

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

---

**A ESCOLA PÚBLICA PAULISTA NA  
TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA: 1984-86**

*rt*  
**THAIS SOARES**

---

**Tese de doutoramento apresentada ao  
Instituto de Economia da UNICAMP**

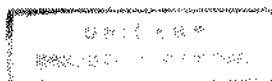
**Orientadores: Prof<sup>ª</sup> DR<sup>a</sup> Gilda Portugal Gouvêa - IFCH  
Prof. Dr. Waldir José de Quadros - IE**

*Este exemplar corresponde ao original da  
tese defendida por Thais Aparecida Soares  
em 29/05/95 e orientada pela Profa. Dra. Gilda  
Figueiredo Portugal Gouvêa.*

*CPG/IE, 29/05/95*

**Campinas, 1995**

*Gilda Figueiredo Portugal Gouvêa*



UNICAMP	BC
T/UNICAMP	
25034	
43395	
(X)	
R\$ 11,00	
13/07/95	
Nº 020	

CM-00072410-4

Ficha catalográfica elaborada pelo  
CEDOC/IE/UNICAMP

Soares, Thais  
Solle A escola pública paulista na transição democrática: 1984-86 / Thais Soares. Campinas, SP : [s.n.] , 1995.

Orientadores: Gilda Portugal Gouvêa, Waldir José de Quadros.

Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Política e educação. 2. Escola pública - São Paulo (Estado). I. Gouvêa, Gilda Portugal. II. Quadros, Waldir José de. III. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. IV. Título.

---

**Para Angela e Flávia**

---

---

## AGRADECIMENTOS

Ao longo desses anos de dedicação a este trabalho contei com a colaboração do CEDE/IE/UNICAMP; através dos professores Paulo Renato Costa Souza, Paulo Baltar e Wilson Cano que o dirigiram no período em que aí, fui recebida, registro meus agradecimentos a todos os funcionários e amigos. Lembro, entre eles, da Angela Napolitano, profissional eficiente e amiga dedicada, sempre facilitando os caminhos do nosso cotidiano. A contribuição paciente da Dora Penaranda e da Teresa Sakihama Sinmon foi além da digitação, nos tornando parceiras do mesmo esforço.

Da secretaria de pós-graduação do Instituto de Economia, guardo, do Alberto e da Márcia, a lembrança do apoio eficiente mas, sobretudo, amigo e carinhoso.

Muito obrigada ao José Adeilson Souza que me estimulou nos complicados caminhos dos softwares e, com a precisão de mestre, deu ao trabalho a sua especial formatação; estendo meus agradecimentos ao Jadson da Silva Freitas que, carinhosamente, me atendeu na impressão.

Meus agradecimentos a Liana M. Aureliano e Luiz Gonzaga Belluzzo, pelo apoio.

A minha imensa gratidão aos meus amigos leitores da versão preliminar deste trabalho, incumbência delicada de se pedir de tão trabalhosa mas, valiosa nos resultados. Obrigada a Claudio Salm, Gilda P. Gouvêa, Iara A. Prado.

Meus agradecimentos especiais aos orientadores deste trabalho.

---



---

## ÍNDICE

APRESENTAÇÃO .....	1
INTRODUÇÃO.....	5
I - AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS DO PÓS-64 À TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA .....	14
1 - AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS E A EDUCAÇÃO.....	14
2- AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A CRISE DA ESCOLA PÚBLICA .....	32
II - A POLÍTICA EDUCACIONAL DE 1984 A 1986 PARA AS ESCOLAS ESTADUAIS DE SÃO PAULO. ....	47
1. ANTECEDENTES: A PROPOSTA MONTORO .....	47
2. O PERÍODO 1984-1986: AS DIRETRIZES DE AÇÃO.....	55
3. A REDE FÍSICA ESCOLAR: A AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO.....	66
3.1. ORIENTAÇÃO GERAL.....	66
3.2. A DESOBSTRUÇÃO DA REDE FÍSICA: A REDUÇÃO NOS TURNOS DE FUNCIONAMENTO DAS ESCOLAS ESTADUAIS.....	74
3.3. EM DIREÇÃO ÀS PERIFERIAS .....	89
3.4. A POLÍTICA DE CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO: A DESCENTRALIZAÇÃO .....	99
4. OS PROGRAMAS: A REORGANIZAÇÃO DO ENSINO.....	108
4.1. ORIENTAÇÃO GERAL.....	108
4.2. A PRÉ-ESCOLA: DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO.....	113
4.3. O ENSINO FUNDAMENTAL .....	117
4.3.1. <i>O Ciclo Básico</i> .....	127
4.4. O ENSINO MÉDIO .....	136
4.5. O ENSINO NOTURNO .....	143
4.6. A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO.....	151
4.6.1. <i>Os Afastamentos, as Nomeações e os Concursos de Ingresso na Carreira do Magistério</i> .....	155

---

---

4.6.2. A Capacitação dos Docentes.....	158
4.6.3. O Novo Estatuto do Magistério.....	161
<b>5. A ESCOLA: CENTRO DA AÇÃO ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>166</b>
5.1. ORIENTAÇÃO GERAL.....	166
5.2. O ASSISTENCIALISMO NA EDUCAÇÃO .....	169
5.3. O GERENCIAMENTO DA ESCOLA.....	176
<b>6. O RELACIONAMENTO COM O SETOR PRIVADO: A QUESTÃO DOS SUBSÍDIOS .....</b>	<b>181</b>
6.1. ORIENTAÇÃO GERAL.....	181
6.2. O SALÁRIO - EDUCAÇÃO E O PROGRAMA DE BOLSAS DE ESTUDO.....	183
6.3. A OPERACIONALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE BOLSAS DO SALÁRIO EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO .....	188
<b>7. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E O GASTO ESTADUAL .....</b>	<b>196</b>
7.1. ORIENTAÇÃO GERAL.....	196
7.2. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM SÃO PAULO: O COMPORTAMENTO DAS FONTES DOS RECURSOS.....	197
7.3. Os GASTOS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO.....	209
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>219</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>231</b>

---

---

## ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

### GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - REDE FÍSICA ESTADUAL - TAXAS DE OCUPAÇÃO SEGUNDO O PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: 1980-1988.....	75
GRÁFICO 2 - TAXA DE ATENDIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL (%) .....	119
GRÁFICO 3 - PARTICIPAÇÃO DE SÃO PAULO NA ARRECADAÇÃO DO SALÁRIO EDUCAÇÃO .....	186
GRÁFICO 4 - CRESCIMENTO DA ARRECADAÇÃO DO SALÁRIO EDUCAÇÃO.....	187
GRÁFICO 5 - EVOLUÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO.....	200
GRÁFICO 6 - GASTOS ESTADUAIS COM RECURSOS DO TESOURO.....	203

### TABELAS

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO BRASIL: 1960 - 1980 / 1983 - 1989 .....	25
TABELA 2 - ESTADO DE SÃO PAULO - REDE ESCOLAR ESTADUAL SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO E NÍVEL DE ENSINO: 1982-1990 .....	68
TABELA 3 - ESTADO DE SÃO PAULO - REDE ESCOLAR SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, GRAU E TIPO DE ENSINO: 1984-1986.....	69
TABELA 4 - REDE ESCOLAR ESTADUAL SEGUNDO LOCALIZAÇÃO E TURNOS DE FUNCIONAMENTO: 1979-90.....	73
TABELA 5 - ESTADO DE SÃO PAULO - REDE FÍSICA ESTADUAL DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO: TAXAS DE OCUPAÇÃO SEGUNDO O PERÍODO DE FUNCIONAMENTO E LOCALIZAÇÃO: 1984-1987.....	76
TABELA 6 - ESTADO DE SÃO PAULO - EXPANSÃO DA REDE FÍSICA ESCOLAR ESTADUAL (OBRAS CONCLUÍDAS) SEGUNDO AS DIVISÕES REGIONAIS DE ENSINO: 15/03/79 A 14/03/83.....	77
TABELA 7 - ESTADO DE SÃO PAULO - REDE ESTADUAL: SALAS DE AULA SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO: 1978 -1990.....	81

---

---

TABELA 8 -	ESTADO DE SÃO PAULO - DELEGACIAS DE ENSINO COM NÚMERO DE ESCOLAS FUNCIONANDO EM MAIS DE 3 TURNOS: 1985/1986 .....	90
TABELA 9 -	ESTADO DE SÃO PAULO - GRANDE SÃO PAULO: INDICADORES DE ATENDIMENTO EDUCACIONAL E SALAS DE AULA SEGUNDO AS REGIÕES HOMOGÊNEAS: 1984-1986.....	93
TABELA 10 -	INTERIOR DO ESTADO: INDICADORES DE ATENDIMENTO EDUCACIONAL E SALAS DE AULA SEGUNDO AS REGIÕES HOMOGÊNEAS: 1984-1986.....	95
TABELA 11 -	ESTADO DE SÃO PAULO - GASTOS COM INVESTIMENTOS EM CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO, REFORMA E MANUTENÇÃO DAS ESCOLAS ESTADUAIS: 1983-1986.....	105
TABELA 12 -	ESTADO DE SÃO PAULO - EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR: MATRÍCULA INICIAL, POR COORDENADORIA DE ENSINO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA: 1978-90.....	114
TABELA 13 -	ESTADO DE SÃO PAULO - ENSINO FUNDAMENTAL: MATRÍCULA INICIAL SEGUNDO DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E LOCALIZAÇÃO: 1979-1990 .....	118
TABELA 14 -	ESTADO DE SÃO PAULO: ENSINO FUNDAMENTAL: INDICADORES DE ATENDIMENTO: 1980 - 1990.....	120
TABELA 15 -	ESTADO DE SÃO PAULO - REDE ESTADUAL DE ENSINO FUNDAMENTAL: MATRÍCULA INICIAL POR IDADE: 1979-1990.....	122
TABELA 16 -	ESTADO DE SÃO PAULO - REDE ESTADUAL DE ENSINO FUNDAMENTAL: DESEMPENHO ESCOLAR SEGUNDO O TURNO DE FUNCIONAMENTO: 1983-1990.....	123
TABELA 17 -	ESTADO DE SÃO PAULO - REDE ESTADUAL DE ENSINO FUNDAMENTAL: MATRÍCULA INICIAL POR SÉRIE: 1979-1990 .....	125
TABELA 18 -	ESTADO DE SÃO PAULO - ENSINO MEDIO: MATRÍCULA INICIAL SEGUNDO DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E LOCALIZAÇÃO: 1978-90.....	137
TABELA 19 -	ESTADO DE SÃO PAULO - REDE ESTADUAL DE ENSINO MÉDIO: DESEMPENHO ESCOLAR SEGUNDO O TURNO DE FUNCIONAMENTO: 1983-1990 .....	139

---

---

TABELA 20 -	ESTADO DE SÃO PAULO - REDE ESTADUAL DE ENSINO FUNDAMENTAL - MATRÍCULA INICIAL DE 5ª A 8ª SEGUNDO O PERÍODO DE FUNCIONAMENTO: 1980-1990.....	145
TABELA 21 -	ESTADO DE SÃO PAULO - CORPO DOCENTE DA REDE ESTADUAL: 1979-1990 .....	153
TABELA 22 -	ESTADO DE SÃO PAULO - ESCOLAS CONGESTIONADAS SEGUNDO AS DIVISÕES REGIONAIS DE ENSINO E NÚMERO DE VAGAS ADQUIRIDAS NA REDE PARTICULAR: 1985.....	192
TABELA 23 -	ESTADO DE SÃO PAULO - SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO: DESPESAS REALIZADAS SEGUNDO FONTES DOS RECURSOS: 1980-1989 .....	199
TABELA 24 -	ESTADO DE SÃO PAULO - SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO: DESPESAS REALIZADAS SEGUNDO USOS E FONTES DE RECURSOS: 1984-1989.....	201
TABELA 25 -	ESTADO DE SÃO PAULO - EVOLUÇÃO DOS GASTOS DO ESTADO COM EDUCAÇÃO: 1980-1990.....	202
TABELA 26 -	ESTADO DE SÃO PAULO - SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO: DESPESAS REALIZADAS SEGUNDO USOS E FONTES DE RECURSOS - 1984-1989.....	212
TABELA 27 -	ESTADO DE SÃO PAULO - SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO: DESPESAS REALIZADAS NAS ATIVIDADES ASSISTENCIAIS - 1979-1989 .....	215

---

## APRESENTAÇÃO

O presente trabalho traz à discussão o antigo debate em torno da escola pública, em especial, do ensino fundamental.

O distanciamento entre a democratização das oportunidades educacionais e a qualidade dos resultados alcançados tem centralizado, há várias décadas, a discussão em torno do ensino fundamental, ponto de partida institucional na formação da cidadania. Ao nível do sistema público de ensino, pelos seus limites de eficiência, tal distanciamento traduz a feição atual da "escola para pobres" cuja clientela atinge um patamar mínimo de cidadania que lhe dá no máximo o estigma de "cidadão de 2ª classe" (OFFE, 1984).<sup>(1)</sup>

De fato, o esforço brasileiro na expansão do ensino fundamental (Capítulo I) se expressa, hoje, pelo atendimento da grande maioria da população escolar (perto de 90%) através do sistema público; os baixos níveis de eficiência, com perdas de 36% (registradas em 1986) nesse nível de ensino e, mantendo ainda 19% de analfabetos (segundo dados de 1989), atestam, no entanto, a gravidade do quadro sócio-educacional do país e a própria grandeza numérica do desafio que, constitucionalmente, cabe ao poder público dar conta.

A década de 80 marcada, em especial, pela Nova República, ao incorporar o "antigo debate" à dívida social da Nação, pretendia apontar novos caminhos ou compromissos para sua reversão. Em São Paulo, o governo Montoro representaria, nesse sentido, um momento privilegiado já que abria amplo espaço para as discussões e propostas para a "recuperação" da escola pública afirmando a educação enquanto prioridade de um governo recém-eleito pelo voto direto após os vinte anos de regime militar.

E, aqui, reside o objetivo central deste trabalho, ou seja, identificar o perfil de atuação da política de governo no caminho da "recuperação" da escola pública paulista, centrando a análise no período 1984-86 na Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. A solução para a crise educacional a partir da consolidação do papel da escola enquanto formadora da cidadania, que a década de 80 reforçava, encontra condições de se explicitar nesse período do Governo Montoro. Aí, foi posta em prática uma determinada concepção de política educacional, de caráter global, cuja especificidade está justamente na formulação mais abrangente da questão educacional: o modelo de escola que se pretendia é o ponto de partida, do qual decorrem as ações pedagógicas, administrativas e políticas para sua

---

<sup>1</sup> Na introdução do trabalho de OFFE (1984: 17), Keane refere-se, em rápida passagem, a "cidadão de 2ª classe", como um dos resultados (ou "efeito perverso" na concepção de Boudon, 1979) das políticas de assistência pública do Welfare State, ou "uma característica endêmica da extensão dos direitos de cidadania do pós-guerra".

---

efetividade; a estratégia de ação, por sua vez, privilegia a coerência das medidas que compõem a política educacional, em função do modelo de escola.

Diferencia-se das demais políticas educacionais praticadas dentro do mesmo governo, de caráter parcial, que enfatizaram um aspecto ou componente como mais relevante, qual seja, a questão participativa entre 1983-84 e a assistencialista entre 1986-87; pela própria concepção, portanto, tais políticas - ainda que pudessem ter a escola formadora da cidadania, no horizonte, como ponto de chegada - particularizam seu papel, seja através da ênfase na autonomia que a escola deveria atingir pela prática participativa, seja através da ênfase no assistencialismo que a escola pública deveria assumir face a sua clientela, predominantemente, de baixa renda.

Os temas da participação e autonomia de gestão da escola, bem como do assistencialismo na educação transformaram-se, cada vez mais, em debate apaixonado enquanto linhas de atuação nas políticas sociais e, também, na educacional. Mas, não me propondo, neste trabalho, à comparação das diferentes políticas educacionais do Governo Montoro, tais temas serão, aqui, referidos, apenas, na medida em que auxiliem a destacar o perfil de atuação (de 1984-1986) a ser identificado e, discutidos, somente, no âmbito desta gestão.

Diante do objetivo proposto, a opção metodológica de análise incorpora a questão educacional dentro dos marcos mais amplos do conjunto da atuação governamental; com tal procedimento, ganham maior pertinência, as explicações de ações e medidas que escapam dos limites da dimensão pedagógica da política educacional.

O contexto no qual se insere a educação enquanto preocupação do presente trabalho abrange as diversas áreas de atuação governamental no conjunto da economia do setor público, conjunto mais facilmente perceptível quando o mesmo se traduz num modelo de ação que combina as diferentes dimensões técnico-administrativa (objetivos, metas, ações) com a política (articulação de grupos de interesses). Ao optar por centrar a reflexão sobre a escola pública no Governo Montoro, em São Paulo, então, o modelo de ação<sup>(2)</sup> que se explicita tem como referência o tripé da descentralização, participação e geração de empregos. As alianças e negociações próprias do momento político, ao acordar diferentes posturas partidárias e acomodar diferentes grupos de interesses, reforçam o conjunto, em benefício da articulação administrativa e legitimidade política.

Ao nível de cada secretaria, a referência mais geral do modelo, evidentemente, encontra, também, sua tradução, ainda que aqui, por força das alianças e negociações, a duração de uma gestão administrativa não corresponda, necessariamente, àquela do governo como um

---

<sup>2</sup> Para exemplificar com o momento mais próximo, o modelo do Governo Fleury caracterizou-se, por sua vez, pelo "contrato de gestão".

---

todo, daí a cada mudança de secretário corresponder formas de atuação específicas, projetos próprios de cada gestão, porém ainda assim, sem perder a linha mais geral do conjunto da ação do governo.

Explicitando mais, prevaleceu na educação o modelo de ação do governo Montoro (capítulo II-1) assentado nos princípios da descentralização e participação, em especial, ainda que a cada secretário tenha correspondido uma versão do modelo de escola.

O objetivo de identificar o perfil de atuação da gestão administrativa de 1984-86, quando a secretaria de educação foi dirigida pelo Prof. Paulo Renato Costa Souza, tornou indispensável um relatório analítico dessa gestão (capítulo II-2 a 7) - mesmo que incompleto, ou sem a pretensão de cobrir toda a pauta de atividades - de modo a se ressaltar a concepção e o perfil da política educacional proposta para o enfrentamento da questão da qualidade do ensino público.

O levantamento da pauta de assuntos tratados pela secretaria de educação sugere, desde logo, a complexidade da rotina administrativa. A máquina burocrática deve ser acionada, diariamente, para oferecer, segundo dados de 1990, atendimento escolar a mais de 6 milhões de alunos em todo o Estado, movimentando para tanto 260 mil funcionários dos quais 200 mil professores. Tal complexidade reflete-se, ainda, pelo número de projetos, sub-projetos, programas, metas, ações, medidas, etc., constantes do PTA - Plano de Trabalho Anual que pretende conformar técnica e pedagogicamente aquele atendimento.

E quando se observa essa imensa pauta de trabalho, fica a pergunta: Por que os alunos não respondem, eficientemente, a um esforço que representa, a preços de 1990, um gasto de 2,4 bilhões de dólares num sistema que ganha a cada ano, só na 1ª série do ensino fundamental, algo como 650 mil novos alunos (dados de 1990) e expulsa, também, a cada ano, outros 1,5 milhões no conjunto do ensino fundamental e médio?

Procuramos nos restringir a analisar os pontos mais pertinentes à Proposta Montoro que deram o norte da política educacional do período. Deixamos, portanto, de lado questões, evidentemente, importantes<sup>(3)</sup>, em favor da identificação das principais ações que se consubstanciaram na política para a "recuperação" da escola pública; ou seja, procuramos centrar a análise nas questões que tem repercussão no desempenho escolar.

Assim, a partir das diretrizes de ação (capítulo II-2) enunciadas logo no início da gestão, foi possível levantar o perfil de atuação do período verificando a efetividade das mesmas através de cinco itens principais: a ampliação do atendimento através da rede física escolar (capítulo II-3); os programas pedagógicos para a melhoria da qualidade da escola pública,

---

<sup>3</sup> Não foram analisados por exemplo, a questão do relacionamento com as entidades de classe, ou a estrutura administrativa-burocrática, ou mesmo projetos tais como os de segurança nas escolas, educação especial, supletivo etc.

---



---

ou o processo de reorganização do ensino ( pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, escola noturna e política de recursos humanos - capítulo II-4); a atenção ao funcionamento da escola enquanto centro das ações administrativas (capítulo II-5); o relacionamento com o setor privado da educação, e a questão dos subsídios (capítulo II-6); e, por fim, o comportamento das fontes de financiamento da educação e a direção do gasto estadual (capítulo II-7) .

Várias entrevistas estavam programadas como forma de qualificar inclusive nosso relato, êste, influenciado pela vivência profissional naquela secretaria, no mesmo período aqui estudado. No entanto, as contribuições vindas das primeiras entrevistas, realizadas em 1990, portanto, noutro período de governo, não se mostraram isentas de comparações com outras gestões, o que comprometia a qualidade das informações diante dos objetivos do presente trabalho. Assim, no lugar das entrevistas, resolvemos buscar maior apoio nos documentos produzidos que analisam a época, desde aqueles que fundamentaram os programas e projetos, como os trabalhos acadêmicos, inclusive de educadores que haviam participado, então, do quadro técnico ou dirigente da secretaria.

Finalmente, apresentamos na conclusão a discussãso do perfil de atuação na área educacional que, voltada para a "recuperação" da escola pública, tinha como horizonte a escola de massas de boa qualidade, condição para a superação do patamar mínimo da cidadania que essa escola tem oferecido.

---

---

## INTRODUÇÃO

Ao acompanhar as mudanças sócio-econômicas, políticas e culturais do país, a escola defronta-se com momentos de descompasso face as expectativas quanto ao seu papel e os requisitos que se impõem na trajetória do processo de desenvolvimento. Os períodos nos quais se acentua a desconexão entre o sistema educacional e as transformações em curso são, claramente, inspiradores das reivindicações ou, mesmo, das reformas educacionais; exemplo mais recente na história da educação no Brasil, nesse sentido, é a LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional formulada a partir da Constituição de 1988, ainda não aprovada.

O contínuo processo de ajuste da Educação<sup>(4)</sup> às mudanças que se operam na sociedade expressa, evidentemente, a relação que mantém com a cultura, a economia e a política, no sentido da influência que delas recebe quanto ao papel que lhe reservam, influência que traduz, portanto, as expectativas do conjunto da sociedade face à escola e à educação formal nos diferentes momentos histórico-sociais.

A educação brasileira reflete, ao longo da sua história, as transformações que se processam na direção da sociedade urbano-industrial da atualidade, de forma que questões próprias à rápida transformação e modernização do país "adaptaram" a escola pública às novas exigências, ou novos padrões de vida e de consumo, porém, reservando-lhe a imagem mais recente e estigmatizada de escola para pobres; associada à baixa qualidade do ensino aí oferecido, e à presença de um alunado majoritariamente de baixa renda, tal feição - ou descompasso dos novos tempos - encontraria nos meados dos anos 80 com a abertura política para a transição democrática do país, a oportunidade para sua revisão e, quem sabe, reversão.

O processo através do qual vai se conformando a feição da escola pública de baixa qualidade, empobrecida, resulta, pois, da combinação de uma série de fatores que, no conjunto, estão presentes no próprio modelo de desenvolvimento capitalista que se consolida no Brasil e, mais particularmente, na configuração que neste assume o sistema educacional.

Draibe (1986) ao apontar as amplas proporções que o aparelho social do Estado assume nos anos 60 e 70, e o perfil que vai se delineando nas políticas sociais naqueles anos, nos reforça a convicção de buscar no pós-64 a compreensão, mais imediata no tempo, do

---

<sup>4</sup> Foram aqui tomados como referência bibliográfica sobre a História da Educação no Brasil, em especial, os estudos de Nunes (1962) e Romanelli (1988).

---

descompasso em que se encontra a escola pública. A imagem a reverter na Nova República emerge, após os 20 anos de período político autoritário, acompanhando com muita proximidade os principais traços daquele perfil. Diz Draibe:

*"Nos últimos 20 anos, a intervenção social do Estado ganhou dimensões e características bastante nítidas, definindo um perfil específico de política social, regido por princípios bastante simples e coerentes com o padrão excludente e conservador de desenvolvimento econômico.*

*A extrema centralização política e financeira na órbita federal, das ações sociais do governo, aliada a uma espetacular fragmentação institucional, a autosustentação financeira do investimento social básico, a inexistência da participação social e política nos processos decisórios e a privatização das políticas governamentais refletida na maximização particularista de interesses de segmentos burocráticos e empresariais foram os princípios que dirigiram a reorganização e reprodução do sistema de intervenção social do regime autoritário" (Draibe, 1986: 15).*

Como se verá, esses princípios que conformaram o perfil das políticas sociais no pós-64 são, também, identificados na educação, o que contribui para a compreensão dos resultados das políticas educacionais as quais, embora formuladas visando a melhoria da escola pública, tiveram seu êxito comprometido; mas, evidentemente, do ponto de vista mais específico à educação, também, o mesmo período tem importantes contribuições para o entendimento da questão: afinal, da influência das visões teóricas mais predominantes, naquele momento no Brasil, derivariam propostas de enfrentamento do descompasso do sistema educacional face a democratização do ensino na década de 60, o desenvolvimento econômico do país na década de 70, e a formação da cidadania que assume os contornos mais reivindicativos em termos da qualidade do ensino na década de 80.

Deixamos, no entanto, para o capítulo I, o acompanhamento da trajetória das políticas governamentais do pós-64 situando, nestas, as medidas de política educacional; antecipamos nesta introdução, os principais aspectos resultantes dessas políticas que se associam à queda da qualidade do ensino público, de forma a explicitar o quadro da crise dos anos iniciais da transição democrática.

Um primeiro aspecto diz respeito ao próprio processo de democratização do ensino que caracterizou-se por uma ampla expansão do acesso à escola, porém, sem conseguir um ajuste face às expectativas da sociedade daquele momento ou, do novo perfil de alunos gerado nesse processo.

Lembre-se que em 1960, o censo demográfico ainda registrava a maioria da população brasileira nas áreas rurais (55,3%) e 39,6% de analfabetos de 15 anos e mais; vinte anos depois, em 1980, a população urbana correspondia a 67,6% e os analfabetos a 25,5%;

---

---

estimativas para 1989 informam redução nesse percentual, embora, ainda, com a presença dos já citados 19% de analfabetos no país.

A urbanização do país que acompanhou sua industrialização, induziu ao crescimento da demanda social por educação, solicitando desta, uma nova tarefa, qual seja, proporcionar um mínimo de qualificação para o trabalho urbano e de condições para o consumo da sociedade industrial. A complexidade crescente da sociedade urbano-industrial impôs e ampliou a valorização do conhecimento científico, valorização que decorre das necessidades reais das transformações dinâmicas que se processam (Fernandes, 1977). Sob tal ótica, a educação se coloca como fator de desenvolvimento econômico e social; surgem novos papéis que se agregam às tarefas tradicionais da educação, agora, instrumento de ascensão social e de progresso técnico, novas tarefas propostas à escola para as quais, no entanto, não há ainda, conteúdos sistemáticos preparados. Afinal, são novidades impostas pelos novos tempos, como teria dito Echevarria (1967).

Tem razão Romanelli (1988: 67-68) quando afirma que a sociedade industrial rompe, através da expansão do ensino, a dualidade que marcara, até então, o sistema educacional brasileiro; retratando a sociedade, diz ela, o ensino primário vinculado às escolas profissionais destinava-se aos pobres, enquanto para os ricos estava reservado o ensino secundário, de caráter propedêutico, articulado ao ensino superior. É nesta direção que se dá a expansão do ensino, pelo seu aspecto quantitativo, ou seja, pela ampliação de vagas, pelas instalações físicas e, pelo número de docentes; o que se expande, o que se democratiza, em termos dos conteúdos transmitidos, é a escola de elite, empobrecida, porém, para usar uma expressão de Mello (1985: 16), sem conseguir se tornar, de fato, universal e gratuita, em especial, pela seletividade que se tornou sua principal característica.

É importante ressaltar, então, que o ensino público, antes privilégio de uma minoria, com a industrialização, amplia-se rapidamente à grande massa da população, agora enquanto direito de todos; porém, uma vez conquistado o acesso, a permanência no sistema significaria, para essa maioria, capacidade de reter grande número de informações de pouca relevância social, já que a estrutura da escola não se altera significativamente e mesmo seus conteúdos, que vem sendo mais reduzidos do que repensados em termos da clientela que atende, e das exigências impostas pelos novos tempos.

Significa dizer que a democratização<sup>5</sup> do ensino incorporou um alunado sem disponibilidade no orçamento familiar para dispêndios com uma eventual opção por educação em boas (e poucas, adiante-se) escolas particulares. Pela sua gratuidade, a rede

---

<sup>5</sup> Mas se as camadas mais favorecidas da população dirigem-se preferencialmente às escolas particulares com padrão de ensino considerado superior ao da rede pública, também as populações menos favorecidas buscam as oportunidades educacionais que a grande maioria das escolas particulares menos exigentes, passam a oferecer, em especial, nos níveis médio e superior de ensino.

---

pública, em especial, do ensino fundamental torna-se crescentemente atrativa, assim, à grande parcela da população de baixa renda, clientela, sem dúvida, defasada sócio-econômica e culturalmente face às exigências curriculares da escolarização formal.

Este é, portanto, um aspecto central no entendimento da crise de qualidade da escola pública que eclodiria na década de 80 e deveria ser incorporado às propostas de solução. Associado a este, a questão da seletividade do sistema educacional brasileiro é um segundo aspecto, a ser considerado, aqui, que não encontrou solução nas políticas governamentais e educacionais do pós 64 .

Ribeiro (1991) ao demonstrar que o maior problema do ensino fundamental no Brasil é a repetência e não tanto, a evasão escolar, lembra que na década de 40 o acesso à educação básica era de 65% de uma geração e, a repetência na 1ª série do antigo curso primário atingia a cifra de 60%. Depois de 50 anos, a cobertura no ensino fundamental aumentou para 93%, enquanto a taxa de repetência na 1ª série se reduziu em apenas 6% (Ribeiro, 1991: 16). Por si só tais dados apontam para a ampliação do atendimento, porém, associada ao baixo grau de eficiência do sistema educacional, o que reflete a incapacidade das sucessivas políticas governamentais em elevar os patamares dos indicadores de desempenho escolar; estes, em realidade, permanecem quase inalterados, desde a década de 20, a qual marca os movimentos mais efetivos de implantação do sistema público de ensino (Brandão e outros, 1983).

Um terceiro aspecto importante a ser levantado, diz respeito aos resultados da seletividade do sistema educacional sobre a rede física. A par o significado do fracasso escolar para os próprios alunos, a não solução da seletividade dentro do sistema, ao aglomerar estudantes na entrada do mesmo, a expansão do acesso forçaria, então, o desdobramento dos turnos de funcionamento das escolas, com conseqüente diminuição do tempo das aulas e, perda evidente de conteúdo e qualidade do ensino.<sup>(6)</sup> Para o conjunto do país, as estatísticas educacionais apontam uma concentração de cerca de 26% das matrículas na 1ª série do ensino fundamental, percentual que se reduz para algo como 6% na 8ª série, quando essas proporções (idealmente) deveriam situar-se em 12,5% em cada série (Ribeiro, 1991: 12). Em que pese o crescimento da rede física escolar que, de fato, tem capacidade para atender toda a população de 7 a 14 anos, a combinação de ociosidade e congestionamento tornou-se uma das suas características: faltam vagas nas primeiras séries e nas periferias das grandes cidades, enquanto há ociosidade nas últimas séries, nas escolas de cidades menores e, no período noturno.

---

<sup>6</sup> Estudo comparativo de sistemas educacionais (Fleury e Mattos, 1991) aponta que enquanto a duração do ensino compulsório gratuito no Brasil (e em São Paulo) é de 8 anos, no Japão é de 9 anos, em Cuba, Estados Unidos e França, 12 anos e na Alemanha 13 anos.

---

Além disso, cabe considerar como quarto aspecto, os resultados das políticas educacionais de ajuste ao desenvolvimento econômico que representaram, na década de 70, um novo e importante ordenamento de todo o sistema educacional atingindo os três níveis de ensino: fundamental, médio e superior. Com a força da legislação (LDB/71) a dualidade do ensino, rompida na década anterior (LDB/61) retorna, agora, sob a influência da teoria do capital humano, tentando imprimir maior racionalidade e eficiência ao sistema educacional; em realidade, reforça o aspecto social da dualidade ao introduzir, no sistema educacional, o ramo profissionalizante ou técnico nos moldes da LDB/71, mais procurado pelos estudantes das camadas populares, porque de menor duração que a formação superior e, também menos exigente quanto aos pré-requisitos dos estudantes. De todo modo, predominou no ensino profissionalizante, a formação voltada para o setor terciário, revelando o despreparo do sistema educacional para responder ao novo ordenamento proposto. Mas, ao promover a funcionalidade da escola ao desenvolvimento econômico do país, as políticas da década de 70 provocaram o empobrecimento curricular nos três níveis de ensino, com a consequente precariedade na formação dos professores e um desequilíbrio na composição do corpo docente. Na rede escolar brasileira, de hoje, há menos de 30 alunos por professor no ensino fundamental e médio; no entanto, faltam professores de matemática, física, química, biologia, etc. Incluíram-se entre as medidas de modernização do sistema educacional as licenciaturas curtas para formação de professores (Lei nº 5.540/68) de várias áreas curriculares bem como a fragmentação do currículo escolar com a introdução de disciplinas específicas, além de educação artística, educação para o trabalho, educação moral e cívica etc. Ou seja, procurou-se agilizar a formação docente o que, de outro lado, resultou no aligeiramento dos conteúdos curriculares; da mesma forma, a pulverização de disciplinas provocou uma redistribuição da carga horária escolar, com evidente perda para disciplinas básicas.

Acresça-se, ainda, como quinto aspecto a ser comentado, que a diminuição do gasto com educação coincidente com a crise fiscal do Estado, evidentemente, teve sérios rebatimentos nas condições internas à escola através dos baixos salários, escolas desequipadas tanto em recursos humanos, quanto em material didático e de consumo geral, em bibliotecas, laboratórios etc, e manutenção precária dos prédios escolares.

Enquanto para o Estado de São Paulo as despesas com educação (na rede estadual) correspondem a algo como US\$ 249/aluno/ano, para o Brasil, esse valor cai para US\$ 148; em contrapartida para países como os Estados Unidos, essas despesas chegam a US\$ 3.865,4, na França a US\$ 3.417,5, na Alemanha a US\$ 2.131,1 e no Japão a US\$ 1.757,7 (Fleury e Mattos, 1991: 74).

Além da diminuição, a própria direção do gasto em educação tem se tornado um dos fatores de agravamento na queda de qualidade da escola pública.

---

Acompanhando o perfil do gasto dos países da América Latina, também o Brasil e São Paulo, tem destinado parte substancial do orçamento da educação para os salários; em São Paulo esse gasto tem ficado próximo a 80%, o que deixa pequena margem de recursos para a melhoria da qualidade do ensino através de investimentos na rede física escolar, laboratórios, bibliotecas, material didático, aperfeiçoamento de pessoal, etc.

Tedesco (1991) comenta que os países da América Latina tem destinado algo como 90% do orçamento da educação com salários; o mesmo autor cita, ainda, estudo comparado de 66 países (com dados próximos a 1980) que revela um gasto de US\$ 9/ano/aluno da escola básica, da América Latina, em material didático, enquanto os países industrializados já gastavam US\$ 92.

Por outro lado, como sexto e último aspecto a ser referido, nesta introdução, os angustiantes índices de perdas do sistema escolar, ao remeter, desde logo, para a questão da seletividade social dentro da escola levaram, também, nas últimas décadas, a uma associação do problema às questões mais gerais do empobrecimento da população e, portanto, a soluções externas à escola.

Ainda que o aspecto do empobrecimento geral da população brasileira tenha peso significativo ou influência direta no funcionamento da escola e no desempenho escolar, tal raciocínio resultou, de certa forma, na simplificação do problema induzindo ou justificando práticas pedagógicas e políticas educacionais que culpabilizam, em realidade, o aluno pelo seu próprio fracasso escolar; desse entendimento derivaram programas educacionais de caráter compensatório das carências culturais das crianças de meios sócio econômicos menos privilegiados e, outros, de cunho assistencialista, importantes, sem dúvida, face a realidade dessas crianças, porém, desvios da função pedagógica do professor e da escola.

Comprometida com a redução das desigualdades sociais a educação seria incluída, nos anos 80, no conjunto das políticas sociais ganhando corpo, por essa via, as ações assistencialistas; apresentam-se como forma de reconhecimento do empobrecimento da população, ao mesmo tempo que se propõem a amenizá-lo dentro da escola, para se superar os baixos índices de desempenho escolar. Nesta linha, surgiram como soluções a ampliação dos, então, já existentes programas de alimentação escolar, nutrição e assistência médico-odontológica, as escolas de tempo integral como o CIEP-Centro Integrado de Educação Pública (no Rio de Janeiro) e, também, o PROFIC-Programa de Formação Integral da Criança (em São Paulo); este último, além das medidas assistenciais, mais tradicionais, recuperava o conceito da dualidade no sistema escolar, oferecendo profissionalização precoce aos alunos carentes.

---

Estas seriam, afinal, algumas das leituras que o sistema educacional faria da igualdade de oportunidades face a defasagem sócio-econômica e cultural da clientela da rede pública de ensino.

Na verdade, são programas que se sobrepõem à realidade, sem incorporá-la (Brandão, 1983: 11); a centralidade na argumentação em torno da influência da situação sócio-econômica do alunado sobre o rendimento escolar tem produzido análises parciais as quais relativizam a importância das demais variáveis de ordem interna ao sistema escolar que interferem no processo ensino-aprendizagem. Entre estas, lembre-se, a questão da prática docente consolidada em torno de conceitos meritocráticos que, sem a necessária e constante reflexão à luz de novas contribuições teóricas influem, por sua vez, na própria questão do método pedagógico e, mesmo, na organização escolar.

Marca, portanto, o sistema educacional brasileiro, a rápida expansão da escolaridade como resposta às solicitações da sociedade urbano-industrial. Quanto ao conteúdo transmitido, convém enfatizar que a herança colonial do ensino livresco e acadêmico, símbolo de ascensão social, não se perde na trajetória da educação brasileira; está presente, evidentemente, que com as atualizações próprias da dinâmica social, na escola em expansão da década de 60, rompida nos anos 70 mas, face os decepcionantes resultados do ensino profissionalizante, volta nos anos 80, talvez, até com maior força, pela retomada da democracia e, mais recentemente, pela influência das novas técnicas produtivas sobre o perfil ocupacional.

Sem dúvida, os ingredientes da cultura geral, humanística predominam no sistema de ensino, enquanto componente da educação geral. Mas, o que tem perdurado são conteúdos curriculares pouco repensados, transmitidos fragmentariamente segundo os rigorosos limites de cada disciplina que compõe a grade curricular em vigor, a alunos passivos, porque devem incorporá-los (ou decorá-los) independentemente de sua compreensão e uso para explicação da realidade em que vivem. Esta característica do trabalho escolar ao rebater no alunado de baixa renda que, evidentemente, não conta com a ajuda dos pais nas lições de casa, tem nas sucessivas repetências o resultado mais imediato.

A crise educacional que se abre na década de 80 com a transição para a democracia traz no seu bôjo, portanto, os resultados acumulados - ou os "efeitos perversos"<sup>(7)</sup> (Boudon, 1979)

---

<sup>7</sup> Boudon utiliza metodologicamente o conceito de efeitos perversos (ou efeitos de composição) para análise da ordem social; refere-se à existência de efeitos não explicitamente desejados pelos atores, que podem ser tanto positivos quanto negativos. Diz ele que a onipresença dos efeitos perversos na vida social representa uma das causas importantes dos desequilíbrios sociais e da mudança social. "Trata-se dos efeitos individuais ou coletivos que resultam da justaposição de comportamentos individuais sem estarem incluídos nos objetivos procurados pelos atores" (Boudon, 1979, p.12). Lembra ainda que dada sua onipresença na vida social, a eliminação de um efeito perverso não é gratuita, envolvendo custos que resultam de decisões necessariamente polarizadas entre extremos, mas que passam por "zonas de incerteza" para chegarem à preferência de uma solução a outra. "A crise da educação dos

---



- do conjunto das políticas de governo, econômicas, sociais e educacionais, cuja dimensão reflete os estreitos limites de cidadania que a escola oferece, mesmo se vistos apenas pelos resultados quantitativos: em 1989, a população de 10 anos e mais de idade havia atingido 4,7 anos de estudo em média (FIBGE, 1991), ou seja, a população brasileira continua longe da universalização do ensino fundamental obrigatório constitucionalmente.

Ainda que a baixa escolaridade não tenha sido fator impeditivo da nossa industrialização, a modernização da economia, no contexto mais atual das novas tecnologias, no entanto, vem apontando para perfis ocupacionais com escolaridade bem acima da média da população brasileira. Significa que ao novo paradigma produtivo corresponde uma redução de postos de trabalho de baixa escolaridade, bem como a marginalização da população de baixa escolaridade, do consumo de produtos gerados pelas novas tecnologias. A esse respeito, é oportuno o exemplo dado por Paiva (1990:117) referente ao cotidiano da sociedade atual, onde o uso, já generalizado, de terminais de computadores em bancos e lojas exige níveis de conhecimentos básicos de toda a população.

Ao compreender, assim, os determinantes mais amplos da configuração atual da escola pública, a universalização do ensino básico de boa qualidade, reivindicação da sociedade democrática da década de 80, assume importância enquanto eixo de análise das políticas educacionais: pressupõe coerência entre a concepção do modelo de escola a consolidar e as estratégias de ação que devem garantir a efetividade desse modelo.

---

anos 60 é certamente em grande parte o resultado de efeitos desse tipo: a crença segundo a qual o aumento maciço da educação só poderia trazer benefícios era desmentida pelos fatos. Em particular, a igualização das oportunidades escolares não trouxe a igualização das oportunidades sociais. Teorias ingênuas fizeram dessa "contradição" o produto da oposição entre classe dominante e classe dominada. Pode-se demonstrar que essa hipótese é inútil e que a contradição deriva antes de efeitos perversos" (Boudon, 1979:17).

O conceito de "efeitos perversos" é recorrente na bibliografia consultada; liga-se, à teoria das externalidades econômicas (Pigou, 1920), que procurava explicar as consequências, em termos de custos e benefícios, que não são levados em conta no cálculo das decisões. Tais efeitos, aponta Rosanvallon, como reflexo do mau funcionamento do mercado, fundamentam na lógica liberal a necessidade da intervenção corretiva do Estado, reforçando paradoxalmente, portanto, a extensão do Estado-regulador. Numa perspectiva sociológica, os efeitos não desejados, provocados pelo mau funcionamento do mercado sobre a estrutura social, resultam na desigualdade social. As externalidades "sociológicas" deste ponto de vista legitimaram o Estado-providência com suas políticas (corretivas) igualitárias. (Rosanvallon, 1984)

Merton trata das "consequências não-antecipadas da ação social, referindo-se a atos propositalistas isolados, do ponto de vista do agente social, e não enquanto resultado dentro de um sistema coerente de ação."As consequências imprevistas não devem ser identificadas com consequências que sejam necessariamente indesejáveis (do ponto de vista do ator). Porque, embora esses resultados sejam involuntários, não são sempre considerados axiologicamente negativos pelos seus efeitos. Em suma, efeitos não desejados nem sempre são efeitos indesejáveis" (Merton, 1979:195). Weber, ao tratar das relações entre ética e política, refere-se ao assunto, enquanto possíveis paradoxos (éticos) dos resultados da ação política. "O resultado final da ação política mantém com frequência, e as vezes regularmente, uma relação totalmente inadequada e por vezes até mesmo paradoxal com seu sentido original" (Weber, 1963:140). No entanto, o próprio Weber, ao considerar a ética política como sendo aquela da responsabilidade, impõe ao político as consequências da sua ação; do ponto de vista moral, para o homem de Estado não deve haver, portanto, consequências não esperadas, pois ele deve responder perante à história pelos resultados da sua ação ou decisão.

---

---

A partir desse eixo, recupera-se a ênfase no papel político (tradicional) da escola no sentido da formação do cidadão; ao mesmo tempo, impõe como horizonte, o papel estratégico da educação no desenvolvimento, de uma perspectiva mais ampliada que no passado, para além da estreita correlação com o crescimento econômico mas, articulada ao mundo do trabalho através da formação de cidadãos com crescentes níveis de escolaridade.

---

# I - AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS DO PÓS-64 À TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA

## 1 - AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS E A EDUCAÇÃO

O acompanhamento das políticas governamentais do pós-64, através dos seus aspectos de repercussão mais direta sobre a educação, favorece a compreensão da forma pela qual os indicadores de desempenho escolar vem se acomodando em patamares, quase inalterados, que refletem a baixa qualidade da escola pública; em outras palavras, busca-se, aqui, compreender as razões pelas quais tais indicadores não vem respondendo, satisfatoriamente, às políticas educacionais formuladas com vistas a superar a baixa eficiência do ensino público. Não se trata, assim, propriamente, de uma avaliação dos resultados dessas políticas, mas explicitá-las de maneira a situar as raízes da crise dos anos 80 e as propostas de enfrentamento.

Os primeiros anos da década de 60 já anunciavam o declínio no ritmo de crescimento econômico (que se prolongaria até 1967) e a aceleração inflacionária; nesse quadro, o regime político que se instaura, a partir de 1964, associa à política econômica de estabilização de preços, as reformas institucionais através das quais se pretendia encaminhar as questões de maior prazo do financiamento da economia e, da preparação para a retomada de seu crescimento. Era este o sentido da "modernização autoritária" conforme Tavares e Assis (1985: 11), cuja tônica intervencionista do Estado transparece, logo, no primeiro governo militar (General Castelo Branco - 1964/67) através da extrema centralização de poder na esfera federal. As medidas de elevação das receitas governamentais pelo aumento da carga tributária teriam como derivados (pela centralização), de um lado, o fortalecimento da política de negociação de recursos a nível dos Estados e Municípios, mas de outro, a inegável expansão de importantes áreas sociais.<sup>(8)</sup>

Através do equacionamento do financiamento dos recursos que na área social, de maneira geral, se pautaria pelo princípio da auto sustentação (claramente nas áreas da habitação, saneamento básico, e serviços públicos de transportes urbanos, iluminação, limpeza pública) a política, desse início de governo, privilegiaria a expansão do atendimento dos serviços de natureza social.

---

<sup>8</sup> Lembre-se, para citar um exemplo fora da área da educação, que no bojo das reformas institucionais, o Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação (criado em 1964) representariam importantes instrumentos para a expansão da construção civil, alimentando o "sonho da casa própria", em especial, a partir de 1968 quando passam a contar com a sustentação do FGTS-Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e das Cademetas de Poupança, francamente popularizadas.

---

Na educação este princípio de auto-sustentação financeira do investimento, por certo, não se aplicaria como nas demais áreas sociais, ainda que se possa fazer sua leitura da ótica do papel atribuído à educação, naquele momento (histórico, político e social), ou seja, a partir da compreensão predominante no final dos anos 60 e, depois, na década de 70: enquanto investimento econômico, a educação teria retorno na forma de recursos humanos qualificados para o desenvolvimento do país.

Dos documentos oficiais desse período de governo, o PAEG-Plano de Ação Econômica do Governo (1964-66) faz referência ao aumento de matrículas no ensino elementar em certas áreas urbanas do país e anuncia a ampliação do período de escolaridade no, então, ensino primário (as quatro primeiras séries do atual ensino fundamental) dos centros mais avançados (Ribeiro, 1989: 41); o Diagnóstico Preliminar da Educação elaborado como subsídio ao Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967/76) aponta para programas de aprendizado rápido para alfabetização, intensificação do ensino supletivo, campanhas de erradicação do analfabetismo e programas intensivos de aperfeiçoamento do magistério (SE/FCC, 1983: 7 e 8). As matrículas, no país, no conjunto do ensino primário e secundário, de então, cresceriam entre 1960/70 quase 120% (Romanelli, 1988: 64) registrando, em 1970, uma taxa de escolarização da população de 7 a 14 anos de 67,2%

Na educação, o esquema de financiamento montado procurava atender ou consolidar as diretrizes da LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 (Lei nº 4.024). Esta, lembre-se, reforçava os propósitos constitucionais da educação básica para todos, alargava a articulação vertical no ensino médio, franqueando a matrícula na 1ª série do então curso colegial aos concluintes do chamado ciclo ginasial e, estabelecia a equivalência de todos os cursos de nível médio para acesso ao nível superior; rompia, assim, a dualidade que caracterizara até então o sistema educacional brasileiro. Definia, também, as atribuições administrativo-pedagógicas e as responsabilidades financeiras das diferentes esferas do governo, bem como a participação da iniciativa privada e a contribuição das empresas.

A parceria com a iniciativa privada e a continuidade na sistemática de vinculação<sup>(9)</sup> de recursos específicos para a educação são traços dominantes no novo ordenamento do esquema de financiamento que se configura a partir de 1964. Em 1961 a LDB reforçara

---

<sup>9</sup> A sistemática de vinculação de recursos específicos para a educação remonta ao período colonial, fortalecendo-se juntamente com a centralização dos recursos a nível federal. A partir dos anos 30 assiste-se as medidas de obrigatoriedade aos Estados e Municípios na aplicação de percentuais definidos das receitas tributárias para a manutenção do ensino. A Constituição de 1934, (artigo 156) fixa esses percentuais em 20% e 10% respectivamente. A prática da vinculação é ainda complementada pela criação de fontes específicas de recursos, e mesmo, se complexifica com a criação de fundos diferenciados por níveis de ensino: além do Fundo Nacional de Ensino primário (1942) e do Fundo Nacional do Superior Médio (1954) é criado em 1961 o Fundo Nacional do Ensino Superior, todos vinculados à receita geral de impostos (Castro, 1983).

---

essa sistemática, ao vincular 12% da receita de impostos da União para aplicação no ensino, mantendo os 20% determinados pela Constituição para os Estados e Municípios.

Os propósitos constitucionais da educação básica para todos estavam, no entanto, longe de serem alcançados pelos sistemas estaduais de ensino nos quais a iniciativa privada e as empresas tinham papel muito residual no financiamento.<sup>(10)</sup>

A participação das empresas no ensino fundamental de seus empregados e filhos destes não era novidade; em muitos países, tal participação se dava sob a forma de contribuição voluntária, ou mesmo de encargo compulsório, proporcional ao montante dos investimentos das empresas ou do montante de salários pagos. (Castro, 1983: 18). Ainda que, na origem, tal prática pudesse não visar, necessariamente, à privatização do ensino mas a conquista pelo Estado, da parceria efetiva dos empresários na tarefa de garantir receita para a educação, independentemente de "oscilações políticas", pouco mais tarde, os programas de bolsas de estudo daí derivados refletiriam uma das faces da privatização (Capítulo II-6).

As reformas institucionais iniciadas em 64 encontrariam, portanto, já delineada ou até definida a estrutura atual do ensino e, equacionado o sistema de financiamento nas suas grandes linhas, porém, sem sucesso quanto ao envolvimento das empresas.

Assim, o governo de 1964 retoma, de imediato, na educação, a questão do equacionamento do financiamento dos gastos públicos recorrendo à participação das empresas, agora de maneira mais categórica; a falta de êxito das diversas tentativas anteriores (até 1963) nesse sentido, leva o governo federal a intervir com a criação, já em 1964, do Salário-Educação (lei nº 4.440/64).

No bojo das reformas institucionais do período, a necessidade de atribuir um papel maior a União quanto à centralização da arrecadação e distribuição do Salário-Educação foi justificada como necessária para ampliar os sistemas estaduais e regionais de ensino e para acelerar a evolução desse processo em todo o país, através de um planejamento a nível

---

<sup>10</sup> O artigo 139 da Constituição de 1934 já determinava a obrigatoriedade das empresas contribuírem para a manutenção do ensino primário: "toda empresa industrial ou agrícola, fora dos centros escolares, e onde trabalharem mais de 50 pessoas, perfazendo estas e os seus filhos, pelo menos 10 analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primário e gratuito". A Constituição de 1946 amplia essa exigência estabelecendo a obrigatoriedade na manutenção do ensino primário gratuito aos trabalhadores e filhos destes a todas as empresas industriais, comerciais e agrícolas com mais de 100 pessoas. Além disto, as empresas industriais e comerciais deveriam também, oferecer aprendizagem aos seus trabalhadores menores. O decreto nº 50423/60 procurou regulamentar a contribuição das empresas, no cumprimento desse dispositivo; nos três anos seguintes, novas tentativas são feitas nessa direção: o decreto nº 50.556/61 que prorroga o prazo de apresentação de prova do cumprimento da obrigatoriedade por parte das empresas; o Decreto nº 50811/61 que cria comissão nacional e comissões estaduais para cadastrar empresas, orientá-las e firmar convênios; o Decreto nº 51230/61 que transfere as atribuições daquelas comissões para os órgãos nacional e estaduais de Mobilização Nacional contra o Analfabetismo; o Decreto nº 51409/62 que atribui às administrações locais o zelo pelo cumprimento por parte das empresas, estabelecendo como órgão de recurso o Conselho Estadual de Educação; o Decreto nº 53453/64, que define a incidência da obrigação tanto para empresas públicas como privadas, e as formas de cumprimento da exigência constitucional.

---

nacional que, efetivamente, conduzisse à redução das disparidades regionais que continuavam presentes na educação.

O Salário-Educação é criado como contribuição patronal, parafiscal, com a finalidade de captar recursos especificamente para o ensino fundamental, de obrigatoriedade constitucional do Estado. Até 1975, a alíquota era de 1,4% da folha de contribuição mensal das empresas, ou seja, da parcela dos salários inferior a 20 salários mínimos; a partir desse ano, esse percentual sobe para 2,5%. Do total arrecadado, 50% era gasto no Estado gerador da contribuição e 50% ficava com a União que a transferia aos Estados, na proporção inversa de sua arrecadação, visando, com essa prática, diminuir as diferenças regionais. Também estes percentuais se alteraram, a partir de 1975, sendo que 1/3 do total arrecadado fica com a União e 2/3 volta para o Estado gerador da contribuição.

Quanto à forma de contribuição, as empresas tem as seguintes opções: recolhimento direto via IAPAS, ou aplicação direta da contribuição através do Sistema de Manutenção de Ensino (SME). Neste caso, o equivalente aos 2,5% da folha de salário de contribuição pode ser empregado em manutenção de escola própria; aquisição de vagas para os empregados ou filhos destes nas escolas particulares através de bolsas de estudo<sup>(11)</sup>; indenização das despesas com educação do próprio empregado ou filhos deste <sup>(12)</sup>, ou esquema misto das alternativas anteriores.

Em qualquer situação, se a empresa não aplicar os 2,5% de sua folha de contribuição, deve recolher a diferença ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE, que retem aquela parcela de 1/3 como Quota Federal do Salário-Educação (QFSE) e, repassa 2/3 à Secretaria de Educação do estado gerador, como Quota Estadual do Salário-Educação (QESE).

Deste primeiro período de governo, a política educacional marcar-se-ia, portanto, ainda pela expansão do acesso, legitimada pela implantação da LDB/61 e do equacionamento do financiamento da educação.

A atuação do Estado já se definia pela privatização das áreas sociais e, assim, também, da educação, outro traço marcante até o final do período autoritário, justificando a parceria com a iniciativa privada pela racionalidade na aplicação mais eficiente dos recursos. Os órgãos centrais da administração federal detém a normatização, coordenação, diretrizes políticas de cada área, esquemas de financiamento, cedendo a execução à iniciativa privada:

---

<sup>11</sup> As empresas recolhem ao Fundo Nacional de Educação-FNDE, o valor correspondente ao número de bolsas multiplicado pelo valor da mesma, fixado anualmente pelo FNDE, que o repassa trimestralmente para as escolas credenciadas no sistema.

<sup>12</sup> As empresas indenizam semestralmente o beneficiário com base no valor da bolsa fixado pelo FNDE.

---

na educação, assiste-se a proliferação das escolas particulares, em especial, de ensino superior.<sup>(13)</sup>

A recuperação da economia<sup>(14)</sup>, que se inicia em meados de 1967 prolongando-se até 1973, marcou o período conhecido como o milagre econômico brasileiro (Governo Médici).

A lógica da intervenção do Estado caracteriza-se pela ênfase na concentração de recursos para depois distribuí-los: era preciso fazer crescer a economia para depois distribuir seus resultados; o desenvolvimento social, portanto, seria decorrência natural do crescimento econômico. Pelas palavras do ministro Delfim Neto - "O bolo tem de crescer para depois ser distribuído"; e "só posso trabalhar para 60% da população; os 40% restantes não são problema meu" (in Tavares e Assis, 1985: 38) - a direção da economia não reflete a preocupação com a integração das camadas de mais baixa renda da população, à diversificação do consumo que o crescimento econômico trazia. Quanto às políticas sociais<sup>(15)</sup>, estas estariam, claramente, subordinadas à política econômica.

A citação, a seguir, resume todo o movimento que se processa no período e que se quer, aqui, enfatizar.

*"Na base da pirâmide social, a mobilidade horizontal e espacial significou novas oportunidades de miséria. Milhões de trabalhadores rurais em peregrinação na busca de sobrevivência percorriam o Brasil. Milhões desaguaram nas grandes cidades, fazendo o estágio temporário na construção civil, inchando as periferias e desembocando finalmente na marginalidade.*

*Nas fábricas, a idade de mais de 70% dos trabalhadores oscilava entre os 18 e os 24 anos. Terminada a estabilidade no emprego, tão louvada no Japão, mas odiada pelo empresariado brasileiro e o multinacional aqui instalado, o rodízio da mão de obra expelia a população trabalhadora como se fosse óleo queimado. O mercado de trabalho informal se agigantou, a*

---

13 Na saúde por exemplo, os convênios e contratos de prestação de serviços hospitalares e ambulatoriais crescem de forma a responder em 1985 por 70% do atendimento médico (Draibe, 1986: 16); na habitação e serviços de infra-estrutura urbana é marcante a presença das empreiteiras que acabariam por assumir importante papel na intermediação e negociação junto ao governo federal.

14 A expansão econômica acelerada desse período, apoiada fortemente na produção de bens de consumo duráveis - em especial automóveis e construção civil - encontraria evidentemente respaldo importante na organização (do período anterior) e agora expansão do crédito ao consumidor. A retomada ainda que moderada do investimento governamental a partir de 1967 em especial da construção civil residencial (1968) pela melhoria das condições de financiamento público e fortalecimento do BNH, aprofundaria as relações com o setor privado da construção, do setor financeiro pela expansão do crédito, e por outro lado, resultaria no privilegiamento, em especial, do atendimento às populações de faixas de renda média para cima, dado o princípio da auto-sustentação financeira dos investimentos sociais, que deveriam ter retorno para a realimentação do sistema. Para ficar apenas no exemplo do BNH, tal princípio levaria à conhecida distorção do privilegiamento das habitações de maior custo em detrimento da habitação popular, e do saneamento. (ver Draibe, 1986: 16).

15 No entanto, o sistema de proteção social se expande sob a concepção de cobertura mais ampla, em princípio, acessível a toda a população. Afinal, o entendimento era de que o crescimento da economia e, em decorrência, o crescimento do emprego, reduziria naturalmente a clientela beneficiária dos programas assistenciais.

---

---

*participação feminina aumentou. Cada família se esforçava por dobrar o número de membros na força de trabalho para pagar a mesma cesta de subsistência. Subiu o custo da alimentação, do aluguel e do transporte. Cairam os preços relativos dos eletrodomésticos e dos automóveis. Assim se distorciam os padrões de produção e consumo com referência à base de necessidades concretas da sociedade brasileira. Mas o mercado, em seu conjunto, expandiu-se" (Tavares e Assis, 1985: 40).*

O crescimento da economia provocaria, então, aumento da massa salarial, seja pela ampliação do emprego, em geral, seja pela criação de novos postos de trabalho qualificado. Estes, de mais altos salários, referiam-se, em especial, aos cargos executivos e de gerentes das grandes empresas públicas e privadas que, ao lado da classe média urbana que vivia das atividades comerciais e financeiras, davam o tom do sucesso da expansão econômica, a partir das condições de vida e padrão de consumo que ostentavam. É em torno desta parcela da população que transparece a proliferação das escolas particulares, nem sempre de bom padrão de ensino. Afinal, em busca da ascensão social que o diploma de curso superior acenava, o que conta, como lembra Romanelli (1988) é o diploma reconhecido pelo Governo e não o conteúdo ou qualidade da educação recebida. Lembre-se que em 1974, o país contava com 64 universidades das quais 16 particulares (25%) e 555 institutos isolados de ensino superior, dos quais 419 particulares (75,5%), em 1980, o número de universidades era de 65, das quais 20 eram particulares (30,8%), e os institutos isolados já somavam 817, dos quais 662 particulares (81,0%).

Do período do milagre econômico datam na educação como mais representativas, as medidas legais da reforma universitária de 1968 (lei nº 5.540), a criação do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE - Lei nº 5.537) também em 1968, e a Lei de Diretrizes e Bases de 1971. Estas medidas, em realidade já vinham sendo gestadas desde o governo anterior e representariam, no conjunto, a reestruturação de todo o sistema de ensino a partir do enfoque do seu ajuste às necessidades do desenvolvimento econômico do país.

A Reforma Universitária de 1968, nas suas grandes linhas, imprimiria uma organização administrativa apoiada em critérios de racionalidade, produtividade e modernização no nível superior, pretendendo sua expansão, ajustada às demandas do mercado de trabalho. Algumas características do ensino superior decorrentes dessa reforma são: a integração de cursos, áreas, disciplinas, a composição curricular com disciplinas obrigatórias e optativas, a matrícula por disciplina e, cursos de níveis e duração diferentes.

Vale ressaltar, aqui, o aspecto da redução dos currículos e a criação de carreiras de curta duração de formação profissional resultantes da reforma universitária, medidas que refletiam

---



a preocupação com a produtividade e eficiência do sistema como um todo mas, resultariam, também, no inegável empobrecimento<sup>(16)</sup> dos conteúdos curriculares.

Quanto à questão do financiamento da educação, a sistemática de vinculação<sup>(17)</sup> de recursos nas três esferas administrativas rompida na Constituição de 67 é restabelecida em 1969 com a Emenda Constitucional nº 1 (que obriga os municípios a gastarem 20% da receita tributária em educação) e, ganha maior complexidade pela diversificação que assume no decorrer dos anos seguintes. Em 1968, haviam sido vinculados à educação 20% da receita do fundo especial da Loteria Esportiva e, 20% como incentivo fiscal, do imposto de renda das pessoas físicas ou jurídicas. Ainda, em 1968, foi criado o FNDE - Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação que, centraliza e unifica os Fundos específicos para o financiamento dos três graus de ensino canalizando 20% do fundo especial da Loteria Federal, parte da Loteria Esportiva e, 1/3 da arrecadação do Salário-Educação. A transferência automática do salário-educação ao FNDE não alterou a especificidade na utilização desses recursos, exclusivamente, para o ensino fundamental, devido a sua proteção por dispositivo consitucional. Em 1969, são incorporados à educação, recursos de atividades das quais a União era concessionária: à título de royalties, são vinculados à educação 2,5% sobre o óleo ou gás da plataforma continental, e ainda, 30% da receita líquida da Loteria Federal para programas de alfabetização; para o MOBRAL, foram vinculados incentivos de 1 a 2% de dedução do imposto de renda de pessoas jurídicas.

Por sua vez, a nova LDB-Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º Graus de 1971, pretendendo a atualização e expansão do ensino, não revogou a LDB de 1961 (Lei 4.024), mas reestruturou-a, enfatizando a integração vertical nos graus de escolaridade, e a habilitação profissional; ou seja, propõe uma iniciação para o trabalho já no ensino fundamental, estendendo-o para 8 anos, e uma formação e habilitação profissional no ensino médio.

Enquadrou-se, portanto, na perspectiva da teoria do capital humano com o entendimento de que as demandas do crescimento econômico do país poderiam ser supridas pelo sistema educacional; a terminalidade no nível médio induziria à contenção do acesso ao ensino superior, que vinha se processando em níveis crescentes e desordenadamente em relação às prioridades ocupacionais. Completava-se, assim, a reforma educacional iniciada em 1968.

---

16 A esse respeito Nunes, 1962, e Romanelli, 1988, apresentam as "reduções" curriculares que se processaram no ensino fundamental e médio, através das várias reformas do ensino no país.

17 Alguns Estados estabeleceram em suas Constituições, vinculações, de forma a garantir o atendimento continuado à Educação. São Paulo, por exemplo, vinculou à Educação, 20% da receita de impostos, percentual alterado para 30% com a atual constituição, incluindo-se nesse percentual também os recursos provenientes das transferências federais.

---

A LDB de 1971 propunha, também, a progressiva transferência dos encargos do atendimento ao ensino fundamental para os municípios. À União caberia estabelecer as diretrizes nacionais para a educação e, prestar assistência financeira aos Estados e Municípios para a execução do atendimento.

A justificativa para a centralização no Governo Federal das diretrizes básicas a serem reproduzidas em todo o território nacional estava, exatamente, na importância atribuída à educação como instrumento de progresso econômico e de mobilidade social. Em nome da coerência nacional, padrões e metas educacionais objetivando evitar diferenças regionais não devem se encerrar nos limites geográficos dos municípios ou estados. Nesse sentido, a obrigatoriedade do ensino básico, prevista na Constituição, é a forma de induzir ao reconhecimento público, a importância da educação e, comprometer a canalização de recursos governamentais, em todos os níveis da administração, para programas de melhoria das condições educacionais da população brasileira.

Tal orientação se expressa no I PND-Plano Nacional de Desenvolvimento - 1972-74, onde a construção da sociedade industrial e a afirmação do "caráter nacional brasileiro numa sociedade a caminho do pleno desenvolvimento" tem os recursos humanos do país como fator de produção e de consumo, requerendo da política educacional<sup>(18)</sup> a alfabetização em massa (MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização), bem como a implantação do sistema de ensino de 1º grau (escola de 8 anos) com sua progressiva universalização e, programas intensivos de preparação de mão de obra (I PND, 1971: 8).

A perspectiva da educação enquanto investimento econômico estaria, em decorrência, consubstanciada também no I PSEC - Plano Setorial de Educação e Cultura (1972/74): *"Este plano, aberto e flexível, deverá objetivar ao mesmo tempo a continuidade da expansão e a aceleração da revolução do processo educacional brasileiro, e tornar a população brasileira tanto um fator de produção, pelos efeitos da escolarização sobre a produtividade de recursos, quanto destinatária dos resultados do progresso"* (MEC, 1971: 24 in Freitag, 1977: 93).

O Plano se propõe à implantação da LDB/71 e prevê, como meta, a escolarização de 80% das crianças de 7 a 14 anos, além da eliminação do analfabetismo na faixa dos 15 aos 35 anos; propõe-se, ainda a consecução do objetivo da terminalidade no ensino médio, e a expansão do ensino superior merecendo incentivo, aqui, as áreas técnicas, de saúde e de formação do magistério (carreiras de curta duração).

---

18 Entendendo que o crescimento econômico é determinado também pelo progresso tecnológico, abre-se na educação uma série de projetos (1º Plano de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-1973/74) com vistas à aplicação de técnicas de telecomunicações na transmissão de programas educacionais destinados a grandes massas (Projeto Saci) e de aplicação das técnicas de televisão (Projeto Lobato) e de rádio.

---

A partir de 1973 tem início a desaceleração da economia e a inserção mais profunda do país no sistema financeiro internacional, o que o levaria ao alto nível de endividamento externo que imporá sérios limites ao desempenho econômico da década de 80.

Por ocasião do II PND (1975-79), que consubstanciava o sonho da grande potência de Geisel (Tavares e Assis, 1983), emerge fortemente o debate sobre a distribuição da renda, a partir da divulgação dos resultados do censo de 1970. Estes demonstram que a repartição havia se tornado mais regressiva ao longo da década, em que pese o crescimento da economia. Nesse contexto, o II PND visava manter o crescimento acelerado dos últimos anos realizando, ao mesmo tempo, a melhoria na distribuição da renda pessoal e regional. O desenvolvimento social passa agora a ser compreendido não mais como "decorrência natural" do crescimento econômico, mas como processo de elevação do nível de bem estar da população, de forma progressiva e paralela ao crescimento econômico. Nas áreas sociais, é dada ênfase à saúde e educação; aqui, o objetivo é a atualização do conhecimento científico<sup>(19)</sup> e técnico, pretendendo-se a modernização e melhoria qualitativa do ensino.

Nesta direção, o II PSEC-Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-79) expressa o entendimento de que os déficits escolares historicamente acumulados estariam, em alguma medida, superados; assim, à dimensão quantitativa da expansão do sistema educacional, deveria corresponder a crescente exigência qualitativa. As necessidades sociais de uma população em desenvolvimento requerem da educação, a tarefa de atender também às aspirações individuais. A democratização do ensino, enquanto acesso à educação, mas também sucesso na vida em sociedade, corresponderia à satisfação dos direitos do homem enquanto indivíduo integrado na sociedade. Diz o documento: *"Na fase presente de nossa evolução social, a educação brasileira há de concorrer para o objetivo comum que é o projeto de desenvolvimento nacional e possibilitado por este, o projeto humano pessoal de cada indivíduo"* (MEC: 8 in Freitag, 1977: 94).

Especificamente, na educação fundamental, o objetivo geral do II PSEC era o de se atingir, no período, a taxa de 90% de universalização progressiva, na faixa dos 7 aos 14 anos; incluía ainda, a expansão das matrículas no ensino médio e superior, a capacitação dos recursos humanos como forma de melhorar a produtividade do ensino e a eliminação gradual do analfabetismo da população entre os 15 e 35 anos.

Tem razão Freitag (1977: 94-95) ao comentar que este plano não acrescentava nada de novo ao anterior, retomando, em realidade, os objetivos do I PSEC, não alcançados até 1974.

---

<sup>19</sup> O II PND aponta a atualização dos processos de tecnologia educacional pelo uso de computação, além das técnicas avançadas de telecomunicações na transmissão de programas educacionais a grandes massas. No campo da pesquisa, está a sugestão da criação do CNPq (Conselho Nacional de Pesquisa).

---

No entanto, ainda que predominando a perspectiva da economia da educação no II PSEC, aqui já transparece uma orientação que reforça (mais que o anterior) fundamentos da filosofia humanista. Ou seja, amplia-se o entendimento da educação enquanto fator de produção e consumo, acrescentando-lhe a perspectiva (humanística) segundo a qual o acesso (individual) à educação e a ascensão social dela decorrente, levaria, por essa via, ao desenvolvimento nacional.

Trata-se, agora, da eficiência da escola (ou do sistema escolar) em relação ao Estado, ou seja, sua função de prover o patamar sócio-cultural mínimo para o exercício da cidadania. Daí a ênfase na melhoria qualitativa e na modernização do sistema educacional, já montado, que deve responder às necessidades sociais emergentes no processo de crescimento econômico e de elevação do nível de bem estar da população.<sup>(20)</sup>

A década de 70 transcorreria, assim, marcadamente pela tentativa oficial da implantação da escola de oito anos, da terminalidade no ensino médio e da reforma universitária.

Da segunda metade da década, ou do II PSEC, apenas uma medida merece, ainda, aqui, ser ressaltada: a criação em 1975 (Governo Geisel) do FAS-Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social. Este fundo, emprestava recursos provenientes da Caixa Econômica Federal, Loteria Esportiva e outras fontes, a fundo perdido ou a taxa de juros reais negativos, aos sistemas estaduais e municipais de ensino e, a juros baixos ao sistema privado representando, aqui, um reforço a mais na expansão das escolas particulares.

Os anos 80 foram marcados em toda a América Latina pelo quadro agudo da crise centrada, em especial, nas restrições impostas pelo pagamento da dívida externa; o processo de ajuste pautado por políticas de corte recessivo implicou a redução nos padrões de vida da população, sobretudo, daquela com renda proveniente do mercado de trabalho (PREALC, 1988). No Brasil, o quadro de distribuição de renda como reflexo do processo de crescimento do país, com persistência de altos níveis de pobreza, vinha-se colocando como

20

Mas, a desaceleração do ritmo de crescimento da economia, (e depois a crise dos anos 80) impõe o reconhecimento de se reforçar as políticas da área social, com medidas assistenciais, dada a dimensão que a "clientela beneficiária" dos mesmos assume. Visivelmente passa, progressivamente, a incluir parcelas de trabalhadores afetados pela política salarial, com rebaixamento do poder aquisitivo do salário mínimo. As ações na área social caracterizam-se, então, pela manutenção e ampliação das estruturas setoriais, mais marcadamente, pela presença crescente dos chamados programas assistenciais destinados a minorar o grau de pobreza das populações de mais baixa renda. A importância que assumem tais programas, formulados, em princípio, para atender necessidades emergenciais, reflete-se na feição fortemente assistencialista e tutelar da política social no Brasil até a atualidade, consequência de ausência de participação social e política que tem marcado a atuação na área social. Em outras palavras, no período autoritário, o caráter intervencionista do Estado que se afirma no plano econômico sob a forma de iniciativa para o desenvolvimento, aprofunda-se ou avança em direção ao social, como que substituindo a participação social por uma ação pautada por orientação tutelar, "(...) considerando as populações carentes como objeto de auxílio e não enquanto sujeitos de plenos direitos sociais, inerentes à condição de cidadania. Visão que, afinal de contas, retira do Estado a responsabilidade pela extensão e garantia daqueles direitos, concebendo a iniciativa do Governo como subsidiária ou complementar às que supostamente deveriam estar a cargo da comunidade" (Draibe, 1986: 18).

referencial da incapacidade do Estado em responder às questões sociais impostas pelo ritmo de crescimento e modernização da sociedade brasileira. Os dados censitários - tomados a partir de 60 - mostram a clara tendência à concentração da renda: o coeficiente de Gini para 1960 era de 0,499%, em 1970 era 0,562% e em 1980 era 0,581% (tabela 1). Com os dados das PNADs - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (F.IBGE), o mesmo coeficiente foi calculado para o período 1983-1989, confirmando a persistência da forte concentração da renda: em 1989 o coeficiente de Gini atinge 0,612%. Os mesmos dados revelam que a apropriação da renda gerada na economia pelos 50% mais pobres da população brasileira, foi diminuída de 17,71% em 1960 para 14,17% em 1980 e 10,93% em 1989, enquanto os 10% mais ricos, que detinham 39,66% da renda em 1960, passam a concentrar 47,81% em 1980, percentual estimado para 1989 em 52,23% (Camargo, 1986).

Muito se tem dito (e mesmo medido) a respeito do grau de pobreza em que se encontra grande parcela da população brasileira que os dados acima por si só seriam elucidativos. Estudos recentes (IERJ, 1991) vem apontando que o índice de incidência da pobreza<sup>(21)</sup> no Brasil que vinha caindo sistematicamente entre 1960 e 1980 - de 41,4% para 24,4% respectivamente - reverte-se com a crise do início dos anos 80 de forma a se apresentar em 1983 com o seu mais alto valor desde 1960 (41,9%); em 1986 após a recuperação da economia em 1984/85 e o Plano Cruzado, o indicador de incidência das pobreza cai para 28,4%; a partir daí, o índice volta a subir acompanhando os anos de contração na atividade econômica e, em 1988 já estava em 39,3%.

Por sua vez, a partir de 64 a determinação dos salários na economia brasileira pelo governo, até então limitada à fixação do salário mínimo e dos vencimentos do funcionalismo público, estende-se também ao setor privado. Entendia o governo que entre as medidas de combate à inflação, deveria estar uma política salarial coerente e uniforme, tanto no setor privado quanto público" (Lei nº 4725 de 13/07/65). Basta referir, como consequência, que o salário mínimo em 1980 correspondia a 48,5% do seu valor de 1940, enquanto o PIB per capita, teria crescido mais de quatro vezes (F.SEADE, 1993:6).

Assim, no início da década de 80, o reconhecimento da exacerbação das desigualdades sócio-econômicas (e regionais) transparece no discurso oficial, resultando na ampliação do papel da educação, agora, enquanto ação de política social.

O III PND, para o período 1980-85 (governo Figueiredo), se propõe a "*construção de uma sociedade desenvolvida e livre, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível*"; constata que "*os benefícios do crescimento econômico foram desigualmente distribuídos entre as classes sociais*".

---

21 Os dados aqui apresentados foram extraídos do estudo organizado pelo IERJ, em especial, o artigo de Romão: 97 a 118 que, trabalha o conceito de pobreza absoluta, pelo estabelecimento de padrões mínimos de necessidade abaixo dos quais os indivíduos são considerados pobres; o índice de incidência da pobreza consiste no número de indivíduos pobres dividido pela população total.

