiçoamento 94
Quadro 5 - Fator produção profissional 95
Quadro 6 - Posicionamento da APEOESP em relação à municipalização 110
Quadro 7 – Greves da APEOESP (1978-2005).....124
Quadro 8 - APEOESP em relação à política educacional paulista 126

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução das matrículas: Ensino Fundamental Participação do estado e municípios 1996-2006.....87
Gráfico 2 - Distribuição da participação dos cargos PEB I e II Estado de São Paulo 1998-2007 112
Gráfico 3 - Evolução do salário real 127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT - Admitido em Caráter Temporário
AFUSE - Associação dos Funcionários e Servidores do Estado de São Paulo
ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANFOPE – Associação Nacional de Formação dos profissionais em Educação
ANPAE – Associação Nacional dos Profissionais de Administração Educacional
APEOESP - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
APM - Associação de Pais e Mestres
ATPCE - Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional
BIRD - Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEDI - Centro Ecumênico de Documentação e Investigação
CEDES - Centro de Estudos Educação & Sociedade
CEE - Conselho Estadual da Educação
CEI - Coordenadoria de Ensino do Interior
CENP - Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas
CER - Conselho Estadual de Representantes
CME - Conselho Municipal de Educação
CNE - Conselho Nacional de Educação
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.
COGSP - Coordenadoria da Região Metropolitana da Grande São Paulo
CONSED - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
CPEU - Comissão Pró-Entidade Única
CPP - Centro do Professorado Paulista
CRR - Conselho Regional de Representantes
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DE - Diretoria de Ensino
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
DOE - Diário Oficial do Estado de São Paulo
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
FCC - Fundação Carlos Chagas
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNE - Fórum Nacional de Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

GAT - Grupo de Apoio Técnico

HTPC - Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo

INEP - Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos

LC - Lei Complementar

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MEB - Movimento de Educação de Base

MEC - Ministério da Educação

MOAP - Movimento de Oposição Aberta de Professores

MUP - Movimento de União de Professores

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

OFA - Ocupante de Função Atividade

ONG - Organização Não Governamental

OSI - Organização Socialista Internacionalista

PAPEM - Programa de Ação e Parceria Estado e Município

PC do B - Partido Comunista do Brasil

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PCN - Parâmetros Curriculares Nacionais

PCO - Partido da Causa Operária

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PDV - Programa de Demissão Voluntária

PEB I - Professor de Educação Básica I

PEB II - Professor de Educação Básica II

PEC - Programa de Educação Continuada

PFL - Partido da Frente Liberal

PIB - Produto Interno Bruto

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNE - Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro.

RE - Representante de Escola

RR - Reuniões de Representantes

SAM - Serviço de Administração e Modernização do Serviço Público do Estado

SARESP - Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

SEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica.

SEE - Secretaria da Educação do Estado de São Paulo

SNE - Sistema Nacional de Educação

TPOR - Tendência pelo Partido Operário Revolucionário

UDEMO - Sindicato dos Diretores e Especialistas do Magistério Oficial

UNE - União Nacional dos Estudantes

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....18

CAPÍTULO 1.....20
EXPLICITAÇÃO DOS CONCEITOS QUE POSSIBILITEM ANALISAR A RELAÇÃO ENTRE ESTADO BURGUÊS, POLÍTICA SOCIAL E MOVIMENTO SINDICAL NO INTERIOR DE UMA FORMAÇÃO SOCIAL CAPITALISTA
1.1 *Problemática teórica da pesquisa*.....20
1.2 *Concepção de Estado capitalista*.....26

CAPÍTULO 2.....32
O SINDICALISMO DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
2.1 *Sindicalismo como forma da luta de classes*.....32
2.2 *O sindicato dos professores da rede pública: um sindicato de classe média*.....36
2.3 *Particularidade do sindicalismo no setor público*..... 40
2.4 *APEOESP: um sindicato de classe média localizado no setor público do estado de São Paulo composto por profissionais da educação*.....49

CAPÍTULO 3.....68
AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO E A LUTA DOS PROFESSORES NA CONJUNTURA NEOLIBERAL: OS GOVERNOS COVAS E ALCKMIN (1995-2006)
3.1 *Política neoliberal no Brasil*.....68
3.2 *As diretrizes educacionais e as reformas na educação publica implementadas pelos governos Covas e Alckmin*..... 75
3.2.1 – Extinção das Divisões Regionais de Ensino.....83
3.2.2 – Cadastramento dos Alunos.....83
3.2.3 – Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual.....84
3.2.4 – Municipalização.....86
3.2.5 – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo.....87
3.2.6 – Classes de Aceleração.....88
3.2.7 – Escola nas Férias.....89
3.2.8 – Progressão Continuada.....90
3.2.9 – Plano de Carreira.....91
3.2.10 – Reorganização Curricular.....96
3.2.11 – Normas Regimentais para as Escolas Estaduais.....96
3.2.12 - Programas Especiais de Formação Pedagógica.....97
3.2.13 – Bônus Gestão.....98
3.2.14 – Bônus Mérito.....98
3.3 *O posicionamento da APEOESP frente à reforma educacional do estado de São Paulo*.....99

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....128

REFERÊNCIAS.....130

INTRODUÇÃO

Este texto que ora apresento para apreciação da banca de defesa de minha dissertação, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação da UNESP – campus de Marília, corresponde ao resultado final da pesquisa intitulada *As políticas neoliberais dos governos Covas e Alckmin (1995-2006) e o movimento sindical dos professores do ensino oficial do Estado de São Paulo*.

Esta pesquisa, que contou com o financiamento da *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo*, tem como objetivo analisar a relação entre o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP) e as políticas educacionais no período de 1995 a 2006, quando administraram o estado de São Paulo, Mário Covas, nos seis primeiros anos, e Geraldo Alckmin, nos seis anos seguintes, ambos do PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira. Tendo em vista que durante esses governos o sistema educacional público paulista foi objeto de amplas reformas, este estudo procura examinar, mais precisamente: 1) quais foram as diretrizes político-ideológicas e quais as principais medidas implementadas no período, 2) os impactos dessas medidas na ação sindical da APEOESP e 3) a forma com que esse movimento influenciou, ou não, a formulação e implementação dessas políticas. Pode-se dizer, de outro modo, que este trabalho procura dar conta de responder as seguintes indagações: qual foi a postura do sindicato dos professores da rede estadual diante da reforma educacional operacionalizada pelos governos Covas e Alckmin? A APEOESP se opôs à política educacional do estado de São Paulo, aderiu ou conciliou com ela? Qual foi o impacto causado por essas políticas na atuação sindical dos professores da rede?

Para dar conta dessa investigação, realizamos um trabalho que envolveu momentos diversificados bem como a recorrência a fontes diversificadas, que se consubstanciaram com a constituição de três capítulos. No primeiro deles, desenvolvemos uma discussão teórica na qual procuramos especificar as categorias de análise que possibilitem estabelecer a relação entre Estado, política de Estado e movimento sindical no interior de uma formação social capitalista. Essa discussão tem como fundamento a teoria política marxista e gira em torno, basicamente, da definição do conceito de Estado capitalista.

No segundo, buscamos caracterizar o sindicalismo dos professores do ensino público. Destacamos a particularidade desse segmento no movimento sindical, dando atenção para o fato de ele ser formado por agentes pertencentes à classe média, de fazer parte do setor

público e ser composto por profissionais da área da educação. Trata-se aqui, nada menos, de considerar alguns fatores que estruturam a organização sindical docente em São Paulo. Ademais, damos atenção para a história da APEOESP, do seu surgimento aos meados da década de 1990, por consideramos que, além de fatores estruturais, a história particular do sindicato fornece uma série de elementos indispensáveis para a compreensão da atuação dos professores na conjuntura política neoliberal.

No terceiro e último, abordamos as transformações ocorridas na política econômica e social brasileira com a substituição do modelo desenvolvimentista pelo modelo neoliberal. Como a análise se concentra nas políticas educacionais do estado de São Paulo, focamo-nos nas diretrizes, nos projetos e nas políticas implementadas no período estudado. Em seguida, examinamos o comportamento sindical dos professores nessa conjuntura tendo como referência o posicionamento da APEOESP diante de tais políticas.

Por fim, esclareça-se que nesta versão final da dissertação tentamos, na medida do possível, incorporar todas as indicações feitas pelo nosso parecerista da FAPESP bem como as indicações feitas pelos membros de nossa banca de qualificação e defesa. Esperamos que o trabalho desenvolvido aqui, tendo em vista tais indicações, tenha sido levado a bom termo.

CAPÍTULO 1 - EXPLICITAÇÃO DOS CONCEITOS QUE POSSIBILITEM ANALISAR A RELAÇÃO ENTRE ESTADO BURGUÊS, POLÍTICA SOCIAL E MOVIMENTO SINDICAL NO INTERIOR DE UMA FORMAÇÃO SOCIAL CAPITALISTA

Este capítulo é composto por duas seções: 1.1 Problemática teórica e 1.2 Concepção de Estado capitalista. A primeira se ocupará de explicitar a problemática em que se alicerça a pesquisa. Procuraremos apontar que um objeto de pesquisa só pode ser rigorosamente compreendido se for analisado com a ajuda de um aparato teórico definido (quadro teórico). Em outros termos, defenderemos que os fatos concretos devem ser "manejados" teoricamente. Para tanto, faremos a distinção entre análise concreta de uma conjuntura – ou seja, a sua explicação - de sua mera descrição empírico-factual. A problemática teórica que orientará nosso trabalho é o da pressuposição de um todo complexo estruturado já dado; ou seja, pressupomos a existência de estruturas subjacentes às relações sociais, estruturas essas que se compõem de um conjunto particular de valores que orientam regularmente as práticas sociais.

Em 1.2, faremos a exposição do quadro teórico da pesquisa. Com base em um conjunto particular de autores, serão explicitados os principais conceitos da pesquisa. Trata-se de uma tentativa de adequação e articulação de formulações teóricas marxistas que nos ajudem investigar o nosso objeto empírico. De modo geral, nesta seção buscamos relacionar Estado, política social e agentes sociais dentro de um mesmo esquema teórico. No que se refere ao Estado capitalista, mostraremos, num primeiro momento, que este possui uma estrutura e função política geral invariantes. O Estado é o centro do poder político das classes dominantes na medida em que organiza sua luta política. Em sua própria estrutura, o Estado comporta, dentro dos limites de sua função geral de ordem, uma certa garantia de interesses econômicos das classes dominadas. Apontamos que a formulação das políticas sociais é condicionada pelos interesses políticos e econômicos das frações de classe dominante, pela luta e importância estratégica dos diversos segmentos da classe trabalhadora para o bloco no poder e pelas exigências ideológicas da burocracia estatal.

1.1. Problemática teórica da pesquisa

O objetivo deste tópico é explicitar a problemática teórica de nossa pesquisa. Acreditamos que para evitar desentendimentos inoportunos é preciso, desde logo, evidenciar a

concepção a qual esse termo se filia. Estaremos operando, ao tratar a questão da problemática teórica desta pesquisa, com a concepção desenvolvida pela corrente marxista althusseriana, corrente essa que entende por problemática a "unidade constitutiva" de um pensamento teórico ou ideológico. A problemática, diz Armando Boito Jr., "é o conjunto de perguntas, ideias e suposições que delimitam o terreno no qual se produz uma determinada teoria, terreno que nem sempre é visível na superfície do discurso teórico, e que, no entanto, determina as condições e as possibilidades de enunciado desse discurso." [1] (2004, p. 64). Em *Para leer El capital*, Althusser enuncia, a esse respeito, que a ciência "[...] no puede plantear problemas sino em el terreno y el horizonte de uma estructura teórica definida, su problemática, la que constituye la condición de posibilidade definida absoluta y, por tanto, la determinación absoluta de las formas de planteamiento de todo problema". (1973, p.30)

Linhas à frente, ele continua:

> Com esto accedemos a la inteligência de la deteminación de lo visible como visible, conjuntamente de lo invisible como invisible y del nexo orgánico que liga lo visible com lo visible. Es visible todo objeto o problema que está situado sobre el terreno y em el horizonte, es decir, en el campo estructurado definido de la problemática teórica de uma disciplina teórica dada. [...] La vista ya no es, pues, el acto de um sujeto individual dotado de uma facultad de "ver" que él podría ejercer sea em la atención, sea em la distracción; la vista es efecto de sus condiciones estructurales, la vista es la relación de reflexión inmanente del campo de la problemática com sus objectos y sus problemas. La visión pierde entonces sus privilegios religiosos de lectura sagrada, ya no es sino la reflexión de la necessidad inmanente que enlaza el objeto o el problema com sus condiciones de existência, las cuales dependen de las condiciones de su producción. (1973, p.30).

Considere-se que, na perspectiva althusseriana, a análise concreta de fatos concretos só pode ser realizada situando-se determinado objeto de pesquisa no interior de uma problemática teórica. Ou melhor: a explicação dos fatos históricos está condicionada ao quadro de referência adotado, ou seja, a uma dada problemática. É o estabelecimento de um terreno teórico específico que, de resto, como afirma Poulantzas (2008), afasta o pesquisador do "fato palpitante", do "senso comum" e das "ilusões do evidente".

No caso da ciência, a explicação dos fatos concretos é operada com o auxílio de um aparato teórico definido, que se ergue a partir de uma dada problemática. Não por acaso, em *Análise crítica da teoria marxista*, Althusser (1978) assinala que é na própria questão, ou seja, que é na própria maneira de refletir sobre um objeto (e não no próprio objeto) que se deve

[1] Cf. BOITO JR., Armando. O lugar da política na teoria marxista da história. *Critica Marxista*, Rio de Janeiro., v. 1, n. 19, p. 62-81, 2004.

buscar a "mistificação ideológica"[2]. Em *Sobre el trabajo teórico*, complementarmente a observação anterior sobre a recorrência, nas análises científicas, a um aparato teórico, ele diz:

> Uma investigación o uma observación no es em efecto nunca pasiva: ella solo es posible bajo la conducción y el control de los conceptos teóricos que em ellas actúan, sea directamente, sea indirectamente, em sua reglas de observación, de ekección y de clasificación, em el montaje técnico que constituye el campo de la observación o de la experiencia. Una búsqueda y una observación, incluso una experiencia, no proporcionan em principio más que materiales que son en seguida elaborados en matéria prima de um trabajo ulterior de transformación que producirá finalmente los conceptos empíricos. Bajo el nombre de conceptos empíricos, por lo tanto, tenemos en cuenta no el material inicial, sino el resultado de sus elaboraciones sucesivas; tenemos em cuenta el resultado de um proceso de conocimiento. El mismo complejo, proceso en el cual el material inicial, por lo tanto la materia prima obtenida, es transformada en conceptos empíricos como resultado de la intervención de los conceptos teóricos, ya sea efectivamene presentes, ya sea presentes y en acción em esta elaboración bajo la forma de montajes experimentales, reglas metódicas, reglas de crítica y de interpretación, etc. (ALTHUSSER, 1967, p.17)

Esse trecho nos é revelador, ao menos, em dois aspectos. O primeiro é que ele explicita o modo com que se articula aquilo que os althusserianos chamam de conceito teórico e conceito empírico. E isso é importante porque evita que consideremos os conceitos teóricos gerais como antecipadores das análises. Neste ponto, Saes esclarece que "[...] os conceitos gerais se constituem em múltiplos instrumentos, a serem utilizados combinadamente com vistas ao conhecimento de objetos reais e concretos (as formações sociais). Mas isso não significa que um objeto real e concreto tende a 'coincidir' com um conceito (caso em que o conceito 'anteciparia' o conteúdo da análise histórica concreta). Ao contrário: o conhecimento de qualquer objeto real e concreto exige a utilização de múltiplos conceitos, cuja articulação se realiza no terreno da análise concreta." (SAES, 1998, p. 23)

O segundo aspecto é a concepção althusseriana de conhecimento. Para essa corrente, é preciso abandonar a concepção de conhecimento enquanto visão especular e passar a conceber o conhecimento enquanto produção. Vale dizer, a título de esclarecimento, que o autor se apoia aqui, muito embora não o explicite diretamente, nas formulações de Marx constantes na *Introdução para a Crítica da Economia Política*. Como é sabido, neste texto Marx opera com a distinção entre o real e o concreto pensado. Em suas palavras: "O todo, tal como aparece no cérebro, como um todo de pensamentos, é um produto do cérebro pensante que se apropria do mundo do único modo que lhe é possível [...]. O sujeito real permanece

[2] Ver: ALTHUSSER, Louis. Análise crítica da teoria marxista. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

subsistindo, agora como antes, em sua autonomia fora do cérebro, isto é, na medida em que o cérebro não se comporta senão especulativamente, teoricamente." (1982, p.15).

Tendo exposto o que concebemos como problemática teórica, resta-nos agora explicitar qual é a problemática teórica em que se alicerça a presente pesquisa. Com efeito, na introdução do capítulo já havíamos preliminarmente a enunciado. Na verdade, cabe, portanto, reiterá-la. Em nossa pesquisa estaremos operando com a pressuposição teórica de um todo complexo estruturado já dado, vale dizer, com a pressuposição de estruturas subjacentes às relações sociais. De outro modo, operamos aqui com a concepção de que as práticas sociais não se dão no vazio, e sim num espaço povoado por estruturas[3]. Partindo dessa problemática, a liberdade atribuída às práticas sociais, em certas perspectivas teóricas e ideológicas, deve ser repensada, e mesmo abandonada.

A problemática das estruturas subjacentes às relações sociais está presente, a nosso ver, nos textos tardios de Marx. Na já referida *Introdução para a Crítica da Economia Política*, ele nos diz:

> O objeto deste estudo é, em primeiro lugar, a *produção material*.
> Indivíduos produzindo em sociedade, portanto a produção dos indivíduos determinada socialmente, é portanto o ponto de partida. O caçador e o pescador, indivíduos isolados, de que partem Smith e Ricardo, pertencem às pobres ficções das robinsonadas do século XVIII. [...] Do mesmo modo, o *contrat social* de Rosseau, que relaciona e liga sujeitos independentes por natureza, por meio de um contrato, tampouco repousa sobre tal naturalismo. Essa é a aparência, aparência puramente estética, das pequenas e grandes robinsonadas. Trata-se, ao contrário, de uma antecipação da "sociedade" (*bürgerlichen Gesellschaft*), que se preparava desde o século XVI, e no século XVIII deu larguíssimos passos em direção à sua maturidade. Nessa sociedade da livre concorrência, o indivíduo aparece desprendido dos laços naturais que, em épocas históricas remotas, fizeram dele um acessório de um conglomerado humano limitado e determinado. Os profetas do século XVIII, sobre cujos ombros se apoiam inteiramente Smith e Ricardo, imaginam esse indivíduo do século XVIII – produto, por um lado, da decomposição das formas feudais de sociedade e, por outro, das novas forças de produção que se desenvolvem a partir do século XVI – como um ideal, que teria existido no passado. Vêem-no não como um resultado histórico, mas como ponto de partida da História, porque o consideravam como um indivíduo conforme à natureza – dentro da representação que tinham de natureza humana - , que não se originou historicamente, mas foi posto como tal pela natureza. Essa ilusão tem sido partilhada por todas as novas épocas, até o presente. [...] A produção do indivíduo isolado fora da sociedade – uma raridade, que pode muito bem acontecer a um homem civilizado transportado por acaso para um lugar selvagem, mas levando consigo já, dinamicamente, as forças da

[3] Formação social designa uma sociedade concreta onde se realizam os modelos particulares de sociedade. Conforme Saes esclarece: "Toda formação social depende de um modo de produção dominante. Isso implica imediatamente que, em toda formação social, exista mais de um modo de produção: pelo menos dois e, por vezes, muito mais". (1998, p.43).

> sociedade – é uma coisa tão absurda como o desenvolvimento da linguagem sem indivíduos que juntos vivam juntos e falem entre si. [...] Quando se trata, pois, de produção, trata-se da produção em um grau determinado do desenvolvimento social [...] (1982, p. 3-4).

Mais à frente, Marx afirma: "Toda produção é apropriação da natureza pelo indivíduo, no interior e por meio de uma determinada forma de sociedade. (ibidem, p. 6).". Note-se, portanto, que nessas passagens os indivíduos são tratados como resultado de relações sociais, relações essas determinadas historicamente. Subjacente a essas colocações está presente a ideia de que para se compreender o indivíduo é necessário que se parta não dele, mas da estrutura social. Complementarmente a esses trechos, temos a conhecida passagem do *Prefácio ...* , na qual o autor destaca que a partir dos seus estudos sobre economia-política ele chegou à conclusão de que "[...] na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais". E prossegue: "A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se ergue uma superstrutura jurídica e política, e à qual correspondem determinadas formas da consciência social." (MARX, 1982, p. 25).

Tomando-se em consideração tal passagem, devemos considerar que não é desarrazoada a interpretação que Althusser fez de Marx. Segundo ele:

> Marx concebe a estrutura de toda a sociedade como constituída por "níveis" ou "instâncias", articuladas por uma determinação específica: a infra-estrutura ou base econômica ('unidade' das forças produtivas com as relações de produção) e a superestrutura que comporta em si mesma dois 'níveis' ou 'instâncias': o jurídico-político (o Direito e o Estado) e o Ideológico (as diferentes ideologias: religiosa, moral, jurídica, política, etc.). (2008, p.79).

Althusser denomina esse todo constituído pela "infraestrutura" e pela "superestrutura" como modo de produção. Para ser mais preciso, ele deixa em aberto se a superestrutura correspondente à base econômica constitui ou não parte integrante do conceito de modo de produção. Todavia, sua reflexão o conduz à proposição de que a superestrutura é uma condição subjacente à existência da infraestrutura. (PINHEIRO, 2007).

Podemos dizer que na concepção althusseriana o modo de produção é compreendido, por sua vez, como um modelo geral de funcionamento das sociedades humanas: uma certa articulação de múltiplas estruturas, correspondentes a níveis diferentes da atividade social

total. Tais estruturas podendo ser concebidas como padrões ou valores capazes de orientar regularmente as práticas sociais de natureza econômica ou política.

Importa registrar que essa concepção foi e continua a ser alvo de muitas críticas, inclusive, para não dizer principalmente, no próprio campo marxismo. Entre elas, temos a crítica de Karel Kosik, para quem, no modelo althusseriano

> [...] a realidade social é entendida como um conjunto ou totalidade das estruturas autônomas, que se influenciam reciprocamente. O sujeito desapareceu, ou mais exatamente o autêntico sujeito, o homem como sujeito objetivamente prático foi substituído por um sujeito mitologizado, reificado, fetichizado: pelo movimento autônomo das estruturas. A totalidade materialisticamente entendida é criação da produção social do homem, ao passo que, para o estruturalismo, a realidade surge da ação recíproca das combinações e estruturas autônomas. Na "má totalidade" a realidade social é instituída apenas na forma de objeto, resultados e fatos já dados, e não subjetivamente, como práxis humana objetiva. (KOSÍK, 1976, p.52).

Essa crítica merece duas observações. A primeira, que no limite pode ser entendida como argumento de autoridade, consiste em recorrer ao próprio Marx. Para isso, limitaremo-nos apenas ao seguinte trecho da introdução do *O Capital*. Diz Marx:

> Não pinto, de modo algum, as figuras do capitalista e do proprietário fundiário com cores róseas. Mas aqui só se trata de pessoas à medida que são encarnações de categorias econômicas, portadoras de determinadas relações de classe e interesses. Menos do que qualquer outro, o meu ponto de vista, que enfoca o desenvolvimento da formação econômica da sociedade como um processo histórico-natural, pode tomar o indivíduo responsável por relações das quais ele é, socialmente, uma criatura, por mais que ele queira colocar-se subjetivemente acima delas. (1983, p.13)

Ora, textualmente está posto que, para Marx, não é o indivíduo o princípio de inteligibilidade da realidade social. O indivíduo, como apontado, é tido como criatura. O princípio de inteligibilidade, conforme expresso ai, consiste nas relações sociais, ou melhor, nas estruturas.

A segunda observação a ser feita é que o autor não diferencia a problemática dos sujeitos *na* história e *da* histórica. A esse respeito, Althusser esclarece: "[...] os homens (no plural) concretos são necessariamente sujeitos (no plural) na história, pois atuam na história enquanto sujeitos (no plural). Mas não há Sujeito (no singular) da história. Iria até mais longe: 'os homens' não são 'os sujeitos' da história" (1978b, p.67). E ainda:

> Que os indivíduos humanos, ou seja, sociais, são ativos na história – como agentes das diferentes práticas sociais do processo histórico de produção e de

> reprodução – é um fato. Mas, considerados como agentes, os indivíduos humanos não são sujeito "livres" e "constituintes" no sentido filosófico desses termos. Eles atuam em e sob determinações das formas de existência histórica das relações sociais de produção e reprodução (processo de trabalho, divisão e organização do trabalho, processo de produção e de reprodução, lutas de classes etc.). Mas é preciso ir mais longe. Esses agentes não podem ser agentes a não ser que sejam sujeitos. [...] Todo indivíduo humano, isto é, social, só pode ser agente de uma prática se se revestir da forma sujeito. A "forma sujeito", de fato, é a forma de existência histórica de qualquer indivíduo, agente de práticas sociais: pois as relações sociais de produção e de reprodução compreendem necessariamente, como parte integrante, aquilo que Lênin chama de "relações sociais | jurídico -| ideológicas", as quais, para funcionar, impõem a todo indivíduo-agente a forma sujeito. Os indivíduos-agentes, portanto, agem sempre na forma de sujeitos, enquanto sujeitos. Mas o fato de que sejam necessariamente sujeitos não faz dos agentes das práticas sociais-históricas o nem os sujeito(s) da história (no sentido filosófico do termo: sujeito de). Os agentes-sujeitos só são ativos na história sob a determinação das relações de produção e de reprodução, e em suas formas. (1973, p.67).[4]

Consideramos que o que foi exposto até aqui é-nos suficiente para aprofundarmo-nos na definição do quadro teórico conceitual da pesquisa. A eficácia na investigação do nosso objeto decorrerá, em grande medida, da discussão teórica a ser empreendida sobre a relação entre Estado, política social e agentes sociais no interior das formações sociais capitalistas. A seção seguinte dá início a esse trabalho.

1.2. Concepção de Estado capitalista

Nesta seção, trataremos de definir nossa concepção sobre o Estado capitalista. Essa definição é importante sobretudo para que situemos, de modo preciso, a forma como se estabelece a relação entre Estado, políticas de estado e movimento sindical no interior de formações sociais capitalistas. Para essa discussão, partiremos da problemática da correspondência dos tipos de Estado às diversas relações de produção. Essa problemática, diga desde já, se encontra nas reflexões econômicas de Marx. A esse respeito, em uma passagem do *Livro Terceiro* de *O Capital*, Marx assevera:

> A forma econômica específica em que se suga mais-trabalho não pago dos produtores diretos determina a relação de dominação e servidão, tal como esta surge diretamente da própria produção e, por sua vez, retroage de forma determinante sobre ela. Mas nisso é que se baseia toda estrutura da entidade comunitária autônoma, oriunda das próprias relações de produção e, com

[4] Ver: ALTHUSSER, L. Observação de uma categoria: "Processo sem sujeito nem fim (s)". In: *Posições* I. Rio de Janeiro: Graal, 1987.

> isso, ao mesmo tempo sua estrutura política peculiar. É sempre na relação direta dos proprietários das condições de produção com os produtores diretos – relação da qual cada forma sempre corresponde naturalmente a determinada fase do desenvolvimento dos métodos de trabalho, e portanto a sua força produtiva social – que encontramos o segredo mais íntimo, o fundamento oculto de toda a construção social e, por conseguinte, da forma política das relações de soberania e de dependência, em suma, de cada forma específica de Estado. (MARX, 1983, p. 251-252)

A problemática da correspondência entre tipos de Estado e relações de produção diversas é assumida de modo consequente por Pounlantzas. Esclareça-se que foi tal autor, no campo do marxismo, quem mais avançou, segundo Décio Saes, na conceituação do Estado capitalista.

Partindo das formulações de Althusser sobre o todo estruturado, o Estado é compreendido como uma superestrutura jurídico-política que se erige sobre o domínio das relações de produção, condição *sine qua non* para a reprodução dessas relações. Em *Poder Político e Classes Sociais*,[5] Poulantzas (1977) procura sistematizar o conceito de Estado tomando como referência o seu lugar e a sua função no todo social. Nesse sentido, diz Poulantzas: "no interior da estrutura de vários níveis defasados por desenvolvimento desigual, o Estado possui a *função* particular de constituir o fator de coesão dos níveis de uma formação social." (1977, p.42). É por isso que ele pode ser considerado o nível onde "se *condensam* as contradições entre os diversos níveis de uma formação" (id, p.43). Já o "*lugar* do Estado na unidade, na medida em que atribui a sua estrutura regional os limites que a especificam ao mesmo tempo que a constituem, depende precisamente das formas que reveste esta função do Estado." (id. 44). Para Poulantzas, a "relação entre o Estado e a articulação que especifica uma formação decorre precisamente do fato do Estado nela possuir uma função de 'ordem', de ordem política, é claro, nos conflitos políticos de classe, mas também de ordem global – de organização em sentido lato – enquanto fator de coesão da unidade. [...] O Estado impede que se aniquilem as classes e a 'sociedade'" (id. p. 47-48).

Essa função de ordem, de acordo com autor, desdobra-se em diversas modalidades: função propriamente política (nível da luta política de classe), função técnico-econômica (nível econômico) e função ideológica (nível ideológico). Essas duas últimas, no seu entender, são sobredeterminadas pela função propriamente política. Isso significa, em outros termos, que "as diversas funções do Estado constituem funções políticas pelo papel do Estado como fator de coesão de uma formação dividida em classes; e que estas funções correspondem *assim* aos interesses políticos da classe dominante". (ibidem, p. 52).

---

5 Daqui em diante faço referência a essa obra utilizando a seguinte abreviação *PPCS*.

Tendo estabelecido a função e o lugar do Estado, Poulantzas, assumindo a problemática da correspondência entre as estruturas, inicia a caracterização particular do Estado capitalista. Nessa medida, sustenta que a reprodução das relações de produção capitalistas só é possível, consequentemente, através de um tipo particular de Estado, ou seja, de uma estrutura jurídico-política particular. Vale apontar que tal assertiva está em consonância com as observações de Marx em *O Capital*. Evidenciemos algumas passagens dessa obra em este último toca, embora não desenvolva, a questão. No capítulo *O processo de Troca*, do Livro I, Marx afirma:

> Para que essas coisas se refiram umas às outras como mercadorias, é necessário que os seus guardiões se relacionem entre si como pessoas, cuja vontade reside nessas coisas, de tal modo que um, somente de acordo com a vontade do outro, portanto cada um apenas mediante um ato de vontade comum a ambos, se aproprie da mercadoria alheia enquanto aliena a própria. Eles devem portanto, reconhecer-se reciprocamente como proprietários privados. Essa relação jurídica, cuja forma é o contrato, [...] é uma relação de vontade, em que se reflete a relação econômica. (1985, p. 79).

No capítulo *Transformação do Dinheiro em Capital*, ao discorrer sobre a compra e venda da força de trabalho, temos:

> [...] a força de trabalho como mercadoria só pode aparecer no mercado à medida que e porque ela é oferecida à venda ou é vendida como mercadoria por seu próprio possuidor, pela pessoa da qual ela é força de trabalho. Para que seu possuidor venda-a como mercadoria, ele deve dispor dela, ser, portanto, livre proprietário de sua capacidade de trabalho, de sua pessoa. Ele e o possuidor de dinheiro se encontram no mercado e entram em relação um com o outro como possuidores de mercadorias iguais por origem, só se diferenciando por um ser comprador e o outro, vendedor, sendo portanto ambos pessoas juridicamente iguais. (MARX, 1985, p. 139).

E mais:

> Para transformar dinheiro em capital, o possuidor de dinheiro precisa encontrar, portanto, o trabalhador livre no mercado de mercadorias, livre no duplo sentido de que ele dispõe, como pessoa livre, de sua força de trabalho como sua mercadoria, e de que ele, por outro lado, não tem outras mercadorias para vender, solto e solteiro, livre de todas as coisas necessárias à realização de sua força de trabalho. (MARX, 1985, p. 140)

Impõe-se então a pergunta: qual é o tipo de estrutura jurídico-política que possibilita a existência e a reprodução dessas condições? A resposta de Poulantzas é: a estrutura jurídico-política capitalista. Isso porque, segundo o autor, somente tal estrutura cria as condições

ideológicas necessárias à reprodução das relações de produção capitalistas. E isso na medida em que desempenha uma dupla função:

> 1) Em particular sob seu aspecto de sistema jurídico normativo, de realidade jurídica, instaurando na qualidade de sujeitos juridico-políticos os agentes da produção distribuídos em classes, tem como efeito o isolamento nas relações econômicas.
> 2) Na sua relação com as relações sociais econômicas, as quais manifestam esse efeito de isolamento, tem por função *representar a unidade* de relações isoladas instituídas nesse corpo político que é o povo-nação. O que, por outras palavras, quer dizer que o Estado *representa a unidade de um isolamento* o qual, em grande parte – dado o papel ideológico que ai desempenha – é o seu próprio efeito. Dupla função esta – isolar e representar a unidade [...]. (POULANTZAS, 1977, p.130)

Para fins de análise, convém lembrar que as estruturas consistem num conjunto particular de valores que regulam e enquadram práticas de determinados tipos. Saes, em sua interpretação da obra de Poulantzas, afirma que o direito capitalista e o burocratismo pertencem a duas espécies de valores que regulam e enquadram práticas econômicas e as relações sociais por elas condicionadas.

Sobre a especificidade do direito capitalista, Pinheiro destaca que "Diferentemente do direito que rege os Estados pré-capitalistas, o direito igualitário trata igualmente os desiguais, conferindo a todos personalidade jurídica, ou seja, reconhecendo os indivíduos membros das classes não-proprietárias como sujeitos de direito. É esse estatuto de sujeito de direito que permite ao trabalhador comparecer ao mercado de trabalho e firmar um contrato mediante o qual troca sua força de trabalho por salário, ou seja, é o mecanismo pelo qual o trabalho do trabalhador assalariado deixa de ser compulsório, como o trabalho do servo e do escravo nas sociedades classistas pré-capitalistas."(2007, p. 3).

Já o burocratismo é "entendido como modo de organização da burocracia e seus dois critérios distintivos a meritocracia e a não exclusão dos membros das classes dominadas das funções burocratas". Conforme Pinheiro, "É essa estrutura do aparelho de Estado que lhe permite exercer a função de representante dos interesses gerais do povo-nação, como seu efeito ideológico mais importante". (id.)

Dito isso, de acordo com Poulantzas, o Estado capitalista "apresenta-se organizado como unidade política de uma sociedade com interesses econômicos divergentes, não interesses de classes, mas interesses de 'indivíduos privados', sujeitos econômicos" (1977, p. 181). Sua função ante as classes dominadas é impedir sua organização política, mantendo-as no isolamento econômico, na sua individualização. No entanto, como mostra Saes, essa

individualização induzida pelo direito capitalista não se opera sem resistências. Assim, às lutas sociais recorrentes nas formações sociais capitalistas - que demonstram a formação da solidariedade e do espírito coletivo -, os Estados capitalistas concretos lançam mão de mecanismos suplementares de atomização, reforçando os efeitos ideológicos-políticos derivados da estrutura jurídica. (2001, p.63-64).

Um elemento importante da reflexão de Poulantzas consiste em que o Estado capitalista: "[...] com direção hegemônica de classe, representa não *diretamente* os interesses econômicos das classes dominantes, mas seus *interesses políticos*: ele é o centro do poder político das classes dominantes na medida em que é o fator de organização da sua luta política" (1977, p. 185).

Em vista disso, o Estado comporta, dentro dos limites do postos pelo exercício da função política mais geral de instauração/conservação da ordem, uma certa garantia de interesses econômicos das classes dominadas. Essa garantia que concorre, pois, justamente para a desorganização das classes dominadas é, para o autor, indispensável à hegemonia das classes dominantes. Dupla característica, portanto, do Estado capitalista apontada por Poulantzas:

> [...] por um lado, a sua autonomia relativa ao econômico implica a possibilidade, segundo a relação de forças concreta, de uma política "social", de sacrifícios econômicos em proveito das classes dominadas; por outro lado, é esta autonomia do poder político institucionalizado que permite cercear por vezes o poder econômico das classes dominantes, sem jamais ameaçar seu poder político. [Todavia,] essa "política social", embora eventualmente caracterize sacrifícios econômicos reais impostos as classes dominantes pela luta das classes dominadas, não pode em caso algum, operada nesses limites, questionar as estruturas do tipo capitalista do Estado. (ibidem, p.188)

A partir das ponderações de Poulantzas, Saes nos fornece o seguinte esquema interpretativo para a conquista de direitos sociais numa conjuntura específica:

> a distribuição de direitos sociais aos diversos segmentos das classes trabalhadoras é condicionado permanentemente pela diferente importância estratégica, dos pontos de vista econômico e político, de cada segmento das classes trabalhadoras para a fração capitalista hegemônica, bem como pela capacidade de luta diferenciada que caracteriza os diversos segmentos das classes trabalhadoras (SAES, 2006, p. 28)

Os direitos sociais "consistem na projeção da forma-sujeito de direito numa outra esfera, distinta do mercado de trabalho: a esfera da reprodução da força de trabalho. Eles correspondem, formalmente, a prerrogativas, reconhecidas pelo Estado capitalista às classes

trabalhadoras, que implicam uma melhoria das condições de trabalho e de vida dessas classes, bem como do nível de consumo das massas". (SAES, 2006a, p.25). Esclareça-se que tais "direitos não são essenciais à reprodução do capitalismo, já que eles não se configuram como o único mecanismo viável de legitimação da ordem social capitalista. A legitimação da ordem social decorre fundamentalmente, no capitalismo, da vigência 'universal' de liberdades civis, bem como da base nacional e da aparência universalista do Estado." (SAES, 2003, p. 25).Nesse sentido, pode-se dizer que toda "'política social' é, então, a marca da relação das classes na ação econômica do Estado". (BRUNHOFF, 1985, p.22).

CAPÍTULO 2 - O SINDICALISMO DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Neste capítulo, nosso objetivo é caracterizar o sindicalismo dos professores do ensino público de São Paulo. Destacaremos a particularidade desse segmento no movimento sindical, dando atenção para o fato de 1) ser formado por agentes de classe média, 2) fazer parte do setor público e 3) ser composto por profissionais da área da educação do estado de São Paulo. Em outros termos, procuraremos aqui sublinhar os efeitos produzidos na capacidade organizacional dos professores da rede pública dado a determinação estrutural de classe desses agentes bem como dado a relação particular que se estabelece entre funcionalismo público e Estado e, ainda, dado a situação de trabalho particular desse segmento de empregados da administração pública estadual paulista. Ao procedermos dessa forma temos em vista destacar alguns dos fatores que estruturam a organização sindical docente, no caso, da APEOESP. Finalizamos 4) com um breve resgate da história de luta dessa entidade, do seu surgimento aos meados da década de 1990. Consideramos que, além dos fatores estruturais, a história concreta do sindicato fornece uma série de elementos indispensáveis para compreendermos a atuação dos professores na conjuntura neoliberal. Esse resgate nos afasta, desde logo, do risco de considerar o comportamento sindical dos professores como um dado invariável e independente de mudanças sofridas na conjuntura política e na situação de trabalho desses agentes.

2.1. Sindicalismo como forma da luta de classes

Antes de iniciarmos a caracterização do sindicalismo dos professores do ensino público de São Paulo, convém fazermos algumas considerações preliminares. Esclareça-se, em primeiro lugar, que empregamos o termo *capacidade* conforme a formulação dada por Wright em *Classe, Crise e o Estado*. Nessa obra, o autor define o termo capacidade como "a base potencial para a realização dos interesses de classe dentro da luta de classes." (1979, p. 91). Em seguida, diz: "As diversas relações sociais que vinculam de forma objetiva os agentes numa situação comum de classe podem ser divididas em duas categorias gerais: os vínculos gerados diretamente pelos fatos estruturais da sociedade capitalista e os que são constituídos pela organização consciente dos membros daquela classe." (ibid. p.92). O primeiro desses

vínculos é denominado por ele de capacidades estruturais e o segundo, de capacidades organizacionais.

