

Fracasso escolar e a descontinuidade das ações públicas em educação: o caso CEU¹

Roger Marchesini de Quadros Souza²
José Cláudio Diniz Couto³

Resumo: O Fracasso Escolar é um fenômeno histórico multifatorial que considera, dentre outros determinantes, o abandono escolar, a reprovação e o não aprendizado como sintomas de sua conformidade na Educação brasileira; entre possíveis causas desse fenômeno, podemos elencar a descontinuidade das políticas educacionais. Como contribuição para a reflexão e compreensão deste tema, analisa-se a descontinuidade do Programa de Centros Educacionais Unificados da cidade de São Paulo (CEUs) na transição entre as administrações de Marta Suplicy e José Serra no modelo do método comparativo.

Palavras Chave: Políticas Educacionais; Fracasso Escolar; Continuidade; Descontinuidade; CEUs São Paulo.

School failure and discontinuance of public actions in education: the case CEU

Abstract: The Scholar Failure is a multifactorial historical phenomenon that considers, among other determinants, school abandonment, disapproval, failure and non-learning as symptoms of its conformity in Brazilian Education, among possible causes of this phenomenon we can list the discontinuity of educational policies. As a contribution to the reflection and understanding of this theme, we analyze the discontinuity of the Program of Unified Educational Centers of the city of São Paulo (CEUs) in the transition between the administrations of Marta Suplicy and José Serra in the model of the comparative method.

Keywords: Educational Policies; Scholar Failure; Continuity, Ruptures, CEUs São Paulo.

Nesse trabalho, busca-se discutir em que medida as descontinuidades das políticas educacionais impactam o desempenho escolar. Parte-se do pressuposto de que as descontinuidades podem impactá-lo positivamente, em caso do aprimoramento de um Programa educacional, ou negativamente, se o mesmo vier a sofrer cortes de recursos ou redirecionamento de princípios. Objetiva-se refletir sobre relações entre o fenômeno do Fracasso Escolar e a descontinuidade das políticas educacionais, com base no modelo do método comparativo em que, segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 107), “...permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais [e] até certo ponto, apontar vínculos causais entre os fatores presentes e ausentes”.

¹ Artigo resultante de estudos e discussões realizados no Grupo de Estudo e Pesquisa Sociais e Políticas em Fracasso Escolar – GEPESP, a partir da Tese de Doutorado de José Cláudio Diniz Couto.

² Diretor de escola pública paulista; Professor Pesquisador; Coordenador do Grupo de Estudo e Pesquisa Sociais e Políticas em Fracasso Escolar - GEPESP.

³ Doutor em Educação pela Universidade Metodista de São Paulo – UMESP; Professor Pesquisador com atuação na Educação Básica; Membro do Grupo de Estudo e Pesquisa Sociais e Políticas em Fracasso Escolar - GEPESP.

Os processos de continuidade e descontinuidade das ações públicas ocorrem durante a alternância de poder, seriam característicos do regime democrático, estariam vinculados ao favorecimento dos interesses dos novos governos, em detrimento das necessidades da população, podendo ocasionar a interrupção de Programas e causar prejuízos de toda ordem, Spink (1987).

A compreensão do fracasso escolar pode abarcar diversas análises, como por exemplo, a empreendida por Patto (1996), que considerava como maior expressão deste fenômeno os elevados índices de reprovação e a evasão escolar como resultantes, pelo menos em parte, do caráter excludente da escola. Mas, além destes sintomas, outros elementos vêm se constituindo, ao longo da história, como manifestação do denominado Fracasso Escolar. Mais recentemente, apontam-se os baixos índices de aproveitamento nas avaliações de sistemas, como é o caso da Prova Brasil, em âmbito nacional, e também, na esfera estadual, a aplicação das avaliações que compõem o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo (SARESP). Destaque-se que ambos os exemplos indicados vêm apresentando resultados insatisfatórios nas avaliações realizadas desde sua implantação.