---

TABELA 1

## DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO BRASIL

1960 - 1980 / 1983 - 1989

DECIS	PORCENTAGEM DA RENDA									
	1960	1970	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
10	1,17	1,11	1,08	0,92	0,83	0,73	0,95	0,78	0,64	0,65
10	2,32	2,05	2,15	1,73	1,79	1,72	2,04	1,81	1,56	1,57
10	3,42	2,97	2,85	2,70	2,82	2,70	2,63	2,57	2,55	2,28
10	4,65	3,88	3,70	3,39	3,38	3,26	3,34	3,26	3,11	2,74
10	6,15	4,90	4,39	4,24	4,28	4,14	4,33	4,31	4,08	3,69
10	7,66	5,91	5,49	5,50	5,66	5,48	5,65	5,65	5,30	4,91
10	9,41	7,37	7,21	7,51	7,45	7,28	7,34	7,43	7,06	6,61
10	10,85	9,57	9,92	10,26	10,40	10,26	10,21	10,31	10,06	9,50
10	14,69	14,45	15,40	16,41	16,28	16,35	15,72	16,37	16,11	15,78
10	39,66	47,79	47,81	47,53	47,10	48,08	47,80	47,51	49,52	52,23
Gini	0,499	0,562	0,581	0,593	0,587	0,599	0,588	0,594	0,612	0,635

Extraído de: CAMARGO, J.M. - Brasil: Ajuste Estrutural e Distribuição da Renda - PUC/RJ - set/86. Texto para discussão nº 136 (tabela VIII do Anexo Estatístico).  
 Bonelli, R. e Sedlaced, G.L. - A Evolução da Distribuição de Renda entre 1983 e 1988 in IERJ/Camargo, J.M. e Giambiagi, F. (org.) - Distribuição de Renda no Brasil - RJ. - Paz e Terra, 1991: 52, 53 e 67.

A ação educativa se apresenta, com a dupla função de promover os valores presentes na cidadania e compensar os segmentos da população, dos prejuízos decorrentes do crescimento desigual da economia. *"A educação, considerada na ótica da política social, compromete-se a colaborar na redução das desigualdades sociais, voltando-se preferencialmente para a população de baixa renda. Procura ser parceira do esforço de redistribuição dos benefícios do crescimento econômico, bem como fomentadora da participação política, para que se obtenha uma sociedade democrática, na qual o acesso às oportunidades não seja função da posse econômica ou da força de grupos dominantes. Educação é direito fundamental e basicamente mobilizadora, encontrando, especialmente, na sua dimensão cultural, o espaço adequado para a conquista da liberdade, da criatividade e da cidadania". (III PSEC, 1980: 14)*

A política de Governo para o setor educacional explicita-se (a partir do III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) como parte integrante e fundamental do processo de desenvolvimento, onde os esforços da pesquisa devem se dirigir à adequação do ensino fundamental e médio às necessidades do País, e à melhoria qualitativa do sistema universitário, inclusive de pós-graduação.

Especificamente com relação à educação fundamental, o III PSEC-Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto propõe a descentralização dos planos curriculares ao nível das unidades escolares de forma a melhor atender as necessidades da clientela; propõe, ainda, atenção metodológica especial às primeiras séries para reduzir as perdas por evasão e repetência, além da articulação com os serviços de formação profissional para alunos fora da faixa etária pertinente (supletivo) acentuando a parte da formação específica; propõe, também, o estímulo à formulação de programas intermunicipais de educação como forma de otimizar a expansão da rede física e racionalidade quanto aos recursos humanos e técnico-pedagógicos das escolas municipais.

Estão postos, aqui, alguns dos pressupostos que se incorporariam às propostas estaduais da transição democrática: a descentralização/municipalização (cuja versão regionalista seria amplamente debatida em favor da unidade nacional na educação), e a atenção metodológica ao nível da alfabetização (que em São Paulo assumiria sua versão no Programa Ciclo Básico).

O reconhecimento das deficiências e desigualdades, em maior grau das periferias urbanas e zona rural<sup>(22)</sup>, os dois focos mais acentuados de pobreza do País, leva à priorização do atendimento nessas áreas e, em especial, quanto à alfabetização.

---

<sup>22</sup> Em São Paulo, a atenção a área rural não mereceria, no período em análise neste trabalho, ênfase especial, como se apontará no Cap.II-3.

---

Sob tal perspectiva, o III PSEC - 1980/85 expressa importante mudança de entendimento da questão do desenvolvimento econômico e social, ao considerar a educação no quadro da política social e, nesse sentido, comprometendo-a com a redução das desigualdades e, em decorrência, priorizando a população de baixa renda.

O endereçamento prioritário da ação social (e, portanto, não apenas educacional) para a população de baixa renda, então, claramente explicitado, se acentuaria no período seguinte da Nova República com os programas marcadamente assistencialistas.

É neste contexto e, em especial, pelos resultados pouco animadores quanto ao ensino médio profissionalizante, que é promulgada a Lei 7.044/82. Alterando o primeiro artigo da Lei 5.692/71 (LDB) afirmava: *"O ensino de 1º e 2º Graus tem por objetivo geral proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, preparação para o trabalho e para o exercício consciente da cidadania"*. Ao substituir a expressão "qualificação para o trabalho" (presente na Lei 5.692) por "preparação para o trabalho", a nova lei tornaria opcional, para a escola, a oferta das habilitações profissionais.

A crise de identidade desse nível de ensino, de que falam Salgado (1985:114) e Salm e Fogaça (1992:123), refletia-se, uma vez mais, através desta medida, já que tanto sua função propedêutica quanto profissionalizante estavam em questão. Afinal, a generalização dos cursos pré-vestibulares, por si só, apontava sua falência quanto a eficiência do ensino médio na preparação para o superior; de outro lado, a expansão das habilitações profissionalizantes na direção das atividades terciárias - porque de menor custo - também revelava uma faceta da desarticulação da função da qualificação para o mercado de trabalho.

Esta foi, de fato, uma importante medida de política educacional, desse período, retomando os caminhos da educação geral que sempre marcou o sistema de ensino no Brasil.

Outra medida, igualmente importante, foi o restabelecimento, no final do período autoritário, da obrigatoriedade por parte da União e Estados, na vinculação de percentual de suas receitas tributárias, que permanecera eliminada desde 1967; em 1983, através da Emenda Constitucional 24/83 de autoria do Senador João Calmon, fica regulamentada para a União<sup>(23)</sup> a aplicação de 13% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, e de 25% para os Estados, Municípios e Distrito Federal.

Após os anos de autoritarismo, os níveis crescentes de pobreza da população brasileira colocavam-se como evidentes indicadores do esgotamento do padrão de intervenção do Estado na área social, face a reduzida efetividade das políticas sociais.

---

<sup>23</sup> A atual Constituição Federal define a aplicação de nunca menos de 18% pela União, e de 25% pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, da receita de impostos inclusive transferências, na manutenção e desenvolvimento do Ensino (artigo 212).

---



O exame dos documentos oficiais que refletem o pensamento da transição democrática desde o COPAG/subsídios para ação imediata contra a fome e o desemprego, incluindo as Prioridades Sociais de 1985, o I PND-NR (Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República), o Plano de Metas: Sustentação do Crescimento e Combate à Pobreza - 1986/1989 e o Programa de Prioridades Sociais de 1986, ao delinearem as intenções de ação no social, no conjunto, explicitam estratégias de ação em dois níveis.

No curto prazo e emergencial, as ações deveriam voltar-se *"ao alívio imediato das condições de vida dos brasileiros mais pobres, sobretudo quanto à fome, ao desemprego e à pobreza absoluta"* (I PND-NR); no maior prazo, as ações de caráter estrutural deveriam visar a melhor distribuição da renda e riqueza, a reformulação do padrão de política social e a incorporação de questões como a reforma agrária, mecanismos de proteção ao trabalhador nos períodos de crise e a revisão da legislação trabalhista e sindical.

Acompanhando as medidas assistencialistas de emergência, a estratégia a nível estrutural aparece enfaticamente nos vários documentos. Já na apresentação, o I PND-NR é colocado como parte do processo de mudança da vida política, econômica e social do país, com três metas estratégicas: como plano de reformas, de crescimento econômico e de combate à pobreza. Com orientação social, o I PND-NR explicita que a meta de combate à pobreza passa pela melhoria da distribuição da renda, através da recuperação dos salários reais, e pela concentração de esforços e recursos em programas sociais para reduzir os problemas de saúde, alimentação e habitação para a população de baixa renda. Diz o documento: *"Esta política de longo prazo deve, no entanto, concentrar esforços no curto prazo para dar início a um processo irreversível de erradicação da pobreza. De imediato, o gasto público será orientado para o resgate da dívida social acumulada, repondo para as populações mais carentes as perdas resultantes da recessão e da falta de orientação social prioritária na política econômica do passado."*

É, portanto, no contexto da metade da década de 80, marcada pela crise do endividamento do Estado, e pela capacidade do gasto público em limites estreitos, que a transição democrática colocaria a revisão das relações entre as políticas econômica e social. Rejeita-se, então, a tese espontaneísta pela qual o desenvolvimento social é "decorrência natural" do crescimento econômico, substituindo-a pela ênfase na vontade política para o resgate da dívida social<sup>(24)</sup> da Nação.

<sup>24</sup> A recuperação da atividade econômica a partir de 1984, reforçada pela política de caráter anti-recessivo implementada a partir de 1985, refletiu os impactos no emprego, na renda e no consumo, repercutindo favoravelmente sobre o quadro da situação social do País. O nível de emprego no mercado formal urbano cresceu 4,83% em 1985 e 4,94% em 1986. A taxa média de desemprego aberto medida pela Fundação IBGE caiu em 31,2% entre maio de 1985 e de 1986. Para as seis regiões metropolitanas pesquisadas, essa mesma taxa reduziu-se em 1986, atingindo 2,16% em dezembro desse ano, enquanto no mesmo mês do ano anterior era de 3,76%. Com medidas mais específicas do Plano Cruzado, em especial o congelamento dos preços, o abono de 8,5% sobre os salários e de 15% sobre o salário mínimo - cuja média anual em 1986 foi a menor em termos reais dos últimos 35 anos -, aponta-se a elevação do poder real de compra dos assalariados: entre janeiro e julho de 1986 o nível de consumo elevou-se em cerca de 22,8%

Tal entendimento mobiliza os governos estaduais recém eleitos, no sentido de se tornarem parceiros na formulação da política educacional a nível federal, expressando a preocupação com o resgate da qualidade da escola pública e seu compromisso na formação dos cidadãos.

Nesse sentido, o Fórum de Secretários Estaduais de Educação encontraria oportunidade para expressar-se, pretendendo subsidiar a política nacional de educação a ser implantada na Nova República. Os documentos "Por uma Política Nacional de Educação" e "Contribuições ao I PND da Nova República", elaborados no âmbito desse Fórum (1985), e encaminhados ao Ministério da Educação, resultavam de uma avaliação crítica sobre o III PSECD, avançando em posicionamentos quanto às prioridades educacionais; apresentavam-se com a clara intenção de influir na elaboração do próximo plano setorial de educação (que - esperava-se - deveria entrar em vigência em 1986). O apoio formal do Fórum ao documento federal "Educação para Todos - Caminho para Mudança" - projeto educacional da Nova República, refletia o reconhecimento da possível parceria reivindicada pelos Estados, pelo menos quanto aos princípios e diretrizes mais gerais da política educacional.

O documento "Educação para Todos - Caminho para Mudança" define: *"A educação básica é aqui entendida como aquela que venha a possibilitar a leitura, a escrita e a compreensão da língua nacional, o domínio dos símbolos e operações matemáticas básicas, bem como o domínio dos códigos sociais e outras informações indispensáveis ao posicionamento crítico do indivíduo em face da sua realidade"*. (in SE/Jornal Educação Democrática - set/85: 17). Ao reconhecer o agravamento da situação educacional e a necessidade de sua reversão, o mesmo documento aponta como indispensável o enfrentamento dos principais problemas da educação básica: falta de uma consciência nacional sobre a importância político-social da educação, baixa produtividade do ensino, aviltamento da carreira do magistério, inexistência de um adequado fluxo de recursos financeiros para a educação básica e insuficiência e má distribuição espacial de vagas nas escolas.

É importante referir um pouco mais, aqui, ao Fórum de Secretários de Educação do Brasil, que surge, em 1983, como decorrência da necessidade de união de esforços dos novos secretários dos governos recém eleitos, para legitimar a participação dos estados na política educacional do governo federal.

No quadro da crise econômica do início da década, à escassez de recursos soma-se a prática da distribuição dos mesmos, entre os estados, de forma negociada pelo governo federal, pouco satisfatória aos governos de oposição que passam a reivindicar a transparência na condução da política. Além disso, havia a enfrentar outra característica geral ao governo federal e, portanto, também ao Ministério da Educação, qual seja, a postura autoritária e a

---

em relação ao mesmo período do ano anterior. Entretanto, ainda que tais dados tenham indicado impactos satisfatórios nas condições de vida, não se mantiveram enquanto recomposições sociais (Draibe, 1986).

---

centralização de decisões, inclusive quanto a programas federais a serem desenvolvidos nos estados e, em decorrência, através da utilização das máquinas burocráticas estaduais.

Assim, o Fórum pretendia preencher a ausência de participação das secretarias de educação dos Estados, junto ao Governo Federal, enquanto *"organismo institucional independente, de caráter nacional e supra partidário que pudesse influir nas decisões políticas do setor, rompendo com a tradicional submissão ao poder central e garantindo a autonomia dos Estados"* (Fórum, 1986).

Lembre-se que, até então, os planos de educação, tendo por orientação mais ampla os planos econômicos, vinham sendo elaborados, internamente, pelo Ministério da Educação; esses por sua vez, continham as diretrizes para o planejamento educacional dos Estados, restando, neste nível, pequena margem de autonomia para a formulação da política educacional. Além disso, a fragmentação institucional de que fala Draibe (1986) como um dos princípios que nortearam as políticas sociais do período autoritário, também se refletia na educação através da duplicidade de programas nos diferentes níveis - federal, estadual e municipal - e do relacionamento submisso e tenso entre as secretarias estaduais e as várias instâncias<sup>(25)</sup> federais a percorrer no cotidiano da administração educacional.

Das características da centralização e do autoritarismo federal decorriam, evidentemente, a ausência de participação dos estados em decisões que lhes cabia executar, bem como, a desarticulação de programas, cujo exemplo clássico é o MOBRAL, que representava a política educacional para alfabetização de adultos, disseminada em vários municípios, convivendo com os sistemas estaduais de ensino supletivo.

Vários exemplos ilustram a questão do cerceamento da autonomia dos Estados pelo Ministério da Educação e, do autoritarismo federal, hábito adquirido pela prática do centralismo das decisões que, não seria rompido mesmo com a pressão do Fórum de Secretários. O Programa Pró-Município (MEC, 1983) ia nessa direção, ou seja, significava o repasse dos 25% da quota federal do salário-educação a municípios com projetos de melhoria do ensino fundamental; tratando-se de projeto federal, o Ministério limitava a participação das secretarias estaduais às tarefas burocráticas de análises apressadas e encaminhamentos para aprovação pelo Conselho Estadual de Educação, quando era evidente a conveniência de que esses projetos municipais fossem conhecidos pelas Secretarias, com prazo suficiente para sua inclusão nos planos anuais para, no mínimo, se evitar duplicidade de ações (muitas das quais construções escolares), em épocas de forte escassez de recursos.

---

<sup>25</sup> Refiro-me a estrutura burocrática do MEC, com as secretarias (e seus desdobramentos) correspondentes aos diferentes níveis de ensino, além da DMEC-Delegacia do Ministério, presente em todos os Estados, e ainda o FNDE.

---

Registre-se, ainda, a descontinuidade de ações incentivadas pelo Ministério, como livros didáticos regionais, bolsas de trabalho<sup>(26)</sup>, complementação salarial de professores leigos, etc com consequentes repercussões nas políticas educacionais dos Estados.

Da mesma forma, foi a questão da extensão da merenda aos irmãos dos alunos da rede pública de todo o País, em 1985, ação direta do Ministério que, para tanto, se utilizava das máquinas estaduais sem o repasse de recursos correspondente à ambição da proposta. Sem a participação dos Estados na determinação das suas necessidades, programas dessa natureza resultariam em rápida desmobilização ou, como no caso de São Paulo, na decisão de abrir mão dos recursos federais relativos a esse programa, dado que corresponderiam a meia bolacha por criança, a um alto custo administrativo.

Assim, o Fórum de Secretários Estaduais de Educação ao explicitar o apêlo à participação dos Estados nas decisões da política nacional de educação - como forma de garantir consenso e coerência na sua formulação - à descentralização na execução dos projetos - como forma de evitar a fragmentação institucional e a duplicidade de ações - e à autonomia dos Estados nessa tarefa - como forma de compatibilizar programas e recursos, adequando-os à realidade mais próxima - ressaltava, ao mesmo tempo, alguns dos princípios ainda presentes no perfil de intervenção do Estado na área social (Draibe, 1986:15). Ou seja, a centralização extrema das decisões no âmbito dos órgãos federais de educação, a fragmentação institucional e, a inexistência de participação eram princípios extemporâneos ao momento da transição democrática que, esperava-se, fossem substituídos na reorganização das políticas sociais da Nova República. Revelava-se, no entanto, a resistência dos órgãos federais em incorporar a democratização enquanto princípio a orientar um novo perfil de atuação. Nesse aspecto, a democratização avançava mais nas políticas estaduais.

De sorte que o descompasso da escola pública da década de 80 face a universalização do ensino básico de boa qualidade, encontrava-se equacionado, sob dois pressupostos: o consenso, já firmado (desde o III PND e III PSECD) em torno do modelo da escola formadora da cidadania, a partir da recuperação da dimensão política da educação e, a forma de atuação política que apontava para os princípios democráticos na revisão do perfil da política educacional do pós 64.

É em torno desses pressupostos, que os governos estaduais balizariam suas propostas educacionais.

---

<sup>26</sup> Em 1985, coube ao Estado de São Paulo, 6 bolsas de trabalho, que foram devolvidas ao MEC, pelo custo administrativo, seja de formulação de critérios para distribuição das mesmas, seja ainda, pelo custo do acompanhamento e prestação de contas de um programa tão reduzido.

---

## 2- AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A CRISE DA ESCOLA PÚBLICA

Os documentos oficiais através dos quais se procurou contextualizar as medidas educacionais mais importantes do pós-64, dentro do conjunto das políticas governamentais ressaltaram, ao mesmo tempo, aqueles princípios organizatórios das políticas sociais - também presentes na educação - apontados por Draibe (1986), referidos na Introdução deste trabalho.

Esses mesmos documentos permitem, agora, agregar àqueles princípios, alguns aspectos decorrentes das políticas educacionais de cada década, que se constituem elementos explicativos a serem incluídos na compreensão da crise da escola pública conforme se apresentaria na década de 80 contribuindo, assim, para se qualificar o perfil mais específico às políticas educacionais do pós-64.

É da forma como os documentos legais se efetivam na realidade social que resultam os aspectos explicativos, os quais se quer realçar.

A qualificação desse perfil, parte do entendimento do papel da educação nos diferentes momentos sócio-econômicos, culturais e políticos, representados pelos documentos oficiais; ressalta, portanto, as medidas de política educacional enquanto resultantes do contínuo processo de ajuste da educação às mudanças que se processam na sociedade. Nesse sentido, as visões teóricas<sup>(27)</sup> que balizaram as políticas educacionais do pós-64 correspondem, cada qual, a um entendimento da relação educação e sociedade (Saviani, 1977). Da concepção teórica, evidentemente, decorre o modelo de escola, seu conteúdo curricular, o método de ensino e, deste, a organização da escola.

A década de 60, representada pela vigência da LDB/61 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024)<sup>(28)</sup> firmaria os princípios liberais da universalização do ensino, reconhecendo a educação enquanto direito individual a ser assegurado a todos, como dever do Estado, através da escola pública, gratuita, obrigatória e leiga, opondo-se à educação-privilégio; do papel político da educação para a consolidação da sociedade

---

<sup>27</sup> Saviani (1991) situa cinco tendências pedagógicas ao longo da história da educação brasileira, duas das quais anteriores ao período que se analisa. A pedagogia tradicional de orientação católica que predomina com os jesuítas até 1759 com a expulsão dos mesmos por Pombal; a partir daí, predomina a inspiração do liberalismo clássico, que não elimina a influência católica na educação, mas tira-lhe o monopólio, cedendo lugar a uma pedagogia ainda tradicional, porém leiga. Esta concepção humanística tradicional de Filosofia da Educação segundo o autor, esteve presente até o início do século. A influência que se segue, da Pedagogia Nova (Escola Nova) marca a concepção humanística moderna da nossa história da educação até a década de 60, quando a Escola Nova apresenta os sinais de crise. Adota-se, no decorrer deste capítulo, a sistematização formulada por Saviani.

<sup>28</sup> A respeito do debate em torno da LDB/61, desde o primeiro Projeto de Lei, ver Maciel de Barros, R.S. (org.) - Diretrizes e Bases da Educação Nacional, São Paulo, 1960.

---

democrática, incorporava a função equalizadora da escola (fase da escola redentora<sup>(29)</sup> da humanidade), através da expansão das oportunidades educacionais e da dissolução da dualidade do sistema de ensino prevalecendo, agora, a equivalência dos cursos de nível médio.

Então, a escola de inspiração liberal, conforme se apresenta na década de 60, (ainda) tinha por referência a dissociação entre educação e sociedade, sendo percebida como instrumento de adequação dos indivíduos à sociedade democrática (já dada, portanto); através da transmissão das normas e valores sociais, do saber universal, garantiria a construção da sociedade igualitária. Portanto, sem considerar (ainda) os condicionantes histórico-sociais da educação, o modelo societário de sustentação teórica pressupunha a igualdade de chances que a escola deveria proporcionar a todos.<sup>(30)</sup>

Sob a influência dos educadores que fizeram parte do movimento renovador da educação, os pioneiros da educação nova (década de 30), que participaram da elaboração dessa LDB, o ideário da pedagogia nova estaria presente na educação brasileira da década de 60. Este, fundado no reconhecimento das diferenças individuais mas, também, na promoção da igualdade social, imprimiria à educação brasileira da década de 60 um modelo de escola que se pautaria pela continuidade quanto às características do ensino de ênfase na cultura geral. Por outras palavras, esse traço da cultura geral, como diz Freitag (1977) reproduzia democraticamente a instrução das elites. O acesso à educação, enquanto igualdade de chances, era a via para a ascensão social.

O papel da escola redentora ou tradicional (pedagogia tradicional, conforme Saviani, 1984) era a transmissão do conhecimento sistematizado, através de um modelo de escola centrado no professor, cuja missão era a exposição lógica do conhecimento aos alunos, contando como material de apêio, basicamente, as cartilhas e livros didáticos.

Ao fazer a crítica à escola tradicional, quanto aos resultados pouco animadores da universalização do ensino básico, a escola nova se apresentava com os mesmos objetivos, porém, propondo uma reformulação do método de ensino. Enfatizava a qualidade do ensino, centrando os conteúdos nos interesses dos alunos, preocupando-se mais com a metodologia da aprendizagem e "menos" com o conteúdo, entendendo que o mais importante era o aluno aprender a aprender, ou seja, propunha-se à formação e não à

---

<sup>29</sup> A respeito da chamada Escola Redentora ver Zanotti, L.J. - *Etapas Históricas de la Política Educativa*, Buenos Aires, Eudeba, 1972 e Saviani, D. (1985:165 e 166).

<sup>30</sup> A respeito das abordagens sociológicas da educação utilizou-se, em particular, Freitag (1977) que no Capítulo 1 sistematiza o quadro teórico incluindo as chamadas abordagens conservadoras predominantes até os anos 60, de Durkheim, Parsons e Maunheim; Dewey como representante da escola nova; as abordagens reprodutivistas e derivadas da interpretação marxista, até Gramsci, cuja influência no ideário educacional dos anos 80 foi marcante.

---

informação do aluno; o professor teria papel de estimulador da aprendizagem. Valorizava, portanto, a pesquisa orientada pelo professor e, realizada pelo aluno. Propunha, assim, ambientes escolares fartos em material didático, bibliotecas de classe, enfim, uma organização escolar de custos bem mais elevados do que aquele da escola tradicional. Por essa razão, restringiu-se à poucas escolas experimentais da rede pública, disseminando-se, em especial, entre as escolas particulares voltadas para o atendimento de alunos das classes média e alta; aprimorava, em realidade, a qualidade do ensino dos alunos das camadas sociais mais favorecidas.

No entanto, conforme chama a atenção Saviani (1984) o ideário escolanovista, uma vez difundido entre os educadores, trouxe como consequências mais visíveis nas escolas públicas, organizadas na forma tradicional, um afrouxamento da disciplina e a despreocupação com a transmissão de conhecimentos, contribuindo, por essa via (metodológica), para o rebaixamento do nível de ensino aí oferecido. Mas, é importante, também, lembrar - a partir do mesmo autor - que a LDB/61 limitou-se à organização escolar, regulando o funcionamento e controle de um modelo de escola que já estava implantado; as discussões no decorrer do longo tempo de sua tramitação concentraram-se nas questões das atribuições da União e Estados e no conflito escola pública- privada, mas não se propôs à revisão de conteúdo curricular face à universalização que legalmente instituiu (in Garcia,org,1978:185).

Assim, a par a referida influência metodológica, cabe enfatizar mais, no caso da escola pública, a questão de natureza curricular, propriamente dita, face à clientela profundamente heterogênea do ponto de vista socioeconômico e cultural que tem acesso a uma escola ajustada que estava a uma clientela homogênea; esta, com o rebaixamento da qualidade do ensino da rede pública, desloca-se, em parte, para a rede privada de ensino.

A inadequação da escola à realidade da clientela é um ponto recorrente na bibliografia a respeito do fracasso escolar, inclusive em pesquisas internacionais revelando, portanto, que tal aspecto não é específico ao Brasil, mas aos sistemas de ensino de configurações semelhante, em especial, da América Latina.

Brandão (1982:55) reforça a mesma ideia quando afirma que no quadro antagônico de condições de vida da sociedade de classes, fica evidente que a "escola para todos" conformada segundo os padrões daquela clientela minoritária e homogênea do passado, tem se mostrado implacável - para usar uma expressão daquela autora - com as diferenças do alunado que se torna maioria na escola pública. É claro que não se quer, aqui, reduzir a questão apenas à falta de uma revisão curricular no ensino fundamental; a ênfase em tal ideia tem o sentido de reafirmar o descompasso entre o modelo da escola democrática e sua clientela majoritária.

---

Dai resultaria, a nosso ver, o aspecto específico da política educacional dessa década, ou seja, a expansão das oportunidades educacionais, às quais, no entanto, não corresponderia a igualdade de oportunidades sociais; a democratização do ensino que marca a década de 60 através da LDB/61 aprofundaria, em realidade, os problemas da seletividade já, então, evidentes: em 1964, portanto, sob a vigência, dessa LDB, somente 2/3 das crianças de 7 a 14 anos estavam matriculados (Freitag,1977:53). Comentando sobre a seletividade do ensino no Brasil, a mesma autora cita os seguintes dados:

*"De 1000 crianças que em 1960 ingressaram no primeiro ano primário, somente 466 atingiram a segunda série primária. Na quarta série ainda restavam 239. Dessas, somente 152 ingressaram em 1964 no ensino ginasial, 91 alcançaram a quarta série e 84 o último ano do colégio. Dos 1000 alunos iniciais de 1960, somente 56 conseguiram alcançar o primeiro ano universitário em 1973. Isso significa taxas de evasão de 44% no primeiro ano primário, 22% no segundo, 17% no terceiro. A elas se associam taxas de reprovação que entre 1967 e 1971 oscilavam em torno de 63,5%. Essa alta seletividade do sistema não é produzida pela severidade dos critérios de avaliação dos alunos. Muitas crianças abandonam a escola antes de prestar os exames de fim de ano. As dificuldades que as crianças encontram na escola se devem, por um lado, a currículos inadequados, professores mal qualificados, equipamento deficiente, etc, por outro lado, como apontou detalhadamente o censo escolar de 64, à distância de casa à escola, falta de transporte, necessidade de trabalho das crianças para o sustento da família, falta de roupas, material de trabalho, má alimentação, etc"* (Freitag,1977:54).

Juntamente com os dados de Ribeiro (1991) apresentados na Introdução deste trabalho, a citação de Freitag confirma a pequena alteração no diagnóstico e na situação da seletividade escolar herdada da década de 60. Já há consenso, sem dúvida, que às causas de ordem interna ao sistema escolar, deve-se somar as características socio-econômicas dos alunos, para a compreensão mais clara do fracasso escolar e dos baixos níveis de desempenho do sistema educacional no seu conjunto.

Leite (1988)<sup>(31)</sup> faz um levantamento bibliográfico das explicações do fracasso escolar, referindo-se à várias pesquisas realizadas nas décadas de 60, 70 e 80; os principais resultados das pesquisas de orientação mais tradicional apontavam como causas extra escolares principalmente a desorganização familiar, falta de condições econômicas, desnutrição e, mesmo, o QI baixo dos alunos das camadas sociais menos favorecidas. Ressaltando a influência das concepções pré-deterministas que fundamentaram tais explicações diz o autor a respeito da questão do QI:

---

31 Ao invés da apresentação das pesquisas mais conhecidas de cada período, optou-se por apontar as principais conclusões já sistematizada em ampla literatura disponível, recorrendo-se aqui, a Leite (1988) e aos trabalhos apontados no decorrer do texto.

---



---

*"Um dos efeitos de tais crenças foi o descrédito da eficiência da estimulação cognitiva nos anos pré-escolares, desencorajando assim o ensino pré-primário, além de fornecer as bases para a subestimação da capacidade intelectual dos indivíduos pertencentes às classes sociais mais baixas. Em outras palavras, tais concepções favoreceram a crença de que inteligência é algo que o indivíduo tem ou não tem, em função da qual pouco se pode fazer " (Leite, 1988:33).*

Da mesma forma, a respeito da desnutrição enquanto fator impeditivo da aprendizagem, e, porisso, tomado como álibi para o fracasso escolar das crianças pobres, lembra o mesmo autor que *"os efeitos orgânicos da desnutrição vão depender da época de sua incidência e do seu grau de intensidade e, (...) estima-se uma incidência em idade escolar entre 10% a 15%, bem abaixo dos índices de fracasso escolar observados nas primeiras séries" (Leite, 1988:36).* Na realidade, como aponta Leite, *"a subnutrição é determinada pelas condições sócio-econômicas, ou seja, as mesmas que determinam também o nível de escolarização da família, o padrão de linguagem e estimulação das crianças, a valorização das capacidades intelectuais e da própria escola, enfim, os valores sociais e culturais do grupo ao qual a criança pertence" (Leite, 1988:36).*

A compreensão do fracasso escolar avançaria, a partir da segunda metade da década de 70, para uma categorização nos dois grandes determinantes: os extra escolares compreendendo o conjunto de fatores socioeconomicos, no qual as pesquisas privilegiam as correlações entre educação e ocupação dos pais, renda familiar, estado nutricional do aluno e experiência pré-escolar; e, simultaneamente às variáveis extra-escolares, os determinantes intra-escolares representados pelo próprio sistema escolar, seus currículos e programas, recursos humanos e materiais, práticas didáticas, organização interna da escola.

Dessas pesquisas, resultaram dos determinantes extra-escolares, conclusões tais como as correlações entre baixo nível socioeconômico e desempenho escolar inferior (Gouveia, 1978 e 1980); maior peso do nível socioeconômico sobre o rendimento escolar das primeiras séries do ensino fundamental (Gatti, e outros, 1981); a importância da instrução dos pais, o nível ocupacional e quantidade de livros didáticos disponíveis (Schiefelbein e Simmons, 1980; Rocha, 1983); e, ainda, a importância do trabalho infantil no desempenho escolar.

Por sua vez, os estudos na direção dos determinantes intra-escolares apontaram a distância cultural entre a escola e o alunado, percebida através da inadequação do material didático, conteúdo e linguagem, resultando na discriminação das crianças de classes sociais desfavorecidas (porque tem baixo desempenho escolar), pelo ritmo de aprendizagem mais lento dessas mesmas crianças em relação à média. Afinal, as condições de ensino estão formuladas tendo como pressuposto, pré-requisitos e ritmo de aprendizagem dentro de prazos pré-determinados.

---

Dentre as variáveis intra-escolares, merece destaque a questão do professor (Brandão, 1982); os estudos vem apontando estreita correlação entre a formação e treinamento dos professores e o desempenho dos alunos. Alguns estudos revelam que a formação básica do professor tem se restringido a um modelo de aluno que já entra na escola com os pré-requisitos para iniciar o processo de alfabetização. Além disso, os currículos, muitas vezes ainda sofrem a influência da concepção pré-determinista, e a questão do fracasso escolar não é discutida considerando sua correlação com as condições socioeconômicas da população. Também, a formação prática do professor, além de reduzida, não se volta para a realidade da escola pública, principal mercado de trabalho do futuro professor. Os estudos mostram, ainda, correlação positiva entre a motivação do professor e o rendimento dos alunos; aqui, o salário é a questão relevante, já que se sabe que grande parcela dos professores tem dupla jornada o que, evidentemente, influencia o desempenho do professor e do aluno. Ainda, merece ser citada a rotatividade dos professores durante o ano letivo, com correlação significativa com o baixo rendimento dos alunos.

Outro grupo de fatores intra-escolares diz respeito aos programas de ensino e práticas escolares. De um lado, se os conteúdos curriculares estão distantes da realidade do aluno, de outro, os professores prendem-se às cartilhas e livros didáticos sem a preocupação com a adequação dos conteúdos às condições de vida da população que deles faz uso para a aprendizagem; junte-se, ainda, o sistema de avaliação utilizado, através das tradicionais provas para aprovação ou retenção dos alunos.

Mas, voltando ao específico da década de 60, não se constata uma contraposição teórica àquela que fundamentava a política educacional (oficial, portanto); a escola nova não questionava o modelo da escola já implantado, mas os métodos e processos de aprendizagem. As pesquisas que buscavam explicar o fracasso escolar, por sua vez, também não questionavam o modelo, sendo que a contribuição dos estudos sobre a seletividade escolar, tendo como foco a origem socioeconômica dos alunos recaiu, sobretudo, na comprovação do privilegiamento das classes sociais mais favorecidas; a correlação entre produtividade escolar e origem socioeconômica decorrente desses estudos acabaria, no entanto, por fundamentar as posições conservadoras sobre o fracasso escolar este, atribuído essencialmente à condição de baixa renda do alunado retirando a responsabilidade da escola (e do Estado) pelo seu próprio desempenho. Este posicionamento conservador só viria a ser rebatido com o avanço das pesquisas nos anos 70, conforme já referido logo acima, mas não sem antes ter influenciado programas pedagógicos fundamentados na "teoria da carência cultural".

De forma que as teorias educacionais (seja da escola tradicional ou da escola nova), até então, haviam negligenciado, por assim dizer, o aspecto econômico da educação. Sem se

apresentar como contestação à política educacional em vigor, sendo mesmo incorporada por ela, a perspectiva teórica do Capital Humano viria preencher aquele vazio, partindo da constatação empírica da alta correlação entre crescimento econômico e nível educacional da sociedade.<sup>(32)</sup> A economia atribuiria, assim, um papel pragmático à educação; de direito individual, à interesse coletivo, nacional (Brandão, in Garcia, 1978:108). Educação para o desenvolvimento, tem o sentido de crescimento econômico do país, daí, se a educação é direito de todos, e dever do Estado proporcioná-la, cabe ao Estado planejar o investimento, a formação de mão de obra, os recursos para a produção, de acordo com os objetivos do desenvolvimento do país.

A década de 70 sob a vigência da LDB/71 - Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 5692) traria, nesse sentido, uma mudança substancial do conceito de educação consolidando, legalmente, o entendimento do papel da educação enquanto preparação dos indivíduos para o trabalho; não se trata propriamente de um processo de transmissão da cultura geral, do saber universal, mas a educação é capital que, uma vez devidamente investido, produzirá lucro social e individual. É nesta dimensão que se torna possível a ascensão social, através da ascensão na hierarquia ocupacional e melhoria salarial que a escolaridade formal favorece. Daí a crescente pressão social no sentido da democratização do acesso ao ensino superior. Mesmo os cursos supletivos acabam por transformar-se numa forma mais rápida de se chegar às universidades.

Romanelli (1988:196 a 227), dentre outros autores,<sup>(33)</sup> comenta que a política do governo que se instala no Brasil em 1964, no sentido de adequar o sistema educacional ao modelo de desenvolvimento econômico, sofreu a influência da assistência técnica da USAID. Sem pretender recuperar, aqui, toda a discussão da época, convém, no entanto, lembrar pelo menos seus pontos principais.

Tal influência (da USAID) vinha permeada pela base teórica conceitual do subdesenvolvimento enquanto "etapa atrasada" do desenvolvimento (Cardoso e Faletto, 1975); a questão, colocada enquanto problema técnico a ser solucionado no tempo, teria no planejamento o instrumento privilegiado do método de atuação. Identificando o crescimento da demanda social por educação em função da explosão demográfica, a assistência técnica apontava a solução do problema pelos seus aspectos quantitativos,<sup>(34)</sup> com base nos

---

32 A respeito da Teoria do Capital Humano ver SCHULTZ, T. - O Capital Humano - Investimento em Educação e Pesquisa, Zahar Ed., Rio de Janeiro, 1971.

33 Saviani (1991:93) também coloca a influência da USAID na educação brasileira.

34 Os compromissos e acordos internacionais da década de 60, tais como a conferência de Punta Del Este (agosto/61) onde é lançada a Aliança para o Progresso, a conferência de Santiago do Chile (março/62) e os vários acordos MEC-USAID, além das conferências nacionais de Educação, vão nessa direção; fixam metas de "eliminação" do analfabetismo, propõem a garantia de um mínimo de escolaridade a toda criança em idade escolar, indicando sua expansão para além dos 4 anos (então vigentes como obrigatórios) como

---

estudos de rentabilidade do sistema, decorria a necessidade de se obter maior rendimento da rede escolar com menor aplicação de recursos. Quanto a qualidade do ensino, os programas de ajuda (examinados por Romanelli) identificavam seu baixo nível com a democratização ou expansão do ensino, distorcendo a problemática ao isolá-la do contexto educacional (Brandão, 1982). A estratégia, deste lado, estaria, portanto, no treinamento de pessoal docente e técnico, no aumento de recursos materiais das escolas (aparelhamento com material didático, laboratórios, etc), e na reorganização curricular, com vistas a adequação de pessoal às categorias ocupacionais das empresas em expansão.

Em resumo, era este o encaminhamento para se adequar a educação às necessidades do desenvolvimento que, afinal, emerge na reforma do ensino superior de 1968 e, depois, na LDB/71.

Impunha-se, então, na proposta educacional oficial que marcara a década de 70 a terceira tendência pedagógica da história da educação brasileira, a "pedagogia tecnicista" conforme denominação de Saviani (1991:93), centrada nos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade, dos quais decorria a reordenação do processo educativo.

Diz o autor: *"Se na pedagogia tradicional a iniciativa cabia ao professor que era, ao mesmo tempo, o sujeito do processo, o elemento decisivo e decisório; se na pedagogia nova a iniciativa desloca-se para o aluno, situando-se o nervo da ação educativa na relação professor-aluno, portanto, relação interpessoal, intersubjetiva - na pedagogia tecnicista, o elemento principal passa a ser a organização racional dos meios, ocupando professor e aluno posição secundária, relegados que são à condição de executores de um processo cuja concepção, planejamento, coordenação e controle ficam a cargo de especialistas supostamente habilitados, neutros, objetivos, imparciais"*(Saviani, 1984:16 e 17).

A orientação tecnicista encontraria, na prática, as escolas públicas ainda organizadas sob o modelo tradicional e, influenciadas pelo ideário da escola nova, colocando-se como um elemento a mais a ser considerado no quadro da deterioração do ensino público.

A reforma do sistema educacional, representada pelas leis 5.540/68 (ensino superior) e 5.692/71 (ensino fundamental e médio) ao se efetivar na realidade social, traria, então, profundas implicações nos resultados do sistema escolar sem alterar, substancialmente, os índices de fracasso e seletividade escolar.

---

forma de vincular o ensino preparatório com o 1º ciclo de instrução média, este com orientação vocacional para estimular e desenvolver aptidões para a futura formação especializada. Alguns daqueles acordos propunham já em 1963/65 a melhoria da alimentação dos escolares através das doações de "Alimentos para a Paz", com a colaboração de consultor americano no planejamento, administração e execução do Programa da Merenda Escolar. Também a questão da ampliação do horário escolar para instituir o turno único de dia integral está presente no 1º Plano Mestre de Operações para um Projeto de Educação Primária e Normal do Brasil - 1963/66 - ver Secretaria de Estado da Educação/Fundação Carlos Chagas - Educação e Desenvolvimento Social - Subprojeto I - 1983:2 a 29.

---

---

Considerando o caráter acadêmico que sempre prevalecera na formação escolar, o objetivo da sondagem de aptidão e iniciação para o trabalho no ensino fundamental e de habilitação profissional no ensino médio, exigiria a introdução de disciplinas de formação especial no currículo o que, sem dúvida, representava uma ruptura com aquele caráter. O novo modelo pressupunha laboratórios, equipamentos, oficinas, salas-ambiente e, ainda, recursos humanos especializados para o atendimento de caráter profissionalizante, cujo custo era significativamente superior àquele do modelo até então vigente. Germano (1990:269) afirma que o custo-aluno no ensino profissionalizante era 60% maior.

Além disso, a reforma orientava as escolas no sentido de oferecer habilitações de acordo com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional, com base em levantamentos periódicos, o que no mínimo exigiria constante readaptação curricular, de instalações, equipamentos, etc. Apesar da deficiência generalizada da rede escolar existente, seja em recursos humanos ou físicos, face à reforma, o Conselho Federal de Educação (Parecer nº 45/72) colocou à disposição das escolas uma lista de 130 habilitações para o ensino de 2º grau (Garcia,org. 1978). Ao que parece, a reforma não levava em conta o descompasso da escola em relação ao setor produtivo, ou seja, o ritmo da escola na preparação de profissionais que não tem correspondência direta com a dinâmica do mercado de trabalho; também, parecia não haver observações mais sistematizadas para apontar que o setor produtivo sempre encontrou seus próprios meios para capacitar a mão de obra conforme a necessidade.

A dualidade do sistema de ensino revogada pela escola única proposta pela LDB/61 retornava, assim, na década de 70, em realidade, assumindo dupla versão, na sua vertente profissionalizante e, privatizante.

Lembre-se que o II PSEC, através do FAS (1975) reforçava a privatização, em curso, com projeto de assistência técnica e financeira às instituições privadas de ensino (cap I-1). Sem contar com um corpo docente já preparado para o novo modelo e, sem recursos correspondentes para fazer face às instalações adequadas, as escolas de ensino fundamental e médio da rede pública e também da particular, pouco equipadas, na maioria, direcionaram seus currículos para as habilitações do setor terciário da economia, onde os custos eram mais próximos do ensino de caráter acadêmico. No ensino superior, ao contrário, as universidades públicas ofereciam os cursos das áreas da engenharia, medicina, veterinária, agronomia, etc, enquanto as instituições particulares de ensino superior, expandiram-se, em maior proporção, nas áreas de humanas, bem menos exigentes em termos de recursos humanos e instalações.

Entre 1968 e 1973, as matrículas no ensino superior cresceriam algo como 300% (278.295 estudantes em 1968 e 836.469 em 1973) sendo de 410% o crescimento das matrículas na

---

---

rede particular (de 124.496 alunos para 509.117 em 1973) e de 210% na rede oficial (de 153.799 alunos em 1968 para 327.352 em 1973), o que significava uma concentração de 61% de estudantes em escolas particulares de ensino superior e 39% nas universidades públicas (Freitag, 1977:103). Dentre a população de 7 a 14 anos 68,3% estavam matriculadas nas escolas.

É verdade, assim, como lembra Romanelli (1988) que pela primeira vez o Estado se impôs a tarefa de organizar a educação com base na sua política de desenvolvimento econômico; deriva daí, a subordinação da educação à economia, enquanto aspecto específico da política educacional dos anos 70.

Diferentemente da década de 60, quando não há propriamente um conflito aberto entre a política educacional e a teoria pedagógica humanista da escola nova, a década de 70 traria importantes contribuições críticas. À proposta educacional oficial, sob influência tecnicista, desencadeia-se o processo de crítica por parte dos educadores que buscam seus fundamentos na concepção crítico-reprodutivista, a quarta tendência pedagógica da história da educação brasileira (conforme Saviani, 1991), sistematizada ao longo da década de 70.

Diz Saviani: *"A visão crítico-reprodutivista surgiu basicamente a partir das consequências do movimento de maio de 68, a chamada tentativa de revolução cultural dos jovens, que teve sua manifestação mais retumbante na França, mas se espalhou por diversos países, inclusive o Brasil. Esse movimento pretendia realizar a revolução social pela revolução cultural. Se a bandeira dos nossos pioneiros da educação nova era fazer a revolução social pela revolução educacional, isto é, através da escola, o movimento de maio de 68 foi mais ambicioso, pois pretendia efetuar a revolução social, mudar as bases da sociedade pela revolução cultural (abrangia portanto, não apenas a escola, mas todo o âmbito da cultura). (...) Ora, as teorias crítico reprodutivistas são elaboradas tendo presente o fracasso do movimento de maio de 68. Buscam, pois, pôr em evidência a impossibilidade de fazer uma revolução social pela revolução cultural. No fundo, os reprodutivistas raciocinam mais ou menos nos seguintes termos: tal movimento fracassou e nem podia ser diferente. Com efeito, a cultura (e, em seu bôjo, a educação) é um fenômeno superestrutural; integra pois, a instância ideológica, sendo assim determinado pela base material. Portanto, não tem o poder de alterar a base material"*(Saviani, 1991:70 e 71).

À visão dissociada da educação e sociedade seguiam-se as teorias que percebiam a educação como dependente da estrutura social, daí o entendimento de seu papel reprodutor das desigualdades da sociedade de classes. Incluem-se na chamada concepção crítico-reprodutivista, as visões teóricas que problematizam a instituição escolar enquanto mecanismo social de perpetuação dos valores e relações de classe; tem em comum, a preocupação em evidenciar o papel da escola na reprodução da sociedade de classes e no reforço do modo de produção capitalista.

---

Seja enquanto violência simbólica, pela imposição da cultura dos grupos ou classes dominantes (Bourdieu e Passeron, 1975); seja enquanto aparelho ideológico do Estado, através do qual é inculcada a ideologia da classe dominante (Althusser, 1969), ou enquanto aparelho ideológico a serviço da burguesia, como mecanismo de reforço da própria relação capitalista, (Baudelot e Establet, 1971; Poulantzas, 1973), para citar as teorias de maior repercussão, a educação, em todas elas, tem como função a reprodução das relações de classe.

Nesta perspectiva, as teorias crítico-reprodutivistas desempenharam importante papel ao ter em conta os determinantes sociais da educação contrapondo-se à pedagogia tecnicista ou mesmo escolanovista que conferiam à educação o poder de determinar as relações sociais. Com os reprodutivistas, a potencialidade transformadora da educação com relação às desigualdades sociais, deslocou-se para uma potencialidade conservadora; o sistema educacional que no paradigma liberal garantia a mudança social, passa a ser garantia de reprodução da ordem social (Tedesco, 1985).

No entanto, o determinismo social e econômico presente nessas teorias, daria centralidade à compreensão da necessidade da escola na sociedade capitalista, e do seu mecanismo de funcionamento, ou seja, às próprias limitações do sistema educacional; por isso mesmo, as teorias reprodutivistas não apresentavam proposta pedagógica voltada para o interesse da grande maioria da população escolar da rede pública, ou se propunham às questões de melhoria de seu desempenho. O desempenho escolar, em realidade, é entendido como funcional ao sistema educacional; este, desigual como a sociedade, caracteriza-se, portanto, pela sua natureza seletiva.

O caráter mecanicista destas teorias que não levavam em conta, portanto, o aspecto dinâmico e contraditório da sociedade capitalista e, assim, também presente na escola, induz às críticas e ao avanço teórico, sob a concepção histórico-crítica, a quinta tendência na história da educação brasileira, conforme a formulação de Saviani (1991).

A conceituação da educação como mecanismo de dominação e reprodução das relações capitalistas se ampliaria, a partir da contribuição de Gramsci, para a formulação de uma teoria dialética da educação. A possibilidade de superação do caráter reprodutivo da educação seria percebida através da dupla função (dialética) atribuída às instituições da sociedade civil e, portanto, também da escola, ou seja, de manter as estruturas capitalistas mas, também, de corrompê-las; da força política que o conhecimento veiculado pela escola possibilita à classe subalterna (contra ideologia, ou pedagogia do oprimido) deriva o conceito emancipatório da educação.

A questão educacional é entendida a partir dos condicionantes sociais, ou seja, a educação sofre a determinação da sociedade, porém interfere nessa realidade e, nesse sentido, tem a possibilidade de uma atuação transformadora.

Diz Saviani: *"Esse é o sentido básico da expressão Pedagogia Histórico-Crítica. Seus pressupostos, portanto, são os da concepção dialética da história. Isso envolve a possibilidade de se compreender a educação escolar tal como ela se manifesta no presente, mas entendida essa manifestação presente como resultado de um longo processo de transformação histórica"*(Saviani, 1991:96).

É este entendimento que se firmaria na década de 80, influenciando as propostas educacionais da transição democrática. Ao nível da realidade social convém, então, apreender como o mesmo se efetivaria.

O contexto de restrição orçamentária dos anos 80 redirecionaria nas políticas sociais o princípio da equidade para o atendimento prioritário<sup>(35)</sup> aos segmentos mais frágeis da população (Draibe, 1989:8). Na educação, dado o caráter universal do ensino fundamental, esse redirecionamento seria traduzido pela atenção predominante às populações de baixa renda, que as políticas educacionais deveriam incorporar, conforme apontado no III PSEC (já comentado no item anterior, neste mesmo capítulo).

O papel equalizador da escola assumia, então, uma versão moderna com o sentido compensatório associado à superação das carências socioeconômicas e culturais das crianças de baixa renda, através de programas de nivelamento das pré condições de aprendizagem. Ao centrar as causas do fracasso escolar nos fatores externos à escola, conforme comentado logo atrás, as políticas governamentais colocariam a educação como parceira no esforço para a redução das desigualdades sociais (III PSEC, 1980:14). Ampliava-se, por essa via, as responsabilidades da escola para a compensação de carências

---

35 Assiste-se, de fato, nas políticas sociais a uma tendência à "restrição" do atendimento, no sentido de limitar a abrangência da atuação pública, priorizando as populações de baixa renda, e nestas, identificando a chamada população carente. Mas, tal restrição não se limita apenas às faixas de atendimento, como também, o processo de ajuste entre necessidades e recursos, conduz à insistente busca de alternativas, que se expressam nas propostas definidas pelos mínimos sociais. A variedade de programas alternativos que se abre com a crise no início dos anos 80, respalda-se tanto na reformulação de critérios técnicos, como no envolvimento da população beneficiária. Para exemplificar com programas de uma das áreas mais polêmicas no quadro de carências sociais do país, lembre-se que as habitações populares chamadas "econômicas" pelos sistemas oficiais, dimensionadas em 70m<sup>2</sup>, tiveram essa dimensão reduzida para propostas de 36 a 41m<sup>2</sup>, e mesmo, 20m<sup>2</sup> nos embriões da COHAB. Estas propostas abriram modalidades de oferta na área da habitação popular, que vão desde casas e apartamentos, a lotes urbanizados ou lotes com material de construção, estimulando a construção de moradias pela auto-construção, auto-ajuda e mutirões. No entanto, colocam-se como programas de resultados discutíveis quando avaliados seja pela escala da oferta possível e sobrecarga à jornada de trabalho diária dos beneficiários, seja, até mesmo, quanto a objetivos explicitados, em paralelo, de organização social ou comunitária; neste caso, ao que parece, trata-se mais de agrupar os beneficiários em torno da luta pela casa própria do que organizá-los para as relações de vizinhança e de convivência social posterior. Também políticas de emprego chegaram a incorporar proposta na mesma linha, sob a forma de apoio ao setor informal, como foi o caso do "Programa Feito em Casa" desencadeado pela Prefeitura de São Paulo em 1983; as experiências comunitárias para a criação de emprego, além de não conseguirem repercussão nos índices de pobreza, incluem-se dentre as demais, de rápida desmobilização, revelando a fragilidade das políticas estritamente assistencialistas.

---



de saúde, nutrição, deficiências cognitivas, motoras, linguísticas e, ainda, problemas de ordem emocional, evidentemente, com a consequente pulverização de recursos já escassos. Também daí, derivaria a valorização (aliás, em toda a América Latina) da pré-escola enquanto fase preparatória da criança para enfrentar o processo de alfabetização no ensino fundamental; enquanto estratégia para a diminuição do fracasso escolar nos anos iniciais da escolarização onde desde o primeiro ano a criança já era submetida a avaliação formal, ou seja, aprovação ou retenção, transferia-se, dessa forma, para o nível pré-escolar a tarefa pedagógica do processo inicial da aprendizagem formal.

Explicitando mais, a educação enquanto Política Social no sentido compensatório que adquire tipicidade na década de 80, tenta combinar a função substitutiva àquelas antes próprias de outras instituições sociais que não a escola, com a função equalizadora que oficialmente lhe imprime o III PSEC - Plano Setorial de Educação e Cultura - 1980/1985.

A escola coloca-se enquanto instituição compensatória, sobretudo, pela perda de funções da família na socialização das crianças, em especial, com a crescente participação feminina no mercado de trabalho mas, também, pela limitada interação familiar restrita ao tempo livre que a própria crise reduz, e as crescentes distâncias entre moradia e trabalho. As creches e escolas de tempo integral são exemplos nessa direção. Mas, ao se retrair o grupo familiar, a escola é também chamada a assumir campos variados de discussão, antes próprios da convivência familiar (política, religião, esportes, etc), incorporando uma função adicional (substitutiva) qual seja, a da transmissão da qualificação para os papéis sociais próprios da sociedade industrial ou, em outras palavras, do conhecimento necessário às exigências de comportamento da sociedade moderna. Offe (1990:46) lembra que tal função adicional tem reflexos nos currículos escolares, provocando uma abrangência dos mesmos extensiva à questões como saúde, sexualidade, direitos, tráfego, drogas, ecologia, incluindo-se, recentemente, em São Paulo, também a educação tributária. Estas questões comporiam lacunas do componente curricular da educação geral, ao mesmo tempo que visam fortalecer os controles sociais sobre "comportamentos desviantes" e, mesmo, criar prontidão face o consumo. Diz o autor: *"Quanto mais educado o consumidor, mais vorazes são seus apetites"* (Offe, 1990:46).

Assim, da ótica da Política Social, a função ampliada da escola para além do papel social que lhe é inerente, ou seja, a transmissão do conhecimento sistematizado, pode ser apreendida através da sua dupla feição : a assistencialista, ao recuperar o sentido equalizador da escola redentora, e a substitutiva, ao incorporar problemas estruturais da sociedade industrial. Este é o aspecto específico da política educacional dos anos 80 que se quer, aqui, ressaltar.

---

Em realidade, a formalização pela escola de tarefas substitutivas acabaria por gerar consequências contraditórias (ou efeitos perversos, conforme Boudon, 1979), em especial, na rede pública de ensino, onde a duração da jornada escolar já tão comprimida face a pressão da demanda, não comporta a pulverização de disciplinas, ou da temática curricular, concorrendo para o rebaixamento do nível de ensino das mesmas camadas populares que se quer privilegiar.

A crise da escola pública que se explicita na transição democrática resume, portanto, os resultados acumulados das políticas governamentais e educacionais.

Segundo dados do Banco Mundial para 1982, a população escolar de baixa renda (até 2 salários mínimos de renda familiar) correspondia a 58,6% dos estudantes brasileiros; esta população majoritária, no entanto, tinha participação decrescente nos diferentes níveis de ensino, ou seja, de 37% no ensino fundamental, 11,6% no ensino médio e apenas 4,5% no ensino superior. A seletividade que se tornou característica do sistema educacional, revela-se ainda mais enfática, quando se observa pela mesma fonte desses dados que, ao contrário, os estudantes de mais alta renda (mais de 10 salários mínimos de renda familiar) correspondiam a 5,8% da população escolar total; participavam, de seu lado, com 7,7% de estudantes no ensino fundamental, 23,1% no ensino médio e 46,8% no ensino superior (Germano, 1990:248).

Esse é o quadro resumo do sistema educacional que deveria ser enfrentado na transição democrática.

Da mesma forma que na década de 70, a política educacional dos anos 80 também se veria submetida à crítica, a partir das contribuições teóricas em formulação.

A década de 80 proporia, então, como se apontou, um novo entendimento da relação educação e sociedade. O ajuste se daria a partir da conceituação da relação dialética entre educação e sociedade, onde a escola sendo determinada socialmente, está sujeita à determinação do conflito de interesses que caracteriza a sociedade de classes, daí se constituir num espaço de lutas e de conflitos, e desse modo, emancipatória para as camadas populares.

Sob tal concepção, derivaria a retomada da escola formadora da cidadania, retomada cujo significado está na revalorização<sup>(36)</sup> da dimensão política do modelo tradicional da escola. Nessa direção, as contribuições dos governos estaduais da transição democrática para a

---

<sup>36</sup> Tedesco(1991) comenta que essa revalorização tem um caráter mais geral, apresentando-se tanto nos países, como o Brasil, que tentam consolidar processos democráticos, quanto naqueles mais desenvolvidos. A formação do cidadão enquanto tarefa educativa, inclui, na atualidade, uma abrangência de preocupações que reforça o componente da educação geral, dominante na história da escola brasileira.

---

---

formulação da política nacional de educação (como se apontou no item anterior) já incorporariam o modelo da escola formadora da cidadania, a partir do qual - esperava-se - resultariam as diretrizes compatíveis para a superação daquele quadro.

---

## II - A POLÍTICA EDUCACIONAL DE 1984 A 1986 PARA AS ESCOLAS ESTADUAIS DE SÃO PAULO.

### 1. ANTECEDENTES: A PROPOSTA MONTORO

Ao reunir partidários interessados em colaborar na sua candidatura, o então, Senador Franco Montoro, já insistia no tripé - participação, descentralização e geração de empregos - que sustentaria, depois, a proposta de seu governo cujo início se daria, em São Paulo, em março de 1983.

O princípio da participação colocava-se como o pilar mais forte, fundamentando-se na reflexão sobre os anos de autoritarismo marcados pela centralização das decisões e, portanto, pela ausência de participação. Em várias ocasiões e textos, Montoro cita o artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)<sup>(37)</sup>, bem como, em artigos e discursos anteriores ao período de governo, Montoro já insistia na participação enquanto direito social, lembrando as várias experiências em curso na América Latina e Europa que, com modalidades variadas, vinham atendendo a necessidade de participação das sociedades (Montoro, 69).<sup>(38)</sup>

A descentralização, enquanto forma administrativa de organização do Estado, decorrente da participação, apoiava-se na crença de que os problemas atacados localmente, com a efetiva participação da comunidade teriam soluções mais adequadas, daí o avanço da municipalização, dando força e formato à descentralização.

A geração de empregos era, sem dúvida, a perna mais fraca do tripé. No momento de crise econômica e social que vivia o país no início da década de 80, a situação das finanças estaduais agravava-se com a queda do ICM pela retração da atividade econômica limitando as alternativas de gasto do Estado.

---

<sup>37</sup> *Todo homem tem direito de tomar parte no Governo de seu país, diretamente, ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. A vontade do povo será a base da autoridade do Governo*" (Montoro, 72:19; Montoro, 78:25; Montoro, 82:31).

<sup>38</sup> A idéia da participação foi, de fato, significativa nos anos 80 perpassando discussões importantes do período no Brasil, sendo certamente incorporada à Constituição de 1988. Lembre-se, por exemplo, o reconhecimento da iniciativa popular, além do plebiscito e do referendo, no exercício da soberania popular (artigo 14, cap.IV, título II - Dos Direitos Políticos, do título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, pag. 14); a abertura à iniciativa popular do direito de apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados (art.61, parágrafo 2, sub-seção III - Das Leis, da Seção VII - Do Processo Legislativo, do Cap. I do Poder Legislativo, do Título IV - Da Organização dos Poderes, pag. 44), e ainda, sem pretender esgotar os exemplos, a democratização e descentralização da gestão administrativa da seguridade social, através da participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (art.194, parágrafo único - Disposições Gerais do Capítulo II - Da Seguridade Social do Título VIII - Da Ordem Social, pag. 101.).

---

Dessa forma, é em torno, sobretudo, da participação e da descentralização que se consolidam as propostas dos vários grupos de trabalho que contribuíram na elaboração da Proposta Montoro divulgada em junho de 1982, enquanto programa de partido para o Governo Democrático de São Paulo; apresentava-se com três diretrizes básicas que seriam, portanto, incorporadas pelas várias áreas da atuação pública:

- a) a democratização da gestão e das decisões do Governo Estadual, através dos dois princípios que marcariam o período administrativo: a descentralização do processo decisório e a participação popular;
- b) a moralização e a austeridade na aplicação dos recursos públicos, como forma de recuperar a dignidade do poder público, o que viria a se marcar pela "transparência das ações de governo";
- c) a prioridade do atendimento das necessidades básicas da população que, enfatizando a melhor utilização dos equipamentos sociais existentes e a elevação da qualidade dos serviços públicos, marcaria o slogan do "Governo das pequenas obras".

Elaborada por reconhecidos técnicos com atuação partidária no PMDB, a Proposta Montoro<sup>(39)</sup> apontava como crítica a situação educacional do Estado de São Paulo, resumindo-a nos seguintes pontos: baixa qualidade do ensino; elevadas taxas de evasão escolar; insuficiente remuneração e péssimas condições de trabalho dos professores; falta de programas adequados de aperfeiçoamento e reciclagem do magistério; instalações mal aproveitadas; inexistência de atuação educacional harmônica entre a escola e a comunidade; ensino profissionalizante restrito e carente de funcionalidade" (PMDB, 1982:11).

O diagnóstico da educação em São Paulo, sem se diferenciar da situação geral do restante do país, fundamentava oito pontos que detalhavam, para a atuação na Secretaria de Educação, aquelas três diretrizes básicas da Proposta Montoro:

- a) agilização da máquina administrativa da Secretaria de Educação do Estado no sentido de maior eficiência na utilização dos recursos e melhoria da qualidade dos docentes e do ensino em geral. Para tanto, os caminhos apontados eram: promover a descentralização de funções com atribuições às Divisões Regionais de Ensino de responsabilidades tais como a elaboração do orçamento anual, a administração de recursos materiais e financeiros, a atualização de recursos humanos e, o estabelecimento de diretrizes

---

<sup>39</sup> A Comissão de Educação do PMDB, e o grupo de trabalho da Madre Teodora, prepararam cinco propostas para a educação, sendo que integra a Proposta Montoro aqui referida, aquela de número 4 na ordem cronológica, ou Educação Básica; o último documento "A Política Educacional no Estado de São Paulo" dezembro de 1982, foi elaborado quando Montoro já estava eleito. Para a análise de cada uma das propostas, ver Pedrosa, 1991.

---

---

educacionais e, ainda, imprimir aos órgãos centrais da Secretaria um caráter normativo e de apoio logístico, considerado sua verdadeira função;

- b) municipalização gradual do ensino, pré-escolar e fundamental através de Planos conjuntos entre Estado e Prefeituras;
  - c) participação da Comunidade no funcionamento do sistema educacional, com estímulo por parte da Secretaria (e portanto do Governo) à formação dos Conselhos Municipais de Educação. Entendia-se que, dessa forma, a população poderia conhecer os problemas, cobrar deficiências e fiscalizar, e participar das soluções às questões como falta de professores, ausência de diretores e funcionários, falta de merenda e material, precariedade do prédio escolar e, até mesmo, das taxas de reprovação e evasão escolar.
  - d) reestruturação da Companhia de Construções Escolares (CONESP) por se reconhecer seu processo oneroso de construção, além de servir como "instrumento de manipulações eleitorais". Aqui, impunha-se como diretriz, a moralização do serviço, a redução dos custos da construção, e a restrição das atribuições da CONESP à funções normativas, de fiscalização e apoio logístico a um sistema descentralizado onde as prefeituras assumiriam com os Conselhos Municipais de Educação, todo o processo da construção escolar, desde o projeto até a obra.
  - e) descentralização através da municipalização da merenda escolar para diminuição dos custos e melhor adequação do serviço alimentar nas escolas.
  - f) descentralização/regionalização dos concursos para o magistério para preservar o vínculo do professor com a comunidade local, e evitar as transferências dos profissionais do ensino.
  - g) revalorização do professor, mediante política de recomposição gradual dos salários, de maior participação dos professores na recuperação da dignidade da escola pública, de maior equilíbrio da carga horária de trabalho entre horas-aula e horas-atividade, de concentração do trabalho dos professores em menor número de estabelecimentos de ensino, de condições para que os professores, dados seus baixos-salários, não se obriguem a lecionar disciplinas diversas daquelas para as quais são mais habilitados e, ainda, mediante restrições aos numerosos pedidos de empréstimos de funcionários (os chamados comissionamentos) por motivo político-clientelístico.
  - h) ampliação da capacidade de atendimento do sistema educacional, desburocratização das exigências de matrículas e transferências, e criação de condições para permanência dos alunos de baixa renda, cuidando da adequação didática e pedagógica dos currículos às condições de aprendizagem dos alunos, especialmente no período de alfabetização e, ainda, flexibilizando as exigências quanto às taxas de APM (Associação de Pais e
-

---

Mestres), uniformes, além do fornecimento de alimentação, assistência à saúde, material escolar gratuito, prolongamento do horário das aulas nas séries iniciais e, períodos escolares compatíveis com a situação do aluno trabalhador.

Incorporando, portanto, as diretrizes mais gerais do Proposta Montoro, esses oito pontos específicos direcionavam a política educacional do período para ações administrativas, sem explicitar o modelo de escola formadora da cidadania que se pretendia consolidar. De fato, o caráter resumido do documento, quanto a forma de apresentação das propostas de todas as áreas de atuação do governo, talvez não comportasse a argumentação em torno da conceituação do papel da educação ou do entendimento de sua relação com a sociedade, presente nos debates da década. No entanto, além dos ingredientes da cultura geral, humanística que predominam no sistema de ensino, não havia no cenário brasileiro ou paulista, um conteúdo curricular, claro, capaz de explicitar o que é a escola formadora da cidadania.

De toda forma, tendo por pressuposto, este modelo de escola, recuperar a dignidade da escola pública passa a ser a expressão chave que resume o entendimento da crise mais atual da educação, cuja superação assumiria três formas diversas, no Governo Montoro, conforme a leitura que cada gestão administrativa faria daquele pressuposto.

No primeiro período de gestão, (03/83 a 05/84), com o secretário Paulo de Tarso Santos, a tônica na participação parece indicar a intenção política de levar à autonomia mais ampla da escola. Não havia um programa ou projeto pronto, além do esboço da Proposta Montoro, e das contribuições de profissionais que haviam participado das comissões de educação do PMDB e que integravam, agora, o quadro dirigente da Secretaria.

A tônica na participação traduzia-se, sobretudo, na idéia do localismo, através da responsabilidade da escola na solução mais adequada de seus problemas inclusive os de âmbito pedagógico. Face a sua clientela esses problemas são facilmente detectáveis pelos agentes mais próximos, enquanto a nível dos órgãos centrais da Secretaria a intervenção é, no mínimo, mais morosa; a participação da comunidade mais próxima da escola, as APMs, outras associações e a própria Prefeitura funcionariam enquanto controle para garantir o bom funcionamento e qualidade do ensino; as soluções vindas da própria categoria do magistério teriam, sem dúvida, legitimidade para fortalecer o processo de recuperação do ensino público, ao contrário daquelas impostas "de cima para baixo" ignorando experiências e reivindicações dos setores interessados (PMDB, 1982:11).

Os grandes problemas da educação ganham, então, centralidade nos amplos debates promovidos logo no primeiro ano de governo dos quais deveria decorrer o encaminhamento para reversão das "tendências" de deterioração da qualidade do ensino apontadas por indicadores de desempenho praticamente inalterados há pelo menos três décadas. Talvez se

---

possa caracterizar esse ano como um grande momento de discussão da educação em São Paulo, quando se busca, o consenso da comunidade mais ampla dos educadores - a rede estadual de ensino e as entidades da categoria do magistério - em torno do modelo de escola a desenhar.

As discussões que marcam, portanto, este primeiro ano do governo referendavam a participação da rede estadual de ensino, tanto para identificar problemas, como para encaminhar soluções que se frutificariam enquanto propostas para a reorganização do ensino em São Paulo. O caminho a percorrer tinha início, assim, pelo envolvimento daqueles que seriam os executores diretos da reorganização que se buscava; ao privilegiar a participação enquanto princípio democrático de atuação, estava no horizonte, a autonomia da escola, que não conquistada à época, reaparece no governo Fleury, por decreto (nº 34035 de 22/10/91) no corpo do programa que instituiu a Escola-Padrão.

O Jornal Educação Democrática, os documentos<sup>(40)</sup> de orientação enviados à rede, a instituição do Forum Estadual de Educação na Secretaria são os principais instrumentos criados, então, para o exercício da participação de todos os integrantes da rede estadual de ensino.

No acompanhamento, número a número do Jornal, percebe-se a diversidade dos temas da educação, em debate, revelando a retomada no período seguinte, de 1984-86, do que foi discutido e preparado em 1983, se bem que, muitas vezes, sob orientação diversa. Afinal, a cada gestão, correspondeu uma forma de atuação.

Assim, nos 9 números publicados neste primeiro ano, são apresentados os projetos "Reestruturação Técnico-Administrativa e Pedagógica do Ensino Fundamental e Médio no Período Noturno", o Ciclo Básico, os temas da municipalização do ensino, em especial, da pré-escola e, a questão da descentralização da manutenção dos prédios escolares via APM<sup>(41)</sup> - Associação de Pais e Mestres, o Programa de Municipalização da Merenda Escolar<sup>(42)</sup>, a preocupação com o Ensino Técnico, a programação prevista para o Forum Estadual de Educação e, ainda a formação de uma comissão para dar início aos estudos para reformulação do Estatuto do Magistério.

Esta primeira forma de equacionar a questão da recuperação da escola pública não assumiu, de pronto, como ponto de partida para atuação na Secretaria, aqueles oito pontos

---

<sup>40</sup> Documentos nºs 1, 2 e 3 referem-se, respectivamente, a "Reorientação das Atividades da Secretaria de Educação", "Retorno ao Documento nº 1" e "Ciclo Básico".

<sup>41</sup> A iniciativa datava de 1976 e obrigava as APMs a convênios com a CONESP-Companhia de Construções Escolares de São Paulo -, para os repasses de recursos.

<sup>42</sup> Lei nº 4021, que só seria assinada pelo Governador em 22/05/84, divulgada no número 10 do jornal Educação Democrática, quando já havia tomado posse o segundo Secretário da Educação do Governo Montoro.

---



apresentados na Proposta Montoro. Também não havia uma política educacional já definida para ser implantada, conforme aponta Pedroso (1991) que analisa, em sua dissertação de mestrado, exatamente esse período do Governo Montoro na Secretaria de Educação. A retomada do amplo temário de discussão criava, sem dúvida, a oportunidade do aprofundamento e, mesmo, da revisão da problemática educacional corresponsabilizando os educadores na tarefa da execução de uma política educacional em elaboração, portanto, através da participação efetiva dos próprios professores (Pedroso, 1991). Assim formulada, a política educacional resultante, viabilizaria diferentes entendimentos teóricos e interesses partidários e, já nasceria legitimada.

Tal forma de atuação governamental, subordinada às decisões que vão resultando do processo participativo, envolve uma visão fragmentada do modelo de escola a ser "recuperado" refletindo, por esse aspecto, uma concepção de política educacional, de caráter parcial; explicitando mais, tendo por enunciado o ponto de chegada, ou seja, a autonomia da escola - característica eleita como privilegiada daquele modelo - o processo participativo promove os ajustes dos vários componentes (ou temas) tornando perceptível, somente a posteriori, a política educacional resultante.

No segundo período (05/84 a 05/86), com o secretário Paulo Renato Costa Souza, o modelo da escola formadora da cidadania encontraria condições para se explicitar: afinal, muito do seu conteúdo já havia sido discutido. Este é o ponto central na reformulação da política educacional, desses dois anos, que também não estava definida ou planejada, a priori, nem apresentava nenhum projeto ou programa novo. Como se verá nos capítulos subsequentes, este período viria a marcar-se por uma continuidade das ações de consenso entre os educadores da rede pública e, pela retomada daqueles oito pontos da Proposta Montoro, enquanto diretrizes de trabalho.

A questão da recuperação da escola pública é equacionada, portanto, pelo ponto de partida, ou seja, pela conceituação do modelo de escola a consolidar, do qual decorre o conjunto de ações que compõem a política educacional. O que caracteriza esta segunda gestão, diferenciando-a das demais é, então, a conceituação de caráter global da política educacional posta em prática, articulando as dimensões pedagógica, administrativa e política da problemática educacional.

Esta forma de atuação, partindo do pressuposto do consenso (prévio) em torno do modelo da escola formadora da cidadania, tem uma pauta prioritária de ações daí derivadas sem espaço para maior relevância a determinados componentes, sob pena de parcializar os resultados do conjunto ou, relativizar aspectos da formação do futuro cidadão.

No terceiro período, com o Secretário José Aristodemo Pinotti, a escola pública assume, claramente, a feição assistencialista com o PROFIC-Programa de Formação Integral da

Criança; formulado por educadores da Faculdade de Educação da UNICAMP, já vinha pronto para ser implantado, até porque a gestão tinha prazo fechado pela mudança do governo que se daria em 15/03/87.

Sob a perspectiva da educação compensatória, tal programa parece recuperar os fundamentos liberais que sustentaram a "escola redentora", combinando-os com princípios da prática política traduzidos enquanto "municipalização".

Lembre-se (Cap. I) que a concepção liberal entende a relação educação-sociedade, de forma que à educação cabe promover a igualdade de oportunidades, visão que concede ampla autonomia à escola desconsiderando, no entanto, a real importância dos determinantes sócio-econômicos. Em nome da igualdade de oportunidades justifica-se, então, a ampliação do papel da escola pública para o atendimento "suplementar" e assistencial do alunado mais desfavorecido sócio-econômica e culturalmente, através da assistência médica-odontológica, psicológica, nutricional, etc. As atividades assistenciais dentro da escola passam a assumir grande importância na redução da defasagem em relação ao alunado de camadas sociais mais favorecidas.

Quanto à prática da atuação, já ao final do governo Montoro, quando o PROFIC desenha o modelo da escola pública assistencial, os princípios da participação e descentralização caminhavam para o entendimento da "municipalização". O debate sobre a municipalização do ensino vinha, na realidade, apontando para a combinação de conceitos que pouco se diferenciavam na prática: democratização, participação, descentralização e municipalização.

No caso do PROFIC, sob o respaldo da "municipalizaçãp", foi feita em 1986, ano inicial do Programa, a descentralização de recursos para as prefeituras num total de 122 convênios em 1986 e, de 1047 docentes da rede estadual postos à disposição dessas prefeituras.

O prazo limite de 10 meses para este terceiro período, talvez tenha sido o fator determinante para a implantação do PROFIC sob uma conceituação particular ou restrita dos princípios da Proposta Montoro. A municipalização que se processa, reduz-se à transferência da responsabilidade administrativo-financeira do programa às prefeituras resumindo, assim, a participação e descentralização como princípios democráticos na forma de atuar. Não havia tempo para discussões mais amplas, quanto ao envolvimento, seja do magistério estadual, seja das comunidades mais próximas ou da sociedade civil. O modelo da escola pública assistencial, severamente criticado<sup>(43)</sup> como forma de atendimento escolar à população de baixa renda, seria operacionalizado através das prefeituras e, não passaria por discussões prévias quanto ao seu conteúdo curricular ou formas sociais de controle do

---

<sup>43</sup> A crítica ao PROFIC, dentro do debate sobre os projetos de escola pública de tempo integral pode ser vista em Paro (e outros), 1988 e Ferreti (e outros), 1991.

---

---

uso dos recursos, elementos que, afinal de contas, constituem parte importante do conceito de municipalização.

Esta terceira forma de equacionar a questão da recuperação da escola pública reflete, também, uma concepção de política educacional de caráter parcial, diversa, no entanto, daquela da primeira gestão.