Ainda segundo o autor, "As capacidades estruturais das classes podem ser consideradas como estruturando as possibilidades para auto-organização das classes. As capacidades organizacionais das classes, por outro lado, constituem as verdadeiras vinculações entre os membros de uma classe, criadas pelas organizações conscientemente dirigidas e através delas". Nessa medida, Wright afirma que os sindicatos podem ser compreendidos como uma estrutura organizacional de agentes "conscientemente" dirigidos a fim de concretizar interesses econômicos imediatos. Todavia, diz ele: "A força e as formas dos sindicatos dependem, em parte pelo menos, do desenvolvimento das capacidades estruturais como modelando as capacidades organizacionais ou estabelecendo limites a elas." (ibid. 93-94).

Para facilitar o entendimento dessa formulação, vale breve um exemplo histórico. Como se sabe, a política estatal brasileira no pós 1930 adquiriu claramente contornos industrializantes. Em decorrência dessa política observamos a expansão industrial e, consequentemente, a expansão da classe operária. O aumento da concentração espacial desses trabalhadores cria condições para a emergência de um movimento reivindicativo extenso e poderoso. Nos termos de Wright, podemos dizer que o aumento da concentração espacial da classe operária fortaleceu os vínculos objetivos de classe desses agentes, ou seja, ampliou a sua capacidade estrutural de classe. Dito isso, acrescente-se que, embora tenha ocorrido a ampliação de sua capacidade estrutural de classe, atuaram vários fatores sobre a sua capacidade organizacional. Entre eles, a presença do Estado, através da criação de um sindicalismo rigidamente controlado. Nesse ponto, a aproximação entre a formulação de Wright e a formulação de Poulantzas acerca da relação do Estado com a luta de classes torna-se, a nosso ver, bastante profícua. Na verdade, é o próprio Wright que assinala a pertinência dessa aproximação e é também ele que se ocupa de demonstrar a compatibilidade entre as formulações. Em nota, aponta:

> A bem conhecida análise de Poulantzas das funções duais do Estado capitalista – desorganizar a classe operária e organizar a burguesia – pode ser interpretada nos termos da relação entre capacidades estruturais e capacidades organizacionais de classes. O problema crítico que a classe capitalista enfrenta com respeito à classe operária, diz Poulantzas, é a organização potencial da classe operária criadas pelas tendências evolutivas do capitalismo. Torna-se essencial, pois, que se estabeleçam mecanismos que impeçam as capacidades estruturais da classe operária de se transformarem em capacidades organizacionais (ou manter tais capacidades

> organizacionais em formas reprodutivas - RKH). Muitas das características do Estado capitalista realizam precisamente este objetivo. A criação do cidadão jurídico, o processo individualizado de participação política, a organização do conflito político em torno das relações mercantis em vez de relações de produção etc., tudo isso serve para desmembrar a classe operária e (parcialmente) bloquear a passagem das capacidades estruturais a organizacionais. (WRIGHT, 1981, p. 94).

A essa observação, Wright sublinha que a luta de classes antes de ser uma luta entre classes organizadas é, em primeira instância, uma luta acerca da própria existência das classes organizadas, já que, como exposto, a classe operária pode ser impedida de transformar suas capacidades estruturais em capacidades organizacionais. Ainda quanto a este ponto, é possível afirmar, em consonância com o pensamento do autor, que as capacidades organizacionais de classe bem como as formas organizacionais que estas assumirão são objetos permanentes da luta de classes.

Embora tenhamos sustentado a compatibilidade entre Wright e Poulantzas e, conquanto tenhamos feito isso com base na demonstração realizada por um deles, importa frisar, afim de não deturpar o pensamento desses autores, a diferença existente entre ambos. Tal diferença se localiza, sobretudo, na estratégia de análise adotada. Sobre essa questão, Pinheiro (2000, p.30) assinala que "enquanto Wright utiliza uma estratégia de análise baseada num plano geral (os seis modos de determinação) a serem sancionados pelo progresso da pesquisa empírica, na estratégia utilizada por Poulantzas, os conceitos de modo de produção e de formação social emergem como 'totalidades estruturadas'." Vale notar que, diferentemente do recurso que utilizamos aqui, Pinheiro sustenta a compatibilidade entre Wright e Poulantzas mostrando, de um lado, que as formulações do segundo contém a noção de limite funcional do primeiro e, de outro, que as formulações do primeiro sobre os modos de determinação referem-se a relações específicas entre as estruturas, desenvolvidas teoricamente pelo segundo.

Em favor do argumento de Pinheiro, conta o fato de Wright afirmar em sua obra que o esquema teórico formulado por ele pode ser considerado como "mapas simbólicos" do que Althusser "designou como 'totalidades estruturadas'." (1979, p.16). Tal esquema consistindo numa tentativa de adequação da noção de causalidade estrutural para a pesquisa empírica. Esse esforço tem como ponto de partida a concepção de que a noção de causalidade estrutural desenvolvida por Althusser abarcaria em si mesma uma pluralidade de tipos de causação, necessitando, para se tornar operatória, ser distinguidas. Com base nessa ideia, são definidos

seis modos de determinação[6]: 1) limitação estrutural, 2) seleção, 3) reprodução/não-reprodução, 4) limites de compatibilidade funcional, 5) transformação e 6) mediação.

Na parte que trata sobre a noção de transformação, Wright aponta que "a luta de classes, que por sua vez é estruturalmente limitada e selecionada por várias estruturas sociais, refaz aquelas estruturas. A palavra 'simultaneamente' é importante nessa formulação: as estruturas sociais não limitam e selecionam estruturalmente a luta de classes, em primeiro lugar, após o que a luta de classes transforma aquelas estruturas. A luta de classes é intrinsecamente um processo de transformação de estruturas, e por isso o próprio processo que estabelece os limites à luta de classes é ao mesmo tempo transformado pelas lutas assim limitadas." (WRIGHT, 1981, p.21). Importa reter aqui a ideia de que assim como a luta de classes já é estruturada conforme dados limites estruturais e mecanismos de seleção, tais limites e mecanismos de seleção já são resultados da luta de classes. A luta de classes é entendida, nesse sentido, enquanto uma variável mediadora entre a relação de limitação estrutural, seleção e reprodução. O exemplo que segue é esclarecedor.

> [...] não raro se argumenta que a estrutura burocrática do Estado capitalista atua como importante mecanismo de seleção ao determinar a atividade concreta do Estado (pacote de medidas, intervenções etc.). A luta de classes interfere decisivamente nessa relação de seleção: estruturas idênticas do Estado terão consequências muito diferentes para a atividade estatal dependendo da relação das lutas de classes para com o Estado. Quando as lutas de classes ficam completamente externas às instituições do Estado, as estruturas burocráticas podem de maneira eficaz selecionar práticas do Estado que otimamente atendam aos interesses do capital. Quando as lutas de classes ocorrem dentro do próprio aparelho de Estado – quando funcionários públicos e professores se sindicalizam, funcionários públicos fazem greve, funcionários da previdência apoiam seus clientes etc. -, a mesma estrutura formal do Estado pode selecionar tipos muito diferentes de intervenções estatais. (id. p.23).

Do mesmo modo, o autor entende que a luta de classes também funciona como mediadora da relação entre estrutura de classe e formação de classe. Ou seja, a luta de classes medeia o próprio modo pelo qual a estrutura de classe afeta as capacidades de classe.

Wright atenta ainda para o impacto das formas organizacionais sobre as formas da luta de classe.

---

[6] Como Wright afirma, "o que segue é uma tentativa provisória de elaborar um esquema mais diferenciado de causalidade estrutural compatível com a teoria marxista" (1979, p.16). Portanto, atentando para as palavras do autor, não devemos entender tal formulação enquanto um esquema acabado ou mesmo, fechado.

> As formas de luta econômica, por exemplo, é sobremaneira influenciada pelas formas de sindicalismo (capacidade organizacional de classe no nível econômico). Quando os sindicatos se organizam por tendências políticas conflitantes (sindicatos comunistas contra sindicatos socialistas contra sindicatos cristãos), as lutas sindicais têm muito mais probabilidade de serem dirigidas ao Estado e coordenadas com lutas partidárias, em vez de serem simplesmente dirigidas aos capitalistas imediatos implicados num conflito. Quando os sindicatos se organizam numa base industrial como em certos setores dos Estados Unidos, a atividade sindical tende a dirigir-se muito mais ao empregador imediato. (id. p. 95).

Subjacente a essa observação está a ideia de que a forma de luta sindical é parte da luta de classes. No tocante a essa questão, Althusser assinala que a luta sindical consiste num "campo em que a luta de classes reveste suas formas legais, cuja conquista tem a ver com uma história da luta de classes forçosamente exterior a essas formas legais. Uma vez que estas são conquistadas, a luta de classes exerce-se aí, nos limites mais ou menos reduzidos dessas formas, de qualquer modo, em seus limites rigorosamente definidos, ao mesmo tempo que se desenrola de maneira maciça fora dessas formas." (2008, p. 129). A luta sindical reivindicativa, seja ela por salários, condições de trabalho, defesa ou promoção de direitos, participação nas decisões políticas, deve ser entendida, desse modo, como formas de luta de classes. A luta sindical faz parte da luta de classes mesmo em sua forma econômico corporativa. O que significa que categorias profissionais organizadas em formas sindicais devem ser tratadas como formas de lutas de classe. Até porque é impossível apagar a determinação estrutural de classe dos agentes sociais.

Feitas essas considerações preliminares, passemos ao próximo tópico, onde será abordada a questão da determinação de classe do sindicalismo docente.

2.2. O sindicato dos professores da rede pública: um sindicato de classe média

Dissemos que o sindicato dos professores da rede pública é um sindicato composto por agentes de classe média[7]. Convém agora explicar o motivo dessa caracterização e as implicações que isso traz para a nossa análise.

[7] Para uma discussão acerca da inserção de classe dos trabalhadores não-manuais, ver: TRÓPIA, Patrícia Vieira. *A inserção de classe dos assalariados não-manuais:* um debate com a bibliografia marxista. Cadernos do Cemarx, Campinas - IFCH/Unicamp, v. 1, 2004. Nesse trabalho, a autora procura mostrar que o encaminhamento dado pelos teóricos marxistas à questão da inserção de classe dos trabalhadores não-manuais seguiu, de resto, três direções básicas: 1) fusão desses trabalhadores ao proletariado, 2) fusão desses trabalhadores à burguesia ou 3) o estabelecimento de uma inserção de classe específica. Registre-se que, embora não retomemos aqui este debate, entendemos, em concordância com Trópia, que esta discussão é "condição necessária para que os estudos e pesquisas sobre a inserção de classe dos professores, no interior do campo crítico e marxista, se desenvolvam e expliquem, de forma eficaz, os conflitos e contradições presentes no interior

Utilizamos aqui o conceito de classe média formulado por Décio Saes, em cuja definição congrega:

> [...] todos os trabalhadores, assalariados ou não, que, além de desempenharem algum trabalho apenas indiretamente produtivo (quando não absolutamente improdutivo), auto-representam-se, no plano ideológico, como trabalhadores não-manuais, distintos dos trabalhadores manuais e superiores a eles nos planos profissional e social (2005, p.100).

Tal definição consiste numa reformulação do conceito de nova pequena-burguesia de Poulantzas. Por conta disso, consideramos que é pertinente fazer uma breve apreciação da caracterização de Poulantzas sobre a nova pequena-burguesia, para então retomarmos às definições de Saes.

Tanto em PPCS quanto em *As Classes Sociais no Capitalismo hoje*[8], Poulantzas irá afirmar que as classes sociais se definem pelo lugar ocupado pelos agentes sociais nas relações de produção, bem como pelos lugares ocupados nas relações de dominação-subordinação política e ideológica. As classes sociais designariam assim, para o autor, os efeitos do conjunto das estruturas sobre o domínio das relações sociais. Essa definição supõe como corolário que as classes sociais, a despeito de serem determinadas objetivamente, só existem no interior e mediante a luta de classes. Nas palavras de Poulantzas:

> A determinação das classes, abrangendo práticas – luta – das classes e se estendendo às relações políticas e ideológicas, designa os lugares objetivos ocupados pelos agentes na divisão social do trabalho: lugares que são independentes da vontade desses agentes.
> Pode-se dizer, assim, que uma classe social define-se pelo seu lugar no conjunto das práticas sociais, isto é, pelo seu lugar no conjunto da divisão social do trabalho, que compreende as relações política e as relações ideológicas. A classe social é, neste sentido, um conceito que designa o efeito de estrutura na divisão social do trabalho (as relações sociais e as práticas sociais). Este lugar abrange assim o que chamo de determinação estrutural de classe, isto é, a própria existência da determinação da estrutura – relações de produção, lugares de dominação-subordinação política e

---

da luta social dos trabalhadores em educação pela transformação da educação e da própria sociedade." (2004, p.2). Isso porque, como constatado em nossa pesquisa bibliográfica, muitos estudiosos sobre os movimentos associativos ou sindicais docentes tem, em suas análises, defendido a tese da proletarização dos assalariados não-manuais. Como bem observa Trópia, o conceito ampliado de proletariado é, no mínimo, problemático, se tomarmos como referência as formulações de Poulantzas sobre a determinação estrutural de classe. Por fim, esclareça-se que, em nossa exposição, optamos por partir de uma posição teórica definida, vale dizer, aquela que estabelece uma inserção de classe específica aos trabalhadores não-manuais. Mais precisamente: partimos das contribuições deixadas, no interior do campo do marxismo, pela corrente althusseriana ou, nos termos empregados por Trópia, do "marxismo estruturalista".

[8] Ver nossas referências.

> ideológica – nas práticas de classe: as classes só existem na luta de classes. (POULANTZAS, 1978a, p.14).

À determinação estrutural de classe na estrutura econômica, política e ideológica, são atribuídos posicionamentos objetivos dos agentes sociais na divisão social do trabalho.

Nesse sentido, no que diz respeito à nova pequena-burguesia, Poulantzas estabelecerá como critérios básicos de definição: a) realização de trabalho improdutivo (critério econômico), b) desempenho de trabalho de supervisão/gerenciamento (critério político) e c) desempenho de trabalho intelectual (critério ideológico). O item *b* representa a posição de dominação política sobre a classe operária na divisão social do trabalho. O *c* a posição de dominação ideológica do trabalho intelectual sobre o trabalho manual, refletindo, na prática social, na subordinação do segundo pelo primeiro. A observância de um desses critérios é suficiente, no entender de Poulantzas, para que um grupo de agentes tenha seu pertencimento de classe vinculado à nova pequena-burguesia.

A determinação estrutural de classe da nova pequena-burguesia na divisão social do trabalho se reflete, desse modo, por efeitos na ideologia de seus agentes, o que influi diretamente nas suas posições políticas de classe. Para Poulantzas, encontram-se entre os efeitos político-ideológicos produzidos pela determinação estrutural de classe da nova pequena-burguesia:

> [...] a) Um aspecto ideológico anticapitalista, mas que se inclina fortemente em direção às ilusões reformistas. A exploração dessa nova pequena-burguesia é principalmente vivida sob a forma do salário, enquanto a estrutura do modo de produção capitalista e o papel, na exploração, da propriedade, também da posse e dos meios de produção, permanecem frequentemente ocultos (salariado não-produtivo). As reivindicações estão essencialmente ligadas à questão das rendas, concentrando-se com frequência sobre uma redistribuição de rendas pela via indireta de uma "justiça social" e de uma política igualitária da fiscalidade. […] Se bem que hostis à "grande riqueza", os agentes pequeno-burgueses estão, por outro lado, frequentemente ligados à manutenção de hierarquias salariais, insistindo na necessidade de uma racionalização mais justa. Encontra-se aqui o medo permanente da proletarização, medo que se exprime em resistências de transformação revolucionária da sociedade, em razão da insegurança vivida ao nível dos salários [...]Isso, acoplado ao próprio isolamento desses agentes na concorrência do mercado de trabalho capitalista e nas suas próprias condições de trabalho, não desempenha para eles socialização do processo de trabalho, o que dá lugar às formas corporativistas particulares da luta sindical [...] b) Um aspecto de contestação das relações políticas e ideológicas às quais esses agentes estão submetidos, que se inclina fortemente não em direção à subversão dessas relações, mas em direção ao seu remanejamento pela "participação". [...] Um aspecto ideológico de uma transformação de sua condição, ligada não à mudança revolucionária da sociedade, mas ao mito da passarela. Temerosa em cair na proletarização,

> seduzida por ascender á burguesia, a nova pequena-burguesia aspira com frequência à "promoção", à carreira, à ascensão social, em suma, a se tornar burguesia pela passagem individual, rumo ao alto dos melhores e mais capazes: encontra-se ainda o individualismo pequeno burguês. […] tendência a considerar o Estado como força neutra em si, cujo papel seria operar uma arbitragem entre as classes sociais presentes. (1978a, p. 316-317).

Poulantzas assinala que os traços gerais produzidos pela determinação estrutural de classe da nova pequena-burguesia (reformismo, individualismo, fetichismo do poder) se assemelham aos produzidos pela determinação de classe da pequena burguesia tradicional. Essa semelhança justifica, para ele, a fusão desses dois conjuntos numa mesma classe – a pequena burguesia.

Além do mais, diz Poulantzas, devido ao lugar que ocupam nas formações sociais capitalistas, a nova pequena-burguesia e a pequena-burguesia tradicional não apresentam posição política de classe autônoma a longo prazo, o que faz com que elas se polarizem entre as classes fundamentais do modo de produção capitalista: a burguesia e o proletariado. Na verdade, diz o autor, deve-se falar em um *subconjunto ideológico pequeno-burguês*. Esse subconjunto seria constituído pelos efeitos da ideologia burguesa e da ideologia ligada à classe operária sobre as aspirações próprias dos agentes pequeno-burgueses relativamente à sua determinação de classe. Ou seja, a ideologia pequeno-burguesa, no fundo, é o resultado de uma torção/adaptação dessas ideologias.

Décio Saes critica a junção feita por Poulantzas da nova-pequena burguesia e pequena burguesia tradicional em uma mesma classe, sustentando a existência de diferenças decisivas entre uma e outra. Isso significa que, para Saes, os lugares diferentes ocupados por esses agentes nas relações econômicas têm, correspondentemente, efeitos diversos no plano político e ideológico. A esse respeito, Saes (1985) esclarece que a pequena-burguesia é apegada à propriedade privada dos meios de produção, e por esse motivo tende a resistir ao processo de coletivização desses meios. O individualismo característico da pequena burguesia tradicional é um individualismo de pequeno proprietário, que propala e acentua a autonomia do individuo. Por outro lado, o individualismo que caracteriza a nova pequena-burguesia, que o autor denominará então de classe média, é um individualismo carreirista, atrelado à mobilidade social[9]. Seu traço característico é o apego ao meritocratismo. Para Saes, portanto,

[9] Para demarcar as diferenças entre a pequena-burguesia e a classe média, acrescente-se ainda que "A pequena burguesia é apegada à propriedade privada dos meios de produção (ideologia de pequenos proprietários independentes), e tende portanto a opor dificuldades a qualquer processo de coletivização desses meios; mas não tem por que defender, à moda da classe média, a perpetuação da divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual, nem a valorização sócio-econômica do trabalhador não-manual." (SAES, 1985,p.287). Trecho constante em: SAES, Décio. *A Formação do Estado Burguês No Brasil (1888 - 1891).* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

classe média seria uma “noção prática” para indicar um comportamento político e ideológico específico, orientado por uma “consciência meritocratica”, típico de um setor dos trabalhadores assalariados, comportamento que os distinguiria dos trabalhadores manuais.

Mais a diante, Saes (2005) afirma que se de um lado a ideologia do mérito individual se mostra presente no plano do discurso da classe média, de outro, na prática social concreta, é a defesa da hierarquização do trabalho a favor dos não-manuais que prevalece em última instância. Por isso, segundo o autor:

> [...] o culto a meritocracia é apenas uma ideologia de segundo grau; vale dizer, uma argumentação que presta cobertura ao compromisso orgânico da classe média com seu verdadeiro interesse de classe. Esse interesse consiste na promoção da valorização econômica e social dos trabalhadores não-manuais relativamente aos trabalhadores manuais; promoção essa que não está garantida de modo permanente, definitivo e estável pelo mero fenômeno da divisão capitalista do trabalho, isto é, pela separação recorrente do trabalho de concepção/direção com relação ao trabalho de execução. (SAES, 2005, p.105).

Saes aponta que a constituição da classe média no plano ideológico é um processo complexo. Sua atuação como um grupo específico tem início quando os trabalhadores intelectuais, no sentido estrito do termo, reúnem-se com os trabalhadores cuja atividade é dominantemente mental, mas não criativa, e passam a afirmar a sua superioridade econômica e social frente aos trabalhadores manuais[10]. A luta dos agentes de classe média tem, por isso, permanentemente como objetivo a construção de uma hierarquia do trabalho. Mas não apenas isso, trata-se também de lutar permanentemente com vistas à elevação de seu *status posicional* dentro dessa hierarquia.

Armando Boito Jr.(2004), complementarmente à formulação de Saes, acrescenta que a hierarquia do trabalho que se estabelece na sociedade capitalista, em grande medida, se deve à

[10] Sobre a questão do trabalho não-manual criativo e repetitivo no caso dos professores, Saes faz a seguinte observação: “Os professores, enquanto trabalhadores não-manuais, pertencem a classe média. Seu trabalho pode ser mecânico e repetitivo (nesse caso, estamos diante do professor-repetidor) ou criador (nesse caso, pode-se dizer que o professor é um “intelectual” no sentido restrito da palavra). Em qualquer dos dois casos (o do professor-repetidor e o do professor criador) a tendência ideológica prática dos professores consiste em defender os interesses do conjunto dos trabalhadores não-manuais, que buscam valorizar-se econômica e socialmente aos olhos da classe capitalista, em detrimento da classe dos trabalhadores manuais”. Aponta ainda que “É presumível que a presença do professor-criador seja mais freqüente nas instituições escolares onde se desenvolve a pesquisa científica – por exemplo, na Universidade – e que nos níveis elementares de ensino predomine a figura do professor-repetidor. Mas isso depende, em última instância, da configuração do aparelho educacional de cada país capitalista. Na França do século XX, o rigoroso processo de formação de professores permitiu, por exemplo, que autores como o historiador Georges Lefèvre e o estudioso de literatura Gustave Lanson escrevessem boa parte de sua obra na época em que eram professores de liceu; isto é, antes de sua entrada na Sorbonne (ensino superior). (2007, p.110-111). Para mais detalhes, conferir: SAES, Décio. A ideologia docente em a 'A Reprodução', de Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron. Educação & Linguagem, v. 10, p. 106-126, 2007.

legitimação social da "ideologia meritocrática"[11]. O autor sustenta a ideia de que tal hierarquia possui um corte qualitativo e uma gradação quantitativa. O corte qualitativo se refere, segundo ele, à valorização do trabalho não manual em detrimento do trabalho manual. Já a gradação quantitativa à hierarquização das profissões não manuais, à existência de uma "escala meritocrática" dessas profissões.

Boito Jr. ainda destaca que a inserção dos agentes de classe média na produção social se dá de maneira muito diversificada nas formações sociais capitalistas. A situação de trabalho desses agentes varia muito conforme o nível de socialização do trabalho que realizam, a remuneração recebida, as qualificações formais exigidas para o exercício da profissão, o conteúdo do trabalho que executam, etc. Assim sendo, pondera que:

> [...] não há um limite objetivo, rigoroso e fixo que separaria, no âmbito do processo e da situação de trabalho, a situação de classe média da situação operária. Esse limite é definido também pela intervenção da luta de classes, apresenta-se como algo relativamente frouxa e móvel, e sua mobilidade depende tanto da situação de trabalho quanto da conjuntura específica da luta de classes. (ibidem, p.223).

Segundo o autor, no limite, é possível se pensar a situação dos trabalhadores de classe média em suas situações extremas. Uma comportando os trabalhadores que executam funções de controle sobre trabalho de terceiros, com autonomia no trabalho, salários elevados, com posse de diplomas universitários, etc. Estes se encontrariam no limite superior e, portanto, mais apegados à ideologia meritocrática. Devido a sua situação, esses trabalhadores dificilmente a abandonariam. A outra situação comportando trabalhadores que executam atividades simplificadas e controladas, que dispensam formação escolar, socialmente menos valorizadas e com remunerações inferiores. Esse conjunto se encontraria no limite inferior, mais propenso a abandonar o meritocratismo, podendo inclusive fazer "recuar a fronteira dos trabalhadores que podem ser considerados de classe média e, ao mesmo tempo, ampliar as fronteiras da classe operária" (ibidem, p.223).[12]

---

[11] Para Boito Jr.(2004), a ideologia meritocrática consiste na ideologia segundo a qual a sociedade está hierarquizada em camadas, constituída por indivíduos cuja renda e cujo prestígio desiguais refletem os dons e os méritos, também desiguais, desses indivíduos.

[12] Sublinhe-se que, conforme Saes, a deterioração da situação de trabalho dos agentes da classe média não afasta "a possibilidade de estabelecimento de alianças políticas com a classe operária; mas, 'aliança' não equivale, em nenhum caso, a 'fusão' ou a 'integração'. Esta defasagem nem sempre se traduz por uma diferença de orientação política: certos sindicatos médios adotaram freqüentemente orientações políticas semelhantes às dos sindicatos operários. Mas, ao contrário da política operária, as orientações políticas dos grupos médios sempre foram definidas no interior dos limites fixados por um elemento comum a todas as formas de 'consciência média': a recusa à equalização social é o limite dentro do qual os grupos médios podem oscilar à esquerda e à direita, sem

Registre-se portanto que, para Boito Jr., as diferentes situações de trabalho dos agentes de classe média resultam em diferentes relações com a ideologia meritocrática. Algumas predispondo a um maior apego a essa ideologia e outras predispondo a um menor apego, possibilitando, inclusive, o estreitamento de relações com a classe operária.

A nosso ver, tal formulação é bastante próxima da análise de Poulantzas, no que se refere a levar em consideração as interpelações ideológicas sofridas por segmentos da classe média por conta de sua situação de trabalho.[13] Cabe salientar que Poulantzas (op.cit. p.315) também concebe a classe média – neste caso, a nova pequena-burguesia – como uma classe explorada e dominada nas formações sociais capitalistas.

Vejamos agora como a classe média se relaciona com a prática sindical.

Boito Jr. assevera que a grande maioria dos estudos sobre sindicalismo de classe média ignora os efeitos produzidos pela ideologia meritocrática nas atitudes desses trabalhadores. Atentando para a eficácia da ideologia meritocrática na prática social desses agentes, desenvolve o tema concebendo duas posturas básicas. Num limite inferior, Boito Jr. coloca aqueles trabalhadores que, dado o apego acentuado ao meritocratismo, rejeitam qualquer forma de atuação sindical. Para esses trabalhadores, a luta sindical não teria sentido, posto que as desigualdades do mundo do trabalho refletiriam, pura e simplesmente, as desigualdades dos méritos e dons de cada trabalhador.

No entanto, a prática social mostra que a ideologia meritocrática não é um obstáculo intransponível à organização sindical da classe média. Isso porque, conforme Boito Jr., é possível desenvolver a prática sindical dentro dos limites impostos pela ideologia e interesses de classe média. De outro modo, empregando a terminologia de Wright, podemos dizer que a atuação sindical está dentro de suas capacidades estruturais de classe[14]; resta ver quais os efeitos provocados pela determinação estrutural de classe sobre a sua capacidade organizacional.

---

perder por isso sua identidade." (SAES, 1984, p.15). Passagem constante em: SAES, Décio. *Classe média e sistema político no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1984.

[13] Em seu artigo, Boito Jr. considera também, por outro lado, que os valores e ideais meritocráticos podem ultrapassar os limites da classe média e serem incorporados por setores sociais diversos. Todavia, aponta que a ideologia meritocrática é disfuncional ao trabalhador manual, posto que colocará este diante de uma hierarquia econômica e social que o prejudica. (2004, p. 220)

[14] Colocando em outros termos a conhecida análise de Marx sobre os camponeses no ensaio O 18 Brumário de Luís Bonaparte, onde este mostra que o isolamento físico dos camponeses lhes impossibilita constituir-se em classe, Wright dirá que a incapacidade estrutural dos camponeses lhes impossibilita a criação de uma capacidade organizacional viável. (1981, p. 94).

Além do efeito de isolamento decorrente do direito burguês[15], o qual todos os agentes que atuam sobre formações sociais capitalistas estão sujeitos, Boito Jr. aponta que a classe média está sujeita a um efeito de isolamento particular, decorrente da ideologia meritocrática.

Dado o apego a esta ideologia, os assalariados de classe média tendem a não aderir a coletivos de luta. Tais trabalhadores permanecem isolados por considerarem que aderir à ação sindical seria admitir, por outras vias, a sua incapacidade pessoal e rebaixamento social. Conforme Boito Jr.,

> Na concepção do trabalhador apegado à ideologia meritocrática, o movimento sindical seria algo apropriado para os trabalhadores manuais, isto é, os trabalhadores que têm que compensar, recorrendo ao uso da força coletiva, a falta de dons e de méritos pessoais e o trabalho simples e degradado que executam (ibidem, p. 225).

Para esses trabalhadores, a busca por melhorias em sua condição econômica está ligada ao seu esforço individual, e não à luta coletiva. O apego à ideologia meritocrática é um dos fatores que, para o autor, explicam a organização tardia do sindicalismo de classe média. Contudo, sublinha que o efeito isolamento se observa apenas no terreno da luta sindical. A relação dos agentes de classe média com a organização político-partidária é bastante diversa. A política, quando compreendida como uma luta por ideias e valores, como uma atividade de envolvimento intelectual, é notabilizada. Em determinadas situações, a atuação político-partidária é um fator utilizado para distinguir agentes da classe média dos trabalhadores manuais.

Já dissemos anteriormente que a diversidade de situações de trabalho incide sobre a relação dos trabalhadores de classe média com a atuação sindical. Some-se a isso a "difusão do assalariamento, a concentração de trabalhadores de classe média em grandes unidades de serviço ou de produção, a burocratização das relações de trabalho e a degradação salarial" (BOITO JR. 2004, p.227). Esses fatores, em seu conjunto, nos ajudam a compreender a aproximação de segmentos da classe média ao sindicalismo.

Segundo Boito Jr., o meritocratismo pode, portanto, se articular com o sindicalismo. E quando isso ocorre a ênfase ao mérito que antes recaia sobre o indivíduo desloca-se para a profissão. Desse modo,

> [...] a mesma ideologia que atomizava o trabalhador passa, uma vez deslocada a ênfase para os méritos da profissão, a estimular um tipo particular de organização coletiva. Trata-se, agora, não apenas de defender o

[15] Sobre o efeito de isolamento produzido pelo direito burguês, ver capítulo I, item 1.2.

> poder aquisitivo do salário, como também de defender a posição relativa dos salários da profissão na hierarquia salarial. (ibidem, p. 228).

O autor utiliza como exemplo o discurso repetido muitas vezes nos protestos de professores: "A professora primária está ganhando menos que a empregada doméstica!". Trata-se, como se pode notar, de um discurso que desmerece o trabalho manual em relação ao trabalho não-manual.

Uma característica presente nas reivindicações dos sindicatos de classe média é a defesa do que Boito Jr. denomina de "salário relacional". Ou seja, defende-se não somente a elevação do poder aquisitivo do salário, mas também a posição relativa que o salário de determinada profissão deve ocupar na escala meritocrática de profissões.

Os sindicatos de classe média, nesse sentido, primam pelo corporativismo de tipo profissional. Mais ainda, tendem a dividir-se no interior de uma mesma profissão ou ramo, por exemplo: sindicato dos professores do ensino fundamental, sindicatos dos professores do ensino médio, sindicato dos professores universitários, sindicato dos diretores de escola, etc.[16] Essa disposição a uma identificação restrita, fechada na profissão, faz com que esses sindicatos sejam refratários à politização da luta sindical. Uma evidencia disso está em que uma parcela significativa das associações de caráter assistencial de servidores públicos (de classe média) não alterou sua forma tradicional de atuação e ainda hoje, mesmo depois da promulgação da Constituição de 1988, mantém distância do mundo sindical.

Todas essas disposições básicas presentes no sindicalismo de classe média que destacamos até aqui não anulam, conforme Boito Jr., o papel político que dados setores dessa classe podem desempenhar em determinada conjuntura. Finalmente, sublinhe-se que os efeitos políticos e ideológicos do meritocratismo podem variar de acordo com a conjuntura política (nível de desenvolvimento do capitalismo industrial e da oposição entre as classes), uma vez que essa se reflete de maneira específica em cada grupo social pertencente à classe média em função de sua "situação de trabalho". No limite, trata-se de um fator importante para compreendermos a variação na forma organizacional bem como na estratégia de luta desses agentes – se associação de caráter assistencial ou sindicalismo.

[16] Um exemplo: a própria criação da APEOESP em 1943 está vinculada, entre outras coisas, à demanda dos professores do ensino secundário e normal por um órgão de representação. A entidade existente na época, o Centro do Professorado Paulista (CPP), só abrangia os professores do ensino primário.

2.3. Particularidade do sindicalismo no setor público

As relações estabelecidas entre o funcionalismo público e o Estado apresentam uma série de especificidades que incidem diretamente sobre a capacidade organizacional desses agentes. Nessa medida, como os professores da rede estadual paulista são agentes do sistema público de ensino, é importante que retenhamos algumas observações a respeito da particularidade do sindicalismo no Estado.

Arnaldo Nogueira (2005), ao abordar a questão da particularidade do sindicalismo no setor público, faz uma série de considerações pertinentes sobre o tema. Procuraremos nos apropriar dessas contribuições na medida em que forem úteis aos propósitos de nossa pesquisa. Nesse sentido, um primeiro aspecto a ser retido que o autor chama atenção é o fato de o funcionalismo público se conformar como categoria social bastante heterogênea, formada por agentes sociais assalariados ocupantes de lugares diversos nos ramos públicos dos aparelhos repressivos e ideológicos de Estado. De forma bastante esquemática, Nogueira divide os funcionários públicos em três grupos distintos: 1) os funcionários da administração direta ocupantes de atividades exclusivas do Estado (arrecadação, fiscalização e defesa); 2) os técnicos e funcionários ocupantes de atividades não exclusivas do Estado, ligadas à prestação de serviços coletivos e sociais e 3) os empregados estatais e de economia mista e fundações de estudo e assessoramento.

A heterogeneidade do funcionalismo público se expressa também, segundo o autor, na diversidade de regimes de trabalho. Destaca, nesse ponto, que parte do pessoal de Estado tem seus interesses regulados por estatutos oriundos do Direito administrativo e constitucional. Estes preveem deveres e direitos especiais a esses servidores, como estabilidade no emprego, gratificações, aposentadoria integral, pensão para a família, etc. São os chamados ocupantes de cargo público. Há também, no interior do pessoal de Estado, os têm seus interesses regulados pelo regime de mercado ou pela legislação trabalhista, caso em que adquirem a condição de ocupantes de emprego público e, dependendo da situação, lhes são garantidos direitos especiais. Existem, por fim, os chamados servidores temporários e eventuais, que exercem funções-atividades sem vínculos a cargos ou emprego público. São os servidores precários do Estado, estes não dispõem de segurança e nem de estabilidade no emprego.

Convém assinalar, tendo em vista a diversidade de regimes de trabalho no interior do funcionalismo público, que tal vinculação exerce influência sobre as reivindicações e sobre as lutas políticas e econômicas desses agentes. Uma dada medida estatal pode interferir, por

exemplo, no interior de uma mesma categoria profissional nas condições de trabalho dos servidores temporários, não afetando necessariamente os ocupantes de cargo público.[17]

Ainda sobre a heterogeneidade do funcionalismo, Nogueira concebe três grupos distintos no interior do aparelho de Estado: 1) os funcionários da administração direta ocupados em atividades exclusivas do Estado (arrecadação, fiscalização, defesa); 2) os técnicos e funcionários administrativos em atividades não exclusivas do Estado ligados à prestação de serviços coletivos e sociais; 3) os empregados estatais e de economia mista e fundações de estudo e assessoramento.

Por ora deixaremos de lado essas diferenças existentes nas atividades exercidas no interior do Estado para nos centrarmos nas diferenças entre o sindicalismo do setor público e do setor privado.

Assim sendo, vale destacar que na esfera estatal, diferentemente do setor privado, as relações de trabalho se dão entre não proprietários de meios de produção (funcionários e governo, governantes e dirigentes), ao invés de relações diretamente capitalistas. Isso não significa que não haja exploração do trabalho no Estado. Para Nogueira, os funcionários públicos estão submetidos também a formas de extorsão do sobretrabalho, mas estas não intervêm em uma transferência da mais-valia em favor do "Estado-patrão". A exploração do trabalho da maior parte dos agentes de Estado ocorre na esfera da reprodução, ou seja, nos processos de serviços e administração destinados à reprodução social e política do conjunto da sociedade de classes. A taxa de exploração do trabalho no Estado envolve dessa forma, conforme o autor, a quantidade de salário em relação à jornada de trabalho e às condições necessárias de vida em sociedade. Sobre a questão da extorsão de sobretrabalho no caso dos funcionários de Estado, Poulantzas (1978a, p. 234) vai mais longe ao afirmar que esta "prende-se essencialmente à situação de desigualdade nos termos da troca entre eles e o capital, que tem uma posição dominante sobre o mercado: capital que, servindo-se indiretamente do Estado, submete esses agentes ao salariado e ao seu controle, a fim de realizar economia de rendas e dessa forma aumentar a mais-valia acumulada".

Para os fins da nossa pesquisa, convém a pergunta: como os fatores abordados até aqui afetam a capacidade organizacional dos funcionários de Estado? A esse respeito, com base em Boito Jr. (2004), poderíamos dizer, por um lado, que tais agentes, por desfrutarem de maior estabilidade no emprego, maior liberdade de movimentação no local de trabalho,

[17] Foi a professora Valéria Barbosa, em nosso exame de qualificação, quem nos chamou atenção para esse aspecto. De resto, podemos dizer que muitas das mobilizações da APEOESP ao longo de sua história tiveram como objetivo específico a defesa dos direitos dos servidores temporários e eventuais. Um exemplo é a greve de 2005 contra projeto de lei que pretendia alterar a contratação de funcionários temporários.

padronização burocrática das relações de trabalho e da remuneração, estão mais propensos à luta sindical, em comparação com o setor privado. Mas também, por outro, como sustenta Nogueira, devemos considerar que o sindicalismo no setor público enfrenta problemas como: 1) defrontar-se com um poder difuso de decisão entre o poder executivo e o poder legislativo, poderes esses definidos, em situação normal, pela participação democrática formal, reduzida às eleições e ao voto do conjunto dos eleitores, 2) conflito envolvendo um conjunto de forças complexas que tornam os processos de decisão, em grande parte das vezes, demorados e instáveis, 3) ausência de convenções coletivas ou acordos coletivos de trabalho, a ausência de uma Justiça do Trabalho e de mecanismos de mediação; 4) mudanças de governo podem por a perder o processo de negociação bem como conquistas anteriores, 5) mudanças na política estatal afetam diretamente as condições de vida desses trabalhadores; a adoção de políticas de contenção de gastos sociais, por exemplo, sujeitam os funcionários públicos à arrochos salariais e à deterioração das condições de trabalho.

O sindicalismo no setor público se depara, portanto, com a seguinte contradição: é impulsionado a atuar sob uma lógica econômica no interior do Estado político. Em outros termos, na esfera estatal, a determinação de critérios políticos sobre os econômicos na definição das condições de trabalho e salários dificulta – para não dizer impossibilita – a atividade sindical puramente econômica. (NOGUEIRA, 2005). A relação que esses agentes estabelecem com o seu empregador (Estado-patrão), diferentemente do setor privado, é essencialmente política, ainda que se trate de questões salariais, uma vez que no caso do funcionalismo público o salário não é resultado do diferencial não pago do valor produzido, mas de critérios políticos quanto à capacidade de investimento do Estado (PINHEIRO, 1998) e da importância estratégica (e da capacidade de pressão) da categoria profissional para o exercício do poder político.