Ao analisar a constituição desta temática em artigo intitulado *Fracasso Escolar: a construção de uma categoria explicativa*, Souza (2012) informa que:

[...] o conceito de fracasso escolar é construído pelas discussões teóricas prioritárias em cada período histórico e tem como origem a realidade educacional. No entanto, ao longo do processo de estudo dessa temática, tem se consolidado o não cumprimento, pelo menos em certos aspectos, dos objetivos sociais desejados, ou legais previstos, que caracterizam a função social e formal da escola. (SOUZA, 2012, p. 89)

Considera-se que este cenário é composto também pelo movimento originário dos processos de rupturas e continuidades, inércias e persistências provocadas pelo impacto de mudanças na organização escolar. Neste âmbito, destaca-se o estudo de caso Descontinuidade das políticas públicas em educação (COUTO, 2017), que se concentra sobre o Programa Centros Educacionais Unificados da Cidade de São Paulo (CEUs), cuja análise pode contribuir para a compreensão do Fracasso Escolar. Este trabalho procura analisar as forças e as formas como se desencadeiam as rupturas no campo das políticas educacionais durante a alternância de poder, que influenciariam a permanência e a constituição de programas de longo prazo e alcance.

O estudo dos impactos que as mudanças de rumo dos programas educacionais ocasionariam na ponta, isto é, nas unidades escolares, ajudaria a compreender o desencadeamento da implantação das mudanças e sua acomodação no meio social, aliada às possíveis reações dos agentes escolares no interior da instituição (SOUZA, 2005).

Facilitaria a ocorrência do fator da descontinuidade, a centralização excessiva, uma característica dos sistemas de ensino brasileiros, que aliena o governo das reivindicações populares. A Constituição de 1988 e a LDBEN de 1996 apontam para a descentralização das decisões na burocracia do Estado como forma de incentivar a solução de velhos problemas, normalmente, afetos às dificuldades que os órgãos federados encontram em assumir sua função, incluindo questões como financiamentos e repasses de verbas. No entanto, o que tem se manifestado é a centralização do poder de decisões sobre as políticas a serem implantadas em oposição à proposta de descentralização presente nos referidos documentos legais. Este fenômeno é próprio da organização do Estado neoliberal, como bem aponta Gentili (1996):

O Estado neoliberal é mínimo quando deve financiar a escola pública e máximo quando define de forma centralizada o conhecimento oficial que deve circular pelos estabelecimentos educacionais, quando estabelece mecanismos verticalizados e antidemocráticos de avaliação do sistema e quando retira autonomia pedagógica às instituições e aos atores coletivos da escola, entre eles, principalmente, aos professores. Centralização e descentralização são as duas faces de uma mesma moeda: a dinâmica autoritária que caracteriza as reformas educacionais implementadas pelos governos neoliberais. (p. 17)

A análise das descontinuidades do processo escolar, sua gestão, satisfação da sociedade, desempenho dos alunos e professores que poderiam implicar garantia de ensino de qualidade, mesmo se considerando qualidade como a definida pelos padrões de avaliação, atualmente, praticados pelos órgãos centrais dos sistemas de ensino, poderia responder à indagação: “Em que medida as descontinuidades das políticas educacionais impactam o desempenho escolar?”.

As descontinuidades podem impactar positivamente o desempenho escolar em caso de aprimoramento de um Programa educacional, ou negativamente, se o mesmo vier a sofrer contingenciamentos de processos políticos sucessórios com a consequente interrupção de programas de financiamento da Educação. Implicariam ainda a exclusão do acesso ao conhecimento dos conteúdos escolares dos alunos das camadas populares, que, em sua maioria, frequentam as escolas públicas.

As mudanças nas políticas educacionais seriam decorrentes da primazia da contenção de investimentos públicos aplicados no combate ao Fracasso Escolar, como é o caso de políticas de reorganização do fluxo escolar, como por exemplo, o Regime de Ciclos com Progressão Continuada (RCPC) no Estado de São Paulo.

Breve panorama histórico da Educação brasileira

No Brasil do final do séc. XIX, com a recente proclamação da república, saído do modelo escravocrata e eminentemente agrário, caracterizado pela prevalência numérica da população rural sobre a urbana, apesar dos raros esforços em propiciar escola à população, esta jamais contemplou as localidades longínquas. Por conta disso, e pela rejeição à necessidade de estudo das oligarquias agrárias, e mesmo de setores ligados à industrialização, além das próprias famílias, premidas por necessidades econômicas, em virtude, principalmente, do caráter imprescindível do trabalho da prole, a educação pública brasileira não foi tratada com o denominado espírito republicano. Quanto aos filhos de fazendeiros endinheirados, houve um tempo em que estudavam em escolas confessionais localizadas nos grandes centros populacionais brasileiros ou Europa, e se conquistassem o título superior, normalmente, optavam pela permanência nas cidades, podendo prestar serviços na burocracia.