A rigor, distancia-se dos debates da década, em torno do papel formador da cidadania que a escola pública deveria assumir, limitando-se a um programa. Através do PROFIC assume, em realidade, o estigma da escola para pobres, entendendo que a estes, a escola pública deve ser assistencial e oferecer ou apontar os caminhos da profissionalização mesmo que precoce.

---

## 2. O PERÍODO 1984-1986: AS DIRETRIZES DE AÇÃO

A linha de atuação do período 1984-86 já está traçada no discurso do secretário por ocasião da sua posse no cargo. Esse discurso é um documento importante da gestão que se analisa, não apenas, por reafirmar os compromissos partidários da proposta educacional formulada para o Governo Montoro mas, também, por antecipar as diretrizes de ação que no decorrer da prática e do cotidiano da administração, vão concretizando o projeto de melhoria da escola pública.

Reconhece o momento de crise da educação do Estado de São Paulo e, da Secretaria, em três dimensões específicas: a política, a administrativa e a do ensino.

A dimensão política centra-se nas questões funcionais do magistério, entendidas enquanto problemas emergenciais; a dimensão administrativa é entendida enquanto conflito entre a necessidade da descentralização e democratização da estrutura do ensino, e a resistência ao avanço de práticas de controle e modernização da máquina administrativa/burocrática da Secretaria; e a dimensão pedagógica ou do ensino propriamente dito, é colocada num longo caminho a percorrer para a solução, muitas vezes, de lenta maturação de problemas como falta de escolas, elevado grau de evasão e reprovação e ineficácia geral do sistema educacional, sobretudo do ensino fundamental.

Estão, assim, identificados, nesse documento, os problemas da educação e da Secretaria a serem enfrentados.

Define a gestão que se inicia através de um "estilo colegiado" que inclui o partido, os técnicos que elaboraram a proposta do governo Montoro para a educação e as entidades representativas da área.

Dessa forma, o momento de crise seria enfrentado com a adoção imediata de três ordens de medidas emergenciais: superar a crise política deflagrada pela última greve do magistério; acelerar o processo de modernização e racionalização da máquina administrativa da Secretaria, passo inicial para a descentralização e municipalização do ensino; e manter o funcionamento do sistema escolar em condições razoáveis face os obstáculos dados pelas deficiências tanto materiais, como de recursos humanos, tais como necessidade de capacitação e aperfeiçoamento, controle de ausentismo e, excesso de docentes prestando serviços fora da rede estadual ( os comissionamentos).

Vencida a etapa mais crítica da crise, seriam equacionadas as ações de caráter mais permanentes do Governo Montoro na área da educação centradas nos seguintes pontos básicos:

- a) aprofundamento do processo de descentralização da Secretaria da Educação e democratização da escola ampliando, entre outras, as medidas já iniciadas na gestão anterior, quanto a construções escolares e merenda.
- b) municipalização do ensino a ser enfrentada, gradualmente, considerando o necessário reforço político e tributário dos municípios; a Secretaria da Educação deveria assumir um caráter mais normativo e orientador, delegando a execução e as decisões operacionais para os níveis descentralizados.
- c) preparação do futuro da educação no Estado no longo prazo, através da utilização de novas tecnologias com vistas a aumentar a eficiência no ensino, referindo-se à introdução da informática na Secretaria.

O discurso anuncia, por fim, a união de esforços entre Educação e Saúde para um atendimento integrado à população escolar equacionando, por essa via, o componente assistencialista da política social na educação.

Estão, nesses pontos, explicitados os contornos da atuação política e administrativa que dariam sustentação ao projeto educacional que buscava recuperar a dignidade da escola pública, sintetizado no modelo da escola formadora da cidadania.

Sem dúvida, a dimensão política ganharia sua maior expressão na prática, com a elaboração de um novo Estatuto do Magistério; a dimensão administrativa seria tratada de dois ângulos: pela descentralização das ações extracurriculares, ponto forte da gestão, e pela intenção de reestruturação administrativa da Secretaria que não é implantada mas, representaria a modernização da máquina; e a dimensão pedagógica mereceria tratamento pelas várias frentes que comporiam o conjunto dos programas direcionados à recuperação da qualidade do ensino público.

A citação a seguir, extraída de uma conferência realizada pelo secretário em 1985, ou seja, já durante a gestão, ilustra o entendimento de caráter global que marcaria a política educacional do período:

*"Não estamos preocupados com projetos de impacto, nem com projetos que tenham retorno imediato, nem com projetos especiais. Estamos preocupados com a recuperação da nossa rede, ou seja, com a escola pública no seu conjunto. Portanto, temos que atuar de forma abrangente, em todas as frentes". (Souza, 1985:7).*

Tendo como referência mais geral esta atuação de caráter global, as mesmas três dimensões - política, administrativa e do ensino propriamente dito - utilizadas na compreensão da crise da educação nos meados de 1984 podem servir, agora, para qualificar uma determinada forma de atuação verificada entre 1984-1986 na Secretaria de Educação do Estado de São

Paulo, ou seja, para buscar a especificidade deste período do Governo Montoro na área da educação.

A dimensão política teria como eixo a participação; nesse sentido, o "estilo colegiado" de gestão da secretaria apontava, desde logo, para um entendimento da participação que, na prática, deveria incorporar os conflitos em cena, direcionando-os para um consenso possível.

Pedroso (1991:386), ao criticar a forma que o princípio da participação assume na gestão de 1984-86 contraposta àquela de 1983-84, aponta para uma situação paradoxal. A atuação dos professores, através de suas entidades de classe, segundo a autora, impediu-os de participar diretamente das decisões, o que teria acontecido na gestão anterior, através do Fórum de Educação e das discussões do Documento 01-SE/83<sup>(44)</sup>; no entanto, deveriam, agora, no período 1984-86, promover a participação dos alunos e pais, ou seja, "abrir as escolas à comunidade", através dos Conselhos de Escola.

Não que o processo de participação que marcou a gestão anterior estivesse esgotado, mas o que Pedroso aponta como paradoxal, na realidade, corrobora a identificação da forma de participação por representação (e consenso) que marcaria, de fato, a gestão de 84-86.

O Fórum de Educação, centro dos debates do período anterior, é desativado, encerrando uma certa forma de participação, aquela do debate mais amplo e, portanto, processo mais moroso na sua aplicação prática. Em contrapartida, é ativado o CPE - Conselho de Planejamento Educacional (instituído pelo Decreto nº 7510/76) onde se pretende garantir a coerência de todas as ações e a democratização no processo de decisões, já que nesse Conselho estavam presentes os dirigentes dos órgãos centrais da Secretaria com representatividade político-partidária e corporativa.

A composição dos quadros dirigentes da secretaria reflete tanto a articulação política a partir das indicações partidárias, inclusive com a permanência da grande maioria de dirigentes e assessores herdados da gestão anterior, de Paulo de Tarso, quanto a aplicação de critérios de racionalidade (técnico-administrativa), já que o andamento e agilização da máquina burocrática dependem, em grande parte, da sua vivência e experiência interna. Estava assim, também aqui, assegurada a representatividade partidário-corporativa pressuposto do consenso e da participação.

Os cargos de direção da Secretaria, mesmo os de diretores regionais e delegados de ensino, que são do quadro de carreira, passam, de fato, por indicação política, sobretudo dos deputados; essa forma de nomeação, evidentemente, sempre foi criticada como sendo

---

44 Documento de "Reorientação das Atividades da Secretaria de Educação".

---

loteamento político da Secretaria, onde a competência técnica não se coloca, portanto, como critério prioritário para o exercício do cargo.

É interessante, então, perceber esta forma de nomeação dos cargos de dirigentes, por indicação, da ótica de dois deputados com estreita atuação na área da educação, eleitos pelo partido do governo à época (PMDB).

O deputado estadual Mauro Bragatto<sup>(45)</sup> entende que os cargos de confiança devem ser preenchidos por membros competentes indicados pelo partido que ganhou a eleição, como forma de garantir a execução da política partidária. Refere-se à questão da seguinte forma:

*"Os cargos de Delegado de Ensino, por serem de confiança, são do partido que ganha a eleição (...). O governo deve pôr gente para executar a sua política, mas, por outro lado, o indicado pode não corresponder, e o político (que o indicou) nessa história, sai sempre perdendo. O medo é que não intervindo, o corporativismo da categoria se amplie mais ainda". (Bragatto, 1990)*

O deputado Fernando Leça tem os seguintes cometários para a mesma questão:

*"(...) a nomeação de delegados, diretores, já tinha sido conduzida pelo secretário anterior, pelo Paulo de Tarso, através de indicações políticas; mas os políticos que tinham realmente um compromisso com o processo democrático procuraram ouvir as bases, saber qual era a tendência, qual era a preferência dos educadores. Então se promoveu um processo, de ampla consulta, e essas indicações foram feitas observando um consenso entre o pessoal da rede, entre diretores, supervisores, professores, de modo que elas tinham uma certa legitimidade. E o Paulo Renato, quase não mexeu nisso e, inclusive, nos órgãos centrais ele fez poucas mudanças. Ele estabeleceu desde logo um crédito em relação à equipe que ele tinha na secretaria, procurou estimular essas pessoas a darem cada uma a contribuição que podia dar". (Leça, 1990)*

A dimensão política centrada, portanto, no conceito da participação enquanto representatividade dos conflitos encontraria, na prática, combinações que permitiriam agilidade administrativa na direção do projeto educacional.

A dimensão administrativa, tendo como eixo a descentralização ganharia grande evidência dentre as características da gestão; na prática administrativa, aos princípios da descentralização e participação imediatamente acionados, acrescenta-se um princípio novo ou pouco usual na educação ( ou até nas políticas governamentais de maneira geral): o "princípio da continuidade" das ações, programas e projetos já desencadeados,

---

<sup>45</sup> Os Deputados Fernando Leça e Mauro Bragatto, gentilmente, concederam entrevista para este trabalho, em março/90, cujas transcrições, aqui apresentadas, foram por mim editadas e, portanto, da minha inteira responsabilidade.

---

---

anteriormente, com consenso entre os educadores com experiência na condução das políticas educacionais.

Este é um traço importante que marca administrativamente a gestão que então se inicia em meados de 1984.

A continuidade dos programas formulados em gestões anteriores tem sido prática pouco comum na educação; ao contrário, programas específicos têm marcado cada administração: foi o caso do PROFIC-Programa de Formação Integral da Criança, lançado pelo último secretário de educação do Governo Montoro, José Aristodemo Pinotti (1986); do SOS Educação e dos CEFAM-Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério, implantados pelo primeiro Secretário do Governo Quéricia, Chopin Tavares de Lima (1987/88); da Municipalização do Ensino, do Secretário Wagner Rossi; do Programa Escola-Empresa do Secretário Carlos Estevão Martins no final do Governo Quéricia; e, do Projeto da Escola-Padrão do secretário Fernando Moraes no Governo Fleury.

Exceção aos CEFAMs, tais programas caracterizam rápidas gestões e, portanto, com curta duração, geram descrédito e expectativa em toda a rede estadual da educação, de pronta desmobilização ou interrupção de ações educativas, diante de mudanças constantes de secretário. O esmorecimento de alguns programas, mais que sua interrupção imediata, deve-se muitas vezes à própria postura da burocracia que a cada mudança de dirigente permanece no aguardo de novas instruções para prosseguimento.

Evidentemente que a descontinuidade nas ações educativas, dentro de uma máquina administrativa tão grande, tem servido para agravar a crise da escola pública. Afinal, programas característicos de cada secretário, com vontade política própria, traduzem-se em ações de intervenção concretas, com custos e reflexos no desempenho do sistema (Fundap, 1989). Vistos de outro ângulo, tais programas exigem, na maior parte das vezes, alterações no orçamento da pasta, deslocando recursos de outros programas em andamento, o que significa no mínimo, imprimir-lhes um ritmo mais lento, em favor da prioridade do momento.

Desses programas, desmobilizados ao longo das gestões administrativas, vão se acumulando pequenas ações esparsas que, uma vez orçadas, permanecem em andamento pelas escolas, provocando, com isso, uma razoável diversidade de perfis nos currículos das unidades escolares da rede estadual; acompanham essas ações, também, alguns benefícios salariais (como gratificações que, após alguns anos, são incorporadas aos salários) do pessoal alocado nas mesmas o que, portanto, influencia a continuidade dessas ações.

O entendimento de que o período de maturação dos projetos educacionais não corresponde necessariamente àquele da oportunidade política da mudança de cada gestão administrativa, permitiu, no período que se analisa, a implantação de programas de grande alcance, de

---



difícil desmobilização como, por exemplo, o Ciclo Básico. Por outro lado, no entanto, é bem verdade que projetos dessa natureza, com consenso entre os educadores e profissionais da rede, tornando-se de difícil desmobilização, amarram a programação de outras gestões administrativas subsequentes. No caso das construções escolares, o plano de obras deixado em andamento, ao prolongar-se na sua execução além da gestão em que é formulado, evidentemente, tem sempre um custo político, quer na sua manutenção - que descaracteriza a administração vigente - quer na sua desmobilização - que implica romper compromissos assumidos com prefeitos. A Secretaria de Educação, tanto pela sua dimensão em termos de número de funcionários, quanto pela abrangência sobre a população, dos serviços prestados é, de fato, importante para quem tem ambições políticas, daí a preocupação dos dirigentes em deixar uma "marca política" através de projetos específicos.

Mas, esse traço de continuidade que, reflete a preocupação com resultados de impacto, medidas conjunturais e de curto prazo na educação significou, também, evitar os "modismos" e concentrar as ações em torno dos objetivos estabelecidos.

Outro traço marcante do período é a visão de conjunto das tarefas da educação, refletida na citação pouco atrás. É esta visão de conjunto que direciona os programas - tanto pedagógicos quanto as medidas administrativas de apoio - para a ampliação de vagas somada à qualidade de ensino. Assim, esta visão de conjunto não implicaria o enfrentamento de uma diversidade de ações sem correspondência, necessariamente, com o conjunto das medidas voltadas para a "recuperação" da escola pública; ao contrário, a estratégia de ação fundamentada no caráter abrangente da política educacional consistiria, exatamente, em dar um sentido comum a todas as ações definidas como prioritárias face o objetivo proposto de melhorar a qualidade do ensino, a eficiência da máquina administrativa da Secretaria e o funcionamento da escola. Dentro desta orientação, não caberiam ou não seriam incentivados projetos experimentais e de pequeno alcance, se bem que não tenham deixado de existir como a Escola Oficina<sup>(46)</sup>, o Projeto de Antecipação da Escolaridade e mesmo o Projeto Noturno. Como se apontará, o Projeto Noturno veio comprovar que o caráter experimental não oferece condições de generalização numa rede escolar tão extensa.

Outra característica da gestão administrativa de 1984/86 é a tradução do modelo de ação do governo Montoro, a partir das duas diretrizes mais amplas - descentralização e participação

---

<sup>46</sup> O Projeto da Escola Oficina (decreto estadual nº 24093 de 9/10/85) funcionou no antigo Colégio Roosevelt no Parque Dom Pedro em São Paulo. Enquanto escola de ensino fundamental, voltava-se ao atendimento de jovens de 7 a 17 anos, oferecendo refeição, banho, oficinas curriculares, oficina de trabalho e esportes, em horários estabelecidos pelos próprios alunos, em geral, menores carentes sem vínculos familiares, vivendo na rua. Enquanto Projeto, teve caráter experimental e de cunho assistencialista, e com reduzida abrangência, ou seja, 20 alunos/dia fixos, em dois turnos de funcionamento, e uma população flutuante de 100 menores. Dadas tais características, este Projeto não será discutido neste trabalho.

---

- ao nível da administração interna da Secretaria, qual seja, a capacidade de delegar decisões, também, enfatize-se, desde logo, nada usual na máquina burocrática.

Associada ao respeito à máquina burocrática, ao qual faz referência o deputado Fernando Leça no trecho da entrevista citada, esta característica permite fluir a rotina agilizando, portanto, a burocracia e garantindo credibilidade aos programas.

A dimensão do ensino propriamente dito, apoiada na recuperação da dignidade da escola pública, no resgate da sua qualidade, tem nesse período, a leitura da "retomada" do modelo da escola formadora da cidadania, tal como explicitado mais tarde pelo, então, Secretário:

*"A escola pública hoje é uma caricatura grotesca do que foi no passado e do seu modelo inspirador - a escola formadora". (Souza, 1989)*

A idéia da recuperação da escola pública, evidentemente, pressupõe, nessa citação, mais que o resgate da qualidade do passado, o reconhecimento da perda de qualidade do ensino.

Nesse sentido, a discussão sobre a perda de qualidade da educação oferecida pela rede pública de ensino envolve questões complexas que se refletem no entendimento que educadores atuantes naquele período do governo, explicitam. Cabe, portanto, recuperar alguns desses entendimentos para qualificar aquele que prevalece na política educacional da gestão que aqui se analisa.

O Prof. Azanha<sup>(47)</sup> (1987: 120 a 131), autor do Documento Preliminar nº 1, encaminhado à discussão de todo o magistério estadual no início do Governo Montoro, coloca a questão da qualidade do ensino entre aquelas consideradas mais urgentes para o debate. Diz ele que o reconhecimento da má qualidade do ensino público tem se apoiado sobretudo no argumento da democratização do ensino através da sua precipitada e indevida expansão quantitativa; desta perspectiva técnico-pedagógica, a ampliação de vagas na rede pública, teria levado à deterioração do padrão de ensino. Lembra como contra argumento o significado político da expansão do acesso, já que *"para os desatendidos, a escola que veio, mesmo ruim, foi uma melhoria"* (1987: 123). Lembra, ainda, que a escola pública brasileira de ensino fundamental sempre foi de má qualidade e escassa; as boas escolas públicas eram realmente poucas. *"A grande diferença entre a situação atual e situações passadas parece então consistir, principalmente, em que hoje existe má escola para a maioria (pelo menos no 1o grau) e, antigamente, havia má escola para poucos"* (1987: 122).

A expansão quantitativa do ensino fundamental nas últimas décadas reconhecida por todos, no entendimento da Profª Guiomar Namó de Mello, não se fez acompanhar, dos

---

<sup>47</sup> O Prof. Azanha foi chefe de gabinete da Secretaria de Educação de São Paulo na Administração Paulo de Tarso Santos (1983). O Documento preliminar nº 1 refere-se ao Documento "Reorientação das Atividades da Secretaria de Educação".

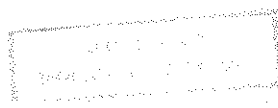
---

necessários<sup>(48)</sup> recursos materiais, humanos e técnicos condizentes com o desafio. *"O que se expandiu, portanto, foi um modelo empobrecido de escola de elite, esvaziado de seu conteúdo, aviltado nas suas condições de funcionamento, entre as quais a duração da jornada escolar e o número de alunos por sala de aula são das mais críticas"* (1985: 16).

Mais próximo do entendimento da Profa Guiomar, está o do Prof. Paulo Renato Costa Souza, que em artigo publicado pelo jornal O Globo (28/11/89) - portanto após sua experiência enquanto Secretário de Educação - reconhece que, no passado, ou precisando melhor, até os anos 60, Estados como os de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais ou Rio Grande do Sul, tinham uma rede pública de ensino fundamental e médio de excelente qualidade, embora de abrangência restrita. Dizia ele: *"A maioria dos intelectuais brasileiros que tem hoje mais de 45 anos formou-se justamente na escola pública. A queda da qualidade deu-se a partir dos anos 60, em especial no primeiro e no segundo graus. Creio que as razões básicas para que isso tivesse ocorrido foram: a) a tentativa (louvável) de ampliar rapidamente a abrangência do sistema, sem que fossem, contudo, colocados os recursos necessários para que esse processo não implicasse a queda da qualidade; b) o aumento vertiginoso na demanda por educação devido ao acelerado processo de migração e urbanização; e c) a falta de prioridade para a educação pública na destinação de recursos orçamentários face à política de expansão e ao aumento da demanda"*.

Cabe lembrar Saviani (1984) que, conforme já referido (cap I), acrescenta a influência do método da "Escola Nova" sobre a rede pública, organizada sob o modelo tradicional, o que teria contribuído para o rebaixamento do nível do ensino. Segundo o autor, o movimento de reforma educacional conhecido como escolanovismo, que toma força no Brasil a partir dos anos 30, ao entender a função da escola como equalizadora das diferenças individuais, enfatiza a questão do método na aprendizagem; valoriza não mais o método expositivo da escola tradicional, caracterizado pela memorização e verbalismo mas, a prática de ensino enquanto processo de pesquisa e relação dialógica na troca de conhecimentos entre professor e aluno. Diz ele: *"Assim, em lugar de classes confiadas a professores que dominavam as grandes áreas do conhecimento revelando-se capazes de colocar os alunos em contato com os grandes textos que eram tomados como modelos a serem imitados e progressivamente assimilados pelos alunos, a escola deveria agrupar os alunos segundo áreas de interesses decorrentes de sua atividade livre. O professor agiria como um estimulador e orientador da aprendizagem cuja iniciativa principal caberia aos próprios alunos. Tal aprendizagem seria uma decorrência espontânea do ambiente estimulante e da relação viva que se estabeleceria entre os alunos e entre estes e o professor. (...) No entanto, o ideário escolanovista, tendo sido amplamente difundido, penetrou nas cabeças dos educadores acabando por gerar consequências também nas amplas redes escolares oficiais organizadas na forma tradicional. Cumpre*

48 No mesmo período do início do Governo Montoro, a Profa. Guiomar Namo de Mello era Secretária de Educação do Município de São Paulo sob a Administração Mário Covas.



*assinalar que tais consequências foram mais negativas que positivas uma vez que, provocando o afrouxamento da disciplina e a despreocupação com a transmissão de conhecimentos, acabou por rebaixar o nível de ensino destinado às camadas populares as quais muito frequentemente têm na escola o único meio de acesso ao conhecimento elaborado"(1984:13 e 14).*

Beisiegel (1974 ) ao comentar a mesma questão da qualidade do ensino, lembra que o Estado brasileiro orientou sua atuação no sentido da ampliação do acesso, mas também da extensão do número de anos de escolaridade básica. Diz: *"Em pouco mais de quarenta anos, uma legislação fragmentária, descentralizada, com expressões inequívocas de um ensino organizado com vistas à condução de minorias para o diploma da escola superior, cedeu lugar a um corpo internamente integrado de normas gerais, válidas para toda a nação, flexíveis em seu desdobramento regional e que sem dúvida alguma exprimem, pelo menos no plano jurídico, os já antigos ideais pedagógicos de igualdade de oportunidades nos domínios da educação"(1974 :30).*

A escassez de recursos financeiros, materiais, humanos e ainda a influência de interesses político-eleitorais que acompanharam a criação de escolas e vagas teriam, segundo esse autor, limitado os objetivos expressos nas leis ao se efetivarem na realidade social. Assim, a afirmação de que o ensino brasileiro vem em acentuado processo de deterioração da sua qualidade, em função da rápida e desordenada expansão dos serviços educacionais é, em parte, verdadeira; a análise crítica, com base nessa afirmação, acaba por deslocar os pontos de referência para o passado, desconsiderando as novas condições sob as quais se realiza a atividade educacional. A seguinte citação, do mesmo autor, resume a posição de que a idéia de reconquista da qualidade da escola do passado não leva em conta as mudanças sociais do país, as quais, evidentemente, tem repercussão na escola.

*"Os problemas de rendimento que esta escola apresenta não aparecem como o produto da deterioração da escola anterior. Estes problemas são inerentes a esta nova realidade escolar. Não seria mesmo possível esperar que a nova clientela desta nova escola apresentasse um rendimento semelhante ao apresentado pela clientela da escola particularista das décadas anteriores. A escola, hoje, em todos os níveis, abriga contingentes extraídos das mais diversas camadas da sociedade e passa a reproduzir, na esfera limitada da educação escolar, todas as dificuldades inerentes à preparação de uma imensa e heterogênea coletividade para a convivência nesse mundo novo que começa a constituir-se no país"(Beisiegel, 1974 :36)*

Tais entendimentos, para citar apenas alguns expressivos da época em São Paulo, pouco diversos ou mais complementares da questão, na sua origem, ressaltam como mais importante o reconhecimento geral da necessidade de melhorar a qualidade do ensino oferecido pela rede pública. É com este entendimento, portanto, que se coloca a questão da recuperação da escola pública paulista nos anos aqui analisados.

Tratava-se, então, de continuar a democratização da escola, agora, sob os princípios da Proposta Montoro - no sentido da garantia de acesso, mas também de permanência - sem perder de vista, no entanto, o contexto mais amplo no qual a Educação se insere mais enfaticamente naquele momento político do País e do Estado, ou seja, aquele da Política Social.

O realce para a função social e política da educação enquanto instrumento privilegiado na formação da cidadania, pressupõe a universalização do ensino fundamental - tanto em relação aos conteúdos quanto à população - e a preservação da função intrínseca da escola, que é a transmissão e socialização do conhecimento sistematizado (Mello, 1985).

Nessa direção, a ação de governo é necessariamente de longo prazo; não tem impacto imediato, nem garantia de voto.

Universalizar o ensino fundamental em São Paulo, significava, então, (e significa) não apenas atender ao crescimento da população em idade escolar, mas admitir a existência de excluídos, seja por processos internos ao sistema educacional, seja por processos externos que dificultam o acesso e a permanência a alunos de baixa renda das áreas rurais, periferias distantes, e dos trabalhadores. Deste reconhecimento derivariam as medidas visando a incorporação dessas parcelas da população. Mas, ao reconhecer a significativa parcela de excluídos<sup>(49)</sup>, estaria implícito o significado do segundo pressuposto, ou seja, precisar os limites de ação da escola a partir do entendimento do seu caráter derivado e não determinante da estrutura sócio-econômica (Paro, 1988). Preservar a função essencial da escola, significava (e significa) não permitir que as questões sociais viessem a sobrepor-se às tarefas do ensino propriamente dito, estas, de clara competência da escola. Deste entendimento, derivariam as medidas assistencialistas subordinadas, porém, à dimensão pedagógica.

E fechando o círculo, por assim dizer, universalizar o conteúdo, significava reconhecer, por sua vez, que a transmissão do saber sistematizado tem sido reduzida, limitada a mínimos curriculares, seja em nome da condição sócio-econômica e cultural desfavorável do alunado, seja em nome das condições precárias da própria escola, seja em nome das desvantajosas condições de trabalho dadas ao professor e a todo o corpo da escola. Daqui, resultariam os programas pedagógicos de maior alcance, o início do processo de reforma curricular e os primeiros passos na direção da reorganização do ensino público.

---

49 Como se verá, as estatísticas apontavam para pouco mais de 440.000 crianças de 7 a 14 anos fora da escola em 1984, e um quadro de desempenho da rede estadual de ensino fundamental e médio nesse mesmo ano de 28,5% de perdas por evasão e retenção para o Estado como um todo.

---

---

Em resumo, as principais características da gestão 1984-86 identificadas a partir das tres dimensões de análise - política, administrativa e, do ensino propriamente dito - podem, então, ser reagrupadas nas duas grandes diretrizes que fundamentaram a política do período que se estuda:

- 1 - consolidar a forma de gestão democrática na educação, para a qual o exercício da participação em todos os níveis da administração, e a prática da descentralização colocaram-se como eixos fundamentais; a eles associados, ou decorrente, sobressai a característica de delegar decisões.
- 2 - consolidar a escola formadora da cidadania para a qual os enunciados já firmados em torno da real universalização do ensino e da preservação da sua função intrínseca, encontraria sua tradução nos programas que pretendiam explicitar os conteúdos desse modelo de escola. Aqui, as características de continuidade à programas com consenso entre os educadores revelariam o respeito à máquina burocrática, evitando dispersão de recursos escassos e "modismos" na educação.

A estratégia de ação identificada para concretizar tais diretrizes estaria assentada na referida visão de conjunto das tarefas da educação; esta, enquanto traço que marca administrativamente a gestão, mas que o próprio modelo de escola determina, é o elemento-controle dos objetivos que se busca.

Através dos capítulos subsequentes pretende-se, então, explicitar, tanto quanto comprovar, as diretrizes de ação, aqui enunciadas, procurando verificar a presença dessa estratégia global da política educacional, bem como, em que medida as ações tomadas durante a gestão mostraram-se compatíveis com a estratégia formulada e, ainda, se os resultados corresponderam ao esperado, ou refletiram-se enquanto efeitos perversos conforme a denominação de Boudon (1979).

---

### 3. A REDE FÍSICA ESCOLAR: A AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO

#### 3.1. Orientação Geral

Os problemas críticos da educação, já estavam apontados nos diagnósticos e sistematizados nos grupos de trabalho de preparação do Governo Montoro, além de discutidos amplamente no primeiro ano do mesmo. Havia algo como 440 mil crianças de 7 a 14 anos fora da escola e, havia escolas funcionando em containers, salas alugadas e outros espaços utilizados como emergenciais, situação que vinha favorecendo a prática do clientelismo para obtenção de vagas na rede pública. Assim, a ampliação da rede física estadual de forma a atender, efetivamente, a clientela escolar colocou-se como prioridade da política educacional para a construção escolar, assumido enquanto diretriz do governo Montoro. A partir dessa diretriz, a estratégia de ação global específica aos anos 1984-86 na Secretaria de Educação, priorizaria as medidas direcionadas à expansão da rede, quanto à localização mais relevante e quanto à agilização do ritmo das construções.

A desobstrução de escolas congestionadas com excessivos turnos de funcionamento, por sobrecarga de demanda, em áreas de maior densidade de população escolar de baixa renda e piores indicadores de desempenho escolar constituiria, assim, o principal eixo convergente para o atendimento prioritário às periferias urbanas das grandes cidades do interior e, da área metropolitana de São Paulo.

O princípio da localização da demanda, fortemente, concentrada nessas áreas orientaria, portanto, a expansão física da rede escolar no período 1984-86; a este, seriam acrescidas as diretrizes mais específicas consequentes da política educacional, no seu conjunto, para os diferentes níveis e modalidades de ensino bem como aquelas relativas à prática administrativa para a conservação e manutenção do patrimônio da Secretaria. As negociações político-partidárias para articular os interesses da educação, propriamente dita, com aqueles do atendimento aos prefeitos, vereadores e deputados revelaria como característica da gestão a antecipação aos conflitos; esta característica apareceria, no caso das construções escolares através do Plano de Obras, o qual adiantava os locais de maior pressão de demanda e disponibilidades de terrenos, de modo que os pedidos políticos de prefeitos, vereadores e deputados pudessem ser negociados dentro do possível e desejável para a Secretaria (Pedroso, 1991:335). A prática da descentralização, por sua vez, impulsionaria o ritmo das construções.

O Estado de São Paulo mantém, segundo dados de 1990, uma rede de mais de 6.000 prédios escolares (e algo como 69.000 salas de aula) para o atendimento da pré-escola,

ensino fundamental e médio de todo o Estado, o que corresponde a pouco mais de 70% do total de estabelecimentos de ensino aqui existentes.

Predominantemente urbana, a rede estadual é mais expressiva no interior do Estado, onde o total de 4.159 escolas (em 1990) corresponde a 80% da rede geral de estabelecimentos que atendem essa região, e a 65% do conjunto da rede mantida pelo Estado; já na área metropolitana, o Estado mantém 2.188 escolas, ou seja, 63% da oferta total aqui existente, o que corresponde a 35% do conjunto da rede estadual. Os estabelecimentos de ensino da rede estadual são na sua grande maioria exclusivamente (73%) de ensino fundamental; aqueles de ensino fundamental e médio representam cerca de 24% e apenas 2% são somente de ensino médio. Os dados (tabela 2) vem demonstrando ligeiro aumento do número de estabelecimentos de ensino fundamental e médio, medida de racionalidade administrativa para a expansão do atendimento ao ensino médio, através da utilização da capacidade ociosa das escolas.

Quanto à educação infantil ou pré-escola, a rede estadual a mantém em 23% de seus estabelecimentos de ensino apresentando-se, mais expressivamente, no interior, demonstrando, aí, o aproveitamento de salas ociosas, quase inexistentes na região metropolitana.

A educação especial, por sua vez, também não tem tido crescimento expressivo na rede estadual, que a mantém em cerca de 17% dos seus estabelecimentos em todo o Estado. Isto porque, centrada no atendimento ao ensino fundamental, a política educacional do Estado tem atuado no sentido de fortalecer através de convênios e bolsas de estudo as iniciativas particulares e filantrópicas especializadas nesse tipo de atendimento. Mantém assim, uma rede física reduzida para atendimento de classes de ensino especial fundamental com condições de seriação, embora ainda seja a rede majoritária de atendimento a essa modalidade de ensino.<sup>(50)</sup>

Os dados da tabela 3, detalham as informações da rede escolar para os anos de 1984-86, dos quais se pode apreender, desde logo, tres componentes da política educacional do período que foram associados ao princípio de localização da demanda na orientação da expansão da rede física estadual.

Em primeiro lugar, a pré-escola só se expande muito reduzidamente, como consequência da clara opção política pela municipalização desse nível de ensino; e, se expande na rede estadual, onde foi considerada importante enquanto educação compensatória - neste caso, incluindo-se a região metropolitana - e, onde havia capacidade ociosa que não prejudicasse

---

50 Não será analisado o atendimento ao ensino especial; apenas para uma referência, a rede estadual mantém algo como 20.000 alunos, a municipal cerca de 4.000 e a particular perto de 19.000 alunos.

---



TABELA 2

ESTADO DE SÃO PAULO  
REDE ESCOLAR ESTADUAL SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO E NÍVEL DE  
ENSINO

1982-1990

ANO	ENSINO FUNDAMENTAL			ENSINO FUND.MÉDIO			ENSINO MÉDIO			TOTAL		
	COGSP	CEI	TOTAL	COGSP	CEI	TOTAL	COGSP	CEI	TOTAL	COGSP	CEI	TOTAL
1982	1.301	2.357	3.658	274	672	946	53	101	154	1.628	3.130	4.758
1983	1.334	2.417	3.751	296	704	1.000	53	102	155	1.683	3.223	4.906
1984	1.379	2.519	3.898	321	753	1.074	52	88	140	1.752	3.360	5.112
1985	1.379	2.572	3.951	387	798	1.185	51	85	136	1.817	3.455	5.272
1986	1.426	2.660	4.086	444	836	1.280	50	85	135	1.920	3.581	5.501
1987	1.459	2.739	4.198	471	859	1.330	48	88	136	1.978	3.686	5.664
1988	1.491	2.820	4.311	510	896	1.406	54	89	143	2.055	3.805	5.860
1989	1.552	2.997	4.529	528	934	1.462	64	104	168	2.144	4.015	6.159
1990	1.566	3.083	4.649	555	969	1.524	67	107	174	2.188	4.159	6.347

Fonte: Secretaria de Estado da Educação - ATPCE/CIE - Estatísticas Educacionais  
Básicas - Séries Históricas - 1978-90.  
COGSP - Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo e Área Metropolitana.  
CEI - Coordenadoria de Ensino do Interior.

TABELA 3

ESTADO DE SÃO PAULO  
REDE ESCOLAR SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, GRAU E TIPO DE ENSINO

1984-1986

Localização	Total	REDE ESTADUAL					Total Geral	Pré (1)	TOTAL DAS REDES (3)				
		Pré e Fund	Pré, Fund Med	Ensino Fund.	Fund e Médio	Ensino Médio			Pré e Fund	Pré e Médio	Ensino Fund.	Fund e Médio	Ensino Médio
1984													
ESTADO													
TOTAL	5.112	1.049	453	2.849	621	140	8.896	1.858	1.691	750	3.307	745	545
Urbana	4.671	977	448	2.510	619	117	8.390	1.815	1.612	741	2.959	742	521
Rural	441	72	5	339	2	23	506	43	79	9	348	3	24
COGSP													
TOTAL	1.752	265	79	1.114	242	52	3.620	801	706	248	1.352	312	201
Urbana	1.709	263	79	1.073	242	52	3.572	799	702	248	1.310	312	201
Rural	43	2	0	41	0	0	48	2	4	0	42	0	0
CEI													
TOTAL	3.360	784	374	1.735	379	88	5.276	1.057	985	502	1.955	433	344
Urbana	2.962	714	369	1.437	377	65	4.818	1.016	910	493	1.649	430	320
Rural	398	70	5	298	2	23	458	41	75	9	306	3	24
1985													
ESTADO													
TOTAL	5.272	1.039	483	2.912	702	136	9.082	1.872	1.702	790	3.375	830	513
Urbana	4.832	970	478	2.573	698	113	8.581	1.833	1.627	781	3.026	825	489
Rural	440	69	5	339	4	23	501	39	75	9	349	5	24
COGSP													
TOTAL	1.817	264	92	1.115	295	51	3.745	846	720	264	1.361	371	183
Urbana	1.769	262	92	1.069	295	51	3.692	844	716	264	1.314	371	183
Rural	48	2	0	46	0	0	53	2	4	0	47	0	0
CEI													
TOTAL	3.455	775	391	1.797	407	85	5.337	1.026	982	526	2.014	459	330
Urbana	3.063	708	386	1.504	403	62	4.889	989	911	517	1.712	454	306
Rural	392	67	5	293	4	23	448	37	71	9	302	5	24
1986													
ESTADO													
TOTAL	5.501	1.033	515	3.053	765	135	9.468	1.993	1.691	834	3.540	906	504
Urbana	5.088	981	511	2.724	762	110	9.004	1.963	1.633	827	3.201	903	477
Rural	413	52	4	329	3	25	464	30	58	7	339	3	27
COGSP													
TOTAL	1.920	263	100	1.163	344	50	3.918	890	709	281	1.437	426	175
Urbana	1.885	261	100	1.130	344	50	3.878	888	705	281	1.403	426	175
Rural	35	2	0	33	0	0	40	2	4	0	34	0	0
CEI													
TOTAL	3.581	770	415	1.890	421	85	5.550	1.103	982	553	2.103	480	329
Urbana	3.203	720	411	1.594	418	60	5.126	1.075	928	546	1.798	477	302
Rural	378	50	4	296	3	25	424	28	54	7	305	3	27

Fonte: Secretaria de Estado da Educação - ATPCE/CIE: Anuario Estatístico de Educação do Estado de São Paulo - 1986.

- Notas:
- (1) Não estão incluídas as escolas unidocentes.
  - (2) Estão incluídas no ano de 1984 uma escola da rede estadual e três da particular que além do 2. grau mantem classes da pré-escola. Nos anos de 85 e 86 estão incluídas uma escola da rede estadual e quatro da particular que além do 2o.grau mantém classes de pré-escola.
  - (3) Redes estadual, municipal e particular.
- COGSP - Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo e Área Metropolitana  
CEI - Coordenadoria de Ensino do Interior

a expansão do ensino fundamental. Apesar desse traço restritivo da política educacional, ainda assim, as matrículas crescem 9,0% entre 1983 e 1986 e, neste último ano, a pré-escola chega a estar presente em 28% dos estabelecimentos de ensino da rede estadual de todo o Estado. Na região metropolitana esse percentual ficou em 19% e no interior em 33%.

Em segundo lugar, o ensino fundamental, já universalizado em São Paulo, e oferecido em 97% dos estabelecimentos da rede estadual em 1983, pouco altera esse percentual em 1986, ou seja, crescendo 9,5% em termos das matrículas, estaria presente em 98% dos estabelecimentos, refletindo a inquestionável centralidade na obrigatoriedade constitucional.

E, em terceiro lugar, o ensino médio, que era oferecido em 23% dos estabelecimentos estaduais em 1983, tem esse percentual elevado para 25% em 1986 refletindo, do ponto de vista da rede física, uma expansão modesta para acompanhar os 12% de crescimento das matrículas.

Além da rede física principal, o Estado complementa o atendimento escolar através das escolas unidocentes<sup>(51)</sup>, as chamadas escolas isoladas e de emergência, localizadas sobretudo nas áreas rurais (97%) do interior do Estado.

As escolas unidocentes são unidades de ensino fundamental que atendem em uma única classe os alunos de 1ª a 4ª séries e, são vinculadas à rede principal das escolas estaduais, de preferência de ensino fundamental, dirigidas por um Diretor de Escola (Decreto nº 7.709/76).

Somavam em 1990, quase 5.500 unidades, significando metade de seu expressivo número no início da década, quando em 11.504 escolas unidocentes em 1983 eram atendidos pouco mais de 200.000 alunos.

A política educacional do período 1984-86 não deu prioridade à expansão das escolas rurais<sup>(52)</sup>, considerando pelo menos dois aspectos: primeiro, a dinâmica sócio-econômica do Estado, que levou parcela significativa da população rural a residir nas periferias urbanas e, a uma mobilidade grande entre as cidades, em função das características das oportunidades do trabalho temporário; e segundo, a perspectiva educacional que acaba por prevalecer na escola rural, com condições menos favoráveis (materiais e de recursos humanos) de desenvolvimento da atividade educacional do que na área urbana, perspectiva que em geral

---

<sup>51</sup> As características das escolas unidocentes estão definidas em detalhe no glossário do Anuário Estatístico de Educação do Estado de São Paulo - publicação SE/ATPCE/CIE.

<sup>52</sup> A esse respeito, ver o documento "Por uma Política Nacional de Educação", avaliação crítica do III PSEC - 1980/85, elaborado através do Fórum de Secretários Estaduais de Educação, com a colaboração de São Paulo (1984). Ver também Pedroso (1991:310), onde com base em entrevista realizada com o Prof. Paulo Renato, refere-se ao entendimento do então Secretário, sobre a questão do ensino rural enquanto um mito sem correspondência real dentro dos principais problemas da educação, já que aí o total de alunos era de 200 mil, enquanto nas periferias da Grande São Paulo, atingia algo como 2 milhões de alunos.

---

se traduz numa educação menos formalizada e de conteúdos mais reduzidos, ainda, diferenciando, portanto, a formação dos jovens segundo o recorte geográfico, ou seja, da área rural e urbana.

Com este entendimento, foi dada prioridade à acomodação dos alunos na rede física principal, decrescendo, então, o número de escolas rurais; no entanto, dentre estas expandem-se as chamadas UEACS - Unidade Escolar de Ação Comunitária - em razão da sua proposta de envolvimento e participação comunitária. Em 1984, havia em todo o Estado 382 escolas de emergência com proposta comunitária, crescendo em 1986 esse número para 530; essa expansão foi mais significativa onde os movimentos de desenvolvimento comunitário já se encontravam mais adensados, como na região do Vale do Ribeira, e zonas rurais do Litoral e Vale do Paraíba, mas atinge também regiões do interior como Sorocaba e Presidente Prudente.

A rede escolar de responsabilidade da Secretaria de Educação corresponde, segundo estimativa da FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação<sup>(53)</sup> - a algo como 1,5 bilhões de dólares, requerendo recursos anuais da ordem de pelo menos 15 milhões de dólares para sua conservação e manutenção preventiva.

O nível de agregação dos dados disponíveis, ou seja, das despesas registradas nos balanços anuais, não permitem comprovar a efetividade das afirmações correntes sobre a clara opção dos governos pela expansão da rede através de construções novas, em detrimento da manutenção dos prédios existentes.<sup>(54)</sup>

O que de todo modo é preciso considerar é que a pressão do atendimento à demanda, no quadro do processo de democratização do ensino via ampliação do acesso, de um lado, favoreceu de fato e, justificadamente, a expansão da rede física; por outro, resultou, também, na priorização do gasto público de forma a não atender as exigências técnicas em termos de manutenção da rede. Assim, tal opção, aliada ao uso intenso das instalações pelo número excessivo de turnos diários de funcionamento, sobretudo nas áreas de maior demanda tem, sem dúvida, sobrecarregado a conservação e manutenção resultando numa situação de preocupante precariedade das instalações físicas, do mobiliário e equipamento da maioria das escolas estaduais.

---

53 FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação - Recursos Físicos Educacionais: Situação Atual. Municipalização e Estimativa de Investimentos Necessários para sua Adequação - outubro/1989. Neste estudo a FDE aponta que o percentual de 1% de recursos para manutenção foi adotado para o Projeto Inovações no Ensino Básico - SE/Banco Mundial - 1988/89; aponta ainda tal percentual como conservador, já que estudos recentes tem recomendado como taxa anual de manutenção para novos edifícios escolares, entre 2,25% e 2,7% do valor dos mesmos (pág.6).

54 Os dados disponíveis não permitem tal verificação, já que se referem a recursos destinados (em planos de obras portanto) e não aqueles efetivamente realizados em cada programa da rede física. Assim, é possível apenas constatar o peso relativo a cada item, o que se fará na análise dos gastos da Secretaria, no item 7 deste capítulo.

---

Acresça-se ainda, a depredação e os assaltos que geraram, como lembra o já referido estudo da FDE (out/89), a "síndrome da segurança" levando as escolas a deslocarem recursos de pequena manutenção para colocação de grades e elevação da altura dos muros. Além do desgaste e agressão, o mesmo estudo da FDE (out/89) lembra, também, o fator obsolescência do próprio prédio escolar, cuja planta não comporta as necessidades funcionais criadas por projetos inovadores no processo educacional que, por exemplo, requerem ambientes especiais<sup>(55)</sup> para as crianças permanecerem maior número de horas na escola.

Teoricamente, a extensa rede física do Estado tem capacidade de atendimento à demanda potencial. O índice real de escolarização em toda a década tem se situado, em São Paulo, em torno dos 90% no ensino fundamental estimando-se, em consequência, que pouco menos de 10% da população de 7 a 14 anos está fora da escola em todo o Estado. As estimativas da população de 7 a 14 anos, vem apontando crescimento acumulado entre 1980 e 1990 de algo como 37,7%, enquanto as matrículas do ensino fundamental, nessa faixa de idade, no conjunto das redes de atendimento cresceram, também, acumuladamente 38,0%. Esse mesmo percentual somente para a rede estadual foi de 35,6%.

No entanto, a capacidade instalada da rede estadual de atendimento ao ensino fundamental dá cobertura a 16,4% de alunos fora da faixa etária dos 7 a 14 anos, além de observar-se até mesmo situações de ociosidade.

Ocorre que a seletividade do sistema acaba por impor um aproveitamento inadequado da rede que se congestionna nas primeiras séries e, se torna muitas vezes ociosa nas séries finais do ensino fundamental. Por outras palavras, a capacidade da rede física fica prejudicada pela incidência de reprovações elevando, em síntese, os custos da educação na rede pública. Acresça-se que a dinâmica populacional dentro do próprio Estado impôs, também, sua lógica à expansão do atendimento educacional resultando, hoje, enfatize-se, em regiões, sobretudo do interior do Estado, com escolas ociosas e outras como a região metropolitana e periferias das grandes cidades, com falta de vagas, muitas vezes, contornada pela sobrecarga na utilização dos prédios escolares através do aumento do número de turnos em funcionamento e/ou diminuição da jornada diária de aulas. Destaque-se que em 1990, algo como 39% das escolas da região metropolitana de São Paulo funcionaram com mais de 3 turnos (tabela 4).

A taxa de ocupação das salas de aula (gráfico 1 e tabela 5) no diurno, considerando-se 2 turnos de funcionamento na rede, aponta taxas superiores a 100% para a região

---

<sup>55</sup> O Projeto de Implantação da Jornada Única no Ciclo Básico, por exemplo, requer a adequação tanto de ambientes pedagógicos, quanto das áreas destinadas à alimentação, já que o programa prevê além da merenda, o fornecimento de uma refeição diária para todos os alunos do Ciclo Básico.

---

TABELA 4

REDE ESCOLAR ESTADUAL SEGUNDO LOCALIZAÇÃO E TURNOS DE FUNCIONAMENTO  
1979-90

ANOS	LOCALIZA ÇÃO	TURNOS						TOTAL
		1	2	3	4	5	6	
1979	COGSP	6	190	892	284	24	0	1.396
	CEI	79	788	1.649	123	8	0	2.647
	TOTAL	85	978	2.541	407	32	0	4.043
1980	COGSP	8	244	959	270	13	0	1.494
	CEI	109	863	1.749	116	7	0	2.844
	TOTAL	117	1.107	2.708	386	20	0	4.338
1981	COGSP	3	265	1.045	241	8	0	1.562
	CEI	76	874	1.914	88	4	0	2.956
	TOTAL	79	1.139	2.959	329	12	0	4.518
1982	COGSP	1	254	1.088	265	20	0	1.628
	CEI	69	972	1.953	129	7	0	3.130
	TOTAL	70	1.226	3.041	394	27	0	4.758
1983	COGSP	1	276	1.114	258	34	0	1.683
	CEI	64	1.006	2.051	97	5	0	3.223
	TOTAL	65	1.282	3.165	355	39	0	4.906
1984	COGSP	1	229	1.126	347	33	16	1.752
	CEI	56	928	2.217	138	18	3	3.360
	TOTAL	57	1.157	3.343	485	51	19	5.112
1985	COGSP	1	237	1.166	405	8	0	1.817
	CEI	53	940	2.312	149	1	0	3.455
	TOTAL	54	1.177	3.478	554	9	0	5.272
1986	COGSP	1	251	1.188	476	4	0	1.920
	CEI	66	932	2.429	153	1	0	3.581
	TOTAL	67	1.183	3.617	629	5	0	5.501
1987	COGSP	1	251	1.245	475	6	0	1.978
	CEI	71	915	2.530	168	2	0	3.686
	TOTAL	72	1.166	3.775	643	8	0	5.664
1988	COGSP	17	263	1.222	522	31	1	2.056
	CEI	85	872	2.626	207	22	0	3.812
	TOTAL	102	1.135	3.848	729	53	1	5.868
1990	COGSP	27	207	1.098	539	315	3	2.189
	CEI	147	907	2.666	352	97	1	4.170
	TOTAL	174	1.114	3.764	891	412	4	6.359

Fonte: Secretaria de Educação-SE/Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional - ATPCE/ Centro de Informações Educacionais-CEI.

Nota: Não inclui Escolas Unidocentes. Inclui escolas vinculadas às Universidades. Os totais portanto, não são coincidentes àqueles da tabela 2.

COGSP - Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo e Área Metropolitana

CEI - Coordenadoria de Ensino do Interior

metropolitana (com exceção da Divisão Regional da Capital - 1), e Divisão Regional de São José dos Campos; mantem-se abaixo de 90% apenas nas Divisões Regionais de Bauru, São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente e Marília, regiões de crescimento populacional em declínio. Ao contrário, para o período noturno a taxa de ocupação para todo o Estado não chega a 50% refletindo a alarmante ociosidade da rede nesse turno de funcionamento das escolas. Embora tentando acompanhar a pressão da demanda e, conseguindo-o na faixa etária pertinente ao ensino fundamental no seu conjunto, a rede estadual encontra-se em situação paradoxal, portanto, numa combinação de déficits e ociosidades.

É nesse quadro que se analisa, a seguir, a efetividade das medidas adotadas nos anos 1984-86 quanto a ampliação do atendimento escolar: basicamente, a melhoria do funcionamento das escolas existentes apoiou-se na racionalização quanto à ocupação da rede escolar, na direção prioritária das construções e, ainda, na agilização no ritmo das construções através da prática da descentralização das obras, passo inicial no caminho da municipalização do ensino.

### **3.2. A Desobstrução da Rede Física: a Redução nos Turnos de Funcionamento das Escolas Estaduais**

No ano de 1986, a rede estadual totalizava - conforme já apontado anteriormente pela tabela 2 - 5.501 prédios escolares no Estado de São Paulo, número que significava um acréscimo de 595 prédios em relação ao ano de 1983. Tal expansão correspondeu a uma disponibilidade de mais 9.655<sup>(56)</sup> salas de aula para atendimento tanto da pré-escola e educação especial, quanto do ensino fundamental e médio.

A expansão da rede escolar realizada durante o Governo Montoro, está apresentada na tabela 6, cujos dados<sup>(57)</sup>, justamente para o período 83-86, embora inferiores aos apontados pela tabela 7, ainda assim, refletem significativo desempenho desse período. Enquanto no governo anterior a expansão da rede estadual, foi equivalente a 5.904 salas de aula (sendo

---

56 Não estão incluídas neste total as salas de aula localizadas fora do prédio escolar ou aquelas adaptadas; também não estão incluídas aquelas das escolas unidocentes, ou seja, não estão incluídas as situações especiais de uso de salas de aula, mas apenas as denominadas de comum (para o ensino fundamental e médio) e de uso potencial.

57 As duas fontes de dados de salas de aula, embora de órgãos da própria secretaria, apresentam discrepâncias significativas. Mesmo assim, optou-se por utilizar essas duas fontes pelas especificidades das informações de cada uma. O CIE - Centro de Informações Educacionais da ATPCE - Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional sistematiza as informações sobre salas de aula levantadas no início de cada ano através das planilhas encaminhadas pelas escolas estaduais. A FDE - Fundação para o Desenvolvimento Educacional, por sua vez, centraliza as informações sobre obras novas, reformas, ampliações, etc, que constam do PTA - Plano de Trabalho Anual da Secretaria.

---

GRÁFICO 1  
Rede Física Estadual  
Taxas de Ocupação Segundo o Período de Funcionamento  
1980-1988

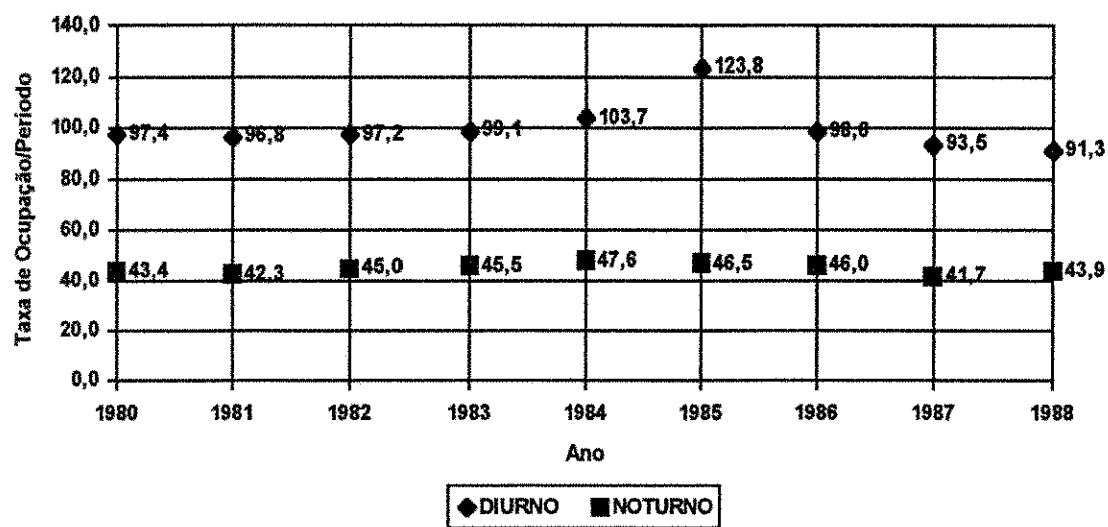




TABELA 5

ESTADO DE SÃO PAULO

REDE FÍSICA ESTADUAL DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO: TAXAS DE OCUPAÇÃO  
SEGUNDO O PERÍODO DE FUNCIONAMENTO E LOCALIZAÇÃO  
1984-1987

DRE	(em %)					
	1984		1985		1986	
	Diurno	Noturno	Diurno	Noturno	Diurno	Noturno
COGSP	115,4	51,8	135,8	49,9	108,0	49,0
DRECAP 1	101,6	57,6	129,3	57,7	96,5	54,5
DRECAP 2	109,8	52,9	136,6	54,5	106,3	54,6
DRECAP 3	111,4	55,1	136,8	53,5	105,5	50,0
DRECAP NORTE	176,9	81,2	143,7	52,0	113,8	49,5
DRECAP LESTE	116,6	37,5	133,5	37,1	111,5	36,8
DRECAP SUL	103,8	49,2	127,6	48,0	103,6	49,2
DRECAP OESTE	131,3	37,6	145,1	38,8	123,8	40,5
CEI	95,8	44,9	115,6	44,2	92,0	44,0
DRE do Litoral	107,7	40,6	128,1	41,3	106,9	42,8
DRE do Vale do Paraíba	109,7	30,8	122,6	31,7	105,2	32,7
DRE de Sorocaba	103,5	39,9	114,9	37,6	95,3	36,3
DRE de Campinas	99,7	46,4	118,2	45,2	93,6	45,3
DRE de Ribeirão Preto	92,4	42,0	112,0	41,3	90,1	41,8
DRE de Bauru	84,2	46,8	107,3	46,3	82,5	46,1
DRE de S.J. Rio Preto	89,9	56,0	116,5	54,9	86,8	53,8
DRE de Aracatuba	86,7	60,8	115,5	59,9	85,4	58,8
DRE de Pres. Prudente	83,4	51,9	108,5	52,7	79,0	51,4
DRE de Marília	85,2	43,0	105,9	43,2	83,9	43,8
DRE do Vale do Ribeira	99,4	16,9	89,1	35,8	96,4	34,2
TOTAL DO ESTADO	103,7	47,6	123,8	46,5	98,6	46,0

Fonte dos dados brutos: Secretaria de Estado da Educação - ATPCE/CIE -  
Anuário Estatístico de Educação do Estado de São Paulo - 1984 - 1985  
e 1986.  
COGSP - Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo e Área  
Metropolitana  
CEI - Coordenadoria de Ensino do Interior  
DRE - Divisão Regional de Ensino

TABELA 6

ESTADO DE SÃO PAULO  
EXPANSÃO DA REDE FÍSICA ESCOLAR ESTADUAL (OBRAS CONCLUÍDAS) SEGUNDO  
AS DIVISÕES REGIONAIS DE ENSINO

PERÍODO: 15/03/79 A 14/03/83

DRES	OBRAS NOVAS		AMPLIAÇÕES		TOTAL		VAGAS CRIADAS
	OBRAS	SALAS	OBRAS	SALAS	OBRAS	SALAS	
CAPITAL							
Drecap 1	14	160	10	32	24	192	20.160
Drecap 2	40	554	9	40	49	594	62.370
Drecap 3	53	536	33	137	86	673	70.665
Sub-total	107	1250	52	209	159	1459	153.195
GRANDE SÃO PAULO							
DRE Norte	32	294	34	104	66	398	41.790
DRE Leste	25	216	11	33	36	249	26.145
DRE Sul	30	293	13	19	43	312	32.760
DRE Oeste	56	548	36	107	92	655	68.775
Sub-total	143	1351	94	263	237	1614	169.470
Total (Capital + G.S.P.)	250	2601	146	472	396	3073	322.665
INTERIOR							
Santos	57	390	7	28	64	418	43.890
S.José dos Campos	33	370	5	16	38	386	40.530
Sorocaba	44	344	8	25	52	369	38.745
Campinas	62	499	14	55	76	554	58.170
Ribeirão Preto	41	330	13	38	54	368	38.640
Bauru	18	168	7	26	25	194	20.370
S.J.do Rio Preto	29	216	3	7	32	223	23.415
Araçatuba	14	91	0	0	14	91	9.555
Presidente Prudente	13	108	2	7	15	115	12.075
Marília	13	97	8	16	21	113	11.865
Registro	0	0	0	0	0	0	0
Sub-total	324	2613	67	218	391	2831	297.255
** TOTAL GERAL ***	574	5214	213	690	787	5904	619.920

continua

ESTADO DE SÃO PAULO  
 EXPANSÃO DA REDE FÍSICA ESCOLAR ESTADUAL (OBRAS CONCLUÍDAS) SEGUNDO AS  
 DIVISÕES REGIONAIS DE ENSINO  
 PERÍODO: 15/03/83 A 14/03/87

(continuação)

DRES	OBRAS NOVAS		AMPLIAÇÕES		TOTAL		VAGAS
	OBRAS	SALAS	OBRAS	SALAS	OBRAS	SALAS	CRIADAS
CAPITAL							
Drecap 1	13	96	55	189	68	285	29.925
Drecap 2	59	436	71	235	130	671	70.455
Drecap 3	46	349	107	334	153	683	71.715
Sub-total	118	881	233	758	351	1639	172.095
GRANDE SÃO PAULO							
DRE Norte	39	174	63	180	102	354	37.170
DRE Leste	47	324	88	213	135	537	56.385
DRE Sul	29	153	44	134	73	287	30.135
DRE Oeste	46	290	81	215	127	505	53.025
Sub-total	161	941	276	742	437	1683	176.715
Total (Capital + G.S.P.)	279	1822	509	1500	788	3322	348.810
INTERIOR							
Santos	40	183	31	88	71	271	28.455
S.José dos Campos	61	216	33	91	94	307	32.235
Sorocaba	76	339	55	165	131	504	52.920
Campinas	110	618	92	261	202	879	92.295
Ribeirao Preto	63	303	67	180	130	483	50.715
Bauru	19	99	13	41	32	140	14.700
S.J.do Rio Preto	19	89	25	59	44	148	15.540
Araçatuba	18	51	8	23	26	74	7.770
Presidente Prudente	16	58	13	30	29	88	9.240
Marília	20	96	11	20	31	116	12.180
Registro	19	22	16	28	35	50	5.250
Sub-total	461	2074	364	986	825	3060	321.300
** TOTAL GERAL ***	740	3896	873	2486	1613	6382	670.110

continua

ESTADO DE SÃO PAULO  
EXPANSÃO DA REDE FÍSICA ESCOLAR ESTADUAL (OBRAS CONCLUÍDAS)  
PERÍODO: a partir de 15/03/87

(continuação)

DRES	OBRAS NOVAS		AMPLIAÇÕES		TOTAL		VAGAS CRIADAS
	OBRAS	SALAS	OBRAS	SALAS	OBRAS	SALAS	
CAPITAL							
Drecap 1	8	75	17	46	25	121	12.705
Drecap 2	61	556	35	146	96	702	73.710
Drecap 3	27	287	32	105	59	392	41.160
Sub-total	96	918	84	297	180	1215	127.575
GRANDE SÃO PAULO							
DRE Norte	23	129	37	134	60	263	27.615
DRE Leste	30	197	46	124	76	321	33.705
DRE Sul	32	276	54	167	86	443	46.515
DRE Oeste	59	478	64	214	123	692	72.660
Sub-total	144	1.080	201	639	345	1.719	180.495
Total (Capital + G.S.P.)	240	1.998	285	936	525	2.934	308.070
INTERIOR							
Santos	26	182	9	29	35	211	22.155
S.José dos Campos	64	259	41	122	105	381	40.005
Sorocaba	48	202	33	87	81	289	30.345
Campinas	104	533	119	312	223	845	88.725
Ribeirão Preto	52	253	49	140	101	393	41.265
Bauru	11	44	22	48	33	92	9.660
S.J.do Rio Preto	16	69	25	78	41	147	15.435
Araçatuba	7	42	3	10	10	52	5.460
Presidente Prudente	12	31	11	30	23	61	6.405
Marília	13	46	10	23	23	69	7.245
Registro	12	34	10	25	22	59	6.195
Sub-total	365	1.695	332	904	697	2.599	272.895
** TOTAL GERAL ***	605	3.693	617	1.840	1.222	5.533	580.965

Fonte : FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 1990.

Nota : Posição em Dezembro/1990.

5214 ou 88% de obras novas e 690 ou 12% de ampliação) e 619.920 vagas criadas, no Governo Montoro foram concluídas 6.382 salas (sendo 3896 ou 61% de obras novas e 2486 ou 39% de ampliações) e 670.110 vagas criadas. A comparação com o Governo Quércia, fica prejudicada, uma vez que os dados disponíveis referem-se à posição de dezembro de 1990. Examinando-se, agora, a expansão, pelos dados da tabela 7, a publicação oficial registra alteração de critério no número de salas da rede estadual a partir de 1984 quando passa a incluir salas de aula de pré-escola e educação especial. Retirando-se, então, daquele total estas duas parcelas, para efeito de comparação com os anos anteriores, ainda assim, ressalta o desempenho do período em análise: somente para atendimento ao ensino fundamental e médio a rede foi expandida em 6.820 salas entre 1983 e 1986 enquanto entre 1979 e 1982 essa expansão foi de 5.903.

De fato, ocorre uma mudança no ritmo das construções escolares alterando a capacidade construtiva do período de governo anterior, de algo como 1470 salas/ano para 1.700 salas/ano no Governo Montoro.

Mas ao terminar o governo anterior, ou seja, em 1982, apenas 8,8% das escolas da rede estadual funcionavam em mais de 3 turnos. Nos anos em análise, esta rede apresenta-se num leque que vai desde 1 até 6 turnos de funcionamento (tabela 4). É na observação desses dados, em separado, para a região metropolitana (COGSP) e para o interior do Estado (CEI) que se procura, aqui, perceber os resultados da política de construções adotada na Secretaria de Educação, entre 1984 e 1986, no sentido de descongestionar a rede buscando, ao mesmo tempo, um aproveitamento mais racional em termos de funcionamento da escola e acomodação da demanda.

Tradicionalmente, como se sabe, os maiores problemas de escolas congestionadas estão nas periferias das grandes cidades, em especial, da região metropolitana, onde é baixa a disponibilidade de terrenos "adequados" às construções escolares. Observe-se que as unidades escolares funcionando acima de 3 turnos são mais numerosas, em toda a década, na região metropolitana, embora esta rede seja menor que a do interior.

O modelo pedagógico instituído pela Secretaria prevê 2 turnos diurnos e um noturno, de funcionamento das escolas. Em todas os anos da série considerada, foram registradas escolas fora do modelo pedagógico, obviamente, em razão de necessidades não atendidas que vem se acumulando. No entanto, é exatamente nos anos de Governo Montoro quando o ritmo de construções se acelera que, ao mesmo tempo, crescem os percentuais de escolas fora do modelo pedagógico. Observe-se que em 1979 havia 11% de escolas estaduais funcionando em mais de três turnos, percentual que vai caindo até 1982 quando fica em 8,8%. No primeiro ano do Governo Montoro, apenas 8% das escolas estaduais funcionaram

TABELA 7

ESTADO DE SÃO PAULO  
REDE ESTADUAL: SALAS DE AULA SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO  
1978 -1990

SALAS				Crescimento Anual		Crescimento Anual Matric. Ens. Fund. e Médio (%)
ANO	COGSP	CEI.	TOTAL	Números Absolutos	%	
1978	15.663	23.804	39.467	--	--	--
1979	17.557	25.452	43.009	3.542	--	--
1980	18.512	26.366	44.878	1.869	4,3	1,4
1981	19.567	27.792	47.359	2.481	5,5	2,4
1982	20.149	28.763	48.912	1.553	3,3	3,3
1983	20.679	29.131	49.810	898	1,8	2,8
1984	21.025	31.842	52.867	3.057	6,1	4,2
1985	22.670	33.619	56.289	3.422	6,5	2,7
1986	24.193	35.272	59.465	3.176	5,6	2,8
1987	25.112	36.724	61.836	2.371	4,0	0,8
1988	26.688	38.610	65.298	3.462	5,6	5,9
1989	...	...	66.928	1.630	2,5	5,3
1990	28.170	40.952	69.122	2.194	3,3	3,5

FONTE dos dados: Secretaria de Estado da Educação / ATPCE /CIE - 1990

- (1) Para o ano de 1989 os dados nao estão disponiveis
- (2) Não inclui salas de Educação Pre-Escolar e de Educação Especial ate 1983.
- (3) Segundo o Anuário Estatístico - 1984 e 85, o total de salas corresponde a soma das parcelas potencial comum, potencial de pre e potencial de especial.  
COGSP - Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo e Área Metropolitana  
CEI - Coordenadoria de Ensino do Interior

acima do recomendado pelo modelo pedagógico, elevando-se esse percentual para cerca de 11% durante os demais anos do período, mesmo com a aceleração do ritmo construtivo.

O crescimento das matrículas segundo as redes de ensino não reflete o esperado deslocamento de alunos da rede particular para a rede pública gratuita, próprio dos momentos de crise, em volume tão significativo que pudesse justificar imediatamente a pressão da demanda sobre a escola pública e o consequente aumento no número de turnos de funcionamento. No período 83/86 em todas as redes e graus de ensino a taxa de crescimento foi, consideravelmente, superior àquela do período 79/82<sup>(58)</sup>. Para lembrar apenas dos anos 83/86, vale registrar que a taxa de crescimento da rede estadual de ensino fundamental e médio foi de 10,0%, superior a da municipal de 7,4%, porém inferior a da particular 14,5%.

O aumento da demanda da rede estadual, em realidade, foi, em parte, provocada pela própria Secretaria de Educação, ao realizar naqueles anos em estudo, campanhas de publicidade através de rádio e televisão, na época da chamada escolar, enfatizando o direito da população à matrícula, com apoio de um telefone - central de reclamações. Tal fato, sem dúvida, levou a população a questionar os diretores resistentes à sobrecarga de matrículas, bem como o clientelismo para obtenção de vagas.

De maneira geral, as escolas se opõem e, mesmo resistem, com o apoio das associações das categorias, a uma sobrecarga com matrículas e, consequentemente, com turnos excessivos de funcionamento. É evidente que tal atitude é justificada dos vários pontos de vista, desde o profissional/funcional, ao estritamente pedagógico, passando inclusive pelas condições de manutenção diária da própria escola, quase sempre sem funcionários em número suficiente.

Assim, ocorre que por ocasião das matrículas, uma vez esgotadas as vagas, ficam sem escola aqueles que se encontram fora da faixa prioritária para o atendimento.

Por essa razão, as estatísticas não demonstram alteração no percentual (ao redor de 10% em todo o Estado) de crianças de 7 a 14 anos que ficam fora da escola, mas não há como captar a parcela acima dessa faixa que acaba por desistir de buscar vagas quando estas se tornam escassas. No Governo Montoro, segundo relato de diretores de escola que, ao mesmo tempo que criticaram a determinação do Secretário de não haver recusa por parte das escolas estaduais para aceitação de matrículas, com consequente ampliação do número de turnos em funcionamento reconheceram, no entanto, o esforço no sentido de congestionar as escolas, mas não deixar crianças fora dela.

---

58 Para o período 87/90 a taxa de crescimento das matrículas de ensino fundamental e médio foi de 15,4% na rede estadual; 11,1% na municipal e 9,6% na particular.

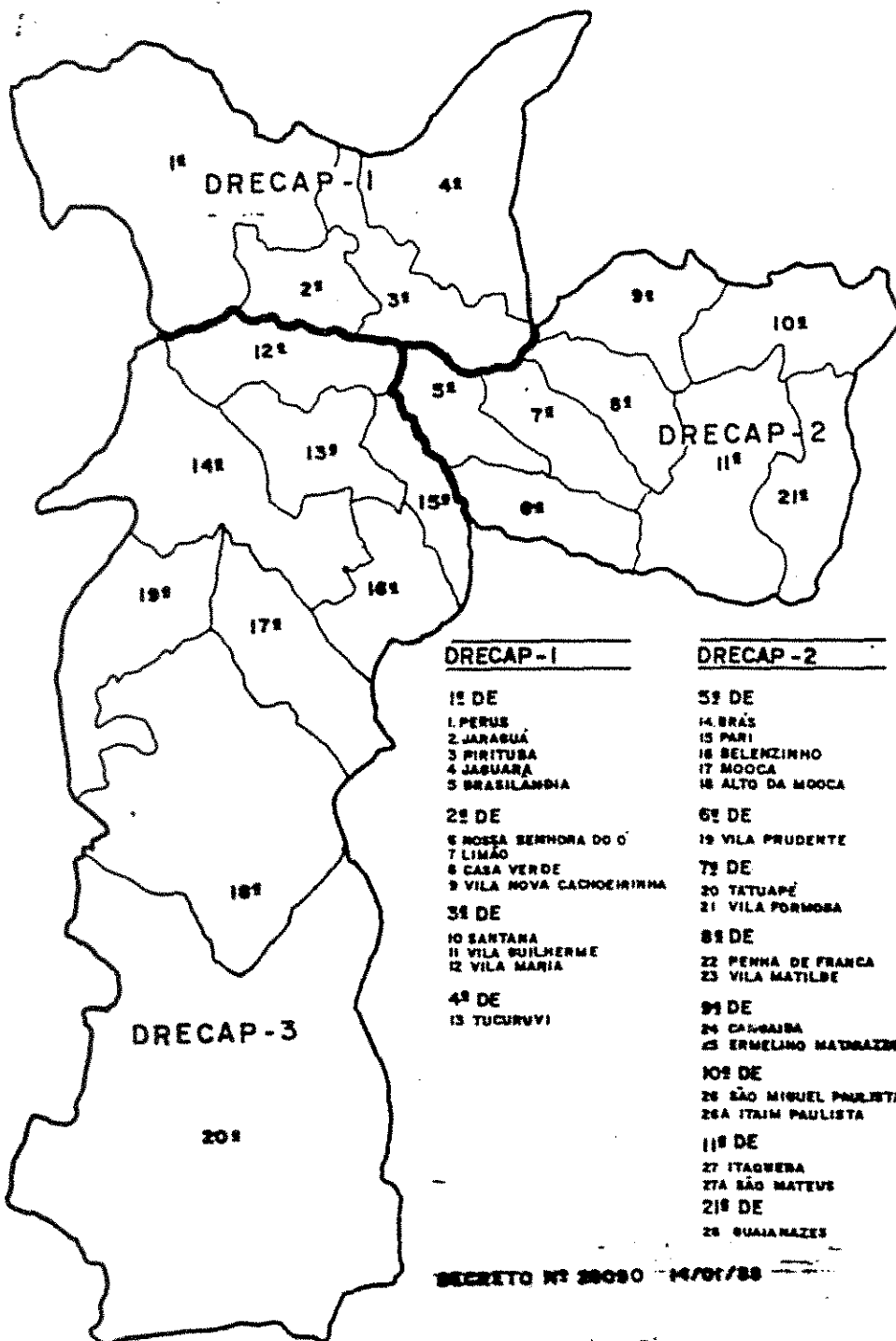
---



(A) SEDE DA D.R.E.  
 A SEDE DA D.E.  
 • SEDE DE MUNICÍPIO

8





## MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

**DRECAP-1**

- 1º DE**  
1. PERUS  
2. JARAGUÁ  
3. PIRITUBA  
4. JAGUARA  
5. BRASILÂNDIA
- 2º DE**  
6. NOSSA SENHORA DO Ó  
7. LIMÃO  
8. CASA VERDE  
9. VILA NOVA CACHOEIRINHA
- 3º DE**  
10. SANTANA  
11. VILA GUILHERME  
12. VILA MARIA
- 4º DE**  
13. TUCURUVI

**DRECAP-2**

- 5º DE**  
14. BRÁS  
15. PARI  
16. BELENZINHO  
17. MOOCA  
18. ALTO DA MOOCA
- 6º DE**  
19. VILA PRUDENTE
- 7º DE**  
20. TATUAPÉ  
21. VILA FORMOSA
- 8º DE**  
22. PENHA DE FRANCA  
23. VILA MATILDE
- 9º DE**  
24. CANAÍJA  
25. ERMELINO MATEUS
- 10º DE**  
26. SÃO MIGUEL PAULISTA  
26A. ITAIM PAULISTA
- 11º DE**  
27. ITAQUERA  
27A. SÃO MATEUS
- 21º DE**  
28. GUAIANAZES

**DRECAP-3**

- 12º DE**  
29. LAPA  
30. PERDIZES  
31. BARRA FUNDA  
32. SANTA CECÍLIA  
33. BOA VISTA  
34. SANTA IFIGÊNIA
- 13º DE**  
35. PINHEIROS  
36. VILA MADALENA  
37. JARDIM AMÉRICA  
38. JARDIM PAULISTA  
39. VILA MARANA  
40. GONCALVES CESAR  
41. BELA VISTA  
42. GONCALVES
- 14º DE**  
43. ESTRELA  
44. IBIRAPUERA  
45. REPLANÓPOLIS
- 15º DE**  
46. SE  
47. LIBERDADE  
48. ACLIMAÇÃO  
49. CAMBUCI  
50. IPIRANGA
- 16º DE**  
51. SAOPE  
52. JABOQUARA
- 17º DE**  
53. SANTO AMARO
- 18º DE**  
54. CAPELA DO SOCORRO
- 19º DE**  
55. CAMPO LIMPO  
57. GUARAPIRANGA
- 20º DE**  
54. CAPELA DO SOCORRO  
55. PARELMEIROS

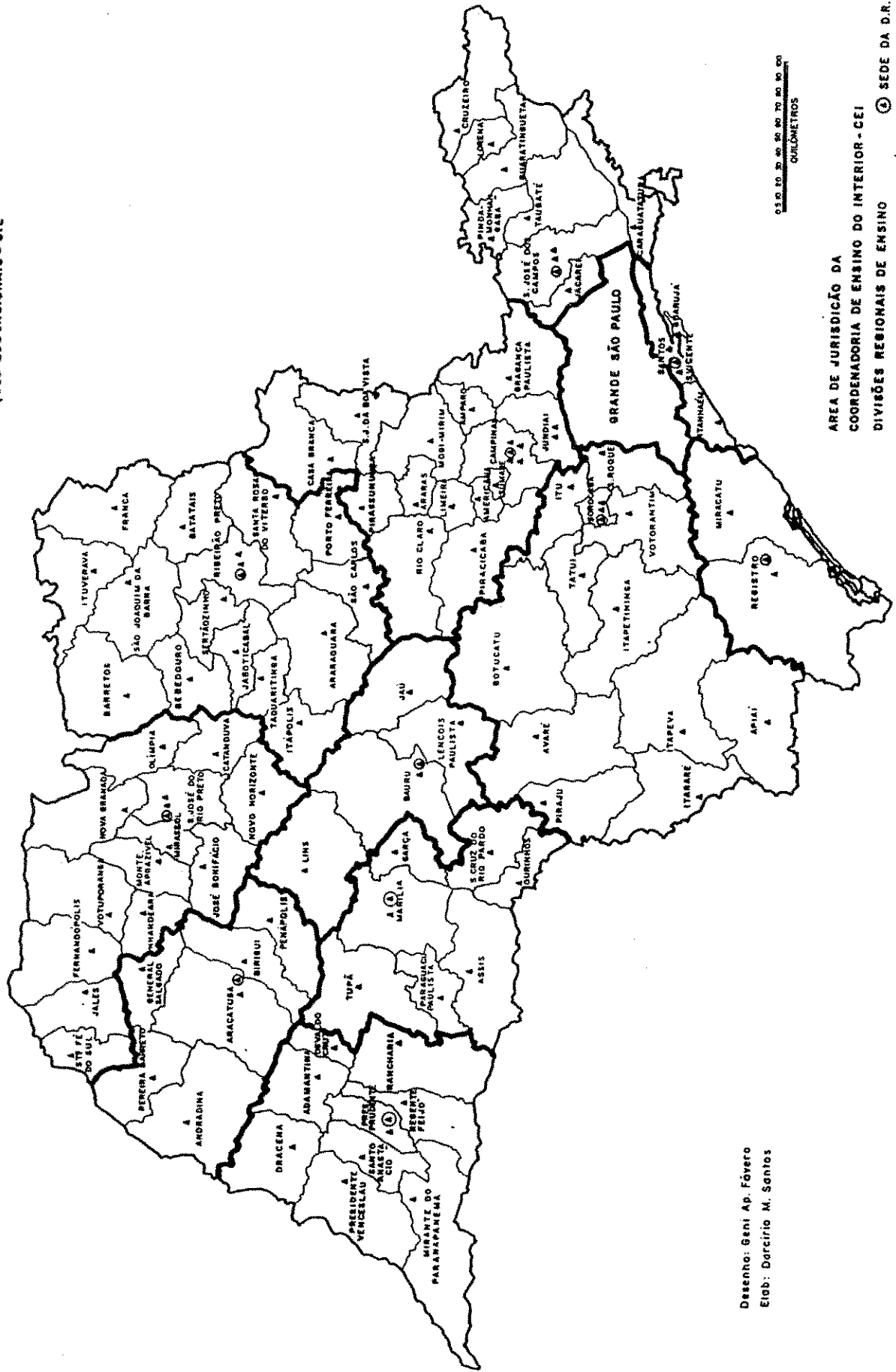
SECRETO Nº 28080 14/01/88

Desenho: Geni Ap. Fávoro

Elab: Dercirle M. Santos

set/88

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO  
ASSESSORIA TÉCNICA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE EDUCACIONAL - ATPCE  
CENTRO DE INFORMAÇÕES EDUCACIONAIS - CIE



Um pequeno trecho de depoimento de um supervisor de ensino da rede estadual da capital, retrata bem esta situação: *"Aqui perto da Cidade Ademar, foi construída uma escola para aliviar as outras da região que funcionavam em até 5 turnos, mas o governo (do Estado) a repassou para a Prefeitura, o que não adiantou muito. A Prefeitura só põe 30 alunos por sala; a rede estadual pelo menos põe 40, 45; este ano estamos conseguindo dar vagas só para crianças que completam 7 anos em fevereiro, quando antes conseguíamos atender aquelas que completam 7 anos até junho"* (fev/91). Além da progressiva desmobilização das salas em funcionamento precário, em containers, instalações cedidas por igrejas, etc, talvez, o que foi apontado pelo depoimento possa explicar porque entre 1983 e 1986 as escolas da rede estadual tiveram que funcionar pela primeira vez, desde 1979, em 6 turnos em que pese o ritmo de construção conseguido.