Dessas observações podemos depreender que a greve dos servidores públicos, diferentemente do setor privado, tem eminentemente um caráter político, e influi na legitimidade dos governos, politizando o conflito que tem geralmente causa econômica, mais precisamente salarial. A greve no setor público, além disso, adquire dimensão política, posto que interfere diretamente nos interesses imediatos das classes populares, que fazem uso desses serviços.

O movimento sindical no setor público tem ainda a possibilidade de maior politização da atuação sindical em torno de problemas como a democratização do Estado, bem como da gestão e qualidade dos serviços públicos. Tem forte interferência, portanto, nas políticas sociais do Estado.

Poulantzas também oferece formulações úteis à análise da relação entre funcionalismo público e Estado. Nos seus termos, as lutas próprias ao pessoal de Estado devem ser entendidas como um conflito entre diversos aparelhos e ramos do Estado. Para o autor, mesmo quando as posições de classe repercutem no seio do pessoal de Estado por uma politização mais nítida,

> Em razão do seu lugar na divisão social do trabalho personificada pelo Estado, esse pessoal só tende, no mais das vezes, para as massas populares (pelo menos num primeiro momento) apenas sob a condição de uma determinada *continuidade* que sustente o Estado. [...] Esta atitude, constantemente verificada, não se atém apenas à defesa de privilégios corporativistas aliás evidentes. Se a burocracia de Estado tem igualmente interesses próprios, os da sua área, a defender, a tal ponto que se possa falar de um "interesse pela estabilidade" do Estado próprio do conjunto de seu pessoal, isso não é essencial. Paralelamente à considerável, nos dias de hoje, extensão desse pessoal de Estado, os privilégios da função pública são postos em questão por importante parcela desse pessoal. Mas se esta situação favorece incontestavelmente sua politização para a esquerda, parece certamente apontar sempre os limites relativos ao arcabouço material do Estado. Todas essas coisas têm incidências políticas no que tange a uma transição para o socialismo democrático: como apoiar-se nesse fator, hoje em dia decisivo, de politização esquerdizante de amplas parcelas do pessoal de Estado, considerando esses limites e "preparando" esse pessoal sempre suscetível a tender para a direita, sem perder de vista porém as necessárias transformações do Estado? (POULANTZAS, 1980, p. 181-182).

As considerações de Poulantzas sugerem que o sindicalismo no setor público tende à atuação reformista. Isso porque os interesses imediatos dos agentes de Estado se situam na conservação do Estado burguês, tanto em sua luta econômica (reivindicação por salários, condições de trabalho) quanto em sua luta política (reindicação de melhores serviços sociais, turmas menores na escola, etc.). Dessa forma, o lugar ocupado por esses agentes no aparelho de Estado os inclina a exercer sua luta mediante formas juridicamente admitidas em dada formação social capitalista. A atuação interessada na conservação do Estado capitalista inclina, desse modo, os movimentos do setor público a não ultrapassarem os limites impostos pela estrutura jurídico-política capitalista. No mais, o sindicalismo no setor público tem forte inclinação à defesa da democracia, ou melhor, à defesa de regimes políticos democráticos, por possibilitar, em comparação com os regimes ditatoriais, maior capacidade de interferência/participação, fazendo funcionar a seu proveito, desse modo, a cidadania política (concretização de liberdades políticas).

2.4. APEOESP: um sindicato de classe média localizado no setor público do estado de São Paulo composto por profissionais da educação

Neste tópico, levantamos um conjunto de informações específicas a respeito da situação de trabalho dos profissionais da área da educação no estado de São Paulo. Informações essas que, de certo modo, ajudam-nos a explicar a particularidade da luta desse segmento do funcionalismo no movimento sindical paulista.

Dados do censo estadual realizado em 1991 indicam que São Paulo possuía, naquele ano, cerca de 612 mil servidores ativos e cerca de 200 mil aposentados. Esse censo também mostrou que, diferente do que ocorre na esfera federal, em São Paulo a maioria dos funcionários públicos trabalha nas chamadas áreas-fim, vale dizer, em órgãos que prestam serviços diretamente ligados à população. Além disso, o censo evidenciou que a maioria dos funcionários públicos estaduais se encontra na área da educação, verificando-se 301 mil empregados nessa área. Destes, 220 mil eram ocupantes de cargo de magistério, ou seja, um percentual de 35% do total de servidores ativos.

Já os dados disponibilizados pela Secretaria Estadual de Planejamento em 1995 revelam que, decorridos alguns anos, o número de funcionários do estado modificou-se significamente, em particular na educação. Conforme tais dados, São Paulo passava a ser responsável pelo emprego de 740.483 servidores. Também se eleva o número de funcionários públicos ligados à educação. A Secretaria da Educação passa, então, a ser responsável por 50% do total de servidores, seguida pela Secretaria de Segurança Pública, com uma média de 15%, pela Secretaria da Saúde, com 10%, pela Secretaria da Administração Penitenciária, com 1,9%, e pela Secretaria da Fazenda, com 0,7%. (NOGUEIRA, 2005a)

Em 1997, o INEP realizou o primeiro *Censo do Professor* [18]em âmbito nacional. Com o objetivo de fazer levantamentos específicos sobre questões relativas aos profissionais da educação para orientar a implementação do FUNDEF, esse censo forneceu dados relativos à categoria dos professores como: nível dos salários, nível de escolarização, tempo de exercício do magistério, entre outros. A pesquisa contou com o apoio das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, abrangendo 1.617.611 professores das redes pública e particular da Educação Básica. Esses números correspondiam, segundo informado, a 90% da categoria. Sobre o estado de São Paulo, o censo do professor apontou a existência de um quadro de 309.498 professores, dos quais 205.046 (66%) na rede estadual, 54.959 (18%) na rede

[18] Cf. INEP. *Censo do Professor 97*: perfil dos docentes da Educação Básica. Brasília: O Instituto, 1999.

municipal e 49.493 (16%) nas escolas particulares. Forneceu ainda uma série de dados específicos sobre o sistema educacional paulista. A pesquisa mostrou, por exemplo, que o número de professores nas primeiras quatro séries do ensino fundamental era de 95.954. Destes, 69.256 (72%) estavam vinculados à administração estadual, 13.851 (14%) ao município e 12.847 (13%) à rede particular. De 5ª a 8ª série, o número de professores era de 99.908: 76.034 (76%) na rede estadual, 9.604 (10%) no município e 14.270 (14%) na rede particular. No ensino médio, o número de docentes era de 72.137, dos quais 55.331 (77%) na rede estadual, 2.342 (3%) na municipal e 14.464 (20%) na particular.

O censo do professor revelou, ademais, que a categoria dos professores é formada dominantemente por mulheres. De acordo com os números apresentados, dos 205.046 professores da rede estadual, 33.094 (16%) eram do sexo masculino, enquanto que 171.567 84%) eram do sexo feminino. Na rede municipal, do total de 54.959, apenas 4.374 (8%) eram do sexo masculino, o restante, 50.451(92%), eram do sexo feminino[19].

Em relação ao tempo de magistério, a pesquisa explicitou que, na rede estadual, 46.013 (22%) professores atuavam há menos de 5 anos, 57.660 (28%) de 5 a 9 anos, 43.093 (21%) de 10 a 14 anos, 24.199 (12%) de 15 a 19 anos, 21.042 (10%) de 20 a 24 anos, 10.074 (5%) de 25 a 29 anos e 2.964 (1%) mais de 29 anos.

Em 2006, o INEP publicou outro censo dos professores, referente ao ano de 2003[20]. Nesse censo revelou-se, por exemplo, que dos 135.470 docentes que atuavam na rede estadual 51.465 eram estatutários, 3.722 eram regidos pela CLT e 34.063 eram prestadores de serviço temporário.[21] Assinale-se contudo que, como informado em nota técnica, nesse censo há uma grande margem de imprecisão. Isso porque "o cronograma de execução da pesquisa coincidiu com o final do ano letivo em algumas escolas, o que impossibilitou a entrega dos formulários." (2006, p.15). De qualquer modo, esse censo destacou alguns elementos importantes sobre as condições de vida dos professores da rede estadual paulista. Entre eles, apontou que a maioria dos professores do estado, 92.659 (68%), dedicava-se integralmente à docência, não exercendo outra atividade assalariada fora do magistério. Dos que exerciam outra atividade, 6.290 responderam que ela era mais rendosa que o magistério, enquanto 18.462 responderam que não era.

---

[19] Impõe-se sublinhar que, na bibliografia sobre os movimentos associativos ou sindicais docentes, Cláudia Vianna é uma das poucas pesquisadoras que procura explorar teoricamente a questão da dominância da presença feminina na categoria dos professores. Do mais, registre-se que dado os meus limites, não explorei essa questão aqui.

[20] Cf. INEP. *Sinopse do Censo dos Profissionais do Magistério da Educação Básica* 2003. Brasília: O Instituto, 2006.

[21] Vale registrar que 46.215 professores não informaram sua situação contratual ou seu vínculo trabalhista.

O censo mostrou também que 79.544 (59%) trabalhavam em apenas uma escola, 37.533 (29%) em duas escolas, 9.427 em três, 4.151 (8%) em quatro ou mais escolas. 4.815 (4%) não informaram.

Quanto à carga horária dedicada à atividade em sala de aula, temos que, na rede estadual paulista, 20.758 (15%) dedicavam menos de 10 horas, 19.313 (14%) de 11 a 20 horas, 46.180 (34%) de 21 a 30 horas, 24.631 (18%) de 31 a 40 horas e 1.336 (1%) mais de 40 horas. 23.252 (17%) não informaram.

Contrariando os dados desse censo sobre o número de professores e sobre o regime de trabalho predominante no estado, números divulgados pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo no mesmo ano apontavam que seu quadro era composto por 212.079 professores, 128.292 (60%) temporários e 83.787 (40%) efetivos. Em matéria da *Folha de São Paulo*, a SEE argumentava que tal situação era "necessária para que os alunos não fiquem sem aulas." [22]

Quatro anos depois, a situação funcional dos professores, em janeiro de 2007, encontrava-se da seguinte forma, dentre o total de 212.745 trabalhadores, 101.566 (48%) eram OFA e 111.179 (52%) efetivos. A tabela abaixo evidencia a situação funcional docente em 2007, conforme os níveis de atuação.

Tabela 1 – Situação Funcional dos Professores da Rede Estadual - Janeiro/2007

	Efetivo		**OFA**		**Total**	
QM	Nº	%	Nº	%	Nº	%
PEB I	29.591	43,5%	38.483	56,5%	68.074	100%
P II	-	-	147	100,0%	147	100%
PEB II	81.588	56,5%	62.936	43,5%	144.524	100%
Total	111.179	52,3%	101.566	47,7%	212.745	100%

Fonte: SEE/SP – Boletim de Acompanhamento de Pessoal

Esses dados indicam, entre outras coisas, que o número de efetivos só passou a ser maior do que o de temporários em meados de 2000. Portanto, não é de se espantar que uma das grandes preocupações da luta sindical dos professores está relacionada à situação de trabalho dos temporários. De qualquer modo, como se pode ver, mesmo ao final do período

[22] Em: *Folha Online*, de 20/12/2003.

aqui estudado verifica-se um elevado contingente de trabalhadores do quadro do magistério vinculados a esse último regime de trabalho.

Sobre o nível salarial, os dados disponibilizados pela SEP, em 1995, evidenciam a disparidade entre os salários médios dos diversos setores que compõem o quadro de funcionários do governo estadual paulista.

Tabela 2 – Salários no estado de São Paulo

Salário médio em 1994 (em Reais)	**Número de funcionários (%)**	**Participação na folha de pagamentos (%)**
de 182 a 498	68,5	43
de 509 a 983	15,5	22,5
de 1023 a 2.857	16	34,5
Total	100 (879.502)	100

Fonte: FSP de 29/12/94 apud NOGUEIRA, 2005a, p.202.

Com base na tabela acima, pode-se notar que os órgãos que empregam 68,5% dos funcionários pagam salários médios inferiores a R$500,00. A Secretaria da Educação, por exemplo, pagava em 1994 uma média de R$325,00, a Secretaria da Saúde uma média de R$ 270,00, e a Secretaria de Segurança Pública, uma média de R$475,00. Entre os órgãos que pagavam acima de R$ 1000,00, ou seja, cerca de 16% dos funcionários, estavam: a Secretaria da Fazenda, com salário médio de R$1.753,00, o Tribunal de Contas, com salário médio de R$1.694,00, o Tribunal da Justiça Militar, R$ 1.391,00, e a Assembleia Legislativa, R$1.115,00.

Esse contraste entre o número de funcionários e o salário médio recebido é, a nosso ver, outro fator que nos ajuda a compreender a forma de organização sindical de alguns setores, caso da educação e da saúde, por exemplo. É nesses setores que se concentram, por um lado, o maior número de empregados públicos da esfera estadual paulista e, por outro, nos quais se verificam os salários mais baixos percebidos no estado.

A tabela seguinte apresenta alguns dados sobre a sindicalização dos funcionários estaduais, entre os quais destacam-se: quantidade de filiados, quantidade da base, setor ou categoria a qual pertence.

Tabela 3 – Sindicatos na administração pública

Sindicatos	Sind.	Base	Taxa de Sind.	Tipo/ Setor	Data
Sind. Apeoesp	112.000	220.000	51%	cat./Ed.	1988
SindSaúde	25.000	70.000	36%	set./Sd.	1989
Sindifuse	18.800	50.000	37%	set./Ed.	1990
Sind.dos Médicos	12.000	40.000	30%	cat./Sd.	1929
Sind. dos Inv. Polícia*	6.180	-	-	cat./Seg.	1988
Sinjesp (serv.judic.)	7.000	-	-	set./Jud.	1988
Sind. Udemo*	8.100	15.800	51%	cat./Ed.	1988
Sind.União (judic.)	5.500	-	-	set./Jud.	1988
Sind.Fiscais de Renda	4.100	4.900	83%	cat./Faz.	1988
Sind.Eng.Arq.Agron.	2.500	-	-	cat.	1989
Sind.dos Fazendários	1.846	-	-	cat./Faz	1989
Sind.dosServ.Ag.Ab.Amb.	4.200	-	-	cat.	1989
Sind.Sup.de Ensino	2.380	3.953	60%	cat./Ed.	1990
Sind. Serv.Cont.End.	1.161	-	-	cat./Sd.	1989
Sind.Func.Pol.Civil	620	-	-	cat./Seg.	-
Sinfalesp (A.Leg.)	800	-	-	set./Leg.	1989
Sind. Exec.Públicos	650	-	-	cat./Adm.	1989
Sind.Peritos Criminais	635	-	-	cat./Seg.	1988
Sind.dos Desenhistas	150	600	25%	cat.	1989
Sind.dos Procuradores	800	2.000	40%	cat./M.P.	1989
Sind.dos Motoristas	410	25.000	1,6%	cat.	1990
Sind.Func.Sist.Pris.	1.293	-	-	cat./Just	1989

Dados de 1995, coletados com as entidades.
Fonte: Pesquisa “Perfil das entidades do Funcionalismo Público do Estado de São Paulo”

Fica evidente, a partir da visualização dessa tabela, que a maior parte dos sindicatos estaduais apresenta baixa composição. Dos 22 registrados, 13 são compostos por menos do que dois mil filiados. E mais: somente quatro deles são compostos por mais de 10 mil filiados. Mesmo entre esses, a composição é bastante desigual. Temos no topo a APEOESP, com 112.000 filiados; em segundo o SINSAUDESP, com 25.000; depois o SINDFUSE, com

18.000; e, por fim, o SIMESP, com 12.000. Notemos, portanto, que mesmo se somássemos a quantidade de filiados existentes nos três últimos sindicatos citados não obteríamos nem a metade do número de filiados à APEOESP.

Uma das inferências que se pode fazer com base nos dados apresentados até aqui é a de que, pela sua composição numérica e pela sua atuação nas chamadas áreas-fins, a greve da categoria docente tende a ter grande impacto no estado.

Não por acaso, um dos argumentos frequentemente utilizados pela SEE para justificar os baixos salários dos professores da rede pública é o de que, por ser responsável por cerca de 320 mil funcionários, qualquer reajuste salarial causa inevitavelmente grande impacto na folha de pagamento.

Dados acerca das greves do setor público, com base nos anos de 1978 a 1987, indicam o seguinte percentual: 1) os servidores públicos de ministérios e secretarias (10,5%); 2) professores de escolas e universidades (6,0%); 3) os médicos (2,4%); 4) os funcionários de estabelecimentos de saúde (1,7%); 5) os servidores em geral (1,4%); 6) os funcionários de escola e universidades (0,9%). Em relação às jornadas não trabalhadas, os professores de escolas e universidades aparecem em primeiro lugar, com 33,1% do total, seguidos pelos servidores públicos em geral, com 16,7%; e em terceiro os servidores públicos de ministérios e secretarias (8,2%) (NOGUEIRA, 2005). Conquanto esses percentuais não digam respeito ao período por nós estudado, eles nos servem ao menos como um indicativo sobre a disposição grevista dos professores das escolas públicas.

Muito embora não seja uma particularidade do movimento docente paulista, convém assinalar para fins desse tópico que as diversas pesquisas que tem como objeto de estudo os movimentos associativos e sindicais dos trabalhadores em educação apontam que as entidades representativas docentes têm articulado em suas práticas reivindicações por melhores condições de trabalho a luta pela melhoria da qualidade da educação pública. Mais precisamente, tais pesquisas têm detectado que uma das características principais das reivindicações salariais dos docentes é aparecerem, quase sempre, coladas à campanhas em defesa e valorização da escola pública. Nesse sentido, pode-se dizer que as entidades docentes colocam em destaque os méritos da profissão ao reivindicar reajustes, argumentando que o aumento dos salários é um meio de valorizar a educação. É comum encontrarmos nos boletins e jornais produzidos pelas entidades sindicais do magistério discursos do tipo: “A Escola Pública e os professores exigem respeito. Educação tem que ser prioridade!” (APEOESP, 1997, p.1). Ou ainda: “A melhoria da educação pública passa necessariamente pela valorização dos profissionais da educação e de suas condições de trabalho, pré-requisito para

uma educação de qualidade que só será garantida com a prioridade de investimentos no setor" (APEOESP, 1995, p. 4).

Essa valorização dos méritos da profissão consiste, como vimos, em uma das características do sindicalismo de classe média, ou seja, da luta dos trabalhadores não-manuais. Dito de outra forma: é sabido que o sindicalismo operário não tem por prática legitimar suas reivindicações enaltecendo a importância do trabalho que realizam.

No caso do sindicalismo de classe média docente, tais agentes procuram se valer da ideologia teórica sobre a importância da educação para o povo-nação para valorizar economicamente sua profissão. Essa estratégia de fazer acompanhar as reivindicações salariais da justificativa sobre a importância da educação merece de certo uma reflexão sociológica mais atenta, coisa que, dado os limites desse trabalho, não faremos aqui.

2.4.1 - Estrutura organizacional do sindicato

O Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo é constituído por uma estrutura sindical ampla e complexa. De acordo com seu estatuto, a APEOESP é uma entidade de caráter sindical composta por docentes e especialistas em educação, ativos e aposentados, das redes de Ensino Público do estado de São Paulo, vale dizer, portanto, que sua forma organizacional tem como referência a categoria profissional. A APEOESP, conforme seu estatuto, tem por finalidade:

> a) defender os interesses e direitos, individuais e coletivos da categoria profissional que representa, inclusive nas instâncias judiciais e administrativas competentes;
> b) desenvolver e organizar encaminhamentos conjuntos visando à unidade e à unificação de todas as entidades representativas dos trabalhadores em Educação, no âmbito do Ensino Público;
> c) lutar, juntamente com outros setores da população, pela melhoria do ensino, em particular pelo ensino público e gratuito, em todos os níveis;
> d) manter intercâmbio e convênios com organizações de caráter sindical, educacional ou cultural, nacional e estrangeiras, sobre assuntos de interesse da categoria;
> e) lutar, ao lado de outros trabalhadores, por liberdade de organização, manifestação e expressão para todos os trabalhadores (APEOESP, 2009)

A APEOESP contava, em 2004, com 92 subsedes, 242 regionais, 704 conselheiros estaduais, 1.308 conselheiros regionais, 3.188 representantes de escola (RE) e,

aproximadamente, 149.000 associados.[23] O crescimento da entidade pode ser notado no quadro abaixo.

Tabela 4 – Crescimento da APEOESP[24]

Ano	Associados	Subsedes
1979	32 mil	18
1981	19 mil	19
1983	30 mil	23
1985	33 mil	30
1987	52 mil	46
1989	65 mil	57
1991	80 mil	64
1993	122 mil	76
1995	150 mil	87
1998	138 mil	91
1999	139 mil	91
2000	136 mil	91
2001	136 mil	92
2002	135 mil	92
2003	149 mil	92
2004	149 mil	92

Fonte: APEOESP, 2009.

A entidade apresenta como princípios organizativos:

> a) independência e autonomia face às organizações e partidos políticos, organizações religiosas, entidades patronais e ao Estado;
> b) revogabilidade dos mandatos individuais e coletivos;
> c) respeito à unidade e à democracia de base do movimento, expressa na organização das Subsedes/Regionais e sua representação no Conselho Regional de Representantes (CRR), no Conselho Estadual de Representantes (CER), bem como nas Assembléias Gerais e no Congresso Estadual como instâncias superiores de deliberação (APEOESP, 2009)

A organização do sindicato no local de trabalho se dá através da presença dos representantes de escola (RE). Estes devem ser filiados à APEOESP e são escolhidos anualmente por todos os professores de cada unidade escolar (UE), filiados ou não. Os

[23] De acordo com os dados disponibilizados no *site* oficial do sindicato no final de 2011, a APEOESP possui atualmente cerca de 180.000 associados, representando 93 regiões do estado de São Paulo, com 10 subsedes na capital, 17 na grande São Paulo e 66 no interior. A esse respeito, conferir: APEOESP. *História*. Disponível em: <http://www.apeoesp.org.br/o-sindicato/historia/>.

24 De acordo com APEOESP (2009), a queda no número de associados em 1981 se deve ao corte do repasse das contribuições para a entidade no governo de Paulo Maluf. Já a queda ocorrida entre 1995 e 1998 se deve à redução do quadro de professores da rede estadual no governo Covas. Ademais, registre-se a não correspondência entre o dado da tabela sobre os sindicatos na administração pública paulista, constante na seção anterior, e o dado referente ao ano de 1995 da presente tabela. Quem nos chamou a atenção para este ponto, em nossa banca de qualificação, foi a professora Maria Valéria Barbosa.

representantes de escola reúnem-se uma vez por trimestre em conjunto com os representantes dos aposentados (RA) nas suas respectivas subsedes/regionais. Tais reuniões regionais são abertas ao conjunto do quadro do magistério, tendo estes direito de voz, mas não direito de voto. O direito de voto é restrito aos representantes de escola e aos membros dos Conselhos Regionais de Representantes e do Conselho Estadual de Representantes da região. As reuniões ordinárias de representantes sempre antecedem as reuniões do Conselho de Representantes. Dessas últimas, participam os representantes de subsedes/regionais e a diretoria da APEOESP. Ao Conselho de Representantes cabe, entre outras coisas, a) fazer propostas indicativas às Assembleias Gerais, b) convocar Assembleias Gerais, Regionais e reuniões, c) aprovar em primeira instância o projeto de orçamento anual, d) elaborar o regimento das eleições de REs, de RAs e do Conselho Estadual de Representantes.

Outras instâncias de decisão, além das referidas anteriormente, são as assembleias regionais, convocadas por ocasião das campanhas salariais, e os encontros anuais do Congresso Estadual, que deliberam a pauta de luta e as principais estratégias de atuação do sindicato. Este último é a instância máxima de deliberação da APEOESP. Nos Congressos são realizadas avaliações, análises de conjuntura e análises históricas, são formuladas propostas e são deliberados os planos anuais de luta da entidade. É o espaço onde as convergências e divergências entre as diversas tendências que compõem a entidade se manifestam com maior clareza.

A APEOESP dispõe, para o cumprimento de sua função sindical, de uma estrutura organizacional de grandes proporções, cobrindo, inclusive, funções assistenciais, como convênios de assistência privada à saúde, serviços jurídicos e recreativos. Conta ainda com mais de 140 empregados administrativos e 13 diretores afastados do serviço público para exercer atividade sindical na entidade.

Publica regularmente jornais, boletins e revistas sobre questões educacionais, impressos e por via eletrônica em *site* próprio[25]. Nessas publicações, o sindicato expõe seu posicionamento referente às questões trabalhistas bem como quanto às questões educacionais. Publica também, anualmente, as resoluções e o *Caderno de Teses* dos Congressos Estaduais. No *Caderno de Teses* encontram-se as avaliações, análises e propostas de pauta de luta das forças políticas internas à APEOESP.

[25] A criação do site se deu em novembro de 1998, no seguinte endereço: <http://www.apeoesp.org.br>.

A principal fonte de recursos da entidade são as mensalidades ou anuidades dos filiados, definidas periodicamente nas assembleias. A APEOESP se coloca, por princípio, contra as taxas e contribuições sindicais obrigatórias.

2.4.2 – A história: do surgimento aos meados da década de 90

Empreenderemos nessa seção um breve resgate da trajetória organizacional da APEOESP. Ao recuperarmos a história da entidade, nosso objetivo, diga-se logo, não é historiográfico. Buscaremos destacar no processo de construção da entidade dos professores estaduais de São Paulo os contornos assumidos em sua forma organizacional. Se por um lado essa forma se constitui dentro dos limites da capacidade estrutural de classe da classe média, por outro, as variações nessa forma se deram em função de sua articulação com a conjuntura. Pode-se dizer, desse modo, que a forma concreta assumida pelo movimento dos professores estaduais paulista foi, como veremos, permanentemente objeto de disputa dos agentes em cena, sendo expressão da correlação de forças política interna e externa ao movimento.

A APEOESP é fundada numa conjuntura marcada pela redemocratização do regime político. Sua fundação se deveu, em grande medida, à demanda dos professores do ensino secundário e normal por um órgão de representação. A entidade existente na época, o Centro do Professorado Paulista (CPP), abrangia somente os professores do ensino primário. As primeiras formas de mobilização dos professores secundários restringiram-se a congressos que tinham como objetivo debater os problemas específicos desse segmento da categoria. Dois problemas aparecem com maior frequência: a majoração dos vencimentos e a necessidade de realizar concursos para professores secundários no estado (PAULA, 2007). A proposta de fundação da APEOESP surge em meio dos congressos ocorridos em 1945, na cidade de São Carlos, interior do estado. O marco de fundação da APESNOESP - Associação dos Professores do Ensino Oficial Secundário e Normal de São Paulo[26] - foi a conquista do pagamento de 13 meses de atraso referentes a aulas extraordinárias. A entidade é organizada, a princípio, sob a forma de associação, combinando representação dos interesses corporativos da categoria à promoção de lazer e a prestação de serviços assistenciais aos associados. Não tinha qualquer perspectiva de mobilização coletiva combativa, estabelecendo com o Estado

[26] É somente em 1973, dois anos após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 5692/71, que, entre outras coisas, extinguiu a nomenclatura secundário e normal da educação, que a entidade passará a se denominar APEOESP – Associação dos Professores do ensino Oficial do Estado de São Paulo.

uma relação de colaboração e subserviência. As demandas corporativas da categoria eram encaminhadas à administração pública e, em audiências fechadas, negociadas pessoalmente pelos diretores da associação dos professores com os representantes do poder executivo e legislativo.

Saes afirma que "o sindicalismo populista, seja em sua forma pura, seja sob o impulso das 'organizações paralelas', constitui uma expressão adequada das possibilidades ideológicas e organizacionais dos agentes pertencentes à classe média". (SAES, 1984, p. 113) Isso porque, entre outras coisas, a estrutura sindical, ao proibir a organização horizontal dos trabalhadores urbanos, reforçou a eficácia ideológica da distinção entre trabalho manual e trabalho não-manual. "A estrutura corporativa reforça os limites da luta social da classe média: a manutenção de uma hierarquia do trabalho centrada no corte entre trabalho manual e trabalho não-manual" (id. p.115). Vale dizer que, embora aos servidores públicos fosse proibida a sindicalização, é evidente que as associações, incluindo aqui a APEOESP, seguiram, de resto, a estrutura sindical varguista.

Com é sabido, a orientação geral da política de Estado levada a efeito pela burocracia estatal a partir da revolução de 1930 direcionou-se para a industrialização do país, o que, num contexto de crise do capital e de crise de hegemonia política, exigiu uma política de integração das classes trabalhadoras urbanas pela via da política social. Essa política antecipadora enquadrou, desde logo, a luta de classes dentro de certos limites, neutralizando as lutas operárias autônomas por direito.

De acordo com Saes:

> [...] essa situação peculiar que obrigou a burocracia estatal a implementar uma política bonapartista, com vistas a obter o apoio político das classes trabalhadoras. Os dois aspectos básicos dessa política foram, de um lado, o atendimento de aspirações difusas das classes trabalhadoras, como a criação de uma legislação fabril e o reconhecimento de direitos sociais a uma parte dos trabalhadores urbanos; de outro lado, a frustração do processo de conquista, por parte dos trabalhadores urbanos, de independência organizativa, frustração essa decorrente da criação de um sindicalismo rigidamente controlado pelo Estado e, por isso mesmo, sem força para atuar na construção de uma experiência partidária de massa de caráter independente.(2001, p. 397-398).

A política desenvolvimentista adotada pelo Estado brasileiro nesse momento cria as condições institucionais para que a educação se destacasse como fator estratégico para o desenvolvimento do país. A valorização da educação e da escola está atrelada, portanto, à necessidade crescente de força de trabalho qualificada à indústria. É nesse cenário que tem

início o processo de profissionalização do magistério (normatizações do estatuto profissional, os critérios para ingresso na profissão, regulamentação da jornada de trabalho e remuneração). Até então, o recrutamento de professores, conforme mostra Dias (2008) [27], era realizado com base nas relações de favor. Vale dizer: os professores não desempenhavam a profissão por terem sido declarados, segundo critérios impessoais e não-casuísticos (burocratismo), competentes para tanto. Não por acaso, entre as décadas de 1940 e 1950, as atenções dos professores estavam relacionadas, sobretudo, à questões de ordenamento da vida funcional – contrato de trabalho, realização de concursos públicos, equiparação do valor das aulas ordinárias e extraordinária, data de vencimentos (KRUPPA, 1994, p. 142). Nesse período, a APEOESP procura reforçar sua identidade junto à categoria, ressaltando suas especificidades, no intuito de legitimar-se como entidade representativa da categoria frente aos professores e ao governo paulista.

A expansão do aparelho escolar estatal cria condições favoráveis à emergência de um movimento organizativo viável entre os professores. Nos termos de Wright, a expansão do aparelho escolar favorece o fortalecimento das capacidades estruturais subjacentes à classe média, no caso, à categoria profissional dos professores.

Todavia, Boito Jr. sustenta que por gozarem de uma relativa segurança material, de emprego estável e de um certo prestígio social, os professores, até a década de 1960, estavam fortemente apegados à ideologia meritocrática, assumindo-a amplamente na sua versão mais elitista, vale dizer, na sua versão radicalmente individualista. Nas palavras do próprio autor: "Cada professor e cada funcionário técnico e administrativo, usufruindo, de fato, de condições de trabalho e situação social superiores às dos trabalhadores manuais, via-se como um indivíduo singular, dotado de dons e méritos próprios, e esperava obter uma ascensão social individual, fazendo valer os seus dons e os seus méritos" (2002b).

Se por um lado até esse momento era predominante uma postura individualista que afastava os professores secundários de qualquer tipo de organização, por outro, a criação do Centro do Professorado Paulista, em 1930, e mesmo da APEOESP, em 1945, atestam a existência, no estado de São Paulo, de formas de organização coletivas, não obstante seu caráter assistencial.

[27] Através de uma análise historiográfica, Dias resgata o modo como se conformou o processo de construção do estatuto social da profissão docente. Por meio das implicações das reformas do ensino sobre a organização do trabalho docente nas escolas, das funções sociais e políticas atribuídas ao ensino secundário e pelas concepções veiculadas acerca do magistério, Ver: DIAS, Amália. Apostolado Cívico e Trabalhadores do Ensino: história do magistério do ensino secundário no Brasil (1931-1946). 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Niteói, 2008.

Apoiando-nos na própria reflexão de Boito Jr., acreditamos que o predomínio do meritocratismo na sua versão radicalmente individualista não impediu que os professores se organizassem coletivamente. Ou seja, a ideologia do sacerdócio, do apostolado cívico, atribuídas à docência, não impediram o aparecimento do meritocratismo de profissão.

Tal meritocratismo de profissão está presente desde a década de 1930, e, nesse momento, inclinava os professores a uma postura passiva diante do governo, que somente aos poucos vai adquirindo contornos reivindicativos. No caso, o meritocratismo de profissão voltado tão-somente ao prestígio social do professor vai, paulatinamente, voltando-se também para a manutenção do seu *status* econômico. Nos congressos da entidade no final da década de 1950, começa-se a esboçar, por exemplo, a possibilidade de greve como estratégia de reivindicação frente ao governo.[28] Tal postura pode ser compreendida como um efeito da deterioração crescente da condição de vida do professor, bem como de sua pauperização relacional (em relação à classe operária), uma vez que a expansão das escolas públicas não é acompanhada pela contratação de professores concursados e sim em condições precárias de trabalho (FASSONI, 1991).

Esse sentimento de perda do status econômico provocou a pressão não só de professores, como também de vários outros segmentos do funcionalismo público sobre o governo de Goulart. (SAES, 1984, p.17). Esse sentimento de perda do status econômico leva a APEOESP a desafiar a legislação antissindical e a participar de duas greves na década de 1960. A primeira em 1963, em conjunto com o CPP – Centro do Professorado Paulista. Reivindicava-se, então, um aumento salarial de 60%, além de alterações na jornada de trabalho e o fim das contratações temporárias. Após uma semana de greve, os professores secundários obtiveram uma gratificação de 25% e a redução do número de aulas ordinárias, que refletia diretamente sobre a jornada de trabalho (KRUPPA, 1994). A segunda ocorre em 1968, ao lado de alguns sindicatos, estudantes e profissionais liberais. Ainda que com pouca expressividade, essa greve dava mostras de um posicionamento ofensivo dos professores.

[28] A quase totalidade dos estudos acadêmicos produzidos nas décadas de 1980 e início de 1990 sobre a APEOESP concebe sua história dividida em duas partes: em antes e depois dos anos de 1978/1979. Antes desse período, a entidade é vista como uma associação "assistencialista" e "colaboracionista", restringindo sua atuação à prestação de serviços jurídicos aos seus associados. Depois, tais estudos entendem que a entidade passa a atuar de forma combativa, adquirindo características de um movimento sindical de massa. Uma hipótese explicativa para essa cesura na história da entidade está no fato de a maioria dessas pesquisas terem se utilizado de relatos orais de professores que exerceram papel de liderança durante as greves de 1978 e 1979, bem como na mudança da composição da diretoria após as eleições ocorridas na entidade no ano de 1979. A pesquisa que mais exerceu influência nessa linha de interpretação é a de Maria Luisa Ribeiro (1991). Todavia, os próprios depoimentos coletados pela autora, realizados com dirigentes do movimento de 1978, revelam, com excessão do professor Lídio Tesotto, o desconhecimento que essas lideranças tinham em relação a história anterior da APEOESP. Foram Cláudia Vianna (1999) e, posteriormente, Ricardo Pires de Paula (2007) quem retomaram e fizeram uma pesquisa mais apurada sobre a história da entidade anterior ao período de 1978/1979.

Segundo Goulart, o período que se abre daí até o final da década de 1970 é de "total submissão e atrelamento ao governo" (2004, p. 111). Nesse período que abarca o regime político militar, assim como outros sindicatos, a APEOESP volta a fortalecer suas atividades assistenciais em detrimento das atividades políticas. A dominância do caráter assistencial e de prestação de serviço jurídico deu ensejo, inclusive, ao seguinte comentário do então secretário da educação, José Bonifácio: "Os professores são sui generes porque as categorias profissionais em geral têm uma entidade de classe com um departamento jurídico. No caso dos professores é o contrário: um departamento jurídico é que tem uma entidade na categoria" (APEOESP, 2009).

Diante da submissão e do atrelamento da direção da APEOESP ao governo militar, as mobilizações dos trabalhadores de ensino vão despontar à revelia daquela. Em pesquisa à jornais da entidade da época, Sonia Maria Portella Kruppa (1994) demonstra o crescente descontentamento dos professores quanto à suas condições de trabalho. Destaque-se que, no período militar, mormente durante os anos do "milagre econômico", houve uma extensa ampliação da rede de ensino público em todo o país. Dados da pesquisa de Angelina Peralva (1992) apontam que, no estado de São Paulo, de 1962 a 1978, o número de professores cresceu de 87.600 para 236.124. A ampliação da rede, porém, não correspondeu à realização de concursos públicos de efetivação de cargo. Isso fez com que, nesses anos, a média de professores precários fosse de 50%.

Após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 5692/71, ganha espaço as discussões em torno do Estatuto do Magistério. Embora as entidades representativas dos professores tenham participado da elaboração do anteprojeto do estatuto, o texto final (Lei Complementar nº 114/74) não incorporou diversas reivindicações docentes (TEIXEIRA, 1988).

O descontentamento em relação à precarização do trabalho, somado ao arrocho salarial da categoria, fez com que muitos professores associados à APEOESP se organizassem em torno do MUP – Movimento de Unificação de Professores e do MOAP – Movimento de Oposição Aberta de Professores. Para Amarílio Ferreira Jr. (2011)[29], a existência dessas tendências políticas atuando como vanguarda do movimento de professores estava atrelada, na verdade, à influência que os partidos de esquerda exerciam, apesar da repressão política do

[29] Para maiores detalhes, ver: FERREIRA Jr., Amarilio. Movimento de professores e organizações de esquerda na ditadura militar. In: DAL ROSSO, Sadi et. Al. *Associativismo e sindicalismo em educação* – organização e lutas. Brasília: Paralelo 15, 2011, p. 47-69.

governo militar, em determinados grupos de professores, sobretudo oriundos do movimento estudantil[30].

O MUP era formado por professores que tinham ligação ou afinidade ideológica com a OSI (Organização Socialista Internacionalista). Já o MOAP congregava: o grupo dos "independentes", o MEP (Movimento de Emancipação do Proletariado), a Polop (Organização Marxista Política Operária), a AP (Ação Popular), a ALN (Ação Libertadora Nacional), o MR-8 (Movimento Revolucionário 8 de Outubro), o PCB (Partido Comunista Brasileiro), o PC do B (Partido Comunista do Brasil) e professores da ala progressista da Igreja Católica.

São professores vinculados a essas duas organizações, segundo Peralva (1992), Gerolomo (2009), Goulart (2004), Paula (2007) e Ferreira Jr. (2010) que desenvolveram importante trabalho de aglutinação que culminou na greve de 1978. Tal fato dá sustentação à tese de Pinheiro (2009) de que o desenvolvimento dos movimentos sociais depende, entre outros fatores, da luta entre as forças políticas organizadas que neles atuam. No caso dos professores, em particular, denota a conquista da hegemonia no interior da categoria, naquele momento, das forças políticas aglutinadas em torno da aliança entre essas tendências e o declínio da força política do grupo dirigente da APEOESP. A nosso ver, a experiência política passada junto ao movimento estudantil foi, de fato, um aspecto determinante para o grau de combatividade demonstrado pelos professores diante de outros movimentos de classe média.

Tanto o MUP quanto o MOAP "propunham-se à organização sindical dos professores, mantinham algumas atividades conjuntas, como a coleta de assinaturas para o abaixo-assinado solicitando uma assembleia para discussão das reivindicações" (APEOESP, 2009). Eram favoráveis a construção de um sindicato livre e autônomo, combativo e confrontacionista no que diz respeito aos interesses dos trabalhadores do ensino.

Em maio de 1977, esses grupos políticos organizam um encontro no Instituto de Educação Caetano de Campos com o objetivo de reunir trabalhadores interessados em discutir os problemas da categoria. Nesse encontro foi criada a Comissão Aberta.