Diante da proclamação da República e dos ideais do positivismo, instalam-se, na transição do séc. XIX para o XX, as primeiras plantas industriais do Brasil, em cidades que se constituem como grandes centros urbanos. A demanda por mão de obra cresce e se inicia o lento processo de êxodo rural e o consequente aumento da população urbana. Nessas condições, surgem os ideais da escola pública contidos no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, publicado em 1932. Concomitante aos ideais expressos no Manifesto dos Pioneiros, e até um pouco antes disso, já se propugnavam novas propostas educacionais em contraposição aos modelos tradicionais, conforme aponta Vidal (2003) ao tratar do período compreendido pelos primeiros 30 anos do século XX,

[...] a centralidade da criança nas relações de aprendizagem, o respeito às normas higiênicas na disciplinarização do corpo do aluno e de seus gestos, a cientificidade da escolarização de saberes e fazeres sociais e a exaltação do ato de observar, de intuir, na construção do conhecimento do aluno. (p. 497)

Apesar dos debates e iniciativas isoladas, somente na segunda metade da década de 1950 e início da década de 1960, que se consolida a denominada democratização do acesso à educação com a expansão significativa da rede pública, facilitada pelo vertiginoso aumento da população urbana, desencadeado pelo processo de industrialização do país, orquestrado pelo governo de Juscelino Kubitschek, a partir de meados dos anos 1950.

Diferente do século XIX, em que a população estava dispersa pelo interior do país, o fator do êxodo rural agrupou grande contingente populacional nos municípios industrializados e nas capitais, fator que facilitou ao poder público oferecer mais escolas à nova população que chegava e se reunia em bairros periféricos. Neste novo cenário, já foi possível a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) 4.024/61, em resposta às ações de políticos e educadores isolados e de movimentos organizados, e pela Campanha em Defesa da Escola Pública.

Nessas condições, nas escolas públicas, o ensino primário passou a atender a um maior contingente de crianças oriundas das camadas populares, mas, devido à carência de vagas, ingressava no ginásio o aluno que conseguisse passar no exame de admissão⁴. As poucas instituições da época eram consideradas ilhas de excelência, a procura por vagas era imensa. Os formandos bem gabaritados podiam dar continuidade aos estudos e alcançar o ensino superior. Entretanto, desse processo resultava uma maioria de excluídos diante dos poucos afortunados que dariam continuidade aos estudos.

A referência de escola que se contava à época era aquela reconhecidamente tradicional, preocupada com o conteúdo e com a rigorosa disciplina. Encontrava na retenção do aluno a fórmula para selecionar os poucos ilustres, de vida escolar longa. Quanto aos demais, restava o caminho da reprovação ou evasão escolar e assumir a culpa por estes resultados, pois não caberia à escola a responsabilidade pelo insucesso de seu aluno. Foi precisamente esta instituição tradicional que se instalou nas escolas públicas oferecidas às camadas populares a partir da década de 1960.

Devido a estas características, a reprovação e evasão escolar eram consideradas expressão do fracasso da escola pública, pois o aluno que nela ingressava, normalmente, tinha um curto percurso escolar, após sofrer reiteradas retenções, evadia, ganhava as ruas em busca de alguma função subalterna no mundo do trabalho.

A reforma da educação brasileira desencadeada com a promulgação da Lei 5692, de 1971, sob o lema “escola para todos”, do Regime Militar, visava à ampliação do número de vagas e de unidades escolares, se por um lado quase universalizou o ensino, por outro, não lhe conferiu a devida qualidade. O que fez com que o ensino público continuasse a colher fracassos, pois ao aumentar o número de vagas disponíveis em poucas escolas, diminuiu-se o tempo diário de estudo. Passou-se a contar, muitas vezes, com cinco períodos (manhã, intermediário, tarde, intermediário e noturno) todos eles curtos, de modo a acomodar os numerosos alunos. Disponham as

⁴ A esse respeito, é interessante ler *A Educação Brasileira no Período de 1930 a 1960: a Era Vargas*, de João C. Palma Filho. Disponível em: <http://www.acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/107/3/01d06t05.pdf>. Acessado em: 05 abr. 2016.

escolas, assim, de pouquíssimas horas para se dedicarem às necessidades dos discentes. Normalmente, o corpo docente, por sua vez, era formado por uma parcela de professores mal preparados ou sem formação adequada.