Mas, convém lembrar, ainda, que estudos realizados posteriormente àquê período pela própria Secretaria, concluíram que havia escolas funcionando em 4 turnos como consequência de ajustes de carga horária de professores; ou seja, nem sempre a falta de vagas foi determinante na abertura de mais um turno de funcionamento nas escolas mas, sim, a necessidade das escolas se adequarem à disponibilidade de professores comprometidos com mais de uma escola, turnos diferentes, etc.

Por sua vez, somente quando se examina o crescimento das matrículas do ensino fundamental da rede estadual, no seu detalhe, por idade, ano a ano, se percebe o impacto das medidas adotadas no período em estudo, sobre a rede física escolar: os maiores crescimentos entre 1984 e 1986 estão entre os menores de 7 anos (19,6%) por influência da resolução do Secretário em apiar a idade de atendimento; de 7 e 8 anos (8,1% e 8,8% respectivamente), por influência tanto da campanha publicitária na chamada escolar, quanto da implantação do Ciclo Básico a partir de 1984; e de 9 a 11 anos (6%), também pelas mesmas razões.

Para 1983, não há disponibilidade de dados desagregados a nível de DRE - Divisão Regional de Ensino e DE - Delegacia de Ensino para a análise mais atenta das localidades com maior número de escolas fora do modelo pedagógico. No entanto, dado o pequeno acréscimo de 1,8% - o mais baixo de toda a década, segundo os dados da tabela 7 - no número de salas de aula nesse ano, os problemas de congestionamento avolumados, transferem-se para o ano seguinte. É em 1984 que o Estado de São Paulo chegou a registrar 19 escolas funcionando em 6 turnos (o que significa 2 horas/dia de aulas para o aluno), e outras 51 em 5 turnos. Desse total, a região metropolitana (COGSP) registrou 16 escolas em 6 turnos e 33 em 5 turnos (estando os maiores congestionamentos na DRECAP-3, DRE-Oeste, DRE-Sul e DRECAP-1); registrou ainda 347 escolas em 4 turnos distribuídas por todas as regionais. No interior (CEI), apenas 3 escolas funcionaram em 6 turnos nesse ano (nas DREs de Sorocaba e Araçatuba), outras 18 em 5 turnos (nas DREs de Sorocaba, Campinas, Araçatuba, Vale do Paraíba, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Vale do

Ribeira) e ainda, 138 distribuídas por todas as regionais, embora em número mais significativo apenas nas regionais de Campinas(48), Sorocaba(22), Vale do Paraíba(19) e Litoral(18).

Nesse ano, o ritmo das construções resultou no acréscimo de 6,1% no número de salas de aula.

Em 1985, através de resolução do Secretário, é alterado, em caráter temporário, para 4 turnos o enquadramento das escolas dentro do modelo pedagógico, significando que apenas 9 escolas permaneceriam fora desse modelo. Evidentemente, tal prática foi extremamente criticada por amplos segmentos de funcionários, educadores e associações enquanto medida política para resguardar a imagem da administração, mesmo que acompanhada de reforço às escolas funcionando em 4 períodos tais como nomeação de assistente administrativo de ensino, designação de coordenadores pedagógicos e coordenadores de área<sup>(59)</sup>. A administração central pretendia encorajar os diretores das áreas problemáticas a enfrentar o "drama" do congestionamento com a promessa da aceleração do ritmo da construção.

No ano de 1985 consegue-se acabar com os 6 turnos e reduzir para 3 escolas aquelas funcionando em 5 turnos (2 na COGSP - sendo uma na DRE-Oeste, DE de Osasco e uma na DRECAP-2 na 11a DE e uma na CEI, na DRE de Ribeirão Preto, DE de Franca). Em termos percentuais cresce, no entanto, o número de escolas em 4 turnos: em 1983 representavam 9,5% do total; em 1985 representavam 10,5%. É nesse mesmo ano de 1985, que se consegue o maior percentual de crescimento anual em termos de salas de aula: 6,5%.

Em 1986, permanecem ainda 5 escolas de 5 turnos no Estado: 4 na COGSP (2 na DRECAP-2 na 11a DE, uma no DRE Norte, na 2a DE de Guarulhos, e uma na DRE Oeste, DE de Itapeverica da Serra) e uma na CEI (na DRE de Campinas, 2a DE de Campinas).

O crescimento anual em salas de aula nesse ano, embora ainda alto, se reduz em relação ao ano anterior: 5,6% coincidindo com a mudança de Secretário no meio do ano. Evidentemente, a mudança significaria prioridades diversas.

Ao término do Governo Montoro, a rede estadual encontrava-se funcionando com 1,0% das escolas em apenas um turno; 22 % em dois turnos; 66% em três turnos, somando, portanto, 89% das escolas em modelo pedagógico e 11% fora do modelo.<sup>(60)</sup>

---

59 Ver Jornal Educação Democrática nº 6 - Fev/85 - onde é divulgado o Programa de Trabalho para o ano de 1985, no qual o Secretário anuncia "a designação de mil coordenadores de área - português, matemática e ciências - nas escolas mais complexas de nossa rede. Estarão contempladas todas as escolas que hoje funcionam em quatro períodos, sendo o número total completado com outras que venham apresentando problemas especiais de desempenho pedagógico a critério das coordenadorias, das divisões e delegacias" (pag.3).

60 Nos anos subsequentes, volta a crescer o número de escolas funcionando acima de 3 turnos, atingindo em 1990, cerca de 20% das escolas estaduais fora do modelo pedagógico, percentual não alcançado desde 1979.

---

---

Alguns pontos podem ser levantados, até aqui, a partir do material examinado.

O primeiro deles, é que todo o esforço construtivo do governo Montoro na área da educação, concentrou-se basicamente entre os anos, 1984 e 1986. O baixo desempenho do primeiro ano é justificado da seguinte forma:

*"No ano de 1983, a grande escassez de recursos impediu a retomada em ritmo adequado dos investimentos na rede escolar. A demora no repasse dos recursos federais e a aceleração inflacionária impediam a realização de um número maior de obras. No final deste ano adotou-se, a nível do Governo Estadual, a medida de permitir à Secretaria de Educação a apropriação dos rendimentos das aplicações financeiras dos recursos repassados pelo Governo Federal. Anteriormente, esses recursos eram apropriados pelo conjunto do governo através da Secretaria da Fazenda. Assim, a partir de 1984, junto com o aumento do repasse dos recursos federais devido à recuperação da economia e seu impacto na arrecadação do "salário educação", a Secretaria pôde manter o valor real dos mesmos por meio de aplicações na Distribuidora de Valores do Estado (DIVESP)". (Souza, 1988: 87).*

E, em meados de 1986, quando se dá a substituição do secretário, como já se disse, não há porque esperar pela continuidade da programação anterior no mesmo ritmo.

De qualquer forma, o que se quer dizer é que mesmo que o ritmo de ampliação da rede tivesse sido ininterrupto nos 4 anos de Governo, ainda assim, não se conseguiria atender integralmente as necessidades acumuladas. Mas, sem dúvida, ficou provado que a máquina burocrática tem capacidade de resposta ágil, ao contrário, portanto, da imagem de imobilismo comumente transmitida.

O segundo ponto, é que o ritmo das construções desses anos teve, de fato, impacto no percentual de participação dos estabelecimentos que compõem a rede física estadual no conjunto das demais redes de atendimento ao ensino fundamental e médio: de 71,4% deixado pelo Governo anterior, eleva em 1986 para cerca de 74%, enquanto a municipal, apesar das obras descentralizadas, reduz sua participação para 5,9%, bem como a particular, embora pouco, reduz para 20,5%.

O terceiro ponto é que as necessidades acumuladas vem pressionando de tal forma a rede física, que qualquer movimento de aceleração nas matrículas, seja pela crise econômica (que amplia a procura pela escola pública gratuita) seja por estímulos de medidas vindas da própria Secretaria, a capacidade existente não suporta a tensão, daí a abertura de turnos excessivos de funcionamento das escolas.

E por fim, ainda um ponto a ser comentado, refere-se à preocupação com a racionalização da rede escolar quanto à acomodação da demanda diminuindo a ociosidade existente, com a redução do número de escolas funcionando em apenas um ou dois turnos e aumento daquelas em três períodos.

---

Assim, o percentual de escolas que funcionavam em apenas um turno, correspondia a 1,5% do total das escolas estaduais em 1982, reduzindo-se para 1,2% em 1986. Na verdade, conserva-se em todos os anos, apenas uma escola na região metropolitana e, as restantes no interior.

Também a realidade do interior, não permite uma redução muito acentuada no número de escolas funcionando em apenas dois turnos: mas, neste caso, a redução, ainda assim, foi maior, de 25,8% em 1982 para 21,5% em 1986.

De sorte que a política de construções escolares, vista da ótica de um de seus reflexos, ou seja, pelo indicador de número de turnos de funcionamento das unidades escolares, aponta para uma forma de atuação que não se restringiu ao aumento de vagas como consequência da ampliação do número de salas de aulas construídas mas, também, pelas medidas de racionalidade quanto ao uso e ocupação de toda a rede escolar.

A tabela 8 apresenta o número de escolas que funcionaram acima de 3 turnos, para os anos de 1985 e 1986, em ordem decrescente, juntamente com os resultados da ampliação da rede escolar através do acréscimo em salas de aula registrado em 1984/86 por Delegacia de Ensino. Resume, assim, os resultados alcançados com essa ampliação e a consequente desobstrução ou descongestionamento da rede, preparando o item seguinte que confirmará a direção prioritária das construções para as periferias e regiões de baixa renda.

Lembre-se, no entanto, que a disponibilidade dos dados de escolas segundo turnos de funcionamento, por Delegacia de Ensino apenas a partir de 1985, bem como o número de salas construídas somente disponível a nível de Divisão Regional de Ensino, limitam observações mais detalhadas.

### **3.3. Em Direção às Periferias**

Cabe agora, neste item, examinar a efetividade das medidas quanto a direção da ampliação (via construções) do atendimento, prioritariamente, às periferias e populações de baixa renda.

Para tanto, tomou-se como referência metodológica, trabalho da Fundação SEADE<sup>(61)</sup> que classifica as Delegacias de Ensino (DEs) segundo regiões homogêneas em termos da situação sócio-econômica e educacional.

---

<sup>61</sup> Fundação SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados: Um Estudo da Situação Educacional no Estado de São Paulo - Análise Comparativa das Características do Atendimento Educacional na Grande São Paulo segundo Regiões Homogêneas - 1988; Regiões Homogêneas - Um Estudo da Situação Educacional no Interior - São Paulo - 1988. Regiões Homogêneas: Um Estudo da situação Educacional de São Paulo - 1988 (Relatório Final). Embora mais atual que o período que se analisa (1984-86),

---

TABELA 8  
ESTADO DE SÃO PAULO  
DELEGACIAS DE ENSINO COM NÚMERO DE ESCOLAS FUNCIONANDO EM MAIS DE 3  
TURNOS  
1985/1986

DELEGACIAS DE ENSINO	Nº DE ESCOLAS COM MAIS DE 3 TURNOS		ACRÉSCIMO NO Nº DE SALAS DE AULA DISPONÍVEIS ENTRE 1984/86
	1985	1986	
COGSP	409	480	2.896
Itapeceira da Serra	48	59	106
18ª Capital	42	39	210
11ª Capital	35	43	242
1ª Guarulhos	31	34	605
17ª Capital	23	23	106
Diadema	28	30	79
2ª Guarulhos	20	23	158
Osasco	21	22	137
10ª Capital	19	23	85
Carapicuíba	17	24	165
Itapevi	17	23	130
Suzano	14	17	128
Maua	12	13	-217
Mogi das Cruzes	11	10	106
1ª São Bernardo	9	18	60
1ª Capital	8	10	26
15ª Capital	7	7	18
Cajalinas	5	8	122
14ª Capital	5	5	139
2ª São Bernardo	5	6	48
4ª Capital	4	4	80
6ª Capital	4	3	79
7ª Capital	4	3	23
9ª Capital	4	9	36
1ª Santo Andre	3	3	38
Ribeirão Pires	3	6	6
3ª Capital	2	3	89
12ª Capital	2	1	7
2ª Santo Andre	1	-	10
2ª Capital	1	1	7
5ª Capital	1	2	-
8ª Capital	1	3	34
13ª Capital	1	2	37
16ª Capital	1	3	-3
CEI	556	634	2.046
São Vicente	21	3	66
Itanhaem	-	21	

continua

porque baseado nas estatísticas educacionais de 87, considera-se a classificação interessante para os objetivos do presente item, já que os indicadores utilizados não se alteram em tão curto espaço de tempo entre um período e outro. Além disso, é o único trabalho recente que dá tratamento a dados de rendimento por delegacia de ensino, permitindo aqui, delimitação das regiões de baixa renda.

(continuação)			
DELEGACIAS DE ENSINO	Nº DE ESCOLAS COM MAIS DE 3 TURNOS		ACRÉSCIMO NO Nº DE SALAS DE AULA DISPONÍVEIS ENTRE 1964/86
	1985	1986	
CEI	556	634	2.046
2ª Campinas	13	17	214
Sorocaba	10	18	87
Jundiaí	9	8	113
Americana	8	6	266
Cruzeiro	7	7	12
Ribeirão Preto	7	5	54
Caraguatatuba	5	-	37
Piracicaba	4	7	58
Bauru	4	1	48
Aracatuba	4	4	9
Miracatu	4	5	20
Santos	3	-	17
São Jose Campos	3	1	-204
Jacarei	3	4	28
Votorantim	3	2	59
Bragança Paulista	3	3	65
Stª Rosa Viterbo	3	3	27
Presidente Prudente	3	1	29
Marília	3	1	39
Guarujá	2	4	19
Taubaté	2	2	45
Limeira	2	7	85
Birigui	2	2	20
Pres.Venceslau	2	1	27
Registro	2	2	48
França	2	1	115
Lorena	1	1	19
Pindamonhangaba	1	3	52
Botucatu	1	-	63
Itu	1	-	73
Mogi Mirim	1	1	81
Rio Claro	1	1	4
Jaboticabal	1	-	121
São Carlos	1	1	26
Taquaritinga	1	-	65
São Jose Rio Preto	1	2	27
Stª Cruz Rio Pardo	1	2	33
Tupa	1	-	5
Paraguaçu Paulista	1	-	7
Itapeva	-	1	57
São Roque	-	1	36
Amparo	-	1	41
Bebedouro	-	1	-95
Sertãozinho	-	2	28

Fonte dos dados Brutos: Secretaria de Estado da Educação - ATPCE/CIE - 1990

Nota: Os dados de no. de escolas por turno, segundo delegacias de ensino, não estão disponíveis para os anos de 1963 e 1964.

Lembre-se que o acréscimo no nº de aula aqui apontado, refere-se apenas àquelas delegacias de ensino que apresentavam escolas funcionando em mais de 3 turnos.

COGSP - Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo e Área Metropolitana

CEI - Coordenadoria de Ensino do Interior



Para a Grande São Paulo, o referido estudo agrupou as 33 delegacias de ensino em 4 regiões homogêneas, a partir de uma série de indicadores sintéticos<sup>(62)</sup>, dos quais o de congestionamento (proporção de escolas funcionando em 3 ou mais turnos diários e proporção de alunos dessas escolas) da rede estadual de ensino fundamental e o de rendimento são de particular interesse no presente item. O estudo conclui:

*"Pelos critérios de diferenciação e agrupamento estatísticos adotados pelo estudo, as regiões homogêneas denominadas respectivamente Capital Periférica e Municípios Periféricos deveriam ser consideradas prioritárias quando da definição de políticas públicas destinadas à melhoria da situação educacional na Grande São Paulo" (F.SEADE, 1988: 29).*

A Tabela 9 foi elaborada, apresentando os indicadores de congestionamento e de rendimento desse estudo da Fundação SEADE ao lado do número de salas disponíveis entre 1984/86 na rede estadual, como primeira aproximação do quadro de atendimento do conjunto de delegacias em situação combinada de congestionamento e baixa renda na região metropolitana.

A comparação desta tabela com aquela (tabela 8) do item anterior, que procura evidenciar o número de escolas funcionando em mais de três turnos (para os anos de 1985 e 1986) confirma a situação combinada de alto congestionamento e baixo rendimento para aquelas delegacias das regiões Municípios Periféricos e Capital Periférica. Por essa comparação, certamente caberia incluir pelo menos a 17ª DE da Capital (da Região Intermediária) entre aquelas de baixa renda e alto congestionamento. As mesmas tabelas confirmam que, de fato, pelo número de salas tornadas disponíveis, entre 1984 e 1986, foi dada maior atenção, em termos de expansão da rede física, aquelas DEs - Delegacias de Ensino indicadas pelo estudo de Fundação SEADE como prioritárias para atendimento.

Convém, no entanto, particularizar, um pouco mais, as observações.

Na região metropolitana de São Paulo, as regiões denominadas Capital Periférica e Municípios Periféricos, no seu conjunto, tiveram 73,4% do total da ampliação, em salas, do período 1984/86<sup>(63)</sup> da região, o que, se acrescido da 17ª DE da Capital, resultaria 76,7%.

<sup>62</sup> Foram 9 indicadores sintéticos que resultaram no estudo para a grande São Paulo: participação da rede municipal nas matrículas de 1º grau de cada delegacia de ensino; participação da rede particular nas matrículas de 1º grau de cada delegacia de ensino; desempenho dos alunos do Ciclo Básico em cada delegacia de ensino; desempenho dos alunos de 3ª e 4ª séries de cada Delegacia de ensino; evasão dos alunos da 5ª a 8ª séries de cada Delegacia de ensino; reprovação dos alunos de 5ª a 8ª séries de cada Delegacia de ensino; congestionamento da rede de escolas estaduais de cada Delegacia de Ensino; crescimento da população total e da população em idade escolar de cada Delegacia de ensino e rendimento da população residente em cada Delegacia de Ensino.

<sup>63</sup> Lembre-se que não estão sendo aqui consideradas as salas de aula construídas no 1º ano do Governo Montoro, dado que as informações não são disponíveis por DE até 1983.

TABELA 9

ESTADO DE SÃO PAULO  
 GRANDE SÃO PAULO: INDICADORES DE ATENDIMENTO EDUCACIONAL E SALAS DE AULA  
 SEGUNDO AS REGIÕES HOMOGÊNEAS.  
 1984-1986

REGIÕES HOMOGÊNEAS	Indicadores Valores de 0 a 100		Salas Disponíveis (1)			84-86
	CONGES	ECONOM	1984	1985	1986	
CAPITAL CENTRAL E ABC	16	54	9.297	9.484	9.894	597
13ª DE da capital	5	100	366	395	403	37
12ª DE da capital	3	80	573	555	580	7
14ª DE da capital	28	71	616	688	755	139
15ª DE da capital	30	63	448	446	466	18
DE de São Caetano do Sul	0	55	398	417	408	10
DE de São Bernardo do Campo	46	52	1.083	1.123	1.191	108
5ª DE da capital	6	51	494	493	494	--
3ª DE da capital	11	46	665	659	754	89
DE de Santo André	18	45	1.258	1.283	1.306	48
16ª DE da capital	12	44	829	814	826	-3
7ª DE da capital	21	41	659	676	682	23
4ª DE da capital	29	37	611	629	691	80
2ª DE da capital	0	36	650	658	657	7
8ª DE da capital	21	35	647	648	681	34
CAPITAL INTERMEDIÁRIA	58	28	2.799	2.865	3.046	247
6ª DE da capital	43	33	623	635	702	79
17ª DE da capital	87	32	1.014	1.059	1.120	106
1ª DE da capital	42	23	695	702	721	26
9ª DE da capital	60	23	467	469	503	36
MUNICÍPIOS PERIFÉRICOS	71	17	6.687	7.833	8.474	1.787
DE de Osasco	74	32	879	961	1016	137
DE de Ribeirão Pires	53	27		262	268	6
DE de Mauá	68	25	748	509	531	-217
DE de Guarulhos	67	23	758	1.411	1.521	763
DE de Mogi das Cruzes	59	17	582	634	688	106
DE de Diadema	58	17	458	488	537	79
DE de Carapicuíba	77	17	722	807	887	165
DE de Caieiras	58	15	464	512	586	122
DE de Itapevi	93	14	493	571	623	130
DE de Suzano	72	12	757	797	885	128
DE de Itaquaquecetuba	82	2	---	---	---	---
DE de Itapeverica da Serra	95	0	826	881	932	106
CAPITAL PERIFÉRICA	77	14	2.242	2.488	2.779	537
18ª DE da Capital	100	21	861	936	1.071	210
11ª DE da Capital	84	12	772	906	1.014	242
10ª DE da Capital	48	10	609	646	694	85
TOTAL			21.025	22.670	24.193	3.168

Fonte: F. SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados: Análise Comparativa das Características do Atendimento Educacional na Grande São Paulo Segundo Regiões Homogêneas, 1988:105 e 106.

A região Capital Periférica abrange apenas três Delegacias de Ensino: a 18ª (parte da Capela do Socorro) que em 1985 e 1986 já estava entre as de maior número de escolas funcionando em mais de 3 turnos; a 11ª (abrange os subdistritos de Itaquera e São Mateus, entre as regiões de mais baixo indicador de renda) que também em 1985 e 1986 estava entre as delegacias com maior número de escolas congestionadas; e a 10ª DE (região de Itaim Paulista e São Miguel Paulista) de baixíssimo indicador de renda. No conjunto, o acréscimo em salas de aula (de 537 salas) corresponde a 17% do total da região metropolitana.

A Região Municípios Periféricos abrange 12 delegacias de ensino fora da Capital. Aqui, convém esclarecer, previamente, que a Delegacia de Ensino de Mauá apresenta forte decréscimo em salas de aula entre 1984 e 1985: isto se deve à criação<sup>(64)</sup> da Delegacia de Ensino de Ribeirão Pires o que, conseqüentemente, suaviza o número de escolas congestionadas entre 1985 e 1986. Este conjunto de 12 delegacias somou 56,4% do total do acréscimo em salas de aula da região metropolitana.

E, por fim, a 17ª Delegacia (região de Santo Amaro) confirmada pelo estudo da Fundação SEADE entre as maiores situações de congestionamento já registrada, também, entre 1985/86, foi contemplada com (106 salas de aula) 3,3% do total do acréscimo conseguido entre 1984 e 1986 em toda a região metropolitana.

Para o interior do Estado (534 municípios e 88 delegacias de ensino) o estudo da Fundação SEADE definiu 5 regiões homogêneas constituídas de delegacias de ensino (DEs) com características de rendimento<sup>(65)</sup>, crescimento populacional, participação das redes de ensino (estadual, municipal e particular), atraso nos estudos, desempenho dos alunos e congestionamento escolar.

A tabela 10 retrata dois desses indicadores: o de congestionamento e de rendimento.

Quando se agrupa as delegacias do Interior do Estado, segundo os indicadores sintéticos do mesmo estudo da Fundação SEADE, observa-se que os problemas de atendimento são, de fato, localizados como insistentemente os diagnósticos de educação vem afirmando. Não há, como para a região metropolitana, uma região inteira a se ressaltar para atuação governamental.

Assim, a região I embora dentre aquelas do Interior do Estado de melhores índices de rendimento, apresenta altas taxas de reprovação e atraso escolar, constituindo-se em região preocupante do ponto de vista do desempenho escolar.

---

64 Em geral, cria-se uma nova Delegacia de Ensino, desmembrando outra (ou outras) cujo tamanho já alcançou expressão excessiva para a administração. É evidente que há também pressão política para tal decisão.

65 O rendimento médio mensal foi expresso em múltiplos do salário mínimo vigente em 1980, auferido pelas pessoas de 10 anos ou mais por DE e, foi o indicador que mais influenciou a classificação das DE numa ou noutra região homogênea.

---

TABELA 10

INTERIOR DO ESTADO: INDICADORES DE ATENDIMENTO EDUCACIONAL E SALAS DE AULA SEGUNDO AS REGIÕES HOMOGÊNEAS

1984-1986

Delegacias de Ensino	Indicadores F. SEADE		Salas Disponíveis			Acréscimo 1984-86
	CONGES	RENDIM	1984	1985	1986	
<b>REGIÃO I</b>	<b>45</b>	<b>67</b>	<b>4.757</b>	<b>4.718</b>	<b>4.931</b>	<b>174</b>
Santos	11	100	485	500	502	17
Campinas	47	69	1.615	1.761	1.854	239
S. Jose dos Campos	40	68	1.004	746	800	-204
São Vicente	53	65	754	780	820	66
Caraguatatuba	32	50	347	371	384	37
Guarujá	83	50	552	560	571	19
<b>REGIÃO II</b>	<b>66</b>	<b>44</b>	<b>4.561</b>	<b>5.197</b>	<b>5.447</b>	<b>886</b>
Jundiaí	43	58	920	995	1.033	113
Sorocaba	86	58	622	668	709	87
Jacarei	57	54	---	354	382	382
Ribeirão Preto	42	54	707	740	761	54
Taubaté	91	50	538	570	583	45
Itanhaém	52	46	---	---	---	---
Pindamonhangaba	43	43	309	352	361	52
Lorena	87	39	261	269	280	19
Sumaré	59	38	---	---	---	---
São Roque	52	35	270	294	306	36
Guaratingueta	58	32	370	387	408	38
Cruzeiro	100	28	242	231	254	12
Registro	82	26	322	347	370	48

(continua)

(continuação)

Delegacias de Ensino	Indicadores F. SEADE		Salas Disponíveis			Acréscimo 1984-86
	CONGES	RENDIM	1984	1985	1986	
<b>REGIÃO III</b>	<b>28</b>	<b>42</b>	<b>8.335</b>	<b>9.010</b>	<b>9.556</b>	<b>1.221</b>
Piracicaba	32	60	749	769	807	58
Americana	35	50	826	1.013	1.092	266
Araraquara	22	50	475	502	518	43
Limeira	21	47	618	665	703	85
S. Jose Rio Preto	13	47	693	687	720	27
Itu	60	45	378	387	451	73
São Carlos	18	45	379	390	405	26
Pirassununga		43	308	344	374	66
Rio Claro	12	43	424	425	428	4
Bauru	13	42	663	683	711	48
Jaboticabal	7	41	459	313	338	-121
Pres.Prudente	21	41	555	579	584	29
Amparo	25	38	295	317	336	41
Sertãozinho	39	38	---	281	309	309
Mogi-Mirim	15	37	539	573	620	81
Votorantim	28	27	276	322	335	59
Itapetininga	53	25	386	405	436	50
Tatui	82	25	312	355	389	77
<b>REGIÃO IV</b>	<b>9</b>	<b>24</b>	<b>4.087</b>	<b>4.332</b>	<b>4.496</b>	<b>409</b>
Pereira Barreto	-	44	337	369	348	11
Araçatuba	-	36	502	509	511	9
Barretos	-	35	347	356	355	8
Botucatu	18	31	308	364	371	63
França	13	30	628	688	743	119
Marília	-	30	541	555	580	39
Andradina	-	29	327	322	356	29
Assis	5	28	404	421	440	36
Bragança Paulista	28	28	407	436	472	65
Lençóis Paulista	17	28	286	312	320	34

(continua)

(continuação)

Delegacias de Ensino	Indicadores F. SEADE		Salas Disponíveis			Acréscimo 1984-86
	CONGES	RENDIM	1984	1985	1986	
<b>REGIÃO IV</b>			4420	4551	4736	316
Stª Rosa do Viterbo	13	28	243	261	270	27
Catanduva	-	27	304	291	316	12
S.Joaquim Barra	-	27	275	282	287	12
Ourinhos	-	24	379	381	382	3
Tupa	-	24	304	298	309	5
Lins	-	23	510	505	520	10
Pres.Venceslau	25	22	389	396	416	27
Avaré	-	20	261	322	341	80
Miracatu	28	19	257	258	279	22
Penápolis	-	19	248	248	253	5
Itapeva	30	18	422	461	479	57
José Bonifácio	-	17	144	142	143	-1
Paraguaçu Paulista	51	17	150	156	157	7
Regente Feijo	-	15	184	187	189	5
Mir.Paranapanema	-	14	---	---	---	---
Apiáí	14	8	171	179	207	36
Garça	-	-	179	184	188	9
<b>REGIÃO V</b>	2	23	5.339	5.558	5.859	520
Jau	4	34	471	506	540	69
Bebedouro	-	31	---	---	---	---
Olimpia	-	28	197	206	210	13
S.João Boa Vista	9	28	266	278	317	51
Casa Branca	-	27	426	444	475	49
Dracena	-	27	381	381	384	3
Fernandópolis	-	26	285	297	308	23
Jales	-	26	239	259	265	26
Novo Horizonte	-	25	184	172	192	8
Osvaldo Cruz	-	23	203	206	219	16
Stª Fé do Sul	-	23	193	194	202	9
Taquaritinga	-	23	368	401	433	65
Ituverava	-	22	286	291	316	30
Votuporanga	6	22	339	347	357	18
Adamantina	-	21	309	331	337	28
Stª Anastacio	-	21	162	182	192	30
Monte Aprazível	11	20	192	194	196	4
Nova Granada	-	20	157	158	170	13
Nhandeara	-	19	---	---	---	---
General Salgado	-	18	---	---	---	---
Birigui	-	17	220	232	240	20
Rancharia	-	15	178	184	190	12
Stª Cruz R.Pardo	-	14	283	295	316	33
Pirapi	17	11				

Fonte: F.SEADE - Regiões Homogêneas - Um Estudo da Situação Educacional no Interior - São Paulo - 1988. SE/ATPCE/CIE - 1990.

Quanto ao congestionamento da rede - indicador central neste item - caberia ressaltar apenas uma delegacia, a do Guarujá que, no entanto, em 1986 apresentava somente 4 escolas em situação de congestionamento. Entre 1984-86 foram acrescidas apenas 19 salas demonstrando, à ocasião, situação menos prioritária. Campinas, ao contrário, tinha na área abrangida pela sua 2ª DE, significativo número de escolas congestionadas, o que a posicionava em 1986 entre aquelas delegacias de situação de maior congestionamento de todo o interior do Estado. Cabe referir à delegacia de São Vicente onde o acréscimo de 66 salas (1% do total de salas acrescidas entre 1984/86) resultou num decréscimo de 21 escolas congestionadas em 1985 para apenas 3 em 1986. Na mesma região, a Delegacia de São José dos Campos tem decréscimo no número de salas disponíveis, em razão da criação da DE de Jacareí em 1985.

Por sua vez, a região II, também considerada de altos índices de rendimento apresenta, no entanto, as piores taxas de congestionamento do Interior.

De fato, esta região abrange toda a Divisão Regional do Vale do Paraíba (que inclui, também, as Delegacias de Ensino de São José dos Campos, classificadas na região I), da qual a Delegacia de Ensino de Cruzeiro que já vinha de 1985/86 com 7 escolas congestionadas, está entre aquelas de mais baixa renda. Ai foram construídas apenas 12 salas. A mesma região abrange, ainda: a Delegacia de Ensino de Sorocaba (DRE de Sorocaba) única da sua Divisão Regional de Ensino que, entre 1985/86, estava entre aquelas de maior número de escolas congestionadas; a Delegacia de Ensino de Jundiá na Divisão Regional de Ensino de Campinas, também, entre aquelas de maior congestionamento entre 1985 e 86; a Delegacia de Ensino de Ribeirão Preto (DRE de Ribeirão Preto) com 5 escolas congestionadas em 1986; a Delegacia de Ensino de Itanhaém, esta, a de maior congestionamento em 1986 ( com 21 escolas com mais de tres turnos de funcionamento) incluída na Divisão Regional de Ensino do Litoral; e, ainda, Sumaré (na DRE de Campinas) e São Roque (na DRE de Sorocaba) estas, sem problemas de congestionamento maior em 1985/86; e por fim a Delegacia de Ensino de Registro na Divisão Regional de Ensino do Vale do Ribeira (EDUUALE) com o menor valor para o indicador de renda de toda essa região II, mas em 1986 só com duas escolas congestionadas.

A região III apresenta as menores taxas de congestionamento merecendo, entretanto, destacar as Delegacias de Ensino de Itú e Tatuí, cujos dados do estudo da Fundação SEADE, as apontam como aquelas de maior congestionamento; no entanto, não eram problemáticas desse ponto de vista entre 1985 e 1986.

---

Por fim, as regiões IV e V poderiam ser qualificadas como típicas do interior no sentido de não apresentarem problemas de congestionamento, embora sendo regiões de baixo rendimento.

Em conclusão<sup>(66)</sup>, ou para se precisar melhor, problemas sérios de congestionamento em regiões de baixa renda do Interior do Estado, somente podem ser apontados em 1985/86 para Itanhaém e Registro.

A prioridade na expansão da rede escolar das áreas de baixa renda e escolas congestionadas, conforme se pôde confirmar pelos dados acima analisados, comprova tanto a diretriz da universalização do ensino quanto a possibilidade de se enfrentar a pressão política sobre as construções escolares canalizando os resultados na direção dos objetivos da política educacional.

### **3.4. A Política de Construção e Manutenção: A Descentralização**

Por fim, cabe agora o exame da efetividade das medidas da política educacional para expansão do atendimento, via ampliação da capacidade de construção na rede estadual, do ponto de vista da prática administrativa, ou da forma pela qual a prática da descentralização - princípio forte de todo o Governo Montoro - favoreceu tal efetividade.

Embora anos difíceis pela escassez de recursos, em especial, no início do Governo Montoro, o período de 1984 a 1986 marca-se pela ampliação da rede escolar, através de obras novas mas, sobretudo, através de reformas e ampliações dos prédios existentes.

Sem contar as obras conveniadas com as Prefeituras, as ampliações representaram cerca de 33% do total de salas construídas em 1984 e atingem 51% em 1986, quando foi construído o maior número de salas de aula na rede estadual em toda a década. (Tabela 6)

Quanto às reformas, entre 1983 e 1986, cerca de 31% dos prédios escolares de todo o Estado passaram por reformas gerais (Souza, 1988: 88). Estas são realizadas quase sempre com o prédio escolar fora de funcionamento, o que desmobiliza a direção e a APM - Associação de Pais e Mestres, exigindo execução por empresas especializadas dada a complexidade da obra; por essas razões as reformas gerais não foram descentralizadas

---

<sup>66</sup> Fundação Seade - Regiões Homogêneas: um estudo da situação educacional de São Paulo - Relatório Final - 12/89. Este relatório compatibiliza os resultados das análises efetuadas em separado para a Grande São Paulo e Interior. Agora, o Estado de São Paulo (572 Municípios e 121 Delegacias de Ensino) foi dividido em seis regiões homogêneas, agrupando em cada uma as delegacias de ensino que apresentaram características semelhantes em termos de rendimento da população de 10 anos e mais, tendência de crescimento da população em idade escolar, importância da rede estadual no atendimento ao ensino fundamental, desempenho escolar (aprovação, reprovação e evasão) nas escolas estaduais de ensino fundamental e congestionamento das escolas.

---



ficando, portanto, sob a responsabilidade do órgão central encarregado das construções escolares no Estado de São Paulo. À época do período em análise, a CONESP<sup>(67)</sup> - Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo - empresa de economia mista, com participação majoritária do Estado, era a única executora das obras do setor educacional. Estas obras, desde construções novas, ampliações, adequações, reformas, reparos de emergência e manutenção, constam do Plano de Obras da Companhia e integram o Plano de Trabalho Anual - PTA - da Secretaria, onde estão relacionados todos os programas, projetos, atividades etc, com os respectivos recursos orçados.

Convém lembrar, aqui, da posição da Proposta Montoro quanto a CONESP - Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo:

*"4- Reestruturação da Companhia de Construções Escolares (CONESP), órgão que torna oneroso e ineficiente o processo de construção escolar, além de servir como instrumento de manipulações eleitorais do atual governo de São Paulo. Basta lembrar que os prédios por ela construídos costumam ter durabilidade máxima de cinco anos, não obstante seu custo por metro quadrado ser frequentemente comparável ao de residências de luxo. isto para não mencionar a taxa legal de 10% cobrada por qualquer serviço executado ao Estado, bem como as comissões irregulares que oneram mais ainda os custos das construções às expensas dos contribuintes. Portanto, impõe-se não apenas uma ação no sentido de moralizar e reduzir os custos efetivos da construção escolar, como também restringir gradualmente as atribuições da CONESP a funções normativas de fiscalização e apoio logístico a um sistema descentralizado. No novo sistema, caberá as Prefeituras que tiverem condições, com a participação dos Conselhos Municipais de Educação, elaborar os projetos, definir os locais (a partir de necessidades reais que deverão ser comprovadas), promover a concorrência para a construção e a conservação dos prédios, de acordo com as condições regionais. Isto economizará recursos e, ao mesmo tempo, beneficiará a descentralização da atividade econômica, ao canalizar, sempre que for possível, a demanda da construção para empresas locais." (Proposta Montoro, 1982: 11).*

Havia então, pelo menos três frentes, por assim dizer, a atuar: o saneamento da CONESP - Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo, dos seus vários pontos de vista, técnico-político e administrativo-financeiro, a agilização da capacidade de construção escolar do Estado de São Paulo, e a compatibilização das necessidades de expansão e manutenção da rede com a "eterna" escassez de recursos.

---

<sup>67</sup> A CONESP foi extinta no Governo Quéricia sendo substituída pela F.D.E - Fundação para o Desenvolvimento da Educação, órgão vinculado à Secretaria de Educação.

---

É na conjugação dessas três frentes de atuação, que se assentaria a política para as construções escolares, cuja feição mais aparente está na combinação de dois componentes - a revisão de plantas e padrões construtivos tradicionais com a descentralização para as prefeituras - fundamentais para os resultados conseguidos.

A agilização no ritmo das construções tinha por objetivo diminuir o número de escolas congestionadas e, ao mesmo tempo, tentar acompanhar o crescimento da demanda, do que resultaria a melhoria das condições de funcionamento das escolas, como passo importante para a recuperação da qualidade da escola pública.

Nessa direção, a revisão dos padrões construtivos das escolas foi uma das primeiras providências por parte da Secretaria, que resultou na idéia do "embrião", ou seja, o módulo inicial de uma escola completa.<sup>(68)</sup> O embrião tinha uma planta de 2 a 6 salas de aula, uma sala de direção e administração, sanitários, refeitório e quadra de esportes quando possível, com espaço previsto para futuras ampliações; assim, atendia-se a demanda do momento, porém já prevendo-se completar a escola à medida do crescimento da demanda.

A simplificação do padrão construtivo convencional, apresentava duas vantagens de imediato para uma administração que se propunha àquelas três frentes de atuação simultânea.

Em primeiro lugar, somente projetos mais simples e de pequeno porte tinham condições de serem descentralizados a nível das prefeituras municipais, em geral, com máquinas administrativas pouco preparadas para enfrentar todo o processo da construção escolar em prazos adequados e custos compatíveis. Com a simplificação dos projetos as prefeituras poderiam, então, optar por executar diretamente a obra ou, no caso de contratar empreiteira, esta poderia ser local, favorecendo, dessa forma, a atividade construtiva da região.

Em segundo lugar, ou a segunda vantagem mais imediata, estava na prontidão do atendimento que um projeto mais simples permitia sendo ou não descentralizado. Para citar um exemplo, a Escola Estadual de Primeiro Grau Bairro da Cascata em Águas da Prata teve seu processo de construção - desde topografia, sondagem, projeto e construção - concluído em 120 dias. A obra foi executada por empreiteira, que se obrigou junto à CONESP - Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo, aos prazos e à contratação de mão-de-obra local conforme solicitação da prefeitura que à época não tinha condições de assumir a obra. (Granziera, 1987: 1)

---

<sup>68</sup> A idéia de se trabalhar a partir do módulo inicial da escola, apoiava-se na situação da rede escolar do Estado, que como já se indicou, tem capacidade potencial de atendimento à população de 7 a 14 anos, apresentando até mesmo ociosidade. A não ser nas áreas periféricas das grandes cidades e região metropolitana, onde os déficits já estão acumulados, as necessidades emergentes, em especial no interior, são portanto, localizadas e não se manifestam em grandes déficits.

---

Da associação do projeto construtivo simplificado com a descentralização da atividade construtiva esperava-se, ainda, como consequência, a redução nos custos da construção.

Estudo elaborado para o PREALC - Programa Regional do Emprego para América Latina e Caribe da OIT - Organização Internacional do Trabalho (Souza, 1988), aponta o próprio momento político da primeira metade da década de 80 como fator favorável ao florescimento da descentralização.

*"Não é necessário relembrar as características gerais do modelo centralizador tributário nacional que mantinham as municipalidades permanentemente na expectativa de transferência de recursos federais. Some-se a elas o programa recessivo da política econômica desse período, que procrastinava deliberadamente o repasse desses recursos, mantendo-os em poder do governo central para diminuição da despesa global. Além disso, é oportuno lembrar a série de intenções tributárias a que Estados e Municípios eram obrigados por lei para favorecer as exportações. Conclui-se facilmente que os municípios tinham suas finanças fortemente pressionadas por despesa de pessoal, nada virtualmente sobrando para investimentos" (Souza, 1988: 83).*

Assim, com recursos descentralizados o Estado agilizaria o ritmo das construções e honraria os compromissos assumidos com a Educação e, de outra parte, as prefeituras poderiam dinamizar a gestão administrativa na área da educação o que, evidentemente, significaria apoio político do governo estadual e prestígio ao Secretário.

Até 1985, foram conveniadas as obras escolares mais simples, com menor número de salas e, só em 1986 tem início a descentralização das obras de maior porte; de acordo com as condições apresentadas pelos municípios, estes, determinavam o grau de descentralização dos encargos, possível de serem assumidos, ou seja, parcial ou total.

De maneira geral, os municípios menores, sem recursos administrativos compatíveis com as necessidades da obra, apresentavam dificuldades desde a licitação; já os municípios maiores, mesmo dispondo de máquinas administrativas eficientes em relação à construção, não priorizavam a obra escolar descentralizada conforme o esperado, dado o rol de outros problemas que as cidades grandes do interior já apresentam.

Um dos dirigentes da CONESP - Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo, à época, avalia o programa da seguinte forma:

*"São os municípios médios que constituem os agentes que se moldam exemplarmente à descentralização em todas as suas fases. Estes têm meios de rapidamente fazerem uma concorrência, contam com boas empresas privadas ou até públicas, tem grande capacidade de previsão da expansão de seus bairros periféricos, podem rapidamente fazer tramitar uma lei municipal necessária ao recebimento de recursos, contam com engenheiros em seu*

---

---

*quadro de pessoal e não apresentam graves problemas de concentração populacional que pudessem ocupar com exclusividade a máquina municipal" (Granziera, 1987: 2 e 3).*

Em 1983, são efetivados os quatro primeiros convênios com prefeituras para a construção descentralizada de um total de 17 salas de aula. Nesse ano, portanto, 98,5% das salas de aula construídas, o foram, centralizadamente, pela CONESP.

Em 1984, o número de municípios que adere à proposta de descentralização é maior: 71, para construção de 612 salas, na sua maioria (75%) ainda no interior.

Em 1985, são 136 municípios que se apresentam com condições de assumir a construção escolar descentralizada, agora para um total de 716 salas de aula das quais 92% no interior.

Em 1986, cresce para 156 o número de municípios que se conveniam com a Secretaria para a construção escolar descentralizada de 879 salas, das quais 94% no interior do Estado.

A descentralização no interior foi favorecida pela disponibilidade de terrenos de fácil utilização para construção escolar, sem grandes problemas de topografia, sondagem e construção, em especial, com planta e padrão construtivo simples. Assim, também, por essa razão, no interior do Estado, foram facilitadas as construções de escolas novas mais do que ampliações.

Do total de salas construídas entre 1983 e 1986 no Interior do Estado (3209) 61% o foram descentralizadamente, através dos convênios com as Prefeituras Municipais.

Na área metropolitana, os terrenos disponíveis para construção escolar são muito irregulares necessitando de obras de arte e utilização intensiva dos terrenos, exigindo construções de maior porte face os déficits acumulados e custo dos terrenos e, em consequência, justificando a presença das grandes empreiteiras. Na Capital e em toda a área metropolitana predominaram as ampliações de escolas existentes e, a partir de 1984, em realidade, reduz-se o número de salas conveniadas, já que as prefeituras acabavam por contratar as mesmas empreiteiras com as quais a CONESP - Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo trabalhava e, não havia, dessa forma, redução nos custos como no Interior. Assim, do total de 3471 salas construídas entre 1983 e 1986 não chegou a 10% aquelas conveniadas, ou mais precisamente, somente 7,7% resultaram da descentralização.

O trabalho elaborado para o PREALC/OIT (Souza, 1988: 94 a 99), já citado, fez estudos de casos em municípios que participaram do programa de descentralização da construção escolar, retirando-se daí, alguns exemplos que, mesmo resumidamente, ilustram diferentes formas pelas quais se colocou em prática a descentralização.

Em Araraquara, a prefeitura municipal participou dos investimentos, uma vez que estava interessada em projetos e plantas de escolas com dimensões superiores àquelas propostas

---

pelo padrão construtivo simplificado. Neste caso, as unidades escolares construídas foram completas e através de empreiteiras.

Em Votorantim foi construída obra de grande porte (EEPG PROMORAR com 28 salas) por administração direta da Prefeitura que também participou dos investimentos.

Em São Bernardo do Campo a descentralização foi feita diretamente com a comunidade, sem a participação do município. A CONESP - Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo, através dos primeiros convênios de 1983, responsável pela supervisão da obra, repassava os recursos à Associação dos Favelados de São Bernardo, que se encarregou de toda a administração da obra, desde a administração dos recursos, como pesquisa de preços e compra de materiais (em São Bernardo do Campo, mesmo) e ainda contratação da mão-de-obra. A escola de Nova Divinéia construída, portanto, pela própria comunidade que dela fazia uso, com 4 a 5 anos de funcionamento, ainda não havia registrado nenhuma ocorrência de roubo ou depredação.

O Município de Sumaré, por sua vez, possui empresa pública (EMDESA), que ficou responsável pela fiscalização e administração das escolas conveniadas, construídas por empreiteiras locais. O estudo aponta como vantagens indicadas na avaliação da prefeitura e empresas contratadas, a geração de emprego no município e região, a maior agilidade na tomada de decisões e contratação das empreiteiras e rapidez para entrega da obra, com redução nos custos. Aponta como desvantagens, a demora na liberação das verbas, consequência dos entraves burocráticos criados pela dupla fiscalização da CONESP - Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo e da Prefeitura Municipal, e ainda a perda de qualidade nas obras como consequência da menor prática das novas empreiteiras contratadas o que se verificou, sobretudo, na questão da padronização (de produtos) exigida pela CONESP - Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo.

O estudo conclui que nos municípios com obras escolares descentralizadas houve, de maneira geral, aspectos positivos como geração de empregos, criação de novas empresas municipais tanto públicas quanto privadas, e ainda, o favorecimento dos fornecedores locais, já que somente as grandes empresas realizam suas compras fora do município.

Com o objetivo de agilizar a manutenção de médio porte nas escolas, também, os reparos das escolas foram descentralizados e, mais uma vez, especialmente, no Interior.

Através de repasse de recursos sob a forma de adiantamento pela CONESP - Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo, as Prefeituras se encarregavam da manutenção das escolas (tanto urbanas quanto rurais) e comprovavam os gastos realizados.

---

Outra forma de descentralização de recursos para manutenção, deu-se através das APMs- Associação de Pais e Mestres. Esta prática não era novidade na Secretaria, que repassava recursos às APMs para pequenos reparos e manutenção de rotina das escolas, como pintura, reparos hidráulicos e elétricos.

Em 1984 quando os investimentos em construção escolar foram os mais reduzidos do período do Governo Montoro, é quando se faz a maior descentralização do gasto estadual, algo como 53% (tabela 11). Lembre-se que à situação crítica daquele ano somou-se, ainda, a crise interna da educação, com o movimento salarial e a greve dos professores que provocou a primeira mudança de secretário do Governo Montoro e, praticamente, paralisou as ações da Secretaria nos meses iniciais do ano; assim, os convênios com as APMs demonstraram ser um meio rápido e eficiente para fazer a manutenção das escolas; e, a partir de 1985 e em 1986, os recursos descentralizados para as APMs, são mais significativos, atingindo a cifra de 7 milhões de dólares nesse ano; não se tem dados de anos anteriores e posteriores para uma comparação mais atenta.

A par a significativa agilização no ritmo das construções e manutenção da rede estadual, a prática da descentralização demonstrou ser um passo importante na direção da municipalização do ensino.

A descentralização significou a simplificação de procedimentos burocráticos ganhando, portanto, na agilização da obra, porém sem alterar o processo tecnológico da construção convencional ou, mesmo, as formas usuais de contratação de mão de obra ou sub-contratação de pequenas empreiteiras.

Por outro lado, a CONESP - Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo, não foi desativada; a crescente adesão dos municípios ao programa aumentou, conseqüentemente, as atividades dos órgãos centrais que, deveriam responder, agilmente, aos levantamentos, triagem das prioridades, medições, orçamentos e fiscalização para repasse responsável dos recursos. Além disso, algumas tarefas permaneceram centralizadas, como a orçamentação de cada obra, a quantificação das necessidades, topografia, sondagem e, mesmo, o projeto (eram poucos os municípios com condições de apresentar projetos próprios), além da administração financeira, que previa a liberação parcelada dos recursos segundo fases da construção. Da mesma forma, não foram descentralizados os pequenos reparos de emergência (como um destelhamento, ou uma porta arrombada) que pela sua natureza podem, em geral, ser executados através de solicitação da Diretoria da escola ao órgão central.

Em realidade, a prática descentralizada das construções escolares significou, de um lado, um esvaziamento das obras controladas pela CONESP - Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo, ainda que apenas parcela das mesmas, obrigando o

TABELA 11

ESTADO DE SÃO PAULO  
GASTOS COM INVESTIMENTOS EM CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO, REFORMA E  
MANUTENÇÃO DAS ESCOLAS ESTADUAIS  
1983-1986

(em US\$ 1.000,00 de 1980)

ANO	GASTO CENTRALIZADO (A)			GASTO DESCENTRALIZADO (B)				Total Geral	B/A
	Construções e Ampliações	Reformas e Manutenções	Total	Construções e Manutenções	Convênios de Reparações c/Prefeituras	Convênios de Manutenção c/ APMs	Total		
1983	15.983	13.043	29.026	250	5.125	6.166	11.541	40.567	28,4
1984	5.766	8.254	14.020	4.754	4.455	6.588	15.797	29.817	53,0
1985	27.236	18.241	45.477	17.805	4.859	6.806	29.470	74.947	39,3
1986	46.332	20.726	67.058	26.540	2.744	7.153	36.447	36.447	35,2

Fonte: Extraído de - SOUZA, P.R. Costa (coord.) - A Descentralização do Gasto Público e seu Efeito sobre a Geração de Emprego e Renda - Análise do Caso de Descentralização do Gasto em Educação no Estado de São Paulo (Brasil) no período 1984-86. PREALC - OIT, 1988 : 93.

---

---

órgão a responder burocraticamente ao programa de convênios com as prefeituras, em especial, do interior; mas, por outro lado, significou, também, uma forma de convivência face os interesses político-partidários presentes nesse órgão, a favor da centralização das construções escolares.

Neste sentido, frente a tais interesses, o saneamento da CONESP - Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo, pretendido pela Proposta Montoro, não se concluiria mas, reafirmaria a descentralização como forma de atuação administrativa para agilizar o ritmo das obras, e política, para articular as pressões vindas de interesses representados tanto dentro da própria CONESP - Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo, quanto dos municípios.

---



## 4. OS PROGRAMAS: A REORGANIZAÇÃO DO ENSINO

### 4.1. Orientação Geral

A recuperação da escola pública, a partir das diretrizes da Proposta Montoro inicia-se, ainda no ano de 1983 quando, conforme já apontado, toda a rede pública estadual é mobilizada em torno das discussões dos grandes e/ou graves problemas da educação.

A partir de 1984, a política educacional avançaria para além das diretrizes da Proposta Montoro, quando a recuperação da escola pública ganha a dimensão de mais longo prazo, qual seja, a da reorganização de todo o ensino. A estratégia global definida para a política educacional se refletiria através do processo de reorganização do ensino pela abrangência e articulação das medidas que dele decorreriam.

Lembre-se que os guias curriculares prevalecentes à época na rede estadual decorriam da LDB-Lei de Diretrizes e Bases de 1971; caberia agora revê-los para a implantação da lei federal nº 7.044/82 que tornava opcional a oferta de habilitação profissional no ensino médio. Mas caberia, também, revê-los incorporando os avanços no pensamento educacional<sup>(69)</sup> trazidos pelas críticas à teoria da carência cultural, às teorias reprodutivistas - em revisão na década de 80 - e, pela contribuição pedagógica específica à questão da alfabetização. Sob tais contribuições embasava-se a concepção do papel da escola que se pretendia consolidar.

Uma vez definida a centralidade do modelo de escola que enfatiza seu papel formador da cidadania, caberia à revisão curricular dar substância a esse modelo. A dimensão pedagógica da problemática educacional estaria equacionada, portanto, a partir desse referencial, ou seja, a reorganização do ensino público que se processa a partir de 1984, tem um de seus eixos na revisão curricular de todo o ensino fundamental e médio, bem como na implantação de programas de caráter universal, o que determinaria uma série de medidas para a própria reorganização da escola pública no seu conjunto. Tais medidas, alcançariam desde a revisão do regimento das escolas, a elaboração de um novo Estatuto do Magistério, até a revisão do decreto nº 7.510/76 que havia reestruturado administrativamente a Secretaria para atender à LDB-Lei de Diretrizes e Bases de 1971.

A rede escolar conviveria com o amplo processo de revisão curricular dos anos 1984/86, cujo ante-projeto levaria, de fato, dois anos para ser estruturado e, só em 1987, seria

---

<sup>69</sup> Tais contribuições estão referidas no Capítulo I.

---

submetido ao amplo debate em toda a rede, e verdadeiro embate na imprensa<sup>(70)</sup> (Palma, 1989).<sup>(71)</sup> Penso que a lentidão do processo de revisão curricular decorreria da falta de clareza quanto ao conteúdo da escola formadora da cidadania que deveria ser explicitado através dos currículos. O mesmo não ocorreria com o projeto do Ciclo Básico que já tinha amadurecimento, em suas linhas gerais, para ser implantado. De todo modo, ao lado do esforço de revisão curricular vão sendo implantadas as medidas para as quais vai se formando o consenso entre os educadores.

Embora a revisão curricular tenha apenas sido iniciada nos anos em análise, é importante registrar o processo que a norteou, de forma a explicitar alguns componentes importantes no perfil de atuação, daquele período.

Duas preocupações básicas orientariam a revisão curricular: partir do conhecimento e experiência acumulados nas equipes técnicas, ou seja, praticar o "princípio da continuidade" do que já tem consenso; e adotar como critério básico na seleção e dosagem dos conteúdos curriculares, a relevância social dos mesmos, considerando a sua assimilação pela população majoritária da escola pública, ou seja, ter presente a necessária universalização do ensino que resultaria, em consequência, na melhoria das taxas de desempenho escolar.

Quanto a primeira preocupação, os documentos consultados revelam farto material acumulado, produzido pelas equipes técnicas, em especial, da CENP-Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. De acordo com Palma (1989:66 a 75) a proposta curricular de Língua Portuguesa para o ensino fundamental, por exemplo, tem origem em 1976 quando da revisão curricular para o ensino médio derivando, daí, os estudos para o ensino fundamental. A partir de então, são incorporadas as contribuições dos cursos de atualização dos professores e especialistas realizados em convênio com as universidades; são incorporadas ainda as discussões dos encontros de 1984 nas Delegacias de Ensino para reorientação do trabalho dos professores-monitores em Língua Portuguesa; e, também, são incorporadas as discussões em torno da alfabetização que alimentaram a implantação do Ciclo Básico em 1984, bem como aquelas trazidas através do Projeto IPÊ para atualização em serviço dos profissionais de ensino, por sistema de multimeios.<sup>(72)</sup>

A construção da "nova" proposta assim encaminhada resultaria na primeira versão preliminar em julho/86; submetida à apreciação de 20 professores por Delegacia de Ensino e

---

70 A respeito das críticas ver, por exemplo, "O Estado de São Paulo" de 13/09/87: 28 com títulos tais como: "Luta de classes, lição na escola pública"; "Até a Gramática vira forma de discriminar"; "E Geografia valoriza apenas o socialismo".

71 No período 1984-86, o Prof. João Cardoso Palma Filho dirigia a CENP-Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas da Secretaria de Educação sendo, portanto, o coordenador do processo de revisão curricular, em referência, apresentado, em detalhe, na sua dissertação de mestrado (1989).

72 O Projeto IPÊ será referido no item 4.3.

---

especialistas das universidades - USP, UNICAMP, UNESP e PUC/SP - somente em julho de 1987 seria discutida na sua segunda versão com toda a rede estadual de ensino.

A preocupação com a universalização do ensino, no sentido da incorporação de todos, explicaria esse longo caminho na busca do consenso; evidentemente, as propostas<sup>(73)</sup> de meados da década de 80, encontrariam acolhida em outro paradigma teórico que não aquele que orientou os guias curriculares da década de 70, agora em revisão.

Embora a discussão da contribuição teórica da década de 80 já tenha sido apresentada, a citação a seguir permite contextualizar a orientação mais geral, presente na revisão curricular do Estado de São Paulo.

Assim, a professora Leila Alves<sup>(74)</sup> resume o estágio das contribuições críticas da época, da seguinte forma:

*"Felizmente já se fez a crítica da visão de escola enquanto equalizadora das desigualdades sociais, que vigorou no ideário educacional brasileiro durante muitas décadas. À concepção de escola redentora contrapôs-se outra visão, também equivocada de escola enquanto aparelho ideológico do Estado, com a função única e exclusiva de reprodutora da sociedade de classes. Embora essas concepções coexistam no pensamento educacional do país, hoje prevalece, entre os estudiosos da educação, a concepção dialética de escola. Nesta última, a escola é considerada um espaço de disputas como outra instituição qualquer em uma sociedade de classes. Dessa forma, pode articular-se na construção de uma ordem social mais justa. Isso significa uma escola democrática em suas principais dimensões: quantidade e igualdade." (Alves, 1990: 89)*

Mas, nesta visão, muda também o papel do professor enquanto mero transmissor do conhecimento (Palma, 1989: 139); os alunos devem ser considerados enquanto agentes críticos no processo do ensino aprendizagem para se tornarem cidadãos ativos e participantes. O perfil do professor desloca-se, assim, para uma tarefa qualitativamente transformadora, devendo privilegiar o trabalho coletivo dentro da escola como forma de superar a compartimentação dos currículos, participando na conquista de melhores condições de trabalho e de funcionamento da escola, tornando o ambiente escolar estimulador e facilitador da interação social.

<sup>73</sup> Segundo Palma (1989), a reforma curricular iniciada em 1984 resultou em 1987 em propostas que, mesmo não elaboradas de modo uniforme aproximam-se, pelo que tem em comum, do paradigma dinâmico-dialógico; rompem com pontos essenciais do paradigma curricular técnico-linear que inspirou os guias curriculares da década de 70. Esta ruptura explica grande parte das reações e críticas dirigidas (em especial às propostas de história e geografia, as que mais se afastam do paradigma tradicional) pela imprensa de São Paulo e parcelas do magistério paulista, quando da divulgação das mesmas para debate.

<sup>74</sup> A Proff Leila Alves foi diretora da Divisão de Supervisão da CENP entre 1984-86, responsável pelo desenvolvimento da proposta de alfabetização no Ciclo Básico.

O questionamento à visão tradicional do conteúdo curricular e do papel do professor quanto à forma de repassá-lo, ao gerar insegurança na prática docente já consolidada, exigiria um amplo programa de treinamento e atualização de professores, o que justificaria a dimensão que assumem as ações desencadeadas nesse sentido (item 4.6.2).

Mas, se o processo de reorganização do ensino assim encaminhado torna aparente a racionalidade do seu papel na questão da melhoria da qualidade do ensino e da sua efetiva universalização, por sua vez, a inserção da educação enquanto política social evidenciaria as ambiguidades no tratamento da mesma questão.

Tais ambiguidades não são próprias ou específicas ao período em análise, é verdade, até porque, já vinham se expressando através de projetos pedagógicos de períodos anteriores (como no caso da antecipação da escolaridade na pré-escola, por exemplo). No entanto, não são resolvidas, também, no período de Governo Montoro. Aliás, a leitura da educação enquanto política social chega a ganhar, já no final desse governo, a clara feição assistencialista, conforme comentado no capítulo II-1.

Mas, a escola de 1984-86 propunha-se a um entendimento mais abrangente da política social, onde o assistencialismo é um componente importante face a condição de vida da população de baixa renda, não cabendo, no entanto, à escola sobrepô-lo ao seu papel social da transmissão do conhecimento sistematizado. Em São Paulo a função adicional substitutiva de que fala Offe (1990), apareceria através da tentativa de inclusão de disciplinas como educação no trânsito ou ecologia, na ordem de preocupações da revisão curricular iniciada em 1984 (Palma, 1989).

Por outro lado, as atividades assistenciais ganham justificativa enquanto medidas de apóio à permanência do aluno na escola. A merenda escolar, conquista já antiga da escola pública é, no período em questão melhorada e ampliada para atender os alunos que, em decorrência da programação do Ciclo Básico, permanecem mais tempo na escola; a distribuição de material e livro didático gratuito embora representando pouco no orçamento da Secretaria, foi orientada de forma a priorizar os alunos oriundos de famílias sem condições de arcar com os custos particulares da educação pública e gratuita; e, a assistência à saúde foi reforçada na atenção odontológica pela sua importância na faixa etária do ensino fundamental.<sup>(75)</sup>

De todo modo, não há evidências suficientes para comprovar a baixa cobertura das medidas assistencialistas, conforme correntemente se afirma. Tomando-se o PTA-Plano de Trabalho Anual de 1985, cuja elaboração, portanto, é de responsabilidade da gestão administrativa

---

<sup>75</sup> A assistência médico-odontológica ao escolar foi finalmente assumida pela Secretaria pertinente a partir de 1987, deixando de onerar o orçamento da Secretaria da Educação, atendendo a reivindicação da área.

---

que se analisa, é possível identificar as medidas assistencialistas agrupadas no Programa de Assistência ao Educando. Tal programa compõe-se de três projetos: assistência educacional através da organização de uma rede de bibliotecas, assistência sócio-econômica ao educando através da distribuição de livros didáticos e transporte escolar, e assistência à saúde, através de serviços médico-odontológicos e ações de saúde na escola. As medidas assistencialistas estão, portanto, identificadas nos dois últimos projetos. Assim, a previsão de distribuição de 2 milhões de livros didáticos a alunos do ensino fundamental representaria, naquele ano, atender 50% dos alunos; quanto ao transporte escolar nas periferias urbanas e áreas rurais o documento não traz indicações sobre a abrangência em termos de alunos atendidos, tendo-se apurado algo como 102 mil alunos em 1984 (SE, 1989: 180) e 130.000 alunos em 1989, o que representa entre 30 e 40% da demanda (Fundap, 1990: 4); quanto à assistência à saúde, a indicação do PTA-85 é do atendimento a 86% dos alunos dos municípios atendidos através da administração centralizada e 100% daqueles dos municípios onde o atendimento foi descentralizado.

É evidente que tais informações referem-se às intenções de um Programa de Trabalho para efeito de orçamento e não às realizações ou balanço anual. Apesar dessa restrição - sem dúvida significativa - permitem salientar três aspectos. Primeiro, com exceção do transporte escolar, as demais medidas assistencialistas não podem ser consideradas de baixa cobertura ainda que não se possa, também, avaliá-las qualitativamente; segundo, representam, de fato, muito pouco no gasto total da educação como se verá em item específico; e, terceiro, tais ações, em realidade, são equacionadas a nível municipal, entrando o gasto estadual como complementar e, até mesmo, residual em alguns casos.

O questionamento ou a ambiguidade dessas medidas que visam facilitar a escolaridade da população de baixa renda e, neste sentido, melhorar a qualidade do ensino está, justamente, na falta de clareza dos seus limites dentro da escola.

*"Com giz, quadro negro e porta fechada"*<sup>(76)</sup> o professor deve assegurar que núcleos programáticos mínimos e obrigatórios em todas as escolas não sejam secundarizados em favor de funções substitutivas ou, que ações assistenciais ganhem tal dimensão face o montante da clientela a que se destinam que acabem por justificar o empobrecimento curricular.

É da perspectiva da reorganização do ensino, aqui discutida, que se fará a partir de agora as apresentações dos programas e ações de relevância entre 1984 e 1986, de modo a deixar transparecer o percurso da "recuperação da escola pública". É este o sentido de se verificar o grau de efetividade dos mesmos.

76

A expressão é muito utilizada pelos professores para ironicamente apontarem a sua autonomia em sala de aula.

Não se pretendeu, portanto, propriamente uma avaliação de cada um no sentido tradicional da adequação de seus resultados às propostas e recursos financeiros dispendidos, ou do impacto direto de cada um dos programas sobre o desempenho escolar. Ainda que se aponte, muitas vezes, indicadores relativos a tais aspectos para melhor referenciar os programas, o curto espaço de tempo de dois anos, da gestão em análise, por si só, já limita uma avaliação dessa natureza.

O objetivo, aqui, é a percepção do conteúdo dos programas face o modelo de escola e a gestão democrática a consolidar, as duas grandes diretrizes da política educacional daqueles anos.

#### **4.2. A Pré-Escola: Descentralização e Municipalização.**

O ensino pré-escolar não é atribuição prioritária da rede estadual já que, constitucionalmente<sup>(77)</sup>, a obrigatoriedade de atendimento ao ensino fundamental antecede os demais níveis.

Desde a Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º graus de 1971 (Lei no 5.692/71), que propunha a descentralização do ensino fundamental, o Estado de São Paulo optou pela municipalização da pré-escola entendendo que, gradativamente, os municípios teriam condições de ampliar o atendimento. Este processo, portanto, de municipalização da pré-escola tem início, de fato, na década de 70, sendo que ao final dela, a rede municipal já oferecia mais de 50% do atendimento.

A rede estadual, atualmente com 71.000 alunos na pré-escola (tabela 12) tem se restringido a algo como 10% do total do atendimento. Mesmo hoje, com o significativo impulso verificado nesse nível de ensino, praticamente duplicando a matrícula na década, a pré-escola atende pouco mais de 1/3 da população de 4 a 6 anos de todo o Estado. Considere-se ainda que segundo estimativas da Secretaria da Educação, há um atendimento suplementar de cerca de 10% às crianças fora dessa faixa etária.

O ensino pré-escolar é essencialmente urbano: na rede estadual, as matrículas nas áreas rurais representavam algo como 5,5% das totais (entre 1983 e 1986); na rede municipal, majoritária no atendimento pré-escolar, as matrículas das áreas rurais não chegavam a

---

<sup>77</sup> A atual Constituição, sem dar caráter de obrigatoriedade, coloca como dever do Estado garantir atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (artigo 208, item 4), cabendo aos municípios a atuação prioritária nessa faixa (art.211, 2º), com a cooperação técnico-financeira do Estado e da União (art.30, inciso VI). Esses mesmos artigos referem-se, também, ao ensino fundamental.

---

TABELA 12

ESTADO DE SÃO PAULO

EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR: MATRÍCULA INICIAL, POR COORDENADORIA DE ENSINO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

1978-90

ANO	MATRÍCULA INICIAL											
	COGSP				CEI				Total			
	Est.	Mun.	Part.	Total	Est.	Mun.	Part.	Total	Est.	Mun.	Part.	Total
1979	12.310	140.140	77.962	230.412	26.677	82.565	42.121	151.363	38.987	222.705	120.083	381.775
1980	12.467	124.486	86.762	223.715	26.618	96.000	44.077	166.695	39.085	220.486	130.839	390.410
1981	13.344	156.278	90.964	260.586	29.549	108.633	47.283	185.465	42.893	264.911	138.247	446.051
1982	18.835	168.265	91.411	278.511	47.378	120.113	48.948	216.439	66.213	288.378	140.359	494.950
1983	22.097	190.534	96.822	309.453	55.565	130.330	52.543	238.438	77.662	320.864	149.365	547.891
1984	23.070	200.613	96.868	320.551	57.498	147.783	53.843	259.124	80.568	348.396	150.711	579.675
1985	23.461	220.876	103.978	348.315	59.340	171.120	58.995	289.455	82.801	391.996	162.973	637.770
1986	23.625	241.056	112.286	376.967	61.148	190.130	66.399	317.677	84.773	431.186	178.685	694.644
1987	25.442	241.177	125.134	391.753	64.909	206.853	72.834	344.596	90.351	448.030	197.968	736.349
1988	22.054	258.997	114.562	395.613	62.595	233.973	66.848	363.416	84.649	492.970	181.410	759.029
1989	19.534	269.243	111.889	400.666	60.156	244.661	64.411	369.228	79.690	513.904	176.300	769.894
1990	16.023	271.566	107.122	394.711	54.977	270.721	64.922	390.620	71.000	542.287	172.044	785.331

Fonte: Secretaria da Educação/SP - ATPCE/Centro de Informações Educacionais - CIE: Estatísticas Básicas - Series Históricas 1978-90.

Nota : Inclui alunos das escolas unidocentes.  
Os dados para 1989 não estão disponíveis para todas as redes.  
COGSP - Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo e Área Metropolitana  
CEI - Coordenadoria de Ensino do Interior

representar 1%. Esta evidência dos dados fundamenta o argumento de que a escola rural já se diferencia desde a pré-escola. De toda forma, do total de alunos da pré-escola das áreas rurais, a rede estadual atende algo como 50%.

O crescimento da pré-escola vem sendo explicado (NEPP, 1990: 26) através de duas funções atribuídas a esse nível de ensino: a guarda das crianças para liberação da mulher para o mercado de trabalho e, a alimentação das crianças com reflexo importante no orçamento das famílias, em especial, de baixa renda<sup>(78)</sup>. Cabe acrescentar, ainda, uma terceira função, própria da escolaridade antecipada que é, sem dúvida, a transferência de ganhos de eficiência para o ensino fundamental, apresentando-se, portanto, como função estimuladora ao crescimento das matrículas, vinda do próprio sistema educacional. Sem ter como objetivo imediato a alfabetização, a pré-escola se propõe a facilitar o desenvolvimento das habilidades afetivas, motoras, intelectuais e de posturas sociais, que interferem na aprendizagem da leitura e da escrita (SE/CENP, fev./81:19). Este tipo de "intervenção precoce", permite que se espere das crianças que passam pela pré-escola um menor grau de dificuldades nas primeiras séries do ensino fundamental. No entanto, do ponto de vista do sistema educacional, ainda que a pré-escola seja importante apoio no caminho da melhoria do desempenho escolar, não há evidências estatísticas nesse sentido. Os índices de aprovação nas séries iniciais do ensino fundamental só se alteraram de fato e significativamente, com a implantação de programa específico a esse fim, o Ciclo Básico.

Ainda que a Proposta Montoro não apontasse nenhuma diretriz específica para a Pré-Escola, os eixos mais gerais da descentralização/municipalização, favoreceram a ampliação das matrículas<sup>(79)</sup> em 34% na rede municipal contra apenas 9% na estadual entre 1983 e 1986. Enfatize-se neste aspecto, que esta foi a mais alta taxa de expansão da municipalização da pré-escola dos três períodos de governo desde 1979 até 1990. Entre 1979/82, no Governo Maluf, essa taxa foi de 29%, e mais recentemente, entre 1987/90, no Governo Quéricia, foi de 21%.

A partir de 1984 a Secretaria de Educação de São Paulo, fortalece a municipalização da Pré-Escola, integrando-se ao Programa Nacional de Educação Pré-Escolar; a Secretaria firmou convênios com as Prefeituras interessadas na expansão do atendimento pré-escolar,

---

<sup>78</sup> Se bem que neste caso esta função é mais significativa para o atendimento prestado através das creches que, em geral, funcionam em período integral.

<sup>79</sup> Dos três períodos de governo, da década de 80, as matrículas totais da pré-escola cresceram mais no 1º período (29,6%), seguindo-se aquele do governo Montoro (26,8%) e por fim, do Governo Quéricia (6,6%).

---



prestando apoio técnico e financeiro através de repasse de recursos transferidos pelo Governo Federal<sup>(80)</sup>.

Estrategicamente, portanto, do ponto de vista administrativo, a expansão da municipalização da pré-escola no período restrito da análise deste trabalho foi financiada com recursos de transferências federais.

É este o ponto central da orientação específica ao período 1984-86 com relação à pré-escola.

Mas, de outro lado, a situação crítica da área metropolitana, com alta incidência de escolas congestionadas e baixo desempenho escolar, justificou a implantação do Projeto "Antecipação da Escolaridade" (Resolução SE nº 229 de 07/11/85) apenas nessa região.