Do outro lado,

> A Diretoria da APEOESP também agia. O então presidente, Rubens Bernardo, denunciou alguns membros do MUP e do MOAP ao DEOPS (órgão de repressão), e, em julho deste mesmo ano, em pleno recesso

[30] Sobre o papel desempenhado pelo movimento estudantil nas lutas pela redemocratização do país no final da década de 1970, consultar: GOHN, Maria da Glória. Associativismo Civil e Movimentos Sociais Populares em São Paulo. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 44, p. 130-138, 2008.

> escolar, realizou uma assembleia em Lucélia […]. Só 27 professores compareceram e deliberaram alterações estatutárias. (APEOESP, 2009).

Com essas alterações, foram elevadas para 12 mil, em contraposição às 50 vigentes até o momento, o número de assinaturas necessárias para a convocação de assembleia e estabeleceu-se, ainda, que, para concorrer às eleições da entidade, os candidatos deveriam apresentar, no mínimo, três anos de associação.

A greve de 1978 foi gestada de forma independente da diretoria da entidade. Foram 24 dias de paralisação, chegando a envolver uma média de 80% da categoria. Entre as reivindicações dos professores estavam: aumento salarial de 27%, a partir de maio; regulamentação da hora-aula atividade; gratificação do nível universitário para professores de nível I, aposentadoria aos 25 anos de serviço; reajuste de 40% para professores com nível universitário; volta ao padrão de 12 horas-aula semanais de trabalho; devolução do dinheiro descontado indevidamente pelo Ipesp; contratação dos professores temporários pela CLT; não desconto dos dias parados e não represália contra os grevistas (SANT'ANA, 1993, p. 191). A diretoria se mostrava favorável às reivindicações, contudo, não compareceu em nenhuma reunião organizada pela Comissão Aberta. Segundo Amilton Carlos Gerolomo, o então presidente da entidade, Antônio José do Nascimento, asseverava a justeza do movimento, mas não apoiava a assembleia que o determinou porque "não estava dentro dos estatutos", além disso afirmava que a APEOESP não seria uma simples mensageira do Comando (2009, p. 42-43). Era uma disputa entre quem seria o porta-voz, de quem teria "o monopólio do direito de falar em nome da categoria". (PAULA, 2007, p.73).

A greve sofreu forte repressão do governo de Paulo Egydio Martins, e obteve poucas conquistas econômicas. Para Goulart, "o saldo de mobilização e organização da categoria foram as grandes conquistas." (2004, p.115). A greve de 1978 é um grande marco no sindicalismo no setor público brasileiro. De acordo com Nogueira (1999, 2005a), ela dá início a uma nova fase do movimento no setor público, sinalizando a transição das associações tradicionais para novas formas de organização de caráter sindical da massa e de oposição política ao regime político militar. Nogueira (2005a, p. 134) destaca ainda que os "professores atuaram como uma espécie de vanguarda do movimento dos servidores públicos e das classes médias em geral, lembrando muito a ação dos operários do ABC e da Oposição Metalúrgica de São Paulo com relação ao conjunto do movimento operário e sindical." [31].

[31] Nogueira procura explicar as transições servidor-trabalhador e associação tradicional-associação sindical por duas dimensões. Primeiramente, a dimensão objetiva. Esta é relacionada à crise econômica e o crescimento do

O movimento do professorado paulista também teve um importante papel na greve do ano seguinte em conjunto com o funcionalismo público. Operando com as formulações teóricas propostas por Saes e Boito Jr. sobre a classe média, Márcia Maria Fantinatti (2001) defende em sua pesquisa sobre o movimento docente na universidade pública que a greve unificada do funcionalismo confirma a tese de que os mais diversos grupos sociais pertencentes à classe média podem se aliar aos demais trabalhadores assalariados, ampliando portanto a base social de apoio à luta. A autora sustenta que o aspecto determinante da conjuntura política que incidiu sobre o movimento conjunto do funcionalismo público nesse ano foi a rejeição a figura do governador, recém-eleito, Paulo Maluf[32].

Na avaliação da APEOESP sobre a greve de 1979, o governo Maluf "respondeu com mais arrocho salarial, desconto dos dias parados e atos de arbitrariedade. O maior deles foi o corte do repasse das mensalidades da APEOESP (2009), apostando no enfraquecimento da entidade com a redução do número de sócios". Nesse ano, ocorreram também eleições na entidade, onde a oposição, ao vencer o pleito, conseguiu assumir a diretoria.

A passagem da dominância de uma forma organizacional de caráter associativista-assistencial para uma forma organizacional de caráter sindical no interior do movimento dos funcionários públicos se desenvolve substancialmente a partir deste período. Conforme Nogueira (2005), a interdição constitucional à formação de sindicatos na esfera pública não foi um entrave ao movimento dos funcionários do setor público, que combinou reivindicação de direitos de organização com reivindicação econômica. A emergência do funcionalismo público na arena da luta sindical é, para Nogueira, efeito de uma conjuntura que combinou crise econômica, crise da forma de Estado e a deteriorização das condições de trabalho de funcionários públicos.

Para Ilse Gomes Silva, o movimento sindical do final da década de 1970, com novas formas de organização constituiu-se como força política importante pressionando o governo militar por transformações na relação com a sociedade ao incluir na sua pauta de reivindicações não apenas questões salariais, mas também a luta pela democratização do Estado e a liberdade de organização.

Estado, que culminou na deterioração dos salários e das condições de trabalho dos servidores públicos. E em segundo, a dimensão subjetiva. Nesta, Nogueira aponta a formação e/ou reorganização das entidades de classe, a reorganização do movimento trabalhista e sindical e a luta pelas liberdades democráticas.(2005, p.138).

[32] Uma das hipóteses levantadas por Fantinatti é a de que "O fator corrupção e esbanjamento de dinheiro proveniente dos cofres públicos, ao qual a imagem de Maluf se associava, pode ter aviltado mais diretamente os trabalhadores cujos salários eram provenientes da verba do Estado, ou seja, os funcionários públicos. Nesse sentido, essa situação de trabalho específica – os salários condicionados à verba pública – pode ter aumentado a oposição a Maluf (2001, p. 73).

Nesse mesma direção, Vianna aponta que “Nessa trajetória, à luta pela reposição das perdas salariais sofridas desde 1973 somavam-se reivindicações mais amplas, de caráter político-ideológico, que evidenciavam preocupações dos educadores com a derrubada definitiva da ditadura e com a constituição da cidadania.”.Defendendo a derrubada definitiva da repressão imposta pelo regime militar, a APEOESP passa a compor o Comitê Brasileiro pela Anistia, com representantes de diversas entidades de classe, oposições sindicais, jornalistas, bancários etc. (VIANNA, 1996).

Entre as principais reivindicações do movimento sindical estavam: “1) revogação da legislação repressiva e retorno às formas democráticas de governo; 2) eleições populares diretas para todos os níveis de representação política; 3) revogação das políticas de controle salarial e reconhecimento do direito às negociações coletivas; 4) direito de greve; 5) direito de organizar sindicatos sem interferência do Estado (autonomia sindical). (ALVES, 1987, p. 243).

Esclareça-se, portanto, que nunca preponderou no movimento dos professores uma postura antiestado, mas sim uma postura contra o regime político do Estado, era uma luta pela cidadania política, por participação corporativa nas decisões do Estado. Tanto é assim que, findado o regime, não houve grandes resistências à participação institucional.

> Em 1982, com a eleição de novos governadores e a posse, em São Paulo, de Franco Montouro, o magistério paulista vive uma nova realidade. Alteram-se os interlocutores: não mais um poder público estadual atrelado à ditadura militar, mas um governador que defende a transformação da sociedade e o investimento em políticas sociais. Apostando em uma gestão mais democrática e acreditando nas propostas de participação popular por ele apresentadas, a APEOESP, nesse ano, elabora um diagnósticoda situação e apresenta propostas para a educação. (VIANNA, 1996, p. 78)

Aliando-se com diversos setores sociais, a APEOESP também se engaja, em 1984, na campanha pelas eleições diretas à presidência da República. “Em 1987, a entidade participa intensivamente na Assembléia Nacional Constituinte, formando grupos de pressão e instaurando, com os demais sindicatos e associações civis, o Fórum Nacional da Educação na Constituinte em defesa do ensino público. Em São Paulo, uma manifestação reuniu cerca de 10 mil professores e professoras em frente ao Palácio dos Bandeirantes.” (VIANNA, 1996, p. 78) Note-se que, sobretudo com a promulgação da Constituição de 1988, que prevê garantias legais aos sindicatos, a APEOESP, apoiando-se nos espaços institucionais e fóruns amplos de discussão com setores da sociedade civil (FIESP, CIESP, OAB, SBPC, etc.), assume uma postura mais participacionista.

Conquanto a participação nas esferas institucionais seja uma marca na história de luta da APOEOESP, cotejando as décadas de 1980 e 1990, Assis (1999) observa que enquanto na primeira “as práticas de intervenção nas esferas do governo eram complementares à mobilização, esta lógica se inverte no período posterior”, ou seja, é a mobilização que passa a ser complementar a ação institucional.

Pode-se dizer que, ao longo da década de 80, as greves docentes são mantidas como principal forma de reivindicação e pressão junto ao Estado. Segundo Vianna, tais greves ganham evidência tanto pelo número de educadores que congregam como pela sua periodicidade.”(VIANNA, 1996, p. 76) . Atentando para a combatividade da organização professoral, Gohn salienta: “No início dos anos 80, com a crise econômica e o desemprego, ficou famosa a ação do movimento dos professores por derrubarem as grades do Palácio dos Bandeirantes, em São Paulo, em uma de suas manifestações.” (2009, p. 3). É no final dessa década que ocorre, também, a maior greve da APEOESP, com duração de 80 dias.

Diferenciando a atuação da APEOESP nas décadas de 1980 e 1990, podemos dizer que na primeira pode-se observar integração, pela entidade, de suas reivindicações corporativas particulares a uma crítica global à política econômica e práticas autoritárias do regime militar. Na década seguinte, detecta-se um fechamento corporativo.

Mesmo assim, a APEOESP realizou diversas mobilizações que resultaram, inclusive, em diversas greves. Em 1992, o sindicato realiza paralisação em julho e quase quatro semanas de greve no mês de setembro, com a conquista de 30% de reajuste salarial e 12 referências. Em 1993, decretou greve de 18 de agosto a 4 de novembro, com adesão de 60% da categoria no estado. A greve durou 79 dias e garantiu a aprovação da Lei Orçamentária pela Assembléia Legislativa, de aplicação de 30% do ICMS com o ensino de primeiro e segundo graus, sendo 23% para a folha de pagamento da SEE. Em 1995, no primeiro ano da gestão Covas, a APEOESP deflagra greve em 27 de março com a adesão de 70% dos professores. Após 28 dias, com o processo de negociação paralisado, a greve chega ao fim. O resultado foi a aprovação da proposta salarial do governo. (VIANNA, 1999).

CAPÍTULO 3 - AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO E A LUTA DOS PROFESSORES DA REDE PÚBLICA NA CONJUNTURA NEOLIBERAL: OS GOVERNOS COVAS E ALCKMIN (1995-2006)

Este capítulo trata inicialmente das transformações ocorridas na política econômica e social brasileira com a adoção e a difusão do neoliberalismo enquanto modelo de desenvolvimento. Como a pesquisa se concentra nas políticas educacionais do estado de São Paulo, focamos nossa análise, em seguida, nas diretrizes, projetos e políticas implementadas pelo governo estadual no período estudado. Depois disso examinamos a atuação sindical da APEOESP tendo como referência o seu posicionamento em relação a tais políticas: forma de organização, produção discursiva e alterações na prática sindical. Para tanto, recorreremos à informações empíricas como: atas de reuniões, documentos políticos de avaliação, assembleias, materiais de jornais, cadernos de teses dos congressos estaduais etc. Ao longo do capítulo, são utilizadas e confrontadas fontes diversas: documentos oficiais, reportagens, depoimentos de dirigentes e representantes de escola, publicações do sindicato, artigos, dissertações, teses, livros, periódicos e sites. A investigação empírica aqui empreendida está teoricamente estruturada no seio das proposições desenvolvidas nos capítulos anteriores.

3.1. Política neoliberal no Brasil

Para compreender o significado da reforma do sistema educacional público paulista é preciso começar pelo exame das mudanças ocorridas no Estado brasileiro ao longo da década de 1990. Esse exame é indispensável, pois, como veremos, essa década assinala a mudança do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo país até então.

Conforme alguns estudiosos, até a década de 1980, no plano da política econômica, o Estado brasileiro era um Estado desenvolvimentista. Mais ainda: esse desenvolvimentismo esteve articulado, mormente no período de 1943 a 1964, com a política social populista. A opção pelo desenvolvimentismo e pelo populismo foi responsável pela reformulação da antiga divisão internacional do trabalho, pela industrialização do Brasil e pela implantação, mesmo que restrita e segmentada, de certos direitos sociais às classes trabalhadoras. A esse respeito, Armando Boito Jr. assinala que

> A indústria precisava qualificar a força de trabalho operária, os quadros administrativos, a mão-de-obra técnica, e precisava também de infraestrutura e de pesquisa tecnológica nacional; o Estado populista precisava integrar os trabalhadores urbanos, objetivo que exigia a ampliação do ensino público, gratuito e laico. Como se sabe, essa foi a época, não da implantação, mas da expansão da rede de escolas públicas e da criação da rede de universidades federais e, em alguns casos, estaduais. Foram também criados muitos institutos de pesquisa vinculados ao Estado. Os interesses e as expectativas apontavam para um projeto político de desenvolvimento de um capitalismo de base minimamente nacional com um mínimo de direitos sociais e de distribuição de renda. (2002b).

Esse projeto de desenvolvimento econômico estimulou sobremaneira o desenvolvimento de um sistema escolar público, gratuito e laico, desde o ensino fundamental até a universidade, e estimulou, também, um mínimo de pesquisa científica e tecnológica independente.

Contudo, a partir de meados de 1970, com o fim da chamada "Era de Ouro"[33] e com o advento da crise do "milagre" brasileiro, o projeto desenvolvimentista conduzido pela burocracia estatal é posto em cheque. A depressão que se seguiu nos anos 1980 levou à suspensão dos fluxos financeiros internacionais bem como ao agravamento da dívida externa da maioria dos países periféricos, sobretudo dos latino-americanos. Com as finanças públicas deterioradas, esses países passaram a se ver sob forte pressão econômica e ideológica das agências multilaterais - Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, BID e outras instituições - que os "aconselhava" a realizar uma rigorosa disciplina fiscal, privatização, redução dos gastos públicos, reformas (tributária, previdência etc), liberalização comercial, desregulamentação da economia, flexibilização das relações trabalhistas, dentre outras, em conformidade com o receituário propagado pelos teóricos neoliberais, e formalizado no Consenso de Washington, em 1989. (SILVA, 2003, p.68)

David Harvey nos informa que

> Por volta de 1994, cerca de dezoito países (como México, Brasil, Argentina, Venezuela e Uruguai) aceitaram acordos que previam o perdão de 60 bilhões de dólares de suas dívidas. Naturalmente, tinham a esperança de que esse alívio da dívida iria provocar uma recuperação econômica que lhes permitiria pagar num momento oportuno o resto da dívida. O problema estava no fato de o FMI ter imposto aos países que aceitaram esse pequeno perdão da dívida (quer dizer, pequeno em relação ao que os bancos poderiam ter concedido) que engolissem a pílula envenenada das reformas institucionais neoliberais. A crise do peso de 1995, a crise brasileira de 1998

[33] Ver HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

> e o total colapso da economia argentina eram resultados previsíveis. (2008, p. 85).

A onda de reformas foi introduzida no Brasil por Fernando Collor de Melo, quando este assume a Presidência da República, em março de 1990. Foi, portanto, um fenômeno tardio se comparado a outros países da América Latina[34]. À frente do governo federal, Collor iniciou o processo de privatização de empresas estatais[35], com a criação do Programa Nacional de Desestatização (PDN), e de abertura econômica, e ainda empreendeu um forte ataque aos servidores públicos, considerados por ele os principais responsáveis pelos problemas financeiros do Estado. Com o seu *impeachment* em 1992, o avanço do neoliberalismo teve uma curta pausa, mas logo foi retomado com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995.

A partir da produção de um discurso que associava estabilidade financeira e crescimento econômico à necessidade de reforma do aparelho de Estado, Cardoso aprofunda a implantação das políticas de orientação neoliberal no Brasil. As diretrizes da reforma operada em seu governo foram expressas, de resto, no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*, que teve como um de seus principais formuladores Luís Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, na época.

Para efeitos de análise, com base nas considerações de Saes (2001), adjetivamos de neoliberal toda ação estatal que concorra para o desmonte da política de independência econômica nacional, de manutenção e promoção de direitos sociais, de instauração do pleno emprego e de mediação dos conflitos socioeconômicos. Essa definição nos parece de grande importância para a luta ideológica, sobretudo quando observamos a tentativa empreendida pelos propositores do PDRAE de demarcar-se em relação ao ideário neoliberal. Afirma-se, quanto neste ponto, que a proposta neoliberal do Estado mínimo estaria assentada num alto grau de irrealismo; isso porque, nos próprios termos do PDRAE, o "Estado moderno" não pode abrir mão do seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais (BRASIL, 1995, p.44).

---

34 Na década de 1980 se observou uma grande onda de reformas neoliberais na América Latina. A adesão da maioria dos países latino-americanos às políticas neoliberais se deu pela renegociação de suas dívidas externas, que os obrigaram a pôr em prática um ajuste fiscal com o intuito de saldar essas dívidas com seus países credores. Devemos ressaltar aqui o importante papel de instituições financeiras multilaterais como FMI (Fundo Monetário Internacional) e Banco Mundial. Para auferirem empréstimos e um prazo maior para o pagamento das dívidas, os países foram obrigados a aquiescer ante as prescrições desses organismos.

35 Segundo Célia Maria da Motta (2009), no breve período do governo Collor, foram privatizadas 15 empresas estatais. Entre elas estão: USIMINAS, CELMA, MAFERSA, COSENOR, SNBP, AFP, PETROFLEX, COPERSUL, ALCANORTE CNA, CST e FORSFÉRTIL.

Para a defesa da reforma do aparelho de Estado, o PDRAE apresenta um discurso fundado na suposta crise do Estado, crise essa que teria se iniciado nos anos 70 e se agravado nos anos 80. Tal crise se expressaria basicamente em três fatores: "1) crise fiscal, caracterizada pela perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; 2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado (leia-se: esgotamento do modelo econômico desenvolvimentista – RKH) e 3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática" (idem, p. 10-11).

De acordo o PDRAE, a estabilidade financeira e o crescimento econômico do país dependiam inevitavelmente da mudança do padrão de gestão da administração pública. Conforme o discurso então apresentado era preciso superar a "administração pública burocrática" e passar a adotar um modelo de administração gerencial, pautado na racionalização dos gastos públicos. O Estado, segundo expresso no PDREA, estaria enfrentando um grave "problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa". (idem. p.14)

Nessa medida, a partir da crítica ao Estado desenvolvimentista, considerado "burocrático, patrimonialista, intervencionista, inibidor do espírito empreendedor e pouco afeito à competição do mercado", o governo FHC pôs em prática uma ampla reforma administrativa cujo um dos efeitos principais foi a "desestatização" de diversas instituições públicas. O discurso sustentado era o de que "O Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo seu papel de regulador ou promotor destes". Nessa perspectiva, ele não só mantém, mas como recupera sua capacidade de "governança".

Conforme aponta Célia Maria da Motta (2009), a política do governo FHC consistiu, em essência, num conjunto de reformas estatais orientadas para o mercado, tal qual preconizam os neoliberais. Entre essas medidas estavam o recrudescimento das privatizações, a abertura dos mercados mediante uma nova redução das tarifas aduaneiras, reforma administrativa, reforma da previdência e alterações na legislação trabalhista (ampliação de contratos de trabalho por tempo determinado e do contrato de trabalho em tempo parcial).

Paul Singer (1999) assinala que, a despeito de terem pouco a ver com a estabilização dos preços – um dos fatores do "sucesso" de FHC -, tais medidas foram justificadas e defendidas como sendo indispensáveis ao combate à inflação. Ademais, foi isso que, para o autor, deu sustentação para a reeleição de Cardoso em 1998.

A reforma empreendida por FHC, para José Luis Fiori, tinha como objetivo tornar o Brasil "seguro para o capital", o que se fez a custa do aprofundamento dos laços de dependência da economia brasileira ao capital financeiro internacional (1997, p.218).[36]

Malgrado o seu caráter antipopular, as pesquisas que abordam a relação entre os interesses de classe e as orientações assumidas pelas políticas estatais têm acentuado que a reforma neoliberal brasileira teve, no limite, uma ampla aceitação de certos setores populares. Em favor dessa tese, Boito Jr. (1996; 1999; 2002), em vários de seus trabalhos, argumenta que todos os governos neoliberais chegaram ao poder pelo voto. A esse respeito, observa que se configura, no interior da conjuntura neoliberal, a conformação de uma *hegemonia regressiva*, situação na qual as classes dominadas aceitam as ideias das classes dominantes sem que estas tenham feito concessões materiais àquelas.

Na mesma perspectiva, Saes (2001) pondera que a eleição de Cardoso foi a expressão da vitória de uma ampla frente conservadora que conseguiu aglutinar classes sociais diversas, desde amplos segmentos da burguesia, passando pela maioria da classe média e por um contingente significativo das classes populares. Segundo esse autor, a aceitação das classes populares à política estatal neoliberal está relacionada, fundamentalmente, à capacidade que esta teve de incorporar elementos do ideário popular. Em outros termos, o neoliberalismo se aproveitou de algumas demandas dos movimentos populares, que reivindicam autonomia frente ao Estado, e explorou a sua insatisfação diante do caráter cartorial e clientelista do Estado brasileiro. Também nessa direção Andréia Galvão (2008, p. 155) destaca que o neoliberalismo se "apropria e ressignifica demandas e aspirações de parcela das classes dominadas, invertendo-lhes o sentido. Nesse processo de inversão, direitos restritos são convertidos em 'privilégios' e conquistas trabalhistas são consideradas 'custos' dos quais deve-se imperiosamente se desfazer".

Quanto a este ponto, Ilse Gomes Silva (2003, p.40) considera que a "revalorização da 'sociedade civil', sobretudo no aspecto da autonomia, a despeito de ter sido importante durante a ditadura militar como ideia-força na organização dos movimentos de resistência, no

[36] Em *Contradições do capitalismo global: um balanço crítico do período recente*, Francisco Luiz Corsi assinala: "O capital financeiro global especula com o petróleo, as *commodites*,as ações, os títulos, as moedas e a expansão imobiliária em diversos países. [...] Esse capital rentista é muito sensível a qualquer alteração nas variáveis reais da economia. O incremento da inflação, os desequilíbrios mais acentuados das contas externas ou das contas do governo e a queda da rentabilidade das empresas podem acarretar intensos movimentos de fuga de capitais, o que pressiona os Estados a adotar políticas ortodoxas, visando controlar a demanda agregada e assim evitar pressões inflacionárias e desequilíbrios externos e fiscais que poderiam levar a repentinas mudanças cambiais. Esse processo tende a pôr em questão a capacidade de os Estados controlarem suas economias à medida que o capital financeiro busca impor políticas de abertura das economias nacionais e políticas deflacionistas". (2006, p. 20).

contexto neoliberal serviu de base ideológica para o desmantelamento do sistema de proteção social. Dessa maneira, a base ideológica e material das políticas neoliberais que estava em fase embrionária no interior dos movimentos populares, desde o final da década de 1970, foi sendo definida, paulatinamente, ao longo das décadas subsequentes, até atingir o seu amadurecimento na década de 1990. Portanto, não se deve estranhar que a retirada do Estado da área social tenha sofrido tão pouca resistência por parte dos agentes diretamente envolvidos e/ou prejudicados com as políticas neoliberais."

Para Pinheiro (2009), podemos verificar a ocorrência daquilo que Dagnino denominou de "confluência perversa". O autor dá como exemplo a política de descentralização, lembrando que esta foi uma bandeira dos movimentos sociais no momento de sua maior mobilização. Todavia, o caráter perverso está em que a descentralização, reivindicada num momento de crise do regime militar, foi institucionalizada em outra conjuntura, vale dizer, a neoliberal, marcada pela substituição da mobilização popular autônoma pelo formato das ONGs, contando com forte intervenção política e investimento financeiro do Estado e de empresas privadas.

Não nos alongaremos mais sobre essa questão. A nosso ver, para nossa análise é mais importante que nos voltemos às características do modelo de política-econômica neoliberal.

Vale dizer, nesse sentido, como sublinha Perry Anderson (1998), que o neoliberalismo se assenta na apologia da competitividade do mercado em detrimento da intervenção do Estado na economia. Todavia, malgrado esse discurso doutrinário que o inspira, as políticas neoliberais recorrem, na verdade, a uma reformulação do intervencionismo[37]. Conforme Saes argumenta: "A implementação de tais políticas implica seguramente uma mudança no padrão de intervenção do Estado na economia, mas não necessariamente [...] a retração radical de toda espécie de atividade estatal ou redução drástica do volume global de gasto público" (2001, p. 82).

De modo bastante esquemático, podemos dizer que a política estatal de orientação neoliberal segue três eixos: 1) política de privatização das atividades estatais, 2) política de desregulamentação do estado no terreno da economia e das relações de trabalho e 3) política de abertura econômica ao capital internacional.

Analisando a relação entre tais políticas e os interesses das classes dominantes, Boito Jr. (1999) concebe que o conjunto da política econômica neoliberal atende de modo prioritário aos interesses do capital financeiro. Todavia, afirma que todas as frações da burguesia têm no

37 Tomemos como exemplo a intervenção do Estado nas políticas de administração do câmbio, dos juros e da dívida externa. (BOITO JR., 1999).

geral ganhado com tais políticas. Para sustentar essa tese, o autor propõe uma metáfora pautada em três círculos concêntricos. O circulo maior comportando os interesses de todas as frações da burguesia. Nesse círculo estaria a política de desregulamentação do mercado de trabalho. O circulo do meio favorecendo particularmente o imperialismo e o capital monopolista. Nesse círculo estaria a política de privatização. Já o círculo central favorece o capital financeiro. Nesse círculo estaria a política de desregulamentação financeira. A classe trabalhadora estaria de fora de todos os três círculos.

Em outro texto, Boito Jr. assinala que o neoliberalismo é "uma reação contra a herança política iniciada pelo Estado populista: reação contra o Estado protecionista, empresário e regulador, e reação, também, contra os direitos sociais e trabalhistas que foram implantados após a Revolução de 30" (1996, p. 2). Ao abandonar o desenvolvimentismo, de acordo com o autor, a burguesia e o Estado brasileiro abandonaram também qualquer aspiração de implantar um capitalismo nacional. E isso implica em que

> Nesse novo quadro político, a escola, a universidade e os trabalhadores em educação perdem importância como elementos de um projeto nacional e popular. Gasto público com educação é visto assim mesmo: como gasto. O que foi herdado do período desenvolvimentista e populista é, do ponto de vista do modelo econômico atual, uma herança inútil e dispendiosa. (BOITO JR., 2002b).

No que se refere mais especificamente às políticas sociais, vimos que estas, sob a hegemonia do ideário neoliberal, passaram a ser orientadas por propostas elaboradas e induzidas pelas agências multilaterais. Essas propostas tinham como princípios: 1) a descentralização da prestação de serviços (transferência de atribuições do governo federal para governos estaduais e municipais), 2) a desconcentração participativa (delegação pelo poder de Estado de atribuições da política social a entidades civis filantrópicas, a associações não-governamentais)[38], 3) a focalização dos serviços públicos (saúde, educação, saneamento

[38] Quanto a essa questão, Saes entende que "O estímulo estatal à participação popular "descentralizadora" ou à descentralização "participativa", bem como a valorização discursiva – em pleno "protetorado militar" – do chamado "poder local" em detrimento do "poder central" não devem ser avaliados a partir das intenções dos seus propositores, e sim pelas suas repercussões objetivas na prática política das classes trabalhadoras. Quando o Estado brasileiro autoriza a formação de conselhos comunitários que concretizem a participação popular na gestão de certos órgãos municipais (como centros de saúde ou administrações regionais) ou recorre à iniciativa popular para a resolução de certos problemas ditos "locais" (exemplo: os mutirões de construção), não está pura e simplesmente estimulando o desenvolvimento genérico da "cidadania" política no seio das classes trabalhadoras. Na verdade, tal Estado está propondo, em primeiro lugar, que as classes trabalhadoras aceitem e legitimem em termos práticos uma certa divisão do trabalho no seio do aparelho do Estado capitalista: a concentração do ramo central nas questões cruciais concernentes à acumulação de capital (estatuto de propriedade, tributação, investimento, salários "diretos" etc.) e a dedicação do ramo local às questões referentes mais diretamente à reprodução da força de trabalho (moradia, transporte, saúde, educação etc.). Em segundo

básico e outros) na população de baixa renda[39]. Conforme o Banco Mundial, essas propostas, se seguidas à risca, poderiam fazer das políticas sociais um verdadeiro instrumento de erradicação da pobreza na América Latina. No entanto, a nosso ver, o que elas fazem, na verdade, é atender os interesses do capital monopolista e, principalmente, do capital financeiro. A experiência dos países latino-americanos, incluindo aí o Brasil, demonstra que a opção por esse modelo de política econômica tem levado ao declínio da escola pública, à privatização do ensino, à conversão da educação em mercadoria e à mudança no perfil da universidade.

Vejamos agora como tais políticas serão traduzidas para a educação estadual.

3.2. As diretrizes educacionais e as reformas na educação pública implementadas pelos governos de Covas e Alckmin (1995-2006)

Em 1994, Mário Covas apresenta sua proposta de governo intitulada *Um Governo para São Paulo - diretrizes políticas de uma candidatura*. Nessa proposta e, mais especificamente, no *Programa de Educação para o Estado de São Paulo do PSDB*, era possível perceber quais seriam os rumos tomados pela política educacional paulista. Assinavam este último documento uma comissão composta por Teresa Roserley Neubauer da Silva - futura Secretária da Educação do Governo Covas, Gilda Portugal Gouvêa e Hubert Alquéres - futuro Secretário Adjunto da Educação (STEINVASCHER, 2003).

Esse programa de educação foi republicado no Diário Oficial, após a eleição de Covas, em Comunicado da SEE de 22 de março de 1995; tornava-se público assim, ao quadro do magistério e de apoio da Secretaria da Educação, "as principais diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo, para o período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998" (SÃO PAULO, 1995e, p.8).

---

lugar, esse Estado atrai politicamente as classes trabalhadoras para o polo local, atenuando desse modo a sua intervenção nas questões tratadas pelo polo central." (2001, p. 69)

[39] Em *Escola pública e classes sociais no Brasil atual* e em *Classe média e escola capitalista*, Saes assevera que "É da essência do Estado capitalista se apresentar como representante dos interesses de todos os cidadãos, em todos os níveis de sua ação. Isso implica, no plano específico da ação educacional, que o Estado capitalista se exiba como a instituição que garante a igualdade de oportunidades a todos que queiram se elevar ao topo da vida econômica e social. A construção do Mito da Escola Única é, de resto, especialmente importante para o Estado capitalista, pelo fato de que a escola é uma das únicas instituições da sociedade capitalista que pode ser apresentada de modo convincente às classes populares como instrumento privilegiado da construção da "sociedade aberta", onde todos terão chances de chegar ao topo, desde que se mostrem capazes. (SAES, 2008)". A nosso ver, a política de focalização no ensino fundamental cumpre essa função ideológica. A universalização do ensino fundamental reforça o mito da sociedade aberta.

Em sua pesquisa sobre a Secretaria da Educação, Oliveira (1999) observa que a elaboração do programa de educação do governo Covas restringiu-se a um pequeno grupo, política e teoricamente coesos, articulado pela comissão coordenadora, que não se preocupou em criar consenso nem diante da comunidade escolar e nem dentro do próprio partido. Um dos argumentos utilizados por Roserley Neubauer, conforme salienta autora, era o de que a discussão do projeto educacional com seus principais implementadores – os professores – não se mostrava como necessária, pois a legitimidade do mesmo havia sido assegurada pelo voto popular. Ainda nesse trabalho Oliveira procura mostrar que os eixos e diretrizes definidos para educação paulista já vinham sendo objeto de pesquisa dos formuladores do documento. Diferentemente dos programas genéricos comumente anunciados como plataforma eleitoral, frisa ela, este apresentava uma agenda bem detalhada e abrangente.[40]

Todavia, se de um lado se pode afirmar que o programa elaborado pela SEE/SP seguiu uma agenda particular, de outro, não se pode dizer o mesmo em relação a suas orientações gerais. A análise documental realizada por Márcia Ângela da S. Aguiar (2002) indica que, a partir de meados de 1990, ocorre o estreitamento da relação entre as instâncias dos estados e da União na área da educação, mais precisamente entre as secretarias estaduais de educação, por meio do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), e o Ministério da Educação (MEC). Tal pesquisa evidencia a ampliação da influência do Executivo federal nos sistemas estaduais e a sintonia entre eles[41]. A declaração do então ministro da educação, Paulo Renato Souza, constante no Relatório de Gestão do CONSED, dá sustentação a tese da autora:

> [...] este diálogo permanente levou a um verdadeiro pacto entre os governos no sentido de assegurar a concretização dos objetivos e metas comuns. Nesse contexto de amplo entendimento ficou claro o novo papel assumido pelo MEC como indutor e estimulador de políticas e programas implementados em parceria pelos estados e municípios (CONSED apud AGUIAR, 2002, p. 80)

[40] OLIVEIRA, Sônia R. F. de. *Formulações de políticas educacionais*: um estudo sobre a secretaria de Educação do Estado de São Paulo (1995-1998). Dissertação (Mestrado em educação) Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

[41] A tese central defendida por Aguiar é a de que, diferentemente da década de 1990, na década anterior o Conselho Nacional dos Secretários da Educação funcionou como um fórum de resistência dos secretários da educação ao centralismo praticado pelo Ministério da Educação. Para mais detalhes, conferir: AGUIAR, Márcia Ângela da S. O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do Governo FHC. *Educação e Sociedade*. Revista de Ciência da Educação, n. 80, Campinas: CEDES, p. 73-90, 2002.

Diversos estudos também têm apontado a forte influência das proposições das agências internacionais, sobretudo do Banco Mundial[42], nas políticas educacionais dos últimos anos no Brasil bem como na política educacional do estado de São Paulo. Nesse ponto, importa dizer que não entraremos aqui nesse debate. Primeiro por consideramos que tais pesquisas já dão conta disso (Cf. ADRIÃO, 2001; ALTMANN, 2002; BARBOSA, 2010; CORTINA, 2000; OLIVEIRA, 1999; DE TOMMASI, 1996; HADDAD, 1998; LIMA, 2007; PINTO, 2002; SOUZA, 1999). E segundo porque os problemas derivados da situação de dependência da formação social capitalista brasileira não poderiam ser analisados aqui em toda a sua complexidade, pois nos desviaria sobremaneira dos objetivos de nossa pesquisa. É antes a relações entre o sindicato dos professores da rede estadual paulista e as políticas educacionais dos governos Covas e Alckmin que atraem a nossa atenção. A relação entre os organismos externos e instituições estatais internas são tratados apenas indiretamente (ver seção anterior), apenas na medida em que contribui para a definição das relações entre o governo estadual e a APEOESP.[43]

A nós cabe mostrar, nesta seção, a coerência do programa de governo de Covas com a as políticas educacionais implementadas no período de 1995-2006, e a sua sintonia com o receituário neoliberal.

Para tanto, consideramos importante a análise do primeiro documento citado, pois este servirá de diretriz para os próximos quatro anos da administração do estado, tendo em vista a reeleição do governador e a manutenção da Secretária da Educação, que foi substituída apenas

[42] As pesquisas que foram analisadas sobre o assunto evidenciam que o Banco Mundial, mais precisamente a partir da *Conferência Mundial Sobre Educação Para Todos*, realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia, se assumiu como instituição responsável por empreender um processo de reforma educacional nos países periféricos. Tais pesquisas destacam ainda que essa conferência resultou na assinatura, por parte do governo brasileiro, da Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Essa declaração estabelecia como meta principal a universalização da educação básica entre os países signatários. E, para isso, estimulava tais países a elaborarem de planos decenais de educação focalizados no ensino fundamental, em detrimento dos outros níveis de ensino. Seus efeitos na política educacional brasileira podem ser verificados, por exemplo, na realização, três anos depois, na Semana Nacional de Educação para Todos, em Brasília, bem como na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos e na LDB/96. (ADRIÃO, 2001; ALTMANN, 2002; CORTINA, 2000; OLIVEIRA, 1999; DE TOMMASI, 1996; HADDAD, 1998; LIMA, 2007; PINTO, 2002).

[43] Sobre essa questão, Aparecida Neri de Souza, em sua pesquisa de doutoramento, afirma que "Se a reforma educacional em desenvolvimento no Estado de São Paulo é fortemente imbricada com o projeto nacional, implementado pelo Ministério de Educação e do Desporto (MEC) e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), parece haver um certo consenso sobre a definição dos elementos que possibilitaram a intervenção estatal nas políticas sociais. As características – focalização dos gastos sociais, descentralização da gestão, privatização e desregulação das normas e legislação social – , comuns nos projetos nacional e estadual de educação e de reforma do Estado, também estão presentes nas recomendações para a 'redefinição das responsabulidades do Estado' elaboradas pelo Banco Mundial." (1999, p. 92).

no final da segunda gestão, e para a gestão de Alckmin, que deu continuidade às linhas gerais de ação implementadas até então[44].

Esse programa de educação é composto de duas partes. Na primeira, apresenta-se um diagnóstico com a pretensão de ser uma análise minuciosa da situação educacional e econômica do estado de São Paulo, para então, na segunda, justificar os eixos e diretrizes das medidas a serem tomadas posteriormente.

De acordo com o discurso de seus formuladores:

> As últimas administrações não demonstraram sensibilidade aos problemas que São Paulo teria de enfrentar. Para atender adequadamente às demandas de um Estado com perfil moderno, industrializado, ágil na absorção dos novos modelos de produção e das novas tecnologias, as últimas administrações deveriam ter investido maciçamente num sistema de prestação de serviços públicos moderno, racional, bem equipado, eficiente e bem remunerado, de modo a atrair profissionais capacitados e comprometidos com a prestação de um serviço de boa qualidade, notadamente no que se refere àqueles do setor educacional.
> Observa-se, no entanto, que a educação pública paulista permaneceu não só caótica como, também, desorganizada. [...]
> Situação mais grave reside na incapacidade revelada pelo governo de, nos últimos 20 anos, pensar a educação no Estado de São Paulo como um todo, restringindo-se ao papel de mero gestor da rede estadual. (SÃO PAULO, 1995e, p.8).

Com base nesses argumentos, um novo papel para a administração é delineado; esta deveria ser vista a partir de então como articuladora e integradora de um projeto amplo de educação para o estado, deixando de ser mero gestor de uma máquina gigantesca e inoperante.

> À Secretaria da Educação cabe, nesse processo, um papel de liderança: deverá formular uma política de educação que integre os mais diferentes aspectos aí envolvidos, desde os recursos humanos, físicos e materiais, até o estabelecimento de parcerias profícuas para o Estado, em sua função de formar de maneira adequada a geração de amanhã. (ibidem, p.9).

No diagnóstico apresentado sobre a educação básica, de acordo com o documento, o estado possuía uma população de 33 milhões de habitantes, dos quais um terço com idade entre quatro e dezenove anos, na faixa etária escolar, totalizando cerca de 11 milhões de crianças e adolescentes. Tomando como referência os dados de 1993, desse total estavam

[44] Na mesma linha, João C. P. Filho assinala que, apesar de alguns princípios inovadores como a adoção do conceito de escola acolhedora, "A gestão do professor Gabriel Chalita caracteriza-se pela manutenção de ações que vinham da gestão anterior, como por exemplo, o Programa de Municipalização do Ensino Fundamental e a manutenção do regime de progressão continuada no ensino fundamental" (2010, p.7).

matriculados oito milhões e setecentos mil alunos, atendidos pelas três redes de ensino – particular, estadual e municipal –, o que representava uma média de 80% da população nessa faixa de escolaridade.