Na época da expansão abrupta do número de vagas, década de 1970, não havia número de professores suficientes, aceitavam-se candidatos de qualquer formação acadêmica, incluindo professores leigos, aqueles que não tinham qualquer tipo de formação.

Com a expansão das vagas nas escolas públicas, instalou-se uma nova realidade, que possibilitou às classes sociais, que antes não tinham acesso à educação escolar, que passassem a frequentar a escola, o que a caracterizou como Escola Pública de Massas EPM (PAIVA et. alli, 1998), ou simplesmente, segundo Esteve, Franco e Vera (1995), como escola de massas.

É perceptível a manutenção do crescimento das redes públicas educacionais nos últimos 40 anos, porém, acompanhado de contradições que exigiram a implantação de políticas públicas devotadas às correções dos problemas causados pela expansão do ensino público. Ao se referir às últimas três décadas do século passado, Carvalho (2013, s/p) afirma:

Um dos grandes efeitos dessa expansão foi o atendimento de parte da população até então fora do sistema escolar com o conseqüente ingresso no sistema educacional de novos segmentos sociais. Outro efeito foi o processo de proletarização da profissão docente e, ainda como conseqüência importante, nas grandes cidades brasileiras, a materialização desse processo torna-se visível através da presença dos prédios escolares nas periferias das cidades, se não como “templos de civilização”, ao menos, como presença física do poder estatal.

Nesse período, consolida-se o problema da seletividade do sistema educacional que se evidencia com maior intensidade por meio das reprovações e da evasão escolar. Esses elementos permitem considerar que as políticas públicas, apesar de consumir o aumento das vagas e a permanência na escola, não foram capazes de cumprir as metas da “educação para todos” na medida em que os alunos não conseguiam concluir os estudos em período considerado razoável ou atingir os conhecimentos considerados mínimos para o nível do Ensino Fundamental.

Morais (2016, p. 34) analisa a implantação de políticas de correção de fluxo escolar e coloca que as causas do Fracasso Escolar têm sido sempre atribuídas a atores como professor, aluno e escola, mas, raramente, avalia-se o peso das políticas públicas em sua produção. Nesse sentido, a inclusão de debates sobre a implantação e a implementação de políticas públicas poderia alicerçar a formulação de soluções mais condizentes com a realidade enfrentada.

A reorganização do fluxo escolar tem revelado contradições no interior da escola, os alunos das camadas populares, que ao longo das décadas de 1970 até os meados dos anos 1990, eram excluídos pelo sistema seletivo em que prevaleciam a reprovação e a evasão escolar. Hoje, mesmo permanecendo mais tempo na escola, os referidos alunos mal atingem os objetivos instrucionais, contradição, que se expressa nas concepções, práticas e estratégias docentes em discurso para pôr fim à “promoção automática”, como foi apontado por Souza (2005).

Desvela-se, nessa retrospectiva, o atropelo administrativo concernente à estrutura político-educacional, que segundo Demerval Saviani (2008), colocaria a descontinuidade como um óbice ao adequado encaminhamento das questões da área,

que se tipifica na abundância de reformas que recheiam a história da Educação brasileira.

O Fracasso Escolar e a descontinuidade dos CEUs de São Paulo

O estudo da descontinuidade parte da suposição de que novas ações e políticas públicas podem se instaurar, principalmente, nos períodos de mudança de governo para se iniciar uma gestão que pretenda eliminar as marcas da administração anteriores diferenciando-se dela, ou implantar novos paradigmas de gestão. Peter Spink (1987), um dos autores mais citados, precursor do estudo da descontinuidade administrativa, afirma que:

A expressão “continuidade e descontinuidade administrativa” refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na Administração Pública, Direta e Indireta, a cada mudança de governo e a cada troca de dirigentes. Como fenômeno, manifesta-se pelas consequências organizacionais de preencher um sem número de cargos de confiança, explícita ou implicitamente disponíveis para distribuição no interior das organizações públicas. (SPINK, 1987, p. 57)