O projeto<sup>(81)</sup> foi implantado em 1.585 escolas da Grande São Paulo (87% das escolas estaduais da região metropolitana) no período de 45 dias que antecederam o ano letivo (2/01/85 a 21/02/85) e dirigia-se às crianças que não haviam passado pela pré-escola, e estavam matriculadas para iniciar a 1ª série do ensino fundamental (Ciclo Básico). O objetivo era familiarizá-las com a escola, dando início ao processo de escolarização, através dos primeiros contatos com a leitura e a escrita. Tentava-se reduzir a possível defasagem existente entre essas crianças e aquelas que já entrariam no Ciclo Básico, favorecidas pela passagem pela pré-escola.

Desenvolvido pela PUC-Pontificia Universidade Católica de São Paulo, o projeto "Antecipação da Escolaridade" tinha o mesmo embasamento teórico da proposta do Ciclo Básico, de forma a garantir a continuidade no processo de escolarização. Pela sua concepção, revertia o entendimento da função compensatória da educação pré-escolar no sentido do peso da realidade sócio-econômica e cultural do aluno sobre o desempenho

---

80 Neste caso, os repasses federais - MEC/FINSOCIAL - eram vinculados. Como não há fonte específica de financiamento à Pré-Escola, os recursos estaduais destinados a esse nível de ensino são provenientes da parcela do Tesouro (exclusive gastos com Pessoal) e dos Recursos Próprios (aos quais somavam-se as transferências federais do MEC/FINSOCIAL).

81 Convém lembrar que este projeto não se apresentava como "novidade" na rede estadual (Resolução SE n.º 82/79 de 02/07/79 homologa a Deliberação CEE 13/79). No início da década a Secretaria estabelece o desdobramento da 1ª série do então ensino de 1º grau, em dois níveis, com vistas ao atendimento preferencial e gratuito à crianças carentes de 5 a 6 anos. O enfoque à época, fundamentava-se o entendimento de que o sistema escolar montado para camadas mais favorecidas da população, aprofundava as "deficiências" dos alunos sócio-economicamente carentes, explicando as altas taxas de evasão e repetência desse nível de ensino. É desse entendimento que resulta o Programa de Educação Compensatória, desenvolvido a partir de 1980 pelas prefeituras interessadas, contando com assistência didático-pedagógica da secretaria. Com tal desdobramento, o 1º nível da 1ª série do ensino fundamental, diferenciava-se da Pré-Escola, por atender, portanto, a uma clientela mais restrita (em termos sócio-econômicos e de faixa etária), por ter uma programação menos ampla, ou mais específica, tentando suprir dificuldades (próprias do meio cultural menos privilegiado) com ênfase na área de comunicação e expressão, desenvolvimento do pensamento, atenção, e demais funções que interferem na aprendizagem da leitura e da escrita. Para usar a linguagem da CENP-Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas órgão da Secretaria de Educação, tratava-se de intervenção remediativa, enquanto a pré-escola constitui-se em intervenção precoce (CENP, fev/81). Este programa foi desativado em 1983 quando se inicia o Governo Montoro, por ter tido caráter experimental, restando até 1985 alguns convênios com municípios que mantinham a experiência (NEPP, 1990: 37).

---

escolar; o novo enfoque pedagógico incorporava (e valorizava) agora essa mesma realidade no processo ensino-aprendizagem. Mas, à interrupção deste projeto, não se seguiu uma avaliação dos seus efeitos sobre os alunos do Ciclo Básico.<sup>(82)</sup> Assim como o Programa de Educação Compensatória do início da década, o Projeto de Antecipação da Escolaridade também foi desativado sem qualquer avaliação dos seus resultados. Então, do ponto de vista da dimensão pedagógica da problemática educacional, o Projeto "Antecipação da Escolaridade", ainda que guardando coerência teórica com os fundamentos de toda a orientação da revisão curricular, ficou como referência de projeto experimental, de alcance reduzido.

Para o perfil de atuação que se quer identificar, sobrepõe-se no caso da pré-escola, a dimensão administrativa da problemática educacional, sob a forma de municipalização, que representou, como se apontou, a significativa expansão das matrículas.

### 4.3. O Ensino Fundamental

Em que pese o expressivo crescimento das matrículas na rede particular<sup>(83)</sup> na década de 80 (quase 75%) ao nível do ensino fundamental, é a rede estadual que atende a grande maioria do alunado (tabela 13). Eram 4,7 milhões de alunos (78,6%) matriculados na rede estadual de todo o Estado em 1990, enquanto na rede municipal perto de 558 mil (9,3%) e, na particular cerca de 729 mil (12,1%) o que totalizava 5,9 milhões de estudantes no ensino fundamental.

Evidentemente que o atendimento preferencial pela rede estadual vincula-se à obrigatoriedade constitucional, reafirmada pela Lei nº 5.692/71 que responsabiliza o Estado pela escolaridade básica (ensino fundamental) de oito anos para a população de 7 a 14 anos (gráfico 2).

De fato, 91,1% dessa população encontrava-se matriculada no ensino fundamental o que, em decorrência, significava que algo como 497.400 crianças ainda estão fora da escola no Estado de São Paulo no final da década, ou seja, cerca de 8,9%<sup>(84)</sup> (tabela 14). Embora

<sup>82</sup> O custo total deste projeto foi de Cz\$ 25 milhões de 1985 (Jornal Educação Democrática, no. 19: 10), ou 0,01% das despesas totais da Secretaria nesse ano, exclusive folha de pagamento de Pessoal e reflexos. Como não há disponibilidade de informações orçamentárias por projeto, toma-se impossível a comparação desses recursos com o total gasto com a pré-escola por exemplo.

<sup>83</sup> A.F.SEADE - A Educação em São Paulo - uma análise regional - 1989: 50 chama a atenção para os efeitos da crise econômica do início da década sobre a retração da rede particular, percebida através das taxas geométricas de crescimento médio anual.

<sup>84</sup> Esse percentual corresponde a crianças que por razões diversas não frequentam a escola, incluindo-se razões por doenças impeditivas e/ou deficiências variadas; em 1980 era de 14,6% para o Estado de São Paulo, enquanto para o país como um todo era de 19,0%. Fletcher (1985) lembra que todos os países, mesmo os mais desenvolvidos, sempre apresentam percentual de crianças fora da escola.

TABELA 13

ESTADO DE SÃO PAULO  
 ENSINO FUNDAMENTAL: MATRÍCULA INICIAL SEGUNDO  
 DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E LOCALIZAÇÃO  
 1979-1990

ANO	COGSP				CEI				TOTAL			
	Est.	Mun.	Part.	Total	Est.	Mun.	Part.	Total	Est.	Mun.	Part.	Total
1979	1.505.800	392.925	209.356	2.108.081	1.915.989	72.107	184.672	2.172.768	3.421.789	465.032	394.028	4.280.849
1980	1.530.890	380.013	226.148	2.137.051	1.942.868	73.420	190.228	2.206.516	3.473.758	453.433	416.376	4.343.567
1981	1.571.187	381.310	238.372	2.190.869	1.975.307	82.546	194.489	2.252.342	3.546.494	463.856	432.861	4.443.211
1982	1.627.276	381.059	244.038	2.252.373	2.024.842	84.718	192.571	2.302.131	3.652.118	465.777	436.609	4.554.504
1983	1.666.580	388.104	263.921	2.318.605	2.075.584	87.172	205.065	2.367.821	3.742.164	475.276	468.986	4.686.426
1984	1.736.661	400.096	274.538	2.411.295	2.153.361	81.655	202.606	2.437.622	3.890.022	481.751	477.144	4.848.917
1985	1.767.535	424.271	298.174	2.489.980	2.210.972	82.413	206.390	2.499.775	3.978.507	506.684	504.564	4.989.755
1986	1.819.493	431.427	330.321	2.581.241	2.279.077	81.514	217.993	2.578.584	4.098.570	512.941	548.314	5.159.825
1987	1.830.698	422.018	380.701	2.633.417	2.318.146	81.594	241.256	2.640.996	4.148.844	503.612	621.957	5.274.413
1988	1.938.665	422.662	390.759	2.752.086	2.428.618	88.440	254.089	2.771.147	4.367.283	511.102	644.848	5.523.233
1989	2.031.032	443.202	407.725	2.881.959	2.544.756	93.740	268.028	2.906.524	4.575.788	536.942	675.753	5.788.483
1990	2.103.303	457.249	430.611	2.991.163	2.608.256	100.427	298.214	3.006.897	4.711.559	557.676	728.825	5.998.060

Fonte: Secretaria de Estado da Educação - ATPCE/CIE

Estatísticas Educacionais Básicas - Series Históricas 1978-90.

Nota : Inclui alunos das escolas unidocentes.

COGSP - Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo

CEI - Coordenadoria de Ensino do Interior

GRÁFICO 2

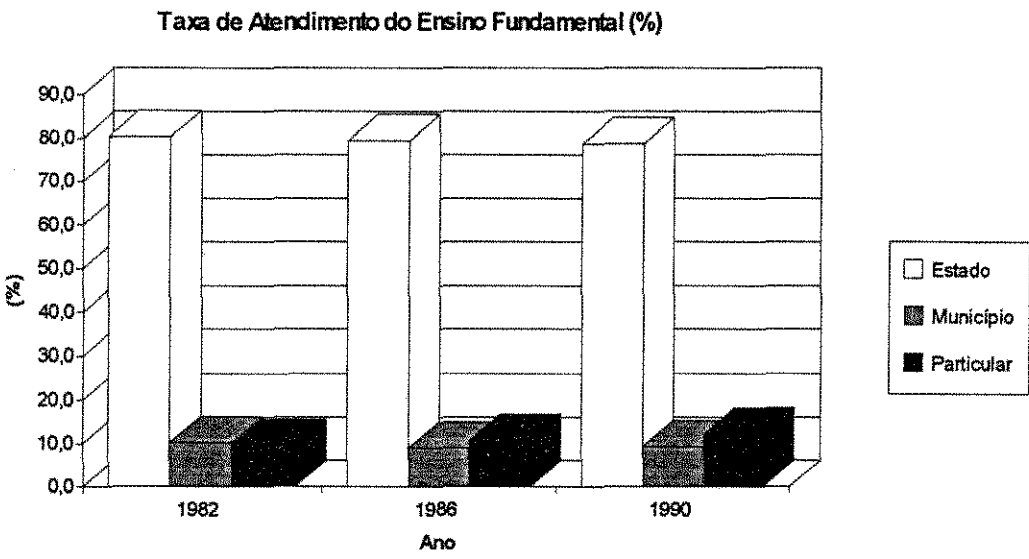


TABELA 14

ESTADO DE SÃO PAULO  
ENSINO FUNDAMENTAL: INDICADORES DE ATENDIMENTO  
1980 - 1990

ANO	População de 7 a 14 anos	Matrícula Inicial no Ensino Funda- mental da População de 7/14 anos	Índice Real de Escolarização	Pop. de 7 a 14 anos fora da escola		Matrícula inicial do Ens. Fundamental		
				Nº Absol.	%	Nº Absol	% fora da faixa de 7 a 14 anos	% na faixa de 7 a 14 anos
1980	4.003.462	3.703.043	90.7	380.045	9.3	4.343.567	14.7	85.3
1981	4.185.466	3.785.650	90.4	399.816	9.6	4.443.211	14.8	85.2
1982	4.294.906	3.859.941	89.9	434.966	10.1	4.554.504	15.3	84.7
1983	4.411.849	3.980.425	90.2	431.423	9.8	4.686.426	15.1	84.9
1984	4.536.852	4.095.191	90.3	441.661	9.7	4.848.917	15.5	84.5
1985	4.670.454	4.206.477	90.1	463.978	9.9	4.989.755	15.7	84.3
1986	4.835.523	4.376.341	90.5	459.184	9.5	5.159.825	15.2	84.8
1987	5.010.162	4.516.156	90.1	494.005	9.9	5.274.413	14.4	85.6
1988	5.194.992	4.702.978	90.5	492.014	9.5	5.523.233	14.9	85.1
1989	5.390.675	4.913.734	91,2	476.941	8,8	5.788.483	15,1	84,9
1990	5.597.898	5.100.998	91.1	497.400	8.9	5.998.060	15.0	85.0

Fonte: Secretaria de Estado da Educação - ATPCE/CIE - 1990.

esses percentuais reflitam a universalização do acesso ao ensino fundamental no Estado de São Paulo, a taxa de frequência à escola é, no entanto, fortemente diferenciada segundo o rendimento familiar; e, mais, a taxa de crianças entre os 7 e 14 anos fora da escola eleva-se conforme se eleva também a idade, apontando para a influência do ingresso precoce no mercado de trabalho das crianças de baixa renda.

*"A condição econômica só deixa de ser fator impeditivo da escolarização quando as famílias dispõem de mais de dois salários mínimos per capita". (NEPP-UNICAMP/SRL Projetos-maio, 1990: 50).<sup>(85)</sup>* O referido trabalho indica que enquanto 13,6% das crianças entre 10 e 14 anos de famílias com rendimentos per capita entre 1 e 2 salários mínimos não frequentam escola, esse percentual reduz-se para 3,2% entre as crianças da mesma faixa etária das famílias com rendimento per capita superior a 2 salários mínimos.

Por outro lado, há, no entanto, no ensino fundamental um contingente de algo como 15% de alunos (897 mil em 1990) fora da faixa etária prioritária para atendimento que, sobretudo, em função da seletividade do sistema - já que o ingresso precoce significa parcela pequena (3,0%) - representa, portanto, a sobrecarga com que este trabalha no seu conjunto.

Especificamente em relação à rede estadual, as matrículas<sup>(86)</sup> (de 1990) nesse nível de ensino correspondem (conforme já apontado) a 83,6% de alunos de 7 a 14 anos e 16,4% fora dessa faixa (tabela 15) em função da seletividade mais acentuada no sistema estadual.

O baixo desempenho do sistema estadual vem sendo apontado de longa data, fundamentado em indicadores<sup>(87)</sup> que persistem sem alteração significativa nas séries históricas estatísticas.

O início do processo de alfabetização ou a passagem da 1ª para 2ª série e depois da 5ª para a 6ª série<sup>(88)</sup> e, aqui, em especial, no noturno, são os pontos de estrangulamento considerados mais sérios em termos das perdas provocadas.

<sup>85</sup> Todos os dados demográficos e de distribuição da população escolar, segundo faixas de rendimento, bem como aqueles sobre a inserção dos jovens no mercado de trabalho, referidos no decorrer deste item, foram extraídos do estudo citado, em especial pags. 48 a 64, que, por sua vez, elaborou informações da F.IBGE/PNAD-1986 e F.IBGE/UNICEF - Perfil Estatístico de Crianças e Mães no Brasil, 1989.

<sup>86</sup> Estão incluídos os alunos das escolas unidocentes que em 1990 somaram 145.720 matrículas de 1ª à 4ª série do ensino fundamental, ou 2,9% do total desse nível de ensino.

<sup>87</sup> São vários os indicadores tradicionalmente usados para avaliar o desempenho do sistema escolar: distribuição da matrícula por série e idade, taxas de promoção, evasão e repetência, assincronia de matrícula (defasagem série/idade), tempo médio de atraso (por série ou nível), diagrama de fluxo (acompanhamento de uma geração de alunos durante seu percurso escolar). De todo modo, por não se tratar aqui de diagnóstico mais amplo do sistema estadual de ensino fundamental, são apontados apenas os indicadores de uso mais corrente.

<sup>88</sup> A pluralidade de professores e disciplinas a partir da 5ª série, sem que tenha havido a integração da escola de 8 anos, tem sido apontada como um dos fatores dos mais importantes na explicação do baixo desempenho dos alunos dessa série (Almeida, 86).

TABELA 15

ESTADO DE SÃO PAULO

REDE ESTADUAL DE ENSINO FUNDAMENTAL: MATRÍCULA INICIAL POR IDADE

1979-1990

ANO	Matrícula Inicial			
	Na faixa 7/14 anos	%	Fora da faixa 7/14 anos	%
1979	2.873.490	84,0	548.299	16,0
1980	2.935.571	84,5	538.187	15,5
1981	2.992.752	84,4	553.742	15,6
1982	3.063.934	83,9	588.184	16,1
1983	3.142.232	84,0	599.932	16,0
1984	3.246.699	83,5	643.323	16,5
1985	3.315.379	83,3	663.128	16,7
1986	3.427.078	83,6	671.492	16,4
1987	3.506.472	84,5	642.372	15,5
1988	3.663.268	83,9	704.015	16,1
1989	3.821.067	83,5	754.721	16,5
1990	3.937.118	83,6	774.441	16,4

Fonte: Secretaria de Estado da Educação - ATPCE/CIE-1990

---

TABELA 16

ESTADO DE SÃO PAULO  
REDE ESTADUAL DE ENSINO FUNDAMENTAL: DESEMPENHO ESCOLAR SEGUNDO O  
TURNO DE FUNCIONAMENTO  
1983-1990

em %

ANO		APROVAÇÃO		REPROVAÇÃO		EVASÃO		PERDAS- EVAS/REPROV.	
		Diurno	Noturno	Diurno	Noturno	Diurno	Noturno	Diurno	Noturno
1983	5ª série	59,1	36,0	28,3	24,2	12,6	39,8	40,9	64,0
	6ª série	68,1	43,9	22,9	24,8	9,0	31,3	31,9	56,1
	7ª série	75,4	51,1	17,3	22,3	7,3	26,6	24,6	48,9
	8ª série	85,9	66,5	9,0	15,1	5,1	18,4	14,1	33,5
	TOTAL	69,7	49,1	21,8	21,8	8,5	29,1	30,3	50,9
1984	5ª série	54,4	31,4	31,1	24,0	14,5	44,6	45,6	68,6
	6ª série	66,8	42,2	23,3	23,4	9,9	34,4	33,2	57,8
	7ª série	74,2	50,8	17,5	20,7	8,3	28,5	25,8	49,2
	8ª série	86,3	67,2	8,6	13,2	5,1	19,6	13,7	32,8
	TOTAL	76,8	47,4	14,6	20,5	8,6	32,1	23,2	52,6
1985	5ª série	56,7	33,0	29,6	22,9	13,7	44,1	43,3	67,0
	6ª série	68,4	42,8	22,0	23,0	9,6	34,2	31,6	57,2
	7ª série	76,1	52,0	16,1	19,8	7,8	28,2	23,9	48,0
	8ª série	87,9	68,3	7,2	13,0	4,9	18,7	12,1	31,7
	TOTAL	73,4	48,6	18,5	19,8	8,1	31,6	26,6	51,4
1986	5ª série	57,2	31,8	28,1	20,5	14,7	47,7	42,8	68,2
	6ª série	69,1	42,0	20,5	20,8	10,4	37,2	30,1	58,0
	7ª série	77,4	51,5	14,2	17,6	8,4	30,9	22,6	48,5
	8ª série	88,3	68,0	6,5	11,5	5,2	20,5	11,7	32,0
	TOTAL	72,8	47,7	18,6	17,8	8,6	34,5	27,2	52,3
1987	5ª série	58,6	33,1	27,4	20,9	14,0	46,0	41,4	66,9
	6ª série	70,5	44,1	19,8	20,4	9,7	35,5	29,5	55,9
	7ª série	78,2	54,0	13,7	17,4	8,1	28,6	21,8	46,0
	8ª série	87,9	69,3	6,6	10,8	5,5	19,9	12,1	30,7
	TOTAL	72,8	49,6	18,9	17,6	8,3	32,8	27,2	50,4
1988	5ª série	62,8	37,0	24,1	19,4	13,1	43,6	37,2	63,0
	6ª série	74,4	49,0	16,7	18,3	8,9	32,8	25,6	51,1
	7ª série	81,7	58,9	11,0	14,8	7,3	26,2	18,3	41,0
	8ª série	90,0	73,3	4,9	8,8	5,1	17,8	10,0	26,6
	TOTAL	71,9	53,9	17,9	15,6	10,2	30,5	28,1	46,1
1990	5ª série	63,7	38,9	24,9	19,2	11,5	41,8	36,4	61,0
	6ª série	73,8	49,0	18,2	19,0	8,0	32,0	26,2	51,0
	7ª série	80,7	59,5	12,7	15,5	6,6	25,0	19,3	40,5
	8ª série	89,1	72,8	6,2	10,1	4,7	17,0	10,9	27,1
	TOTAL	72,1	54,8	18,9	16,1	8,9	29,1	27,8	45,2

Fonte: Secretaria de Estado da Educação - ATPCE/CIE - 1990-1991.

OBS.: Inclui alunos de escolas vinculadas às universidades

Nota: Os percentuais de "Aprovação" foram calculados sobre a matrícula total menos "Afastados por Transferência", os percentuais de "Reprovação" (retidos por avaliação) foram calculados sobre a matrícula total menos "Afastados por Transferência".



As perdas anuais de 16% de reprovação e 11% de evasão no ensino fundamental da rede estadual em 1990 já incorporam os ganhos nas primeiras séries com a implantação do Ciclo Básico, programa da gestão que se analisa e, portanto, a ser apresentado a seguir; no entanto, o gargalo que ocorria na passagem da 1ª para a 2ª série retendo cerca de 25% dos alunos, com o Ciclo Básico foi transferido para a 2ª série que está retendo algo como 29% dos alunos. O outro estrangulamento continua sendo a passagem da 5ª para a 6ª série com 23% das reprovações; no noturno, o problema se agrava, porque embora o percentual de reprovação seja inferior (de 19%), a perda maior está na evasão que chegou em 1990 a 42% das matrículas de 5ª série (tabela 16).

Ribeiro (1991) vem insistindo em seus estudos que, em realidade, a repetência é bem mais alta do que as estatísticas têm apontado já que as desistências que ocorrem pouco antes do final do ano letivo, quando os alunos já percebem que serão reprovados, são contabilizadas como evasão; na verdade, esses alunos deixam de fazer as últimas provas, e ao voltarem no ano seguinte são matriculados como alunos novos e não como repetentes.

Em que pesem as especificidades do interior do Estado e região metropolitana - onde, aqui, estão concentradas 45% das matrículas do ensino fundamental, e as perdas são sempre mais elevadas - a distribuição das matrículas da rede estadual do ensino fundamental por série, para o conjunto do Estado de São Paulo, por si só, sintetiza os indicadores de seletividade do sistema. Observe-se (tabela 17) que, nitidamente, de 1979 até 1984 a distribuição percentual dos alunos por série não se altera: perto de 40% dos alunos estão nas duas primeiras séries, 62,5% nas quatro primeiras e apenas 5,8% estão na 8ª série. Este perfil de distribuição que retém fortemente os alunos nas séries iniciais afunilando-se portanto, em direção às últimas começa a se alterar a partir de 1985 com a introdução de programa específico (Ciclo Básico) para o descongestionamento das séries iniciais. Entretanto, dado que não houve nenhum tipo de intervenção semelhante nas séries subsequentes visando melhorar aquele perfil<sup>(89)</sup> em direção a um equilíbrio, então os percentuais de matrículas a partir da 3ª série alteram-se minimamente.

A entrada precoce no mercado de trabalho tem sido fortemente associada, em especial, ao abandono da escola, ainda que temporário, a partir dos 10 anos de idade.

Da população economicamente ativa (PEA) do Estado, estimada (em 1986) em 13,8 milhões de pessoas, cerca de 11,3% (ou 1,5 milhões) eram menores entre 10 e 17 anos.

---

<sup>89</sup> A distribuição ideal da matrícula por série seria aquela que acompanhasse a curva demográfica, pressupondo evidentemente, um percentual de evasão e repetência aceitável para o sistema escolar seriado e com avaliação anual. Fletcher (1987) trabalha com uma distribuição ideal de 12,5% de matrícula por série, desconsiderando qualquer percentual de evasão ou retenção. De qualquer forma, o perfil afunilativo da distribuição das matrículas não é típico da rede estadual; a rede particular apresenta uma distribuição mais equilibrada nas séries iniciais, mas na 8ª série, estão apenas 7,6% dos alunos (ver NEPP-1990, em especial pags. 62 e 63).

---

TABELA 17

ESTADO DE SÃO PAULO  
REDE ESTADUAL DE ENSINO FUNDAMENTAL: MATRÍCULA INICIAL POR SÉRIE

1979-1990

ANO	SÉRIES																TOTAL
	1ª	%	2ª	%	3ª	%	4ª	%	5ª	%	6ª	%	7ª	%	8ª	%	
1979	739.671	21.6	540.814	15.8	454.488	13.3	368.562	10.8	446.742	13.1	343.852	10.0	290.363	8.5	237.307	6.9	3.421.7
1980	754.253	21.7	550.833	15.9	476.488	13.7	387.922	11.2	449.764	12.9	347.727	10.0	281.710	8.1	225.061	6.5	3.473.7
1981	784.487	22.1	552.249	15.6	479.957	13.5	403.948	11.4	471.440	13.3	348.528	9.8	284.029	8.0	221.856	6.3	3.546.4
1982	795.581	21.8	577.408	15.8	488.937	13.4	412.186	11.3	505.218	13.8	367.141	10.1	282.178	7.7	223.469	6.1	3.652.1
1983	811.879	21.7	594.741	15.9	507.702	13.6	421.128	11.3	519.753	13.9	380.942	10.2	288.785	7.7	217.234	5.8	3.742.1
1984	843.386	21.7	624.049	16.0	526.483	13.5	439.444	11.3	535.406	13.8	393.452	10.1	302.544	7.8	225.258	5.8	3.890.0
1985	633.707	15.9	857.548	21.6	544.351	13.7	452.675	11.4	568.196	14.3	383.336	9.6	306.996	7.7	231.698	5.8	3.978.5
1986	642.072	15.7	871.052	21.3	592.627	14.5	471.934	11.5	583.377	14.2	402.511	9.8	299.532	7.3	235.465	5.7	4.098.5
1987	644.036	15.5	907.274	21.9	591.047	14.2	494.241	11.9	581.113	14.0	403.622	9.7	299.086	7.2	228.425	5.5	4.148.8
1988	676.116	15.5	941.741	21.6	618.673	14.2	512.258	11.7	626.574	14.3	428.446	9.8	321.261	7.4	242.214	5.5	4.367.2
1990	688.529	14.6	932.928	19.8	692.513	14.7	578.457	12.3	681.215	14.5	486.584	10.3	371.289	7.9	280.044	5.9	4.711.5

Fonte: Secretaria de Estado da Educação - ATPCE/CIE - 1990.

*"Isto é, quase 1/3 dos jovens entre 10 e 17 anos trabalham no Estado de São Paulo. (...) Cerca de 17% (503 mil) das crianças de 10 a 14 anos trabalham e esta proporção pula para 60% (1,053 milhões) entre os adolescentes de 15 a 17 anos. Portanto, nesta segunda faixa etária, a taxa de atividade é bastante próxima à verificada para os maiores de 18 anos (64,9%)". (NEPP-UNICAMP/SRL Projetos, maio-1990: 54).*

Dentre os menores trabalhadores 82,7% pertencem às famílias de renda per capita inferior a 2 salários mínimos, percentual que cai para 75,5% na Região Metropolitana onde a fiscalização do trabalho do menor é maior e, onde os rendimentos familiares são também superiores àqueles das áreas rurais e do interior do Estado. E ainda, para o mesmo ano de 1986 a estimativa era de que no Estado de São Paulo 59,7% dos menores só estudavam, enquanto 15,3% estudavam e trabalhavam, outros 17,1% só trabalhavam e 7,9% dedicavam-se a afazeres domésticos ou não se dedicavam a nenhuma atividade.

Observados os menores trabalhadores segundo a renda familiar per capita, como era de se esperar, aqueles de baixa e média renda (até 2 salários mínimos per capita), representavam 20%, enquanto aqueles de famílias com rendimento per capita superior a 2 salários, correspondiam a 7%.

Não há estimativas recentes sobre a parcela do alunado trabalhador da rede pública segundo o rendimento; de qualquer forma, o esperado é que esta rede de ensino concentre pela sua gratuidade, o maior contingente de faixas inferiores de renda.

Comparando-se o crescimento da população estimada de 7 a 14 anos e as matrículas totais da rede estadual<sup>(90)</sup>, observa-se que entre 1983/86, as matrículas estaduais cresceram 9,5% acompanhando o crescimento da população de 7 a 14 anos que teria sido de 9,6%; no período 1987/90 as matrículas cresceram 13,6% superando o crescimento da população estimada de 7 a 14 anos que teria sido de 11,7%.

Especificamente em relação ao período que se analisa, este rápido quadro do ensino fundamental pretendeu destacar os pontos mais relevantes que justificaram a prioridade ao início do processo de escolarização.

---

<sup>90</sup> Ainda que retraindo-se nos anos de crise (F.SEADE, 1989: 50), a rede particular, em toda a década apresentou crescimento de matrículas superior ao da população estimada de 7 a 14 anos: entre 1979/82 essa rede cresceu 10,8%; entre 1983/86 expandiu-se em 16,9% e entre 1987/90 esse percentual foi de 17,2%.

---

### 4.3.1. O Ciclo Básico

*"Desprezando os diferentes níveis de conhecimento trazidos pelas crianças com experiências diversas das esperadas, a escola tem exigido que todos percorram o caminho da mesma forma e no mesmo tempo.*

*Inflexível na organização, utilizando mecanismos discriminatórios e seletivos de avaliação, a escola tem contribuído para manter a marginalização das classes populares do sistema anulando pedagogicamente o direito social à educação" (in Alves, 1990: 153)*

O principal programa educacional da gestão Montoro (1983/86) foi, sem dúvida, o Ciclo Básico<sup>(91)</sup> (Decreto nº 21.833 de 8/12/83) que iniciou a reforma pedagógica no ensino fundamental através da melhoria no atendimento às duas primeiras séries; quebrando a rigidez da seriação buscava-se o maior aproveitamento escolar, o que reduziria os índices de repetência e evasão agilizando, em consequência, o fluxo dos alunos em direção às séries subsequentes. Do ponto de vista mais geral do sistema, significaria aumentar a capacidade de atendimento da rede, com maior eficiência no gasto público com educação.

Iniciar o processo de recuperação da escola pública pela alfabetização, condição fundamental para a continuidade e permanência dos alunos no sistema escolar, representava romper a tendência de perdas cristalizadas na primeira série do ensino fundamental há quase meio século. Colocando-se como ponto de partida no processo de reorganização da escola de oito anos integados, o Ciclo Básico proporia, de imediato, um amplo programa de capacitação e atualização dos docentes, monitores e especialistas, além da recomposição dos recursos humanos na escola (em especial coordenadores pedagógicos e coordenadores de área); distribuição gratuita de livros a estudantes de mais baixa renda e, exame da qualidade do livro escolar para reorientação da sua produção como forma de evitar discriminações e preconceitos; distribuição de merenda em quantidade compatível com os requerimentos do programa; assistência médica e odontológica e prevenção a problemas psicosociais, psicoafetivos e fonoaudiológicos dos alunos; suprimento adequado de recursos materiais básicos de consumo e manutenção das escolas. Todas essas medidas<sup>(92)</sup> conformam os planos de trabalho anuais da Secretaria.

---

<sup>91</sup> O Documento de Trabalho nº 3 - O Ciclo Básico, divulgado no jornal Educação Democrática nº 5 de novembro/83, ainda na gestão de Paulo de Tarso Santos, apresenta as linhas gerais do programa, para serem discutidas em toda a rede estadual de ensino, a exemplo do Documento de Trabalho nº 1.

<sup>92</sup> Não se fará a apresentação de cada uma dessas medidas aqui; aquelas consideradas mais relevantes na explicação do caminho para a recuperação da escola pública serão referidas em itens específicos.

---

Em linhas gerais, a preocupação básica do programa Ciclo Básico está no processo de alfabetização<sup>(93)</sup> que deve ocorrer ao longo das duas primeiras séries do ensino fundamental, segundo o ritmo de aprendizagem dos alunos e suas características sócio-culturais. Para tanto, o programa propõe-se a assegurar o tempo necessário para a apropriação da leitura, da escrita e da contagem básica.

A citação, a seguir, foi retirada do próprio documento que apresenta o Programa, para ilustrar tal preocupação e, ao mesmo tempo, revelar a nova orientação pedagógica que, na prática, passaria a se expressar através do Ciclo Básico:

*"Uma concepção muito arraigada nas escolas é a de que o aluno deve dominar os mecanismos de leitura e da escrita ao final da 1ª série, segundo um conceito de seriação, que supõe uma quantidade fixa de conteúdos a ser ensinada num determinado período. Esta concepção não considera a bagagem cultural e o desenvolvimento individual dos alunos que, como pré-condições para a aprendizagem, atuam como variante na determinação de tempo para a aquisição da leitura e da escrita. Isso prejudica sobretudo os menos favorecidos economicamente cujas experiências fora da escola, apesar de ricas em muitos aspectos oferecem menos oportunidade para a aprendizagem formal da escola, cujos métodos e procedimentos sempre estiveram calcados nos modos de vida e hábitos das classes médias e altas" (SE-Doc.Trab. nº 3, 1983).*

A abordagem conceitual para a questão da alfabetização expressa no programa Ciclo Básico, apoiava-se em fundamentos da teoria construtivista, tendo Emília Ferrero por representante de maior influência na equipe técnica de São Paulo, naquele momento. Sem pretender expor os fundamentos teóricos do Ciclo Básico, considero útil recorrer a algumas citações que, resumidamente, podem oferecer o quadro teórico no qual se insere o Programa.

Uma das principais elaboradoras da proposta de alfabetização<sup>(94)</sup> daquele período na Secretaria, a Profa. Leila Alves, diz:

*"As descobertas de Emilia Ferreiro e seus colaboradores na área da psicolinguística, sobre a natureza conceitual do processo de aprendizagem da leitura e da escrita - a criança aprende a língua interagindo de forma inteligente e reflexiva com esse objeto sócio-cultural do conhecimento - que vem pôr em cheque os procedimentos habituais na alfabetização, herdados de teorias mecanicistas que entendem esse processo como simples codificação e*

---

93 A respeito da proposta de alfabetização do Ciclo Básico ver Ferreiro, E. e Teberoski, "A. - Psicogênese da Língua Escrita" - Porto Alegre, Artes Médicas, 1985.

94 As citações aqui apresentadas como resumo da fundamentação do Ciclo Básico foram retiradas da dissertação de mestrado da Profa. Leila Alves que reuniu aí, parte importante da sua contribuição teórica, muitas das quais em colaboração, desenvolvida na CENP em apoio à implantação do Ciclo Básico.

---

*decodificação do oral e do escrito, vieram preencher o vazio que havia na área de alfabetização. Essa nova abordagem trazia o conteúdo necessário à proposta política do Ciclo Básico. O trabalho de Ferreiro e Teberoski, enquanto uma proposta epistemológica, vinha revolucionar as práticas tradicionais de alfabetização" (Alves, 1990:143 e 144)*

Outra educadora que também colaborou com a construção da proposta, Thelma Weiss diz:

*"A esta concepção associacionista, a psicogênese da língua escrita contrapôs um suporte teórico construtivista, onde o conhecimento não aparece como algo que está fora e deve ser consumido, posto para dentro do aprendiz em doses controladas, e sim, algo a ser produzido, construído pelo aprendiz enquanto sujeito, e não, objeto do processo de aprendizagem". (in Alves, 1990: 203).*

O fracasso escolar que a proposta se propõe a atacar, explicado através das deficiências alimentares, afetivas, culturais entre outras, presentes em especial nas crianças de baixa renda que procuram a rede pública escolar, passaria a ter novo entendimento. A partir das contribuições<sup>95</sup> no campo da linguística, psicologia, psicolinguística e sóciolinguística, ao deslocar-se aquele referencial, é possível, então, reconhecer a parcela de responsabilidade da forma de atuar da escola sobre os resultados no desempenho escolar.

*"O fato de essa criança pertencer às camadas baixas da população - cujas condições de vida estão cada vez mais difíceis - fazer parte do grande contingente que está privado de seu direito à educação e à cultura, entre outros, faz com que essa criança não conviva com livros, jornais, revistas; que não ouça as histórias infantis lidas em livros; que não veja o bolo ser feito a partir de uma receita escrita; que não assista consultas a agendas e listas telefônicas, e que não veja, em sua casa, bilhetes serem escritos e lidos. Quando essa criança chega à escola para aprender a ler, tendo muito pouca informação sobre a escrita, deve receber essas informações através de inúmeras oportunidades de contato com a leitura e a escrita para que tenha igualdade de condições com as crianças das classes média e alta" (Alves, 1990: 198).*

Com esse entendimento, a proposta do Ciclo Básico permite maior flexibilidade de organização das classes, utilização de métodos pedagógicos e revisão de conteúdos programáticos em função da heterogeneidade dos alunos, e ainda, mudança nos critérios de avaliação com a desserialização dos dois anos iniciais do ensino fundamental.

---

<sup>95</sup> As pesquisas de médicos pediatras, neuorologistas, psicólogos apontam que o fracasso escolar atinge maior número de crianças do que aquele que na realidade apresenta problemas de nutrição, de coordenação motora, neurológicos, etc. Por outro lado, segundo os linguistas, a aquisição do sistema da fala é tão complicado quanto a da escrita; se as crianças falam e dominam a estrutura da linguagem, mas não aprendem a ler e escrever na escola, então, é possível que parte das dificuldades no aprendizado dos alunos seja decorrente da forma pela qual a escola conduz o processo.

---

A desseriação não deve ser entendida como promoção automática; o aluno passa por avaliações periódicas que, no entanto, não tem a rigidez da promoção ou retenção do aluno. A avaliação, na ótica da proposta do Ciclo Básico deve servir para verificação dos progressos do aluno, para providências didáticas quanto à atuação do professor e da escola, no sentido de criar condições para diminuir, no decorrer do ano, as grandes diferenças de rendimento entre os alunos.

A partir das avaliações periódicas e de caráter diagnóstico, portanto, são programados os atendimentos individuais e intensivos aos alunos com dificuldade. Após a discussão em toda a rede do Documento de Trabalho nº 3 - O Ciclo Básico, é publicado o Regulamento do Ciclo Básico no início de 1984 (Resolução SE nº 13 de 17/01/84) formalizando diretrizes que já constavam daquele documento, tais como:

- reorganização dos alunos por classe de acordo com o grau de dificuldade homogeneizando, portanto, os grupos de alunos para facilitar o trabalho do professor;
- criação do Grupo de Apoio Suplementar - GAS, para 2 horas/dia suplementares remuneradas ao professor para reforço pedagógico através de atendimento especializado aos alunos com maiores dificuldades, permitindo a recuperação paralela dos mesmos;
- reforço na merenda escolar principalmente aos alunos atendidos pelo Grupo de Apoio Suplementar, já que os mesmos permanecem maior tempo na escola;
- duas horas semanais remuneradas para reunião de professores com o objetivo de melhorar a prática pedagógica;
- incentivo aos professores que permanecessem no mínimo um ano no Ciclo Básico, com certificado expedido pelo Diretor da Escola, considerado para fins de promoção, atribuição de aulas, ingresso e remoção, como forma de arregimentar bons profissionais para a alfabetização;
- atualização e capacitação dos docentes e especialistas com atuação no Ciclo Básico.

Implantado de uma só vez em toda a rede urbana e rural - já que não se pretendia mais uma experiência-piloto - o Programa, evidentemente, atingiu escolas, professores e especialistas de maneira diferenciada. Em 1984, ano inicial de implantação do Ciclo Básico em toda a rede estadual, o programa atingiu 754.384 alunos da 1ª série (89,0% do total de alunos dessa série) e 30.000 professores. Em 1985, o programa se estendia aos alunos da 2ª série, atingindo quase a totalidade dos alunos dessas duas séries do ensino fundamental da rede estadual.

A documentação produzida pela CENP - Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas, para dar apoio à implantação do Ciclo Básico, reconhece a ousadia da medida extensiva a toda a rede e não a poucos núcleos experimentais; reconhece, também, que medidas tão

---

abrangentes provocam reações e resistências que, em geral, não ocorrem nos projetos especiais, experimentais ou projetos-piloto, para os quais são oferecidas condições especiais e os envolvidos o são, voluntariamente, e não por decreto. Feita a crítica ao efeito-demonstração das experiências-modelo, que se desmobilizam até porque partem de condições ideais que não se adequam às condições reais de toda a rede, as mudanças propostas pelo Ciclo Básico tentando chegar a mais de 5 mil escolas comuns e quase 11.500 escolas isoladas urbanas e rurais, evidentemente provocariam reações diversas entre professores e demais funcionários; alterar relações de ensino e de organização escolar, cristalizadas dentro da escola, certamente implica dificuldades que numa rede tão extensa se complexificam quando se tem que atuar em tantas frentes, desde estruturas administrativas de apoio, condições para funcionamento adequado das escolas, até questões salariais de professores e funcionários insatisfeitos.

Em 1985 é realizada a primeira avaliação (SE/F.C.Chagas, 1985) sobre o Programa Ciclo Básico que aponta como dificuldades dos professores: a desinformação sobre a proposta do Ciclo Básico, o temor pela não continuidade do Programa, a forma pela qual foi implantado, a falta de espaço físico para funcionamento dos grupos de Apoio Suplementar, falta de orientação para a avaliação dos alunos.

Observação importante dessa avaliação foi o envolvimento do diretor da escola, determinante para a criação de maior ou menor número de classes de Ciclo Básico. Foram ainda citados como elementos facilitadores do trabalho no Ciclo Básico, as Delegacias de Ensino, para a divulgação das discussões sobre a proposta, para organização dos treinamentos, e a atuação dos supervisores como apoio direto às escolas.

Pesquisa realizada em 1988 sobre o Ciclo Básico avaliado do ponto de vista do professor (Ambrosetti, 1990) apresenta alguns resultados que permitem, aqui, complementar as avaliações de 1985.

Um desses resultados foi que a flexibilidade que o Programa permitia quanto a organização das classes, desenvolvimento da proposta e avaliação dos alunos, não estava facilitando o desempenho do Programa.

A organização homogênea das classes, possibilitada através de remanejamentos internos, para facilitar o trabalho do professor, mostrou-se problemática logo no primeiro ano de vigência do Programa, dado que resultou, em grande parte das escolas, em classes de crianças fortes, médias e fracas. Evidentemente que tal solução, não desejável do ponto de vista pedagógico, teve como consequência a extinção dos possíveis remanejamentos. De qualquer forma, refletia, por outro lado, uma compreensão ainda pouco clara do Programa por parte das escolas, mesmo após um ano da sua implantação.



Se as classes homogêneas facilitam o trabalho do professor, a criação das "classes fracas" que através dos sucessivos remanejamentos, reúnem "alunos-problemas" tem como consequência um desgaste muito grande para o professor que não sabe atuar com esses alunos; além disso, os professores percebem a vantagem das classes heterogêneas para os alunos com maiores dificuldades, embora não seja desprezível a possibilidade desses mesmos alunos ficarem à margem nas salas heterogêneas (Ambrosetti, 1990).

Os problemas apontados reforçavam, portanto, a necessidade de um programa de capacitação sistemático, seja para a discussão da fundamentação teórica do Ciclo Básico, seja para orientações de ordem prática, esperadas pelos professores.

Outro problema, foi a alteração da jornada de trabalho do Professor I, em geral, os que trabalham nas séries iniciais do ensino fundamental, conquista do novo Estatuto do Magistério, porém, criando dificuldades no funcionamento das classes de 1ª a 4ª séries. Até 1984, o Professor I trabalhava em horas-relógio e não hora-aula de 50 minutos, o que somava 25 horas-aula semanais numa única classe. Em 1985, o novo Estatuto do Magistério igualou as jornadas de trabalho do Professor I e do Professor III<sup>(96)</sup> em horas-aula de 50 minutos, permitindo também ao Professor I ministrar 16 horas-aula semanais em uma classe, ou 32 horas-aula, jornada integral em duas classes. Evidentemente que o Professor I, permanecendo 16 horas semanais numa classe, esta precisaria de outro professor para preencher as 9 horas restantes para completar as 25 horas semanais, o que pedagogicamente é considerado pouco recomendável. Além disso, ao dobrar a jornada, o Professor I não tem tempo disponível para as reuniões pedagógicas de discussão e avaliação das dificuldades do trabalho no Ciclo Básico. A Jornada Única a partir de 1987 apresentou-se como solução para tais problemas.

Outro problema levantado naquelas avaliações do ano de 1985 e confirmado pela pesquisa de Ambrosetti, foi o de que o apoio suplementar era feito por outro professor que não acompanhava a classe durante a semana o que, portanto, não otimizava os resultados pela falta de entrosamento entre os professores. Em geral, os grupos funcionam com professores iniciantes que atuam como auxiliares de classe, repetindo o que foi dado pelo professor de classe. De qualquer forma, em 1984 foram registrados apenas 12,5% de alunos do Ciclo Básico em grupos de apoio; em 1985 esse percentual foi de 15,8%. Os baixos percentuais de alunos em grupos de apoio, refletem no entanto, resultados positivos imediatos do Programa, apenas aparentes: na verdade as avaliações apontavam que a instalação desses grupos esbarrava seriamente na questão do espaço físico, sobretudo na região metropolitana e grandes cidades do interior onde, conforme já se indicou em item específico, era alto o

---

96 O Professor III tem nível superior e atua em disciplinas específicas a partir da 5ª série.

---

número de escolas congestionadas. E mais, tais grupos de apoio que, por definição, deveriam representar recuperação paralela em caráter temporário para o aluno, funcionavam muitas vezes como reforço permanente. A pesquisa de Ambrosetti mostrou que iam para os grupos de apoio os alunos que, de fato, necessitavam apenas de reforço para acompanhar o desempenho da classe, havendo indícios de que o apoio suplementar nem chegava aos "alunos-problema ou lentos", afinal, os que mais precisariam. A pesquisadora conclui a esse respeito: *"na verdade, o uso que a escola vem fazendo dessas alternativas apenas confirma o problema central: sua incapacidade de ensinar a uma parcela considerável da população escolar, que continua sendo o cliente indesejável em suas salas de aula"*. (Ambrosetti, 1990: 65)

Ambrosetti (1990) é de opinião que a implantação do Ciclo Básico, a exemplo de outras reformas educacionais anteriores, não foi feita com a participação dos professores, apesar do discurso a respeito da importância do envolvimento dos mesmos para a melhoria da escola pública. Cita, em especial, como exemplo, a desseriação das duas primeiras séries, idéia rejeitada pela maioria dos professores que, inclusive, sugeriram na síntese das propostas encaminhadas por ocasião da discussão do Documento de Trabalho nº 01/83 (gestão Paulo de Tarso) a ampliação das exigências para promoção dos alunos, considerando a avaliação em matemática para a promoção ao final da série. Ou seja, várias propostas pretendiam aumentar as exigências para promoção escolar, revelando a resistência dos docentes em mudar sua prática, mas também, a discussão teórica insuficiente do programa.

Como se sabe, a questão da avaliação restrita apenas ao aluno tem, tradicionalmente, sido associada pelo professor à qualidade do ensino. No paradigma técnico-linear, a avaliação acaba por reduzir-se a uma questão de promoção ou não à série seguinte (Palma, 1989: 75). No Ciclo Básico, a coerência teórico-metodológica apontaria para o entendimento da avaliação enquanto atividade inerente ao processo de aprendizagem que realimenta a constante programação do professor para o progresso do aluno. Nesse sentido, professor e escola são co-responsáveis pelo sucesso e/ou fracasso escolar.

No entanto, a não retenção do aluno da primeira para a segunda série, ao que parece, tem provocado em realidade, a redução do conteúdo ensinado, por acomodação do professor que deixa para o segundo ano do Ciclo Básico, as dificuldades maiores a serem resolvidas, daí as taxas de repetência nesta série. A idéia da redução das exigências, facilitação e redução do currículo como forma de adaptar a escola ao aluno decorre, então, do entendimento dos professores sobre a inadequação do trabalho escolar frente a necessidade de tornar o ensino acessível a todos.

Ensinar menos e da maneira tradicional à qual a prática docente se consolidou é preocupante de dois pontos de vista: de um lado, porque não leva à melhoria da qualidade

do ensino e, ao contrário, leva ao crescente empobrecimento curricular; de outro, porque os professores continuam a culpabilizar o aluno pelo fracasso da escola. Isto significa que, em realidade, ainda não estava claro para o professor que o importante é facilitar ao longo dos dois anos sem reprovação, os avanços conceituais da criança e não, exigir o domínio de uma determinada quantidade de conteúdo; mas significava, também, que a abordagem construtivista não havia sido suficientemente trabalhada com os professores nos cursos de capacitação.

A produção teórica da CENP - Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas, em especial referente à proposta de alfabetização no Ciclo Básico, foi amplamente divulgada, conforme os trabalhos que vem sendo aqui referidos<sup>(97)</sup> (Alves, 1990: 32 e 33, Palma, 1989: 27 a 30). E isto se fez através de documentos e vídeos, encontros, conferências, cursos, utilizando também os recursos da TV (Projeto IPÊ), além da presença de importantes educadores como Emília Ferreiro e Ana Teberoski entre outros especialistas. Toda essa divulgação, apesar de chegar a outros estados brasileiros interessados na proposta paulista de alfabetização, não teve, internamente, ao nosso estado, a abrangência desejável.

À ampla divulgação que a CENP - Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas acreditou ter feito, contrapõe-se Ambrosetti quando caracteriza a implantação do Ciclo Básico pela indefinição da proposta curricular (que só seria divulgada pela CENP em 1988 quando da discussão da reforma curricular), pela ausência de indicação sobre a sistemática de avaliação a ser adotada e, pela falta de um programa de orientação técnica capaz de oferecer aos professores a fundamentação teórica e metodológica. Reconhece que tais questões foram sendo encaminhadas no decorrer do processo de implantação do Programa mas, sem um sistema de divulgação e supervisão para facilitar o trabalho pedagógico; acrescenta, também, as dificuldades decorrentes da descontinuidade dos quadros técnicos dos órgãos centrais que mudam a cada mudança de secretário e, ainda, a política de capacitação de pessoal da Secretaria que se pauta por intervenções esporádicas.

O que se pode deduzir de todas as avaliações é que o ritmo do trabalho de capacitação iniciado em 1984, não se sustentou nas administrações subsequentes, não havendo então disseminação e atualização dos fundamentos teórico-metodológicos de forma suficiente para um envolvimento coerente de todos no processo de reorganização do ensino.

Entre erros e reacertos, o Programa generalizou-se por toda a rede escolar e, é hoje um dos eixos principais da política de alfabetização do Estado (Alves, 1989). A credibilidade da proposta pedagógica que o sustenta, entre os educadores, bem como a implantação do

---

<sup>97</sup> Os trabalhos referidos são de autoria de responsáveis pela elaboração e execução do Programa dentro da CENP.

---

Programa no conjunto da rede, fortaleceram sua continuidade; não apenas não foi desativado após esses anos como induziu à implantação (ainda parcial) da Jornada Única do Professor a partir de 1987. Para reforçar este aspecto, ou seja, a continuidade de um programa implantado com o consenso dos educadores, recorro à observação de Arelaro:

*"Com a manutenção da proposta - apesar das divergências dentro dos próprios órgãos centrais sobre ela - a continuidade dos treinamentos, a publicação de material subsidiário (principalmente os referentes aos parâmetros para avaliação da aprendizagem), a superação dos excessos de remanejamentos de alunos durante o ano, e a ampliação progressiva do GAS, parece que o Ciclo Básico vence uma barreira nunca antes transposta pela administração paulista: a permanência no tempo. Historicamente as inovações do Estado raramente resistem além de cinco anos de implantação; estamos no 5o ano. As resistências à idéia do Ciclo Básico, enquanto uma alternativa possível para assegurar ao aluno o tempo necessário para alfabetizar-se, segundo diferentes ritmos de aprendizagem, parecem ceder espaço para reivindicações que viabilizem a realização da medida. Já é um avanço"<sup>(98)</sup>*  
(Arelaro, 1988: 271, in Alves, 1990: 137).

Do ponto de vista de seus resultados quantitativos, mesmo que sejam apressados para o período 1984-86 quando o Ciclo Básico estava em implantação, tem sido apontado um ganho de quase 10% na permanência dos alunos. A partir do Ciclo Básico rompem-se os rígidos percentuais de distribuição de alunos/série observando-se, então, em 1985, o primeiro contingente de matriculados na segunda série, superior àquele da primeira; significaria ao longo do processo de reorganização do ensino - se concretizado - o descongestionamento das séries iniciais em favor das demais, e a regularização no fluxo de entrada e saída do sistema.

Ainda que a proposta pedagógica não tenha se consolidado em toda a rede com a profundidade pretendida, o ganho maior constatado a partir das avaliações, é a ruptura que se dá na acomodação aos altos índices de repetência e evasão considerados, até então, consequência natural das deficiências dos alunos; esta ruptura se explicita através da proposta político-pedagógica da escola democrática na perspectiva da universalização do ensino, ao orientar a busca do fracasso escolar, também, dentro da escola. Restaria aprofundar a questão da acomodação da escola ao aluno que, por falta de entendimento adequado, leva à redução dos conteúdos curriculares.

Portanto, ao situar o ensino fundamental como prioritário no projeto educacional do período 1984-86 e, em especial, seu início, ou seja, as duas primeiras séries onde o processo da alfabetização é central, realça, através do programa do ciclo básico, a preocupação com

---

<sup>98</sup> As reivindicações referiam-se ao programa da Jornada Única iniciado em 1987.

---

---

a universalização desse nível de ensino e a importância atribuída à dimensão pedagógica dentro do conjunto da política educacional.

#### **4.4. O Ensino Médio**

O ensino médio atendia, em 1990, pouco mais de um milhão de alunos em São Paulo dos quais perto de 700 mil (ou 69,8%) através da rede estadual; nas escolas particulares estavam algo como 28% dos alunos, enquanto na rede municipal apenas 2% (tabela 18).

No que se refere à rede estadual, 51% dos alunos estavam no interior do Estado e, conseqüentemente, 49% na região metropolitana, onde o crescimento das matrículas foi mais expressivo em toda a década.

Característica importante desse nível de ensino é que apenas 30% do atendimento se faz no turno diurno das escolas (públicas e particulares) apontando para vários indicadores que, no entanto, podem se resumir pela combinação dos efeitos da seletividade do próprio sistema educacional paulista de um lado e, das condições sócio-econômicas de outro, indutoras da incorporação ao mercado de trabalho de grande parcela da população em idade escolar. Ou seja, os fracassos no ensino fundamental - quer por repetências acumuladas, quer por evasão com posterior retorno - levam ao ensino médio um contingente de alunos de faixas etárias acima daquela pertinente a esse nível de ensino (15 a 18 anos) que, em geral, já está incorporado ao mercado de trabalho e, portanto, dirige-se à escola noturna, preferencialmente. Sem levar em conta a distorção série/idade, os dados apontam para um total de matrículas de 65% até 18 anos e 35% acima dessa idade.

De fato, a importância crescente do atendimento noturno ao aluno trabalhador está refletida no comportamento das matrículas estaduais do ensino médio diurno que em 1980 correspondiam a 42%, percentual que decresce significativamente para 29,4% em 1990.

Mas, se o comportamento anual das matrículas indicando crescimento superior no noturno, em toda a década, reflete de um lado, a preocupação com o atendimento ao aluno trabalhador reflete, também, por outro, a política educacional do Estado que prioriza o ensino fundamental e, este, pela faixa etária de atendimento (7 a 14 anos), concentra-se no diurno. Assim, não sendo prioritário e, com uma clientela significativa de trabalhadores, o ensino médio se amplia onde há ociosidade na rede, ou seja, no noturno. Por essas razões, o ensino médio tem sido caracterizado como curso essencialmente noturno (NEPP, 1990: 157).

---

TABELA 18

ESTADO DE SÃO PAULO  
ENSINO MEDIO: MATRÍCULA INICIAL SEGUNDO DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E  
LOCALIZAÇÃO

1978-90

ANO	MATRÍCULA INICIAL											
	COGSP				CEI				TOTAL			
	EST.	MUN.	PART.	TOTAL	EST.	MUN.	PART.	TOTAL	EST.	MUN.	PART.	TOTAL
1979	189.809	4.630	156.484	350.923	222.647	12.166	128.479	363.292	412.456	16.796	284.963	714.215
1980	192.839	5.054	163.627	361.520	223.377	12.366	133.402	369.145	416.216	17.420	297.029	730.665
1981	204.372	4.885	158.495	367.752	232.548	12.664	128.699	373.911	436.920	17.549	287.194	741.663
1982	218.097	4.743	145.426	368.266	244.819	14.232	117.676	376.727	462.916	18.975	263.102	744.993
1983	230.123	4.667	139.925	374.715	256.366	12.994	112.743	382.103	486.489	17.661	252.668	756.818
1984	246.288	4.595	132.931	383.814	268.951	12.041	107.931	388.923	515.239	16.636	240.862	772.737
1985	265.311	4.548	140.395	410.254	280.061	12.209	110.400	402.670	545.372	16.757	250.795	812.924
1986	269.277	4.373	158.134	431.784	283.000	12.234	119.642	414.876	552.277	16.607	277.776	846.660
1987	258.742	3.765	172.853	435.360	280.655	12.447	128.289	421.371	539.397	16.212	301.122	856.731
1988	288.313	3.713	161.193	453.219	308.992	13.043	123.651	445.686	597.305	16.756	284.844	898.905
1989	315.277	3.354	160.900	479.531	336.526	14.294	124.166	474.986	651.803	17.648	285.066	954.517
1990	342.802	3.794	155.745	502.341	356.066	16.081	126.909	499.056	698.868	19.875	282.654	1.001.397

Fonte: Secretaria da Educação/SP - ATPCE/CIE: Estatísticas Básicas - Series Históricas 1978-90.  
COGSP - Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo e Área Metropolitana  
CEI - Coordenadoria de Ensino do Interior

A rede estadual não apenas concentra a grande maioria das matrículas do ensino médio, como foi a de maior crescimento desde 1980 até 1990: nesse período, as matrículas na rede estadual cresceram 68% enquanto na municipal 14% e, na particular, retraíram-se em 5%, dados que apontam para o atendimento, preferencialmente, gratuito mas, também, para a influência do movimento da crise econômica da década sobre o ensino médio particular.

O crescente atendimento pela rede estadual é ainda reafirmado pelas taxas de crescimento das matrículas nos três períodos de governo, de 1979/82 cuja expansão foi de 12,2%, de 1983/86 cuja expansão foi de 13,5% e de 1987/90 cuja expansão foi de 29,6%.

A observação mais atenta para o acréscimo anual das matrículas no ensino médio da rede estadual aponta, com relação ao período que se analisa, para a forte influência do movimento de retração das redes municipal e particular e, também, da recuperação desta no ano do Cruzado. Ou seja, em 1984 e 1985 a rede estadual ainda está acomodando alunos das outras redes; em 1986, é bem maior o acréscimo das matrículas na rede particular.

Os dados de desempenho escolar da rede estadual de 1983 a 1990 (tabela 19) refletem um movimento de decréscimo na reprovação, tanto no diurno quanto no noturno, embora bastante pequeno; refletem, ainda, taxas de reprovação superiores àquelas do interior do Estado, no noturno e na região metropolitana. Da mesma forma, a evasão, também, decresceu, embora, em apenas 2% quando se observa o período de 1984 a 1990 no conjunto, apresentando-se superior na região metropolitana de São Paulo e, no turno noturno.

Tanto a evasão quanto a reprovação tem taxas bem elevadas nas primeiras séries e mais baixas nas últimas valendo, aqui, as mesmas observações referentes ao noturno; ou seja, talvez, pela adaptação do aluno às exigências da escola, talvez por menores exigências do próprio professor nas últimas séries, nestas, a evasão e repetência apresentam taxas claramente aceitáveis.

As perdas totais do ensino médio para o Estado de São Paulo somaram em 1990 cerca de 27% no diurno e 38% no noturno; a mesma taxa para a 1ª série do diurno era de 39% e, no noturno 51%. Em números absolutos significa dizer que o ensino médio da rede estadual perdeu 240.900 alunos no ano de 1990 ou seja, 34,5% daqueles que haviam se matriculado no início do ano.

Os anos de 1984 a 86 não se diferenciam dentro do perfil geral da década: as taxas de reprovação, mesmo que a ritmo muito lento, já vinham decrescendo; a evasão, no entanto, tem nesses anos as suas mais altas taxas lembrando os efeitos da sua relação especial com a

TABELA 19

ESTADO DE SÃO PAULO  
REDE ESTADUAL DE ENSINO MÉDIO: DESEMPENHO ESCOLAR SEGUNDO O TURNO DE  
FUNCIONAMENTO  
1983-1990

ANO	Aprovação		Reprovação		Evasão		Perdas Evas/Repr.	
	Diurno	Noturno	Diurno	Noturno	Diurno	Noturno	Diurno	Noturno
1983								
1ª série	59,0	43,8	20,4	20,1	20,6	36,1	41,0	56,2
2ª série	74,2	58,7	11,7	15,7	14,1	25,6	25,8	41,3
3ª série	89,9	82,5	4,6	6,5	5,5	11,0	10,1	17,5
4ª série	92,3	73,7	1,2	6,6	6,5	19,7	7,7	26,3
Total		56,6		15,8		27,6		43,4
1984								
1ª série	57,0	42,8	20,2	18,9	22,8	38,3	43,0	57,2
2ª série	72,8	59,0	11,8	14,5	15,4	26,5	27,2	41,0
3ª série	91,0	83,0	2,9	5,9	6,1	11,1	9,0	17,0
4ª série	92,4	81,0	1,0	3,8	6,6	15,2	7,6	19,0
Total	70,3	56,4	13,3	14,7	16,4	28,9	29,7	43,6
1985								
1ª série	57,5	42,8	18,7	18,7	23,8	38,5	42,5	57,2
2ª série	73,1	58,7	10,9	14,5	16,0	26,8	26,9	41,3
3ª série	90,0	80,9	3,6	7,4	6,4	11,7	10,0	19,1
4ª série	91,6	79,8	1,3	4,3	7,1	15,9	8,4	20,2
Total	70,2	55,4	12,5	15,0	17,3	29,6	29,8	44,6
1986								
1ª série	60,0	43,2	17,3	16,4	22,7	40,4	40,0	56,8
2ª série	75,1	59,5	10,3	12,1	14,6	28,4	24,9	40,5
3ª série	89,7	81,0	3,9	6,1	6,4	12,9	10,3	19,0
4ª série	93,0	83,7	0,8	3,7	6,2	12,6	7,0	16,3
Total	71,9	56,3	11,7	12,8	16,3	30,9	28,0	43,7
1987								
1ª série	59,3	44,9	17,4	16,1	23,3	39,0	40,7	55,1
2ª série	77,0	61,6	9,9	11,6	13,1	26,8	23,0	38,4
3ª série	90,6	81,5	3,0	6,4	6,4	12,1	9,4	18,5
4ª série	91,7	83,1	2,1	4,6	6,3	12,3	8,4	16,9
Total	72,4	58,1	11,5	12,6	16,1	29,4	27,6	42,0
1988								
1ª série	62,7	48,5	14,9	14,8	22,4	36,7	37,3	51,5
2ª série	78,6	65,4	7,8	10,1	13,5	24,5	21,3	34,6
3ª série	91,5	84,3	2,6	4,5	5,9	11,2	8,5	15,7
4ª série	93,2	86,1	0,7	2,9	6,1	10,9	6,8	13,8
Total	74,0	61,2	9,9	11,1	16,1	27,6	26,0	38,7
1990								
1ª série	61,0	49,4	16,9	15,6	22,0	34,9	38,9	50,5
2ª série	79,8	66,0	9,6	11,3	10,6	22,7	20,2	34,0
3ª série	89,8	83,5	4,4	5,7	5,8	10,7	10,2	16,4
4ª série	96,2	87,7	0,8	4,4	3,0	7,8	3,8	12,2
Total	73,3	62,0	11,8	12,1	14,9	25,9	26,7	38,0

Fonte: Secretaria de Estado da Educação - ATPCE/CIE - 1990/1991

Nota: Inclui alunos de escolas unidocentes.



conjuntura econômica.<sup>(99)</sup> Em 1984 as perdas no ensino médio somaram 29,7% no diurno e 43,6% no noturno.

Em consequência da Lei 7.044/82, o ensino médio oferece duas modalidades: profissionalizante e não-profissionalizante; embora somente a primeira modalidade tenha caráter de terminalidade e, a segunda, propedêutico, as duas permitem o acesso ao ensino superior. Mas é a modalidade de ensino médio propedêutico que predomina em São Paulo, embora não seja nada desprezível o segmento profissionalizante.

Em 1990, do total de 1.001.397 alunos do ensino médio, 399.828 ou 39,9% estavam matriculados no ensino médio profissionalizante em todo o Estado e em todas as redes de ensino (NEPP/SRL-1991). A rede estadual concentrava 57% (ou 227.402 alunos) das matrículas dos cursos profissionalizantes assim distribuídos: 79,8% nas habilitações do setor terciário, 18,1% do secundário e 2,1% do setor primário.

De todas as matrículas dos cursos profissionalizantes da rede estadual distribuídas, no mesmo ano, em 52 habilitações, o magistério concentra 50%, contabilidade 17,2% e mecânica 6,3%, as demais matrículas estão pulverizadas entre as 49 outras habilitações.

A Lei de Diretrizes e Bases nº 5.692/71, ao promover a profissionalização do ensino médio, exigiu uma reorganização dos sistemas estaduais de ensino que, no caso de São Paulo, se faria através da Reforma Administrativa da Secretaria consolidada pelo Decreto nº 7510/76.

À época desta reforma, a Secretaria mantinha sob sua administração, 97 escolas técnicas agrícolas e industriais, em todo o Estado, as quais, considerando-se suas especificidades, subordinavam-se à então Coordenadoria do Ensino Técnico.

Em decorrência da Lei nº 5692/71, ou seja, quando todas as escolas de nível médio tornam-se profissionalizantes, a Secretaria unifica o tratamento às escolas da sua rede, extinguindo, portanto, aquela coordenadoria (Decreto nº 7510/76).

No entanto, a profissionalização do ensino médio gerou, como de resto nas demais redes de ensino e sistemas estaduais, uma ampla oferta de habilitações, em geral, voltadas ao setor terciário, onde era menor a exigência em investimentos do que naquelas habilitações do setor primário ou secundário. Nesse quadro, as escolas técnicas estaduais, agrícolas e industriais, não perderiam sua especificidade, o que, em São Paulo, resultou na criação em 1979 do GETEP - Grupo Especial de Trabalho do Ensino Profissionalizante;

---

<sup>99</sup> Nos períodos de crise a evasão aumenta, o que se constata evidentemente com mais clareza na rede particular, onde a retração das matrículas do ensino médio vinha desde 1981 e só começa uma leve recuperação a partir de 1985, que duraria três anos, porque em 1988 já está em decréscimo novamente.

---

posteriormente, (decretos nºs 16309/80 e 18421/82) foi feita a transferência<sup>(100)</sup> de 12 daquelas escolas para o Centro Tecnológico Paula Souza, entidade vinculada à Universidade Estadual "Júlio Mesquita" (UNESP); e, em 1984, é criado o GEAGRI - Grupo Executivo do Ensino Agrícola.

Quando, em 1982, a lei federal nº 7.044 torna opcional a oferta de habilitação profissional, o esperado era que as escolas de ensino médio se reajustassem à flexibilidade que a lei oferecia, mantendo profissionalizantes os poucos cursos para os quais já estavam equipadas, e substituindo os demais, pelo ensino propedêutico.

No entanto, não há uma redução tão significativa do número de habilitações oferecidas pela rede estadual: afinal, os dados de 1990 apontaram para uma oferta de 52 habilitações diferentes. Mas, de todo modo, nesse rearranjo as escolas técnicas estaduais agrícolas e industriais, teriam sua especificidade, ainda mais, reforçada, merecendo tratamento à parte na reorganização do ensino dos anos 1984-86.

De fato, a Secretaria de Educação de São Paulo (com base na Deliberação CEE nº 29/82) dá início naquele ano (Resolução SE nº 236) à reorganização do ensino médio, lançando à discussão pelas escolas, o documento "Diretrizes para Reorganização do Ensino de 2º Grau", setembro de 1983. Formulado, portanto, ainda na gestão anterior a que se analisa, o documento centrava na unidade escolar a responsabilidade pela implantação das habilitações, pela pertinência da escola em conhecer melhor as necessidades da sua comunidade mais próxima, pressuposto - como já se apontou - dos caminhos que levariam à autonomia da escola.

As propostas das escolas seriam examinadas no decorrer do ano de 1984 pela CENP - Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas em conjunto com as Divisões Regionais e Delegacias de Ensino, para eventuais ajustes nos planos iniciais. Tais ajustes, encaminhados de volta às escolas seriam, aí, reestudados e as sugestões de reformulações constariam do Plano Escolar de 1985 (Jornal E.D. nº 9:13). Evidentemente, a CENP - Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas - se encarregaria da reorientação curricular para atender ao conceito de preparação para o trabalho (Lei nº 7044/82) em substituição àquele de qualificação profissional (Lei nº 5692/71). O processo de elaboração das novas propostas curriculares seria o mesmo já referido no item 4.1..

A qualificação profissional requeria a predominância da parte curricular da formação específica sobre a formação geral. A partir da reorganização do ensino médio, a escola faria sua proposta levando em conta a nova preocupação dos educadores, expressa pelo

---

<sup>100</sup> Um novo decreto - nº 34.032 de 22/10/91 - transfere todas as restantes escolas técnicas para a Secretaria de Ciência e Tecnologia.

---

Conselho Estadual de Educação (Deliberação CEE nº 29/82) quanto a maior carga horária das matérias de formação geral.

É importante registrar que este resgate da ênfase maior na presença dos componentes curriculares da educação geral estava associado à função da escola enquanto formadora da cidadania; rompia-se na década de 80 com a vinculação educação-economia, da perspectiva da generalização do ensino médio profissionalização (década de 70), porém, não se havia avançado na discussão da revalorização da educação geral face os nossos perfis ocupacionais decorrentes do novo contexto tecnológico. Esta discussão apareceria pouco mais tarde, já no final da década de 80 e início desta, não influenciando, portanto, a política educacional de 1984-86.

De sorte que a flexibilidade que a Lei 7.044/82 permitiu às escolas, na definição da sua proposta educacional, conjugada ao incentivo de autonomia que o momento político da Secretaria favorecia, podem explicar a permanência, até hoje, da oferta de grande número de habilitações profissionalizantes na rede estadual.

Apesar das críticas a respeito das possibilidades reais que a escola tem para oferecer qualificação profissional, parece haver por parte das escolas uma valorização do caráter de terminalidade nesse nível de ensino, associada às características sócioeconômicas da clientela da rede pública.

A dispersão das matrículas em 52 habilitações resulta, assim, da tentativa da escola adaptar-se à realidade de alunos de baixa renda já inseridos no mercado de trabalho.

Especificamente com relação ao período 1984-86, que se analisa, vale lembrar que o próprio PTA-Plano de Trabalho Anual de 1985 destaca, entre outros problemas, a *"gradativa descaracterização do ensino profissionalizante na Rede de Escolas do Estado de São Paulo"* (Jornal E.D. - nº 16 - encarte: 7), merecendo destaque a habilitação para o magistério. Esta, como se apontou, concentra algo como 50% de todas as matrículas do ensino estadual profissionalizante e, grande parte dos concluintes são absorvidos como docentes na rede estadual de ensino fundamental justificando, até por esta razão, a revitalização dessa habilitação no quadro da reorganização do ensino; resultaria daí, a criação em 1987 do CEFAM-Centro de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério.

O mesmo documento encaminha a questão das escolas técnicas agrícolas e industriais, como outro projeto importante na Reorganização do Ensino Médio.

A partir do claro entendimento de que a escola técnica estadual não tinha como referencial atender a demanda do mercado de trabalho, mas representar uma diversificação da oferta de ensino, foi elaborado para execução a partir de 1985, o Plano de Revitalização e Recuperação das Escolas Técnicas Estaduais.

---

---

O Plano refletia um equacionamento prático-racional da questão, ou seja, o aproveitamento dos recursos existentes para a diversificação da oferta de cursos de nível médio.

A recuperação física do patrimônio, a revisão tanto curricular quanto da estrutura dos cursos, dos métodos e da organização interna das escolas consubstanciaram o Plano. Ou seja, entre 1984 e 1986, não houve ampliação do ensino técnico como atestam os dados de matrículas mas, a preservação dos recursos existentes, para o quê, dadas suas especificidades foi criada em 1985, a DISAETE - Divisão de Supervisão e Apoio às Escolas Técnicas.

A idéia da criação dessa Divisão já vinha, do Forum do Ensino Técnico realizado em 1983, no contexto das discussões que marcam aquele primeiro ano do governo Montoro na Secretaria.

A partir de 1985 a DISAETE, vinculada diretamente ao titular da pasta da Educação, operacionalizaria o Plano de Revitalização e Recuperação das Escolas Técnicas; em 1991 essa Divisão é transferida para a Secretaria de Ciência e Tecnologia.

No ensino médio, portanto, é a dimensão administrativa da política educacional que, de fato, ganha relevância no período 1984-86. Uma vez enfatizados os componentes da educação geral na revisão curricular que, afinal, apenas se inicia, todas as demais medidas relacionam-se à preocupação com a racionalidade da rede, ou seja, a expansão das matrículas - ainda que significativa - se acomoda dentro da rede existente; e, mesmo quanto ao ensino técnico, como se viu, as primeiras medidas tomadas caracterizaram-se pela preservação ou manutenção dos recursos existentes.

#### **4.5. O Ensino Noturno**

Da PEA - população economicamente ativa - de 13,8 milhões de pessoas no Estado de São Paulo (em 1986) 1,5 milhões eram jovens de 10 a 17 anos, dos quais quase 69% trabalhavam mais de 40 horas semanais (NEPP, 1990:54). Por si só, tais dados apontam, portanto, para a importância do atendimento a essa parcela potencial de alunos no período noturno.

Enquanto conquista do aluno trabalhador, como direito de frequentar um curso regular, a escola noturna tem se colocado centralmente no intenso debate a respeito da qualidade do ensino público e da recuperação da escola pública.

A questão colocada em termos do mau funcionamento da escola no período noturno apoia-se numa série de indicadores de situação, cuja simples enumeração, aqui, não pretende retratar as causas, mas ao menos apresentar os problemas-reflexo para, afinal, apontar a

---

forma como foram enfrentados no período em análise. Esses problemas, como se sabe, vem se avolumando ao longo dos anos, combinando aqueles de ordem interna ao sistema escolar que não se configuram, propriamente, característicos do período noturno mas, sem dúvida, aqui, se apresentam com maior dramaticidade, com aqueles de ordem externa à escola, e cuja complexidade decorre, sobretudo, das condições de vida e, em especial, das grandes cidades e, aqui sim, apresentam especificidades próprias ao noturno.

A citação a seguir resume quase integralmente o que se quer dizer:

*"80% dos alunos do curso noturno chegam para as aulas sem jantar; 20% chegam atrasados; 20% dormem durante as aulas; 15% fogem antes da última aula, 25% abandonam a escola já no fim do primeiro semestre; 50% abandonam a escola até outubro; e só aproximadamente 50% dos que estão frequentando as aulas no final do ano, conseguem ser aprovados" (Jornal Educação Democrática, nº 1 - 06/83:5).*

No Estado de São Paulo a frequência ao ensino regular fundamental e médio do noturno<sup>(101)</sup> prioriza os alunos com idade mínima de 14 anos, oferecendo cursos a partir da 5ª série do ensino fundamental.

Do total de 1.314.788 alunos matriculados (em 1990) nos cursos noturnos de todo o Estado e nas três redes de atendimento 50,7% correspondiam àqueles de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental e 49,3% àqueles do ensino médio (tabela 20).

A rede estadual de ensino centralizava 84,9% daquele total, sendo 55,8% do ensino fundamental (ou seja 622.744 alunos de 5ª e 8ª séries) e 44,2% do ensino médio (493.710 alunos).

Das matrículas estaduais de ensino fundamental 33,7% estavam na região metropolitana (COGSP) e 36,2% no interior do Estado (CEI).

Os dados de matrícula inicial do ensino fundamental noturno (5ª a 8ª séries, portanto) a partir de 1980, não expressam "regularidade" no seu crescimento; ao contrário, registram taxas negativas em alguns anos (1981, 1983 e 1987) e, por isso mesmo, altas taxas de crescimento nos anos imediatamente subsequentes. Ainda assim, entre 1983 e 1986, o crescimento das matrículas de ensino fundamental no noturno foi da ordem de 10% enquanto esse crescimento (de 5ª a 8ª séries) no diurno foi de 7,1%. E mais, o acréscimo de matrículas foi superior na rede do interior àquele da região metropolitana refletindo, talvez,

<sup>101</sup> A lei estadual nº 10.038/68 que organiza o sistema de ensino em São Paulo, regulamenta a frequência aos cursos noturnos, somente permitindo a matrícula nesse turno, aos alunos trabalhadores; está em estudo a revisão dessa lei, bem como a questão do limite mínimo de idade. Na realidade, alunos excedentes do diurno são convidados a frequentar o noturno independente da condição de trabalhador e até mesmo da idade mínima, desde que com autorização do juizado de menores.