Entretanto, a distribuição entre as redes era muito desigual, ficando a rede estadual com 80% das matrículas do ensino médio e fundamental. Essa desigualdade de responsabilidades é recorrentemente apontada como sendo uma das causas da baixa qualidade do ensino público, dos baixos salários dos professores e das más condições materiais das escolas, uma vez que coube à rede pública estadual expandir sem garantir necessariamente a qualidade. Depois de traçar esse amplo quadro da rede, são apresentados aquilo que a SEE considera os principais entraves ao desenvolvimento da educação básica do estado de São Paulo.[45]

O primeiro desses entraves consiste na ineficácia do seu sistema de ensino, traduzida pelo elevado índice de evasão e repetência e pela precária qualidade do ensino. Conforme os dados apresentados, a evasão e a repetência chegaram a representar 25% do total das matrículas no ano de 1992, o que gerara, na leitura realizada pela SEE, "um desperdício da ordem de US$ 324.720.000" (ibidem, p. 9).

O segundo é a ineficácia do sistema, considerada como decorrência do "gigantismo da máquina burocrática" e da ausência de "mecanismos de controle sobre o sistema de ensino".

> Hoje, a Secretaria da Educação possui uma estrutura afastada dos problemas de ensino, mostrando-se incapaz de prestar os serviços de que necessita. Revela-se, também, como uma fonte permanente de orientações contraditórias e de exigências inúteis. O modelo de atendimento emprega uma estratégia pouco eficiente, que contribui para a subutilização de recursos humanos, físicos e materiais, conduzindo ao uso inadequado das verbas-recursos financeiros, além de dificultar qualquer alternativa de parceria e cooperação entre os poderes públicos e outros setores da sociedade civil. [...]
> Além de gigantesca, morosa e centralizadora, a estrutura também é composta por compartimentos relativamente estanques e superpostos, sem uma política clara capaz de unificar ações nas suas diferentes instâncias e dimensões. A Secretaria da Educação do Estado não conta, adicionalmente, com

[45] Esse discurso é reiterado por Rose Neubauer em: NEUBAUER, Rose. Estados e Municípios: parceiros na Educação. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, SP, v. 10, n. 3, 1996. Diz a secretária da educação nesse artigo: "A Educação constitui-se numa das áreas em que é mais premente a necessidade, hoje, de descentralizar e desconcentrar. O esforço de atender a todas as crianças e jovens em idade de escolarização obrigatória traduziu-se, nas administrações passadas, na expansão quantitativa da rede de ensino estadual, que atualmente conta com cerca de 6.700 escolas e 240 mil professores, atendendo mais de 6,5 milhões de alunos. Do total dos alunos no Estado de São Paulo, 80% estudam em escolas do Estado, o que, por si só, representa, para a Secretaria de Estado da Educação, uma realidade inadministrável, independentemente do volume de recursos disponíveis." (1996, p.71).

> mecanismos de avaliação e controle do serviço prestado. (SÃO PAULO, 1995e, p.9).

Após esta constatação, são destacados quais seriam os principais problemas a serem enfrentados em relação ao quadro de funcionários ligados à secretaria: 1) composição de jornada de trabalho docente diferenciada (escolas comuns e escola padrão), o que resultava: a) na incompatibilidade entre carga horária de trabalho e carga horária dos alunos e b) na não fixação do docente na unidade escolar (dependendo do componente escolar, o professor podia ministrar aulas até em quatro escolas); 2) horários diferenciados de hora-aula, em termos de aula-relógio, variando entre 40, 45 ou 50 minutos, o que causava distorção na jornada de trabalho; 3) quadro de pessoal técnico-administrativo incompleto e distribuído segundo parâmetros pouco precisos; 4) atribuição de pessoal com pouca preparação para o exercício de determinadas tarefas; 5) formação e atualização insuficientes dos recursos humanos.

Ademais, o documento faz críticas à política salarial aplicada pelos últimos governos. Esta é considerada inadequada e injusta, uma vez que não estimulava a valorização pessoal: "praticamente inexiste evolução na carreira por mérito, provocando evasão de profissionais e aposentadoria precoce" (ibidem, p.9). E ainda:

> Reconhece-se que os salários atuais são fortes componentes desestimuladores do desempenho do professor e que a recomposição salarial (com piso inicial de cinco salários mínimos), acoplada ao estabelecimento de uma correlação clara entre o aumento salarial e a melhoria de desempenho, deverá ser ponto de honra de sua administração. Para tanto, entende-se, também, que será necessário estabelecer mecanismos de avaliação e promoção pelo trabalho efetivamente realizado pelo funcionário. [...]
> O estabelecimento de uma nova política de recursos humanos, eliminando a diversificação de jornadas, gratificações e procedimentos, torna indispensável a revisão da legislação pertinente ao magistério e funcionalismo público em geral. (SÃO PAULO, 1995e, p.10)

É interessante notar que nesse discurso, que fundamentará a implementação do novo plano de carreira do magistério, a evasão e a aposentadoria precoce dos servidores são relacionadas à ausência de estímulo meritocrático, e não à precariedade das condições de trabalho e às remunerações aviltantes do magistério público, como enunciado pela APEOESP.

Constatada, na perspectiva adotada pela SEE, a situação caótica e desorganizada que se encontrava o sistema educacional do estado, cabia à atual administração:

> [...] uma reforma radical dos padrões de gestão, aumento criterioso dos recursos acompanhado de racionalização dos gastos e um planejamento

> estratégico integrado, coerente e realista, fundado em prioridades que permitam, a curto prazo, a solução dos problemas mais graves e a criação de condições de aperfeiçoamento contínuo de todo o sistema, a médio e longo prazo. (SÃO PAULO, 1995e, p.9).

Para tanto, pautar-se-ia em duas diretrizes complementares: reforma e racionalização da estrutura administrativa e mudanças nos padrões de gestão.

Na reforma e racionalização da estrutura administrativa, a nova direção da SEE objetivava a criação de "uma máquina leve, ágil, flexível, eficiente e moderna, capaz de ser um instrumento eficaz na implantação de uma nova política educacional" (ibidem, p.9). Três estratégias foram traçadas: instituir um sistema de informatização dos dados educacionais bem como desconcentrar e descentralizar os recursos e as competências.

A instituição de um sistema de informação dos dados educacionais possibilitaria desenvolver uma racionalidade administrativa, vista até então como inexistente, viabilizando: 1) o controle e acompanhamento da clientela do ensino básico, 2) a racionalização do uso dos equipamentos escolares, revendo a forma de ocupação dos mesmos, considerando inclusive diferentes modalidades de distribuição da clientela; 3) a construção de uma base sólida para a tomada de decisão quanto à implantação de novos investimentos (ibidem, p. 9).

A desconcentração e a descentralização implicariam, respectivamente, na reorganização da estrutura da SEE e na busca de parcerias para a prestação dos serviços educacionais, em particular com as prefeituras. (STEINVASCHER, 2003, p. 66). A reorganização da estrutura da SEE consistia, conforme o programa de educação, na eliminação dos órgãos intermediários de acesso à escola (Delegacias, DREs, CENP), na diminuição da distância entre as escolas e os órgãos de decisão.

Na diretriz de mudança do padrão de gestão, três pontos foram definidos como fundamentais: 1) a racionalização do fluxo escolar, 2) a instituição de mecanismos de avaliação dos resultados e 3) o aumento da autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas.

Na avaliação de Maria Valéria Barbosa (2010, p. 131), essas diretrizes do programa de educação de Covas "podem ser alinhavadas tendo como marco uma forma de administrar que se assemelha ao método empresarial, com ênfase no planejamento minucioso, descentralização de responsabilidades, mas com controle de todos os processos, diminuição dos gastos, cobrança de resultados com avaliação de desempenho, enxugamento da máquina que privilegia a agilidade e redefinição de funções".

Segundo Aparecida Neri de Souza (1999, p.117-118), "[...] colocou-se a centralidade da política educacional *no quanto* a educação escolar *produz*, em *quanto tempo* e com *qual* custo. Nesta forma intensificada, as categorias quantidade, o tempo e custo que orientaram as mudanças, não priorizaram o conteúdo das políticas educacionais, ou seja, o que, como e para quê ou para quem se produz a educação escolar. [...] A qualidade, nesta perspectiva, encontra-se subordinada à concepção de produtividade do sistema educacional, de redução das perdas (evasão e repetência), de tempo de trabalho, de custos e de força de trabalho".

Portanto, é possível concluir que os eixos dessa nova forma de administração e gestão da educação, baseada substancialmente na relação controle/custo/benefício, vale dizer, na adoção do critério contábil como parâmetro principal nas decisões referentes ao serviço público, estão em consonância com a lógica do modelo de *administração pública gerencial*, proposto por Bresser Pereira, como vimos anteriormente. Neste ponto, convém assinalarmos que, do mesmo modo que na esfera federal, a principal estratégia utilizada pela SEE para legitimar seu programa de educação foi a subsunção do debate político ao debate técnico (Cf. CARVALHO, 2006, p.232). Ao tentar impor à reforma um caráter técnico, a SEE conferia a ela, ao mesmo tempo, um caráter de neutralidade e de afirmação, na medida em que atendia os imperativos da racionalidade econômica e visava a superação do quadro anterior, diagnosticado, no discurso então elaborado, como negativo. Ademais, acabava também, por essa via, legitimando a centralização das decisões no corpo técnico-burocrático do aparelho de Estado.

As medidas e programas educacionais implementados nos governos Covas e Alckmin podem ser sistematizados do seguinte modo:

1) Medidas diretamente relacionadas à racionalização do uso dos recursos públicos: Cadastramento Geral de Alunos, Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual, Classes de Aceleração, Programa Escola nas Férias, Programa de Progressão Continuada, novo Plano de Carreira; Bônus Gestão, Bônus Mérito, Sistema de Informações da Educação – SIEDUC;

2) Medidas relacionadas à mudanças no padrão de gestão: a) descentralização no oferecimento do ensino fundamental - programas de ação parceria Estado-Município; b) desconcentração na administração: Extinção das Divisões Regionais de Ensino (DREs), Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo (SARESP), Normas Regimentais para as Escolas Estaduais, Gestão Dinâmica de Administração Escolar – GDAE[46].

[46] Essa divisão foi realizada com base em OLIVEIRA, op. cit., p.26. Foram acrescentadas por nós as medidas implementadas após o ano de 1998.

Estudos como os de Adrião (2001), Barbosa (2010), Cortina (2000), Oliveira (1999) e Steinvascher (2003) sustentam que tais medidas e programas foram cuidadosamente elaborados e, como veremos, estrategicamente implementados ao longo do período analisado.

Apresentaremos, a seguir, de modo descritivo, o que consideramos ser as principais medidas educacionais implementadas nos governos Covas e Alckmin. Adotamos aqui como critério de seleção o impacto que tais políticas tiveram sobre o sistema educacional do estado bem como sobre os trabalhadores do ensino.

3.2.1 – Extinção das Divisões Regionais de Ensino

A primeira medida adotada pelo governo Covas para operacionalizar a racionalização da estrutura administrativa na área da educação foi a extinção das 18 Divisões Regionais de Ensino (DRE) e da Divisão Especial de Ensino de Registro, através do Decreto nº 39.902, de 1º de janeiro de 1995.

Os principais argumentos apresentados pelo governo foram: 1) a necessidade de extinguir a duplicidade na execução das tarefas, o que, na prática, levava à superposição de atribuições e competências entre os órgãos administrativos regionais, 2) a necessidade de reorganizar a Secretaria da Educação, descentralizando a execução de suas ações, com o objetivo de agilizar as decisões, a fim de que possa imprimir uma nova política educacional (SÃO PAULO, 1995a).

A partir de tal medida, a estrutura administrativa foi reorganizada e as funções atribuídas até então às DREs foram divididas entre as Coordenadorias de Ensino, no caso, à Coordenadoria da Região Metropolitana da Grande São Paulo (COGSP) e à Coordenadoria de Ensino do Interior (CEI), e as Delegacias de Ensino[47]. Com as mudanças, a SEE encurtou as distâncias decisórias; elas fortaleceram as Delegacias de Ensino, que passaram a assumir a posição de órgão intermediário exclusivo entre a Secretaria da Educação e as unidades escolares.

3.2.2 – Cadastramento dos Alunos

Em 31 de agosto de 1995, foi instituído, através do Decreto nº 40.290, o "Cadastramento Geral de Alunos do ensino de 1º e 2º Graus, regular e supletivo, das

[47] A partir de 1999, as Delegacias de Ensino passam a ser denominadas de Diretorias de Ensino (Decreto nº 43.948, de 9 de abril).

Secretarias de Estado e das Autarquias". Este foi iniciado em outubro do mesmo ano e estava em conformidade com o Comunicado da SEE de 23-03-95, que apontava a necessidade de criar um sistema informatizado dos dados educacionais da rede estadual de ensino, que contribuísse para o "planejamento estratégico e articulado das ações educacionais".

A partir dessa medida, cada aluno da rede pública de ensino passou a dispor de um registro geral (RA), que permitiu à SEE o controle sobre a matrícula e o progresso do mesmo no sistema público escolar. O cadastramento dos alunos ficou sob a responsabilidade das próprias unidades escolares e a informatização dos dados à cargo do PRODESP.

O mapeamento da rede foi fundamental no oferecimento de informações que deram suporte para a reorganização da rede e a municipalização.

3.2.3 – Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual

Seguindo a proposta intitulada *Reorganização da rede estadual de ensino de São Paulo*, a SEE dividiu a rede pública estadual de ensino em escolas que apresentam quatro configurações: 1) escolas de 1ª a 4ª série (quatro primeiras séries do ensino fundamental); 2) escolas de 5ª a 8ª série; 3) escolas de 5ª série a 8ª série e ensino médio e 4) escolas apenas com o ensino médio. O argumento utilizado para justificar tal medida foi o de que o "agrupamento em um único prédio, de classes de Ciclo Básico à 8ª série e, em muitas escolas, também de classes do 2º Grau, *comprovadamente* gera problemas pedagógicos sérios, além de distorções no atendimento à demanda e nas necessidades de construções e de aumento de quadros docentes e administrativos." (SÃO PAULO, 1995c, grifo nosso). Segundo a SEE, entre os principais objetivos a serem atingidos com a reorganização da rede estavam:

> I - um melhor atendimento pedagógico às necessidades específicas de aprendizagem dos alunos, com a instalação de salas-ambiente, laboratórios e equipamentos diferenciados, mais adequados ao processo de ensino e à faixa etária dos alunos;
> II - o funcionamento da maioria das escolas em dois turnos diurnos ou em dois turnos diurnos e um noturno;
> III - a composição, de forma mais adequada, da jornada de trabalho do professor, com maior fixação do corpo docente em uma escola;
> IV - a adequação dos espaços físicos e equipamentos ao nível de ensino da clientela escolar atendida;
> V - a racionalização dos investimentos (SÃO PAULO, 1995c).

A reorganização da rede foi anunciada pela SEE em outubro de 1995 e em dezembro já estava praticamente completada (OLIVEIRA, 1999, p. 37). De acordo com Sueli Moraes

Vieira de Farias[48] (2000, p.29), embora os órgãos oficiais tenham feito referência à existência de inúmeras pesquisas que davam suporte à viabilidade de tal medida, não houve qualquer explicitação das mesmas, nem antes e nem durante o processo de sua implementação.

Pesquisas sobre a reorganização da rede revelam que tal medida provocou, entre outras coisas, a transferência compulsória de professores para outras unidades escolares, a sub-utilização de vários prédios escolares e a diminuição de vagas para os alunos dos cursos noturnos. "No primeiro semestre de 1996, a reorganização já resultara no fechamento de 8.016 classes e em 77 escolas e, embora o Programa ainda não tivesse atingido a totalidade das escolas, apenas 63% das escolas haviam sido reorganizadas." (SOUZA, 2000, p.9).

Tabela 5 – Projeto de reorganização da rede estadual – total do estado – situação em 10/05/1996

Tipo de Atendimento	Situação 1995		Situação 1996	
	Escolas	Classes	Escolas	Classes
CB a 4ª	559	3.098	2.305	35.580
CB a 4ª			677	19.516
5ª a 8ª			407	10.500
5ª a 8ª/2º grau			1.060	42.816
2º grau	104	2.730	134	3.857
CB a 8ª c/separação			187	4.251
CB a 8ª	3.461	82.695	1.010	24.447
CB a 8ª/2º grau	2.659	97.700	807	33.176
CB a 8ª/2º grau c/separação			119	4.694
Total	**6.783**	**186.223**	**6.706**	**178.207**

Fonte: AÇÃO EDUCATIVA, 1996, p.28.

Antes de ser uma medida de caráter pedagógico, como foi amplamente veiculada pela SEE, Thereza Adrião (2001, p.108) defende que a reorganização da rede visava prioritariamente a redução de gastos e "desperdícios" do sistema. A conformação de escolas de 1ª a 4ª série estava incluída, segundo a autora, entre as estratégias para a municipalização. a A observação de Adrião é confirmada pela própria secretária da educação no seu já citado artigo *Estados e Municípios: parceiros na Educação*. Textualmente, aponta Neubauer:

> Antes de apresentar maiores detalhes sobre o processo de municipalização, serão brevemente descritas algumas ações da Secretaria de Educação

[48] Cabe assinalar que, entre os anos de 1995 a 1998, a referida pesquisadora atuou como Delegada de Ensino na D.E. do município de Andradina.

> desencadeadas a partir de 1995, que se constituíram indispensáveis facilitadores para a parceria Estado-Município.[...] Para implementar uma proposta conseqüente de descentralização do ensino, era necessário iniciar um processo de significativas mudanças nos padrões de gestão da máquina pública e de organização da rede escolar, isto é, criar condições à estruturação da política educacional do Estado. (1996, p.72)

3.2.4 – Municipalização

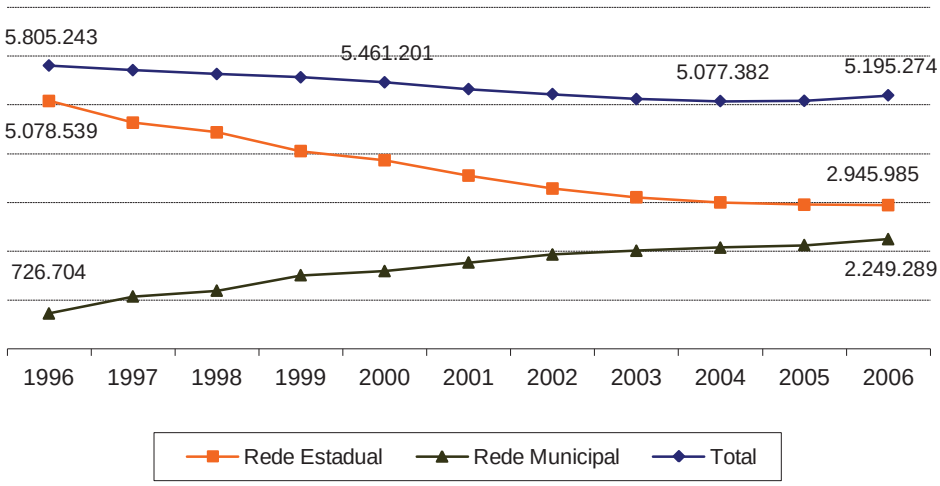
O processo de municipalização foi instituído através do Decreto nº 40.673/96, de 16 de fevereiro de 1996, denominado de Programa de Ação Parceria Estado/Município para atendimento do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo. Esse decreto estabelecia um convênio de livre adesão, no qual os municípios gradativamente assumiriam total ou parcialmente as escolas de ensino fundamental, antes geridas pelo governo estadual. Para tanto, o decreto previa a possibilidade de empréstimo do quadro de servidores do estado aos municípios por tempo determinado (pessoal docente, técnico e administrativo), além de parcerias com o setor privado.

A SEE há algum tempo vinha defendendo a municipalização do ensino fundamental, apresentando como argumento principal a desigualdade das responsabilidades na prestação dos serviços educacionais. Afirmava a favor disso, ainda, que a coexistência de alunos de diferentes idades — crianças e adolescentes — na mesma unidade escolar era inadequada e anti-pedagógica. No decreto, que institui o Programa de Ação de Parceria Estado-Município, os seguintes argumentos são apresentados:

> [...] a necessidade da melhoria da qualidade e da eqüidade do ensino público fundamental, através da distribuição mais adequada de responsabilidades entre Estado e municípios;
> [...] a necessidade de fortalecer a autonomia do Poder Municipal e o controle das atividades escolares pelas comunidades locais;
> [...] a necessidade de descentralização da gestão educacional com base no princípio da responsabilização, numa nova percepção do atendimento aos problemas que a sociedade apresenta;
> [...] a necessidade de se dar cumprimento ao disposto no artigo 240 e nos §§ 1º e 2º do artigo 249 da Constituição do Estado, objetivando a melhoria e expansão do Ensino Público Fundamental, de modo a propiciar a todas as crianças condições de real acesso à escola e que nela permaneçam e progridam. (SÃO PAULO, 1996a).

Registre-se que, quando Covas assumiu o governo estadual em 1995, havia 72 municípios paulistas com rede própria de ensino fundamental, em 2001 esse número saltou para 540 - 84% do total[49].

Gráfico 1 – Evolução das matrículas: Ensino Fundamental Participação do estado e municípios 1996-2006



Fonte: SEE-SP - Censo Escolar - 2005 / MEC - Censo Escolar – 2006
Elaboração: DIEESE – Subseção Apoesp/Cepes

O gráfico acima sobre a evolução das matrículas no ensino fundamental, nos anos de 1996 a 2006, evidencia o impacto da municipalização na distribuição destas entre as redes. Concomitante a queda no número de matrículas da rede estadual, verifica-se o aumento da participação dos municípios. Em 2006, as matrículas na rede municipal quase se igualam as do estado.

3.2.5 – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – SARESP

Em 29 de março de 1996, através da Resolução nº 27 da SEE, é instituído o Sistema de Avaliação de Rendimento do Estado de São Paulo (SARESP). Esse sistema foi inspirado no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e tinha como uma de suas principais finalidades fornecer informações para subsidiar a tomada de decisão quanto à política educacional paulista, através de resultados avaliativos considerados pela SEE "cientificamente apurados" (SÃO PAULO, 1996b).

[49] Em: Governo amplia projeto de municipalização do ensino fundamental, *Folha Online*, de 20/12/2001.

As informações do SARESP seriam utilizadas para melhorar o padrão de qualidade do ensino ministrado em São Paulo, além de informar à comunidade escolar e à sociedade civil o desempenho do sistema escolar do estado. A avaliação deveria ser aplicada em todas as séries do ensino fundamental e médio da rede pública estadual, e era facultativa às escolas da rede municipal e particular.

O gerenciamento do sistema de avaliação ficou a cargo da Diretoria de Projetos Especiais da FDE e a sua coordenação coube à Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional (ATPCE). Os parâmetros para a avaliação foram estabelecidos de forma centralizada, sem a participação da comunidade escolar. De acordo com Barros, Tavares e Massei, o SARESP avalia anualmente uma média de dois milhões de alunos de 2ª, 4ª, 6ª e 8ª séries do ensino fundamentel e 3ª série do ensino médio da rede estadual paulista, de um total de praticamente cinco milhões de estudantes atendidos (2009, p. 44).

O SARESP ofereceu à SEE um instrumento que permitiu o gerenciamento externo sobre o processo pedagógico, imprimindo, aos poucos, uma nova lógica ao sistema de ensino; dava ênfase aos resultados produtivos e, ao publicizar o resultado de cada escola através do desempenho de seus alunos, incentivava a competitividade dentro e entre as unidades escolares. Além disso, ao mesmo tempo em que diminuía a autoridade do professor, individualizava o processo educativo, fazendo recair sobre os alunos e professores a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso educacional (BARBOSA, 2010, p.135).

3.2.6 – Classes de Aceleração

Encaminhado ao Conselho Estadual de Educação em novembro de 1995, o projeto Classes de Aceleração recebeu aprovação em abril do ano seguinte pelo Parecer CEE nº 170/96 e foi instituído através da Resolução da SEE de 13 de maio de 1996.

O projeto Classes de Aceleração consistiu em uma proposta de reorganização escolar no ensino fundamental, elaborado com o intuito de eliminar o problema de defasagem idade/série que, conforme Viriato (2001), atingia 30% dos alunos de 1ª a 4ª séries e 40% dos alunos da 5ª série em diante. Dessa forma, além de contribuir para reverter o atual quadro de repetência e evasão nas escolas, o projeto contribuiria para "evitar o desperdício de recursos materiais e humanos e criar condições para que a escola cumpra sua função social de ensinar, atendendo ás necessidades de aprendizagem de todos os seus alunos" (SEE, 1996c).

A previsão do projeto era atender 700 escolas no prazo de três anos, contabilizados a partir de 1996, passando então a corrigir a defasagem entre série e idade regular de matrícula.

O projeto estava voltado para alunos que apresentavam dificuldade de aprendizagem e que haviam ultrapassado em dois anos ou mais a idade prevista para a série em que estavam matriculados.

As classes foram organizadas tendo em vista o desenvolvimento do conteúdo curricular, divididas, portanto, em dois ciclos: o Ciclo I e o Ciclo II.

O percurso dos alunos seguiu o seguinte quadro:

Quadro 1 – Percurso dos alunos no projeto classes de aceleração

Classes de Aceleração	Série/origem do aluno	Faixa Etária	Série/Destino do Aluno
Ciclo I	Ciclo Básico	10 anos ou mais	4ª série ou Ciclo II ou 5ª série
Ciclo II	3ª série ou 4ª série	11 anos ou mais	4ª série ou 5ª série

Fonte: elaborado pelo autor com base no Parecer CEE nº 170/96

As classes deveriam conter de 20 a 25 alunos, com carga horária de 5 horas diárias e o ano letivo de 180 dias. Conforme a Resolução da SEE, os professores seriam escolhidos pelos diretores de cada unidade escolar no período de atribuição de aulas, além de serem capacitados permanentemente, com acesso à material didático-pedagógico específico e total liberdade para definir, em conjunto com a comunidade escolar, o melhor caminho para superar as dificuldades de aprendizagem dos alunos.

3.2.7 – Escola nas Férias

Com a Resolução SE nº 165, de 25 de novembro de 1997, a SEE dá continuidade à implementação de medidas voltadas ao enfrentamento do problema de repetência e evasão na rede pública.

Oferecendo estudos de recuperação e avaliação nas férias escolares, o Programa Escola nas Férias permitia aos alunos que não houvessem alcançado os padrões mínimos de aprendizagem estabelecidos pela unidade escolar o prosseguimento dos estudos na série subsequente. De início, o programa aplicou-se somente aos alunos reprovados do ensino fundamental e, de 1998 em diante, foi estendido ao ensino médio, tornando-se então obrigatório. Essa política de recuperação nas férias ficou conhecida na comunidade escolar como “Janeirão” (BARBOSA, 2010).

3.2.8 – Progressão Continuada

O regime de Progressão Continuada foi instituído mediante a Deliberação do CEE nº 09/97, aprovada em 30 de julho de 1997.

Através da Resolução de 04 de agosto de 1997, a SEE definia que o regime de progressão continuada entraria em vigor no ano seguinte, instruindo a divisão do ensino fundamental em dois ciclos: Ciclo I abrangendo de 1ª a 4ª séries e Ciclo II de 5ª a 8ª séries.

Na Deliberação, o CEE atentava que deveriam ser tomadas providências

> [...] para que a transição de um ciclo para o outro se faça de forma a garantir a progressão continuada. O regime de progressão continuada deve garantir a avaliação de processo de ensino-aprendizagem, o qual deve ser objeto de recuperação continuada e paralela a partir de resultados periódicos parciais e, se necessário, no final de cada período letivo. (SÃO PAULO, 1997).

Previa também a possibilidade de implantação da progressão continuada em todas as redes de ensino — particular e pública, em âmbito municipal e estadual. Contudo, tanto no detalhamento do projeto apresentado acima como nas medidas anteriormente implementadas pela SEE, era possível perceber a que se destinava.

Em instrução publicada em 13 de fevereiro de 1998, a SEE afirma:

> Hoje, as escolas já dispõem de condições favoráveis e adequadas à implementação do regime de progressão continuada. Nos últimos três anos, a Secretaria de Educação promoveu a reorganização da rede física, aumentou o número de horas para os alunos na maioria das escolas, proporcionou a existência de coordenador pedagógico e de horas de trabalho pedagógico (HTP's) em todas as unidades escolares, de modo a permitir a avaliação sistemática do desempenho dos alunos, oferecendo-lhes oportunidade de recuperação contínua e/ou paralela, sempre que necessário. O momento, pois, é oportuno para a escola avançar e assumir propostas pedagógicas mais condizentes com as necessidades de aprendizagem dos alunos, que respeitem efetivamente seus ritmos e tempos individuais. (SÃO PAULO apud BARBOSA, 2010).

Em defesa da proposta, o documento do CEE apontava:

> Uma mudança dessa natureza deve trazer, sem dúvida alguma, benefícios tanto do ponto de vista pedagógico como econômico. Por um lado, o sistema escolar deixará de contribuir para o rebaixamento da auto-estima de elevado contingente de alunos reprovados. Reprovações muitas vezes reincidentes na mesma criança ou jovem, com graves consequências para a formação da pessoa, do trabalhador e do cidadão. Por outro lado, a eliminação da retenção

> escolar e decorrente redução da evasão deve representar uma sensível otimização dos recursos para um maior e melhor atendimento de toda a população. A repetência constitui um pernicioso "ralo" por onde são desperdiçados preciosos recursos financeiros da educação. O custo correspondente a um ano de escolaridade de um aluno reprovado é simplesmente um dinheiro perdido. Desperdício financeiro que, sem dúvida, afeta os investimentos em educação, seja na base física (prédios, salas de aula e equipamentos), seja, principalmente, nos salários dos trabalhadores do ensino. (SÃO PAULO, 1997a)

Sob o princípio da racionalização do fluxo escolar, a SEE através da progressão continuada, do programa Escola nas Férias e Classes de Aceleração atacava um dos grandes problemas diagnosticados no Comunicado de 1995: a repetência. Como observamos na seção 3.2, a repetência, bem como a evasão, era considerada pelo governo como uma das grandes fontes de desperdício de recursos públicos.

No entanto, ao priorizar o problema da correção defasagem série/idade, a SEE deixou para segundo plano os problemas de aprendizagem, como ficou evidenciado nos resultados divulgados pelo SARESP e nas avaliações internacionais.

De um lado, é possível observar que entre 1996 e 2006 as taxa líquidas de escolarização nos ensinos fundamental e médio subiram, respectivamente, de 90% para 95% e de 28% para 52%. Em contrapartida, de outro, os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos – Pisa, de 2006, mostram que entre os 57 países avaliados, o Brasil ocupava o 51º lugar em leitura e o 54º em matemática. (BARROS; TAVARES; MASSEI 2009, p.42)

3.2.9 – Plano de Carreira

Antes da promulgação da Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, a vida funcional do quadro do magistério público estadual paulista era regulada pelo Estatuto do Magistério - Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985. O Estatuto do Magistério, aprovado durante o governo Montoro (1983-1986), compreendia diversas reivindicações do professorado, como a gratificação por trabalho noturno, aumento das horas-atividade, configuração do conselho de escola deliberativo, entre outras coisas mais.

Todavia, ao priorizar as gratificações, as políticas salariais dos governos Quércia e Fleury resultaram num processo de deterioração do salário-base do magistério, referência do quadro de evolução funcional dos professores. Essa política foi amplamente utilizada para refrear os reajustes automáticos, que incidem sobre o salário-base, não contabilizando as

gratificações (ASSIS, 1999, p.46). Devido a essas políticas, a elaboração de um novo plano de carreira passou a fazer parte da luta reivindicativa dos professores no governo Covas, como veremos na seção seguinte deste capítulo.

O novo plano de carreira trouxe consigo a alteração de diversos dispositivos do Estatuto do Magistério. Vejamos quais foram as principais mudanças ocorridas:

1) As jornadas de trabalho foram redefinidas, sendo reduzidas de três para duas, conforme a tabela abaixo:

Quadro 2 – Mudança na composição da jornada comparação lei 44/85 e 836/97

Legislação	Jornada I	Jornada II	Jornada III
Lei 444/85	Integral: 40 horas-aula, sendo 32 horas-aula na escola e 8 em horas atividade	Completa: 30 horas-aula, sendo 24 horas-aula na escola e 6 horas-atividade	Parcial: 20 horas-aula, sendo 16 horas-aula na escola e 4 horas-aula atividade
Lei 836/97		Básica: 30 horas semanais, sendo 25 com alunos, 2 de HTPC e 3 em local de livre escolha	Inicial: 24 horas semanais, sendo 20 com alunos, 2 de HTPC e 2 em local de livre escolha

Fonte: GOULART, 2004, p.90; SÃO PAULO, 1997b

2) O conceito de hora-aula foi substituído por hora-relógio. As aulas passaram a ter duração de 60 minutos, em comparação aos 45 minutos da hora-aula. Dos 60 minutos, 50 devem ser dedicados à tarefa de ministrar aula e os 10 restantes para o "intervalo pedagógico"; ou seja, para a troca de professores. Essa mudança implicou na redução de aulas do período da manhã e da noite. No período da manhã, as aulas foram reduzidas de seis para cinco e no noturno de cinco para quatro.

3) No que se refere a evolução funcional, a Lei Complementar nº 444/95 previa duas escalas, a vertical e a horizontal. Na evolução vertical, a cada dois anos o professor recebia um acréscimo automático de 5% sobre o seu salário-base; na a evolução horizontal, obtinha, numa escala de cinco níveis (de A a E), um acréscimo de 1% sobre seu salário-base completados os dez primeiros anos e, depois, a cada cinco anos. Com o novo plano de carreira, o professorado foi dividido em duas faixas, compostas cada uma por cinco níveis. Na faixa 1, se enquadram os professores de 1ª a 4ª série do ensino fundamental (PEB I), e, na faixa 2, os professores da 5º a 8ª e do ensino médio (PEB II).

A passagem de um nível a outro pode ser feita através de duas modalidades: a via acadêmica e a via não-acadêmica. A evolução pela via acadêmica se daria com a titulação de

mestre ou doutor, realizados em programas de pós-graduação *stricto senso*. Com o mestrado, o profissional seria direcionado para o nível IV e com o doutorado para o nível V.

Pela via não-acadêmica, a evolução ocorreria pela elaboração de projetos individuais ou coletivos no interior das unidades escolares e/ou pela participação em cursos credenciados pela SEE, submetidos, ambos, à avaliação da Comissão de Gestão e Carreira criada pela Secretaria. Para subir do nível I ao II, o profissional levaria quatro anos; do II ao III, mais quatro anos; do III ao IV cinco anos e do IV ao V mais cinco anos.

A regulamentação dos critérios da evolução funcional pela via não-acadêmica se deu somente em 2005, através do Decreto nº 49.394, de 22 de fevereiro desse ano e da Resolução SE nº 21, de 22 de março, também desse ano. No primeiro documento foram estabelecidos o tempo e a pontuação necessários para a evolução. No segundo, foram estabelecidos os critérios de pontuação com base em três fatores. São eles: a) atualização, b) aperfeiçoamento e c) produção profissional. Cada um desses fatores compreende uma série de componentes aos quais são atribuídos uma dada pontuação. Vejamos.

Quadro 3 – Fator atualização

Quadro I - FATOR ATUALIZAÇÃO		
COMPONENTES	PONTOS	VALIDADE
Ciclo de Palestras Conferências e/ou ciclo de conferências Videoconferências Congressos Cursos (com ou sem oficinas) Encontros Fóruns Seminários Ciclos de Estudos Simpósios	Carga Horária de 30 a 59 horas = 3,0 pontos Carga Horária de 60 a 89 horas = 5,0 pontos Carga Horária de 90 a 179 horas = 7,0 pontos Carga Horária superior a 180 horas = 9,0 pontos	a partir de 01/02/1998

Fonte: APEOESP, 2011

Quadro 4 – Fator aperfeiçoamento

Quadro II - FATOR APERFEIÇOAMENTO			
	COMPONENTES	PONTOS	VALIDADE
Pós graduação em área não específica	Doutorado	14,0	aberta
	Mestrado	12,0	
Pós graduação - Especialização	(com o mínimo de 360 horas) inclusive MBA	11,0	01/02/1998
Aperfeiçoamento	(com o mínimo de 180 horas)	9,0	
Extensão universitária/cultural	De 30 a 59 horas	3,0	
	De 60 a 89 horas	5,0	
	Mais de 90 horas	7,0	
Créditos de cursos de pós graduação		1,0 por até 8,0 créditos	
Licenciatura Plena	Curso de duração mínima de 03 anos	10,0	aberta
Bacharelado		8,0	
Licenciatura por complementação		9,0	

Fonte: APEOESP, 2011

Quadro 5 – Fator produção profissional

Quadro III - FATOR PRODUÇÃO PROFISSIONAL						
COMPONENTES				PONTOS	PONTUAÇÃO MÁXIMA	VALIDADE
produção inédita de comprovada relevância educacional, individual ou coletiva, passível de ampla divulgação e adaptação na rede de ensino, devidamente formalizada em documento e/ou material impresso e/ou de multimídia	Publicações por editoriais ou em revistas, jornais, periódicos de veiculação científico-cultural com alta circulação ou via internet	Livros	Único autor	12,0		A partir 01/02/1998
			Até três autores	8,0		
			Mais autores	5,0		
		Artigos		3,0	9,0	
	Materiais didáticos pedagógicos de multimídia acompanhados do respectivo manual de suporte	Software educacional e vídeo	Até 3 autores	5,0	15,0	
	Documento que explicite estudo ou pesquisa, devidamente fundamentado em princípios teórico metodológicos, já implementado e vinculado à área de atuação profissional		Até 3 autores	5,0	15,0	
Aprovação em Concurso Publico da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, não objeto de provimento do cargo do qual é titular			Certificado de aprovação	5,0	10,0	

Fonte: APEOESP, 2011

Desse modo, para que a evolução funcional de um nível a outro ocorra é necessário que o professor tenha permanecido num dado nível pelo tempo estabelecido e que nesse período adquira a pontuação necessária através dos componentes dos vários fatores que proporcionam a evolução, em conformidade com o quadro abaixo.

Tabela 6 – Evolução pela via-não acadêmica da classe docente – PEB I e PEB II

Níveis	Interstício	Pontuação mínima exigida	Fator atualização	Fator aperfeiçoamento	Fator produção profissional
I para II	4 anos	35	4	4	2
II para III	4 anos	40	4	4	2
III para IV	5 anos	50	3	3	4
IV para V	5 anos	60	3	3	4

Fonte: SÃO PAULO, 2005b.

Como podemos notar, diferentemente do Estatuto do magistério que privilegiava o tempo de serviço, o novo plano de carreira privilegia o "esforço", o "mérito", e está baseado, sobretudo, na produtividade do profissional.

Por fim, vale dizer que as mudanças trazidas com o novo plano de carreira, com a substituição da hora-aula pela hora-relógio, deram ensejo para a alteração na grade curricular das escolas públicas paulistas, o que, a nosso ver, devem ser compreendidas dentro do projeto mais amplo da SEE de enxugamento da máquina administrativa.

3.2.10 – Reorganização Curricular

Em 15 de janeiro de 1998, a SEE, através da Resolução nº 04/98, instrui as escolas estaduais a reorganizarem a grade curricular do ensino fundamental. Alguns dias depois, outra resolução é publicada modificando a grade do ensino médio. Entre as principais mudanças ocorridas com essas resoluções, estão: 1) a modificação no tempo de duração das aulas, passando de 45 minutos para 50, com intervalos de 5 a 10 minutos; 2) a modificação na quantidade de aulas semanais, que foram, no período matutino, de 30 para 25 e, no noturno, de 25 para 20.

Essas modificações se adéquam às mudanças trazidas com a implementação do novo plano de carreira do magistério, como pode ser observado na seção 3.3.9. Para efetuar essas alterações, segundo Oliveira, entre outros argumentos, a SEE alegou que "as aulas estariam tendo uma duração muito curta, entre 35 e 40 minutos, pois não se previa tempo de deslocamento dos professores ou alunos de uma sala para outra". (1999, p. 93).