As expressões continuidade e descontinuidade prendem-se às práticas e contradições em todos os níveis da administração pública, segundo Spink, na mesma obra, a descontinuidade se manifesta a toda troca de governantes, responsáveis pela escolha e designação dos novos técnicos aos cargos de confiança disponíveis nas organizações públicas. Funcionários que deveriam trazer novas prioridades para corresponder às preferências de políticas públicas por parte dos eleitores, contudo, muitas vezes, estariam a postos, em defesa de interesses privados.

Viviane Almeida (2009) afirma que a descontinuidade administrativa seria uma expressão comum do cotidiano e “Popularmente, ela é conhecida como um rompimento das práticas anteriores, uma cisão – proposital ou não – em boa parte das atividades operacionais, quando da mudança dos gestores públicos”. (ALMEIDA, 1996, p. 6). Por sua vez, Fernando Nogueira (2006) relaciona a descontinuidade com o viés político que despreza as qualidades das ações interrompidas, segundo o autor:

A interrupção de iniciativas, projetos, programas e obras, mudanças radicais de prioridades e engavetamento de planos futuros, sempre em função de viés político, desprezando-se considerações sobre possíveis qualidades ou méritos que tenham as ações descontinuadas. Como consequência, tem-se o desperdício de recursos públicos, a perda de memória e saber institucional, o desânimo das equipes envolvidas e um aumento da tensão e da animosidade entre técnicos estáveis e gestores que vêm e vão ao sabor das eleições. (NOGUEIRA, 2006, p. 13).

A tensão entre os técnicos e os gestores de plantão, prejuízos públicos, desprezo aos méritos dos programas interrompidos são parâmetros analisados por Nogueira (2006) após as eleições. Em avaliação destes aspectos, Spink, Clemente e Keppke (2001), reconhecem que “atividades e programas serão rompidos, independentemente de política pública, partido ou sua efetividade anterior.” (p. 13). A sucessão de governo seria a passagem em que programas e atividades sofrerão rupturas, independentemente dos resultados alcançados.

A descontinuidade administrativa é considerada pelos autores como uma expressão de duplo sentido, que longe de se constituir em conceito ou teoria, seria característica natural dos governos democraticamente eleitos. Entre os funcionários, haveria uma noção internalizada que consagraria o movimento da descontinuidade administrativa envolvendo encerramento de projetos, que poderiam deixar existir ou ter prioridade, compreenderia congelamento de atividades, dispensa de funcionários-chave e extinção do programa.

No estudo de caso realizado sobre a implantação do Programa CEU e sua descontinuidade por Couto (2017), identificou-se um processo de continuidade em sua forma que esconderia uma descontinuidade em sua essência. Observaram-se seus processos administrativos, incluindo sua abordagem histórica, na tentativa de captar os contextos e as circunstâncias que interagiram para desenhar o cenário social de sua criação e o movimento de descontinuidade após sucessão de governos.

O Programa CEU visou atender à população periférica desassistida, que não tinha acesso à Educação, Esporte, Lazer e Atividades Culturais, tampouco, tinha acesso aos serviços públicos, rede de esgoto, arruamento, iluminação e linhas de ônibus. Vinte e uma unidades CEUs foram inauguradas ainda durante o governo da prefeita Marta Suplicy (2001 a 2004).

Os edifícios eram dotados de três piscinas, quadras cobertas e campos de futebol, espaço multifuncional, teatro amplo com quatrocentos lugares, ampla biblioteca com vasto acervo, três escolas de ensino básico e ampla área externa. Finíssimo acabamento nas instalações, elevador. Incluindo o terreno, em média, o custo da construção saiu em torno de dezessete milhões de reais.

Os objetivos pedagógicos da instituição foram planejados para haver diálogo entre as diversas idades, as instalações eram isentas de barreiras, os sujeitos podiam transitar livremente, e dialogar entre si dentro do conceito freireano.

Nos CEUs, funcionavam instâncias administrativas de participação popular como os colegiados, que desde antes da inauguração já deliberavam sobre os destinos da entidade, ainda dentro da mentalidade dialógica libertadora.