TABELA 20

ESTADO DE SÃO PAULO  
REDE ESTADUAL DE ENSINO FUNDAMENTAL - MATRÍCULA INICIAL DE 5ª A 8ª SEGUNDO  
O PERÍODO DE FUNCIONAMENTO

1980-1990

ANO	DIURNO						NOTURNO						TOTAL				
	COGSP	%	CEI	%	TOTAL	%	COGSP	%	CEI	%	TOTAL	%	COGSP	%	CEI	%	TOTAL
1980	397.806	66.2	451.888	64.2	849.694	65.1	203.056	33.8	251.512	35.8	454.568	34.9	600.862	46.1	703.400	53.9	1.304.262
1981	411.505	67.2	466.228	65.3	877.733	66.2	200.703	32.8	247.417	34.7	448.120	33.8	612.208	46.2	713.645	53.8	1.325.853
1982	418.237	65.4	476.397	64.5	894.634	64.9	221.732	34.6	261.640	35.5	483.372	35.1	639.969	46.4	738.037	53.6	1.378.006
1983	431.277	66.2	494.417	65.5	925.694	65.8	220.129	33.8	260.891	34.5	481.020	34.2	651.406	46.3	755.308	53.7	1.406.714
1984	447.418	66.4	507.860	64.9	955.278	65.6	226.480	33.6	274.902	35.1	501.382	34.4	673.898	46.3	782.762	53.7	1.456.660
1985	457.697	66.6	517.644	64.5	975.341	65.4	229.933	33.4	284.952	35.5	514.885	34.6	687.630	46.1	802.596	53.9	1.490.226
1986	462.779	66.5	528.723	64.0	991.502	65.2	232.609	33.5	296.774	36.0	529.383	34.8	695.388	45.7	825.497	54.3	1.520.885
1987	457.285	67.1	535.714	64.5	992.999	65.7	224.334	32.9	294.913	35.5	519.247	34.3	681.619	45.1	830.627	54.9	1.512.246
1988	481.827	66.3	568.646	63.8	1.050.473	64.9	245.134	33.7	322.888	36.2	568.022	35.1	726.961	44.9	891.534	55.1	1.618.495
1989	514.687	66.4	621.007	64.3	1.135.694	65.3	260.174	33,6	344.089	35.7	604.263	34.7	774.861	43,0	965.096	53,0	1.739.957
1990	539.663	66,7	656.696	65,0	1.196.358	65,8	269.171	33,3	353.603	35,0	622.774	34,2	808.834	44,5	1.010.298	55,5	1.819.132

Fonte: Secretaria de Estado da Educação - ATPCE/CIE - 1990.  
COGSP - Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo e Área Metropolitana  
CEI - Coordenadoria de Ensino do Interior

aqui, a forte influência das condições de transporte, segurança, etc, menos favorecidas para a frequência noturna às escolas.

No entanto, seria precipitação afirmar que tal crescimento resultou da política de melhoria da escola pública adotada para o noturno, naqueles anos. Acredita-se mais numa predisposição da rede estadual, mobilizada para a recuperação da escola pública estimulando, por assim dizer, a ampliação do atendimento no período noturno até porque, as taxas de desempenho nesse período, não se alteram de forma a se perceber qualquer impacto tão imediato, das medidas adotadas, então. Além disso, cabe lembrar (mas impossível de comprovar) a "ordem" de não se deixar criança fora da escola que, naqueles anos, pode, também, ter influenciado o crescimento das matrículas no noturno; afinal, uma vez esgotadas as vagas dos cursos diurnos, há uma flexibilização nas exigências impostas pela legislação quanto à idade mínima e condição de trabalhador, do aluno do noturno.

Quanto ao ensino médio, com 1.001.397 alunos em todas as redes de ensino, em 1990, cerca de 65% deles estava no período noturno; o poder público respondia por 78,8% das vagas, enquanto a rede particular comparecia com 21,2%. A rede estadual com 493.710 alunos no ensino médio noturno respondia por 76,2% das matrículas e apresentou acréscimos anuais significativamente superiores ao do conjunto das redes de atendimento ao ensino de nível médio. 70% das matrículas de ensino médio estadual estavam no período noturno, ou seja, apenas 30% estavam no diurno. Ao contrário da rede pública, 70% das matrículas da rede particular eram do período diurno e 30% do noturno.

Tanto na rede da área metropolitana (COGSP) quanto naquela do interior (CEI), a maior parte das matrículas de ensino médio estadual está, de fato, no noturno; interessa observar, ainda, o crescimento do ensino médio noturno desde o início da década: em 1980, correspondia a 58% das matrículas totais de ensino médio, e em 1990 esse percentual chegou a 71% conforme já apontado logo acima.

Diferentemente do ensino fundamental estadual, as taxas anuais de crescimento das matrículas do ensino médio no noturno foram superiores na área metropolitana (COGSP) àquelas do interior (CEI) embora, aqui, também, tenham sido elevadas. No conjunto, não se pode falar em comportamento "irregular" no crescimento do ensino médio noturno que, de todos os anos da década, apresentou crescimento negativo apenas em 1987.

Entre 1983 e 1986 o ensino médio noturno da rede estadual cresceu 23,20% enquanto o diurno decresceu 3,0%.

Se o interesse pela escola noturna é crescente quando examinado da ótica da intenção de frequentá-lo (matrícula inicial), os indicadores de desempenho, por sua vez, revelam a situação alarmante dos cursos noturnos em todas as séries e, mais gravemente, ainda, quando comparados aos cursos diurnos, já tão severamente criticados.

---

As tabelas 16 e 19 apontam as taxas de perdas para os dois turnos bastando, portanto, referir que as perdas por evasão e repetência do noturno no ensino fundamental atingem cerca de 45% e no ensino médio perto dos 38%.

Tanto para o ensino fundamental quanto para o ensino médio, quer diurno quer noturno, evidentemente, as taxas melhoram conforme o avanço na série; conforme já referido, as razões mais evidentes, talvez, sejam, de um lado, porque os professores se tornam menos exigentes nas séries finais, e, de outro, porque os alunos já se adaptaram à escola, já superaram as dificuldades maiores das séries iniciais. De qualquer forma, essas taxas refletem a grande seletividade de todo o sistema; veja-se por exemplo, a taxa de reprovação da 5ª série diurna de 27% e aquela da última série do ensino médio de 1%; no noturno essas taxas são de 21% e quase 4% respectivamente.

*"Grosso modo, a cada dois anos se perdem em termos de recursos materiais e humanos, os investimentos de um ano" (SE, 1988:7).* O mesmo documento do qual se retirou tal citação referida ao noturno aponta uma série de questões que vem tentando senão justificar, pelo menos, compreender as razões de tão baixo desempenho dos cursos noturnos.

Registre-se, aqui, algumas mais comumente citadas, inclusive nos documentos oficiais (SE/1988) nem sempre passíveis de comprovação estatística.

A primeira delas diz respeito à própria condição de aluno-trabalhador que já chega cansado às aulas com prejuízo, portanto, no processo ensino-aprendizagem. Acresce-se, o grande número de atrasos à primeira aula, seja pelas exigências de horário na sua jornada de trabalho, seja pela deficiência dos transportes urbanos ou, até mesmo, (ao contrário) pela exigência escolar de horário de início das aulas.

O acúmulo de faltas, por si só, um indicador da incompatibilidade escola noturna-trabalho leva o aluno a perceber sua provável repetência e, em geral no final do 2º bimestre, acaba por optar pelo emprego em detrimento da escola. Daí os altos percentuais de evasão que, aliás, são também influenciados, estatisticamente, pelas matrículas múltiplas, no aguardo de vagas nas escolas consideradas de melhor nível; quando surge a vaga, as desistências das outras aparecem e são computadas como evasão.

Outra questão, refere-se à falta de segurança que já não se circunscreve apenas às vizinhanças das escolas mas, se estende, até mesmo, ao interior delas o que, no período noturno não incentiva nem alunos, professores ou funcionários à assiduidade. A insuficiência de funcionários no período noturno, em geral, decorre da óbvia preferência pelo trabalho diurno sendo reforçada, ainda, pela possibilidade de remoção para este período.

---



Em várias escolas a secretaria não funciona no período noturno, ou não há fornecimento de merenda, seja por falta de funcionários, seja por uma distribuição (inadequada) dos horários de trabalho do pessoal.

Quanto aos professores, a maioria que trabalha no noturno é de recém-formados, admitidos temporariamente, ou mesmo estudantes. Nas escolas de periferia esta situação, como se sabe, se agrava pela alta rotatividade de docentes ou, até mesmo, pela ausência dos mesmos em determinadas disciplinas por vários meses.

Lembre-se, ainda, que chega a ser usual o não funcionamento, no período noturno, da biblioteca, sala de projeção, vestuário, iluminação da quadra, etc.

*"No período noturno, em nome das dificuldades do jovem trabalhador em estudar, geralmente os conteúdos são esvaziados, barateados, e o ensino apresenta-se fraco, mesmo para os alunos que nele permanecem. A escola não assume um compromisso com a aprendizagem dos alunos. Pelo contrário, utiliza o trabalho como uma justificativa para oferecer a uma parcela significativa da população um ensino de segunda categoria" (SE, 1988:13).*

Este, portanto, era o quadro do noturno a ser enfrentado quando se inicia, em 1983, o governo democrático em São Paulo. Em realidade, os educadores da Secretaria já haviam preparado, desde o governo anterior, um projeto de intervenção no noturno que foi, de fato, aproveitado no primeiro ano de governo, evidentemente, que com adaptações às diretrizes de participação. A intenção era o maior envolvimento possível de todos - alunos, professores e dirigentes - através de discussões das medidas propostas para posterior implantação daquelas mais viáveis em toda a rede. E assim foi feito.

Lembre-se (conforme apontado neste trabalho) que no nº 1 (junho/83) do Jornal Educação Democrática, é apresentado artigo sobre a "revolução no noturno", anunciando para o 2º semestre/83 a implantação de experiência em 115 escolas da rede estadual (uma por Delegacia de Ensino) visando a melhoria do ensino no período noturno.

Na sua essência o Projeto pretendia aplicar três ações básicas:

*"A primeira será a de garantir a presença constante da direção (diretor ou seu assistente) da escola no período noturno; garantir a presença no período noturno de pessoal administrativo e auxiliar suficiente; oferecer às 115 escolas materiais mínimos de estudo para uso dos alunos; oferecer alimentação para os alunos; manter iluminação adequada para estudo à noite; capacitar técnica e pedagogicamente o pessoal de Direção e docentes destas escolas; e oferecer subsídios técnico-pedagógicos orientadores de ação educativa.*

---

*A segunda ação será a de provocar nas 115 escolas selecionadas, modificações na forma de conduzir o processo escolar noturno, visando a: apresentar conteúdos de ensino, de forma significativa para os alunos, utilizando linguagem a eles adequada, sem descuidar do rigor científico das informações; utilizar metodologia de ensino que garanta aos alunos tempo de estudo, em classe, orientado pelo professor; definir conteúdos de ensino em cada série, a partir dos conhecimentos efetivamente assimilados pelos alunos, dando especial atenção aos de 5ª série do 1º grau e de 1ª série do 2º grau; utilizar em aula, materiais básicos de ensino e estudo, tais como atlas, dicionários e outros, além de oferecer aos alunos orientações claras, quanto ao seu uso; adequar o horário de funcionamento das aulas às condições dos alunos, quer no que diz respeito à distribuição das disciplinas no horário, quer no que diz respeito à duração diária do período noturno, (quando reduzido será compensado com a ampliação do número de dias letivos, a fim de que sejam garantidas as 720 horas anuais de atividades escolares).(...)*

*A terceira ação será a de recolher das experiências realizadas nas 115 escolas e de seus resultados as propostas que possam ser generalizadas para as demais escolas, bem como sugestões que demandem modificações legais e administrativas, para que sejam analisadas pelo Grupo de Trabalho e apresentadas aos órgãos próprios da Secretaria da Educação até o final de 1983, tendo em vista a sua implantação já a partir de 1984 em toda a rede de ensino" - (SE, Jornal Educação Democrática, nº 1:4).*

A simplicidade das ações pretendidas reflete, uma vez mais, o quadro crítico descrito; o Projeto se propunha, portanto, à ações absolutamente de bom senso quanto às condições de funcionamento da escola, contando com o apoio dos órgãos centrais para as discussões de caráter técnico de propostas pedagógicas formuladas, testadas, aprofundadas ou revisadas nas próprias escolas.

É importante se ressaltar, aqui, que também no "Projeto de Reestruturação Técnico-Administrativa e Pedagógica do Período Noturno" implantado em 1984 e 1985 - na gestão em análise neste trabalho - prevaleceu o "princípio da continuidade" das medidas que já vinham sendo encaminhadas, consideradas, portanto, de consenso tecnicamente.

Assim, 152 escolas (e não 115 como anunciado anteriormente) optaram por participar do Projeto, em caráter experimental, sendo 63 na área metropolitana (COGSP) e 89 no interior (CEI) e, elaboraram suas propostas de reestruturação do noturno com garantia de um professor coordenador para o período noturno, e duas horas semanais remuneradas aos professores para as reuniões pedagógicas conforme reivindicação dos quadros que atuavam no Projeto. Permanecia a idéia de que somente as medidas que viessem a se mostrar eficazes nas experiências das 152 escolas seriam, posteriormente, extendidas ao conjunto da rede.

A CENP - Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas em 1985 estava encarregada do estudo de revisão curricular de todo o ensino fundamental e médio e, assim, também, do curso noturno; nesse mesmo ano, é feita uma primeira avaliação do Projeto centrada numa pequena amostra de escolas que haviam participado do mesmo em 1984. Apontava, de um lado, entraves na implantação e desenvolvimento do Projeto, como a falta de entrosamento entre os diferentes órgãos da Secretaria, provocando insuficiência no fornecimento de materiais, merenda, demora no pagamento de horas extras aos professores, iluminação precária da escola, pessoal administrativo em número insuficiente; apontava, ainda, falta de iniciativa e criatividade por parte das escolas.

De outro lado, as escolas da amostra haviam aprovado para serem, portanto, implantadas em toda a rede, entre outras, as seguintes medidas: adequação do horário de entrada e saída às necessidades dos alunos; adoção do sistema de aulas duplas, de 60 minutos, o que diminuiria o número de aulas/noite, sem prejuízo do número de aulas/ano; alteração da sistemática de avaliação com provas bimestrais, em semana pré-determinada, quando, então, não haveria qualquer outra atividade, a não ser estudo e revisão da matéria no horário anterior à prova; estabelecimento de horário de estudo e de elaboração de trabalhos, dentro do cronograma das aulas, com plantão dos professores para resolução de dúvidas; funcionamento noturno da biblioteca.

A avaliação evidenciou ganhos nas taxas de evasão das escolas da amostra que, no entanto, não são perceptíveis no conjunto do ensino noturno dado que projetos especiais, ou pilotos, não conseguem ter impacto significativo no conjunto de uma rede de tal dimensão como a estadual.

Se prevaleceu, de um lado, o "princípio da continuidade" que garantia a não desmobilização de programas de gestões anteriores, por outro, a sistemática de avaliação das medidas implantadas resultaria, no caso do Projeto Noturno, na sua suspensão, a partir de 1986.

O entendimento, agora com base na experiência das 152 escolas, era de que o ensino noturno deveria ser enfrentado enquanto problema a ser solucionado ao nível da escola, através de propostas próprias. À Secretaria, através de seus órgãos centrais, não caberia impor um projeto diferenciado para todo o noturno da rede estadual mas, preocupar-se em fornecer as condições para o funcionamento adequado do ensino nesse turno e, não apenas neste, mas também no diurno. Não havia porque se "privilegiar", ainda, escolas participantes de projetos especiais.

São, então, introduzidas ao final de 1985 para vigorar, portanto, em 1986, duas medidas especificamente dirigidas ao período noturno: o calendário alternativo, e a gratificação do trabalho noturno.

---

---

O Calendário Alternativo (Resolução SE nº 219 de 25/11/85) antecipava o horário das aulas, diminuía o número de horas diárias do curso noturno estendendo, em contrapartida, para 200 o número de dias letivos do ano diminuindo, em consequência, o período de férias; garantia, ainda, horas de permanência do professor na escola para atendimento aos alunos.

Lembre-se que, à época, o Calendário Alternativo apresentava-se como medida de apoio ao problema da segurança nas escolas no período noturno além de procurar favorecer as condições de trabalho dos professores e alunos. Levava em conta as propostas das escolas participantes do Projeto Noturno que apontavam a conveniência da adequação do horário de aulas às necessidades do aluno trabalhador, e a pertinência do atendimento, pelos professores, fora da sala de aula, aos alunos que o solicitassem.

No entanto, somente 70 escolas de toda a rede optaram pelo Calendário Alternativo, e por essa razão, a resolução SE nº 219/85 é revogada em 1987.

Os professores rejeitaram o Calendário Alternativo não concordando com o prolongamento do ano letivo até vésperas do Natal, conforme críticas apresentadas pelo presidente regional da UDEMO de Baurú, através da imprensa local (23/11/85).

Quanto à gratificação pelo trabalho noturno, a medida foi assegurada por ocasião da reformulação do Estatuto do Magistério (Lei Complementar nº 444 de 27/12/85): os docentes e especialistas com atuação no período noturno passaram a receber 10% do valor percebido pelas aulas ministradas, a título de gratificação e estímulo, para retenção no noturno, daqueles profissionais de maior experiência e qualificação.

Em termos do perfil de atuação que se tenta identificar, é importante realçar que a questão da melhoria da qualidade do ensino no período noturno não se consolidou enquanto solução, por ter sido encaminhada como especial ou experimental. Em que pese a preocupação com a dimensão pedagógica da problemática educacional, ao considerá-la específica a um turno de funcionamento, as medidas administrativas, evidentemente, também, importantes, adquiriram maior relevância; dado o caráter opcional de adesão ao Projeto, predominaram os interesses mais amplos da categoria dos docentes, desmobilizando algumas daquelas medidas e conquistando, enquanto direito incorporado ao Estatuto, aquela de repercussão mais direta sobre o salário.

#### **4.6. A Valorização do Magistério**

A Secretaria contava com um quadro de pouco mais de 260.000 funcionários em 1990, dos quais 203.000 docentes, perto de 12.000 especialistas (136 delegados de ensino, 1420 supervisores de ensino, 4492 diretores de escola, 5661 assistentes de diretor, 110

---

coordenadores pedagógicos e 12 orientadores educacionais) e mais 40000 outros funcionários entre estagiários e administrativos.<sup>(102)</sup>

Com relação ao corpo docente, apenas se fará aqui duas observações que se considera das mais importantes da década de 80. (tabela 21)

A primeira, refere-se a inversão na composição funcional dos professores, ou seja, altera-se sensivelmente a proporção de efetivos que, em 1979, correspondia a 76% do total para 38% em 1990; em consequência, os professores contratados como servidores (sem concurso de provas, portanto) que correspondiam a 24% do total, atualmente, são maioria representando 62%. Evidentemente, tal inversão reflete a falta de concursos para provimento de cargos de cerca de 126000 docentes contratados com base nas exigências de titulação e tempo de serviço mas, reflete, sobretudo, a ausência ou a descontinuidade presente, também, na política de recrutamento e seleção, formulada nos anos do governo Montoro e, em especial, entre 1984-86.

A segunda alteração importante da década refere-se à crescente qualificação universitária do corpo docente. O professor I<sup>(103)</sup> que era maioria do corpo docente, correspondendo a 59% do total em 1979, começa a perder posição: em 1990 correspondia a 47% do total; o contingente de professor III, por sua vez, amplia-se de 38% em 1979 para 44% do total em 1990.

Esta alteração, evidentemente, associa-se à facilidade de acesso ao ensino superior proporcionada, em especial, pela rede particular, já que a titulação representa alguma melhoria salarial.

Quanto ao professor II, categoria extinta a partir do Estatuto do Magistério de 1985, representava 9% dos docentes, em especial, estudantes universitários ou não habilitados, contratados como servidores; apenas 0,7% de professores II eram efetivos.

Além da titulação e tempo de serviço, a pontuação por cursos de aperfeiçoamento, especialização, extensão cultural, mestrado e doutorado, representa, também, possibilidade de melhoria salarial na carreira<sup>(104)</sup> do magistério. No entanto, a grande maioria ainda não

---

102 A partir de 1987 (decreto nº 27265) é instituído convênio com as prefeituras Municipais e Associações de Pais e Mestres para a contratação local de pessoal de apoio administrativo para as escolas, através do PROMDEPAR-Programa de Municipalização e Descentralização do pessoal de apoio administrativo das escolas da rede pública estadual.

103 O professor I atua na pré-escola e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, para cuja atividade exige-se apenas formação de nível médio com habilitação para o magistério; o professor II atua de 5ª a 8ª série do ensino fundamental; com exigência de formação universitária com licenciatura curta; e o professor III atua de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental, no ensino médio e educação especial, com exigência de formação universitária com licenciatura plena.

104 Para a progressão funcional uma referência corresponde a 5 pontos; assim os cursos de extensão cultural com duração mínima de 30 horas equivalem a 0,5 pontos, de aperfeiçoamento e especialização com duração mínima de 180 horas, 3 pontos, título de mestre, 10 pontos e de doutor, 20 pontos.

---

TABELA 21

ESTADO DE SÃO PAULO  
CORPO DOCENTE DA REDE ESTADUAL

1979-1990

Anos	Professores			Total	Professores	
	I	II	III		Efetivos	Servidores
1979	39.168	1.913	25.349	66.450	50.540	15.910
1980	56.459	2.601	40.038	99.098	73.901	25.197
1981	66.930	5.785	55.413	128.131	81.367	46.764
1982	74.809	7.957	60.820	143.586	88.223	55.363
1983	73.657	6.915	65.060	145.632	93.915	51.717
1984	75.339	8.284	69.729	153.352	95.755	57.597
1985	75.172	9.255	71.915	156.342	88.973	67.369
1986	88.658	11.440	79.558	179.656	86.195	93.461
1987	92.265	12.842	86.745	191.852	95.307	96.545
1988	98.091	14.884	86.509	199.484	87.503	111.981
1989	95.158	18.242	87.195	200.595	80.884	119.711
1990	95.720	18.671	89.093	203.484	77.176	126.308

Fonte: Secretaria de Estado da Educação - DRHU - Dados Informativos de Pessoal - Série Histórica - no.2 - São Paulo - 1991.

---

havia somado cinco pontos, (o que representaria a incorporação ao salário, de uma primeira referência) demonstrando a preferência ou acomodação apenas à titulação universitária. De fato, a carreira do magistério da rede estadual de ensino fundamental e médio perdeu atratividade no mercado de trabalho, não sendo os ganhos com aperfeiçoamento compensadores. Assim, 66% dos professores I ainda não tinha nenhuma referência, bem como 99% dos professores III. Entre a categoria dos especialistas a situação é a mesma: também não tem nenhuma referência incorporada ao salário, 98% dos assistentes de diretor, 91% dos diretores e 64% dos supervisores.

Então, na maioria, os professores da rede pública estadual são servidores - portanto não efetivos - e têm formação de nível superior. Como se sabe, tal qualificação no entanto, não tem assegurado melhoria da qualidade do ensino, já que trata-se de um quadro docente, crescentemente desmobilizado para as possibilidades de atualização para melhor desempenho profissional face às condições insatisfatórias de trabalho e de salário vigentes.

O fato do número de professores ter crescido mais de 200% entre 1979 e 1990 enquanto as matrículas (de todos os níveis de ensino) 42% reflete algumas das medidas de política de pessoal adotadas na década marcadas, sobretudo, pela redução da jornada de trabalho docente gerando, em consequência, a necessidade de contratações adicionais. Foi o caso do concurso realizado em 1980 para provimento de cargo para professor III que efetivou grande contingente de professores em jornada de 20 aulas semanais (NEPP, 1990: 186) e, depois em 1985, com o novo Estatuto do Magistério quando foram implantadas jornadas de trabalho menores.

A gestão administrativa que se inicia em 1984, ao enfrentar o rescaldo de uma grande greve do magistério, encontraria cerca de 38% de professores não efetivos e, algo como 12 mil professores e especialistas da educação como excedentes de concursos anteriores ainda não nomeados; encontraria, ainda, problemática a situação dos empréstimos de pessoal da rede estadual para outros órgãos significando, em grande parte, afastamento de professores das salas de aulas, além de informações imprecisas e fluxo burocrático dos processos referentes a esses problemas a ser reorganizado. Some-se à tais questões aparentemente de cunho meramente administrativo-burocrático, aquelas que exigiriam a formulação de uma política de pessoal com soluções de maior prazo: as precárias condições de formação do magistério, já suficientemente diagnosticadas, como resultado da expansão fácil da rede particular de ensino no pós 64, a deterioração salarial obrigando grande parte dos professores ao trabalho em mais de uma escola e, por vezes, em disciplinas diversas, com prejuízos evidente à qualidade do ensino, e ainda, as condições adversas - internas pela precariedade de material, pessoal de apoio, etc., e, externas, pela falta de segurança das escolas, em especial, das periferias urbanas da área metropolitana e grandes cidades do interior do Estado - provocando alta rotatividade de professores.

A reforma pedagógica iniciada em 1984 exigiria a recomposição das condições de trabalho, de salário e de aperfeiçoamento do professor enquanto questões importantes para a recuperação da escola pública. A valorização da carreira do magistério, prometida desde a proposta Montoro (1982: 12), é, então encaminhada através de medidas direcionadas àquelas condições, vistas, aqui, a partir dos três eixos mais importantes da política de pessoal, do período que se analisa: as questões dos afastamentos, nomeações e concursos, os programas de capacitação e aperfeiçoamento docente, e o novo Estatuto do Magistério. A questão salarial, pelas especificidades da carreira do magistério será apontada, neste trabalho, em dois momentos: o impacto que as medidas tomadas e as reivindicações atendidas tiveram sobre o gasto estadual será tratado no item 7; aquelas medidas de melhoria salarial que decorreram das negociações referentes às condições de trabalho estarão aqui arroladas dentre as mais relevantes do Estatuto do Magistério.

#### **4.6.1. Os Afastamentos, as Nomeações e os Concursos de Ingresso na Carreira do Magistério**

A valorização da carreira do magistério incluiria, desde logo, a formulação de critérios de seleção, admissão, afastamentos e nomeações de funcionários como forma de melhorar as condições de trabalho dentro da escola.

Dado o número de escolas sem o módulo de pessoal completo, os afastamentos<sup>(105)</sup>, se bem que representassem algo como 4% do total dos funcionários da Secretaria, deveriam submeter-se a critérios claros e legítimos para todos os solicitantes, de modo a não prejudicar o funcionamento da escola. Afinal, haviam que ser desestimulados afastamentos tais como o do único secretário da escola ou, do assistente de direção de uma grande unidade escolar, cujo diretor já estava afastado. Assim, a partir de meados de 1984, prevaleceram os seguintes critérios:

- vedados os afastamentos de assistentes de diretor de escola - já previstos em lei, porém, não observados - de diretor e supervisor, por serem fundamentais para a escola; bem como de secretário, escriturário, inspetor de aluno e servente, dada a falta destes funcionários nas escolas;
- foram cessados os afastamentos do quadro do magistério para o Tribunal Regional Eleitoral; obedeceu-se a legislação que permite o afastamento de pessoal do quadro de servidores; além disso, o Secretário da Educação e o Presidente do Tribunal firmaram

---

<sup>105</sup> É usual em toda a administração pública a prática de afastamentos (ou empréstimos) de funcionários para outros órgãos.

---



---

acordo para convocação, somente por absoluta necessidade do Tribunal, de funcionários dos órgãos centrais, das Divisões Regionais ou Delegacias de Ensino, mas não das escolas;

- foram definidos módulos para afastamentos junto às Divisões Regionais de Ensino (a depender do número de classes sob sua supervisão) e Delegacias de Ensino (3 funcionários por Delegacia);
- os afastamentos junto às Universidades, outros Estados (um por Estado) e Municípios (um por Município), para cursos de pós-graduação, aperfeiçoamento e especialização fora do país eram autorizados, porém, com prejuízo de vencimentos, como forma de desestimular tais pedidos;
- o mapeamento político dos afastamentos solicitados por deputados, prefeitos e outras secretarias, foi organizado para o trabalho de convencimento sobre os critérios internos adotados, expostos aos solicitantes, e cumpridos igualmente para todos. A publicação no Diário Oficial dos afastamentos sem vencimentos junto às Prefeituras, por exemplo, era o elemento de controle e de transparência para todas as negociações políticas;
- racionalização do fluxo dos processos de forma que todos os interessados pudessem acompanhar o andamento dos mesmos.

Por fim, o Novo Estatuto do Magistério incluiria várias desvantagens para o pessoal afastado da Secretaria da Educação como, por exemplo, o congelamento do tempo do afastamento que não seria contado para aposentadoria especial.

Da mesma forma, foram estabelecidos critérios para as nomeações nos chamados cargos em comissão, alguns dos quais, também incorporados pelo Estatuto do Magistério de 1985. Assim, caberia ao Diretor da escola indicar seu assistente; ao período que antecedeu esta garantia pelo Estatuto, o assistente era nomeado com o aval do diretor, mesmo no caso de indicação política. Quando o Diretor escolhia um assistente fora da escola, o mesmo só seria nomeado com a aprovação do Conselho da Escola, prática que viria a ser garantida também no Estatuto.

Quanto aos assistentes administrativos de ensino e assistentes técnicos, foi estabelecido o critério de proporcionalidade na redistribuição dos cargos por ocasião de vacância (Resolução 338 de 5/12/84); além de se estabelecer módulos para tais cargos nas Divisões Regionais, Delegacias de Ensino e órgãos centrais, para as escolas que funcionavam em 4 ou mais turnos, foi permitido nomear um assistente administrativo de ensino como reforço à secretaria da escola.

---

Quanto aos concursos de ingresso, a administração Montoro antes de imprimir seus próprios critérios para a realização dos mesmos, procurou honrar os compromissos herdados da administração anterior.

Em 1980, havia sido realizado concurso para Professor III nas disciplinas de português, matemática, inglês, história, geografia, educação artística, ciências, física, química e biologia. Quase 55.000 professores foram aprovados, dos quais, perto de 30.000 foram nomeados ainda durante o governo Maluf.

Até meados de 1984, quando se encerrava o prazo de validade desse concurso, foram nomeados na administração Montoro 4.206 daqueles aprovados que aguardavam chamada.

Em 1981, havia sido realizado concurso para supervisor de ensino, no qual foram aprovados 1115 candidatos e nomeados na administração Maluf apenas 466; restava ao governo Montoro nomear até 1985 os 649 restantes.

Em 1982, no último ano do governo Maluf, haviam sido realizados três concursos. Para diretor de escola foram aprovados 6081 candidatos e nomeados no último mês da administração 536; restavam 2357 novos diretores a serem nomeados até 30/6/86, prazo de validade daquele concurso. Outro concurso para Professor III (agora para física, química, deficientes físicos, visuais, auditivos e mentais) foi realizado ainda em 1982 com 1827 aprovados e 1090 nomeados, restando portanto para a administração Montoro, a nomeação de 737 professores III até 1986. E, ainda, havia sido realizado, no mesmo ano de 1982, concurso para Professor I com quase 56000 aprovados e apenas 9608 nomeados no mesmo ano; na administração Montoro foram nomeados 11475 Professores I remanescentes desse concurso; ao término do prazo de validade do mesmo, em 1986, mais de 30000 professores aprovados não haviam sido chamados por falta de vagas.

Somente em 1986, após a elaboração do Novo Estatuto do Magistério, foi realizado o maior concurso público de Professores III do Estado de São Paulo, seja pelo número de inscritos (93226) seja pelo número de disciplinas (13), para algumas das quais, há décadas, não eram realizados concursos: psicologia, sociologia, filosofia, francês e educação física, além de português, matemática, história, geografia, inglês, educação artística, biologia e ciências; dos 23.740 aprovados, foram nomeados naquele mesmo ano 14614 professores. Realizou-se no mesmo ano concurso também para supervisor de ensino; dos 1260 aprovados, 466 foram nomeados ainda no governo Montoro.

Todo o processo de preparação desses concursos de 1986, deu-se na gestão administrativa que se analisa, orientando-se pelo objetivo da melhoria da qualidade do ensino. Para tanto, foi dada atenção à montagem das bancas examinadoras compostas por professores da rede estadual e das três universidades estaduais, além da reintrodução da prova dissertativa.

---

No quadro da reforma curricular do ensino fundamental e médio, o concurso reintroduziu as disciplinas de filosofia, sociologia, psicologia e francês, além de valorizar nas provas a compreensão mais ampla do papel e funcionamento da escola; além disso, propôs-se a recuperar um padrão de exigência de qualificação dos aprovados, como um dos passos para a melhoria da escola pública. Como resultado de todo o período de Governo Montoro, foram efetivados 34500 docentes e especialistas.

Além disso, a parte dissertativa da prova, forneceria uma visão da formação do professor, e elementos bastante importantes para orientar os cursos de capacitação e aperfeiçoamento e, até mesmo, para uma possível revisão<sup>106</sup> curricular das licenciaturas.

A política de recursos humanos, vista aqui, da ótica dos afastamentos, nomeações e concursos, enquanto componente importante do projeto educacional, deixa transparecer dois pontos, que reafirmam as características da forma de atuação do período. O primeiro, é a antecipação aos conflitos e pressões, articulando-os aos interesses da política educacional, através dos critérios formulados previamente, para orientar as negociações. O segundo, é a preocupação com a qualidade do ensino público, que se explicita, também, nas ações aparentemente administrativas, como nos concursos de 1986, através das exigências quanto a qualificação dos aprovados.

#### **4.6.2. A Capacitação dos Docentes**

A problemática da formação do magistério que atua na rede estadual, há muito diagnosticada, apontava, para a administração que se analisa, a capacitação enquanto questão a ser privilegiada dentro da proposta de recuperação da qualidade do ensino da escola pública.

A sistemática de formação do antigo magistério primário em escolas normais, rompida com a Lei de Diretrizes e Bases de 1971, foi absorvida, a partir de então, no ramo técnico-profissional da habilitação - Magistério, onde a própria rede estadual escolar de nível médio, concentra a grande parte das matrículas. Cabe, portanto, à própria rede estadual a formação dos seus professores de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental, ou seja, inclusive dos alfabetizadores, nos quais centrava-se a grande responsabilidade para a melhoria do desempenho escolar nas primeiras séries, em especial, com a implantação do Ciclo Básico.

---

<sup>106</sup> O tema da revisão curricular dos cursos superiores que formam docentes para o ensino fundamental e médio, foi bastante recorrente nos pronunciamentos do Secretário Paulo Renato Costa Souza, seminários e artigos, chamando a atenção para a necessidade da maior articulação com as universidades nesse sentido, ainda que tarefa de longo prazo (Souza, set/1985).

---

Além desses, os professores de 5ª a 8ª séries e do ensino médio são formados nas escolas de ensino superior, em grande maioria, particulares, cujo crescimento massivo na década de 70 explica a crescente titulação universitária do magistério estadual paulista que não se fez acompanhar da qualificação crescente no preparo para a atuação profissional.

A citação a seguir, retrata o ponto de partida para a atuação que se equacionava:

*"Se começarmos a trabalhar agora nos cursos de formação do magistério, e nos cursos de pedagogia, ainda serão necessários 20 ou 25 anos para que tenhamos um impacto significativo dentro da nossa rede. Precisamos atuar já com os professores que temos. Por outro lado, não temos professores melhores fora da nossa rede, e as pessoas que nela se encontram estão interessadas no seu próprio aperfeiçoamento, é com elas que temos que contar" (Souza, set/1985: 13).*

Assim, ao lado da insistência - apenas nos discursos, já que a Secretaria não tem poder de interferência - para a reestruturação dos cursos superiores que formam professores para o ensino fundamental e médio, o problema deveria ser equacionado a nível interno, dentro da sua competência, portanto.

Nesse sentido, a melhoria da qualidade na formação do professor de 1ª a 4ª série do ensino fundamental, seria encaminhada no conjunto da revisão curricular que marca aqueles anos e, no específico, na reformulação do ensino médio, habilitação-magistério. Além disso, era preciso, também, reorientar os programas internos de capacitação de forma a garantir a todos os professores do ensino fundamental e médio, a oportunidade de conhecer e aprofundar-se na produção teórica mais recente; com uma atualização mais contínua, acreditava-se romper a relutância de muitos em mudar sua forma de atuação.

A partir de tais pressupostos, o programa de capacitação e atualização de docentes, desenvolvido na Secretaria entre 1984 e 1986, marcou-se por duas características: a descentralização ao nível das Divisões Regionais de Ensino e a abordagem conceitual centrada na universalização do ensino e, portanto, na busca da incorporação da clientela da rede pública sócio-econômica e culturalmente mais desfavorecida.

O processo de reorganização do ensino desde o início contou com a assessoria das universidades (USP, UNICAMP e UNESP) para os estudos de revisão curricular; as mesmas foram, também, chamadas a participar da atualização e aperfeiçoamento dos docentes. De fato, as universidades, até 1983, já vinham em convênio com a secretaria, oferecendo cursos restritos, no entanto, aos componentes de Língua Portuguesa e Matemática.

A partir de 1984, os convênios firmados estenderam os cursos de história, geografia e ciências, tanto para Professor I como III. Os cursos<sup>(107)</sup> foram realizados entre janeiro e fevereiro de 1985, nas férias escolares e, preferencialmente, fora do horário de trabalho. A partir de julho de 1985 os cursos foram estendidos também aos especialistas da educação (diretores de escola, supervisores de ensino, coordenadores pedagógicos e assistentes técnicos) enfatizando-se a reformulação da proposta curricular do ensino fundamental e médio. A assessoria das universidades envolveu desde a participação no planejamento e execução dos cursos, como também, na produção e divulgação dos materiais de orientação técnica.

A intensa programação de 1985 envolveu, ainda, a realização de cursos aos sábados ou dias de semana à noite; outros, foram propostos, exclusivamente, para professores- monitores com carga horária maior (90 horas).

Entretanto, a implantação do Ciclo Básico em toda a rede estadual, envolvendo um grande número de professores e especialistas exigia, de imediato, a divulgação de material de orientação técnica e discussões sobre o processo de reorganização do ensino que o esquema de capacitação existente na Secretaria, de fato, não comportava.

Aos cursos face a face desenvolvidos pela CENP-Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas, ou através de convênios com as Universidades, somou-se, então, o projeto IPE, a partir de 1984, com a utilização de sistema de multimeios.

Através da Rádio e Televisão Cultura, foram desenvolvidos cursos semanais (aos sábados pela manhã) com duração de 30 minutos, os quais eram transmitidos aos telepostos organizados nas escolas pelas Delegacias de Ensino e orientados e coordenados pelos professores - monitores.<sup>(108)</sup> Após a transmissão, os professores dedicavam duas horas e meia para a leitura e discussão de fascículos e outros documentos preparados pela Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas, tirando, por telefone, as dúvidas que eram encaminhadas a uma equipe daquela Coordenadoria que permanecia no estúdio da Rádio Cultura; a meia hora final era dedicada à avaliação.

Em 1984 foram produzidos seis programas dirigidos especialmente aos professores envolvidos no Ciclo Básico. Com cerca de 2.500 telepostos em todo o Estado, o projeto IPE atingiu 80.000 professores.

---

107 Esses cursos foram planejados com carga mínima de 30 horas e 40 participantes, num total de 24 cursos em língua portuguesa, 17 em matemática, 6 em geografia, 6 em história e 3 em ciências. Um total de 192 cursos realizados em julho de 1985 preencheu cerca de 5.000 vagas (SE/CENP, 1985).

108 Os professores monitores são professores capacitados pela CENP e afastados junto às Delegacias de Ensino, para desenvolver com os professores da área de abrangência das Delegacias, as atividades de orientação técnica.

---

A participação nesses programas, dava direito a pontos para concurso de ingresso e remoção, como incentivo ao envolvimento dos professores com a proposta do Ciclo Básico. Em 1985, além dos cursos para professores do Ciclo Básico, a CENP- Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas produziu a série "Fundamentos da Educação e Realidade Brasileira", endereçada a todos os educadores da rede; procurava ampliar, assim, as discussões sobre a reorganização do ensino, desencadeadas a partir do programa de alfabetização, agora, para outras séries. Neste ano foram organizados 8 mil telepostos atendendo a um total de 152.858 concluintes nos oito módulos: 5 programas sobre os temas de interesse do Ciclo Básico, 3 do magistério, 2 de geografia, 2 de história, 3 de matemática, 4 de ciências, 3 de língua portuguesa e 4 de fundamentos teóricos.

Em 1986 o Projeto IPE veiculou dois cursos ("Quem quiser que conte outra" e "Isto se aprende com o Ciclo Básico") que procuravam levar aos professores e especialistas em educação, a discussão sobre a prática docente, o ensino de comunicação e expressão, além do aprofundamento dos aspectos mais gerais da educação e alfabetização. Nesse ano, as conclusões dos cursos somaram perto de 23 mil (Palma, 1989: 30), demonstrando a queda de ritmo na programação, já decorrente da mudança de secretário em meados do mês de maio.

Ao que parece, em toda a década, apenas entre 1984-86, pôs-se em prática, um programa de capacitação articulado à uma proposta pedagógica e com a abrangência que a dimensão da rede estadual exige.

A organização de cursos pelas Delegacias de Ensino, com orientação e coordenação dos monitores, portanto, descentralizadamente, favorecia o maior envolvimento dos docentes e agilidade na execução da programação.

#### **4.6.3. O Novo Estatuto do Magistério**

A iniciativa da revisão do Estatuto<sup>(109)</sup> do Magistério já vinha do primeiro ano de Governo Montoro, quando é designada uma Comissão<sup>(110)</sup> que se encarregaria de elaborar tal tarefa.

A continuidade da iniciativa na gestão administrativa que se inicia em meados de 1984, não altera, substancialmente, a sistemática de trabalho dessa Comissão que buscava a

---

<sup>109</sup> O Novo Estatuto do Magistério foi aprovado pela Lei Complementar 444/85 de 27/12/85, regulamentada pelo Decreto nº 24632 de 10/01/86.

<sup>110</sup> A Comissão encarregada de elaborar a revisão do Estatuto do magistério foi designada através da Resolução nº 310 publicada no Diário oficial de 25/11/83; pela Resolução nº 50 de 25/02/84, a Comissão passa a integrar representantes do CPP- Centro do Professorado Paulista e UDEMO- União do Diretores de Escolas do Magistério Oficial, entidades do Magistério.

---

legitimidade de todo o processo de elaboração do documento até sua versão final, por etapas sucessivas de discussão e negociação. A primeira etapa, ainda traria o traço característico da gestão anterior, qual seja, a participação pela via dos grandes debates, com a mobilização<sup>(111)</sup> de todos os docentes da rede estadual para contribuir na revisão do Estatuto.

Dos seminários promovidos ao longo do ano de 1984, organizados nas Divisões Regionais de Ensino, para discussão e levantamento dos principais pontos a serem objeto de revisão no Estatuto, saíam propostas<sup>(112)</sup> preliminares.

A segunda etapa marca-se, agora mais claramente, pelo princípio da participação, na sua forma já apontada anteriormente (cap II-2), qual seja, aquela por representação, característica do período em análise.

Vencida a etapa da discussão mais ampla, a consolidação daquelas propostas preliminares, é feita a nível central pela Comissão de Revisão do Estatuto e, em maio de 1985, a Secretaria anuncia os "Pontos Básicos para Discussão" com os temas de maior recorrência naqueles encontros regionais: as questões da jornada de trabalho e da carreira do magistério.

A partir desse documento, as entidades representativas do magistério promovem um Fórum de discussões (ao final de junho e início de julho de 85), do qual resulta uma proposta conjunta encaminhada à Secretaria, com pontos específicos de cada entidade.

Pontos de consenso em relação à jornada de trabalho e formas de ascensão na carreira, permitiram o início das negociações entre a Comissão de Revisão do Estatuto como representante da Secretaria, e as entidades representativas do Magistério.

Evidentemente que, nesta etapa de negociações, a proposta das entidades não se restringiria às reivindicações dos professores expressas quando dos seminários regionalizados nas Divisões Regionais de Ensino (Documento de Trabalho nº 5); ampliava algumas delas, propondo um favorecimento salarial para toda a categoria ressaltando o tempo de serviço, o que resultaria em melhores salários para aqueles que já tinham os salários mais elevados da carreira.

Fixando como objetivo da revisão do Estatuto do Magistério, a melhoria das condições de trabalho do professor, da escola e do ensino público, a Secretaria entendia que a proposta

---

<sup>111</sup> Nesse sentido é interessante apontar a chamada da comissão para revisão do Estatuto, no Jornal Educação Democrática nº 7: 6, para que os interessados (portanto individualmente e entidades representativas) encaminhem sugestões à revisão do Estatuto até 15/03/84. É uma chamada geral à participação, de característica mais ampla, própria àquela da primeira gestão do Governo Montoro na Secretaria de Educação.

<sup>112</sup> As propostas por DRE - Divisão Regional de Ensino foram apresentadas enquanto Documento de Trabalho nº 5, na Edição Especial do Jornal Educação Democrática nº 15 de dezembro/84 para divulgação a toda a rede estadual.

---

das entidades, deslocava a questão do Estatuto para a questão salarial, formulando uma proposta que o orçamento do Estado não comportava.

O ponto de vista do governo, expresso pelo Secretário da Educação quando do seu pronunciamento à bancada do PMDB na Assembléia Legislativa, sobre o novo Estatuto que seria encaminhado, proximamente, na forma de Projeto, é o seguinte:

*"Neste aspecto é oportuno lembrar que durante o governo Montoro já foram concedidos ao magistério benefícios de reposições como em nenhum outro período ao longo dos últimos 20 anos. É óbvio que nesses anos o salário do professor da rede oficial foi aviltado e as condições de trabalho pioraram bastante. Não é possível, contudo, refazer em dois anos o que foi desfeito em vinte. Apenas no último ano e meio, o magistério obteve reajustes reais (acima da inflação) de 34%, considerando as cinco referências de abril de 1984 e a referência adicional de julho de 1985. É difícil encontrar categoria no País que tenha tido aumento semelhante nesse período altamente recessivo. Além disso, em todos os reajustes semestrais desde então foi reposta integralmente a perda devida à inflação. Ou seja, cumprindo fielmente seu programa, o governo está promovendo a recuperação salarial do magistério, no limite máximo que lhe permite a evolução da receita do Estado". (Souza, 04/09/1985)*

Por fim, a terceira etapa, a da participação do legislativo, escapa à sequência cronológica, já que esteve presente durante todo o governo Montoro, não se restringindo na Secretaria de Educação apenas às negociações do Estatuto do Magistério.

Segundo o Deputado Fernando Leça - portanto da ótica da parcela do legislativo representativa do partido do governo à época - houve, de fato, uma abertura de espaço para a participação do legislativo nas políticas de governo. De outro lado, em especial a bancada do PMDB era também procurada pelas entidades da categoria do magistério, seja em busca de aliança para as reivindicações, seja pressionando de fato, já que a Secretaria da Educação, sem dúvida, tem um potencial de votos muito grande.

Em entrevista concedida para este trabalho (em março de 1990) o Deputado Fernando Leça que era presidente da Comissão de Educação da Assembléia na época das negociações do Estatuto, coloca a questão da seguinte forma:

*"Na questão da greve, por exemplo, de 1984, a bancada do PMDB teve uma participação decisiva na sua solução. No momento em que já não havia mais diálogo entre as entidades e o executivo pela condução, eventualmente, equivocada desta discussão foi a bancada que encontrou uma solução; a bancada se reuniu, aqui, de madrugada com as entidades e conseguiu criar condições para a retomada das negociações, e para uma solução para o fim*

---



*da greve. Havia uma interação muito grande, não importava se a iniciativa era uma iniciativa tipicamente do executivo. Mas, pelo espírito do Montoro, essa participação deve começar pelo próprio legislativo, historicamente marginalizado das decisões, sobretudo nos últimos vinte e tantos anos do período autoritário. O legislativo tem sido um órgão homologador das decisões, deixou de legislar, porque o executivo passou, também, a acumular essa função, e o legislativo simplesmente homologava decisões quando era chamado a fazê-lo. No governo Montoro, e não só na área da educação - mas esta foi a área em que atuei com mais intensidade - houve realmente esta possibilidade do legislativo poder participar das decisões do governo, da definição das políticas do governo".*

*Na mesma entrevista, o Deputado refere-se especificamente ao Estatuto: "Eu acho que foi um momento rico em termos de prática democrática porque embora já tivesse havido no executivo uma ampla discussão do Projeto com as entidades, quando este veio para o Legislativo, abriu-se uma nova oportunidade para um debate amplo, profundo, que resultaria no novo Estatuto do Magistério".*

O documento final fruto, portanto, de tantas discussões e negociações, consolidaria ganhos importantes para a categoria do magistério, destacando-se:

- redução da jornada em sala de aula com consequente aumento das horas-atividade para preparação das aulas;
- promoção na carreira segundo critérios de adicional por tempo de magistério em substituição à sistemática de avaliação de desempenho;
- gratificação à docentes do noturno;
- valorização da permanência do docente na unidade escolar;
- os cursos de aperfeiçoamento promovidos nas Universidades passam a representar fator de progressão funcional na carreira docente;
- o tempo de serviço dos docentes servidores passa a ser contado em dias corridos.

O Novo Estatuto representava, sem dúvida, a valorização do magistério, ponto essencial para a recuperação da escola pública. No entanto, a consolidação de importantes ganhos para a carreira resultaram, também, de importantes concessões feitas ao corporativismo; por sua vez, algumas delas esbarraria, até mesmo, na articulação com o projeto pedagógico do Ciclo Básico, núcleo da política educacional desse período.

A redução da jornada em sala de aula de 20 horas semanais para 16 horas semanais para o professor de 1ª a 4ª série, com a possibilidade de dobrar a jornada de trabalho, resultou, de fato, no aumento do número de professores leigos contratados para completar a jornada do professor de classe; em muitas escolas as quatro horas diárias de aula, reduziram-se a três,

---

em função da falta de professores para assumirem tão poucas aulas. Além disso, as horas de aula do professor de 1ª a 4ª séries passando a ser computadas como horas-aula de 50 minutos, situação que já vigia para os professores de 5ª a 8ª séries, provocava para o aluno de 1ª a 4ª séries, a perda de uma hora de aula na semana. (Alves, 1990: 177).

---

## 5. A ESCOLA: CENTRO DA AÇÃO ADMINISTRATIVA

### 5.1. Orientação Geral

À unidade escolar, evidentemente, convergem as ações tomadas a nível central enquanto política educacional. Assim, recuperar a escola pública significava dar condições para que nesta instância pudesse concretizar-se a política educacional, centrada na universalização e melhoria da qualidade do ensino, bem como na gestão democrática da educação pública.

A ampliação da rede física, a reorganização do ensino, a valorização do magistério, ainda que articuladas em torno do mesmo eixo, não seriam suficientes para garantir o bom funcionamento da escola e o melhor desempenho do aluno.

Ao nível da escola foram, portanto, equacionados ou fortalecidos programas, medidas ou ações, algumas já existentes, mais afetos ao cotidiano da escola e do aluno.

Ainda que óbvias, deveriam ser garantidas duas ordens de medidas: aquelas de assistência ao aluno durante o dia letivo, tais como merenda, assistência médico-odontológica e material escolar; e aquelas de apoio ao diretor e à escola, de caráter operacional para facilitar e fluir a administração, tais como o provimento dos cargos dentro dos módulos de pessoal fixados, o suprimento de material, e o incentivo à participação das APMs - Associação de Pais e Mestres e dos Conselhos de Escola.

Tais questões foram enfocadas do ponto de vista da descentralização, prática, cujo fortalecimento, na continuidade poderia levar à maior autonomia da escola, tendo, como ponto de partida, a própria unidade escolar.

Entenda-se, desde logo, tal autonomia no sentido da ampliação da capacidade de gerenciamento do cotidiano escolar, mesmo que necessariamente submisso às normas e diretrizes mais gerais da política educacional determinadas centralmente.

Afinal, a escola - administrativa e pedagogicamente centrada na figura do Diretor - tem indiscutível capacidade para gerenciar o seu cotidiano; fortalecer esta capacidade pela ampliação de sua responsabilidade com a gestão financeira, ainda que, de pequenos recursos, tem à época que se analisa o pressuposto mais imediato da agilidade administrativa para a escola. Evidentemente, que a prática bem sucedida, levaria no tempo, à maior autonomia da unidade escolar, especialmente, em relação aos órgãos intermediários da Secretaria - Delegacias de Ensino e Divisões Regionais - e maior capacidade de reivindicação junto aos órgãos centrais. Não se pode portanto, descartar os significados correlatos da medida - aparentemente administrativa da gestão 1984-86 - ao nível dos

---

órgãos centrais e intermediários; estes, usando argumentos quanto a falta de preparo do diretor para gerenciar recursos, ou outros até mais sutis, referentes ao possível desvirtuamento das funções pedagógicas do diretor para tarefas administrativas, entendem, na realidade, a descentralização de recursos como perda de seu próprio poder. De toda forma, a primeira linha de argumentos podia ser rebatida com o apoio dos próprios órgãos financeiros - sejam centrais ou intermediários - para orientar as prestações de contas e outros procedimentos que pudessem ser desconhecidos do diretor; quanto a segunda linha, de fato, há um desvirtuamento da função original do diretor, pela sobrecarga das tarefas administrativas (às quais se somava aquela própria da descentralização de recursos) cuja solução está, no entanto, na adequação do provimento de pessoal na unidade escolar.

É este aspecto, portanto, da descentralização seja administrativa seja de recursos que tem, aqui, maior atenção para análise, já que é este o traço importante da gestão 1984-86 voltado para a agilidade na rotina da escola e melhoria do atendimento escolar, aspectos importantes no caminho da recuperação da escola pública. O conteúdo democratizante da medida ao ser apropriado pelas instâncias descentralizadas, passaria para a prática destas, na forma de participação - no caso das APMs-Associações de Pais e Mestres, ou Conselho de Escola - e, na forma da municipalização, no caso da merenda escolar.

A Proposta Montoro já havia equacionado os passos que deveriam ser dados sob o princípio da descentralização: desde a administrativa ampliando as atribuições dos órgãos regionais para a agilização da máquina burocrática da secretaria e melhoria da eficiência na utilização dos recursos - no que se incluía, também, a regionalização dos concursos - até a municipalização ainda que gradual, através de planos conjuntos Estado-Prefeitura, do ensino pré-escolar e fundamental, além da merenda.

A partir de 1983 são tomadas as primeiras medidas<sup>(113)</sup> no sentido da descentralização, cuja continuidade nos anos seguintes garantiria a efetivação de vários daqueles passos da Proposta Montoro.

De fato, a gestão administrativa de 1984-86 não se propôs, explicitamente ao menos, à municipalização do ensino, senão na manutenção do processo em curso com relação à pré-escola e, no passo inicial representado pela descentralização de algumas atividades quanto ao ensino fundamental. E, neste aspecto, não se diferenciou do momento vivido em todo o País quando as discussões - mais que iniciativas<sup>(114)</sup> - dos Estados ficaram restritas aos

---

<sup>113</sup> Em 1983 é iniciada a municipalização da merenda e a descentralização a nível das Delegacias de Ensino de gastos com material de consumo.

<sup>114</sup> As iniciativas do MEC-Ministério da Educação e Cultura, diretamente junto aos municípios através de programas como o Pró-Município com repasse de recursos para ampliação da rede municipal de ensino, passando por cima das programações estaduais,

---

programas suplementares de educação, não atingindo o ensino propriamente dito. E, em São Paulo, as iniciativas do período em análise, embora de grande amplitude, não chegaram também a transferir a gerência do ensino aos municípios, mesmo que gradualmente, conforme pretendido pela Proposta Montoro.

É nas discussões que se firmam em todo o País na segunda metade da década de 80 que a municipalização consolida a dimensão da parceria e cooperação - sinalizada em São Paulo já na Proposta Montoro (1982:11) - enquanto processo integrado e articulado com o Estado para transferência às Prefeituras de atribuições e competências do ensino; e neste entendimento, o repasse de recursos deve ser feito de forma automática, para não sujeitar os municípios a uma relação de dependência (já que o pressuposto é de parceria e cooperação e, portanto, de igualdade de condições) garantindo assim a sustentação da gerência do ensino. Tal dimensão, no entanto, não iria além do discurso. Mais precisamente, é a partir da Nova Constituição que surgem as iniciativas estaduais denominadas por municipalização embora não se tenha registro de que tenham se realizado sob tal concepção (Haguette, 1989:28).

Para lembrar apenas do caso de São Paulo, a maior taxa de crescimento anual das matrículas no ensino fundamental da rede municipal em toda a década foi registrada em 1985 (5,2% em relação a 1984), ano que já refletiria os resultados da descentralização das construções escolares a nível dos municípios, desencadeada no período em análise.<sup>(115)</sup>

É, então, no princípio da descentralização e, não propriamente no conceito da municipalização do ensino, que tem sustentação as medidas adotadas entre 1984-86, em especial, a construção escolar e aquelas de caráter assistencial; as atividades administrativas, evidentemente, não saíam de órbita da Secretaria, permanecendo regionalizadas ou executadas pela unidade escolar.

Por outro lado, além do objetivo da maior agilidade da máquina burocrática que a prática descentralizada prometia, esta foi ainda utilizada no caso do gasto público enquanto estratégia de otimização de recursos.

---

não podem por essa razão serem tomadas como iniciativas que visavam a municipalização, mas muito mais estratégias clientelísticas. (Haguette, 1989: 28)

<sup>115</sup> O Programa de Municipalização do Ensino Oficial no Estado de São Paulo foi instituído pelo Decreto nº 30315 de 13/09/1989. A respeito da discussão e crítica ao conteúdo do Programa, ver Alves e Martins - A Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo - 1990 (mimeo). Atingindo, de início, 170 municípios, ao que parece, o Programa não teve impacto imediato nas matrículas. Os dados, aliás, demonstram até o contrário: embora em pequena proporção, a participação da rede municipal no total das matrículas do ensino fundamental entra em ligeiro declínio; de 10,4% registrada em 1980, essa participação atinge, em 1990, percentual dos mais baixos de toda a década (9,3%). Em 1991 quando se inicia o Governo Fleury, o programa seria submetido a séria revisão, uma vez identificados municípios que não vinham cumprindo o cronograma das obras.

---

Até 1983 as despesas da Secretaria, no fundamental, eram realizadas de forma centralizada, através do Gabinete do Secretário, dos órgãos de apoio (Departamento Administrativo, Departamento de Assistência ao Escolar e Departamento de Recursos Humanos) das três coordenadoras de ensino (de Estudos e Normas Pedagógicas, da Grande São Paulo e do Interior) e das Divisões Regionais de Ensino. Significava que entre os órgãos que eram unidades de despesa, as Divisões Regionais de Ensino eram a instância mais próxima da unidade escolar, já que todos os demais estavam necessariamente localizados na capital.

Apenas a manutenção de pequeno porte dos prédios escolares através das Associações de Pais e Mestres (APM), conforme já referido no item 3, e o transporte escolar, através dos municípios, com repasse de recursos em ambos os casos pela Secretaria, eram atividades que já vinham sendo realizadas, portanto, descentralizadamente. Daí os processos morosos e onerosos para execução dos gastos seja pela distância entre o órgão de decisão e a escola, seja pelas exigências mais complexas para procedimentos licitatórios que os volumes de gastos centralizados exigiam.

A citação, a seguir, resume a idéia de adoção da prática descentralizada enquanto estratégia de ação na política de governo.

*"(...) a política de descentralização não foi utilizada como um aporte marginal à política de gasto público na área da educação. De fato, a política atingiu quase 40% do gasto passível de descentralização. Não se tratou, portanto, de uma experiência piloto, como usualmente ocorre em inovações no setor público, em que se introduz a novidade marginalmente, mantendo o grosso do gasto e dos serviços sob a forma tradicional.*

*Ao contrário, o período analisado foi marcado em grande parte pela crise econômica na qual a descentralização mais do que uma experiência, foi o meio privilegiado para enfrentar a situação, permitindo a realização de um gasto real maior com maior agilidade. Em determinadas circunstâncias, extremamente adversas, como em 1984 na construção escolar, os resultados alcançados não teriam sido possíveis, a não ser através da descentralização e da própria subcontratação com o setor informal." (Souza, 1989: 111)*

## **5.2. O Assistencialismo na Educação**

É interessante lembrar que a LDB-Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1971, propõe o atendimento assistencial pela escola enquanto parte do processo educacional, a partir do quadro de carência social dos alunos da rede pública e visando através do mesmo, a maior permanência do aluno.

---

Na década de 80, a crítica à dimensão - já referida em outros momentos deste trabalho - que as medidas assistenciais tendiam a ocupar no processo educacional, resulta na sua redefinição (artigo 208 da atual Constituição) enquanto ação suplementar à Educação. Na verdade, como se verá em item específico, as despesas com as atividades assistenciais não cresceram na década, em São Paulo, em proporções especiais que se pudesse falar em desvios da atividade educacional propriamente dita em favor daquelas. Ao contrário, a participação das atividades assistenciais realizadas pela Secretaria com recursos da QESE-Quota Estadual do Salário Educação - fonte principal de financiamento das mesmas, de fato, decresceu de 33,4% em 1980 para 23,1% em 1990, pelo novo ordenamento que se estabelece para tais atividades.

Não é em termos de despesas com tais atividades que os anos em estudo se diferenciam sobremaneira em toda a década. O que há de particular é o eixo da descentralização a nível dos municípios, em torno do qual as atividades assistenciais são realizadas. Talvez pela dimensão dos gastos executados nesse nível de descentralização - os municípios - no caso da merenda escolar, por exemplo, mereceu a denominação de programa de municipalização: afinal *"o montante de recursos repassados pelo Estado para a merenda escolar apenas no 2o semestre de 1984 atingiu até 80%, no caso das cidades menores, do valor da receita tributária do município que, por força de lei deve se destinar a gastos em Educação."* (Souza, 1988: 38)

E, de toda forma, é sob o eixo da "municipalização", ainda que, na sua concepção restrita, portanto, enquanto transferência às Prefeituras da responsabilidade pela prestação de alguns serviços subsidiados pelo Estado que as medidas de caráter assistencial foram encaminhadas.

No conjunto, constituíam-se, basicamente, na assistência nutricional (merenda escolar), na assistência médica, odontológica e exames médico-biométricos, e na assistência sócio-econômica (distribuição de material escolar e livros e transporte escolar).

De todos esses serviços, somente a distribuição gratuita do material (a ser referida a seguir no item 5.3.) e do livro escolar, não passaram pela "municipalização", mas pela descentralização. Senão, vejamos.

Quanto ao livro escolar, registre-se, em especial, o momento de fortes discussões - inclusive a nível nacional - sobre as repercussões do período autoritário sobre conteúdos discriminatórios<sup>(116)</sup> que a escola democrática deveria eliminar, além dos processos vigentes

116

A propósito, o Jornal Educação Democrática nº 8 (março/84) edição especial sobre as Grandes Polêmicas na Educação em São Paulo relembra as matérias importantes divulgadas pela imprensa no último ano, entre as quais a discriminação dos negros, índios e da mulher nos livros didáticos (FSP-12/06/83: 30); apenas para registrar o contexto das discussões, o mesmo Jornal relembra ainda matéria anunciando que nas futuras edições de livros didáticos do ensino fundamental e médio, a História do Brasil, seria iniciada, não mais pelo descobrimento em 1500, mas pelos índios (FSP-18/06/83: 14).

de escolha do livro didático envolvendo, em especial, o interesse de editoras. Os questionamentos, de ordem administrativa, internos à Fundação para o Livro Escolar - FLE<sup>(117)</sup>, órgão vinculado à Secretaria, responsável pela execução da política educacional para tal assunto, bem como, o equacionamento de um novo relacionamento com as editoras percorreriam o período dos dois anos, que aqui se analisa, sem definição clara.

Restaria do período 1984-86, no entanto, a descentralização da decisão de escolha do acervo da biblioteca pela escola e do livro didático pelos professores<sup>(118)</sup>, medidas de repercussão, inclusive junto ao Ministério da Educação, que viria a adotar o mesmo princípio, a partir de 1985, com o decreto do Presidente (nº 91542 de 19/08/85); tais medidas não sofreriam descontinuidade, no governo seguinte, no Estado de São Paulo.

Desta forma, dentro do objetivo maior da recuperação da escola pública, a questão da discussão do conteúdo do livro escolar colocava-se como importante ponto de apoio de toda a reorganização curricular em processo; da mesma forma, a escolha do livro didático pelo professor que, se de um lado reforçava a autonomia profissional, por outro, pressupunha a adequação do conteúdo à realidade dos alunos.

Sem que os novos encaminhamentos se firmassem, a atividade assistencial propriamente dita, da distribuição gratuita do livro escolar para os alunos carentes, praticamente se manteve em termos dos recursos despendidos percentualmente (em torno de 1,0%) sobre o total da QESE-Quota Estadual do Salário Educação.

Por sua vez, a assistência médica e odontológica e os exames médico-biométricos, vinham sendo questionados pela pertinência do atendimento prestado no âmbito da Secretaria de Educação, com sobrecarga no seu orçamento e baixa abrangência dos serviços. Conforme já referido, esta discussão encaminharia a questão para a transferência do serviço para a Secretaria de Saúde, o que se efetivaria no governo seguinte.

Assim, no período Montoro tais serviços não foram fortalecidos, quando vistos em termos de sua repercussão nos gastos da Secretaria, tendo até mesmo, se reduzido de 1,2% sobre o total das despesas realizadas com recursos do QESE-Quota Estadual do Salário Educação - registrado em 1983, para 0,8% em 1986.

---

<sup>117</sup> Já no Governo Quéricia, a fusão da FLE-Fundação para o Livro Escolar, da CONESP-Companhia de Construções Escolares, juntamente com a incorporação do CENAFOR-Centro Nacional de Formação de Mão-de-Obra, resultaria na FDE-Fundação para o Desenvolvimento da Educação.

<sup>118</sup> A escolha do livro didático pelo professor levaria à polêmica pela imprensa em torno do livro "Reflexão e Ação em Língua Portuguesa" de Marilda Prates. Resumidamente, a polêmica se iniciou com a denúncia pelo bispo de São Carlos da utilização do livro nas escolas como ofensivo à fé, à moral, à educação e à família (3/9/85); em 08/09/85 o editorial do Jornal O Estado de São Paulo tem como título "Cafajestismo Intelectual" em apoio à denúncia do bispo de São Carlos; em 09/09/85 a Folha de São Paulo defende a liberalidade de manifestação e expressão no artigo "Volta a Inquisição"; evidentemente a manifestação de apoio à medida da escolha do livro didático pelo professor viria também dos intelectuais, professores e entidades dos docentes e editores.

---



No entanto, há que se registrar a continuidade dada à programação iniciada pelo governo anterior no sentido das iniciativas encaminhadas à "municipalização" dos serviços de saúde escolar. Através do, então, Departamento de Assistência ao Escolar (hoje Departamento de Suprimento Escolar) foram firmados convênios para assistência odontológica, pelos quais o Estado participava com equipamento e material de consumo para os consultórios instalados nas escolas e, os municípios se responsabilizavam pela contratação dos recursos humanos. Segundo dados da Secretaria, até o final do Governo Montoro foram firmados 257 convênios dos quais a maior parte nos anos em análise: em 1983 foi firmado apenas um convênio; em 1984 foram firmados 104; em 1985 outros 73 e, em 1986 mais 79 convênios que, somados a 12 já existentes do governos anterior, totalizaram 269 prefeituras com assistência odontológica municipalizada (SE, 1987). De toda forma, em 1986 esse resultado abrangia apenas 679 escolas atendidas, ou seja, 12% do total das 5.500 existentes, então, no Estado.

Além dos consultórios odontológicos nas escolas, outra iniciativa que pretendia, no entanto, maior abrangência em termos do número de escolas a serem atendidas foi, também, iniciada nos mesmos moldes dos convênios: os Centros de Assistência Odontológica, os quais restringiram-se a apenas 8 municípios.

O que as informações disponíveis sugerem, portanto, é que as discussões que resultariam, mais tarde, no devido equacionamento da sua transferência para a Secretaria de Saúde seriam determinantes, nos anos em análise, para a manutenção do atendimento médico e odontológico ao escolar, a níveis não crescentes de despesas, pautando-se, no entanto, pelas iniciativas de "municipalização".

No caso do serviço de transporte escolar, este já existia mesmo antes da LDB-Lei de Diretrizes e Bases de 1971 quando, então, é ampliado para favorecer a continuidade no ensino fundamental dos alunos das áreas rurais onde as escolas oferecem apenas as 4 primeiras séries.

De acordo com a legislação, as Prefeituras, com subsídios do Estado, através do orçamento<sup>(119)</sup> da Educação, oferecem o transporte escolar aos alunos do ensino fundamental e médio; em muitas delas o serviço já é oferecido ao ensino pré-escolar dentro da área urbana e, até mesmo, ao ensino superior, com parte das despesas assumida pelos alunos.

A estimativa é de que, atualmente, 130 mil alunos/dia em todo o Estado de São Paulo são usuários desses serviços, o que corresponde a algo como 30 ou 40% da demanda (FUNDAP/1990: 4).

---

<sup>119</sup> Decreto nº 10849/77 e Resolução SE nº 32/91.

Os repasses de recursos às Prefeituras para o transporte escolar representam hoje algo como 1% das despesas realizadas com recursos da QESE-Quota Estadual do Salário Educação. No entanto, o que há de particular no período do governo Montoro é o reforço em termos de recursos a esses serviços, em especial, nos anos que se analisa - em 1985 atingiu o maior percentual de gasto sobre o total da QESE-Quota Estadual do Salário Educação de toda a década, ou seja, 3,8% - sem, no entanto, significar prioridade da política educacional de então.

Do conjunto de medidas assistenciais, a única que teve recursos fortalecidos de fato, foi o transporte escolar, embora tenha sido na "municipalização" da merenda, que os resultados confirmariam a eficácia desta forma de descentralização enquanto prática das políticas públicas.

Até 1983<sup>(120)</sup>, a prestação de serviços de merenda escolar era realizada centralizadamente desde a seleção dos produtos alimentícios, às compras e a distribuição a todas as escolas da rede estadual. O volume de alimentos necessário para o suprimento da rede escolar que naquele ano já alcançava mais de 3,7 milhões de alunos no ensino fundamental justificava a utilização, principalmente, (algo como 80%) de alimentos formulados de menor perecibilidade que os alimentos "in natura" e outros, industrializados de consumo mais difundido.

Um pequeno número de fornecedores<sup>(121)</sup> trabalhava, em geral, com preços encarecidos pelo transporte, embalagens e armazenamento para atender os 572 municípios paulistas; além disso, o próprio processo licitatório da Secretaria era complexo e moroso.

Em 1983 quando teve início o programa de "municipalização" da merenda, foram firmados convênios de cooperação técnica e financeira entre a Secretaria de Educação e 118 municípios atendendo perto de um milhão de alunos.

Através de lei estadual <sup>(122)</sup> simplificou-se o processo de repasse de recursos às prefeituras de modo a superar a morosidade nesses repasses.

Além dos recursos financeiros, a Secretaria fornecia subsídios técnicos e administrativos, bem como equipamentos e utensílios para o preparo e distribuição da merenda. A Secretaria

120 Para as informações a respeito do Programa de Municipalização da Merenda Escolar, utilizou-se o trabalho de Souza (coord.): A Descentralização do Gasto Público e seu efeito sobre a Geração de Emprego e Renda - Análise do caso de Descentralização do Gasto na Educação no Estado de São Paulo (Brasil) no período 1984-86 - elaborado para o PREALC/OIT - 1989.

121 O estudo elaborado para o PREALC/OIT (Souza, 1989) aponta ainda para a pequena variação dos tipos de produtos oferecidos pelo mercado, reduzindo as opções de cardápio da merenda; aponta também para a concentração dos "formulados" em poucas empresas fornecedoras (em número de 6 à época) formadas na maioria para a produção de merenda escolar e localizadas próximas aos grandes centros das regiões Sul e Sudeste do país.

122 Lei nº 4021 de 22/05/84.

desenvolveu programa de assistência e esclarecimento junto às Prefeituras, através de nutricionistas alocadas nas Divisões Regionais de Ensino e, ainda, através da distribuição de manuais de orientação técnica.

As Prefeituras deveriam incumbir-se, por sua vez, da aquisição e fornecimento da merenda, de acordo com os padrões nutricionais recomendados (<sup>123</sup>), a todas às escolas estaduais, municipais, e particulares, estas, desde que com ensino gratuito e vinculadas à rede oficial de ensino. A merenda seria distribuída durante o ano letivo e férias escolares e, nos períodos diurno e noturno de funcionamento das escolas.

A participação da comunidade para apoio às Prefeituras viria através da criação de Conselhos(<sup>124</sup>) Municipais de Merenda, compostos por um representante da Prefeitura, um da Câmara Municipal, um da Secretaria de Educação, um da Associação de Pais e Mestres, e um dos produtores e fornecedores locais.

A idéia era que esses Conselhos pudessem orientar a política de aquisição, armazenamento, preparo e distribuição dos alimentos destinados à merenda; ao que parece, foram poucos os Conselhos criados. Simplificando o processo burocrático de repasse de recursos a adesão de Municípios ao programa foi crescente: em 1984 do total dos 572 municípios paulistas, 440 (ou 77%) participaram do mesmo; em 1985 essa participação passou para 533 municípios (ou 93%); em 1986 atingiu 543 municípios (ou 95%).

Permaneceram fora do programa, além do município de São Paulo que já tem seu próprio sistema de merenda estruturado, apenas outros 10 municípios, em geral pequenos, que alegam falta de condições administrativas para assumirem as tarefas próprias da merenda descentralizada.

Para estes municípios, que não aderiram ao Programa, a Secretaria continua fornecendo os produtos, tendo condições de diversificar e ampliar a quantidade dos tipos de produto formulados.

A pesquisa realizada para o estudo elaborado para o PREALC/OIT apontou para os seguintes resultados do programa de "municipalização" da merenda:

---

<sup>123</sup> Segundo as recomendações nutricionais, a merenda escolar deve atender as necessidade de nutrientes para suprir as perdas que decorrem das atividades escolares, proporcionalmente ao período em que o aluno permanece na escola. Assim, para o período de 3 a 4 horas diárias, a merenda está formulada em 300 calorias e 8 gramas de proteínas para atender a 15% das necessidades nutricionais da criança.

<sup>124</sup> Os Conselhos Municipais de Merenda foram criados através do Decreto nº 22758 de 05/10/84 posteriormente substituídos pelo Decreto nº 23632 de 05/07/85 complementado pela Resolução nº 220 de 22/10/85 que regulamentava os Conselhos.

---

- distribuição de merenda mais compatível com os hábitos alimentares da região, com a inclusão de maior variedade de alimentos, em especial "in natura", compondo-se de carnes bovina, suína, frango, peixe, ovos, leite, frutas e verduras, com sensível melhoria na qualidade. Atualmente a proporção dos alimentos formulados é de 20% (SE, 1989);
- aumento da aceitabilidade da merenda pelos alunos, bem como do volume de merenda servida;
- simplificação no processo de aquisição dos produtos da merenda, que sendo executado diretamente pelas Prefeituras com os fornecedores locais, possibilitou a adoção de procedimentos mais ágéis e desburocratizados;
- aquecimento da economia local, especialmente, para os pequenos e médios produtores, comerciantes e indústrias com a aquisição dos produtos na própria região, com geração de novos empregos, tanto para o preparo e distribuição quanto para a produção da merenda; o estudo citado estimou em algo como 10 mil empregos por ano no interior do Estado;
- introdução de processos alternativos de produção de alimentos com redução de custo, tais como hortas municipais e escolares, cozinhas-piloto, padarias municipais, "vacas mecânicas" para produção de leite de soja, etc.;
- redução dos custos unitários da merenda, onde a redução dos custos de transporte foi significativa. Segundo dados da Secretaria, a merenda municipalizada representou um custo menor, em algo como 40% da centralizada (SE, 1989: 366).