Com a diminuição do número de aulas, as disciplinas mais afetadas foram História e Geografia. De acordo com Assis (1999, p.49), a SEE priorizou as matérias que na ótica do Banco Mundial fornecem os conhecimentos básicos de aprendizagem (ler, escrever e fazer cálculos para resolução de problemas), expressos nas disciplinas Português e Matemática.

3.2.11 – Normas Regimentais para as Escolas Estaduais

Em 25 de fevereiro de 1998, a SEE encaminha para apreciação do CEE a versão final das Normas Regimentais Básicas para as escolas estaduais, sendo esta então aprovada em 18 de março através do Parecer CEE nº 67/98.

As Normas Regimentais constituem-se de um conjunto de oitenta e sete artigos que direcionam a elaboração do regimento e da proposta pedagógica das unidades escolares do estado.

Conforme a SEE,

> O Regimento Comum das escolas da rede pública estadual regulamenta nossas escolas há 20 anos. Mudanças foram ocorrendo ao longo do tempo e se incorporam ao Regimento por meio de normas supervenientes (leis, decretos, resoluções, pareceres, deliberações etc). Por ocasião da aprovação do atual regimento, tanto o parecer do Conselho Estadual de Educação como o decreto reafirmavam que as escolas poderiam optar por um regimento próprio, de forma a atender suas especificidades, necessidades e possibilidades concretas, desde que respeitadas as normas vigentes e 'as limitações, que por fatores de ordem administrativa e financeira, são impostas às escolas mantidas pela Secretaria da Educação. [...] Elaborar seu próprio regimento é um exercício de autonomia e a participação da comunidade escolar, um direito de cidadania. (SÃO PAULO, 1998a).

Para Assis, a despeito de enaltecer o princípio da descentralização em suas políticas, a SEE tem operado de modo contrário. No caso do regimento escolar e da proposta pedagógica, a autora argumenta que a aprovação destes tem sido submetidas ao rigoroso arbítrio das Delegacias de Ensino que, na prática, retiram do Conselho de Escola o seu caráter deliberativo, transformando-o em colegiado apreciativo (op.cit. p.51).

3.2.12 - Programas Especiais de Formação Pedagógica

Os Programas Especiais de Formação Pedagógica foram regulamentados pela Deliberação do CEE nº 10/99, de 15 dezembro de 1999. Esse projeto, destinado a docentes do ciclo II do ensino fundamental, do ensino médio e da educação profissional de nível técnico, ofereceu a oportunidade aos profissionais de ensino obterem o diploma de licenciatura plena mediante a participação em um curso com duração mínima de 540 horas e, distribuídas num período de, pelo menos, um ano. Conforme a deliberação, o programa podia ser oferecido por instituições de ensino superior que ministrem cursos de graduação que incluam a área de conhecimento em que se pretende a habilitação.

O programa foi aplicado, com duração de 14 meses, pela USP, PUC e UNESP. Ao final do curso, essas instituições certificaram os participantes com diploma de graduação em pedagogia.

3.2.13 – Bônus Gestão

O bônus gestão consiste em uma quantia pecuniária não incorporada aos vencimentos ou salários recebida uma vez ao ano pelos Dirigentes Regionais de Ensino e pelos profissionais da educação que desempenham a função de suporte pedagógico - Supervisor de Ensino, Diretor de Escola, Vice-Diretor e Coordenador Pedagógico. O recebimento do bônus vincula-se à avaliação do desempenho apresentada pelo profissional e à aferição de sua frequência durante o ano. São levados em consideração na avaliação: a frequência do profissional, a configuração da escola que trabalha - quantidade de alunos, tipo de escola -, os resultados da instituição no exame do SARESP, índices de abandono e a média de faltas dos professores e dos administradores.

Os profissionais que na data estivessem afastados da unidade administrativa pertencente à estrutura básica da Secretaria da Educação não receberiam o bônus e os que estivessem afastados junto ao Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município receberiam somente o valor mínimo fixado.

O bônus gestão tem início em 2000, e variou, em seu primeiro ano, de R$ 1.000,00 a R$ 4.000,00 para os dirigentes regionais de ensino e diretores e de R$ 850,00 a R$ 3.400,00 para os coordenadores pedagógicos e vice-diretores. Essa política instalou um clima de cobrança-repressão entre os dirigentes e servidores de suporte pedagógico e entre esses e os professores.

3.2.14 – Bônus Mérito[50]

Da mesma forma que o bônus gestão, o bônus mérito corresponde a uma quantia pecuniária concedida pelo estado uma vez ao ano destinada aos professores da educação básica, que desempenham funções nas unidades escolares ou nos órgãos da estrutura básica da SEE.

Em 2000, o bônus mérito teve como critério de merecimento apenas a assiduidade docente. Este deveria contar com um mínimo de noventa dias consecutivos de exercício em

[50] De acordo com Barros, Tavares e Massei (2009), a política de bônus monetário tem origem nos EUA, sendo aplicada em distritos escolares a partir da década de 1980. Para maiores detalhes sobre o assunto, conferir: BARROS, M. C. M. M.; TAVARES, P. A.; MASSEI, W. O desenvolvimento da educação no estado de São Paulo: sistema de avalização do rendimento escolar; plano de desenvolvimento da educação e bonificação variável por desempenho, *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n.1, p. 42-56, 2009.

sua função-atividade. A quantia mínima assegurada pelo cumprimento da carga horária de 40 horas semanais de trabalho correspondeu a R$ 750,00.

Nos anos seguintes, aumenta-se para duzentos dias o mínimo de exercício em função-atividade e, além da frequência, passa a ser considerada a avaliação do desempenho do profissional.

Em 2001 e 2002, é elevado para R$ 1.000,00 o valor mínimo assegurado pelo cumprimento da carga horária de 40 horas semanais e, a partir de 2003, passa-se a ter como referência a quantia de R$ 1.200,00, a ser calculado proporcionalmente ao número de pontos atribuídos ao servidor. Para os professores com jornada completa, em 2005, o valor total do bônus chegou a atingir R$ 7.000,00, conforme destaca o jornal da APEOESP.[51]

Os critérios para a avaliação de desempenho tem sofrido variações ano a ano, gerando reclamações por parte do professorado. Estes têm sido definidos e regulamentados através de decretos no início do ano subsequente ao avaliado. Em geral, tem se levado em conta indicadores atinentes à vida profissional do docente, à organização da escola e à avaliação do seu desenvolvimento.

3.3. O posicionamento da APEOESP frente à reforma educacional do Estado de São Paulo (1995-2006)

O objetivo de analisar a relação estabelecida entre a APEOESP e a política educacional dos referidos governos paulistas conduziu-nos, até aqui, à observância não só de uma série de determinantes estruturais como também de diversos fatores históricos e conjunturais, internos e externos ao movimento dos professores.

Vimos ainda, nas seções precedentes, o conteúdo do programa de educação da SEE-SP, desde o diagnóstico realizado sobre as condições da rede de ensino às diretrizes e principais políticas de educação implementadas no período pesquisado.

Para os fins do presente tópico nos valeremos, além disso, da proposição de Engels, em *Ludwig Feuerbach e o Fim da Filosofia Clássica Alemã*. Nessa obra o autor nos chama a atenção para a natureza complexa dos processos sociais. Diz Engels:

> Raramente se realiza o que se deseja, e na maioria dos casos os numerosos fins visados se entrecruzam e se entrechocam, quando não são por si mesmos irrealizáveis ou insuficientes os meios existentes para concretiza-los. Os

[51] Cf. Governo estadual acentua degradação salarial dos professores. *Jornal da APEOESP*, n.266, novembro/dezembro, 2004.

> choques entre as inumeráveis vontades e atos individuais criam no domínio da história um estado de coisas muito semelhante ao que impera na natureza inconsciente. Os objetivos visados pelos atos são produto da vontade mas não o são os resultados que, na realidade, decorrem deles, e, mesmo quando momentaneamente parecem ajustar-se aos objetivos visados, encerram finalmente consequências muito diversas das que eram desejadas. (1962, p.123).[52]

Dessa formulação do autor, podemos depreender que a política não coincide regularmente com determinados projetos. Como Engels mesmo afirma, "raramente se realiza o que se deseja". Ou seja, na maioria dos casos o resultado concreto de um dado processo social não corresponde às intenções iniciais nem de um nem de outro agente em cena. A política se constitui portanto, conforme sua interpretação, como um encontro de interesses, estratégias e mesmo de circunstâncias.

Posto isso, cabe perguntar: as intenções da SEE, expressas no programa de educação dos Governos Covas e Alckmin para o sistema educacional público paulista, foram concretizadas integralmente? Na sua relação com a política educacional do estado de São Paulo, qual foi a postura assumida pelo sindicato dos professores da rede estadual? Melhor: a APEOESP se opôs à política educacional do estado de São Paulo, aderiu ou conciliou com ela? Como esse sindicato reagiu à reforma educacional do estado? Qual foi o impacto causado por essas políticas na atuação sindical dos professores da rede?

As respostas a essas perguntas são de grande complexidade. O material de pesquisa que dispomos permite-nos afirmar que por trás da relação da APEOESP com a SEE há uma história de lutas, mostrando a existência, por um lado, de conflitos e mobilizações, mas também, por outro, de fragilidades e convergências.

Vale iniciar com um breve balanço a fim de caracterizarmos a forma como as pesquisas sobre o assunto têm respondido a essas questões. Sobre a relação entre a APEOESP e as políticas educacionais dos últimos governos paulistas, encontramos três dissertações. A primeira intitulada *As reformas neoliberais no ensino público paulista e o sindicalismo propositivo da APEOESP – 1991-1998,* de Silvana Soares de Assis, defendida em 1999, pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UNICAMP. Nesse trabalho a autora analisa a atuação do sindicato dos professores diante da LDB, da municipalização, do novo plano de carreira e do Plano Nacional de Educação. Alicerçada em informações históricas e

[52] Sobre essa mesma questão, de modo bastante semelhante, na carta para Joseph Bloch, de 21-22 de setembro de 1890, Engels sublinha: "[...] a história é feita de maneira que o resultado final sempre surge da conflitante relação entre muitas vontades individuais, cada qual destas vontades feita em condições particulares de vida. Portanto, é a intersecção de numerosas forças, uma série infinita de paralelogramos de forças, que resulta em um dado evento histórico." (200-).

análise documental, Assis sustenta que a APEOESP tem adotado uma linha de ação propositiva diante dessas políticas. Mais ainda: defende que tal prática levou ao rebaixamento das reivindicações sindicais dos professores, bem como à perda de representatividade das lideranças junto à base, o que tem resultado na dificuldade de mobilização da categoria.

A segunda dissertação apresenta como título *Reformas educacionais e conflitos sociais: o caso APEOESP*, e tem autoria de Bluma Salomão. Foi defendida em 2003, junto ao Programa de Pós-graduação em Educação da UERJ. Nesse trabalho a autora procurou examinar o comportamento da APEOESP frente à política de municipalização do governo Covas. Para tanto, utilizou como fonte de pesquisa fundamentalmente as publicações do sindicato. Com base no levantamento de jornais, revistas, cadernos de Conferências e Teses de Congressos da entidade, Salomão constata que a municipalização esteve amplamente presente nos materiais produzidos pela APEOESP. A partir desses documentos, a autora evidencia que ao longo do governo Covas ocorreu um acirramento dos conflitos entre as tendências internas à APEOESP. De um lado, tem-se a diretoria que priorizou o espaço de participação institucional, substituindo a organização política de base pela negociação de cúpula entre técnicos e *experts*. De outro, tem-se a oposição, que procurou denunciar tal prática. A conclusão da autora é a de que a APEOESP contribuiu com resistências pontuais à medida, mas não ofereceu um caminho coletivo para refrear a política de municipalização imposta por Covas.

O terceiro trabalho, defendido em 2004 pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia da UNICAMP, é intitulado *Entre a denúncia e a renúncia: "a APEOESP (Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo) frente às reformas na educação pública na gestão Mário Covas (1995-1998)"*, de Débora Cristina Goulart, para quem, de modo semelhante à primeira pesquisa, os dirigentes da APEOESP têm respondido às políticas neoliberais adotando o sindicalismo de participação (outra denominação ao que se convencionou chamar de sindicalismo propositivo). Isso significou a substituição dos instrumentos históricos de luta por formas de confronto indireto, privilegiando as instâncias de negociação no interior do aparelho de Estado. Ao cotejar as publicações da entidade, Goulart mostra que o discurso das lideranças variou conforme o interlocutor. Nos documentos dirigidos aos Congressos Estaduais, aos militantes, nota-se a presença de análises críticas às políticas neoliberais. Já nos jornais, boletins, nos discursos às bases, a ênfase recai sobre o "autoritarismo" da SEE, sobre a falta de discussão com a comunidade escolar. Por fim, destaca o fracasso da concepção do sindicalismo de participação, argumentando que a categoria viu negadas todas as suas reivindicações, não obteve conquistas significativas e,

além disso, distanciou-se da luta em conjunto com a comunidade escolar em prol da escola pública.

Ainda que estes três trabalhos estabeleçam como limite temporal o ano de 1998, consideramos que eles nos fornecem não somente dados, mas também teses explicativas interessantes, as quais serão absorvidas aqui. Ademais, a exposição que segue também utiliza, juntamente com o exame do material discursivo produzido pela APEOESP, ponderações de trabalhos acadêmicos que, de algum modo, dizem respeito ao nosso objeto de investigação.

Assim sendo, seguindo a linha de argumentação da primeira e da terceira pesquisa, acreditamos ser possível afirmar, liminarmente, que o sindicato dos professores acompanhou, ao longo da década de 1990, a tendência sofrida nas orientações do movimento sindical brasileiro, como vimos na seção 2.4.2. De resto, podemos também asseverar que essas mudanças tiveram como marco a IV Plenária Nacional da CUT[53], realizada em agosto de 1990, onde se lançou e se fez aprovar a perspectiva do sindicalismo propositivo[54](BOITO JR., 1999, p. 131).

A estratégia do sindicalismo propositivo desponta nesse momento como uma opção ao "sindicalismo defensivo", de postura dominantemente reivindicativa e de valorização da ação grevista do sindicalismo dos anos 80. Tratava-se de abandonar a postura do "apenas ser contra" e passar a apresentar alternativas "realistas" na busca efetiva de acordos com o governo e empresários. As práticas propositivas se caracterizam, pois, pela ação localizada, fragmentada por setor econômico e por empresa, substituindo o confronto por propostas tecnicamente sofisticadas elaboradas por assessores e técnicos. Nos termos de Andréia Galvão,

> [...] o sindicalismo propositivo caracteriza-se pelo predomínio da ação no plano institucional, da negociação dentro da ordem, por concessões ao

[53] A esse respeito, Ricardo Antunes assinala que "A limitação maior, vivenciada pela CUT, diz respeito [...] às dificuldades de articulação, de mediação, entre as ações contingenciais, imediatas e as ações mais gerais, mais abrangentes, que remetem ao universo das formas de relação e entendimento do poder e as possibilidades par além do capitalismo. Neste ponto pode-se dizer que a CUT, na virada dos anos oitenta para os noventa, vive uma crise. Sua pluralidade política e ideológica tinha avançado desde o II CONCUT, realizado em 1986, no fim de janeiro, para uma convergência em torno de ideais socialistas, convertendo-se, a nível da sua propositura, numa Central com claros contornos anticapitalistas. [...] Posteriormente, a partir do III Congresso, realizado em Minas Gerais, em 1988, este debate retornou, expressando uma contradição vivenciada no ideário e na prática da Central, e que pode ser sintetizado na existência de dois grades blocos no seu interior (e aqui não se desconsidera as várias divisões e subdivisões no interior destas duas grandes tendências). O bloco majoritário (que no III Congresso obteve 60,4% dos votos), é aglutinado em torno da Articulação Sindical. [...] Setores da Articulação Sindical têm sido fortes defensores de uma ação voltada cada vez mais para a negociação com o Estado e o capital. E isso ao preço de se subordinar a uma discussão rigorosamente dentro da ordem econômica e política vigente." (ANTUNES, 1995, p. 33).

> governo e ao capital, enquanto o sindicalismo combativo se caracteriza pelo predomínio do trabalho de organização e mobilização das bases, pela negociação contra a ordem (negociação contra-propositiva), pela luta em favor da ampliação de direitos (quando na ofensiva) e pela resistência ao desmantelamento de direitos (quando na defensiva). (2002, p.111).

Filiada a CUT e na mesma linha sindical desta, durante a década de 1980, a APEOESP empreendia uma plataforma de ação que envolvia, em conjunto com a luta salarial, um programa de ataque às posições conquistadas pelo grande capital monopolista. Entre as palavras de ordem da entidade, era possível encontrar: não pagamento à dívida externa, rompimento com o FMI, estatização do sistema financeiro, estatização dos serviços de educação, saúde e transporte coletivo, contra a privatização das estatais, reforma agrária radical contra o latifúndio, entre outras (Cf. APEOESP, 1989)[55]. Sua prática discursiva envolvia, desse modo, certa agitação de ideias, o protesto, dentro de um campo democrático popular, contra o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro.

Conforme argumenta Boito Jr. (1999, p.142), se por um lado a conjuntura neoliberal conseguiu unificar as diversas frações da burguesia em torno de um projeto em comum, criando maiores dificuldades para as organizações das classes trabalhadoras e, nesse sentido, impondo "um recuo do sindicalismo, com a adoção de uma linha de ação defensiva, ela não impunha a adoção do 'sindicalismo propositivo', que a Articulação Sindical acabou por implantar." Essa estratégia, ainda segundo o autor, levou a CUT "a uma prática hesitante, às vezes contraditória, configurando, no geral, uma estratégia de conciliação com a política neoliberal que acabava de chegar ao poder".

A Articulação Sindical, como sabemos, é a corrente majoritária na APEOESP.[56] A mudança de estratégia dessa corrente repercutiu no interior da entidade dos professores, podendo ser verificada em diversos documentos publicados pela entidade. Em matéria constante no *jornal da Apeoesp*, a diretoria do sindicato, em pronunciamento contra as correntes de oposição, ressalta:

> [...] esses grupos demonstram mais uma vez que estão distantes dos anseios dos professores e quanto desprezam a necessidade, neste momento, da APEOESP utilizar novos instrumentos de luta.[...] Eles não aceitam a utilização de nenhum outro instrumento de luta. Não desejam mudar nada. Querem que a APEOESP continue realizando os mesmos tipos de campanha,

[55] Essas reivindicações ainda estão presentes entre as Resoluções do X Congresso Estadual Anual da APEOESP, na parte referente ao plano de lutas gerais.
[56] No período abrangido por esta pesquisa, ocuparam o cargo de presidência da APEOESP: Roberto Felício, Maria Izabel Noronha e Carlos Ramiro de Castro, todos vinculados à Articulação Sindical.

> não importando a conjuntura nem muito menos a vontade da categoria. (APEOESP, 1996, p.5)[57]

Em entrevista à Maria Isabel de Almeida (1999), Roberto Felício, então presidente da APEOESP, declara:

> Os professores fizeram muitas greves, algumas com até 80 dias de duração. E quais as consequências disso para a categoria profissional? A greve é um momento de muito sofrimento. Gera insegurança quanto ao que vai acontecer com o salário do período e dúvidas quanto a se conquistar as reivindicações. O custo do que se conquistou é, quase sempre, muito alto. Então isso cria um sentimento na categoria de que nós precisávamos encontrar novas formas de luta. Não dá mais para ficar fazendo greve uma atrás da outra (ALMEIDA, 1999, p.77-78)

A direção do sindicato passa a apostar, então, no diálogo e na negociação no plano institucional com o governo. Já no início da candidatura de Covas era possível notar essa disposição:

> É preciso manter a esperança e vontade de lutar [...] Covas lembrou que quando foi prefeito elevou o piso do magistério municipal de dois para cinco salários-mínimos e que pretendia fazer o mesmo com o magistério estadual. [...] A Diretoria da APEOESP afirmou que tinha objetivo de sempre buscar o diálogo e a negociação, mas que era preciso que o governo Covas tivesse sensibilidade [...] A Secretaria reafirmou em nome do novo governo a disposição de manter um canal permanente de diálogo com o magistério (APEOESP, 1994, p.3)[58]

Contudo, essas expectativas iniciais assumirão a forma, em seguida, e isso ainda em meados de 1995, de denuncias ao "autoritarismo" do governo. Essa alternância entre tentativa de diálogo e negociação, por um lado, e de denúncia e conflito, por outro, serão frequentes daí em diante.

Atentando para dimensão político-ideológica da luta dos movimentos sociais, Pinheiro salienta que na produção discursiva desses movimentos "é possível identificar uma série de preocupações no campo da simbolização tanto das lutas como das questões a elas afetas, entre as quais, pode-se destacar: a) a formulação e justificação da reivindicação (queixa); b) a definição da base social (o nós da identidade coletiva) interessada; c) também os aliados (o nós mais amplo da comunidade); d) definição dos responsáveis (o eles) pelos problemas,

[57] Ver: Professores rejeitam proposta da oposição. *Jornal da APEOESP*. n.215, abril/maio de 1996.
[58] Ver a esse respeito, *Jornal da APEOESP*. jan/dez de 1994.

porque são externos à comunidade ou têm interesses opostos aos dela; e e) o recurso a uma visão de mundo (ou a elementos dela) ou a projeção de uma." (2011, p.202)[59].

Esses aspectos da luta político-ideológica identificados pelo autor são bastante úteis para os fins a que nos propusemos nesta seção. Mais precisamente, interessa-nos sobretudo os aspectos: a) formulação e justificativa da reivindicação, b) definição da base social e c) definição dos aliados. Procuraremos detectá-los na produção discursiva da APEOESP em relação principais medidas educacionais dos governos Covas e Alckmin a que nos referimos na seção anterior. Isso contribuirá para a identificarmos o modo como o sindicato se posicionou em relação a tais medidas bem como o discurso produzido para mobilizar a base e conquistar possíveis aliados.

Como já foi dito, a implementação do projeto educacional do governo Covas teve início com a extinção das dezoito Divisões Regionais de Ensino – instâncias intermediárias entre as Coordenadorias e as Delegacias de Ensino. Tal medida foi justificada pela SEE com base 1) na necessidade de acabar com a superposição de atribuições entre os órgãos administrativos regionais e 2) na necessidade de agilizar o processo executivo e decisório. Atendia, nesse sentido, a diretriz de racionalização do uso de recursos.

Coloquemos a pergunta: como APEOESP se posicionou sobre tal medida? Na produção material discursiva da entidade no primeiro ano da gestão Covas não observamos qualquer referência acerca da extinção das DREs. Mas qual o porquê disso? Nossa hipótese é a de que, nesse caso, houve uma convergência entre os interesses da APEOESP e da SEE. De outro modo, pode-se dizer que tal medida, que seguia a diretriz de racionalização do uso dos recursos, convergiu com proposta defendida pela APEOESP de que o sistema estadual de ensino caracterizava-se por uma extrema burocracia em suas relações e pela verticalização do poder, fatores esses que concorriam para a separação entre elaboradores das propostas educacionais e os seus implementadores. Inclusive, a proposta de extinção das DREs consta no plano de lutas de diversos congressos da época. Ademais, com a adoção do sindicalismo propositivo, a nosso ver, a entidade se viu enredada a operar sobre os mesmos critérios contábeis da SEE. Esta última, como mostra a pesquisa de Oliveira (1999), declarava aos professores, no início da gestão Covas, que os problemas salariais do magistério não seriam resolvidos sem que se encontrassem formas de liberar recursos dentro do próprio sistema, já que o Estado não via como possível aumentar investimentos no setor. A extinção das DREs

[59] Conferir a esse respeito, PINHEIRO, Jair. Visões de mundo em luta. *Revista Aurora* (UNESP. Marília), v. 8, p. 202-212, 2011.

aparecerá nos materiais produzidos pela APEOESP somente nos anos seguintes, vinculada ao discurso de denúncia à política de redução de "gastos" da SEE.

Diferentemente, em relação ao projeto de reorganização da rede pública estadual, o discurso da APEOESP assumiu de início o caráter de denúncia. Isso se deveu, em grande medida, ao fato de o processo de anúncio e implementação da medida ter se dado num período bastante curto. A reorganização foi anunciada publicamente pela SEE em meados de outubro e, conforme Oliveira (1999), na segunda semana de dezembro já estava em andamento[60]. A APEOESP acusou o então governador e a SEE de encaminharem tal medida sem discussão prévia com a comunidade escolar. Posicionando-se liminarmente contra a reorganização da rede, o sindicato dos professores destacava como pontos negativos da medida: dificuldade em garantir vagas na passagem dos alunos da 4ª para a 5ª série, pois haveria a transferência de uma escola a outra; fechamento de escolas e salas de aula, causando superlotação das que se mantivessem abertas; demissão de professores; não justificativa pedagógica convincente para a separação de crianças e adolescentes (APEOESP, 1996, p.)[61]. Ao que tudo indica, desde setembro a ideia de que a SEE iria reorganizar a rede já circulava entre as escolas, e chegou inclusive a ser discutida no XIV Congresso Estadual da entidade, realizado em Santos, no final de outubro de 1995. Na ocasião, os participantes do congresso deliberaram pela organização de abaixo-assinados, protestos e outras formas de luta política que reivindicavam maior disponibilidade por parte da SEE em discutir a proposta com toda comunidade escolar.

Diante da pressão de professores, diretores, pais e alunos, segundo assinala Martha dos Reis (2005, p.99), "a Secretaria da Educação suspendeu as aulas e realizou *um dia* de discussão e orientação sobre seu Projeto (novembro/95), através de reuniões onde se distribuíram folhetos explicativos. No entanto, os participantes eram informados de que o processo de transferência dos alunos era irreversível, pois atendia critérios técnicos. Todos poderiam apresentar sugestões, contudo, elas em nada alterariam os propósitos da Secretaria da Educação".

---

[60] Sobre o processo de implementação do projeto de reorganização da rede pública estadual, Oliveira levanta a seguinte questão: "Que o CEE concordasse com os pressupostos e objetivos que sustentavam o Projeto de Reforma parece-nos legítimo. Muitos de seus membros compartilhavam dos diagnósticos apresentados pelo governo e podiam estar convencidos da necessidade de sua realização. Chama-nos atenção, porém, o fato de basear suas justificativas na crença de que a SEE se comprometia a implementar as medidas a partir de uma 'ampla discussão com a sociedade' [...] Tendo o Parecer sido aprovado em 8 de novembro e estando prevista a reorganização para o próximo dia 15 de dezembro, duas hipóteses poderiam ser supostas: ou o processo de reorganização já vinha sendo feito, sem qualquer debate e até mesmo a aprovação do Conselho era desnecessária, ou a discussão se iniciaria a partir de então, o que seria quase impossível de se esgotar em um mês" (1999, p.33).

[61] APEOESP. *Subsídios para os Encontros Regionais*, 1996.

Conforme Aparecida de Neri Souza,

> A implementação do Programa de Reorganização, no segundo semestre de 1995, enfrentou inúmeras dificuldades, dado o alto grau de centralização das decisões por parte dos órgãos centrais. Com base nos dados estatísticos - número de alunos, classes, salas, séries – que indicavam como estavam organizadas as escolas, foram tomadas as decisões sobre as mudanças na distribuição dos alunos e professores. O debate com os sindicatos de professores, com associações de moradores, Conselhos de Direitos e Tutelares das Crianças e Adolescentes foi pouco expressivo. Os espaços decisórios eram, majoritariamente, as reuniões entre delegados de ensino, supervisores e diretores, e as decisões referiam-se à distribuição de alunos e não ao perfil de atendimento que cada escola assumiria. (1999, p.122).[62]

Resta-nos, portanto, a pergunta: de que modo o sindicato dos professores, sendo contrário à reorganização da rede, reagiu à inflexibilidade, ao "autoritarismo" da SEE? A tática utilizada pela APEOESP foi investir na pressão sobre os deputados estaduais, intentando, por intermédio destes, forçar audiência com o governo. Em reunião realizada em novembro, conjuntamente com outros sindicatos de trabalhadores em educação, movimento de pais, entidades estudantis e parlamentares, foi elaborado um abaixo-assinado exigindo a suspensão da medida e a constituição de fóruns de debates. Foram também organizados, nesse mesmo mês, atos regionais nas Diretorias de Ensino, Ato Público em frente à Secretaria da Educação e uma ação civil pública em favor da suspensão da medida (APEOESP, 1995, p.3)[63]. No entanto, apesar desses esforços contrários, a reorganização é oficializada através do decreto nº 40.473, de 21 de novembro de 1995. Uma última tentativa de reverter a medida se dá no ano seguinte também pela via jurídica. A APEOESP passa a orientar professores e pais a entrarem com processos judiciais contra a reorganização. [64] Depois disso, esta aparecerá somente na forma de denúncia ao governo. Em editorial do jornal de abril/maio de 1996 intitulado *Covas não honra seus compromissos*[65], a entidade enuncia:

> Quando disputou o segundo turno das eleições de 94, o candidato Mário Covas apresentou um programa de governo com promessas de melhorias dos

[62] Em nota, Souza sublinha que o início da pesquisa para elaboração de sua tese de doutorado sobre a relação entre o projeto educacional do governo Covas e a compreensão dos professores das escolas públicas estaduais sobre a mesma coincidiu com o processo de reorganização da rede. Nesse sentido, a autora aponta que "Nenhuma das dez escolas estudadas participou de decisão sobre que agrupamento de alunos deveria atender [...], esta foi uma decisão tomada pelos níveis hierárquicos superiores e somente comunicada às escolas." (1999, p.123)

[63] APEOESP. *Suplemento Especial*, 1995.

[64] Em dezembro de 1995, o Diário Oficial do Estado trouxe a listagem da nova situação das escolas estaduais e deu as orientações para a matrícula para o ano letivo de 1996. Com essas medidas, aproximadamente 70% das 6.800 escolas foram reorganizadas e os alunos remanejados (REIS, 2005, p.99).

[65] *Jornal da APEOESP*. n.215, abril/maio de 1996.

> salários e das condições de trabalho do Magistério e dos Funcionários das escolas. Eleito, Covas vem pautando sua gestão pelo mais absoluto descaso para com as necessidades da rede oficial de ensino. [...] As entidades representativas do magistério e dos funcionários têm tentado negociar com o a Secretaria da Educação e com o próprio governador mas, infelizmente, só têm obtido evasivas. Da mesma forma, as demais entidades do funcionalismo não estão conseguindo agendar reuniões de negociação com os secretários estaduais, sendo, quando muito, recebidas apenas por assessores sem poder de decisão. [...] O governador prometeu melhoria da rede de ensino. No entanto, impôs uma reforma que deixou milhares de alunos sem vagas, milhares de professores sem empregos, salas superlotadas. Prometeu também elevar nosso piso salarial a 5 mínimos mas esse patamar sequer atinge os 3 salários mínimos. Covas prometeu democracia nas decisões mas mantém uma Secretaria da Educação que desconhece o diálogo e o livre debate de ideias e faz da imposição e do autoritarismo marcas registradas de sua gestão.(APEOESP, 1996, p.1)

Nessa mesma edição do jornal, são anunciadas algumas de suas novas estratégias:

> APEOESP tem veiculado matérias no rádio e na TV, mostrando o descaso do governo estadual para com os professores. [...] O objetivo de ocupar espaço em rádios e TVs é mostrar para toda a sociedade que a APEOESP e os professores buscam permanentemente a negociação e é o governo que se mantém intransigente. Por isso, a Assembléia do dia 26 decidiu que, a cada semana, seria veiculado um novo Comunicado, alternando rádio e TV (APEOESP, op.cit, p.5)[66]

De 1996 em diante, as críticas da entidade à reorganização da rede se transformam em denúncias, situadas em geral no início dos anos letivos. As matérias publicadas nos jornais da APEOESP já não manifestam desacordo em relação à medida, manifestam, sim, denúncias aos seus efeitos: ao fechamento de mais de 120 escolas e centenas de salas de aulas, à demissão de cerca de 20 mil professores, às salas superlotadas, à falta de vagas, ao não cumprimento da SEE em relação ao pagamento de transporte para alunos realocados para longe de suas residências e à falta de mobiliário suficiente para as classes montadas no reagrupamento de alunos. Em 1998, a APEOESP consegue obter da SEE a promessa de que as salas que estivessem acima do número estabelecido pelas Resoluções seriam reconfiguradas. A postura da APEOESP, depois disso, limitou-se a instruir seus representantes a fiscalizar continuamente as escolas do estado.

Se de um lado, a partir dos argumentos já explicitados, é possível detectar no material produzido pela entidade a tentativa de agregar todos os professores numa posição comum

[66] APEOESP no rádio e na tv. *Jornal da APEOESP*. n.215, abril/maio de 1996.

contrária à reorganização, de outro, a análise de Souza mostra que tal política teve um impacto diversificado ente eles. Diz a autora,

> [...] a despeito de os professores afirmarem que a intervenção na rede de ensino foi arbitrária e que há um excesso de experimentalismo em políticas educacionais, o sentido do Programa de Reorganização, para os professores, principalmente para aqueles que trabalham com as quatro séries iniciais, consistia em supor que a proposta era portadora de projeto de melhoria da educação, em especial das condições de trabalho do professor. (1999, p.131).

Para a autora, os professores que ministram aulas nas quatro séries iniciais concordam que a reorganização melhorou as condições de trabalho, principalmente nos aspectos que se referem às condições físicas das salas de aula, à higiene e à disposição do material de trabalho com os alunos. Todavia, não melhorou os aspectos referentes ao número de alunos por professor, a quantidade de aulas diárias, às condições de salário e jornada.

Já os professores das quatro séries finais do ensino fundamental (5ª a 8ª série) e ensino médio argumentam, na sua maioria, que não houve melhoria nas condições de trabalho, seus depoimentos evidenciam as dificuldades em organizar ambientes de aprendizagem para os adolescentes com os quais trabalham em salas superlotadas. A pesquisa de Souza revela, portanto, que a política de reorganização da rede criou divergências entre os professores, ou seja, fragmentou em alguma medida a base.

Em fevereiro de 1996, Covas institui o Programa de Ação Parceria Educacional Estado-município, que terá impulso com a instituição do FUNDEF e a promulgação LDB, no final do mesmo ano. O FUNDEF se assenta sobre a premissa neoliberal – propalada pelo governo federal e estadual – de que as verbas para a educação eram suficientes e que o problema estaria na má distribuição dos recursos e das responsabilidades. Em conferência proferida nesse ano, Paulo Renato declara:

> Dos 625 municípios do Estado de São Paulo, 557 não mantém nenhuma escola de Ensino Fundamental. Os 25% da arrecadação dos municípios de Estado de São Paulo que têm que ser aplicados na Educação não passam perto da sala de aula. Este é um ponto muito importante: colocar mais dinheiro na Educação é aumentar o desperdício.[67]

A APEOESP inicialmente se manifestou contrária ao projeto de municipalização anunciado pelo governo. Em evento realizado em setembro, intitulado *Seminário sobre a*

[67] Trecho da conferência proferida pelo ex-ministro no Seminário Internacional de Políticas Públicas do Ensino Médio, realizado em agosto de 1996.

Municipalização, a entidade procurou informar e advertir os professores em relação ao projeto. Entre os pontos levantados pela APEOESP, destacam-se: a municipalização seria induzida com a captura de 15% das receitas dos municípios; o piso salarial não estava garantido, uma vez que contava apenas com a destinação de 60% das verbas repassadas; a redistribuição de verbas seria realizada em valor custo/aluno muito baixo; não estava previsto aumento de recursos para educação; a educação de jovens e adultos estava excluída da contagem de matrículas para o repasse; os professores seriam prejudicados com a ausência de plano de carreira nos municípios. Entretanto, a maior preocupação da entidade estava na questão da incorporação dos professores municipais. Conforme a direção do sindicato, era preciso evitar "a fundação de novas entidades" e a fragmentação da luta (APEOESP, 1996, p.5)[68]

Ao analisar o processo de implantação da municipalização do ensino, Assis procura demonstrar que o posicionamento da APEOESP vai sofrendo mudanças gradativas, indo do "diga não à municipalização" à participação nos fóruns institucionais e, posteriormente, à formulação de uma alternativa à municipalização.[69] Esse posicionamento é evidenciado nos Congressos Estaduais.

Quadro 6 – Posicionamento da APEOESP em relação à municipalização

1988	Defesa da Escola Pública: não à Municipalização; não à privatização
1989	Campanha Diga não à Municipalização
1990	Contra a municipalização e elaboração de um dossiê para demonstrar a situação das regiões municipalizadas
1991	Não existe registro no item bandeira de luta em relação à municipalização
1992	Não existe registro no item bandeira de luta em relação à municipalização
1993	Não houve congresso
1994	Não existe registro no item bandeira de luta em relação à municipalização
1995	Não à implantação do projeto de municipalização do ensino, não ao projeto de parcerias com a iniciativa privada
1996	Debater e denunciar a municipalização do ensino
1997	Construir um Sistema Público de Ensino Básico: uma alternativa à municipalização

Fonte: ASSIS, 1999; APEOESP, 1992, 1989, 1995, 1996.

Podemos observar que, a medida em que o processo de municipalização avança pelo estado, o discurso da APEOESP de enfrentamento ao governo se desloca para a participação consentida nos Conselhos Municipais. Na linha de atuação propositiva, a APEOESP procurou então orientar ativistas, conselheiros e diretores – caso não conseguissem impedir o processo

[68] *Jornal da APEOESP*. n.220, set/out, 1996.
[69] Para um acompanhamento detalhado do processo de municipalização, ver ASSIS, op. cit.

de municipalização em suas regiões – a participarem dos Conselhos Municipais de Educação (CME) e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamente e Valorização do Magistério.

> De imediato, as subsedes devem acompanhar o processo de constituição dos Conselhos Gestores nos municípios da sua área de abrangência, pressionando para que a categoria esteja ali representada através de seu sindicato, pois, a legislação prevê a presença de um representante da APEOESP. [...]
> É importante frisar que a legislação apenas cria a possibilidade de uma intervenção da sociedade civil na gestão dos recursos públicos à Educação. Todos temos que envidar esforços para ocupar este espaço. Caso contrário, outros o farão. (APEOESP apud ASSIS, 1999, p.102)

Observe-se que a APEOESP não empreende uma atuação em todo o estado contra o projeto. Inversamente, procura orientar os professores a uma ação localizada nos municípios onde o projeto estava em processo de implantação. A nosso ver, essa postura do sindicato não se conforma, portanto, em uma ação contrária à municipalização, e sim numa atuação visando a discussão sobre a forma de sua implementação. Nesse sentido, ao tentar negociar a forma como se dará a municipalização, a APEOESP contribui, de forma indireta, para a fragmentação da luta, haja vista o fato de atrair a atenção para o polo local, atenuando, desse modo, as questões tratadas na esfera estadual.

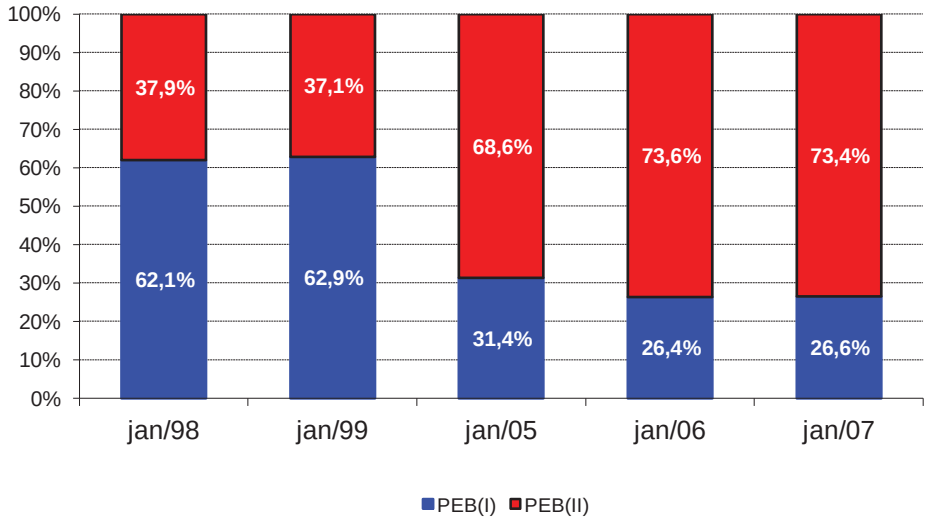
Assis (1999) destaca que quanto mais as políticas neoliberais na área da educação avançam pelo estado, mais a APEOESP propõe a participação, sustentando ser esta a única forma eficaz de "combatê-las". Essa postura do sindicato é, contudo, contrariada pela postura dos governos, que caminha em sentido inverso às negociações.