O CEU foi planejado para que várias secretarias de governo atuassem em seu interior prestando serviços à comunidade, como forma de impulsionar a descentralização, aproximando os serviços públicos das pessoas que não tinha acesso a eles devido à distância.

Inicialmente, foram projetados quarenta e quatro CEUs, todos os terrenos foram adquiridos durante o governo Marta, vinte e três tiveram seus terrenos comprados nas localidades definidas pelo Mapa da Exclusão/Inclusão, mas as obras não foram iniciadas naquele governo, pois esperavam liberação dos órgãos competentes.

Durante as campanhas eleitorais de 2004, o candidato a prefeito José Serra, anunciou que não daria continuidade às implantações. Ao assumir o governo, realmente, cumpriu a promessa, até desincompatibilizar do cargo de prefeito para postular o cargo de governador. Sabendo que perderia os votos das populações que foram privadas dos CEUs, Serra inaugurou unidades ainda em construção.

Houve modificação arquitetônica dos CEUs da gestão Serra e Kassab (2005 a 2008). As áreas destinadas às escolas foram ampliadas, os edifícios passaram a ter apenas um pavimento, em consequência, as áreas comuns foram diminuídas e foram impostas barreiras físicas como cancelas e portões.

Os novos CEUs são mais simples, menores e não têm o apelo dialógico freireano, a participação popular na administração da instituição foi diminuída e as

lideranças afastadas. Ao mesmo tempo em que a população ficou contente com a inauguração das novas unidades CEU, ficou desgostosa com as intervenções arquitetônicas, este fator indica que houve continuidade do Programa, mas pode ser considerada uma descontinuidade dissimulada, uma vez que a essência fundamental do aparelho se perdeu com a introdução das referidas intervenções. A promoção da diminuição do protagonismo social e juvenil na instituição, que constituiria o fundamento da educação integral pode explicar o afastamento da instituição da luta em favor de uma escola contra-hegemônica (FASANO, 2006).

Os indícios que apontam para a ocorrência da descontinuidade dos conceitos originais dos CEUs não se manifestam claramente, ao mesmo tempo, em que se percebe com clareza que o governo Serra e Kassab conferiu continuidade da implantação de novas unidades que já estavam previstas no orçamento. Todavia, longe de sua concepção original, a educação hegemônica, dissimuladamente, invade a instituição. O CEU é efetivamente convertido no “Escolão”, assim nomeado e combatido pelos representantes destes gestores quando da implantação do Programa durante o Governo Marta.

No Governo Marta, com a inauguração dos CEUs nas periferias, promoveu-se a melhoria da qualidade de vida da população, diminuição nos índices de vulnerabilidade social, violência juvenil, gravidez na adolescência e evasão escolar em regiões que antes apresentavam os maiores índices de Exclusão/Inclusão social de Aldaíza Sposati (2000).

Aumentou-se a oferta de vagas escolares, acesso dos alunos às várias modalidades de esporte no contraturno das aulas, inclusive, para os alunos matriculados em escolas externas aos CEUs, aos quais era oferecido transporte. Regime que poderia ser denominado de Educação Integral.

Nos CEUs, os alunos tinham acesso ao amplo acervo das bibliotecas, onde eram oferecidas oficinas diversificadas. A Secretaria de Cultura oferecia peças de teatro juntamente com atividades de formação de público.

No governo seguinte de Serra e Kassab, houve menor oferecimento de atividades no contraturno das aulas, de linhas de transportes escolares, de acervo e de atividades nas bibliotecas e de peças teatrais e de formação de público.

A qualidade de seus serviços das escolas foi prejudicada, pois foram construídas para serem maiores com maior número de alunos. Sendo de difícil administração, as atividades pedagógicas se restringiam à sala de aula, como um processo estanque e intermediado pela interposição de barreiras físicas. Os alunos do entorno foram prejudicados com a menor oferta de transporte e de atividades nos CEUs.

Considerações Finais

Procurou-se comparar a partir de dados concretos apontados pela investigação sobre mudanças ocorridas no Programa CEU e responder “Em que medida as descontinuidades das políticas educacionais impactam o Fracasso Escolar” e apontar vínculos causais, através de retrospectivas históricas, baseadas em dados documentais, de modo a apontar como os fatores de descontinuidades do processo escolar e sua gestão impactam a satisfação da sociedade, desempenho dos alunos e professores e garantia de ensino de qualidade.