O Programa de Municipalização da Merenda efetivaria, portanto, mais um dos pontos da Proposta Montoro para a Educação, apoiado na forte descentralização do gasto<sup>(125)</sup> que atingiu em 1986 quase 72% do total, sem correspondência substancial no crescimento dos recursos. A citação a seguir fornece evidências nesse sentido:

*"Cabe ainda destacar que muitos municípios vêm informando que os recursos repassados para a aquisição da merenda escolar foram suficientes, atendendo aos alunos, não somente no período letivo, como também no período de férias, possibilitando em alguns casos, até mesmo, a estocagem de gêneros, embora as verbas repassadas também tenham sido rigorosamente iguais àquelas que seriam gastas caso fossem fornecidos gêneros alimentícios comprados a nível central" (Souza, 1989: 38).*

125

As despesas com merenda escolar, embora no essencial sejam realizadas com recursos da QESE, tem no entanto, parcelas de gastos de recursos próprios e, em anos recentes também do Tesouro (ver item 7.4.). Os totais gastos do Tesouro, ano a ano com a merenda, não estão disponíveis nos orçamentos da Secretaria e nos balanços do Estado, ao nível da desagregação que permita a verificação mais precisa do possível crescimento desse gasto. Considerando-se o total das despesas realizadas com recursos da QESE, ao contrário, os gastos com merenda decresceram de 23% em 1983 para 20,7% em 1986.

---

Entretanto, embora a merenda escolar municipalizada esteja atendendo a 80% dos alunos cadastrados, o gasto descentralizado recua, percentualmente, (em 1988) quando comparado aos anos de estudo.

Documentos da própria Secretaria (SE, 1989) reconheciam, passados alguns anos, a superioridade do procedimento descentralizado que trouxe melhoria no padrão nutricional com redução de custos; apontavam, também, para alguns obstáculos ao melhor desempenho do programa. Entre esses, três pontos merecem atenção: as dificuldades quanto à participação da comunidade, já que os Conselhos Municipais incentivados pelo Governo Montoro somente foram criados em poucos municípios; a defasagem de recursos repassados pelo Estado face à despesa total que os municípios têm com a merenda; e o mecanismo moroso dos repasses dos recursos mesmo na sistemática simplificada através de ordens de pagamento. No conjunto, estas três observações levam a pensar nas consequências da descontinuidade no ritmo de execução dos programas, entre um governo e outro.

### **5.3. O Gerenciamento da Escola**

A reforma administrativa de 1976 não se fundamentaria na conceituação prévia de um modelo de escola; ao contrário, a reestruturação da Secretaria se faria a partir dos órgãos centrais e, somente em 1977, a unidade escolar teria, em vigor, o Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> graus do Estado de São Paulo (decreto nº 10.623 de 26/10/77).

No contexto dos debates promovidos no primeiro ano de governo Montoro, firma-se o consenso da necessária revisão administrativa da Secretaria, tendo agora a escola, como ponto de partida. Esta, evidentemente, não ficaria a espera dos estudos que viriam a ser elaborados nesse sentido (FUNDAP, 1984) e que, afinal, não encontrariam nos anos 1984-86, a oportunidade política para implantação.

Neste período, o modelo de gerenciamento proposto para a escola reproduziria o mesmo modelo adotado para a Secretaria, qual seja, aquele caracterizado pelo estilo colegiado de gestão: ainda que centrado no Diretor, este deveria buscar a participação de todos os envolvidos no cotidiano a ser gerenciado, o que, por pressuposto, garantiria o melhor desempenho da rotina escolar e o melhor atendimento ao aluno.

As medidas tomadas pela Secretaria, no período em análise, afetas ao funcionamento da escola refletem claramente tal modelo, em especial, quando observadas no seu conjunto cuja coerência se apoia nos componentes da participação, descentralização e autonomia.

---

Enquanto componentes dos princípios democráticos que moldavam as políticas de governo e da educação, dentro da escola, os mesmos seriam acionados pela Secretaria, sob a forma de instrumentos facilitadores da simplificação burocrática, e estimuladores para uma organização do trabalho na escola, compatível com o objetivo da sua melhoria.

A participação de todos os envolvidos no cotidiano da escola, mais uma vez, estaria referenciada pelo fortalecimento à participação por representação, ou seja, a partir das APM - Associação de Pais e Mestres, dos Conselhos de Escola, dos Gremios Estudantis e mesmo dos Conselhos Municipais de Educação apontados na proposta Montoro como mecanismos de participação da comunidade nos problemas da educação e da escola; estes Conselhos, no entanto, se concretizariam em pequeno número naquele período.

Na direção do fortalecimento da participação dentro da escola, o Estatuto do Magistério, de 1985, transformaria o Conselho de Escola - órgão consultivo pelo Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º Grau do Estado de São Paulo (decreto 10.623 de 26/10/77) - em órgão deliberativo alterando, também, sua composição<sup>(126)</sup>, ampliando a participação dos docentes e pais e incluindo a dos funcionários da escola.

No entanto, as avaliações mais recentes tem confirmado que o "texto legal não tem o poder de produzir participação" (Jornal Educação Democrática nº 17 maio/85:4) conforme já lembrava à época o artigo a respeito do Conselho de Escola, do qual faz parte a citação.

Assim, sem a mobilização e organização dentro da escola, os envolvidos mais diretamente com seu destino tem, de fato, reservado ao Conselho uma existência mais formal do que real (NEPP, 1990: 234-235) sem convocações extraordinárias que o tornariam dinâmico na atuação; ao contrário, cabendo ao diretor a responsabilidade de ser democrático partilhando suas decisões com o Conselho, evidentemente, ele se limita à tarefa burocrática de convocar o Conselho, ordinariamente, conforme a determinação legal.

Da mesma forma as APM's - Associações de Pais e Mestres que conforme documento da própria Secretaria (FDE, 1990:209) são manipuladas pelos diretores, estando voltadas na sua atuação, essencialmente, para a realização de eventos com a finalidade arrecadadora para a manutenção e conservação das escolas. E, de fato, embora não se tenha conhecimento do montante dos recursos mobilizados pelas APM's, estas tem se traduzido em importante canal para a manutenção rápida nas escolas; da parte do gasto estadual, entre 1983 e 1986 o crescimento dos recursos repassados para as APM's - Associações de Pais e Mestres foi de 16%, pouco expressivo quando se observa que tais repasses em 1983

126

O presidente do Conselho é o Diretor, e a composição atual é de 40% de docentes, 5% de especialistas, 5% de funcionários, 25% de pais e 25% de alunos (artigo 95, parágrafo 1º); o Conselho de Escola deve reunir-se ordinariamente duas vezes no ano ou, extraordinariamente, por convocação do diretor ou de 2/3 de seus membros.

significaram 5,7% do total das despesas da Secretaria, exclusive aquelas realizadas com recursos do Tesouro (ou seja, considerando-se o total de recursos próprios mais QESE - Quota Estadual do Salário-Educação), e em 1986, aquele percentual que vinha caindo ano a ano, atingiu 3,3% (Souza, 1989: 20 e 93). Tais dados confirmam, portanto, o entendimento pela Secretaria, da contribuição das APM's-Associação de Pais e Mestres pela combinação da sua capacidade arrecadadora com a agilidade para a manutenção de pequeno porte nas escolas.

Por sua vez, as medidas relativas ao quadro de funcionários das escolas e recursos para material de consumo estariam referenciadas pela descentralização e maior autonomia da unidade escolar.

Conforme já referido, o objetivo da valorização da carreira do magistério conduziu à formulação de critérios de seleção e admissão, afastamentos e nomeações, tendo em vista melhorar as condições de trabalho da escola. Prevalecendo o princípio da admissão por concurso, caberia equacionar a herança deixada pelo governo anterior, qual seja, a combinação da enorme falta de pessoal administrativo, com o contingente de servidores contratados no final do Governo Maluf, pelo prazo de dois anos (artigo 92 da Constituição Estadual) sem a realização de concurso. Apenas para serventes e inspetores de alunos foi programado processo simples de seleção. Para escrivães e secretários de escola foram realizados concursos. O concurso para escrivão realizado em 1985 em todos os municípios do Estado foi organizado, regionalmente, sob a coordenação das Divisões Regionais e Delegacias de Ensino, representando importante passo na afirmação da competência dos órgãos da Secretaria para seleção de pessoal administrativo de grande rotatividade. Quanto ao secretário de escola, este teve sua carreira estruturada no início de 1986 (Lei complementar 463/86); após 24 anos, realizou-se, nesse mesmo ano, concurso público para provimento de cargo.

Na identificação das formas pelas quais foram equacionadas as deficiências de funcionários para as escolas, cabe lembrar a referência, já apontada no capítulo anterior quanto às dificuldades impostas para afastamentos de pessoal administrativo, garantidas pelo Estatuto do Magistério de 1985; lembre-se também (item 3) do fortalecimento de pessoal técnico-administrativo para as escolas que funcionaram em quatro períodos.

No âmbito destas medidas relativas a pessoal aquela que daria consistência aos passos iniciais em direção a maior autonomia da unidade escolar, seria a indicação pelo diretor de seu assistente (já referida no item 4.6.3).

Os dados disponíveis não permitiram avaliar, com maior precisão, o impacto das contratações realizadas, no período, para preenchimento do módulo de pessoal para as escolas. É possível apontar, no entanto, alguns indicadores: do total do quadro de

---

servidores (QSE), os inspetores de alunos que representavam 14,8% em 1984, crescem essa participação em 1986 para 20,6% quando somam 9.845 inspetores, número que se reduziria para pouco menos de 7 mil até 1990; os escriturários que somavam 9885 em 1984, representando 22,6 do total do quadro de servidores, crescem seu número para 13053 (ou 25,9%) em 1987, em decorrência do concurso do ano anterior, reduzindo-se, a partir daí, para quase a metade (6129) em 1990; por sua vez, os secretários de escola que totalizavam 4127 em 1984 ou 9,4% do quadro de servidores, tem esse número, muito pouco acrescido, já que o concurso representou a estruturação da carreira, mas não havia déficits tão significativos quanto em outras categorias (DRHU, 1991).

Por fim, a descentralização do gasto de material escolar e de consumo ao nível da direção da escola, que em 1984 significou 1,9% do total referente a esse item e em 1986 atinge 88,7% (Souza, 1989: 21 e 22) reafirmaria a eficiência da prática descentralizada enquanto medida de política de governo, ao mesmo tempo, que, reforçaria a autonomia da escola.

Tanto o material escolar de consumo da escola, quanto aquele distribuído gratuitamente para o aluno carente eram adquiridos de forma centralizada pelo, então, Departamento de Assistência ao Escolar, responsável desde a elaboração da listagem a ser adquirida até a licitação, esta aberta apenas para empresas já cadastradas naquele órgão. Da mesma forma que para a merenda escolar, o processo de aquisição e distribuição era moroso seja pelas próprias exigências do procedimento administrativo que o volume de compras exigia, seja pelas distâncias a transportar quando da distribuição. Sem opinarem quanto às listagens de compras era comum, ainda, as escolas não terem recebido o material escolar necessário a cada início do ano letivo.

No caso do material de consumo, a aquisição já estava descentralizada ao nível das 18 Divisões Regionais de Ensino; os diretores de escola encaminhavam suas listagens de compras às Delegacias de Ensino que, por sua vez as remetiam às Divisões Regionais de Ensino onde se processavam as licitações, também, abertas, apenas, para firmas já cadastradas. Como o pagamento só ocorria 60 dias após o recebimento do material, embora a compra fosse de grande volume e alto valor, os preços, em geral, eram mais altos que os do varejo, como forma de proteção das firmas contra a inflação. Além disso, a distribuição para as escolas que, no caso do material escolar era feita pelo Departamento de Assistência ao Escolar e do material de consumo pelas Divisões Regionais de Ensino, encarecia mais ainda o produto, pelo custo de transporte, além de aumentar a morosidade de todo o processo.

As escolas, em realidade, já recebiam, mensalmente, pequena verba, sob a forma de diantamento, para cobrir despesas miúdas e de pronto pagamento. A descentralização de recursos maiores, portanto, para as compras de material escolar e de consumo ao nível da



escola, foi gradual. Em 1983 tais recursos são repassados inicialmente para as 120 delegacias de ensino que, então, adquiriam os materiais para as escolas sob jurisdição de cada uma. É a partir de 1984 que, de fato, tem início a sistemática de repasse de recursos diretamente para as escolas, na forma de adiantamento aos diretores, responsáveis pela prestação de contas.

Os resultados, confirmados através de pesquisa realizada pelo estudo elaborado para o PREALC/OIT (Souza, 1988) ainda que pareçam óbvios, valem ser apontados:

- compra de materiais mais adequados às necessidades de cada escola e dos alunos;
- os materiais adquiridos na localidade mais próxima à escola, favorecia o comércio local, ampliava o número de fornecedores, com melhoria na qualidade dos produtos;
- simplificação e agilização na aquisição desses materiais de forma que as escolas estivessem providas dos mesmos no início do ano letivo;
- a compra à vista permitia aos diretores obterem, na maior parte das vezes, melhores preços do que aqueles das Divisões Regionais de Ensino ou do Departamento de Assistência ao Escolar nas compras centralizadas.

## 6. O RELACIONAMENTO COM O SETOR PRIVADO: A QUESTÃO DOS SUBSÍDIOS

### 6.1. Orientação Geral

O perfil de distribuição das matrículas segundo a rede de atendimento escolar em São Paulo, reflete a especificidade do caso brasileiro quando comparado a outros países.

De maneira geral, os países<sup>(127)</sup> desenvolvidos concentram maiores esforços no atendimento ao ensino básico deixando à iniciativa privada a participação maior no ensino médio e superior.

No Estado de São Paulo, o setor privado tem uma participação em torno de 10% das matrículas do ensino fundamental, 32% das matrículas do ensino médio, e algo como 59% das matrículas do ensino superior.

Seguindo o padrão brasileiro, embora os esforços do setor público paulista estejam concentrados, portanto, no ensino fundamental, aproximando o perfil de distribuição de matrículas daquele dos países desenvolvidos, aqui, no entanto, a aplicação regressiva dos recursos públicos na educação, sem dúvida distancia neste aspecto, tal perfil daquele dos países desenvolvidos.

Como se sabe, as universidades públicas são as mais exigentes e de maior prestígio e, a essas tem acesso, em especial, os estudantes melhor preparados para os vestibulares, ou seja, aqueles provenientes de famílias de renda média e alta que puderam frequentar escolas particulares de bom nível no ensino fundamental e médio. Ao contrário, os estudantes de mais baixa renda, frequentam escola pública no ensino fundamental e médio, tendo que recorrer - ao pretenderem continuar a escolarização - no nível superior, à escola privada, em geral com padrão de exigência de ingresso mais compatível com a escolarização oferecida pela escola pública.

Evidentemente, que esse é o eixo mais geral em torno do qual se movimentam as demandas educacionais e, vem sendo usado como argumento de propostas que tentam trazer à discussão a questão da universidade pública não gratuita, e da privatização do ensino.

---

127

Exemplo típico é o Japão onde a iniciativa privada atende apenas 0,5% das matrículas no nível básico de ensino, e algo como 73% no nível superior; no Reino Unido o mesmo percentual de matrículas do ensino básico da rede particular é equivalente a 4,5% e na Itália a 7,7%. Na Bélgica ou Holanda, ao contrário, é forte a presença da iniciativa privada no ensino básico, porém com modelos de controle e gestão bem particulares por parte do Estado. Entre os países de renda média e alta da América Latina, aquele mesmo percentual para o Brasil, é de 12%, enquanto para a Venezuela 11,5%, Argentina 18,6% e Uruguai 15,4% (dados citados por Tedesco, 1991:8).

---

A severa restrição orçamentária que caracteriza a economia brasileira - ainda que não específica a esta - na atualidade, tem renovado o debate sobre a privatização<sup>(128)</sup> do ensino enfatizando, sobretudo, os aspectos do financiamento e gestão da escola. Busca-se, então, no âmbito da privatização a solução dos problemas de eficiência e qualidade dos serviços públicos educacionais, ao invés de seu enfrentamento na origem.

Acrescente-se que à escassez de recursos dos países comprometidos pelo alto endividamento externo e, à diminuição sensível do gasto público com a educação, como no caso brasileiro, soma-se em consequência, a deterioração das condições de vida da população e da perda de poder aquisitivo de parcela que se utilizava das escolas particulares; na crise, parte do alunado das escolas particulares ou sobrevive através das bolsas de estudo ou se desloca para a rede pública.

É preciso, portanto, reestabelecer a lógica de atendimento da rede particular, para o melhor enquadramento do debate sobre a privatização do ensino no período que se analisa no presente trabalho.

Ao excluir áreas rurais, por exemplo, ou, algumas vezes, excluir também alunos repetentes, no limite, o atendimento ao ensino fundamental, pela rede privada resulta, preferencialmente, nas faixas de renda familiar média e alta. Parcela nada desprezível, aí, incluída é, ainda, representada por alunos que buscam, sem grandes exigências, a escola particular, pela imagem, já consolidada, da qualidade insatisfatória do ensino oferecido pela rede pública. É esta parcela, que na crise, se desloca mais rapidamente para a rede pública.

A rede privada ampliou-se, assim, a partir dos extratos de renda alta, na direção daqueles de menor renda e, aí, contando com subsídios públicos, no caso do ensino fundamental, através de bolsas de estudo com recursos do salário-educação.

É este o ponto de particular interesse a ser comentado aqui, ou seja, o papel dos subsídios no financiamento da rede particular do ensino fundamental. Embora a Secretaria de Educação tenha outros dois pontos de relacionamento com o setor privado da educação - a questão dos reajustes das mensalidades escolares e da supervisão escolar ou controle administrativo - pedagógico das escolas - sem dúvida a questão das bolsas de estudo centralizou o debate à época que se enfatiza neste trabalho.

128

A privatização da educação tem merecido substancial apoio de instituições internacionais de financiamento de estudos, como o Banco Mundial, explicitado em São Paulo através do Projeto Inovações no Ensino Básico, em execução pela Secretaria de Educação; o Projeto tem no componente da pré-escola forte ponto de reforço do processo de municipalização do ensino, incentivando aí a participação do chamado setor não governamental. No contexto do reforço institucional, está previsto o fortalecimento da parceria pública/privada na oferta de serviços sociais, através da participação mais efetiva das organizações não governamentais (WB-SAR, 1989: 24 e 31).

## 6.2. O Salário - Educação e o Programa de Bolsas de Estudo

Em 1984 o programa de bolsas de estudo financiado com recursos do salário educação, era conhecido na Secretaria como um programa desacreditado pelo desvirtuamento crescente dos seus princípios e, mesmo, desmoralizado, face a impotência da fiscalização diante dos abusos no uso de recursos públicos por parte das escolas particulares.

A permissão federal às escolas particulares de cobrarem complementação do valor das bolsas, em anos anteriores, em relação ao valor das suas anuidades, contribuiu para a imagem de um programa que se tornou, a nível nacional, um "problema moral" na área da educação, pelo expediente fartamente utilizado de alunos-fantasma como forma de carrear maiores recursos públicos às escolas-particulares. Além disso, os vários outros programas de bolsas (prefeituras, cota dos deputados, FAE, etc.) sem nenhum controle efetivo, somavam-se ao do salário educação, facilitando às escolas particulares a duplicidade de bolsas em nome de um mesmo aluno. O questionamento, de tal quadro, apresenta-se na Nova República, dentro de debate mais amplo da tentativa de revalorização do serviço público, no que se refere à competência, bom atendimento dos usuários e lisura na aplicação dos recursos.

Reverter a situação vigente, quanto ao uso dos recursos do salário-educação em bolsas de estudo, significava mais controle por parte das Secretarias de Educação dos Estados, dos programas federais vinculados ao Salário Educação, seja quanto à gestão dos recursos,- já que a arrecadação e cálculo dos repasses não eram acessíveis às Secretarias - seja quanto aos procedimentos de fiscalização e, mesmo, pertinência quanto ao uso dos recursos.

É em torno desses pontos que se firmam as reivindicações das secretarias estaduais de educação. No caso de São Paulo, o programa de bolsas, mesmo que de reduzida dimensão, quanto aos recursos envolvidos, mereceria enquadramento no âmbito das discussões emergentes do financiamento da educação.

Na verdade, a legislação pertinente, ao incorporar a escola particular como complementar à atuação do Estado, abria espaço para a expressão dos conflitos entre MEC/escolas particulares, Secretarias de Educação/MEC, Secretarias de Educação/escolas particulares, ou seja, escola pública versus escola particular subsidiada.

Tratava-se, portanto, de debate já antigo, porém, na ocasião, apoiado no novo momento político onde ressurgia a questão do fortalecimento da escola pública: neste caso, os recursos do salário-educação utilizados na aquisição de vagas nas redes particulares, em decorrência, só faziam sentido, nas localidades, e tipos de ensino, como educação especial e supletivo, em que o Estado não tivesse condições de atender.

---

Por outro lado, os representantes das escolas particulares entendiam que a opção entre ensino público ou particular cabia aos alunos, famílias e empresas contribuintes dos recursos do salário-educação. Nesse sentido, o Estado teria papel meramente administrativo dos recursos do salário-educação alocados, portanto, de acordo com essa opção.

Esta idéia de que os recursos do salário-educação tendo origem na iniciativa privada deveriam a ela reverter, prioritariamente, via subsídio à escola particular, centrava o argumento das escolas particulares junto ao MEC-Ministério da Educação. O decreto federal nº 87043/82<sup>(129)</sup> introduzira algumas novidades, que vinham de encontro aos interesses das escolas particulares, entre outras, a ampliação na aplicação dos recursos do salário educação para quaisquer adultos ou crianças, desde que no ensino fundamental regular ou supletivo.

O decreto federal nº 87.043/82 representava, assim, um marco significativo na questão dos subsídios às escolas particulares favorecendo-as ao estender o direito às bolsas a quaisquer adultos e crianças indicados por empresas e não, apenas, aos empregados e filhos destes, conforme previsto na legislação anterior. Os vários decretos posteriores a 1982, apesar de representarem iniciativas favoráveis à escola pública, ainda assim, não conseguiram romper com tais interesses.

Reconhecendo, portanto, a força de pressão da escola particular, as propostas das Secretarias de Educação dos Estados encaminhadas, à época, ao Ministério ficaram reduzidas a correções marginais, basicamente, quanto à agilização dos fluxos financeiros e contenção do sistema que tanto ampliava os subsídios às escolas particulares. Foi, assim, pela linha de menor resistência que se chegou, através do Fórum de Secretários Estaduais de Educação, a formular um ante-projeto de alteração da legislação do salário-educação que não avançou, por essa razão, até a eliminação do programa de bolsas. Mesmo assim, a pressão pela valorização da escola pública, ajudada pelo momento político, firmava-se de forma a não permitir um retrocesso. O ganho maior foi, no mínimo, a manutenção da legislação em vigor.

Ao permitir a abrangência de alunos sem nenhum vínculo direto com as empresas, os chamados "alunos da comunidade", surge o mecanismo conhecido como "aquisição de vagas na rede particular", principal fator de expansão do SME - Sistema de Manutenção de Ensino, gerenciador do processo crescente de subsídios às escolas particulares. Acentuava-se, dessa forma, a privatização desses recursos e, mais, firmava-se o entendimento, por

129

O decreto federal nº 87043/82 regulamentou o decreto-lei nº 1422/75 que reformulou a Lei nº 4440/64 que instituiu o salário-educação. As alterações não modificaram, no entanto, o caráter de suplementação do salário-educação aos recursos públicos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

parte das escolas particulares, do caráter "complementar" da bolsa, relativamente às anuidades escolares cobradas.

Por outras palavras, este sistema transformava a contribuição do salário-educação, prioritariamente, em direito das escolas particulares que passam, até mesmo, a cobrar a complementação da anuidade quando a bolsa de estudos deve, legalmente, ser integralmente gratuita. Afinal, a bolsa de estudos que, legalmente, é do aluno estava sendo negociada como sendo bolsa para a escola. O governo federal adequa-se a esta situação autorizando a cobrança, por parte das escolas particulares, da complementação da anuidade escolar dos alunos bolsistas. Mas, ocorre que, nesse processo, o governo federal foi obrigado a criar uma série de instâncias destinadas ao controle do repasse dos recursos às escolas particulares sem ter mecanismos compatíveis com a necessária fiscalização. Evidentemente, o momento político favorável permitiu que as fraudes viessem a público, as quais o MEC deveria dar uma resposta, como exemplifica a citação a seguir, extraída de documento oficial:

*"Notícias de fraudes, veiculadas pela imprensa e informações no mesmo sentido, coligidas por setores de fiscalização do MEC, reforçavam a decisão da Ministra da Educação de rever a legislação" (MEC, 1983:2).*

Dessa decisão resulta o Decreto 88374/83, no qual as principais mudanças introduzidas incidem, basicamente, sobre o SME - Sistema de Manutenção de Ensino: limita-se a opção de escola própria e, a aquisição de vagas na rede particular, pelas empresas volta a ser permitida, apenas, aos empregados ou filhos destes. Evidentemente, tal restrição pretendia limitar o crescimento do SME - Sistema de Manutenção de Ensino aumentando, em decorrência, os recursos de recolhimento do salário-educação, via IAPAS e, portanto, os recursos pertencentes aos Estados (os 2/3 da QESE). O mesmo decreto, porém, garante a continuidade dos bolsistas já beneficiados para o ano de 1984, o que, depois, se estenderia também para 1985 (Decreto 90.088 de 21/08/84)<sup>(130)</sup>. Em 1985, o total de bolsistas em São Paulo somou 198.219, dos quais 56,4% correspondia aos chamados alunos da comunidade, 11% aos indicados pelas empresas e 32,6% àqueles do sistema estadual.

Assim, os bolsistas (em continuidade), os chamados "alunos da comunidade", os mais numerosos, por não terem vínculos com as empresas que os indicaram, em poucos anos sairiam do ensino fundamental, cumprindo-se, a partir daí, a determinação do Decreto 88374/83, de redirecionamento do "fluxo do salário-educação, fazendo-o voltar ao seu leito natural"(MEC,1983:12).

130

Decretos posteriores dão continuidade às bolsas dos alunos já beneficiados até o término de conclusão do ensino fundamental.

GRÁFICO 3

## Participação de São Paulo na Arrecadação do Salário Educação

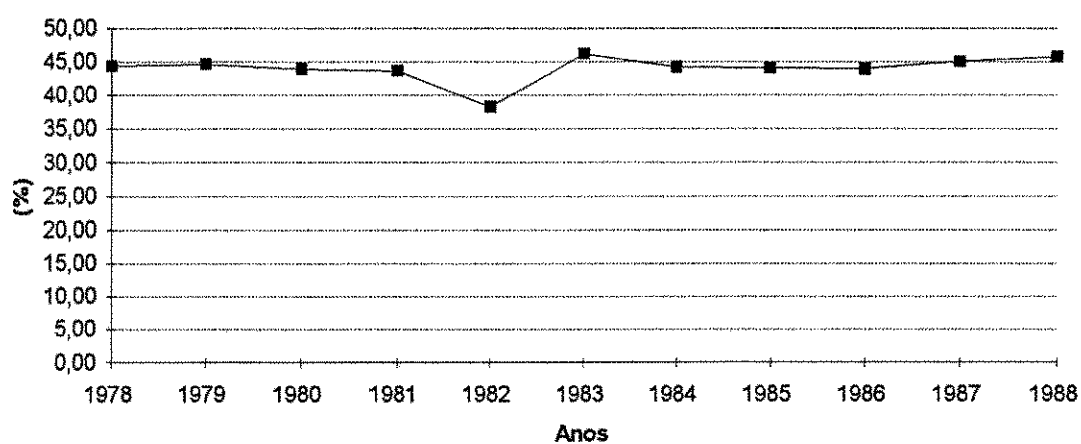
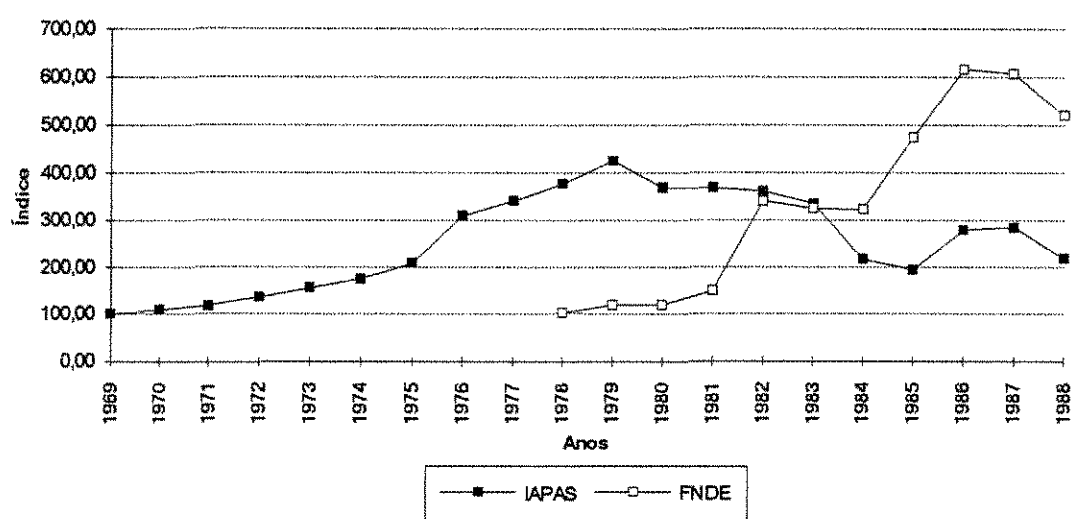


GRÁFICO 4

## Crescimento da Arrecadação do Salário Educação





Tratava-se de um Decreto conciliador, por assim dizer. Atendia a reivindicação dos Estados quanto a priorização dos recursos para o ensino público e gratuito e coíbia, com as restrições impostas, as possíveis fraudes no ritmo em que vinham ocorrendo. No entanto, a limitação imposta pelos últimos decretos, sem dúvida, significava uma perda de recursos por parte das escolas particulares. Assim, a transferência para os sistemas estaduais de ensino da possibilidade de manterem o seu próprio sistema de bolsas com recursos do salário educação, de acordo com sua programação e interesse, significava, ao mesmo tempo, a transferência para os estados da pressão das escolas particulares no sentido do favorecimento a elas com o mesmo programa.

Outra medida do mesmo Decreto de 1983 (n 88374) foi a proibição da complementação<sup>(131)</sup> da anuidade pelos alunos bolsistas, ou seja, atende-se a reivindicação dos estados de vincular a bolsa ao aluno, com mais uma "perda" de recursos para as escolas particulares.

### **6.3. A Operacionalização dos Programas de Bolsas do Salário Educação no Estado de São Paulo**

Ao assumir o novo encargo federal, a exemplo do SME - Sistema de Manutenção de Ensino, a Secretaria de Educação montou para São Paulo, o Sistema Estadual de Manutenção de Ensino - SEME, com o objetivo de gerenciar, portanto, os dois programas de bolsa, o estadual, e o federal que, esperava-se, fosse decrescendo, anualmente, à medida em que os "alunos da comunidade" fossem concluindo o ensino fundamental.

Em 1984, o SEME-Sistema Estadual de Manutenção do Ensino, já se encontrava estruturado por uma Comissão - a nível central, junto ao Gabinete do Secretário, e sub-comissões a nível das Divisões Regionais de Ensino - as DREs. Respeitando essa estrutura, poucas alterações foram introduzidas na gestão que se inicia em meados desse ano e, aqui, se analisa.

Uma vez implantada a base administrativa, ainda em 1984, é apresentada ao Conselho Estadual de Educação, um novo "Plano de Implantação e de Operacionalização do Sistema Estadual de Manutenção de Ensino (SEME)". Aprovado em novembro/84, com recursos correspondentes a 5% da QESE - Quota Estadual do Salário-Educação (Cr\$ 23 bilhões), o

---

131

Mas de outro lado, é vinculado pelo menos 25% da cota federal do salário educação, ao reforço das redes municipais que, por falta de critérios claros na distribuição desses recursos, transformava-se, rapidamente, em instrumento político de negociação do Ministério da Educação (Programa Pró-Município) junto aos municípios, passando pelas secretarias estaduais de educação, apenas para o "aprove-se" dos Conselhos Estaduais, porém, sem tempo hábil para uma compatibilização adequada a uma programação integrada dos esforços e recursos federais, estaduais e municipais.

---

Plano estabelecia a política de aquisição de vagas na rede particular, da Secretaria de Educação, fundamentada em dois critérios básicos:

- a) prioridade aos alunos do ensino fundamental regular das localidades onde não houvesse escola pública, estadual ou municipal ou, não houvesse vagas para absorver toda a clientela escolar;
- b) atendida a clientela prioritária e na medida da disponibilidade dos recursos, a Secretaria poderia comprar vagas para atender alunos no ensino supletivo e educação especial, que não pudessem ser indicados pelas empresas.(SE/CEADSE, 1984)

Guardada a coerência com as diretrizes da política educacional, tais critérios, portanto, norteariam os trabalhos de planejamento anual das aquisições de vagas na rede particular; pela rotina de trabalho estabelecida, as Delegacias de Ensino formulavam suas propostas quanto às necessidades das diferentes localidades e modalidades de vagas pretendidas (regular, supletivo ou educação especial) as quais, somente, depois de avaliadas e aprovadas pelas respectivas DREs - Divisões Regionais de Ensino eram encaminhadas à Comissão Central que, por sua vez, as submetia à apreciação do órgão de planejamento (ATPCE) e das coordenadorias de ensino do interior (CEI) e da região metropolitana (COGSP).

Além deste planejamento, ou a ele acoplada, havia outra tarefa importante e difícil, a seleção das escolas particulares nas quais seriam adquiridas as vagas consideradas necessárias. Aqui, colocavam-se como exigências, rigorosamente, a serem observadas, e expressas no Plano de Implantação e Operacionalização do SEME, a garantia pela gratuidade integral ao aluno bolsista e, a situação de regularidade funcional da escola, ou seja, não estar sob processo de correição, sindicância ou de cassação em qualquer dos cursos.

Este procedimento pretendia, assim, o envolvimento de todos - órgãos e funcionários - os responsáveis pela operacionalização do SEME - Sistema Estadual de Manutenção do Ensino, de forma a garantir a seriedade na aplicação dos recursos estaduais.

Dessa forma, o relacionamento com as escolas particulares que queriam participar do sistema, estava respaldado por critérios claros, estabelecidos em documentos oficiais da Secretaria de Educação; também aqui, adotava-se o mesmo procedimento da antecipação aos conflitos já apontado (para os afastamentos, por exemplo). Ao mesmo tempo, tais documentos davam condições ao sistema de supervisão para apurar irregularidades na aplicação dos recursos por parte das escolas particulares, e encaminhá-las às instâncias pertinentes. Estas irregularidades implicavam desde o bloqueio imediato de repasse de recursos às escolas até que as mesmas estivessem sanadas, ao não credenciamento das mesmas no ano seguinte e, até, abertura de processo para os casos mais graves, com consequências, muitas vezes, extremas de fechamento de escolas. O sistema de supervisão

---

escolar estava encarregado pelo SEME - Sistema Estadual de Manutenção de Ensino, tanto das escolas com programas de bolsa mantidos com recursos da QESE-Quota Estadual do Salário-Educação, como também daquele conhecido como "alunos da comunidade" amparados pelos decretos federais anualmente renovados. Em 1986, passaram também à responsabilidade dos sistemas estaduais a fiscalização do programa federal de bolsas dos alunos indicados por empresas.

No caso destes dois últimos programas federais, as irregularidades apontadas pelo sistema de supervisão estadual eram encaminhadas para o FNDE-Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Neste particular, cabe ressaltar que a posição da Secretaria foi a de pressionar esse órgão federal para aplicação de sanções semelhantes às adotadas pelo SEME - Sistema Estadual de Manutenção de Ensino, de forma a operacionalizar todos os programas existentes no Estado com coerência, e demonstrar o respeito pelo trabalho do sistema de supervisão da Secretaria.

Os grandes focos de discussão estavam, no entanto, no custo administrativo dos programas federais para a Secretaria de Educação via à vis a baixa capacidade de ingerência da Secretaria nesses programas (na seleção das escolas indicadas por empresas, por exemplo) e, o encaminhamento moroso, pelos órgãos federais, das irregularidades detectadas pela supervisão/fiscalização estadual.

Outra linha de atuação, envolveu o estabelecimento de relações claras com os bolsistas e pais destes quando menores, para esclarecimentos diversos da situação de bolsistas, seja dos programas federais, seja do estadual, bem como com o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Particular, também, para esclarecimentos quanto a nova postura, sem dúvida, mais exigente por parte da Secretaria, quanto a gratuidade integral ao bolsista, quanto ao valor da bolsa, ou quanto a procedimentos operacionais relativos a repasse de recursos ou, cronograma dos trabalhos; da mesma forma, eram recebidas escolas particulares, individualmente, para esclarecimentos diversos de medidas adotadas por parte da Secretaria.

Os resultados, demonstrando o decréscimo anual do montante de bolsas - das 198.219 bolsistas de 1985 esse número, em 1986, cai para 167.289 o que significa, em princípio, maiores recursos para a escola pública - não eliminam, no entanto, a preocupação com o outro lado da questão.

A prática mostrou que a escola particular não é complementar à ação do Estado, ou seja, a noção ou concepção de parceria entre iniciativa privada e pública, é ficção, camuflando, em realidade, o significado da presença da iniciativa privada nas áreas sociais; as escolas particulares que se constituem, juridicamente, enquanto entidades sem fins lucrativos orientam-se, administrativamente, pela gestão de caráter empresarial. Na verdade, onde a

---

escola pública tem deficiência de atendimento ao ensino fundamental, também, a rede particular de ensino regular é ausente ou tem escolas de atendimento considerado insatisfatório. Os dados da tabela 22 reafirmam o critério da secretaria em centrar o programa de bolsas onde houvesse os maiores congestionamentos; a DRE-7 Oeste, que abrange as delegacias de ensino de Carapicuíba, Itapeverica da Serra, Itapevi e Osasco, região dos municípios periféricos do estudo da F.SEADE, referido no item 3, e com o maior número de escolas congestionadas, reflete, também, a ausência da escola particular nas áreas de baixa renda.

À época, as maiores pressões para o subsídio às escolas particulares, em São Paulo, vinham do SESI-Serviço Social da Indústria e, ainda, da rede particular de ensino supletivo. Os alunos da rede do Serviço Social da Indústria, na sua maior parte, não eram indicados por empresas enquanto empregados ou filhos destes; curiosamente, portanto, o SESI-Serviço Social da Indústria recorria, desnecessariamente, aos recursos da Secretaria de Educação.

As propostas encaminhadas pelas Divisões Regionais de Ensino para aquisição de vagas nas escolas do SESI-Serviço Social da Indústria, em realidade, refletiam não apenas uma certa complementariedade - aqui sim - desta rede em relação à estadual mas, também, as pressões exercidas pela própria comunidade e direção das escolas SESI sobre os prefeitos e mesmo sobre a própria Secretaria. Afinal, as escolas do Serviço Social da Indústria, como se sabe, tem boa aceitação sendo consideradas de qualidade superior às da rede pública. Em 1984 cerca de 86% das vagas adquiridas na rede particular, o foram na rede SESI; em 1985 o sistema estadual repassou recursos ao SESI da ordem de Cr\$ 13,6 bilhões (sem contar os recursos repassados pelo FNDE), o que corresponde a 62% dos recursos gastos no Programa.

Em 1986, por pressão da própria rede estadual para reduzir a aquisição de vagas nas escolas SESI - Serviço Social da Indústria, este, formaliza junto ao Conselho Estadual de Educação, autorização para tornar suas escolas pagas.

Quanto ao ensino supletivo, que deveria ser tratado como resíduo do regular, mereceu em 1984 cerca de 26.000 bolsas do sistema federal, a maioria das quais em continuidade em 1985; além dessas, o sistema estadual adquiriu outras 21.098.

Contrariando, portanto, as diretrizes mais gerais da política educacional, foi dada grande ênfase nesse ano ao supletivo, que carrou 68% do total das bolsas dos dois sistemas e 45% do total do sistema estadual; para os anos seguintes, não há dados desagregados por modalidade de ensino para se verificar o decréscimo no número de bolsas de estudo para o supletivo, como consequência do programa estadual.

À semelhança do Sistema Federal, a concepção do sistema estadual demonstrou ser extremamente pesada, relacionando-se com a escola, e não com o bolsista, principal

---

TABELA 22

ESTADO DE SÃO PAULO  
 ESCOLAS CONGESTIONADAS SEGUNDO AS DIVISÕES REGIONAIS DE  
 ENSINO E NÚMERO DE VAGAS ADQUIRIDAS NA REDE PARTICULAR  
 1985

DRE	Escolas com 4 Turnos e Mais	Bolsas de Estudo (Est. + Fed.)
<b>COGSP</b>	<b>413</b>	<b>82.204</b>
Cap I	15	11.098
Cap II	68	17.648
Cap III	81	19.018
Norte	56	5.251
Leste	27	7.734
Sul	61	13.002
Oeste	105	8.453
<b>CEI</b>	<b>150</b>	<b>116.015</b>
Litoral	32	4.897
Vale do Paraíba	18	10.919
Sorocaba	16	8.989
Campinas	41	32.979
Rib. Preto	15	19.826
Bauru	4	9.613
S. José R. Preto	1	4.532
Aracatuba	6	6.502
Pres. Prudente	5	5.100
Marília	6	11.567
Vale do Ribeira (Eduvale)	6	1.091
<b>Total</b>	<b>563</b>	<b>198.219</b>

Fonte: Secretaria de Estado de Educação - ATPCE/CIE - 1990, CEADSE - 1987

interessado. Na realidade, ao descentralizar as responsabilidades, introduziu uma intermediação a mais (DREs e DEs) comparativamente ao sistema federal.

Além disso, a estrutura pesada da Secretaria da Educação não permitiu a agilização das informações às escolas particulares, de forma a dar-lhes garantia do número de vagas a serem adquiridas logo no início do ano. Em 1985, por exemplo, a Secretaria só conseguiu fechar o programa de aquisição de vagas em março o que se refletiu no total descompromisso da rede particular com o mesmo, aceitando ou rejeitando os bolsistas, a seu critério, conforme o número de alunos pagantes matriculados à época de confirmação do número de bolsas por escola.

Por fim, quanto ao valor da bolsa, em geral, inferior às mensalidades cobradas nas escolas particulares tinha, em princípio, como critério para sua determinação, o valor do custo-aluno no ensino fundamental. Fixado pelo FNDE-Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, esse valor deveria, anualmente, ser revisto, após pronunciamento dos Estados.

Em 1982 quando foi significativa a expansão dos recursos postos à disposição do programa federal, o valor da bolsa, segundo apontam alguns estudos (Braga, 1985) correspondia a cerca de 75% dos custos correntes relevantes para a rede pública e de 35 a 46% dos custos correntes relevantes para a rede privada. Essas indicações sugeriam que, no início de 1982, o valor das bolsas não era incompatível com a realidade dos custos educacionais em São Paulo. Além do mais, para as escolas particulares, os bolsistas correspondiam ao ajuste entre os alunos pagantes e o total de vagas da escola. De toda forma, o valor da bolsa nas escolas particulares não deveria ser superior ao custo/aluno da rede oficial, já que a secretaria trabalhava com a hipótese da aquisição de vagas ociosas na rede particular.

Os reajustes anuais entre 1982-84 foram superiores à evolução dos índices inflacionários mais usuais, (como IGP-DI, INPC e ORTN), sendo que no Estado de São Paulo, a relação do valor da bolsa sobre o salário mínimo foi crescente entre 1982 e 1984. No entanto, o processo inflacionário do país, frente ao reajuste anual do valor das bolsas, reconhecidamente trouxe sérios conflitos. Em 1984, a relação entre o valor da bolsa, e o salário mínimo, caiu de 18,56% entre janeiro e abril, para 10,91% entre maio e outubro e para 6,36% nos últimos meses do ano, ou seja, uma queda de 66% no ano. Mesmo assim, em janeiro de 1985, o valor da bolsa cobriria de 50 a 66% dos custos correntes por aluno da rede privada, considerando-se a mesma estrutura de custos de 1982.

As críticas do ensino privado, quanto ao valor das bolsas, refletiam, dessa forma, muito mais a aceleração do processo inflacionário; segundo indicações das pesquisas, o reajuste no início de cada ano não estaria tão defasado da estrutura de custos da rede privada.

---

De todo modo, as considerações até aqui apresentadas sobre o programa de bolsas reforçam o significado do mesmo enquanto subsídio ao financiamento da rede particular do ensino fundamental.

Da ótica da distribuição das matrículas, a rede particular que corresponde a algo como 10% do atendimento ao ensino fundamental, tem esse percentual reduzido, se considerarmos, aí, o subsídio do setor público. Tomando-se apenas o ano de 1985, típico da gestão que se analisa, em termos de programação e execução orçamentária e, dentro desta, ano, cujo total de bolsas foi maior, em decorrência da herança da legislação federal, conforme apontado, é possível chegar ao seguinte cálculo: acrescentando-se o número de bolsas (de 1985) no total das matrículas estaduais (já que é o Estado que as mantém), a participação da rede estadual no ensino fundamental, que era de 79,7% sobe para 83,7%; de outro lado, retirando-se do total de matrículas da rede particular de ensino fundamental, o número de bolsas adquiridas pelo Estado (198219) a participação de 10,1% no total das redes de atendimento cai para 6,1%.

Em termos quantitativos, portanto, não há dúvidas a respeito da importância do programa de bolsas enquanto subsídio ao setor privado da educação, já que 4% das vagas deste foram financiadas pelo setor público.

E, por outro lado, da ótica do atendimento prestado pela rede particular, a experiência mostrou que onde a rede estadual ainda tinha deficiências de atendimento, também a particular não estava presente; associada à localização, as escolas credenciadas no programa, em geral, tinham uma clientela de renda média para baixo, sendo que as escolas consideradas de elite<sup>(132)</sup>, não se credenciavam, o que remete à discussão sobre o rendimento escolar pouco diferenciado dos alunos de cada rede. Conforme apontado por Tedesco (1991) a origem sócio-econômica tem peso significativo na determinação do rendimento escolar; ao comentar o rendimento dos alunos de escolas particulares subsidiadas e de escolas públicas do Chile e Uruguai, o autor observa que essas escolas privadas, voltadas para setores sociais de baixa renda, tanto quanto as escolas públicas, também oferecem ensino empobrecido, quando comparado com aquele das escolas particulares com clientela de mais alta renda.

No caso do Brasil, o estudo de avaliação de desempenho comparativo entre alunos da rede pública e particular, iniciado em 1988 por iniciativa do Ministério da Educação com financiamento do Banco Mundial, teve seus primeiros resultados divulgados no final de 1991 (O Estado de São Paulo, 3/11/91: 18). Esses resultados, de pesquisa que cobriu 100

132

A única escola particular de São Paulo, considerada de elite, a se credenciar no programa, era o Colégio Santa Cruz que oferecia suplência no noturno.

---

escolas de onze capitais brasileiras, apontam para diferenças pouco significativas, de desempenho superior em apenas um ponto para os estudantes da rede particular, nos testes de português e matemática de 5ª série, por exemplo. Ou seja, não há ganhos significativos em termos de qualidade de ensino para os bolsistas.

A experiência de São Paulo, reforçada pelas evidências para o conjunto do Brasil e, mesmo América Latina, reafirma a nossa convicção de que a melhoria no desempenho escolar de alunos de baixa renda não se associa diretamente ao caráter público ou privado da escola que atende a essa clientela, mas no projeto educacional a ela dirigido. Assim, a sinalização quanto a expansão do ensino privado subsidiado, em todos os níveis (Tedesco, 1991) apoiada nos aspectos da eficiência administrativa e padrões de qualidade generalizados para toda a rede particular, a partir da imagem consolidada nas boas escolas de elite, está deslocando a questão da baixa eficiência do setor público no atendimento educacional.

---



## 7. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E O GASTO ESTADUAL

### 7.1. Orientação Geral

Da mesma forma que os movimentos gerais do desempenho escolar, também, a queda no gasto público com educação na década de 80 não é específica ao Brasil ou, ao Estado de São Paulo. As estatísticas têm apontado que esta redução apresentou-se em toda a América Latina e Caribe - onde o gasto público com educação por habitante diminuiu de US\$ 88 para US\$ 60 entre 1980 e 1986 (Tedesco<sup>(133)</sup>, 1991: 4).

Coincidentemente com a queda no gasto público que, sem dúvida, afeta qualitativamente o ensino, a crise dos anos 80 diminuiu, também, o poder aquisitivo das famílias, limitando-lhes a capacidade de assumir um ensino privado de melhor qualidade.

É ainda, nessa mesma década, como já se apontou, que a educação insere-se entre as áreas da política social reconhecendo, a partir desse enfoque, a parcela da dívida social que lhe cabe pelos efeitos da crise.

Nesse contexto - de queda no gasto público com educação e, esta, sob o enfoque da política social - o exame dos gastos estaduais na Secretaria de Educação de São Paulo pretendeu apontar a prioridade atribuída à educação pelo governo Montoro, em especial, no período que se analisa, procurando ainda identificar o perfil dos gastos ou, a forma como foram equacionados face os programas, a racionalidade do uso de cada fonte de financiamento e, em decorrência, apontar a dimensão política do gasto.

Embora circunscrito ao Estado de São Paulo, evidentemente, tal exame incorpora diretrizes de âmbito federal que orientam a política dos Estados; por essa razão, o quadro geral de financiamento da Educação, vigente no período do presente estudo, resulta num esquema (já apresentado no Cap. I-1), cuja evolução conformou um modelo que combina, por parte da União, a utilização de parcela de recursos da receita geral de impostos, com a adoção progressiva da sistemática de vinculação de tributos específicos. As transferências pela União, aos Estados e Municípios, como estratégia na partilha das responsabilidades no atendimento à educação, nos diversos graus de ensino levam, então, à seguinte conformação: os Estados, além das receitas de impostos (das quais 25% vinculadas à educação pela Lei Calmon), contavam com 2/3 da arrecadação do salário educação (para o ensino fundamental) e com a transferência do Fundo de Participação dos Estados (do qual

---

133

O autor complementa essas informações apontando que nos mesmos anos, o conjunto dos países desenvolvidos aumentou os gastos em educação de US\$ 471 por habitante, para US\$ 595; os países árabes de US\$ 113 para US\$ 141 - (Tedesco - 1991: 4).

---

20% deve ser aplicado em educação e cultura, a programas de ensino fundamental e médio e à assistência aos educandos); os municípios, além da receita tributária (IPTU e ISS), também com 25% vinculados à educação pela Lei Calmon, contavam com a transferência de recursos federais do Fundo de Participação dos Municípios (do qual 20% vinculados ao ensino fundamental). Podiam, ainda, recorrer, via apresentação de projetos sujeitos à aprovação do MEC/FNDE<sup>(134)</sup>, ao programa federal Pró-Município, financiado com 25% da quota federal do salário-educação.

Ainda dentro do quadro de transferências e negociações com o Governo Federal, tanto Estados como Municípios podiam ter recursos ampliados para a educação pelo FINSOCIAL ou, ainda, por empréstimos do FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social.

No ordenamento do esquema de financiamento prevalecendo, portanto, a preocupação com a obrigatoriedade constitucional do ensino fundamental público e gratuito, o único recurso vinculado a um nível de ensino é o salário-educação para o ensino fundamental; os demais níveis não tem fontes específicas de financiamento, ficando à mercê das dotações dos Tesouros Estaduais, observados, evidentemente, no conjunto, os percentuais de vinculação obrigatória, ao dispêndio com educação e cultura.

## **7.2. O Financiamento da Educação em São Paulo: o Comportamento das Fontes dos Recursos.**

A Secretaria da Educação de São Paulo tem uma despesa<sup>(135)</sup> anual da ordem de 2,4 bilhões de dólares (de 1990), para atendimento prioritário ao ensino fundamental e, em menor escala, ao ensino médio e pré-escola, montante próximo a 12% do gasto total do conjunto da Administração Direta do Estado<sup>(136)</sup>. Tais recursos são provenientes, basicamente, do Tesouro do Estado, que respondeu na década por mais de 80% dos gastos totais da Secretaria; da QESE - Quota Estadual do Salário-Educação que vem contribuindo com algo entre 10 e 15%; e de Outras Fontes ou Recursos Próprios cuja participação tem sido residual (tabela 23).

---

134 MEC - Ministério de Educação e Cultura

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

135 Dado o procedimento "rotineiro" da suplementação orçamentária, todo o capítulo terá a análise centrada em dados do balanço anual ou despesas realizadas a preços de 1990.

136 Para efeito de comparações, considera-se aqui o quadro da Administração Direta do Estado, não incluindo portanto, as empresas estatais, autarquias e fundações.

---

Os recursos do Tesouro Estadual compõem-se principalmente da Receita Tributária (90% em 1988) e de Outras Receitas (patrimonial, industrial, serviços, agropecuária e diversas).

É, sem dúvida, a receita tributária, em especial o ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - a principal fonte de recursos, tanto do Tesouro Estadual, quanto daqueles destinados a atender o conjunto da Administração Direta (tabela 23).

O ICMS, principal imposto de competência do Estado, estava, no final da década, pesando, aproximadamente, 88% no total dos recursos do Tesouro Estadual e 72% no total dos recursos da Administração Direta<sup>(137)</sup> e, algo, como 98% no total da receita tributária, percentuais, portanto, que refletem a vulnerabilidade dos recursos às crises econômicas e/ou ao baixo desempenho da atividade econômica.

Assim, a evolução dos recursos do Tesouro Estadual, apoiados no comportamento dos tributos e, em particular, do ICMS, revela as oscilações da atividade econômica refletindo, claramente, ano a ano, o movimento da crise dos anos 80.

Os anos iniciais da década de 80 foram os mais sérios para toda a Administração Direta do Estado, quando a receita tributária vem em queda, atingindo em 1984 o mais baixo valor da década ou, o equivalente a 79% do valor apresentado em 1980; em consequência, os recursos do Tesouro Estadual equivalem, naquele mesmo ano de 1984, a 78% do seu valor de 1980.

Os dois anos seguintes, de 1985 e 1986, refletem o movimento de recuperação da economia; em 1986, a receita tributária supera em 32% o valor de 1980; os recursos do Tesouro em 40%, e os recursos do conjunto da Administração Direta em 38%. A partir de 1987, novamente os recursos (do Tesouro, da Receita Tributária e da Administração Direta) registram queda, embora agora a níveis superiores ao de 1980.

Quanto às Outras Receitas, que também participam dos recursos do Tesouro Estadual, destaca-se a patrimonial, derivada principalmente da aplicação das disponibilidades de caixa do Tesouro. Essas receitas também apresentam os mais baixos valores em relação a 1980, nos anos de 1983 e 1984: neste último ano, atingem 50% do valor do ano inicial da década.

137

Além do Tesouro Estadual, a Administração Direta conta com recursos provenientes de Operações de Crédito e Transferências Federais. As operações de crédito, que refletem a captação de recursos internos e externos pelo governo do Estado, também foram dificultadas com a política recessiva de ajuste adotada no início da década face o problema da dívida externa. Afinal, os empréstimos deveriam ser pagos com recursos provenientes do ICMS, em queda. Assim, as operações de crédito atingiram, em 1983, o nível mais baixo da década, representando 44% do valor de 1980. Quanto às transferências federais, os anos mais críticos estão entre 1983 e 1987. Neste bloco de recursos, cabe destacar o maior peso da quota-estadual do salário-educação (QESE), de aplicação exclusiva da Secretaria de Educação e, em particular, do ensino fundamental. Por essa razão, será ainda neste mesmo capítulo, melhor detalhada.

TABELA 23

ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO: DESPESAS REALIZADAS SEGUNDO FONTES DOS RECURSOS  
1980-1989

(em dolar medio de 1990)

ANO	FONTE DE RECURSOS						TOTAL (A)	GASTO TOTAL DO ESTADO (B)	A/B
	Q E S E	%	TESOURO DO ESTADO	%	RECURSOS PRÓPRIOS	%			
1980	256.725.976	11,7	1.818.901.513	82,9	118.361.224	5,4	2.193.988.713	12.799.261.739	17,1
1981	257.245.068	12,4	1.780.822.040	85,6	41.524.015	2,0	2.079.591.123	12.430.565.107	16,7
1982	329.754.859	15,2	1.783.591.244	82,4	51.908.267	2,4	2.165.254.371	12.889.437.871	16,8
1983	185.436.965	11,0	1.481.694.188	87,5	26.179.155	1,5	1.693.310.308	10.831.756.468	15,6
1984	251.845.785	15,5	1.325.295.073	81,6	47.321.594	2,9	1.624.462.452	10.635.076.812	15,3
1985	244.927.968	12,1	1.625.000.683	80,6	146.600.660	7,3	2.016.529.311	13.075.682.695	15,4
1986	355.619.362	14,4	2.050.504.393	82,9	66.643.261	2,7	2.472.767.016	17.962.846.718	13,8
1987	328.990.512	13,7	1.985.143.945	82,8	82.288.720	3,4	2.396.423.176	17.462.718.821	13,7
1988	293.416.698	14,5	1.688.141.614	83,4	41.489.361	2,1	2.023.047.672	17.266.469.940	11,7
1989	286.641.615	11,6	2.148.010.746	87,1	30.160.712	1,2	2.464.813.074	20.853.458.437	11,8
1990	263.449.781	9,8	2.404.502.037	89,7	13.405.552	0,5	2.681.357.370	22.884.511.698	11,7

Fonte: Secretaria de Estado da Educacao - ATPCE/GPS - 1990.

GRÁFICO 5

Evolução das Fontes de Financiamento do Setor Público

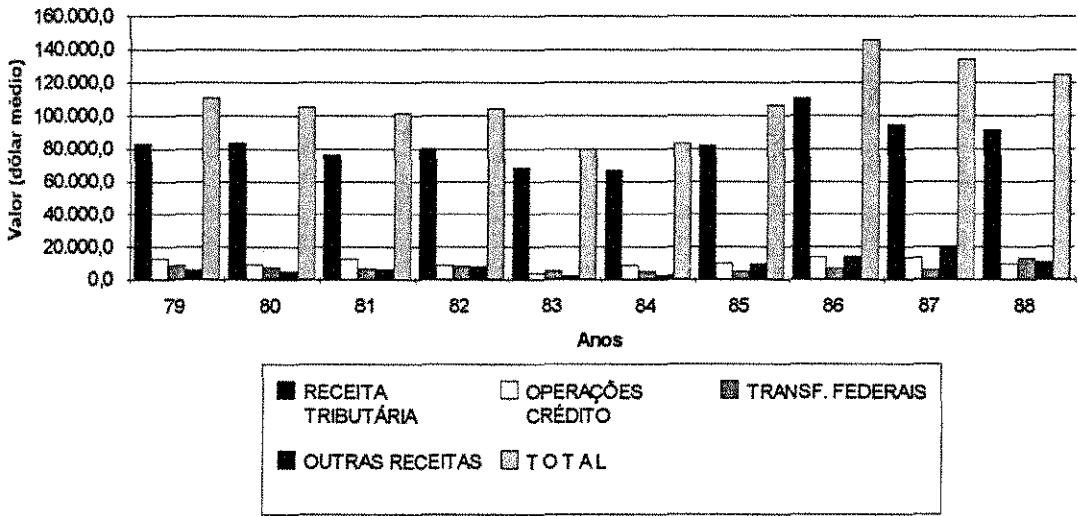


TABELA 24

ARRECAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO  
1967-1988

(em dolar medio de 1990)

ANO	IAPAS					FNDE					TOTAL				
	SAO PAULO		BRASIL			SAO PAULO		BRASIL			SAO PAULO		BRASIL		
	(A)	INDICE	(B)	INDICE	A/B	(A)	INDICE	(B)	INDICE	A/B	(A)	INDICE	(B)	INDICE	A/B
1967			2.255.152,91	80,05											
1968			2.445.717,88	86,81											
1969	1.281.572,66	100,00	2.817.181,30	100,00	45,49										
1970	1.411.705,67	110,15	3.020.765,20	107,23	46,73										
1971	1.500.280,73	117,07	3.318.998,31	117,81	45,20										
1972	1.755.889,43	137,01	3.834.748,64	136,12	45,79										
1973	2.021.045,20	157,70	4.421.525,51	156,95	45,71										
1974	2.391.460,24	186,60	4.937.719,15	175,27	48,43										
1975	2.797.218,51	218,26	5.893.031,89	209,18	47,47										
1976	4.036.582,05	314,97	8.730.282,10	309,89	46,24										
1977	4.319.557,39	337,05	9.613.703,24	341,25	44,93										
1978	4.702.012,80	366,89	10.625.879,95	377,18	44,25	774.222,53	100,00	1.706.202,39	100,00	45,38	5.476.235,33	100,00	12.332.082,35	100,00	44,41
1979	5.352.621,85	417,66	11.993.657,28	425,73	44,63	888.585,78	114,77	2.003.274,60	117,41	44,36	6.241.207,62	113,97	13.996.931,88	113,50	44,59
1980	4.575.294,84	357,01	10.383.380,57	368,57	44,06	864.573,95	111,67	2.011.920,90	117,92	42,97	5.439.868,79	99,34	12.395.301,47	100,51	43,89
1981	4.634.677,17	361,64	10.390.754,14	368,84	44,60	1.017.642,23	131,44	2.556.826,58	149,85	39,80	5.652.319,40	103,22	12.947.580,72	104,99	43,66
1982	4.207.955,61	328,34	10.184.866,01	361,53	41,32	1.912.939,91	247,08	5.810.304,45	340,54	32,92	6.120.895,52	111,77	15.995.170,46	129,70	38,27
1983	5.103.462,84	398,22	9.435.230,49	334,92	54,09	1.813.464,01	234,23	5.534.401,20	324,37	32,77	6.916.926,85	126,31	14.969.631,69	121,39	46,21
1984	3.215.649,90	250,91	6.123.774,38	217,37	52,51	1.940.238,49	250,60	5.527.050,57	323,94	35,10	5.155.888,38	94,15	11.650.824,94	94,48	44,25
1985	2.767.757,53	215,97	5.496.279,76	195,10	50,36	3.221.705,72	416,12	8.092.818,89	474,32	39,81	5.989.463,25	109,37	13.589.098,64	110,19	44,08
1986	3.930.695,27	306,71	7.875.244,29	279,54	49,91	4.158.195,05	537,08	10.513.980,47	616,22	39,55	8.088.890,32	147,71	18.389.224,76	149,12	43,99
1987	4.138.159,47	322,90	8.021.982,58	284,75	51,59	4.141.890,23	534,97	10.356.912,67	607,02	39,99	8.280.049,70	151,20	18.378.895,25	149,03	45,05
1988	3.079.013,50	240,25	6.177.561,85	219,28	49,84	3.808.663,92	491,93	8.875.728,65	520,20	42,91	6.887.677,43	125,77	15.053.290,50	122,07	45,76

Fonte: MEC/SG/SEPLAN - 1991

TABELA 25

ESTADO DE SÃO PAULO

EVOLUÇÃO DOS GASTOS DO ESTADO COM EDUCAÇÃO

1980-1990

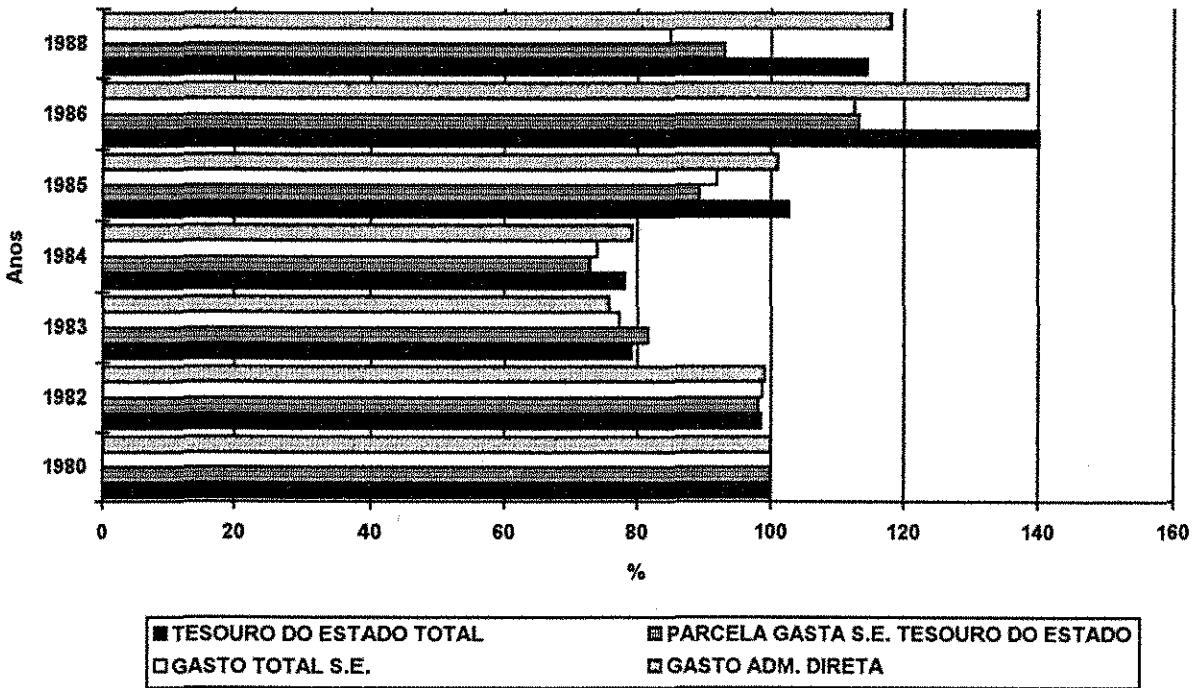
em %

ANO	FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA		GASTO SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	
	SOBRE GASTO TOTAL ADM. DIRETA	SOBRE RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	SOBRE FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA	SOBRE GASTO TOTAL ADM. DIRETA
1980	22,2	28,0	77,0	17,0
1983	20,7	27,0	75,6	15,6
1984	20,2	27,3	75,9	15,3
1985	20,6	28,3	74,8	15,4
1986	19,4	28,5	70,9	13,8
1987	20,7	34,6	66,2	13,7
1988	18,9	30,6	62,0	11,7
1989	18,1	31,9	65,3	11,8
1990	18,0		64,9	11,7

Fonte: Balanços Gerais do Estado

GRÁFICO 6

Gastos Estaduais com Recursos do Tesouro





Como se vê, em termos da disponibilidade dos recursos, os anos mais críticos de toda a década (1983 e 1984) são, exatamente, os dois anos iniciais do Governo Montoro.

Em decorrência, tal comportamento tem reflexos na parcela de recursos do Tesouro Estadual destinada à Secretaria de Educação (gráfico 6).

As despesas realizadas pela Secretaria com os recursos do Tesouro - prioritariamente para o pagamento da folha salarial do magistério e despesas correntes de manutenção - mostram semelhança no comportamento dos recursos quando comparados àqueles do Tesouro Estadual e, também, àqueles do conjunto da Administração Direta. Tomando-se o ano de 1980 como ano-base, observa-se a queda dos recursos até 1984, ano que registra seu menor valor da década, ou seja, 73%; em toda a década, cabe enfatizar, os gastos da Secretaria com recursos do Tesouro Estadual, somente apresentam valores superiores ao de 1980, em apenas três anos: 1986(13%), 1987 (9%) e 1989 (18%). Observando-se com um pouco mais de detalhe e tomando-se, ainda, o ano de 1980 como base, cabe apontar que até o ano de 1983, a parcela de recursos do Tesouro Estadual gasta pela Secretaria de Educação acompanhou o comportamento dos recursos totais do Tesouro Estadual; a partir de 1984, os índices dos mesmos recursos do Tesouro Estadual gastos pela Secretaria vem, sistematicamente, sendo inferiores àqueles apresentados pelos recursos totais do Tesouro: em 1988, enquanto estes se apresentaram 15% superiores ao valor de 1980, a parcela gasta pela Secretaria, não atingia o mesmo valor de 1980 (93%).

Os recursos do Salário-Educação (QESE), exclusivos para o ensino fundamental, têm sido no Estado de São Paulo, prioritariamente, aplicados em construção escolar e merenda; em decorrência de lei estadual não podem cobrir despesas com pagamento de pessoal e reflexos.

Conforme já apontado, tais recursos, ao depender da massa salarial, também sofrem influência do desempenho da atividade econômica, esperando-se, portanto, queda na sua arrecadação e, em consequência, na transferência da quota-parte do Estado, nos anos de crise. De fato, a quota-parte transferida para São Paulo (QESE)<sup>(138)</sup> apresentou crescimento no ano de 1982 e uma acentuada queda em 1983 quando representou 72% do valor de 1980; começa a recuperar-se nos anos seguintes, embora somente a partir de 1986 apresente valores superiores àquele de 1980.

No entanto, tal comportamento reflete, não apenas, o desempenho da atividade econômica e o movimento da crise, mas é preciso ressaltar ainda, os problemas de ordem administrativo-institucional decorrentes da morosidade no processo de transferência dos

138

Os dados da Tabela 23 referentes às transferências federais da Quota-parte do Salário-Educação apresentam diferenças a partir do ano de 1986 em relação aqueles da Tabela 22, já que as fontes são distintas.

recursos do Salário-Educação, bem como das alterações na própria legislação dessa contribuição.

Nos anos em estudo, aqui, foram insistentemente apontados junto ao MEC - Ministério da Educação e Cultura e FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, seja isoladamente, pela Secretaria de Educação de São Paulo seja, através do Forum de Secretários Estaduais de Educação, os prejuízos provocados em situação inflacionária, pelo longo percurso do Salário-Educação, desde sua arrecadação até sua transferência; some-se a estes, o não cumprimento de prazos previstos em várias instâncias pelas quais passam os recursos. Além disso, o montante da transferência é resultado de estimativas de arrecadação, elaboradas pelo FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e submetidas à concordância do então MPAS/IAPAS, SEPLAN e MEC, sem a participação ou o controle do Estado gerador da contribuição; o valor transferido, mensalmente, ou os duodécimos de arrecadação, derivados, portanto, de estimativas baseadas em previsões oficiais de inflação, rapidamente tornam-se defasados dos valores efetivamente arrecadados, gerando junto ao FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, saldos sem qualquer tipo de correção, repassados sob a forma de "excesso de arrecadação". Por exemplo, em 1983, os cálculos das transferências foram feitos a partir de uma hipótese inflacionária de 90%, quando a inflação ficou naquele ano acima dos 200% (Silva e Tavares, 1984); em 1984 o Plano de Aplicação dos recursos provenientes da estimativa do excesso de arrecadação do Salário Educação referente a 1983 e 1984 (mesmo sem correção), representou cerca de 47% do total da QESE<sup>(139)</sup> - Quota Estadual do Salário Educação transferida naquele ano para São Paulo. Os duodécimos atrasados ficavam, em geral, retidos por vários meses, daí a razão desse Plano de Aplicação de 1984 incorporar, também, atrasados do ano de 1983.

Um outro ponto merece ser comentado pela influência no comportamento do Salário-Educação nos anos que se analisa.

Desde a sua criação em 1964, a arrecadação do salário-educação colocou-se como um dos principais recursos para a educação, crescendo para o país e Estado de São Paulo até 1979; a arrecadação via IAPAS começa a decrescer a partir de 1980, refletindo o movimento da crise mas, também, a crescente importância da alternativa de contribuição via Sistema de Manutenção de Ensino - SME/FNDE, fora do controle do IAPAS, decorrente do Decreto

---

139 Os Planos de Aplicação dos Recursos da QESE encaminhados (em janeiro e abril) à aprovação do Conselho Estadual de Educação somaram cerca de Cr\$ 115.386.180.000,00 e aquele referido ao excesso de arrecadação de 1983 e previsão de excesso de 1984 foi de Cr\$ 100.345.674.870,00.

---

nº 87043 de 22/03/82<sup>(140)</sup>. A importância de São Paulo como fonte geradora de recursos do Salário-Educação via IAPAS ao longo de 20 anos, pode ser visualizada pela tabela 24, onde se observa que a arrecadação de São Paulo, correspondeu de 41% (em 1982, percentual mais baixo dos 20 anos indicados) a 54% (em 1983, ano de maior contribuição da série histórica) de toda a arrecadação nacional.

Pela mesma tabela, observa-se também a importância crescente da alternativa via SME/FNDE a partir de 1982. Registre-se que em 1978, a contribuição através do IAPAS para o Brasil como um todo, correspondeu a 86% do total da arrecadação do salário-educação, enquanto através do SME/FNDE esse percentual foi, portanto, de 14%; em 1982, começa a reversão com os percentuais de 64% e 36% respectivamente; em 1988, as situações estão completamente invertidas: 40% e 60% respectivamente. Também no caso da arrecadação via SME/FNDE, a contribuição de São Paulo é bastante expressiva, embora a níveis inferiores à alternativa de arrecadação pelo IAPAS. Do total arrecadado via FNDE em 1978, São Paulo contribuiu com 45%; em 1988 esse percentual foi de 43%. No total da arrecadação do Salário-Educação (IAPAS mais SME/FNDE) para o País como um todo, São Paulo tem participado com algo como 44%, contribuindo de forma significativa para o financiamento do ensino fundamental em todo o país.

Portanto, entre 1983 e 1986, além dos reflexos da crise e das alterações na legislação do Salário-Educação, soma-se a sistemática de operacionalização dos recursos por parte do MEC/FNDE, provocando queda de crescimento na arrecadação via IAPAS; em que pesem os esforços da Secretaria de São Paulo, no enfrentamento político-administrativo da questão junto ao MEC/FNDE, evidentemente, aqueles fatores traduzem-se na irregularidade do crescimento anual da QESE.

Quanto aos Recursos Próprios da Secretaria, que representaram em 1989 apenas 1,2% do total das despesas, são provenientes, em sua maioria, das aplicações financeiras (permitidas a partir de 1984) realizadas com as transferências da QESE - Quota Estadual do Salário Educação, QFSE - Quota Federal do Salário Educação, transferências estaduais e reaplicações de recursos próprios de exercícios anteriores, no mercado de capitais, através das instituições financeiras públicas.

Tais aplicações são feitas no período entre a disponibilidade do recurso e sua utilização efetiva; os rendimentos das aplicações, não são de uso vinculado, e tem sido destinados entre outros usos, ao financiamento do ensino pré-escolar, médio e, mesmo, para correção de valores de projetos em andamento.

140

O referido decreto facultou às empresas o recolhimento do Salário-Educação diretamente ao FNDE, pela opção aquisição de vagas ou bolsas de estudos nas escolas particulares para os empregados, filhos destes e também para os chamados alunos da comunidade.

Em toda a década, só o ano de 1985, destaca-se pela participação (de 7,3%) no gasto total da Secretaria; esse foi o único ano em que os recursos próprios foram superiores (em 24%) em relação ao valor de 1980.

Tal aumento, tem como referência, duas importantes medidas, uma de âmbito estadual, outra federal.

No âmbito do Estado, as secretarias conquistam em 1984 junto ao Governo a permissão para que possam se apropriar dos resultados de aplicações financeiras realizadas via DIVESP - Distribuidora de Valores do Estado de São Paulo. Até então, a Secretaria da Fazenda centralizava todos os recursos, inclusive as transferências federais, apropriando-se, portanto, para o Tesouro Estadual, de todos os resultados das aplicações financeiras. A realização dos repasses através da Secretaria da Fazenda, assim, sujeitava as demais secretarias estaduais a uma instância a mais em todo o processo de transferências, cuja morosidade implicava alto custo nos seus orçamentos, em tempos de inflação alta, já que os recursos, enfatize-se, eram repassados sem qualquer correção.

O momento político em que os governos democráticos dos Estados repudiavam tanto as formas autoritárias de atuação do governo federal caracterizadas pela centralização excessiva de decisões, ações e recursos propiciou, então, internamente, no âmbito estadual, a realização de uma das diretrizes mais importantes do Governo Montoro, a descentralização, também, na área financeira; descentralizar, na esfera dos recursos, tem de fato, um significado importante, do ponto de vista da gestão democrática, até porque, ao romper com o poder de distribuição de recursos centrado numa única secretaria, dá a todas igualdade de condições no gerenciamento de seus recursos.

No âmbito federal a assinatura, ainda no ano de 1983, do "Convênio Único" entre MEC/FNDE e Secretarias Estaduais de Educação, também, se colocou como importante conquista dos governos democráticos recém-eleitos. Por esse convênio, os recursos federais transferidos para as secretarias estaduais de educação, embora "carimbados" (por grau de ensino, programa, projeto, etc, para efeito de prestação de contas) entravam, a partir de então, em conta bancária sem vinculação específica. Do ponto de vista gerencial significava mais flexibilização no uso dos recursos já que os mesmos passavam a ser destinados conforme as necessidades mais imediatas dos projetos em andamento. Rompia-se, portanto, com a sistemática tradicional do recurso disponível à espera da realização do gasto; ou em outras palavras, recurso parado em conta bancária na dependência da (maior ou menor) agilidade de gasto do órgão executor, era, no mínimo, indicador de ineficiência burocrática.