A autora pondera ainda que a proposta alternativa à municipalização apresentada pela APEOESP funcionou mais como uma tentativa de manter a unidade dos professores estaduais e municipais, e menos como uma proposta a ser levada a efeito.

Dados divulgados pela *Folha de São Paulo* em 2001 mostram que dos 645 municípios paulistas, 523 possuíam rede municipal, sendo que destes 451 assinaram convênios de municipalização no governo Covas.[70]

[70] Dados extraídos de "Governo de SP assina novos convênios de municipalização do ensino". *Folha Online*, 02/08/2001.

Gráfico 2 - Distribuição da participação dos cargos PEB I e II no estado de São Paulo 1998-2007



Fonte: SEE – Boletim /de Acompanhamento de Pessoal
Elaboração: Dieese – Subseção Apeoesp/Cepes. (APEOESP; DIEESE, 2007)

O gráfico acima evidencia a mudança na distribuição entre professores PEBI e PEBII. Note-se que de 1998 a 2007 ocorre quase que uma inversão no percentual. Se em 1998 o percentual de professores PEBI correspondia a 62,1%, em 2006, último ano do governo Alckmin, esse percentual vai para 26,4%. Contrariamente, se em 1998 o percentual de professores PEB II representava 37,9%, em 2006 passa para 73,6%. Essa mudança se deve, como vimos, à transferência dos professores PEBI para as redes municipais.

A partir do segundo semestre de 1997, depois da aprovação da Deliberação nº 9/97 do Conselho Estadual de Educação, que, como vimos na seção anterior, instituiu a progressão continuada no sistema de ensino do estado de São Paulo, matérias e artigos sobre a progressão passam a fazer parte de algumas publicações da APEOESP. Verificamos tal presença nos jornais da entidade de agosto e novembro, no Caderno de Subsídios para as Conferências Regionais de Educação de setembro e no Caderno de Formação nº5, de novembro do mesmo ano. No artigo intitulado *Ciclos não resolvem o problema*, constante no jornal de agosto, a entidade sindical aponta:

> A organização do ensino em ciclos poderia colaborar na superação daqueles indicadores de fracasso escolar, mas enquanto medida isolada, não passa de uma solução cosmética para os problemas do ensino. A decisão da Secretaria, por exemplo, ignora que a reprovação e a evasão são frutos do próprio sistema de ensino, de sua forma organizativa e das condições de formação e de trabalho dos professores. É necessário que se construa outra lógica escolar, onde o aluno aprenda que não se estuda apenas para passar de

> ano, onde a reprovação deixe de ser uma arma nas mãos dos professores para conseguir a atenção e a disciplina dos alunos (APEOESP, 1997, p. 8).

Nessa e nas outras publicações citadas, a APEOESP se manifesta destacando que a proposta de progressão continuada do CEE e da SEE não apresentava uma perspectiva consistente de superação do fracasso escolar. Isso porque, segundo a entidade, tanto o CEE quanto a SEE não apontavam subsídios necessários para sustentação desta política.

> [...] onde estão garantidas as condições de infraestrutura para a escola operar estas mudanças? Como será a jornada dos professores? Como viabilizar o planejamento do curso, a preparação de aulas e atividades, o desenvolvimento do trabalho interdisciplinar, a formação continuada, a recuperação dos alunos com dificuldade, entre outros pontos. Não existe nenhuma formulação nesse sentido por parte da SE. (APEOESP, 1997, p.5).

Em publicação de dezembro a APEOESP declarava: "Na política educacional deste governo, vale a pena sacrificar a qualidade do ensino, para forjar índices favoráveis" (APEOESP, 1997, p.6)[71]. Curiosamente, em 1998, ano que a progressão continuada foi de fato implantada, não verificamos manifestações sobre a medida. O foco do sindicato, nesse momento, desloca-se para a reorganização curricular. Mas qual o motivo disso?

Como vimos no tópico 3.2.9, a instituição do novo Plano de Carreira trouxe a mudança do conceito de hora-aula para hora-relógio, o que resultou na diminuição da quantidade de aulas semanais na rede estadual e, consequentemente, na diminuição do número de aulas de algumas disciplinas. Essa medida causou, como consta no jornal da APEOESP de maio de 1998, a demissão de mais de 40 mil ACTs. Reivindicações favoráveis ao retorno da grade curricular anterior serão presença constante no material discursivo produzido pela entidade. No jornal do mês de março, a entidade reivindicava, além do piso salarial, a reabertura das classes fechadas, a readmissão dos professores demitidos e a indenização dos ACTs que perderam suas aulas.

De fato, a reorganização curricular teve efeitos negativos para o sindicato dos professores. Observando a tabela de crescimento da APEOESP situada na seção 2.4.1 podemos notar que de 1995 a 1998 o número de filiados à entidade caiu de 150 mil para 138 mil. A centralização da produção da APEOESP na reorganização curricular tem, portanto, razões materiais. Do dia 8 ao dia 20 de maio a categoria esteve em greve por conta do Decreto 42.965/98, que ameaçava os ACTs de demissão ao final do ano letivo. Esse decreto é revogando em novembro.

[71] Jornal da APEOESP, dezembro, 1997.

Dito isso, voltemos à progressão continuada. Declarações acerca dessa política vão aparecer no *XVI Congresso Estadual*, realizado em novembro. Nesse congresso, encontra-se entre as teses da diretoria que as mudanças educacionais do governo Covas "vem travestidas de uma roupagem 'inovadora' e muitas são originárias da árdua luta em defesa da educação de qualidade, mas foram esvaziadas de seu significado ou implementadas sem os pré-requisitos necessários para alcançar os resultados pretendidos. É o caso dos ciclos, das salas-ambientes, da flexibilização curricular, da classe de aceleração, da avaliação, etc." (APEOESP, 1998, p.9).

O posicionamento da APEOESP em relação à progressão continuada ganha contornos mais drásticos na greve de 2000. Conforme aponta Steinvascher (2003), se até então o discurso do sindicato se dirigia à desconfiguração que a SEE havia feito da proposta de organização do ensino em ciclos, evidenciado principalmente no descaso com a infraestrutura necessária e a falta de investimento na formação continuada dos educadores, na greve o discurso passou a ser o da reivindicação do fim da *promoção automática*.

Desse momento em diante o termo promoção automática começa a ser utilizado para identificar a política governamental, diferenciando-se do que a APEOESP considerava a autêntica progressão continuada, que poderia de fato, segundo enunciava, contribuir para a melhoria da qualidade do ensino.

> O projeto de progressão continuada que vem sendo implementado pela SE configura, na prática, a "aprovação automática" dos alunos, uma vez que não são observadas as condições estruturais, pedagógicas, salariais, de formação dos professores e outras necessárias ao desenvolvimento de um verdadeiro projeto de progressão continuada. O resultado é que boa parte dos alunos chega as séries finais do Ensino Fundamental sem saber ler e escrever corretamente. (APEOESP, 2000, p.9)[72]

Steinvascher (2003) destaca a fragilidade do discurso da APEOESP argumentando que não era possível afirmar em 2000 que o motivo de os alunos chegarem as séries finais do ensino fundamental sem saber ler e escrever era consequência da progressão. Isso porque, como sublinha, um aluno que naquele ano estivesse na 8ª série do ensino fundamental frequentava, em 1998, a 6ª série.

Em 2001, no jornal da entidade de agosto/setembro[73], é noticiado que o deputado Carlinhos de Almeida, do PT, havia apresentado à Assembléia Legislativa de São Paulo um projeto de lei que propunha a suspensão temporária do regime de progressão continuada bem

[72] Caderno de teses. XVII Congresso Estadual, Serra Negra, 2000.
[73] Aprovação imposta. *Jornal da APEOESP*. agosto/setembro, 2001.

como propunha a criação de uma comissão de avaliação sobre a progressão. Entre os artigos do então projeto estava:

> Artigo 1º. – Fica criada, no âmbito da Secretaria do Estado da Educação, uma Comissão de Trabalho para, no prazo máximo de 1 (um) ano, avaliar as condições existentes e propor novas bases para o funcionamento do regime de progressão continuada e de avaliação do rendimento escolar dos alunos da rede pública estadual do ensino fundamental e médio, do sistema de ensino do Estado de São Paulo.
> Parágrado único – Deverão obrigatoriamente fazer parte da Comissão aludida no caput deste Artigo, representantes das entidades sindicais que congregam as diversas categorias de profissionais do ensino estadual – APESE (supervisores de ensino), UDEMO (diretores de escola), APEOESP e CPP (professores) e AFUSE (funcionários administrativos e de serviços), além de representantes das áreas de educação das 3 (três) universidades públicas estaduais (USP, UNESP e UNICAMP). [...]
> Artigo 3º. – Fica suspenso, a partir da vigência desta Lei e até a entrada em vigo das novas normas, a serem elaboradas conforme aqui estabelecido, o funcionamento do regime de progressão continuada e o sistema de avaliação do rendimento escolar hoje vigentes no ensino fundamental da rede pública estadual.

No Congresso Estadual de 2001, realizado em outubro, delibera-se que a APEOESP apoiaria "de forma inequívoca e decidida o Projeto de Lei nº 428/2001". Em novembro realizou-se uma Audiência Pública organizada pela Comissão de Educação da ALESP para discutir tal projeto. Este foi, com efeito, o primeiro espaço aberto para a discussão acerca da progressão continuada. Nesse ponto, cabe apontar, como bem mostra Barbosa, que na Indicação do CEE nº 08/97, documento este em anexo à Deliberação CEE 9/97,

> Estava previsto [...] o envolvimento de entidades da sociedade civil, tais como: Ministério Público, os Conselhos Tutelares e o CONDECA O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente composto por 20 (vinte) membros, sendo 10 (dez) representantes do Poder Público e 10 (dez) representantes da sociedade civil, e respectivos suplentes.— Conselho Estadual (ou Nacional, ou Municipal) dos Direitos da Criança e do Adolescente. O texto não deixava claro como esta articulação ocorreria, nem que objetivos deveriam ser alcançados a não ser terminar com a repetência. (2010, p. 141)

Todavia, na época, tal indicação não foi respeitada e a progressão foi implantada sem qualquer discussão com os profissionais da educação ou com a comunidade escolar. Feita essa observação, assinale-se que, nas discussões realizadas em 2001 a APEOESP foi a única entidade a defender a suspensão da progressão. No discurso de Nilcéia Victorino, diretora da Secretaria de Legislação e Defesa dos Associados da APEOESP, observa-se: "Nossa

entidade, com a provação de 93% dos professores, pede a suspensão, a análise e a reavaliação deste projeto que está levando analfabetos e semi-analfabetos para os bancos das universidades". Podemos observar em operação nesse discurso a presença da ideologia meritocrática. A preocupação da representante da APEOESP era a de que a progressão continuada, tal como estaria sendo implementada, não previa mecanismos de punição aos maus alunos, causando injustiça no processo educacional.

A proposta de suspensão temporária da progressão também aparece no Fórum de Debates intitulado Progressão Continuada: compromisso com a aprendizagem, promovido pela SEE em junho de 2002. Na ocasião, a presidente da entidade, Maria Izabel Noronha, declarou:

> [...] o processo de implantação da progressão continuada no Estado de São Paulo aconteceu, mas não é tarde para se rever alguma coisa e colocá-la no rumo certo. [...] a aprovação automática não pode continuar como está, tem que ser repensada. Não me refiro à repetência, mas às condições de trabalho e a avaliação. Deve-se dar aos professores junto com conselho de classe/série a prerrogativa de tomar esta decisão. Este é um caminho que me parece seguro em médio prazo, para que em longo prazo, tenhamos a progressão continuada na perspectiva da qualidade do ensino e não tão-somente a escola como um espaço de passagem.

Este discurso sintetiza a posição da APEOESP em relação à política de progressão continuada e de sua avaliação no tocante ao processo de implementação da medida no estado. As produções discursivas presentes nos documentos da entidade, de resto, reiteram e reproduzem a colocação acima.

A ausência de discussão no processo de implementação da medida foram, para Chalita, uma das causas do fracasso da medida.

> Para o secretário da Educação, Gabriel Chalita, o problema [...] foi a falta de discussão na implantação do modelo. "O erro foi o sistema não ter sido discutido com professores e pais", [...]
> Para ele, se tivesse ocorrido um amplo debate ficaria claro que a progressão não tem relação com ensino e aprendizagem. "Ela é um grande caminho para minimizar a exclusão social, já que evita que o aluno abandone a escola por uma série de repetências", diz.
> A ex-secretária de Estado da Educação Rose Neubauer, que coordenou a implantação da progressão no Estado, no governo Mário Covas, diz que não houve autoritarismo e que, se houvesse discussão prévia com a rede, o modelo nunca seria efetivado.
> Neubauer também afirma que a implementação não foi autoritária, uma vez que estava prevista no programa do governo Covas. Segundo ela, a decisão

> que aprovou o sistema foi do Conselho Estadual de Educação, tendo como base a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).[74]

Em favor da progressão, o discurso de Neubauer foi, repetidamente, o de que

> "A progressão continuada reduziu os índices de evasão no Estado e diminuiu a repetência"[...]
> Pelo sistema, aplicado no ensino fundamental e criticado por parte dos professores da rede, o aluno com fraco desempenho só pode ser reprovado nas 4ª e 8ª séries.
> Segundo a secretária, a média atual de repetência na 4ª série é de cerca de 20%. "A evasão no ensino fundamental caiu de 10% para 3% nos últimos anos e, no ensino médio, de 25% para 10%".
> "A política de ciclos leva a família a apostar mais na escola", disse Rose. Para ela, é muito confortável reprovar o aluno. "Quando se faz isso, se está dizendo que o aluno, sozinho, é o responsável por não ter aprendido. A progressão continuada incomoda porque questiona, quando um aluno passa quatro anos na mesma série e não é retardado, se a escola não tem competência para ensinar. Alguém tem que ser responsável por isso".
> "Por que a escola culpa a criança? Onde está a competência dos professores, coordenadores pedagógicos e supervisores?", questionou a secretária.

Como já expusemos, o principal motivo da queixa da APEOESP ao longo do governo Covas foi não abertura do governo para discussões em relação aos projetos implementados. O editorial do jornal de julho de 1997 é exemplar. Apresentando o slogan: *Basta! Salários baixíssimos: R$ 2,86 por aula; política de gratificações, que acaba com a carreira profissional; negociações para um novo plano de carreira paralisada; autoritarismo permanente do governo; imposições da S.E.; falta de diálogo.....* destacava-se que:

> Os projetos implementados pela Secretaria da Educação nunca passam por um debate com a comunidade escolar. São autoritariamente implantados, provocando prejuízos ao aprendizado e à vida escolar de milhares de alunos. Foi assim com a reorganização da rede estadual, o Programa de Avaliação de Desempenho, a recuperação do mês de janeiro, a insistência em recusar matrículas de crianças com sete anos incompletos, a tentativa de obrigar professores a preencherem Fichas de Avaliação de Alunos, o Programa de Ação de Parcerias com municípios, o PDV e outros. (APEOESP, 1997)[75]

A APEOESP também se manifestou contrariamente ao Programa Escola nas Férias, declarando que o objetivo principal da SEE não era pedagógico e sim, econômico e político – redução de gastos e alteração dos índices educacionais. Para tanto, o sindicato se ampara no próprio discurso da SEE, que proclamava que o programa de recuperação nas férias, atingindo

[74] Secretário da Educação de SP admite falhas, *Folha de São Paulo*, de 02/01/2003.
[75] *Jornal da APEOESP*. n.226, julho, 1997.

uma aprovação de 51% dos inscritos, representaria para os cofres públicos uma economia de aproximadamente R$ 72,6 bilhões de reais.

Entre os anos de 1996 e 1997, o tema prioritário na pauta do sindicato consistiu na elaboração do novo Plano de Carreira. Sobre essa medida, Covas havia instituído no primeiro mês de seu mandato uma Comissão que ficou encarregada de discutir e elaborar a nova forma de progressão funcional do quadro do magistério. Essa comissão teve a participação de representantes dos sindicatos de professores, diretores e supervisores de escola bem como de assessores, dirigentes da SEE e representantes de outras secretarias de governo. A Comissão tinha um prazo inicial de noventa dias para apresentar a proposta de um novo Plano de Carreira. Todavia, devido a seu funcionamento irregular, ficou por vários meses paralisada. Deve-se registrar ainda que tal Comissão consistiu no único canal institucional de negociação entre entidades representantes do magistério e a SEE.

A SEE elaborou rapidamente uma proposta de plano de carreira e logo a divulgou. Tal proposta estava em conformidade com as diretrizes e com o diagnóstico sobre o quadro de funcionários da SEE expressos no programa de educação do governo. Um de seus aspectos se dirigia, portanto, ao fim da diversificação de jornadas de trabalho docente e de salários que caracterizavam a vida profissional dos professores. Diversificação essa que a SEE atribuía aos projetos especiais e às políticas salariais de gratificações dos governos anteriores. Quanto a esse aspecto, convém sublinhar que não havia divergência entre a SEE e o sindicato dos professores. Um dos pontos debatidos no Congresso Estadual da entidade em 1995 sobre a elaboração do novo Plano de Carreira sublinhava justamente que:

> Os projetos educacionais dos últimos governos – Ciclo Básico, CEFAM, Escola Padrão – vêm descaracterizando o Estatuto do Magistério, colocando a necessidade de um novo Plano de Carreira, que elimine as desigualdades (jornadas desiguais, diferentes critérios para atribuição de aulas) dentro da rede (APEOESP, 1995, p.4)

A divergência central entre a SEE e a APEOESP se situou, portanto, em outro ponto, que não constava no programa eleitoral: tratava-se do “enxugamento” da carreira e da composição da jornada docente. A proposta apresentada pela SEE reduzia os níveis de evolução funcional da carreira do magistério de 11 referências para 4. Já na questão da jornada de trabalho, a proposta da SEE fixava uma proporção de 16,6% para a preparação do trabalho pedagógico, enquanto que o Estatuto do Magistério de 1985 estabelecia uma proporção entre 20 e 33%.

A questão sobre a definição do piso salarial também gerou divergências: a SEE sinalizou no projeto um piso de 5 salários mínimos para jornada de 40 horas semanais. A APEOESP, por outro lado, defendia o dobro, alegando que na campanha eleitoral de Covas este havia prometido 5 salários mínimos para uma jornada de 20 horas. A SEE alegou, em contrapartida, que Covas havia prometido 5 salários mínimos, mas não havia especificado para qual tipo de jornada.

Mas a APEOESP tinha um projeto de plano de carreira? Nas discussões do Congresso Estadual de 1995, no que diz respeito ao Plano de Carreira, a APEOESP propunha: a) concurso público para professores e funcionários de escola; b) eleição direta para os demais cargos (diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico); c) jornada de trabalho docente única de 40 horas semanais, sendo 20 horas em sala, 10 horas-atividade em local de livre escolha e 10 HTPCs;d) política salarial com reajustes mensais com base no ICV-DIEESE e um salário mínimo do DIEESE para cada 20 horas-aula semanais; e) carreira aberta (possibilidade de todos os integrantes do quadro do magistério evoluírem sem sair de sala de aula);f) quando à progressão funcional, aumentar a pontuação nos cursos de atualização/capacitação, além de manter a pontuação por tempo de serviço; g) reconhecimento pela SEE dos cursos de extensão, aperfeiçoamento e especialização ministrados pelas universidades públicas e outras instituições de reconhecida qualidade, bem como a participação em eventos educacionais promovidos pela APEOESP. (APEOESP, 1995, p.4).

Sintomaticamente, no Congresso Estadual do ano seguinte, detecta-se o rebaixamento da proposta do congresso anterior. Em 1996, o sindicato passa a priorizar a defesa de 10 salários mínimos em detrimento do piso do DIEESE e, além disso, a defesa anterior de uma jornada de trabalho composta por 20 horas em sala é substituída pela defesa da “redução da jornada de trabalho e ampliação do número de HTPCs”, não se especificando o número de horas correspondentes. Tanto Assis quanto Goulart consideram que esse recuo na proposta da APEOESP é uma evidência da sua postura propositiva, participacionista. Dito de outra forma, segundo as autoras, a APEOESP rebaixa sua proposta para torná-la compatível com a matriz propugnada pela SEE, priorizando portanto as negociações nas instâncias institucionais. Com efeito, a favor das autoras, conta o fato de que a atuação do sindicato daí para frente consistiu em localizar os pontos negativos da proposta do governo, propondo então nova formulação para os mesmos.

Depois de várias tentativas de negociação fracassadas, a direção da APEOESP enfatizava: “Só a forte mobilização do magistério estadual na Jornada de Luta pela Educação forçou o governo a reabrir no início de setembro [de 1996] as negociações sobre o Plano de

Carreira [...] O caminho agora é reforçar a mobilização para exigir que o governo valorize efetivamente o Magistério." (APEOESP, 1997)[76].

Mas de que forma a APEOESP procurou reforçar a mobilização? Entre as ações da entidade para mobilizar a base dos professores estavam previstas: construção de um calendário de debates nas escolas e subsedes bem como elaboração de materiais informativo aos associados. Um das hipóteses defendidas por Assis é a de que a adoção da prática sindical propositiva tem resultado no distanciamento da base da categoria em relação à direção do sindicato. A substituição da mobilização de massa por propostas elaboradas por técnicos/assessores contribui, assim, para a desmobilização das bases, fazendo com que o sindicato tenha que recorrer cada vez mais aos mecanismos de pressão indiretos.

Na matéria intitulada *Toda a pressão sobre a Assembléia Legislativa*, a APEOESP apontava:

> A secretaria da Educação enviou na manhã de 26 de novembro sua proposta de Plano de Carreira do Magistério à Assembléia Legislativa. Em mais um flagrante desrespeito com a categoria, a SE convocou a APEOESP e demais entidades à tarde apenas para comunicar que o projeto já havia sido enviado ao Parlamento. O desrespeito chegou a tal ponto que, na mensagem enviada à Assembléia, o governador Mário Covas disse que a elaboração do projeto foi 'precedida de amplos entendimentos com as entidades representativas do setor', o que obviamente não é verdade. [...]
> Em relação ao projeto que a Secretaria já havia apresentado anteriormente, a única alteração foi o aumento do número de níveis de evolução, de 4 para 5 no caso dos professores, e de 3 para 4 no caso dos especialistas. Quanto aos demais pontos, como jornada e piso, a SE manteve o que já vinha propondo. Para subsidiar a mobilização da categoria, as subsedes estão recebendo da Diretoria da APEOESP um material analisando todos os pontos da proposta da SE. (APEOESP, 1997, p.3)[77]

E prossegue:

> Diante da recusa da Secretaria da Educação em continuar negociando nossa Carreira, a Assembléia do Magistério de 16 de outubro reafirmou por unanimidade a rejeição ao projeto do governo e aprovou que a categoria deve fazer uma grande pressão sobre os deputados estaduais. Além de caravanas à Assembléia Legislativa, a estratégia de mobilização inclui pressão direta sobre os parlamentares em suas próprias regiões eleitorais e envio de cartas, faxes e aerogramas aos gabinetes, reafirmando nossas reivindicações. O modelo de "Carta aos deputados" e a relação dos 94 parlamentares, com números dos gabinetes, do telefone e do fax, já foram enviados às subsedes. (ibidem)

[76] Só mobilização garante um bom plano de carreira. *Jornal da APEOESP*. n.228, setembro, 1997.
[77] Toda a pressão sobre a Assembléia Legislativa. *Jornal da APEOESP*. n.228, setembro, 1997, p.3.

Em 1997, ano em que as propostas da SEE sobre o Plano de Carreira apareceram de forma mais clara nas Comissões de negociação, verificamos o abrandamento das formas de luta e a priorização de mecanismos indiretos de pressão.

Depois de completados quase três anos de negociações, o projeto da SEE é enviado à Assembleia Legislativa sem incorporar nenhuma reivindicação da APEOESP. Conforme Goulart, "Interessante destacar a súbita percepção [da APEOESP] de que o governo tinha maioria no legislativo estadual e que portanto o projeto de Plano de Carreira seria aprovado pelos deputados governistas. Fosse esta afirmação reconhecida pela diretoria da APEOESP em julho de 1997, quando esta optou por uma ação negociada com uma pauta rebaixada, não haveria sustentação para suas propostas de mobilização (faxes, aerogramas, intermediação com deputados, etc.)" (2004, p.163). Com a aprovação do novo Plano de Carreira no final de dezembro, as resistências cessaram.

Como informa Goulart (2004, p. 92), o piso salarial de "um professor I (1ª a 4ª série) por 20 horas-aula em julho de 1997 era de R$ 167,05, com gratificações e complemento o salário compunha-se de R$ 286,55, ou seja, quase 2 salários mínimos e meio (o valor do salário mínimo era R$ 120,00). Com o Plano de Carreira o piso salarial para professor I passou a ser R$ 610,00, ou 5 salários mínimos para jornada de 30 horas-relógio." Ainda segundo a autora, "O que houve foi a incorporação das gratificações[78] e um aumento que não excedeu o que o governo vinha afirmando ser o máximo possível, ou seja, um impacto de 20% sobre a folha de pagamento com a aprovação do novo Plano de Carreira." Por isso, conclui: "tanto por tão pouco".

No jornal especial de fevereiro/março de 1999, a APEOESP publica um amplo material no qual se encontra a crítica mais sistemática ao conjunto da política educacional neoliberal do governo Covas. Nesse mesmo ano, ocorrem diversas manifestações da APEOESP contra a política educacional paulista. Em março 2000, a APEOESP, em conjunto com as demais entidades do Magistério paulista, lança a Campanha Salarial Unificada. Além da reivindicação de "no mínimo cinco mínimos", observa-se uma ampla mobilização de repúdio à política educacional governamental. [79] As entidades do magistério entram em greve que terminou depois de dura repressão do governo. A APEOESP manteve-se em greve por 43 dias.

[78] As gratificações a que Goulart faz referência são: Gratificação Extra, a Gratificação de Magistério, a Complementação de Piso e a Gratificação de Função.
[79] Para um maior detalhamento dos acontecimentos, ver *Jornal da APEOESP Especial Greve 2000*, julho, 2000.

> A APEOESP tem enfrentado, desde o início do governo Covas, as políticas de desmonte da Escola Pública e de rebaixamento da qualidade do ensino que vêm sendo aplicadas pela Secretaria Estadual de Educação de forma autoritária, prepotente, sem qualquer diálogo ou debate com o Magistério, com a comunidade escolar e com a sociedade em geral.
> [...] Temos combatido cotidianamente cada um dos aspectos destas políticas na condição de categoria profissional e também estabelecendo um diálogo com pais, alunos e outros setores sociais para construirmos uma ampla contraposição aos projetos do governo. Com este propósito, produzimos inúmeras análises publicadas em nossas Revistas de Educação, suplementos do Jornal da APEOESP, cadernos, cartilhas, boletins especiais e outros instrumentos de subsídio ao debate, bem como realizamos jornadas de luta, manifestações, paralisações, abaixo-assinados e outras formas de luta contra aspectos pontuais e globais das políticas do governo.
> Ao atacar violentamente nossa greve, Covas quis impedir que se concretizasse a unidade do funcionalismo e dos trabalhadores dos serviços públicos com o movimento popular e estudantil contra suas políticas. (APEOESP, 2000, p.6)[80]

No final de dezembro, Covas institui o bônus gestão e o bônus mérito, Lei Complementar 890 e 89. Conforme Barbosa (2010, p.146), "A instituição desses bônus embute a lógica da competitividade entre as escolas e entre os professores quando estabelece critérios de comparação vinculados ao desempenho de cada escola na avaliação do SARESP." No caso do bônus de gestão, a iniciativa colocou nas mãos dos dirigentes um instrumento poderoso de cobrança, já que a verba do gestor dependia da performance dos professores e dos alunos no cumprimento das metas. Vale dizer que tais medidas tiveram grande repercussão entre o professorado. Como afirma Carlos Ramiro, presidente do sindicato na época, "Com salários cada vez mais baixos, os professores se submetem à política do bônus do governo estadual. Para garantir o dinheiro extra, muitos vão trabalhar doentes" [81]. Porém, a despeito dessa consideração, a APEOESP não se preocupou em fazer uma análise dos efeitos de tal política, nem mesmo procurou relacioná-la ao conjunto da reforma educacional.

Bráulio Roberto Loureiro, ao analisar a política concessão de bônus mérito, aponta que:

> [...] a concessão de bônus-mérito não possui consenso entre os professores. Como uma política inserida dentro de um processo de racionalização educacional, diretores, professores, gestores, sindicatos, SEE/SP, entre outros sujeitos ligados à educação, divergem e conflitam a respeito das múltiplas implicações que esta política educacional possui no trabalho docente e na educação pública paulista. Da mesma forma que se tem manifestações docentes no sentido de reivindicar melhorias substanciais nos

[80] *Jornal da APEOESP*. Especial Greve de 2000, Julho, 2000.
[81] Retirado de "No estado mais rico do país, a educação é desprovida de meios". In: Revista Adusp (Associação dos Docentes da USP), Seção sindical da Andes, nº38, set, 2006.

> salários ao invés de bonificação atrelada à metas, existem professores que observam no bônus-mérito um benefício concedido de modo justo aos profissionais mais empenhados. E existem ainda aqueles que vêem com ressalvas a bonificação, já que o valor concedido poderia ser maior. Enfim, as opiniões e visões a respeito dessa medida geram polêmica e debate em diversos âmbitos, desde o espaço escolar até as sedes de movimentos representantes dos professores, sindicatos e diretorias de ensino. (2011, p. 18)

A hipótese defendida por Loureiro é a de que:

> Na medida em que o bônus está atrelado às principais políticas educacionais vigentes (ao SARESP, à progressão continuada dos alunos e à formação dos professores pela SEE/SP), o Estado paulista avançaria no sentido de intensificar o controle sobre os rumos da educação pública estadual. A escola e os professores, vislumbrando a bonificação, devem ensinar aos alunos os conteúdos cobrados no SARESP, necessitam atuar de modo que o contingente de estudantes flua satisfatoriamente, precisam participar da formação fornecida pela SEE/SP e não podem faltar ao trabalho. Acreditamos que a concessão de bônus aos docentes, da forma como esta é organizada pelo Decreto 52.719/08, pode ser considerada uma forma de garantir o funcionamento das demais políticas educacionais do Estado. (LOUREIRO, 2011, p.19)

Nossa interpretação a respeito dessas políticas é a seguinte: articulando concessão pecuniária à assiduidade, numa conjuntura de degradação salarial e de estratégias de luta que têm afastado as bases da categoria do sindicato, tal política tem reforçado o meritocratismo individualista nos professores, produzindo um efeito de isolamento particular, reforçando os efeitos político-ideológicos derivados da estrutura jurídico-política capitalista, conforme vimos na seção 1.2.

Em *Sobre a Reprodução,* Althusser (2008) assinala que um dos fatores que garantem o funcionamento das relações de produção é a existência de agentes da exploração e da repressão no interior do próprio processo de produção. Ou seja, não são policiais ou militares que garantem as funções de vigilância-controle-repressão no processo de produção, mas agentes do processo de produção (diretores e seus subalternos, contramestres, engenheiros e técnicos superiores). Com base nessa observação, podemos sustentar a ideia de que, no interior da instituição escolar, são os diretores, vice-diretores e coordenadores os responsáveis por desempenhar tal função. E mais, é possível dizer que a política de bônus gestão estimulou o reforço da função de agente da repressão entre os diretores.

Acrescente-se a isso que “é possível considerar a distribuição dos bônus de gestão e de mérito aos funcionários da educação como uma forma sutil de aumentar o controle sobre os

agentes educacionais, para que realizassem suas tarefas e aceitassem as novas diretrizes da política educacional sem grandes resistências." (BARBOSA, 2010, p.151).

O bônus tem conseguido manter os professores em sala de aula e, portanto, longe das mobilizações e reuniões sindicais. De resto, é o que atesta os depoimentos de dirigentes do sindicato bem como fica evidenciado na tabela abaixo. Nessa tabela, podemos observar que, depois da greve de 2000, outra greve ocorrerá somente cinco anos depois, contando com baixa adesão e com duração de apenas 4 dias. E mais: a greve de 2000 agregou à luta salarial uma forte crítica à política educacional do governo, contando com uma postura combativa. Diferentemente, a motivação da greve de 2005[82] se deveu ao Decreto 43.630 que previa a alteração contratual dos servidores temporários.

Quadro 7 – Greves da APEOESP (1978-2005)

Ano	Greves (dias)	Principais reivindicações
1978	24	Reajuste de 20%, 180 dias letivos; 20% de hora-atividade; pela 5ª semana; pela CLT aos precários; pela aposentadoria aos 25 anos e regulamentação do Estatuto do Magistério
1979	37	
1982	05	Reajuste de 140%, sem parcelamento
1983	01	
1984	14	Reajuste de 70%, retorno das cinco referências perdidas no governo Maluf, reajuste semestral, reestruturação da jornada de trabalho, eleições diretas para delegado de ensino e presidente da República
1985	06	Reajuste de 47,7%, incorporação da jornada integral para efeito de aposentadoria, reestruturação da jornada de trabalho
1986	34	Piso salarial de cinco mínimos para jornada parcial
1987	24	Manutenção e pagamento do gatilho

[82] "A principal reivindicação é que o governador Geraldo Alckmin (PSDB) desista de alterar os contratos dos professores e dos servidores temporários. O governo enviou no começo deste mês uma proposta para a Assembléia Legislativa que previa que esses trabalhadores fossem contratados por seis meses, com a possibilidade de renovação por mais seis meses. Após esse período, o servidor teria de ficar dois anos fora da rede. Atualmente, os funcionários com esses contratos podem trabalhar por tempo indeterminado, desde que haja aulas disponíveis. A Apeoesp (sindicato dos professores) avaliou que a medida poderia causar a demissão de 120 mil docentes --número de trabalhadores com esse tipo de contrato. A rede possui cerca de 230 mil professores. Alckmin recuou e retirou a proposta para estudá-la. A proposta levaria à demissão de 40% dos 230 mil professores --92 mil deles. O projeto foi retirado anteontem à noite da Assembléia após manifestação que reuniu cerca de 10 mil professores, mas Alckmin disse que a razão do recuo não foi o protesto. "Já havíamos detectado um problema jurídico", disse. [...]Assim, as escolas estaduais precisariam, todo os anos, mudar seu quadro docente, já que hoje 40% dos professores são temporários". Alckmin admite erro em plano para docente , *Folha Online*, de 07/10/2005

1988	54	Reposição de 144% mais 15% de produtividade
1989	82	Piso salarial profissional para o magistério unificado nacionalmente de um salário mínimo do DIEESE para jornada de 20h/a semanais, reposição das perdas salariais, definição de data base para 1º de maio, aplicação imediata dos direitos conquistados pelo magistério na Constituição (13º salário, 1/3 férias, etc.), por uma Constituição Estadual e uma LDB que atenda os interesses da comunidade escolar
1992	27	Estabelecimento de política salarial com reajustes acima da inflação, reposição das perdas salariais, piso de um salário mínimo do DIEESE para jornada de 20 horas-aula semanais
1993	79	Reajuste mensal conforme a inflação, piso de um mínimo do DIEESE para jornada de 20 horas-aula semanais
1995	36	Cinco salários mínimos por 20 horas-aula
1998	13	Revogação do decreto 43.630 que permitia a demissão de ACTs ao final do ano letivo
2000	44	Volta da grade curricular de 1997, máximo de 35 alunos por sala, fim da reforma do ensino médio, cinco salários mínimos por 20 horas-aula
2005	04	Contra o projeto que limita o tempo de contratação de professores e servidores temporários.

Fonte: elaborado pelo autor

Voltando ao bônus, um dos poucos pronunciamentos feitos a respeito dessa política pela APEOESP em seu jornal foi:

> Agora, mais uma vez o governador desrespeita a carreira dos professores e anuncia o pagamento de mais um bônus Mérito e Gestão, como já havia ocorrido ao final de 2000. Estes bônus não incidem sobre os salários base dos professores, acarretando prejuízos para a carreira, férias e aposentadorias, entre outros. Condicionado à assiduidade dos docentes, obriga-os a permanecer em sala de aula mesmo quando acometidos por alguma enfermidade, pois além das licenças-prêmio (a que os professores têm direito justamente por serem assíduos) as licenças médicas também são descontadas. (APEOESP, 2001)[83]

Os pronunciamentos posteriores tem revelado, em tom de crítica aos critérios de concessão do bônus, a aceitação a tal política: "Tudo indica que, mais uma vez, o governo não publicará os critérios para a concessão dos bônus. (APEOESP, 2002)[84]. Em 2001 uma das reivindicações da APEOESP era a inclusão dos aposentados entre os funcionários que recebem o bônus mérito[85]. E de 2002 em diante, passa a ser "transformação dos recursos do

[83] Governo rasga Plano de Carreira. *Jornal da APEOESP*. n.256, nov/dez, 2001.
[84] Em: Mais um bônus destrói a carreira dos professores. *Jornal da APEOESP*. n.260, set/out, 2002.
[85] "A Apeoesp (sindicato dos professores da rede estadual de ensino) entregam amanhã um abaixo assinado à Assembléia Legislativa de São Paulo, pedindo a inclusão dos aposentados entre os funcionários que recebem o bônus de mérito. O sindicato promete levar 200 professores ao plenário amanhã de manhã para entregar pessoalmente o documento ao presidente da Casa, o deputado estadual Walter Feldman (PSDB). [...] O abaixo

bônus em reajuste para todos (aposentados e da ativa).”[86]. Mas, até o período pesquisado, pudemos observar que tal reivindicação é secundária na pauta de luta da entidade.

Podemos concluir que, frente à reforma educacional neoliberal operada no estado de São Paulo, a APEOESP, ao adotar uma estratégia de luta *participacionista* (propositiva) optou por dar prioridade aos confrontos e práticas pontuais, vinculados à tentativas de negociação com o governo no plano institucional. Essa estratégia, diante do projeto educacional articulado e estrategicamente implementado pelo governo, tem resultado uma postura no afastamento da direção em relação às bases da categoria e, além disso, levado esse sindicato ao insulamento corporativo o que, de outro modo, significou o afastamento da luta maior contra o modelo de política neoliberal em sua totalidade. Sintomaticamente, no período em que se concentram as principais medidas da reforma educacional operada no estado e que requeriam, portanto, ações mais incisivas, a APEOESP dá prioridade à formas de luta pautadas por ações indiretas e pontuais.