Partiu-se do pressuposto de que as descontinuidades poderiam impactar positivamente e negativamente os programas educacionais, após uma mudança de governo.

A implantação dos CEUs seria a vertente positiva da descontinuidade administrativa, uma vez que procurou atender à população com maior índice de exclusão social da capital paulista. Foram colhidos frutos importantes com a iniciativa, pois aproximou o poder público da população antes abandonada.

Na questão educacional, o programa procurou oferecer educação de qualidade com atividades no contraturno da escola, inclusive, para as escolas do entorno. Aumentou-se o número de vagas escolares nas regiões atendidas. A comunidade também participava, inclusive, da administração de forma dialógica, no modelo freireano. Diminuíram-se os índices de violência juvenil, de gravidez na adolescência e de evasão escolar.

Na gestão seguinte, o contingenciamento do custeio dos CEUs fez diminuir a quantidade de atividades extras oferecidas aos alunos, que ficaram mais restritos às atividades de sala de aula, diminuíram a oferta de transporte, prejudicando a frequência dos alunos externos.

Os edifícios dos CEUs sofreram intervenções importantes que prejudicaram a convivência intergeracional concebida por Freire

O comparativo acima permite entender dois tipos de desdobramentos de descontinuidade administrativa que, relacionados à melhoria da qualidade da Educação, pode-se afirmar que a iniciativa da implantação dos CEUs no governo Marta impactou positivamente, minimizando o fenômeno do Fracasso Escolar, pois permitiu que os alunos tivessem acesso a melhores condições de educação.

No caso do governo Serra, que diminuiu as verbas para o custeio das atividades nos CEUs, modificou o projeto arquitetônico dos novos edifícios e, mesmo tendo ampliado a oferta de vagas escolares, impactou negativamente a qualidade educacional contribuindo para o Fracasso Escolar no que tange ao acesso aos conteúdos escolares. Isso porque, uma vez que os discentes, mesmo tendo ampliado seu período de escolarização, deixaram de atingir os objetivos instrucionais, como eram os anseios do governo anterior.

As observadas rupturas nas políticas educacionais, decorrentes da primazia da contenção de investimentos públicos aplicados no combate ao Fracasso Escolar, seria um indicativo do impacto da descontinuidade na realidade escolar, servindo, inclusive, de aferição do desempenho das escolas e seu papel em consideração ao Fracasso Escolar.

Nem toda a descontinuidade seria prejudicial ou implicaria, necessariamente, prejuízos para a área educacional ou qualquer outra, há casos em que a descontinuidade das políticas implantadas significou uma adequação à nova realidade ou uma revisão de paradigmas que pôde propiciar avanços qualitativos e quantitativos significativos. Este foi o caso da implantação dos CEUs, que rompeu com o contínuo abandono do poder público da periferia paulistana.

Desta forma, a descontinuidade das políticas públicas detectada no estudo de COUTO (2017), indica que as instituições educacionais sediadas no interior dos CEUs, isto é, as unidades de educação básica, passam a incorporar, de maneira indelével, um modelo educacional com aspectos da educação hegemônica, vinculadas à política de correção de fluxo escolar como o Regime de Ciclos com Progressão Continuada (RCPC), implantada no Estado de São Paulo a partir de 2007. Conseguem aumentar a permanência do aluno, mas não dão conta de promover a educação integral, por si próprias, uma vez que a comunidade, assim como os estudantes e frequentadores foram alijados de todo o processo, o que torna factível o fracasso escolar diante do desestímulo à educação dialógica dentro da instituição, como fora concebida em seu projeto original.

Percebe-se pelo exposto que a implantação do projeto CEU poderia se constituir como política pública importante para a elevação da qualidade da educação pública, no entanto, os processos de descontinuidade geraram o mesmo fenômeno que SOUZA (2005) observou ao estudar o RCPC, ou seja, garantiu exclusivamente a permanência dos alunos das camadas populares na escola pública, o que contribuiu para a redução dos índices de evasão e correção do fluxo escolar, mas não impactou a qualidade da formação dos alunos, o que gera uma distorção, pois se de um lado, minimiza alguns dos sintomas do fracasso escolar como a repetência, discrepâncias de idade, série e evasão escolar, por outro lado, aprofunda e amplia a deficiência de formação dos alunos da escola pública.