Quadro 8 – APEOESP em relação à política educacional paulista

Manifestações / **Medidas**	**Contrárias ou de resistência**	**De apoio ou concordância**
Extinção das DREs		X
Seleção de Delegados	X	
Reestruturação Interna da SEE	Não houve	
Cadastramento de Alunos	X	
Reorganização das Escolas	X	
Recuperação em Férias	X	
Municipalização	X	
SARESP	Não houve	
Classes de Aceleração	Não houve	
Programa de educação Continuada	Não houve	
Plano de Carreira do Magistério	X	
Reorganização Curricular	X	
Regime de Progressão Continuada	X	
Bônus Mérito	X	
Teias do Saber	Não houve	

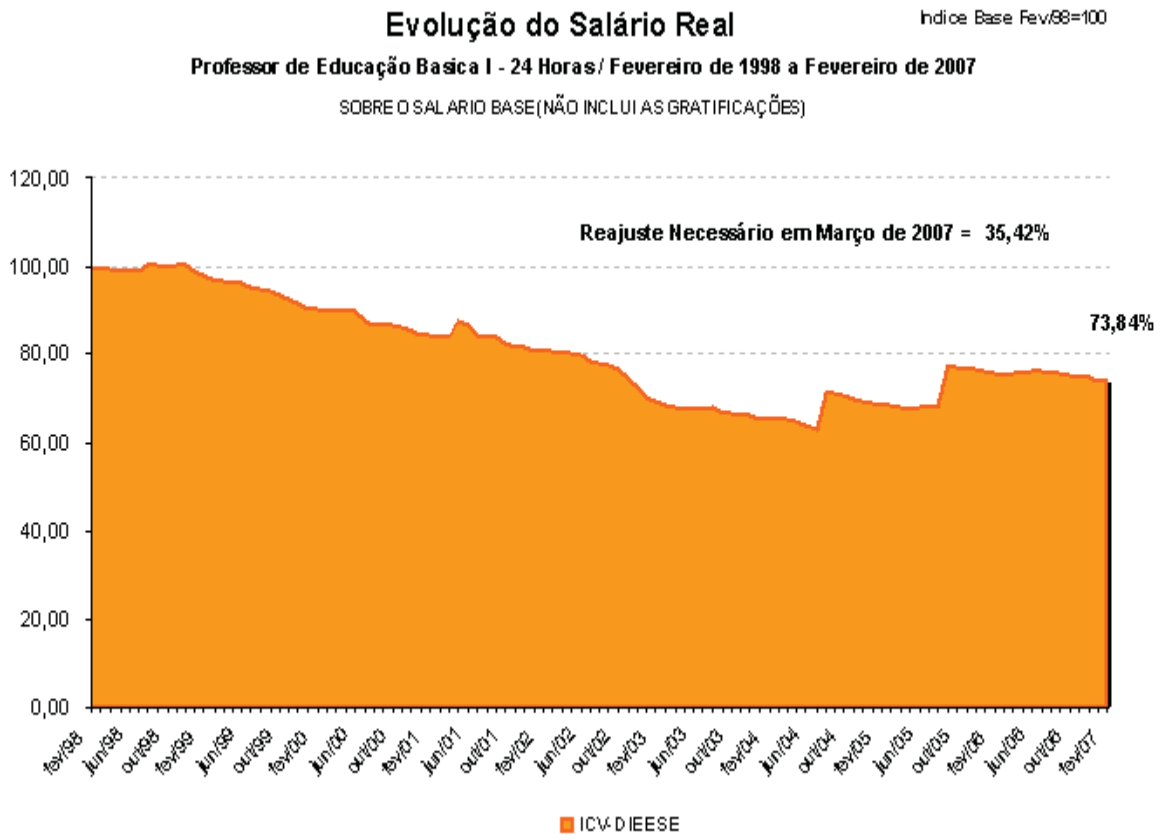
Fonte: elaborado pelo autor

assinado inclui também uma lista com outras reivindicações, como a aprovação do projeto de lei que limita a 35 o número de alunos por sala de aula. [...] Os professores também pedem aos parlamentares que intermediem a abertura de negociações com governador Geraldo Alckmin, sobre as reivindicações salariais e profissionais da categoria”. Em: Professores vão à Assembléia pedir extensão de bônus a inativos, *Folha Online*, de 06/06/2001.

[86] Professores estaduais de SP realizam assembléia nesta sexta. *Folha Online*, 18/03/2005

A prática sindical propositiva mostra seu fracasso mesmo naquilo que tem sido o ponto prioritário do movimento dos professores: a luta salarial. A tabela de evolução do salário real dos docentes evidencia isso:

Gráfico 3 – Evolução do salário real



Fonte: DIEESE – Subseção Apeoesp/Cepes

Enquanto o ICV-DIEESE acumulou no período de 1998 a 2007 uma variação de 85,40%, o salário dos professores foi reajustado apenas em 36,91%, implicando, desse modo, em uma perda de seu poder aquisitivo da ordem de 26%. (DIEESE-Subseção APEOESP/Cepes).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da articulação entre teoria e pesquisa empírica, procuramos demonstrar nesta pesquisa os fundamentos dos conflitos e convergências entre a APEOESP e as políticas educacionais implementadas no estado de São Paulo entre os anos de 1995 a 2006.

Para tanto, primeiramente fizemos o esforço, no primeiro capítulo, de desenvolver, a partir de uma abordagem teórica definida, uma discussão estabelecendo a relação entre Estado capitalista, política de Estado e luta de classes. Posteriormente, no segundo capítulo, ao destacarmos a particularidade do movimento sindical dos professores da rede pública estadual paulista, dando atenção ao seu pertencimento de classe e à sua localização no setor público, procuramos destacar os vários aspectos da forma organizacional da entidade sindical dos professores públicos: inclinação ao corporativismo profissional, apego ao legalismo, propensão ao reformismo, defesa do salário relacional, entre outras. Ainda nesse capítulo, vimos também, com base em um breve um recuo histórico, que a estratégia anterior de confrontação adotada pela APEOESP até a década de 1980 vai perdendo espaço para uma atuação mais moderada a partir do início da década seguinte.

Já no capítulo 3, apontamos que, assim que assumiu o governo, a equipe de Covas impôs à rede estadual paulista uma nova perspectiva educacional. Tal perspectiva esteve alicerçada num projeto educacional com duas grandes diretrizes: reforma e racionalização da rede administrativa e mudanças nos padrões de gestão. Nesse sentido, verificamos que no decurso do período estudado ocorreu uma profunda transformação na rede pública estadual de educação, operacionalizada por intermédio de um conjunto de políticas articuladas e estrategicamente implementadas que, como assinala Barbosa (2010), buscou adequar a rede estadual de ensino paulista dentro das novas perspectivas de desenvolvimento do sistema capitalista.

Por fim, demonstramos que a estratégia propositiva empregada pela APEOESP a partir da década de 1990 concorreu para o arrefecimento da luta sindical combativa (mobilização das bases, greves). Ou seja: nossa pesquisa sustenta que se por um lado a APEOESP não aderiu ao neoliberalismo, por outro, ao optar pelo participacionismo, convergiu em diversos aspectos com a política implementada, e, quando se contrapôs a ela, ofereceu apenas resistências pontuais as medidas.

Conclui-se, desse modo, que o sindicalismo de participação adotado pela APEOESP, a despeito do ensaio de resistência que culminou na greve de 2000, não ofereceu resistência

efetiva à política educacional neoliberal implementada. Consequentemente, no período pesquisado, os projetos da SEE foram quase todos implementados na íntegra. Do mais, verificamos que muitas dessas medidas tiveram um efeito fragmentador no interior da categoria, conseguindo cooptar tanto dirigentes como a base do sindicato.

REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA. Colóquio sobre a reorganização da rede estadual de ensino de São Paulo. Série Debates. n.1, São Paulo: Ação Educativa, 1996. Disponível em: <http://www.bdae.org.br/dspace/handle/123456789/2379>. Acesso: 05/dez/2009.

ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas. *Autonomia monitorada como eixo de mudança: padrões de gestão do ensino público paulista (1995-1998).* Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do Governo FHC. *Educação e Sociedade*. Revista de Ciência da Educação, n. 80, Campinas: CEDES, p. 73-90, 2002.

ALMEIDA, Maria Isabel de. *O sindicato como instância formadora dos professores*: novas contribuições ao desenvolvimento profissional. Tese (doutorado em Educação), Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

ALTHUSSER, Louis. *Análise crítica da teoria marxista*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978a.

_____. A querela do humanismo. *Crítica marxista*, São Paulo, n.9, p. 9-51, 1999.

_____. O marxismo como teoria "finita". *Revista Outubro*, n. 2, p. 63-73, 1998.

_____. *Posições I*. Rio de Janeiro: Graal, 1978b.

_____. *Sobre a reprodução*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

_____. *Sobre el trabajo teórico*: dificultades y recursos. Barcelona: Editorial Anagrama, 1967.

ALTHUSSER, L.; BALIBAR, E. *Para leer El capital*. México: Siglo veintiuno editores as, 1973.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. *Educação e Pesquisa*, v. 28, n.1, p. 77-89, 2002.

ALVES, Giovanni. Do “Novo Sindicalismo” à “Concertação Social” - Ascensão (e Crise) do Sindicalismo no Brasil (1978-1998). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.15, p. 111-124, 2000.

ALVES, Maria Helena M. *Estado e oposição no Brasil (1964/1984)*. 4. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (org). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho, reestruturação produtiva e algumas repercussões no sindicalismo brasileiro. _____. (org). *Neoliberalismo, trabalho e sindicatos.* São Paulo: Jinkings Editores Associados Ltda, 1997.

_____. *O novo sindicalismo no Brasil*. Campinas: Pontes, 1995.

ARANHA, Welington L. A. A. *Professores eventuais nas escolas estaduais paulistas*: ajudantes de serviço geral da educação?. 2007.102f. Dissertação (mestrado em educação), Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

ARELARO, Lisete Regina G. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (orgs.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI*: reformas em debates. Campinas: Autores Associados, 2000.

ARRIGHI, Giovanni, *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1998.

ASSIS, Silvana Soares de. *As Reformas neoliberais no ensino público paulista e o sindicalismo propositivo da APEOESP (Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo) - 1991-1998*, Dissertação (mestrado), Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 1999.

BARBOSA, Maria Valéria. *Relações étnico-raciais e progressão continuada na escola: o difícil diálogo com a inclusão.* Tese (Doutora em Ciências Sociais), UNESP, Marília, 2010.

BARROS, M. C. M. M.; TAVARES, P. A.; MASSEI, W. O desenvolvimento da educação no estado de São Paulo: sistema de avalização do rendimento escolar; plano de desenvolvimento

da educação e bonificação variável por desempenho, *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n.1, p. 42-56, 2009.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas, *Educação e Sociedade*. Revista de Ciência da Educação. vol. 26, Campinas: CEDES, p. 725-752, 2005.

BIANCHI, Alvaro. *Trazendo o Estado de volta para a teoria*: o debate Poulantzas-Miliband revisado. In: 31º Encontro Anual da ANPOCS, 2007.

BOITO JR., Armando. *Classe Média e Sindicalismo.* Politeia, *Vitória da Conquista - Bahia, v. 4, n. 1, p. 211-237, 2004.*

_____. Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil. *Crítica marxista*, São Paulo, v. 3, p. 80-104, 1996.

_____. Neoliberalismo e corporativismo de Estado no Brasil. In: ARAÚJO, A. M. C. (org.). *Do corporativismo ao neoliberalismo*: Estado e trabalhadores no Brasil e Inglaterra. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. Neoliberalismo e relações de classe no Brasil. *Revista Idéias*, Campinas, v. -, n. 1, p. 13-48, 2002a.

_____. Neoliberalismo, sistema educacional e trabalhadores em educação no Brasil. *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, v. 14, 2002b. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/014/14cboito.htm>.Acesso em: 08/out/2008.

_____. O governo Lula e a reforma do neoliberalismo. *Revista ADUSP*, São Paulo, v. 34, p. 6-11, 2005.

_____. O lugar da política na teoria marxista da história. *Critica Marxista*, Rio de Janeiro., v. 1, n. 19, p. 62-81, 2004.

_____. O sindicalismo tem futuro? *PUCviva Revista*, São Paulo, v. 11, p. 12-17, 2001. Disponível em: <http://www.apropucsp.org.br/revista/r11_r03.htm>. Acesso: 15/mar/2010.

_____. *Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Ed. Xamã, 1999.

_____. Vargas e a herança populista. *Revista Espaço Acadêmico*. n.39, 2004. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/039/39cboito.htm>. Acesso: 04/06/2010.

BORGES, Zacarias P. *Política e educação*: análise de uma perspectiva partidária. Campinas: UNICAMP e Hortograph, 2002.

BOSCHI, Renato Raul. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Vértice/ IUPERJ, 1987.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*. Revista de Cultura e Política, no. 45, São Paulo: CEDEC , 1998. p. 49-95

BRUNHOFF, Suzanne. *Estado e Capital: uma análise da política econômica*. Trad. Denise Cabral e Carlos de Oliveira, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.

CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli (Org.). *Continuidade e mudança no Brasil da nova república*. São Paulo: Vértice & IUPERJ, 1989.

CARVALHO, Celso. As políticas educacionais para o ensino médio e sua concretização na instituição escolar. In: ALVES, Giovanni [et al.] (org.). *Trabalho e Educação* – contradições do capitalismo global. Maringá: Práxis, 2006. p. 231-254.

CODATO, Adriano. Poulantzas, o Estado e a Revolução. *Crítica marxista*, São Paulo, n. 27, p. 65-85, 2008.

CORSI, Francisco Luiz. Economia do capitalismo global: um balanço crítico do período recente. In: ALVES, Giovanni [et al.] (org.). *Trabalho e Educação* – contradições do capitalismo global. Maringá: Práxis, 2006. p. 17-46.

COSTA, Valter de Almeida. *Política educacional para o Ensino Médio e Educação Técnica no Estado de São Paulo* – Expectativas dos estudantes de quatro unidades escolares da Zona Leste da capital e a disputa ideológica na educação. 2011. 410f. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

CUNHA, L. A. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez. EDUF, FLACSO, 1991.

CRUZ, Hélvia Leite. *Condições de construção histórica do sindicalismo docente de educação básica/estudo sobre a APEOESP*. In: Seminário Internacional da Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação. 2010.

DAGNINO, Evelino. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. *Anos 90*: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DEL ROIO, Marcos T. Globalização e crise do Estado brasileiro. *Globalização e dimensões da crise brasileira*. Marília: Unesp Marília Publicações, v. 1, p. 125-148, 1999.

DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo, SP: Cortez, PUC-SP, Ação Educativa, 1996.

DIAS, Amália. *Apostolado Cívico e Trabalhadores do Ensino*: história do magistério do ensino secundário no Brasil (1931-1946). 2008. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Fluminense, Niteói, 2008.

_____. Entre a posição de Apóstolo e a condição de Trabalhador: a profissionalização do magistério de ensino secundário (1931-1946). In: 32ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2009, Caxambu. Sociedade, cultura e educação: novas regulações?, 2009.

DUARTE, Marisa R. T. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. *Perspectiva*, revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC, vol. 20, n. 8, jul/dez, Florianópolis: Editora da UFSC:NUP/CED, p. 303-328, 2002

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*. Revista de sociologia da USP, nov, São Paulo, p. 64-101, 2003.

ENGELS, Friedrich. *Carta para Joseph Bloch*. trad. Vinicius Valentin Raduan Miguel, [S.1.: s.n.], 200-. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/marx/1890/09/22.htm>.

_____. *Ludwig Feuerbach e o Fim da Filosofia Clássica Alemã*. São Paulo: Ed.Fulgor, 1962.

ESPINOSA, Baruch de. *Tratado político*. trad. Diogo Pires Aurélio, São Paulo: Editora Martins Fontes, 2009.

FANTINATTI, Márcia Maria C. M.. *O movimento docente na Universidade Pública*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

FARIA, Sueli Moraes V. de. Políticas educacionais da década de 90: a reorganização da rede pública escolar – uma experiência compartilhada. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2000.

FARIAS, Francisco P. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir de do trabalho de Nicos Poulantzas. *Crítica Marxista*. São Paulo: Fundação Editora UNESP, n.28, 2010.

FASSONI, Laurita F. 1991. *A APEOESP - oponente ou proponente? Um estudo sobre a contribuição do Sindicato dos Professores na construção de uma escola pública de qualidade para a classe trabalhadora*. Dissertação de Mestrado, São Paulo: Pontifícia Universidade Católica.

FERREIRA Jr., Amarilio. Movimento de professores e organizações de esquerda na ditadura militar. In: DAL ROSSO, Sadi et. Al. *Associativismo e sindicalismo em educação* – organização e lutas. Brasília: Paralelo 15, 2011, p. 47-69.

_____. A ditadura militar e a proletarização dos professores. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 97, p. 1159-1179, set./dez. 2006

FILHO, João C. P. A política educacional do Estado de São Paulo (1983-2008). *Educação & Linguagem*, Programa de Pós-Graduação em Educação: Universidade Metodista de São Paulo. V.13, nº21, p. 153-174, jan.-jul., 2010.

FIORI, José L. *Os moedeiros falsos*, Petrópolis: Ed. Vozes, 1997.

_____. O cosmopolismo de cócoras. *Educação e Sociedade*. Revista de Ciência da Educação. n. 77, Campinas: CEDES, 2001.

FRIGOTTO, G. e CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação e sociedade*. Revista de Ciência da Educação. vol.24, n. 82, Campinas: CEDES, 2003.

FREITAG, Bárbara. *Escola, Estado e sociedade*. 3ª ed. São Paulo: Cortez e Moraes, 1979.

GALVÃO, Andréia. A CUT na encruzilhada: impactos do neoliberalismo sobre o movimento sindical combativo, *Idéias*, ano 9, Campinas, p. 105-154, 2002.

_____. *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil*. Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2003.

GEROLOMO, Amilton Carlos. *Trabalhadores do ensino e APEOESP*: uma relação de conflito (1978-1987). São Paulo: Annablume, 2009.

GIDDENS, Anthony. *A estrutura de classes das sociedades avançadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

GOHN, Maria da Glória. Associativismo Civil e Movimentos Sociais Populares em São Paulo. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 44, p. 130-138, 2008.

_____. Lutas e Movimentos pela educação no Brasil. *Eccos. Revista Científica*, v. 11, p. 23-38, 2009.

_____. Movimentos Sociais e a Construção da Cidadania. *Revista de Educação Pública*, Cuiabá, v. 19, p. 147-162, 2002.

GOMES, Ângela Maria de C. *A invenção do trabalhismo*. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

GOMES, Mara Pavani da Silva. *Que movimento movimenta os professores? O movimento dos professores do Estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de São Paulo – UMESP, 2004.

GOULART, Débora Cristina. *Entre a denúncia e a renúncia: "a APEOESP (Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo) frente as reformas na educação pública na gestão Mário Covas (1995-1998)"*. Dissertação (mestrado), Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2004.

HADDAD, Sérgio. Os Bancos Multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In VIANNA JR., Aurélio. *A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil*: uma análise crítica e documentos inéditos. Brasília: Rede Brasil, 1998. p. 41-51.

HARVEY, David. *Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos*: o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

INEP. *Censo do professor 1997*: perfil dos docentes de educação básica. Brasília: O Instituto, 1999.

_____. *Sinopse do censo dos profissionais do magistério da educação básica*: 2003; Brasília: O Instituto, 2006.

KOSÍK, Karel. *Dialética do concreto*. trad. Célia Neves e Alderico Toríbio. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. *O movimento de professores em São Paulo. O sindicalismo no serviço público. O Estado como patrão*. Dissertação (Mestrado em Educação), USP, São Paulo, 1994.

LAURELL, Ana Cristina (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

LIMA, Kátia. *Contra-reforna na educação superior*: de FHC a Lula. São Paulo: Xamã, 2007.

LOUREIRO, Bráulio R. de C. *Reforma educacional neoliberal*: uma análise política da concessão de bônus-mérito do governo José Serra (2007-2010) aos professores da rede estadual paulista. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2011.

LUGLI, R. S. G.; VICENTINI, P. P..O magistério secundário como profissão: o associativismo docente e a expansão do sistema educacional brasileiro entre os anos 1940 e 1960. *Revista FAEEBA*, Bahia, v. 14, p. 1-17, 2005.

MACHADO. Eliel. Governo Lula, neoliberalismo e lutas sociais. *Lutas Sociais*, São Paulo, nº21/22, p.23-34, 2009.

MARX, Karl. O 18 Brumário de Luís Bonaparte. *Marx, col. Os pensadores*, vol. XXXV, São Paulo: Abril, 1974, p. 329-410.

_____. *O capital*: crítica da economia política. Tradução Regis Barbosa e Flávio R. Kothe, v. I, Livro primeiro, 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. *O capital*: crítica da economia política. Tradução Regis Barbosa e Flávio R. Kothe, v.III, Livro terceiro, tomo 2. São Paulo: Nova Cultural, 1983.

_____. *Para a crítica da Economia Política*. Tradução Edgard Malagodi, São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MONLEVADE, João A. C. de. *Valorização salarial dos professores* : o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores de Educação Básica Pública. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2000.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. *Educação e Sociedade*. Revista de Ciência da Educação. n.80, Campinas: CEDES, 2002.

MOTA, Célia Maria da. A atualização da crise neoliberal. *Lutas Sociais*, São Paulo, nº21/22, p.9-22, 2009.

NAVES, Márcio B.. Democracia e dominação de classe burguesa. *Critica Marxista*, São Paulo, v. 4, 1997. p.61-68

NEGRO, Antonio L.; SILVA, Fernando T. Trabalhadores, sindicatos e política (1945-1964). In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. de A. N. *O Brasil republicano*. O tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964. Livro 3. Rio de Janeiro: Covilização brasileira, 2003.

NEUBAUER, Rose. Estados e Municípios: parceiros na Educação. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, SP, v. 10, n. 3, 1996.

NOGUEIRA, Arnaldo J. F. M. *A liberdade desfigurada*: a trajetória do sindicalismo no setor público brasileiro. São Paulo: Expressão Popular, 2005a.

_____. Emergência e crise do novo sindicalismo no setor público brasileiro. In: Iram Jácome Rodrigues. (Org.). *O novo sindicalismo vinte anos depois*. Petrópolis: Vozes / Educ, p. 51-72.1999.

_____. *Relações de trabalho e sindicalismo entre o público e o privado no Brasil*. XXIX Encontro Anual da ANPOCS – 25 a 29 de outubro de 2005b. Disponível em: < http://sindicalismo.pessoal.bridge.com.br/anpocs0506.html >.Acesso em: 30/jan/2009.

NOVAES, Luiz Carlos. Os impactos da política educacional paulista na prática docente e na organização do trabalho pedagógico nas escolas estaduais paulistas na perspectiva dos professores. *Jornal de Políticas Educacionais*. n. 5, p. 13-26, 2009.

OLIVEIRA, Daila. A política educacional e a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino americano. *Educação e Sociedade*. Revista de Ciência da Educação. vol.28, n. 99,Campinas: CEDES, 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Professorado e sindicato: do sacerdote ao trabalhador assalariado. In: FISCHMANN, Roseli. (org.). *Escola brasileira*: temas e estudos. São Paulo: Atlas, 1987.

OLIVEIRA, Sônia R. F. de. *Formulações de políticas educacionais*: um estudo sobre a secretaria de Educação do Estado de São Paulo (1995-1998). Dissertação (Mestrado em educação) Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

PAULA, Ricardo Pires de. *Entre o sacerdócio e a contestação*: uma história da Apeoesp (1945-1989). Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Assis, 2007.

PERALVA, Angelina Teixeira. *Reinventando a escola: a luta dos professores públicos do estado de São Paulo na transição democrática.* Tese de Livre-docência, FE - Universidade de São Paulo, 1992.

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990,* São Paulo: Xamã, 2003.

PINHEIRO Jair. *Ação Política, Ideologia e Interesses – o município de São Paulo 1989/1996*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), PUC-SP, 2000.

_____. *Burocracia e Poder Local*: o caso da gestão petista em São Paulo. 1. ed. São Paulo: Marco Markovitch, 1998.

_____. De frente para o Estado. *Lutas Sociais* (PUCSP), v. 19/20, p. 39-52, 2008.

_____. Direito e política: uma relação mal-resolvida. *Lutas Sociais*, São Paulo, nº21/22, p.111-121, 2009a.

_____. Estado e Classes no Capitalismo Contemporâneo: uma leitura poulantziana. In: *Estado e Classes na Obra de Nicos Poulantzas*, Londrina. Página do GEPAL - Grupo de Estudos de Política da América Latina, 2007.

_____. Para uma teoria marxista da ação. *Novos Rumos*, n.46, p. 43-54, 2006a.

_____. *Quatro Tese Sobre Movimentos Populares Urbanos.* São José do Rio Preto: Anais IV EBEM,
2009b.

_____. *Saber e emancipação*. Revista Urutaguá, nº 4, Maringá, DCS/UEM, 2002. Disponível em: <http://www.urutagua.uem.br//04teo_pinheiro.htm>. Acesso em: 12 mar. 2008.

_____. Uma cena decepcionante. *Lutas Sociais*, São Paulo, nº 15/16, p. 149-160, 2006b.

_____. Visões de mundo em luta. *Revista Aurora (UNESP. Marília)*, v. 8, p. 202-212, 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC. *Educação e Sociedade*. Revista de Ciência da Educação, n. 80, Campinas: CEDES, p.109-136, 2002.

POCHMANN, Marcio. *O Trabalho sob Fogo Cruzado*: Exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Editora Contexto. 1999.

_____. *Desafios atuais do sindicalismo brasileiro*. In: TOLEDO, Enrique de la Garza. Sindicatos y nuevos movimientos sociales em América Latina. Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2005.

POULANTZAS, Nicos. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978a.

_____. *Fascismo e ditadura*. São Paulo: Martins Fontes, 1978b.

_____. O Estado capitalista: uma resposta a Miliband e Laclau. *Crítica Marxista*, n.27, 2008.

_____. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. São Paulo: Graal, 1985.

_____. *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

_____. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

REIS, Martha dos. As contradições entre o discurso e a prática da Secretaria da Educação do estado de São Paulo. *Organizações e Democracia*, v. 6, n.1/2, p.85-102, 2005.

RIBEIRO, Maria L. S. *A formação política do professor de 1º e 2º graus*. 3ª ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.

ROCHA, Carlos V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações, *Civitas*, vol. 5, n.1, jan-jun, Porto Alegre: ED?PUCRS, p. 11-29, 2001.

RODRIGUES, José. *Os empresários e a educação superior*. Campinas, SP: Autores associados, 2007.

RODRIGUES, Leôncio M. *A sindicalização de Classe média*. São Paulo: fundap, 1992.

SADER, Emir. *A vingança da história*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). *Pós-neoliberalismo – políticas sociais do Estado democrático*, São Paulo: Paz e Tempo, 1995.

SAES, Décio. *A Formação do Estado Burguês No Brasil (1888 - 1891)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. A ideologia docente em a 'A Reprodução', de Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron. *Educação & Linguagem*, v. 10, p. 106-126, 2007.

_____. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo - SP, v. 15, n. 42, p. 379-410, 2001a.

_____. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. *Crítica marxista*, São Paulo, n. 16, p. 1-47, 2003. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/16saes.pdf>.Acesso em: 03/set/2008.

_____. *Classe média e sistema político no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1984.

_____. Classe média e escola capitalista. *Crítica marxista*, São Paulo, n.21, p.97-112, 2005.

_____. *Democracia*. São Paulo: Editora Ática, 1987.

_____. Direitos sociais e transição para o capitalismo: o caso da primeira República brasileira (1889-1930), *Estudos de sociologia*, Araraquara, vol. 11, n. 20, p. 23-51, 2006a.

_____. Escola pública e classes sociais no Brasil atual. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 14, n. 27, p. 165-176, 2008.

_____. *Estado e Democracia: ensaios teóricos*, Coleção Trajetória 1, Instituto de Filosofia e Ciência Humanas/ Unicamp, 1994.

_____. Obstáculos políticos à concretização do direito à educação no Brasil. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 14, n. 27, p. 23-40, 2006b.

_____. O impacto da teoria althusseriana da História na vida intelectual brasileira. In: MORAES, J. Q. (Org.). *História do marxismo no Brasil – volume III: teorias interpretações*. São Paulo: Editora da UNICAMP, 1998.

_____. *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001b.

SAES, Décio; FERRAREZ, Silvana T. *Metamorfoses da ideologia docente*. Educação&Linguagem, Programa de Pós-Graduação em Educação: Universidade Metodista de São Paulo. V.13, nº21, p. 208-225, jan.-jul., 2010.

SALOMÃO, Bluma. *Reformas educacionais e conflitos sociais*: o caso APEOESP. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

SANT'ANA, Ruth Bernardes de. *Professores de 1º e 2º Graus: representação social e mobilização coletiva*. Dissertação (mestrado em sociologia), USP, São Paulo, 1993.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas*, vol. 5, n.1, jan-jun, Porto Alegre: ED/PUCRS, p. 29-59, 2001.

Seminário Internacional Políticas Públicas do Ensino Médio. Seminário Internacional de Políticas Públicas do Ensino Médio, 29 e 30 de agosto de 1996, São Paulo: CONSED, 1998.

SILVA, Ilse Gomes. *Democracia e participação na "reforma" do Estado*. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Rose Neubauer da. Política Educacional para os anos 90. In: VELLOSO, Jacques. et al.,. *Estado e Educação*. Campinas: Papirus, 1992. p. 231-256.

SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). *O desmonte da nação*. Balanço do Governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

SOUZA, Aparecida Neri de. *As politicas educacionais para o desenvolvimento e o trabalho docente*. Tese (Doutorado), UNICAMP, Campinas/SP: 1999.

_____. *A racionalidade econômica e a política educacional em São Paulo*. 23ª Reunião anual da Anped. Caxambu, 2000. Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0911t.PDF>. Acesso em 15 de abril de 2010.

_____. O movimento sindical docente: a difícil trajetória. In: LEITE, Márcia de P. (org.).*O trabalho em movimento*: reestruturação produtiva e sindicato no Brasil. Campinas: Papirus, 1997, p. 113-174.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. n.16, jul/dez, Porto Alegre: UFRGS/IFCH, 2006.

STEINVASCHER, Andréa. *A implantação da progressão continuada no estado de São Paulo: um caminho para a democratização do ensino?*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação da USP. São Paulo, 2003.

TEIXEIRA, Maria Cecília S. *Política e administração de pessoal docente* (um estudo sobre a Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo). Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1988.

TIRAMONTI, Guillermina. *Sindicalismo docente e reforma educativa na América Latina na década de 1990*. Santiago do Chile: PREAL, 2001.

TROPIA, Patrícia Vieira. A inserção de classe dos assalariados não-manuais: um debate com a bibliografia marxista. *Cadernos do Cemarx*, Campinas - IFCH/Unicamp, v. 1, 2004.

_____. *Classe média, situação de trabalho e comportamento sindical*: o caso dos comerciários de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas, Campinas, 1994.

VALE, Ana Maria do. *Sindicalismo docente nas décadas de 80 e 90*: novas e renovadas formas de participação política. In: Anais do II Congresso brasileiro de história da educação. Natal/RN. Disponível em: <http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe2/pdfs/Tema2/0220.pdf>. Acesso em: 16/abr/2010.

VIANA, Cláudia. Magistério paulista e transição democrática: gênero, identidade coletiva e organização docente. *Revista Brasileira de Educação*. n.3, p.75-85, 1996.

_____. *Os nós dos "nós"*: crise e perspectiva da ação docente em São Paulo. São Paulo: Xamã, 1999.

VIRIATO, Edagmar Orquizas. *Política educacional do Estado de São Paulo (1995-1998)*: desconstrução da escola pública. Tese (Douorado em Educação), Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2001.

WRIGHT, Erik O. *Classe, crise e o Estado*. trad. Nathanael C. Caixeiro Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

ZAULI, Eduardo Meira. Crise e reforma do Estado: condicionantes e perspectivas da descentralização de políticas públicas. In: OLIVEIRA, D. A.. e DUARTE, M.R.T. (org.). *Política e trabalho na escola*: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

DOCUMENTOS

ADUSP. Revista Adusp: Associação docente da USP. n.36, set., 2006.

APEOESP. A organização do trabalho educativo na escola. *Revista de Educação*. março, 2003.

_____. *APEOESP em notícias.* Especial. nº 163, abril, 1990.

_____. *APEOESP em notícias.* Especial. outubro/novembro, 1991.

_____. Boletim CR/RE, Análise da minuta de Decreto que regulamenta a evolução funcional realizada pela entidades de educação. Edição complementar, 1997.

_____. Boletim CR/RE. março, 2008.

_____. *Caderno de Resoluções,* X Congresso Estadual, outubro, 1989.

_____. *Caderno de teses*. X Congresso Estadual, São Paulo, 1989.

_____. *Caderno de teses*. XII Congresso Estadual, Ribeirão Preto, 1992.

_____. *Caderno de teses*. XIV Congresso Estadual, Santos, 1995.

_____. *Caderno de teses*. XV Congresso Estadual, Serra Negra, 1996.

_____. *Caderno de teses*. XVI Congresso Estadual, Serra Negra, 1998.

_____. *Caderno de teses*. XVII Congresso Estadual, Serra Negra, 2000.

_____. *Cartilha contra a reorganização da rede pública de ensino*. Secretaria da Educação: impondo rumos. novembro, 1995.

_____. *De associação assistencialista e antidemocrática a um sindicato combativo e democrático*. 2009. Disponível em: <http://apeoespsub.org.br/historia/historia_apeoesp.html>. Acesso em: 23/nov/2009.

_____. História. Disponível em: <http://www.apeoesp.org.br/o-sindicato/historia/>. Acesso em: 04/01/2012.

_____. *Jornal da APEOESP*. nº 203, dezembro/janeiro, 1994.

_____. *Jornal da APEOESP*. nº 210, novembro/dezembro, 1995.

_____. *Jornal da APEOESP*. nº 212, janeiro, 1996.

_____. *Jornal da APEOESP*. nº 213, março/abril, 1996.

_____. *Jornal da APEOESP*. nº 214, abril, 1996.

_____. *Jornal da APEOESP*. nº 215, abril/maio, 1996.

_____. *Jornal da APEOESP*. nº 221, novembro/dezembro, 1996.

_____. *Jornal da APEOESP*. nº 226, julho, 1997.

_____. *Jornal da APEOESP*. nº 228, setembro, 1997.

_____. *Jornal da APEOESP*. nº 230, novembro, 1997.

_____. *Jornal da APEOESP*. Especial, fevereiro/março, 1999.

_____. *Jornal da APEOESP*. nº 256, novembro/dezembro, 2001.

_____. *Jornal da APEOESP*. nº 266, novembro/dezembro, 2004.

_____. *Jornal da APEOESP*. Especial Greve de 2000, Julho, 2000.

_____. *Manual do Professor*. 2011.

_____. Plano de Carreira. *Caderno Especial*. julho, 1997.

_____. Plano de Carreira. *Encarte do Jornal da APEOESP*. nº 269, junho, 2006.

_____. Reforma Administrativa. *Suplemento Especial*, maio, 1997.

_____. *Subsídios ao Encontro Estadual Sobre Organização Curricular*, 18 de abril, 1998.

_____. *Suplemento de Educação*. nº 167, setembro, 1990.

_____. *Suplemento de Educação*. nº 175, outubro/novembro, 1991.

_____. *Suplemento de Educação*. nº 181, junho, 1992.

_____. DIEESE. *Boletim de conjuntura*. nº1, 2007.

INEP. *Censo do Professor 97*: perfil dos docentes da Educação Básica. Brasília: O Instituto, 1999.

_____. *Sinopse do Censo dos Profissionais do Magistério da Educação Básica 2003*. Brasília: O Instituto, 2006.

DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO FEDERAL E ESTADUAL

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado. Brasília: Presidência, Imprensa Oficial, 1995.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Diário Oficial da União, ano CXXXIV, nº 248, 23.12.96, pp. 27.833-27.841. Brasil, 1996.

SÃO PAULO (Estado). Conselho Estadual de Educação. Deliberação CEE nº 09/97. Institui, no sistema de ensino do Estado de São Paulo, o regime de progressão continuada no ensino fundamental. São Paulo, 1997a.

_____. Conselho Estadual de Educação. Deliberação CEE nº 10/99 (Ind. 13/99). Dispõe sobre Programas Especiais de Formação Pedagógica de docentes para as disciplinas do currículo da educação básica e da educação profissional de nível técnico, no sistema de ensino do Estado de São Paulo. São Paulo, 1999.

_____. Conselho Estadual de Educação. Parecer CEE nº 170/96 – Comissão Especial. Projeto de Reorganização Escolar no Ensino Fundamental – Classes de Aceleração. São Paulo, 1996a.

_____. Conselho Estadual de Educação. Parecer CEE nº 67/98. Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais. São Paulo, 1998a.

_____. Constituição do estado de São Paulo: promulgado em 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao%20de%2005.10.1989.htm>. Acesso em: 12/fev/2010.

_____. Decreto nº 39.059, de 16 de agosto de 1994. Estabelece o Regulamento do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, São Paulo, 1994.

_____. Decreto nº 39.902, de 1º de janeiro de 1995. Altera os Decretos nº 7.510, de 29 de janeiro de 1976, e 17.329, de 14 de julho de 1981, reorganiza os órgãos regionais e dá providências correlatas. São Paulo, 1995a.

_____. Decreto nº 40.290, de 31 de agosto de 1995 de São Paulo. Institui o Cadastramento Geral de Alunos do ensino de 1º e 2º Graus, das Secretarias de Estado e das Autarquias e dá providências correlatas. São Paulo, 1995b.

_____. Decreto nº 40.473, de 21 de novembro de 1995. Institui o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual e dá providências correlatas. São Paulo, 1995c.

_____. Decreto nº 40.510, de 4 de dezembro de 1995. Dispõe sobre o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual e dá providências correlatas. São Paulo, 1995d.

_____. Decreto Nº 40.673, de 16 de fevereiro de 1996. Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento ao ensino fundamental. São Paulo, 1996b.

_____. Decreto nº 43.047, de 22 de abril de 1998. Dispõe sobre a Comissão de Gestão da Carreira instituída pelo artigo 25 da Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997 e dá providências correlatas, 1998b.

_____. Decreto nº 43.948, de 9 de abril de 1999. Dispõe sobre a alteração da denominação e a reorganização das Delegacias de Ensino, da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. São Paulo, 1999a.

_____. Decreto nº 45.656, de 5 de fevereiro de 2001. Institui Menção Honrosa a integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá providências correlatas. São Paulo, 2001a.

_____. Decreto n.º 46.167, de 9 de outubro de 2001. Regulamenta o Bônus Mérito instituído às classes de docentes do Quadro do Magistério, pela Lei Complementar nº 891, de 28 de dezembro de 2000. São Paulo, 2001b.

_____. Decreto n.º 46.168, de 9 de outubro de 2001. Regulamenta o Bônus Gestão instituído às classes de suporte pedagógico do Quadro do Magistério, pela Lei Complementar nº 890, de 28 de dezembro de 2000. São Paulo, 2001c.

_____. Decreto nº 49.394, de 22 de fevereiro de 2005. Regulamenta a Evolução Funcional, pela via não-acadêmica, dos integrantes do Quadro do Magistério, prevista nos artigos 21, 22, 23 e 24 da Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, alterada pela Lei Complementar nº 958, de 13 de setembro de 2004, e dá providências correlatas. São Paulo, 2005a.

_____. Lei Complementar N.º 836, de 30 de dezembro de 1997. Institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências correlatas. Diário Oficial do Estado, Seção I, São Paulo, 1997b.

_____. Lei Complementar n° 888, de 28 de dezembro de 2000. Institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro de Apoio Escolar da Secretaria da Educação e dá outras providências correlatas. São Paulo, 2000a.

_____. Lei Complementar nº 890, de 28 de dezembro de 2000. Institui Bônus Gestão às classes de Suporte Pedagógico do Quadro do Magistério, e dá outras providências. São Paulo, 2000b.

_____. Lei Complementar nº 891, de 28 de dezembro de 2000. Institui Bônus Mérito às classes de Docentes do Quadro do Magistério, e dá outras providências. São Paulo, 2000c.

_____. Lei Complementar nº 923, de 02 de julho de 2002. Altera os Anexos que especifica da Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, que institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e acrescenta sub-anexos nos anexos que especifica da Lei Complementar nº 888, de 28 de dezembro de 2000, que institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro de Apoio Escolar da Secretaria da Educação, e dá outras providências. São Paulo, 2002.

_____. Lei Complementar 958/04 | Lei Complementar nº 958, de 13 de setembro de 2004 . Altera a Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, que institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá providências correlatas, 2004.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Comunicado SE nº de 22 de março de 1995. Dispõe sobre as principais diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo, para o período de 1995 a 31 de dezembro de 1998. *Diário Oficial do Estado,* Seção I, São Paulo, pp.8-10, 1995e.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SE nº 27, de 29 de março de 1996. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo. São Paulo, 1996c.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SE de 13 de maio de 1996. Homologa Parecer CEE nº 170/96, que autoriza a Secretaria da Educação a implantar o Projeto de Reorganização Escolar do Ensino Fundamental – Classes de Aceleração. São Paulo, 1996d.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SE nº 102, de 19 de abril de 1999. Dispõe sobre medidas gerais para a implementação do processo de organização das Diretorias de Ensino e dá providências correlatas. São Paulo, 1999b.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SE nº 21, de 22 de março de 2005. Dispõe sobre a Evolução Funcional pela via não acadêmica, dos integrantes do Quadro do Magistério. São Paulo, 2005b.