Portanto, nos futuros estudos sobre o Fracasso Escolar e suas nuances, há que se considerar os impactos da descontinuidade de políticas educacionais, sob pena de não captarem os importantes elementos que interferem em sua produção e impactam as escolas contemporâneas.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Viviane Lopes da Silva de. **Descontinuidade administrativa e efeitos na implementação do planejamento estratégico em instituições públicas**, 2009. Disponível em: <http://lms.ead1.com.br/upload/biblioteca/modulo_1722/UTLQQACJG E.pdf>. Acesso em: 15 set. 2015.

CARVALHO, João do Prado Ferraz. A produção social de uma escola popular de massa: experiências de professores nas periferias da cidade de São Paulo (1970 – 2000). Comunicação apresentada no **XXVII Simpósio de História**, de 22 a 26 de julho de 2013. Natal RN. Disponível em: <http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe7/pdf/05-%20HISTORIA%20DA%20PROFISSAO%20DOCENTE/A%20PRODUCAO%20SOCIAL%20DE%20UMA%20ESCOLA%20POPULAR%20DE%20MASSAS.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2016.

COUTO, José Cláudio Diniz. **Descontinuidade das políticas públicas em educação: ações políticas, financiamento e alternância de Poder**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação da UMESP. São Paulo, 2017.

ESTEVE, José M., FRANCO S., VERA, J. **Los profesores ante el cambio social**. Barcelona: Anthropes; México: Universidad Pedagógica Nacional, 1995.

FASANO, Edson. **Centro Educacional Unificado**, Contraposição à Pedagogia de Lata. Dissertação UEMESP, SBC, 2006.

GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T. da & GENTILI, P. (Orgs.). **Escola S.A.:** quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília, DF: CNTE, 1996, p. 9-49.

Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista HISTEDBR**, número especial, Campinas, ago. 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAIS, Vicente de Paulo, Junior. **Diálogo entre Políticas Públicas e Fracasso Escolar**. Convent Internacional Cemoroc-Feusp / IJI - Univ. do Porto, nº. 22, set-dez 2016.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e descontinuidade administrativa em governos locais:** fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. 2006. 139 f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2006.

PAIVA, Vanilda, GUIMARÃES, Eloísa, PAIVA, Elisabeth & DURÃO, Anna Violeta, Revolução educacional e contradições da massificação do ensino. **Contemporaneidade e Educação**, Rio de Janeiro, Instituto de Estudos da Cultura e Educação Continuada, Ano III, nº 3, março, 1998.

PATTO, Maria Helena S. **A produção do fracasso escolar:** histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: T. A. Queiroz, 4ª reimpressão, 1996.

SAVIANI, Demerval. **Política educacional brasileira:** limites e perspectivas. Revista de Educação/ PUC, Campinas, n. 24, jun. 2008.

SOUZA, Roger Marchesini de Quadros. **Fracasso Escolar:** a construção de uma categoria explicativa. International Studies on Law and Education. No. 10, janeiro-abril, 2012. Disponível em: <http://hottopos.com/isle10/83-90Roger.pdf>. Acessado em: 05 abr. 2016.

SOUZA, Roger Marchesini de Quadros. **Regime de Ciclos Com Progressão Continuada nas escolas públicas paulistas**: um cenário para o estudo dos impactos das mudanças educacionais no capital cultural e *habitus* dos professores. Tese de Doutorado. PUCSP, EHPS, 245p. 2005.

SPINK, Peter K. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. **Cadernos Fundap**, São Paulo, Ano 7, nº 13, p. 57-65, abril de 1987.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa**: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros. São Paulo. 2001. Disponível em: http://www.easp.fgvsp.br/_1.pdf. Acesso em: 22 jan. 2007.

VIDAL, Diana Gonçalves. **Escola Nova e processo educativo**. In: LOPES, Eliane Marta, FIGUEIREDO, Luciano e GREIVAS, Cynthia (orgs.). 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 3ª ed., 2003.

Recebido para publicação em 06-02-18; aceito em 08-03-18