Então, se os recursos transferidos não eram corrigidos, havia a "compensação" do caixa único, digamos assim, e a correção passaria a ser feita dentro do Estado, através das aplicações financeiras.

---

Evidentemente, os recursos do Convênio Único passam, também a ser aplicados através da DIVESP (a partir de 1984), cujos rendimentos, como os de outros recursos contabilizados como Recursos Próprios, avolumam os demais recursos de uso não vinculado.

É, assim, que essas duas medidas refletem-se no comportamento dessa parcela de recursos no ano de 1985. Mas há também que fazer referência à atuação da gestão administrativa daquele ano.

A programação e orçamentação do ano de 1984 já estava, em certa medida, definida, quando tem início, em maio de 1984, a gestão administrativa que se analisa.

A tipicidade, por assim dizer, da gestão administrativa de 1984-86 está, justamente, no ano de 1985 quando toda a programação, orçamentação e, suplementação, enfim, toda a agilização de recursos é própria da gestão, que só terminaria em meados do ano seguinte.

Em 1985, sem dúvida, é forte a presença de São Paulo junto ao FNDE-Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, pressionando a liberação de recursos QESE-quota estadual do salário-educação, em atraso, racionalidade nos procedimentos de transferências que pudessem agilizar os repasses; internamente, a Secretaria de Educação se beneficiaria com a agilidade que imprimiu na aplicação de recursos através da DIVESP - Distribuidora de Valores do Estado de São Paulo.

Essa forma de atuação tem reflexos evidentemente, tanto no comportamento das fontes dos recursos, quanto nos gastos como se verá logo a seguir.

O ano inicial do Governo Montoro, 1983, como já se viu pelas outras fontes de recursos, foi dos mais críticos em relação à disponibilidade de recursos; nesse ano os recursos próprios representaram 1,5% do total da Secretaria da Educação. Correspondiam então, basicamente, à parcela da QFSE, FINSOCIAL e FAS, transferidas para São Paulo para fazer face a programas federais com atuação no Estado; quantias irrisórias contabilizadas, até então, como outros recursos, e já vinham em queda desde o início da década.

Mas, de qualquer forma, as duas medidas apontadas - de âmbito federal e a de âmbito estadual - tem repercussões, embora menores, já em 1984. Nesse ano, os recursos próprios representaram 2,9% do total de recursos da educação, ou seja, quase o dobro do ano anterior, embora ainda com valor (40%) bastante inferior àquele do ano de 1980.

Já no final do Governo Montoro, em 1986, tais recursos voltam a ter peso menor ou seja, 2,3% do total do gasto da Secretaria e, quase 50% do valor atingido em 1980.

A partir do exame das fontes que financiam as atividades da Secretaria da Educação de São Paulo e, portanto, do ensino público estadual - em especial do fundamental - até aqui encaminhado, pode-se chamar a atenção para pelo menos um ponto.

Os recursos do Tesouro Estadual destinados à Secretaria são consignados anualmente no orçamento-programa, sendo suplementados no decorrer do ano, tanto como forma de corrigir os recursos em função da inflação, como também, podendo representar, de fato, reforço de recursos. Ficam, portanto, sujeitos às "oscilações políticas", capacidade de negociação dos Secretários e, mesmo, da própria categoria do magistério, já que conforme se indicou, tais recursos são substancialmente (algo como 80%) utilizados para pagamento de pessoal. Além disso, na origem, são recursos (sobretudo tributários) estreitamente dependentes da atividade econômica.

Os recursos da QESE - Quota Estadual do Salário Educação são transferidos pelo MEC/FNDE, através de duodécimos, sem controle efetivo da Secretaria quanto aos montantes arrecadados, podendo ser complementados por "excessos de arrecadação," conforme também se apontou. Na origem, dependem da massa de salários e, portanto, do desempenho da economia de maneira geral. Como se indicou no Cap.I-1, um dos posicionamentos considerados por ocasião da criação do salário-educação em 1964 para o envolvimento compulsório das empresas no financiamento da educação, era garantir recursos não sujeitos às "oscilações políticas". Estas, no entanto, estão fortemente presentes na própria sistemática de repasse gerada pelo MEC/FNDE. Além disso, não escapando das oscilações políticas, são recursos vulneráveis às oscilações econômicas.

E, por fim, os recursos próprios representam, principalmente, rendimentos financeiros decorrentes da aplicação dos recursos em disponibilidade momentânea.

Portanto, a Secretaria de Educação, não dispõe de recursos previsíveis, ou protegidos de oscilações sejam políticas ou econômicas.

### **7.3. Os Gastos da Secretaria de Educação**

Como se sabe, o Estado de São Paulo vem excedendo o valor constitucionalmente obrigatório de aplicação de recursos com a educação, muito embora diferentes indicadores venham mostrando a queda no gasto estadual na última década.

Já se apontou que a Constituição Estadual anterior a 1988 fixou em 25% a aplicação da receita de impostos na função Educação e Cultura; a atual Constituição Estadual eleva esse percentual para 30% da receita de impostos, incluindo-se as transferências (artigo 255)<sup>(141)</sup>.

---

141

Conforme o artigo 255: "O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências".

---

Assim, considerando-se a despesa estadual na função Educação e Cultura que inclui, portanto, o ensino superior e agrega, também, as despesas da Secretaria de Cultura sobre a Receita de Impostos, os percentuais de gastos, em toda a década, foram superiores aos obrigatórios pela Constituição (tabela 25). A participação da Secretaria de Educação no total da função variou de 76% em 1983 e 71 % em 1986. Aliás a mesma tabela 25 aponta a queda percentual do gasto estadual na Secretaria de Educação, qualquer que seja o indicador utilizado, evidenciando o comportamento, na década, das fontes de financiamento que influenciam cada indicador.

Também o comportamento anual dos gastos da Secretaria de Educação (tabela 22) reflete o movimento da crise sobre as fontes de financiamento, conforme se apontou no item anterior, revelando queda nos anos iniciais do governo Montoro e, crescimento entre 1985 e 1986. De fato, a análise dos gastos totais, ano a ano, revela que o patamar de 2,2 bilhões de dólares gastos no governo Maluf cai, consideravelmente, no início da gestão Montoro (para 1,7 bilhões de dólares) e, só é retomado em 1985/86, já na metade final desse governo.

No enfrentamento da crise econômica, evidente nesse ano inicial do governo Montoro, a Secretaria de Educação opta pela revisão e desmobilização de programas da gestão anterior, considerados não prioritários, face o processo de elaboração da política educacional, a partir do amplo debate sobre as questões educacionais. O ano de 1983, registra então, uma queda de 22% em relação a 1982, nos gastos da secretaria, taxa, evidentemente, influenciada, também, pelo comportamento da QESE - Quota Estadual do Salário-Educação (que decrescera quase 44%, ou seja, a maior queda anual de toda a década) e, em consequência, pela compressão dos gastos em construção escolar (que decresceram 53,5% em relação a 1982).

Em 1984 persiste a queda nos gastos, embora bem menos significativa (4%). A gestão administrativa que se inicia em meados desse ano, aqui, analisada, centra a decisão do gasto na descentralização, sobretudo da merenda e construção escolar e na implantação do Ciclo Básico, favorecida pelo início de recuperação da QESE - Quota Estadual do Salário-Educação, fonte dos recursos destes gastos; some-se a esta, a parcela do tesouro, também, em crescimento e, a apropriação, pela Secretaria, dos rendimentos das aplicações financeiras através da DIVESP-Distribuidora de Valores do Estado de São Paulo, na forma de recursos próprios.

Assim se explica a elevação dos recursos gastos, somente em 1985/86 quando, estes, cresceram 24% e 23% respectivamente em relação aos anos imediatamente anteriores, marcando-se como os de melhor desempenho em termos do gasto estadual na educação, durante o governo Montoro.

---

Os resultados de 1986, não são típicos do período que se analisa, dado a mudança de secretário, em meados do ano; a implantação do principal programa desse final de governo, o PROFIC-Programa de Formação Integral da Criança, no entanto, não teve impacto significativo nos gastos do ano de 1986, já que utilizando recursos próprios e do tesouro, os convênios firmados com os municípios, nesse ano, corresponderam a 1,3% do total dessas fontes, exclusive gastos com pessoal.

A forma de atuação de cada secretário ou, a prioridade atribuída ao gasto da educação pode, ainda, ser observada através do desempenho dos gastos segundo as fontes de recursos. Conforme já se apontou, os recursos do Tesouro Estadual, de maior expressão no orçamento da secretaria, são utilizados em 80% para pagamento de pessoal, a QESE-quota estadual do salário-educação é de uso vinculado à programação do ensino fundamental e os recursos próprios, de pequena expressão no orçamento total, são de uso livre. Em volume, pode-se dizer que é pequena a margem de recursos, realmente, disponíveis para programações próprias a cada gestão; é, portanto, a forma de gerenciamento dos recursos ou, a direção do gasto dentro do específico a cada fonte, o determinante no perfil dos gastos, que marca cada gestão administrativa. Evidentemente, que na crise, a eficiência na realização do gasto é mais perceptível.

Pelas tabelas 22 e 26 pode-se acompanhar as despesas realizadas pela Secretaria segundo as fontes de recursos.

Conforme já referido anteriormente, o Tesouro do Estado arca com mais de 80% dos gastos da secretaria correspondendo, basicamente, ao pagamento de pessoal (e reflexos) e despesas de rotina administrativa.

As despesas com Pessoal (e reflexos) quer sobre a parcela de recursos do Tesouro destinada à Secretaria, quer sobre as despesas totais da pasta, dão, tanto a dimensão das mesmas enquanto principal elemento de gasto da educação, quanto representam importante indicador da política salarial para a categoria.

Assim, tais despesas pesavam, em 1980, quase 95% do total de recursos dessa fonte crescendo para 98% em 1982 quando, no final do governo foram realizadas as contratações, mantendo-se nesse patamar até 1984; a partir de então, seu peso relativo começa a cair, atingindo perto de 87% no final da década (1989).

Em termos da fonte de recursos que sustenta a despesa com a folha de pessoal, portanto, os quatro anos de governo Montoro, revelaram-se bem mais favoráveis do que os anos subsequentes da década. Foram, no entanto, os dois anos iniciais do governo Montoro, 1983 e 1984, aqueles que tiveram os maiores percentuais de gastos com pessoal sobre os recursos do tesouro, ou seja, de 97% em cada um desses anos, refletindo as conquistas do magistério; em 1985 esse percentual foi de 92% e em 1986 de 93%.

---



TABELA 26

ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO: DESPESAS REALIZADAS SEGUNDO USOS E FONTES DE RECURSOS  
1984-1989

(em dolar medio de 1990)

ESPECIFICAÇÃO	ANOS											
	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%
TESOURO DO ESTADO												
* Pessoal e Reflexos	1.291.214.186	79,49	1.488.737.059	73,83	1.916.831.943	77,52	1.809.019.637	75,49	1.475.708.802	72,94	1.864.774.646	75,66
* Outras Desp.Correntes	33.395.999	2,06	126.212.186	6,26	123.025.044	4,98	83.362.503	3,48	182.735.167	9,03	171.351.980	6,95
.Mat. Consumo	5.894.823	0,36	6.796.200	0,34	13.208.685	0,53	8.921.301	0,37	6.769.223	0,33	7.289.452	0,30
-Generos Alimenticios	2.821.317	0,17	2.563.725	0,13	2.676.676	0,11	2.518.329	0,11	1.484.666	0,07	2.183.479	0,09
-Outros	3.073.506	0,19	4.232.476	0,21	10.532.009	0,43	6.402.972	0,27	5.284.557	0,26	5.105.973	0,21
.Serv.Terceiros Encargos	23.202.570	1,43	40.391.375	2,00	52.179.297	2,11	58.008.715	2,42	74.982.011	3,71	127.161.048	5,16
-Processamento de Dados	4.678.242	0,29	5.753.194	0,29	4.267.880	0,17	5.187.473	0,22	10.222.997	0,51	5.520.667	0,22
-Utilidade Publica	9.078.039	0,56	20.071.762	1,00	28.550.497	1,15	28.195.836	1,18	24.105.099	1,19	21.404.509	0,87
-Outros serv.terc.encargos	9.446.290	0,58	14.566.419	0,72	19.360.919	0,78	24.625.406	1,03	40.653.915	2,01	100.235.872	4,07
Sentencas Judiciarias	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Desp.Exerc.Anteriores	3.311.124	0,20	4.227.684	0,21	5.759.082	0,23	1.568.691	0,07	1.550.488	0,08	1.642.455	0,07
.Transf.Operacionais	336.221	0,02	36	0,00	283.543	0,01	316.332	0,01	18.027.236	0,89	12.662.428	0,51
Encargos Divida Interna	0	0,00	74.368.771	3,69	39.312.888	1,59	9.531.030	0,40	49.130.614	2,43	0	0,00
.Demais desp.correntes	651.262	0,04	428.119	0,02	12.281.549	0,50	5.016.434	0,21	32.275.595	1,60	22.596.597	0,92
* Despesas de capital	684.887	0,04	10.051.438	0,50	20.711.060	0,84	92.761.805	3,87	29.697.644	1,47	121.216.131	4,92
SUB-TOTAL	1.325.295.073	81,58	1.625.000.683	80,58	2.060.568.047	83,33	1.985.143.945	82,84	1.688.141.614	83,45	2.157.342.757	87,53
Q.E.S.E.												
* Despesas de capital	111.905.066	6,89	130.804.834	6,49	190.148.718	7,69	171.538.966	7,16	122.669.588	6,06	112.336.805	4,56
* Despesas Correntes	139.940.719	8,61	114.123.134	5,66	165.511.270	6,69	157.451.546	6,57	170.747.110	8,44	141.407.816	5,74
.Generos Alimenticios	31.322.484	1,93	8.936.288	0,44	22.111.357	0,89	10.871.492	0,45	26.992.002	1,33	17.116.693	0,69
.Outros mat. de consumo	16.241.786	1,00	10.798.626	0,54	17.856.980	0,72	24.328.241	1,02	13.915.611	0,69	13.202.160	0,54
.Serv.terceiros encargos	61.969.062	3,81	38.842.468	1,93	61.728.022	2,50	56.200.194	2,35	77.091.586	3,81	62.132.878	2,52
.Transf. a Municipios	30.407.387	1,87	55.545.753	2,75	63.814.909	2,58	66.051.619	2,76	52.747.911	2,61	48.956.084	1,99
-Merenda Escolar	22.492.726	1,38	46.264.312	2,29	56.073.161	2,27	59.032.597	2,46	49.053.164	2,42	44.721.604	1,81
-Transporte de Alunos	7.914.662	0,49	9.281.441	0,46	7.741.749	0,31	7.019.022	0,29	3.694.747	0,18	4.234.480	0,17
SUB-TOTAL	251.845.785	15,50	244.927.968	12,15	355.659.988	14,38	328.990.512	13,73	293.416.698	14,50	253.744.621	10,29
RECURSOS PROPRIOS												
* Despesas Correntes	17.971.385	1,11	81.044.453	4,02	28.550.497	1,15	46.262.391	1,93	28.312.019	1,40	23.346.259	0,95
* Despesas de Capital	29.350.210	1,81	65.556.207	3,25	28.029.109	1,13	38.026.329	1,50	13.177.342	0,65	30.379.434	1,23
SUB-TOTAL	47.321.594	2,91	146.600.660	7,27	56.579.607	2,29	82.288.720	3,43	41.489.361	2,05	53.725.693	2,18
TOTAL	1.624.462.452	100,00	2.016.529.311	100,00	2.472.807.641	100,00	2.396.423.176	100,00	2.023.047.672	100,00	2.464.813.071	100,00

Fonte: Secretaria de Estado da Educacao - ATPCE/GPS - 1990.

Da mesma forma, também, sobre o total de gastos da secretaria, as despesas com pessoal (e reflexos) alcançaram a maior participação de toda a década, no ano de 1983 quando significaram 85%; esse percentual cairia para algo como 78% em 1986. A partir de 1983, tais despesas quando observadas sobre o total, são mais oscilantes, refletindo as consequências dos anos de crise (com crescimento da parcela de recursos do tesouro inferior aquele da QESE-quota estadual do salário-educação), mas em especial, a política salarial do governo estadual para o magistério. Em 1983, prevaleceram as medidas de caráter geral adotadas para todo o funcionalismo estadual: reajustes semestrais, antecipação da data base dos reajustes para janeiro e, fixação do piso salarial em dois salários mínimos; além disso, a categoria do magistério conseguiu elevar para 15% o percentual da hora-atividade aos docentes com vinte anos de serviço; destas medidas, resultaria o impacto sobre o gasto desse ano.

O ano de 1984, embora, incorpore os resultados das negociações da greve do magistério, que durou pouco mais de 50 dias, ainda assim, mostra uma queda nos gastos com pessoal, em relação ao ano anterior. A greve de maio de 1984, rendeu ao magistério, a concessão de cinco referências para a progressão funcional, o quê, para os professores mais antigos, significou a reposição de perdas salariais que vinham do governo anterior e, para a grande maioria do magistério, representou uma elevação do piso salarial. A citação a seguir, reforça os resultados da política salarial desse ano.

*"De fato, 1984 representou um ano importante do ponto de vista das conquistas do professorado. As grandes reivindicações históricas foram atendidas (cinco referências, contagem de tempo em dias corridos) e os reajustes semestrais na base de 100% do INPC colocaram a categoria como a que maior ganho obteve em todo o País.*

*É difícil supor que qualquer outro segmento de trabalhadores por mais organizado que seja tenha obtido 27,5% acima do INPC durante 1984. É claro que isso não representou a reposição de todas as perdas do professorado ao longo dos anos, mas é oportuno lembrar que no Brasil todos os trabalhadores sofreram perdas significativas em seus rendimentos desde 1980. A média nacional de redução real de salários foi de 25% segundo dados do IBGE, o que em termos econômicos é uma brutalidade." (Souza, 1985 in Jornal ED nº 16: 3)*

Somente em 1985 e 1986 que foram os anos de recuperação, o gasto com pessoal tem percentuais de crescimento anual: 15% e 29% respectivamente, em relação aos imediatamente anteriores. Nestes anos, os ganhos consolidados no Estatuto do Magistério e as novas contratações impactariam os gastos com pessoal.

Os dados do Departamento de Recursos Humanos da Secretaria (SE/DRHU, 1991) permitem apontar que no período de governo Montoro os gastos de pessoal representaram resultados de política de melhoria salarial, mais do que impacto de novas contratações;

enquanto no governo anterior (Maluf) o contingente de professores cresceu quase 120% (de 66.450 docentes em 1979 para 143.586 em 1982), no governo Montoro, as contratações corresponderam a pouco mais de 20% em quatro anos. De fato, pelos mesmos dados, estas contratações se deram em maior número entre 1985 e 1986 (ver item sobre os concursos).

Então, de específico do período que se analisa, os gastos de pessoal refletem a prioridade inicial ao problema salarial - compromisso assumido no início da gestão - para, na sequência, refletirem o impacto das contratações para atender a expansão da rede física e do atendimento escolar.

As demais despesas realizadas com recursos do Tesouro, na composição dos gastos totais da Secretaria, representavam algo como 4% no início da década, para cobrir a rotina administrativa. Em função da política salarial, esse percentual<sup>(142)</sup> caiu para 2% em 1984, evoluindo, a partir de então, de forma a alcançar quase 6% em 1986.

Os recursos da QESE, responsáveis por cerca de 15% dos gastos da Secretaria, somados à parcela dos Recursos Próprios, custeiam todas as demais atividades da secretaria (excluídas, portanto, aquelas referentes aos recursos do Tesouro) voltadas ao ensino fundamental.

As despesas de capital realizadas com recursos da QESE-quota estadual do salário-educação dizem respeito aos gastos com construção de novas escolas, reformas de médio e grande porte de prédios escolares, ampliação de prédios existentes, aquisição de mobiliário e equipamentos para as escolas e material permanente, didático e pedagógico. Este bloco de despesas de 6,9% do gasto total da Secretaria em 1984 cresce para 7,7% em 1986 como resultado da ampliação da rede física, já apontada para os anos em análise (item 3). De fato, em que pesem as oscilações no crescimento anual da QESE-quota estadual do salário-educação, as despesas de capital sobre o total desta fonte, que representavam 44% em 1984, cresceram para 53,5% em 1986; esses percentuais não voltariam a se repetir até o final da década.

Dentre as despesas de capital, o maior peso refere-se à rede física, propriamente dita, cujos gastos totais apresentaram o mais baixo desempenho de toda a década em 1983 (tabela 26), começando a recuperar-se a partir de 1984, ficando, no entanto, no governo Montoro com valores gastos abaixo daqueles do período seguinte (1987-1990) do Governo Quércia. No

142

Em 1989 esse percentual alcançaria 12%, ano em que se observa, por outro lado, menor participação percentual dos gastos de pessoal sobre os recursos do tesouro, em toda a década (86,8%). De certa forma, vem-se alterando nos últimos anos, o perfil de gastos com essa parcela de recursos do tesouro, exclusive pessoal. Parte desses recursos, vem sendo dirigida à rede física e, mesmo, merenda escolar, em função da implantação da Jornada Única no Ciclo Básico a partir de 1987. Os dados da tabela 27 apontam para o uso crescente - embora evidentemente em pequena proporção - dos recursos do tesouro na rede física (sub-item despesas de capital).

TABELA 27

ESTADO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO: DESPESAS REALIZADAS NAS ATIVIDADES ASSISTENCIAIS  
1979-1989

(em dolar medio de 1990)

ATIVIDADES	RECURSOS QESE											
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Assistência Nutricional	406.667	727.106	674.751	742.498	427.569	538.152	552.006	737	699.041	760.452	617.787	577.869
.Merenda Escolar Centralizada	406.667	727.106	674.751	742.498	427.569	313.225	89.363	176	108.715	269.920	171.167	249.158
.Merenda transf. aos Munic.						224.927	462.643	561	590.326	490.532	446.621	328.711
Assistência Odontológica	22.122	11.828	8.446	47	12.481	16.711	12.127	17	7.830			
Assistência Médica	1.536	1.999	1.878	4.360	3.736	3.517	4.567	6	8.646			
Exames Médico-biométricos	8.795	12.959	7.086	9.491	5.373	5.070	3.274	5	2.087			
Assistência Sócio-Econômica	113.707	102.660	74.749	121.825	80.693	119.511	136.622	154	134.453	37.052	42.940	30.427
.Material Escolar	5.377	6.664	1.417	22.726	9.886	14.587	22.240	34	37.393			
.Livros Didáticos	44.272	29.032	15.708	27.551	18.783	25.777	21.567	43	26.869	104		
.Transporte de Alunos	64.058	66.963	57.623	71.547	52.024	79.147	92.814	77	70.190	36.947	42.940	30.427
TOTAL	552.827	856.552	766.909	878.221	529.852	682.962	708.596	918	852.057	797.503	660.728	608.295

Fonte: Secretaria de Estado da Educação - ATPCE/GPS - 1990.

entanto, conforme já se comentou, em capítulo específico, a descentralização do gasto em construção escolar, permitiu a construção de maior número de salas de aula, com menor volume de recursos, sendo que entre 1983 e 1986, o ano de 1985 confirma o melhor desempenho, quando foram gastos 72,2% da QESE-quota estadual do salário-educação, na rede física.

Dentre as despesas correntes da QESE-quota estadual do salário-educação, o item gêneros alimentícios refere-se aos gastos com merenda centralizada para os alunos do ensino fundamental; a merenda descentralizada aparece na mesma tabela 26 no item transferência aos municípios.

Até 1983, o programa de merenda escolar era desenvolvido na Secretaria através do DAE - Departamento de Assistência ao Escolar, responsável pela aquisição e distribuição de alimentos.

A partir de 1984, com a descentralização, foi dado início ao programa de municipalização da merenda. Embora os dois sistemas - centralizado e descentralizado - permaneçam em funcionamento no programa de merenda escolar, os dados apontam a adesão crescente dos municípios, a partir de 1984, ao sistema descentralizado, evidenciando, de alguma forma, as suas vantagens, mesmo diante de obstáculos ainda persistentes como: a defasagem de recursos repassados pelo Estado face às despesas totais, a sobrecarga do município com a compra de equipamentos e instalações das cozinhas nas escolas, e o mecanismo moroso dos convênios que retarda o repasse de recursos para as prefeituras.

Os gastos totais com merenda, representavam 23% dos recursos da QESE em 1983, caindo para 17,6% em 1986; esta queda, no entanto, parece ser resultado do próprio programa de descentralização da merenda, conforme apontam os dados. A merenda centralizada que atendia, em 1983, cerca de 73% dos alunos e correspondia, em 1984, a 1,93% dos gastos totais da Secretaria, passa a atender 20% dos alunos, correspondendo a 0,89% dos gastos da Secretaria em 1986; a merenda descentralizada, que correspondia a 1,38% do total de gastos da Secretaria em 1984 (ano inicial de implantação do programa), tem esse percentual elevado para 2,27% em 1986, atendendo 80% da clientela.

A conta de material de consumo, por sua vez, corresponde aos gastos com aquisição de materiais de baixo valor e pequena duração como material escolar (caderno, lápis, borracha), material de escritório para as escolas, material para desenvolvimento de projetos pedagógicos e material de limpeza. Os gastos mais significativos referem-se ao material escolar e de consumo da escola. Com o programa de descentralização, estes, também, passaram, a partir de 1984, a serem executados diretamente pelos diretores de escolas para compra na própria localidade. Não tem ultrapassado, de 1984 para cá, o percentual de 1,0% dos gastos totais da Secretaria.

---

Os serviços de terceiros e encargos são despesas para diárias e transporte quando da realização de cursos de capacitação, contratação de serviços especializados, manutenção e pequenas reformas nas escolas. Tais despesas que alcançaram 3,81% sobre os gastos totais da Secretaria, em 1984, teriam esse percentual reduzido para 2,50% em 1986.

Ainda no item transferências aos municípios, além da merenda descentralizada, já referida, as despesas com transporte de alunos, referem-se ao repasse de recursos pela Secretaria aos municípios que participam do "Programa Transporte de Alunos". Tais recursos custeiam a contratação de empresas de ônibus para a locomoção de alunos residentes na zona rural, onde inexistente o ensino fundamental completo, até a sede do município. Em 1984, estes gastos significavam 0,5% dos gastos totais da Secretaria, tendo apresentado decréscimo até 1989, quando representaram 0,17%. Não correspondem a mais do que 20% da despesa total dos municípios com o transporte escolar.

As despesas realizadas com Recursos Próprios, quer correntes, quer de capital, entram na composição de todos os itens acima referido para a QESE e, destinam-se, ainda, às despesas com a pré-escola e ensino médio.

A análise dos gastos com a educação, segundo as fontes de recursos, até aqui apresentada, permite, então, o seguinte resumo: a parcela de recursos do Tesouro do Estado destinada à Secretaria de Educação, tem sido prioritariamente utilizada para pagamento de Pessoal; a QESE por sua vez, recursos vinculados ao ensino fundamental, tem sido destinada, em maior parcela, à rede física e merenda; e os recursos próprios, de menor montante, são os únicos de uso flexível, já que não são vinculados.

Isto significa que a política de pessoal, com recursos do Tesouro do Estado, orienta as reivindicações da categoria do magistério para o conjunto do Governo do Estado, mais do que para o orçamento da pasta. Em parte, este perfil de gasto, com recursos do Tesouro, desloca, portanto, o tratamento da questão salarial para a argumentação sobre o comportamento da arrecadação do Estado, base dos recursos.

A QESE-quota estadual do salário-educação, por sua vez, é recurso vinculado ao ensino fundamental; não há, portanto, o que se discutir, a priori, já que em São Paulo, seu uso fica ainda mais restrito a esse grau de ensino; como se apontou anteriormente, não pode ser destinada a pagamento de pessoal. No entanto, a análise do seu perfil de gasto, aponta a utilização prioritária à rede física e merenda, o que evidentemente flexibiliza a vinculação desses recursos ao ensino fundamental. Afinal, não há razão para que um prédio escolar construído com tais recursos, não venha a ser utilizado, também, para o funcionamento da pré-escola ou ensino médio desde que haja disponibilidade de espaço para tanto; da mesma forma, a merenda escolar adquirida com os mesmos recursos, não há como discriminar, na sua distribuição, alunos que não sejam do ensino fundamental.

---

---

Assim, evidencia-se um perfil de gastos segundo as fontes, fortemente apoiado em critérios políticos, onde portanto, é fundamental a forma de atuação de cada secretário, ou a racionalidade atribuída a cada item de despesa.

A tabela 27 detalha os gastos realizados com recursos da QESE-quota estadual do salário-educação nas atividades consideradas assistenciais, isto é, os relativos à merenda, à assistência médico-odontológica e aos programas de distribuição gratuita de material e livro didático e, de transporte escolar. Observe-se que praticamente não se alteram na década com relação ao gasto total da Secretaria, permanecendo em torno de 4%.

O programa de merenda escolar com um peso em torno de 80% no total dos gastos assistenciais, revela poucas possibilidades de se repensar tais gastos, uma vez que, de fato, o assistencialismo, além da merenda, significa pouco. A assistência médico-odontológica ao educando está atualmente sob responsabilidade da Secretaria da Saúde, e os gastos com os programas de transporte, de material escolar e livro didático gratuitos participam, atualmente, com 8,2% e 7,5%, respectivamente, no total de gastos da Secretaria.

Por fim, cabe ainda referência ao gasto descentralizado na educação, que afinal, deu concretude a uma das diretrizes políticas mais importantes do governo Montoro e, se constitui em traço significativo do perfil do gasto no período.

De fato, as despesas realizadas, descentralizadamente - pelas prefeituras municipais, diretamente pelas escolas ou APM-Associações de Pais e Mestres - em construções, merenda e material escolar que, representavam entre 1980 a 1982 algo como 7,0% e 8,0% do total de recursos próprios e QESE-quota estadual do salário-educação, crescem significativamente: em 1983 já representavam 22,1%, em 1984 passam para 24,6%, em 1985 para 33,5% e, em 1986 alcançam 39,2% (Souza, 1989:23).

---

## CONCLUSÕES

O presente trabalho teve por objetivo identificar o perfil de atuação da gestão 1984-86 na Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, de forma a explicitar a política educacional que, nesse período do Governo Montoro, se propôs a enfrentar a crise de qualidade da escola pública paulista.

Referenciada pela falta de êxito das sucessivas políticas educacionais quanto à melhoria do desempenho do sistema de ensino, a solução para a crise da escola pública em São Paulo, nos meados dos anos 80, impunha-se como compromisso do govêrno democrático, iniciado em 1983, inserindo-se no quadro mais geral do período político da transição democrática do conjunto do país.

Esse período da transição democrática, sem dúvida, marca-se na história recente do Brasil como um momento privilegiado na luta pela conquista dos direitos da cidadania e, com estes, na reivindicação de níveis dignos no quadro social da nação.

A este momento histórico, sócio-econômico, político e cultural, corresponde o entendimento de que na relação educação e sociedade democrática cabe à escola pública, gratuita e universal no nível básico, o papel da formação de cidadãos críticos e atuantes no exercício de seus direitos e deveres.

No contexto de restrição orçamentária, daqueles anos, decorrente da crise que já vinha desde o final da década de 70, a concepção de cunho universalista, em revisão nas políticas sociais - até porque o quadro social da nação impunha prioridade ao atendimento às populações mais vulneráveis - não pode, por pressuposto, atingir a educação básica.

A dimensão política que a sociedade democrática privilegia quanto ao papel da escola expressa-se na universalização do ensino fundamental, no seu sentido mais abrangente, qual seja, da possibilidade a todos de alcançar a escolarização básica, de forma que a escola de oito anos deixe o plano ideal da legislação para se efetivar na realidade social.

Mas, a transição para a Nova República imporia, ainda, a revisão da natureza da regulação econômica e dos mecanismos de intervenção do Estado na área social e, assim, de todos aqueles princípios que dirigiram a política social no período autoritário.

A subordinação da política social à econômica no sentido orçamentário-financeiro, característica daquele período (autoritário), contrapõe-se a concepção segundo a qual é possível a prevalência da vontade política no direcionamento do gasto público para servir aos objetivos da maior justiça social. A solidariedade entre as políticas econômica e social implica reconhecer, no entanto, que os limites impostos aos gastos sociais (e não apenas a

---



estes) pelos efeitos da crise econômica, devem ser enfrentados incorporando-se critérios de racionalidade, eficiência e moralidade na condução do gasto público.

Da mesma forma, princípios democráticos na forma de atuação seriam instrumentos combativos face às estruturas burocrático-administrativas consolidadas sob os moldes centralizadores de decisões e recursos e com programas caracterizados pela descontinuidade e duplicidade de ações. Em substituição ao relacionamento submisso que concede pouca responsabilidade nas decisões e resultados, deveria ser introduzida a autonomia de ação para garantir compatibilidade entre programas e recursos adequados à realidade, contrapondo-se à desarticulação institucional e programática.

Em São Paulo, tal entendimento expressa-se no Governo Montoro e, em particular, na política educacional dos anos 1984-86 revelando-se enquanto uma determinada forma de atuação no setor público centrada na ruptura daqueles traços mais característicos do padrão das políticas sociais e, da educação, vigente nas duas décadas anteriores. Voltada para a "recuperação" da escola pública, essa política educacional deveria resultar na melhoria da qualidade do ensino, da eficiência da máquina administrativa e do funcionamento da escola.

Tratava-se, então, de consolidar o modelo da escola formadora da cidadania direcionando o projeto educacional para uma escola de massas de boa qualidade, caminho para a reversão da imagem da escola para pobres formadora de cidadãos de segunda classe. Desse objetivo derivariam as duas grandes diretrizes que orientariam a formulação daquela política educacional: a universalização da escolaridade básica e a gestão democrática na educação.

O sentido da "recuperação" da escola pública a partir da consolidação do seu papel formador da cidadania, sendo central na formulação da política educacional seria, assim, o ponto de partida do qual deveriam decorrer as ações pedagógicas, administrativas e políticas; resulta deste encaminhamento o necessário caráter global da política educacional que impõe, portanto, ações priorizadas e articuladas na direção do modelo de escola a alcançar. A concepção e modelo de escola a partir dos quais se articula o conjunto das ações da Secretaria constituem-se, assim, na característica chave daquele perfil.

Diretamente derivados do modelo de ação do governo Montoro marcaram, fortemente o perfil da política educacional de 1984-86 o princípio político da participação e o princípio administrativo da descentralização, fundamentos da gestão democrática.

A dimensão política da problemática educacional encontraria sua expressão na prática da participação; a busca do consenso impôs-se como forma de legitimar as ações e ganhar agilidade administrativa para o projeto educacional.

A especificidade que se identifica, naquele perfil de atuação, está na apropriação do conceito político da participação traduzida pela representatividade dos grupos presentes na

---

condução da política educacional. O "estilo colegiado" no trato das questões internas da Secretaria fortaleceria o conceito de participação, exercitado através do quadro dirigente cuja composição político-partidária e corporativa expressaria a presença dos diferentes grupos: as decisões delegadas (e descentralizadas) imprimiriam o dinamismo administrativo que marcou a gestão.

Essa representatividade se manifestaria, ainda, de diferentes maneiras no cotidiano da administração: até mesmo os documentos de orientação e de síntese de discussões - seja dos programas pedagógicos Ciclo Básico, Ensino Médio, Projeto Noturno, seja do Estatuto do Magistério - a incorporaram na medida em que se constituíram em importante instrumento de interlocução entre a Secretaria e a rede estadual.

As negociações que decorrem da participação tem, naquela gestão, característica própria, ou seja, a antecipação aos conflitos. Esta forma de enfrentar as pressões, seja do legislativo, das prefeituras ou, das entidades de classe do magistério estaria apoiada na formulação prévia de critérios de forma a ganhar espaço para prevalecer os interesses da política educacional.

Então, à ausência de participação do período autoritário contrapõe-se, nesta dimensão, o envolvimento de todos os grupos presentes, comprometendo e responsabilizando-os nas várias instâncias, nas decisões quanto à tarefa da educação.

A dimensão administrativa da educação (articulada, evidentemente, à política) estaria assentada na descentralização assumida enquanto instrumento democrático que privilegia a multiplicidade de agentes decisórios, cuja representatividade implica envolvimento responsável na racionalização e eficácia da gestão.

Diferentemente da gestão centralizadora e autoritária, o reordenamento de funções que resulta da prática descentralizada explicita uma divisão de trabalho no interior da administração que (implicitamente) traduz a articulação com a sociedade (ou os grupos). Incorporando, necessariamente, a participação nos diferentes níveis de atuação, o consenso deve garantir a racionalidade e eficiência. Por essa via, resultaram, em especial, a agilização da máquina da Secretaria e a desburocratização da escola, bem como a racionalização do gasto (descentralizado) com material e construção escolar, e "municipalização" da merenda.

A centralização administrativa e financeira, presentes no perfil das políticas sociais do pós 64 até o momento da transição democrática teriam rompimento, portanto, através da prática descentralizada. Mas, em São Paulo, a fragmentação institucional que acompanhou a administração centralizada não seria superada. De fato, a reforma administrativa proposta para a Secretaria não encontrou a oportunidade política para sua implantação, limitada pela resistência de grupos de pressão presentes na condução da política educacional.

---

A continuidade à programações de outras gestões, respaldadas pelos educadores, também, marcou aquela política educacional. Significaria respeito ao trabalho da máquina burocrático-administrativa da Secretaria e, dos educadores da rede estadual garantindo credibilidade ao Projeto e, permitindo desencadear ações (legitimadas) que avançariam além daquele período de governo. A política educacional de 1984-86, da mesma forma que daria continuidade à programação anterior, não se proporia à metas de curto prazo. Este sentido de continuidade afirmaria o caráter necessariamente de maior prazo dos projetos da educação contrapondo-se à medidas conjunturais (no sentido de serem adaptadas a curtas gestões) e de efeito político, que mais agravam a crise da educação. A esta característica associa-se a visão de que a formação do cidadão, a que a escola se propõe, não tem o mesmo prazo de uma gestão administrativa. Daí, porque, programas descontínuos imobilizam o patamar das taxas de desempenho escolar e impedem a melhoria da eficiência do sistema educacional, no seu conjunto.

Estas foram as características que conformaram o perfil de atuação da política educacional de 1984-86.

Sem o propósito da sua avaliação, propriamente dita, a explicitação dessa política, para identificar aquelas características foi revelando, ao mesmo tempo, os principais aspectos que expressam a compatibilidade dos resultados alcançados face o objetivo, as diretrizes e a estratégia de ação propostos; ou seja, aspectos que expressam avanços e limitações daquela política educacional e, assim, daquela forma de atuação.

Nas construções escolares as medidas tomadas resultaram em avanço na ampliação da capacidade construtiva, na racionalidade quanto à ocupação da rede escolar e, na direção prioritária das obras; por outro lado, o pretendido saneamento da CONESP- Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo não se efetivou conforme pretendido pela Proposta Montoro, seja porque foi incluído no mesmo processo de reforma administrativa de toda a Secretaria, o que afinal, não se realizou, seja pelas limitações de ordem política que aquela gestão não conseguiu superar dentro do órgão.

As construções escolares foram orientadas, conforme se apontou, pela prioridade de atendimento ao ensino fundamental - que a própria fonte de recursos (QESE) impõe - favorecendo, secundariamente, a ampliação do ensino médio, pré-escola ou, educação especial. O resultado mais aparente, da ampliação da rede em 5.578 salas e 585.690 vagas entre 1984 e 1986 (87% do total construído no Governo Montoro), expressa a sua articulação com o conjunto de medidas orientadas para a universalização do ensino e gestão democrática da educação. Esta ampliação da rede estadual seja para atender o crescimento da população em idade escolar, seja para oferecer escolaridade a toda a população, encerrou o sentido da universalização do ensino assentando-se em três pontos importantes:

---

na expansão da rede física principal, urbana, na direção das áreas de maior escassez de vagas nas escolas públicas, sobretudo as periferias urbanas das grandes cidades do interior e da região metropolitana; na proporção crescente que a ampliação de vagas nos prédios escolares já existentes vai assumindo, ano a ano ( em relação às obras novas), até chegar perto de 51% em 1986 e, ainda, pelo aumento do número de vagas, consequente das obras mas, também, das medidas de racionalidade quanto ao uso e ocupação das escolas, reduzindo o número daquelas funcionando em menos de três turnos. Estas que, em 1983 representavam 27,5% do total, em 1986, reduzem-se para 22,7%.

Duas medidas foram importantes para agilizar o ritmo da capacidade construtiva: a simplificação das plantas e padrões construtivos tradicionais, da qual derivou a proposta dos "embriões" e, a prática da descentralização das obras para as prefeituras municipais. Foram descentralizadas tanto as obras novas quanto reformas para manutenção de médio porte nas escolas o que representaria, naquele momento, os primeiros passos na direção da municipalização do ensino, em especial, do interior do Estado de São Paulo, onde as obras descentralizadas atingiram quase 74% das salas construídas entre 1984 e 1986 e, 94% nesse último ano. Na área metropolitana, a política descentralizada das construções escolares não conseguiu avançar como no interior, prevalecendo os interesses político-partidários presentes na CONESP- Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo a favor da centralização; aqui, apenas 9 % das salas de aula contruídas no mesmo período, o foram descentralizadamente.

Mesmo com tais limites na área metropolitana, as pressões políticas sobre a localização das construções escolares foram enfrentadas através da característica da gestão de antecipar-se aos conflitos; como se apontou, com base no critério de localização da demanda escolar, o Plano de Obras adiantava os locais prioritários para as novas construções bem como as unidades escolares que deveriam sofrer reformas e ampliações o que permitiu seu uso enquanto instrumento de negociação com prefeitos e deputados, principais focos daquelas pressões, ajustando os pedidos políticos ao planejado pela Secretaria de Educação.

Quanto aos programas pedagógicos, no seu conjunto, ao contrário das construções, os resultados do ponto de vista quantitativo foram mais modestos, sobretudo se observados pela persistência das taxas de desempenho escolar. No entanto, o avanço mais significativo se deu na concepção dos mesmos: a formulação dos programas, bem como, as medidas deles decorrentes - capacitação docente, recomposição dos recursos humanos nas escolas, desburocratização de procedimentos administrativos - explicitaram o significado da visão de conjunto das tarefas da educação, ou seja, a necessária articulação das medidas em direção às duas diretrizes mais amplas do projeto educacional.

---

O desenho da escola formadora da cidadania pressupunha uma revisão curricular que daria a substância ao modelo mas, também, uma mudança no papel do professor, agora, agente crítico no processo ensino-aprendizagem, o que seria equacionado pelo amplo programa de capacitação implantado; pressupunha, também, a conquista do trabalho coletivo dentro da escola, como forma de superar a compartimentação dos currículos e, ainda, a conquista de melhores condições de trabalho e de funcionamento da escola, tornando o ambiente escolar estimulador e facilitador da interação social, aspectos que se assentariam no incentivo à participação e, pelas medidas de racionalidade administrativa e pela descentralização.

Aspecto importante a ser comentado, no entanto, resulta do próprio ponto de partida da construção da política educacional, ou seja, o modelo da escola formadora da cidadania a ser consolidado em São Paulo.

Ainda que houvesse consenso nacional em torno desse modelo, enquanto escola democrática, proposta pela década de 80, o mesmo não estava explicitado em termos de seu conteúdo. Lembre-se que a ênfase na função social e política da escola na formação do cidadão, derivava das contribuições críticas à política educacional dos anos 70 que haviam tentado a funcionalidade do sistema educacional ao desenvolvimento econômico do país mas, também, dos avanços teóricos que vieram sendo produzidos nesse sentido. Assim, significava que a este modelo de escola deveria corresponder um conteúdo curricular específico que não foi produzido nem a partir dos caminhos oficiais que a legislação traduz, nem como contribuição não oficial, vinda dos educadores em geral.

A legislação (de 1982) ao tornar opcional o caráter profissionalizante do ensino médio, reconheceu, por essa via o insucesso da reforma de ensino da década de 70. No entanto, permaneceram disponíveis os mesmos guias curriculares vigentes, que deveriam ser reorganizados segundo a carga horária exigida em função da opção da escola pelo ensino propedêutico ou profissionalizante.

Portanto, o modelo da escola formadora da cidadania era, em realidade, um enunciado que, ao ser assumido como determinante no projeto educacional para a "recuperação" da escola pública paulista, deveria ter seu conteúdo definido. E, de fato, foi este o sentido da reorganização do ensino que se processa a partir da revisão curricular que, no entanto, não daria conta de desenhar, de formatar o modelo de escola; houve um esvaziamento progressivo no processo que pouco avançou naqueles dois anos. A intervenção se consolidaria no programa Ciclo Básico mas, não chegaria a propôr e implantar uma nova grade curricular para as demais séries no prazo daqueles dois anos, ajustada à concepção da escola.

A máquina burocrática da Secretaria da Educação consolidada para atender a gestão centralizadora que marcou o longo período anterior de vinte anos de práticas autoritárias,

---

habituada a procedimentos hierarquizados e submissos não conseguiu responder de forma mais ágil, em que pese todo o exercício de participação que caracterizou esse processo de revisão curricular. Não avançando esta revisão curricular, as medidas tomadas foram se canalizando mais e mais para as dimensões administrativa e política da problemática educacional.

Em 1984 a rede escolar estadual atendia pouco mais de 4,5 milhões de alunos dos quais 86,4% no ensino fundamental, 11,4% no ensino médio, 1,8% na pré-escola e, 0,4% na educação especial; em 1986, o contingente de alunos cresceu para mais de 4,7 milhões (ou 5,6%) mantendo-se, praticamente, inalterados esses percentuais. Ou seja, a Secretaria de Educação continuou a concentrar o atendimento escolar no ensino fundamental, de obrigação constitucional. E, em que pese todo o esforço da política educacional no sentido da universalização do ensino fundamental há, de maneira geral, persistência dos baixos índices de desempenho escolar, equivalentes a perdas de 30% nesse nível de ensino e, outros 39% no ensino médio em 1986. No ensino fundamental, o impacto favorável nesses índices apareceria, de imediato, já em 1984, com a desseriação nos dois anos iniciais da escolaridade, consequente da implantação do Programa Ciclo Básico; a reprovação contida no Ciclo Básico, no entanto, reapareceria a partir da 3ª série onde não houve intervenção específica.

O Programa Ciclo Básico, o qual já vinha em discussão desde a gestão anterior, encontrou consenso entre os educadores para ser implantado em todas as escolas da rede estadual, urbanas e rurais, exemplificando a política de caráter universal e, o respeito ao corpo técnico burocrático pela continuidade de um programa que tivera início na gestão anterior evitando, inclusive, por essa via, os "modismos" na educação. Houve, de fato, articulação do Ciclo Básico às demais medidas extensivas a toda a rede, além, daquelas específicas a esse programa, entre as quais a capacitação docente que representou importante apóio para divulgar seus fundamentos e inovações propostas quanto ao método de ensino. Conforme se apontou, o Ciclo Básico iniciou a reforma pedagógica no ensino fundamental através da melhoria no atendimento às duas primeiras séries; buscando o maior aproveitamento escolar no processo de alfabetização reduziria os índices de evasão e repetência agilizando, em consequência, o fluxo dos alunos em direção às séries seguintes. Do ponto de vista mais geral do sistema significaria aumentar a capacidade de atendimento da rede com maior eficiência no gasto público com educação. Ao longo do tempo, quando terminou o governo Montoro, embora o Ciclo Básico não tenha sido desativado, foi perdendo a efetividade pelo que demonstram as taxas de aproveitamento escolar, cedendo espaço para a implantação de novas políticas educacionais. Em 1990, a 2ª série do ensino fundamental estava retraindo 28,6% dos alunos de toda a rede estadual; no seu conjunto, esse nível de ensino, no mesmo ano de 1990 reteve 16,2% dos alunos.

---

No caso da pré-escola prevaleceu, sem dúvida, a dimensão administrativa da política educacional: a expansão das matrículas foi favorecida, de fato, pelo incentivo à municipalização desse nível de ensino: a rede estadual cresceu 5,2% entre 1984/86 enquanto a municipal 23,8% e a particular 8,6%. O projeto "Antecipação da Escolaridade" ainda que guardasse coerência teórica com os fundamentos do Ciclo Básico, em particular, escapou ao caráter universal dos programas de 1984-86 ficando, apenas, como referência de projeto experimental, de alcance reduzido, portanto.

No ensino médio, mais uma vez ressalta a dimensão administrativa da política educacional. Uma vez enfatizados os componentes da educação geral na revisão curricular que, afinal, apenas se inicia, todas as demais medidas relacionam-se à preocupação com a racionalidade da rede, ou seja, a própria expansão das matrículas se acomoda dentro da rede existente; e, mesmo, quanto ao ensino técnico, as medidas tomadas caracterizaram-se pela manutenção dos recursos existentes. Assim se explica o crescimento de 9,2% nas matrículas do conjunto do ensino médio entre 1984 - 86.

As matrículas no ensino médio noturno cresceram 11,5% entre 1984 e 1986 enquanto no diurno chegaram a decrescer em 6,3% refletindo as medidas de prioridade ao ensino fundamental combinadas à racionalidade na ocupação da rede física, o que significou ampliar a oferta de vagas no ensino médio onde havia ociosidade da rede, ou seja, no noturno. Em termos do perfil de atuação, a questão da melhoria da qualidade do ensino no período noturno não se consolidou enquanto solução por ter sido encaminhada como experimental. Em que pese a referência do "Projeto Noturno" à revisão curricular, à continuidade do mesmo que se iniciara na gestão anterior e demais medidas voltadas ao funcionamento adequado da escola nesse turno, dado o caráter opcional de adesão ao Projeto, predominaram os interesses mais amplos da categoria do magistério desmobilizando algumas medidas (como por exemplo, o calendário alternativo) e, conquistando, enquanto direito incorporado ao Estatuto do Magistério, aquela de repercussão mais direta sobre o salário ( gratificação pelo trabalho noturno equivalente a 10% do valor da aula).

Por sua vez, as medidas relativas aos recursos humanos, da ótica dos procedimentos quanto a afastamentos, nomeações e concursos, foram consideradas componente importante do projeto educacional, em especial, para a recomposição dos quadros nas escolas; as medidas tomadas deixam transparecer dois aspectos que reafirmam as características da forma de atuação do período e os avanços conseguidos. O primeiro, também referido no caso das construções escolares é a antecipação aos conflitos e pressões através da formulação prévia dos critérios para orientar as negociações face os interesses da política educacional. Aqui, estas negociações com os prefeitos e deputados se deram a partir do mapeamento das escolas com falta de pessoal de modo a sensibilizá-los quanto à solicitações de consequências graves

no funcionamento das mesmas escolas que se pretendia "recuperar". O segundo é a preocupação com a qualidade do ensino público que se explicitaria, através de ações aparentemente administrativas, como nos concursos de 1986 que reforçaram as exigências quanto a qualificação dos aprovados, com a introdução das bancas examinadoras e prova dissertativa. De outro lado, a prometida regionalização ou descentralização dos concursos, pouco avançou (efetivando-se apenas, no caso dos escriturários) limitada tanto pelo curto período daquela gestão quanto da própria política de recursos humanos que só propôs concurso de ingresso para professores, já no final da administração, em 1986 quando havia cumprido os compromissos herdados da gestão anterior. De todo modo, esta descentralização só seria alcançada se equacionada dentro da perspectiva mais ampla representada pela reforma administrativa da Secretaria.

O aspecto quantitativo, mais visível, como resultado das medidas relativas aos recursos humanos foi a redução no quadro de funcionários. Lembre-se que em 1984, a Secretaria da Educação de São Paulo contava com 260 mil funcionários, dos quais pouco mais de 150 mil eram professores; em 1986, o quadro de pessoal havia se reduzido para perto de 240 mil funcionários, dos quais quase 180 mil eram docentes. Esta redução no quadro de pessoal, entre 1984 e 1986, correspondeu, em realidade, ao ajuste decorrente das prioridades da política educacional que combinou as exigências da qualificação docente (através dos concursos e, prioridade na contratação de professor III, de nível superior), com a necessária ampliação de funcionários diretamente envolvidos no trabalho dentro da escola, como diretor, assistente de direção, secretário de escola, escriturário e inspetor de alunos.

A capacitação docente pautou-se pela orientação de estender a todos os professores da rede estadual a oportunidade de tomar contato com a produção teórica mais recente que, oferecida de forma contínua e sistemática, poderia influenciar na melhoria da atuação dos professores ou, em outras palavras, os programas de capacitação procurariam responder à solicitação na mudança do papel do professor que a concepção do modelo de escola a consolidar se propunha, visando o melhor desempenho do aluno.

O programa de capacitação e atualização dos docentes e especialistas da educação, desenvolvido entre 1984-86, marcou-se por duas características: a descentralização a nível das Divisões Regionais de Ensino - DREs evitando os excessivos deslocamentos de professores do interior para a capital e, mesmo, das salas de aula favorecendo, com isso, a maior participação; e, a abordagem conceitual centrada na universalização do ensino e, portanto, no papel do professor na busca da incorporação da clientela da rede pública socioeconômica e culturalmente mais desfavorecida. A diversidade de cursos e formas de oferecê-los favoreceu a mobilização de grande contingente aos cursos face a face promovidos pela própria Secretaria de Educação e, também, pelas três universidades

---



paulistas, somando o Projeto IPE com a utilização do rádio, televisão e material escrito de apóio, este endereçado ao Programa Ciclo Básico.

Ainda que os dados não tenham permitido verificar o número de professores da rede estadual que foram envolvidos nesses cursos, pode-se dizer que em toda a década, apenas entre 1984-86 a Secretaria pôs em prática um programa de capacitação articulado a uma proposta pedagógica e com a abrangência que a dimensão da rede estadual exige.

A outra face da valorização docente, no entanto, teria ganhos para a categoria do magistério, porém, discutíveis face o projeto educacional de recuperação da qualidade da escola. A iniciativa da Secretaria de Educação propondo a participação de todo o magistério para a elaboração do novo Estatuto, também, já vinha da gestão anterior e teria sua continuidade fortalecida pelo entendimento da necessária adequação da carreira docente às responsabilidades que a escola de qualidade exige. Os resultados representariam, no entanto, fortes concessões ao corporativismo da categoria do magistério; a redução da jornada de trabalho em sala de aula, para lembrar apenas um dos ganhos dos professores incorporados ao novo Estatuto, como se apontou, trouxe prejuízos evidentes ao funcionamento da escola e, ao principal projeto pedagógico daquele período, o Ciclo Básico.

Outro ponto de avanço daquela política refere-se às medidas tomadas quanto ao funcionamento da escola; essas, objetivaram garantir a assistência ao aluno durante o dia letivo (merenda, assistência medico-odontológica, material escolar) e, apóio operacional ao diretor e à escola para facilitar e fluir a administração (provimento de cargos dentro dos módulos de pessoal fixados, suprimento de material e incentivo à participação das APMs e Conselhos de Escola).

Como se viu, a municipalização da merenda, a descentralização da aquisição do material escolar e de consumo pela direção da escola e, o provimento de pessoal para as escolas foram os pontos de avanço mais significativos nesse conjunto de medidas. Ao lado das construções escolares, a municipalização da merenda revelaria, uma vez mais, a eficácia da prática descentralizada que, administrativamente, significaria a possibilidade de procedimentos mais ágeis e desburocratizados e redução de custos. O fato de 95% dos municípios paulistas terem aderido ao programa até 1986, por si só, atesta essa adequação. Ao nível da escola, o enfoque pela descentralização levaria, na continuidade a uma maior autonomia da unidade escolar em relação aos órgãos intermediários da Secretaria (DREs e DEs) e, maior capacidade de reivindicação junto aos órgãos centrais; era este o caminho proposto de gestão democrática centrada na participação e na descentralização administrativa e de recursos.

---

Dentro da escola, seria incentivado a se reproduzir o mesmo "modelo" adotado na administração central, ou seja, o estilo colegiado de gestão: o diretor deveria buscar a participação de todos os envolvidos no cotidiano da escola, incluindo APMs, Conselhos de Escola, Grêmios Estudantis. No entanto, apesar de todo o incentivo (legal ou oficial) à participação, a atuação dos Conselhos permanece pouco dinâmica e as próprias APMs são, em grande parte, manipuladas pelo diretor não se constituindo, propriamente, em parceiros co-responsáveis nas decisões. Significa que os avanços, nesse sentido, foram apenas momentâneos, não se fortaleceram no tempo, quando, também, a política educacional passaria a ter novas referências de gestão.

Quanto à questão dos subsídios ao setor privado da educação seu redirecionamento pretendeu ter como referência o direito do aluno ao ensino fundamental considerando, então, a escola particular como parceira no esforço da universalização do ensino. Também, aqui, prevaleceu a dimensão administrativa da política educacional avançando em dois pontos: a desmistificação dessa parceria, já que a escola particular, não está presente onde a rede pública tem atendimento deficiente e, em decorrência, redução do programa de bolsas com a possibilidade de remanejar os recursos correspondentes para a ampliação das vagas dentro da própria rede estadual. Neste programa reapareceria a característica da antecipação aos conflitos como forma de negociação, através da formulação dos critérios para aquisição das vagas na rede particular de ensino, onde e quando a rede pública não tivesse condições de atender e, naquelas escolas particulares que apresentassem lisura na aplicação dos recursos. A morosidade da máquina burocrática no cumprimento de prazos planejados para a aquisição das vagas, o baixo poder de fiscalização do programa sob a responsabilidade dos supervisores de ensino da rede estadual constituíram-se nas limitações de ordem interna para o avanço dos resultados, aos quais se somariam os problemas decorrentes do questionamento quanto ao valor da bolsa de estudos, fixado pelo governo federal. No entanto, este programa teve continuidade nas gestões subsequentes, acentuando-se o decréscimo no número de bolsistas conseguido entre 1984 e 1986 até torná-lo residual face àquele encontrado em 1984.

Por fim da ótica dos gastos efetuados naqueles dois anos, a racionalidade face o projeto revelou-se a partir de algumas questões importantes na forma de atuação.

A escassez de recursos dos anos iniciais da década de 80 provocou queda nos gastos estaduais com educação: sobre o total da administração direta, as despesas da Secretaria de Educação caíram de 15,3% em 1984, para 13,8% em 1986. Ainda assim, não há, propriamente, uma alteração na composição dos gastos, quando observada pelos seus grandes itens. Ou seja, a escola pública paulista tem algo como 80% dos seus gastos amarrados a salários, o que significa que os 20% restantes estão distribuídos entre a rede

---

---

física, merenda, material permanente e de consumo e outros gastos da rotina administrativa e programas pedagógicos, assistenciais, de capacitação de pessoal, etc.

Com pequena margem de alteração na composição do gasto, a racionalidade na sua realização (em função do caráter global do projeto educacional) assentou-se no redirecionamento do mesmo dentro dos grandes itens. Assim, os gastos com pessoal refletem, logo no início do governo Montoro, a política de recuperação salarial (que absorveria 85% do gasto da Secretaria em 1983) para, em seguida, incorporar o impacto das conquistas do novo Estatuto do Magistério e, ainda, o ajuste e recomposição de pessoal para atender a expansão da rede física e de atendimento escolar, e, ainda assim, em 1986 os gastos com pessoal teriam seu peso relativo diminuído para 78% do total.

A significativa expansão da rede física, naqueles dois anos, por sua vez, provocaria uma alteração no seu peso relativo dentro do conjunto das despesas da Secretaria: de 4,9% em 1983, o gasto com a rede física atingiu 7,9% em 1986, sendo que em 1985 esse percentual foi de 8,8%, o maior dos anos de governo Montoro. Aqui, altera-se a direção do gasto seja pela descentralização às prefeituras, seja pela orientação a favor das obras de ampliação mais do que obras novas.

Mas, além das construções o gasto descentralizado, como se viu, se estenderia, também, à merenda e ao material escolar o que representaria, no conjunto da forma descentralizada de gasto, uma elevação de 22% do gasto total realizado com recursos da QUESE - quota estadual do salário-educação e recursos próprios, em 1984, para 39% em 1986.

Pelo exposto, é importante reforçar, então, que os avanços registrados em dois anos não foram suficientes à superação do quadro de crise da escola pública que a política educacional dos anos 84-86 se propôs a enfrentar; ou, por outras palavras, tais avanços encontram sério limite na descontinuidade que tem caracterizado as políticas públicas, de maneira geral, e as educacionais, em particular. Estas, vem se sucedendo em estreita correspondência com gestões administrativas na educação que sequer se mantêm por um período de governo; as substituições rápidas dessas políticas ou, na maior parte das vezes, as medidas que vão se sobrepondo em decorrência das decisões de curto prazo, além de onerosas tem contribuído para aprofundar os problemas que atestam a deterioração da qualidade da escola pública. O necessário caráter de maior prazo das tarefas da educação significa reconhecer a importância da sua estabilidade, no tempo, de forma a se obter resultados que possam ser avaliados e ajustados..

A política educacional dos dois anos do governo Montoro, analisados neste trabalho, efetivou-se, assim, sob um perfil de atuação cujos resultados representaram, em realidade, o início do processo - de longo prazo - da melhoria da qualidade da escola pública.

---

---

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, L.M.C. Evasão e Repetência nas 5<sup>as</sup> séries do 1º grau. FCC - Cadernos de Pesquisa, São Paulo (56): 106-110, fev. 1986.
- ALVES, M.L. O Papel Equalizador do Regime de Colaboração Estado-Município na Política de Alfabetização. UNICAMP-Faculdade de Educação. Dissertação de Mestrado, 1990.
- ALVES, M.L. e MARTINS, A. A Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo. mimeo. 1990.
- AMBROSETTI, N. B. Ciclo Básico: Uma Proposta vista pelas Professoras. FCC- Cadernos de Pesquisa, nov/1990, nº 75:57 a 69.
- ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. A Constituição do Brasil. Bloch Editores SA, Rio de Janeiro, 1988.
- AZANHA, J. M. P. Educação: alguns escritos. Atualidades Pedagógicas, v. 135, Ed. Nacional, São Paulo, 1987.
- BANCO MUNDIAL. Projeto Inovações no Ensino Básico. Staff Apraisal Report SE/SP, Relatório de Avaliação, fev,1989.
- BEISEIGEL, C.R. A Reforma e a Qualidade do Ensino. São Paulo, 1974
- BOUDON, R. Efeitos Perversos e Ordem Social. Rio de Janeiro, Zahar Ed. 1979.
- BRAGA, C.A.P. O Programa de Bolsas do Salário Educação: Notas para Discussão. São Paulo, 1985, mimeo.
- BRANDÃO, Z. O Ensino de 2º Grau e a Profissionalização. in Garcia, W. E. (org). Educação Brasileira Contemporânea: Organização e Funcionamento. São Paulo, MacGraw-Hill, 3ª ed, 1978:106 - 125.
- BRANDÃO, Z. A Formação dos Professores e a Questão da Educação das Crianças das Camadas Populares. in FCC - Cadernos de Pesquisa, São Paulo, (40): 54-57, fev.82.
- BRANDÃO, Z. e outros. Evasão e Repetência no Brasil: a escola em questão. Rio de Janeiro, Achiamé, 1983.
- CAMARGO, J.M. Brasil: Ajuste Estrutural e Distribuição da Renda. Rio de Janeiro, PUC, set/1986. Texto para discussão, n.º 136.
- CAMARGO, J.M. e GIAMBIAGI, F. (org). IERJ. Distribuição de Renda no Brasil. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1991.
-

- 
- CARDOSO, F.H. e FALETTO, E. Dependência e Desenvolvimento na América Latina. 7ª ed. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1984.
- CASTRO, L.F. M. de. Fundamentos do Salário Educação. F.G.V. Forum Educacional. Rio de Janeiro, vol. 7, nº 4, out/dez 1983.
- COPAG. Subsídios para Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego. in Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 26, fev, 1985: 12.
- DRAIBE, S.M. Notas (Des)animadas sobre a Política Social da Nova República. mimeo. 1986.
- DRAIBE, S.M. O Padrão Brasileiro de Proteção Social: desafios à democratização. Revista Análise Conjuntural, Curitiba, 8 (2), 13/2/86.
- DRAIBE, S.M. Por uma Nova Política Social - questões de prioridades, gestão e administração de programas sociais básicos. FSEADE, São Paulo em Perspectiva, 3 (1/2):7-12, jan/jun 1989.
- ECHEVARRIA, J.M. Funções da Educação no Desenvolvimento. in Pereira, L (org). Desenvolvimento, Trabalho e Educação. Cap 1: 17 a 29. Zahar Ed. Rio de Janeiro, 1967.
- FERNANDES, F. Ciência e Sociedade na Evolução Social do Brasil in A Sociologia no Brasil. Cap 1:15 a 24. Ed. Vozes. Petrópolis. Rio de Janeiro, 1977.
- FERRETI, C.J. (e outros). Escola Pública em Tempo Integral: O PROFIC na Rede Estadual de São Paulo. FCC. Cadernos de Pesquisa, nº 76, São Paulo, fev/1991.
- FLETCHER, P.R. e RIBEIRO, S.C. O Ensino de Primeiro Grau no Brasil de Hoje. (mimeo). Brasília, fev/87.
- FLEURY, M.T.L. e MATTOS, M.I.L. Sistemas Educacionais Comparados. in USP. Estudos Avançados 12(5), 1991:69 a 89.
- FORUM DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO DO BRASIL. Por uma Política Nacional de Educação: Contribuições ao I PND-NR.(mimeo). Brasília, 19/11/84.
- FORUM EXTRAORDINÁRIO DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO DO BRASIL. Brasília, 18/11/84.
- FORUM DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO DO BRASIL. Memória: 1983-85. São Luiz, janeiro/1986.
- FREITAG, B. Escola, Estado e Sociedade. São Paulo, EDART, 1977.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (FIBGE). Anuário Estatístico do Brasil. Rio de Janeiro, 1991.
-

- 
- FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (FUNDAP).  
Proposta de Reforma Administrativa - Organizacional da Secretaria da Educação. São Paulo, novembro, 1984.
- FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (FUNDAP).  
Programa de Educação para o Estado de São Paulo (1990-2000). documento de trabalho, 1989.
- FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (FUNDAP).  
Programa de Municipalização do Ensino: Considerações sobre o transporte escolar. documento de reunião de trabalho. mimeo, jan/90.
- FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (FUNDAP).  
Programa de Educação para o Estado de São Paulo (1990-2000). São Paulo. documento para discussão interna. out/91.
- FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FDE). Recursos Físicos Educacionais: Situação Atual, Municipalização e Estimativa de Investimentos Necessários para sua Adequação. São Paulo, outubro/1989.
- FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FDE). Integração Escola-Comunidade - APM: Uma Proposta para dinamização, vol. 2, 1990.
- FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FDE). Analfabetismo, o Grande Não. São Paulo, 1990.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (FSEADE). Dados e Considerações sobre o Desempenho do Setor Público Paulista na Execução de algumas Políticas Setoriais. Vol.I, Educação, agosto/88.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (FSEADE). Um Estudo da Situação Educacional no Estado de São Paulo. Análise Comparativa das Características do Atendimento Educacional na Grande São Paulo segundo Regiões Homogêneas. 1988.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (FSEADE). Regiões Homogêneas. Um Estudo da Situação Educacional no Interior. São Paulo, 1988.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (FSEADE). Regiões Homogêneas. Um Estudo da Situação Educacional de São Paulo (Rel. Final), 1989.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (FSEADE). A Educação em São Paulo. Uma análise regional. Coleção Realidade Paulista. São Paulo, dez/89.
-

- 
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (FSEADE). Pesquisa de Condições de Vida na Região Metropolitana de São Paulo. Crianças e Adolescentes. São Paulo, 1993.
- GATTI, B. A. e outros. A Reprovação na 1ª série do 1º Grau: Um Estudo de Caso. FCC, Cadernos de Pesquisa, (38):3-13, São Paulo, Agosto, 1981.
- GERMANO, J.W. Estado Militar e Educação no Brasil:1964-1985 - Um Estudo sobre a Política Educacional. UNICAMP, Faculdade de Educação, 1990.
- GOUVEIA, A. J. Democratização do Ensino: Tendências na Composição da Clientela. FCC, Cadernos de Pesquisa, (27):61 a 68, São Paulo, 1978.
- GOUVEIA, A. J. Origem Social, Escolaridade e Ocupação. FCC, Cadernos de Pesquisa, (32):3-30, São Paulo, fev, 1980.
- GRANZIERA, R.G. Construção, Reparos e Reformas. documento de trabalho. mimeo. 1987.
- HAGUETTE, A. Da Municipalização à Ação Federativa Coordenada. Em Aberto, Brasília, ano 8, nº 44, out/dez 1989: 23 a 30.
- JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO. 03/11/1991:18.
- JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO. 13/09/1987:26.
- LEITE, S.A.S. O Fracasso Escolar no Ensino de 1º Grau. in MEC-Secretaria da Educação Superior. Educação Superior e Educação Básica. (coletânea de textos). Programa de Integração da Universidade com o Ensino de 1º Grau. Brasília, 1988.
- MACHADO, L. Z. Estado, Escola e Ideologia. Ed. Brasiliense. São Paulo, 1983.
- MATTOSO, J.E.L. O Mercado de Trabalho no Ano do Cruzado. UNICAMP - Centro de Estudos de Conjuntura, 1986.
- MELLO e SOUZA, A. de. Transferências Educacionais: Salário Educação e Fundos de Participação. SEPS/MEC, mimeo, s.d.
- MELLO e SOUZA, A. de. Financiamento da Educação e Acesso à Escola no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979.
- MELLO, G. N. (coord.). Educação e Transição Democrática. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, nº16. Cortez, Autores Associados, São Paulo, 1985.
- MERTON, R. A Ambivalência Sociológica. Rio de Janeiro, Zahar Ed. 1979.
- MIGNOT, A. C.V. CIEP - Centro Integrado de Educação Pública. Alternativa para a Qualidade do Ensino ou Nova Investida do Populismo na Educação? in Em Aberto, Brasília, ano 8, nº 44, out/dez 1989: 45 a 63.
-

- 
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (MEC). III PSECD-Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto- 1980/85. Brasília, 1980.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (MEC). Modificações no Salário Educação: O Novo Decreto, mimeo, Brasília, 1983.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (MEC). Prómunicípio: Sistemática sobre a Aplicação dos Recursos do Salário Educação, Cota-Parte Federal (Decreto nº 88374/83). Mimeo. Brasília, 1983.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (MEC). Secretaria de 1º e 2º Graus. Diretrizes Político-Pedagógicas para a Fundação Educar. Relatório Final. Comissão de Elaboração de Diretrizes Político-Pedagógicas para a Fundação Educar. Brasília, Janeiro, 1986.
- MINISTERIO DO TRABALHO/INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL- UFRJ. O Mercado de Trabalho Brasileiro: Estrutura e Conjuntura. cap. 5:128, abril, 1986.
- MONTORO, A. F. O Direito de Participar no Desenvolvimento. Separata da Revista - PUC/SP. vol. XXXVI, jan-jun/1969, Fascs. 69-70: 3 a 22.
- MONTORO, A. F. Democracia Participativa - Seus Fundamentos e Instrumentos. Senado Federal, Centro Gráfico. Brasília, 1972.
- MONTORO, A.F. A Luta pelas Eleições Diretas. Ed. Brasiliense. São Paulo, 1978.
- MONTORO, A. F. Alternativa Comunitária, Um Caminho para o Brasil. Ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1982.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS/UNICAMP. NEPP/UNICAMP. A Educação nos anos 80. Diagnóstico Preliminar. mimeo, maio, 1990.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. NEPP/UNICAMP/SRL PROJETOS. A Urbanização no Limiar do Século XXI e o Planejamento do Transporte Metropolitano. São Paulo, maio, 1990, mimeo.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. NEPP/UNICAMP. 1991
- NUNES, M.T. Ensino Secundário e Sociedade Brasileira. Instituto Superior de Estudos Brasileiros. Rio de Janeiro, 1962.
- OFFE, C. Contradictions of the welfare State. The Mit Press. Cambridge, Massachusetts, 1984.
- OFFE, C. e LENHARDT, G. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Tempo Bras. 1984.
-



- OFFE, C. Sistema Educacional, Sistema Ocupacional e Política de Educação: contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. *Revista Educação e Sociedade*, São Paulo (35):9-59, abril 1990.
- PAIVA, V. Produção e Qualificação para o Trabalho. in FRANCO e ZIBAS (org). *Final do Século: Desafios da Educação na América Latina*. Cap 5:95 a 122. Cortez Ed. São Paulo, 1990.
- PALMA FILHO, J.C. A Reforma Curricular da Secretaria de Educação de São Paulo para o Ensino de 1º grau (1983-1987): Uma Avaliação Crítica. Dissertação de Mestrado. PUC, São Paulo, 1989.
- PARO, V. H. (e outros). *Escola de Tempo Integral: Desafio para o Ensino Público*. São Paulo. Cortez, Autores Associados, 1988.
- PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO.(PMDB). *Proposta Montoro*. São Paulo, 1982.
- PEDROSO, L.A. Democracia, Política e Administração Educacional. A Proposta Montoro (1978-1984). UNICAMP/ Fac de Educação. Dissertação de Mestrado, 1991.
- PREALC/OIT. *Deuda Social. O qué es, cuánto es, cómo se paga?* Chile, 1988.
- RIBEIRO, V.M.B. A Questão da Qualidade do Ensino nos Planos Oficiais de Desenvolvimento da Educação: 1955-1980. in *Em Aberto*, Brasília, ano 8, nº 44, out/dez, 1989: 35-44.
- RIBEIRO, S.C. A Pedagogia da Repetência. *USP.Estudos Avançados* 12 (5),1991:7 a 22.
- ROCHA, A.D. DA. Contribuição das Revisões de Pesquisas Internacionais ao Tema Evasão e Repetência no 1º Grau. FCC, *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo (45): 57-65, maio, 1983.
- ROMANELLI, O. de O. *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. Ed. Vozes. Petrópolis, 10ª ed. 1988.
- ROSANVALLON, P. *La Crise de L'Etat Providence*. Paris. Éditions du Seuil, 1984.
- SALGADO, M.U.C. Educação e Transição Democrática Política para o Ensino de 2º Grau.in *Educação e Transição Democrática* (Mello,coord):113 a 134. São Paulo.Cortez Ed.1985.
- SALM, C. e outros. A Questão da Aquisição de Vagas. F.SEADE. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, 1(3): 61-62 set/dez/1985.
- SALM, C. e FOGAÇA, A. Modernização Industrial e A Questão dos Recursos Humanos. UNICAMP/IE. *Revista Economia e Sociedade* nº 1, Campinas, agosto, 1992.
-

- 
- SALM, C. Dois Textos sobre Educação e Transformações tecnológicas. UFRJ/IEI. Textos para Discussão nº 280, Rio de Janeiro, agosto, 1992.
- SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 444 de 27 de dezembro de 1985: dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 1986.
- SAVIANI, D. Análise Crítica da Organização Escolar Brasileira através das Leis 5.540/68 e 5.692/71. in GARCIA (org) Educação Brasileira Contemporânea: Organização e Funcionamento. 3ª ed. São Paulo. McGraw-Hill. 1978: 174 a 194.
- SAVIANI, D. Escola e Democracia. São Paulo, Cortez Ed. 5ª ed, 1984.
- SAVIANI, D. Educação: Do Senso Comum À Consciência Filosófica. São Paulo, Cortez Ed. 5ª ed, 1985
- SAVIANI, D. Pedagogia Histórico-Crítica, primeiras aproximações. 2ª edição, São Paulo, Cortez Editores, 1991.
- SCHIEFELBEIN, E. e SIMMONS JOHN. Os determinantes do Desempenho Escolar: Uma Revisão de Pesquisas nos Países em Desenvolvimento. FCC. Cadernos de Pesquisa, São Paulo (35): 53-71, nov/1980.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO-CENP. Projeto Antecipação da Escolaridade. Relatórios de Trabalho dos anos 1980, 1981 e 1982.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO/FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. Educação e Desenvolvimento Social. Subprojeto I. São Paulo, 1983.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Documento de Trabalho nº 1 - Documento Preliminar para Orientação das Atividades da Secretaria. in Jornal Educação Democrática nº 1. São Paulo, junho, 1983.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Documento de Trabalho nº 2 - Retorno ao Documento de Trabalho nº 1. in Jornal Educação Democrática nº 1.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Documento de Trabalho nº 3 - O Ciclo Básico. in Jornal Educação Democrática nº 5. São Paulo, nov, 1983.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Anuário Estatístico de Educação do Estado de São Paulo. 1984 a 1987.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Documento de Trabalho nº 5
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Jornal Educação Democrática nºs 1 a 16, São Paulo, 1984 a 1986.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. ATPCE/Fundação Carlos Chagas. A Implantação do Ciclo Básico - Avaliação do Primeiro Ano. São Paulo, 1985.
-

- 
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO-CENP. Convênio Secretaria de Educação/Universidades Estaduais. Relatório. São Paulo, 1985.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Plano de Implantação e Operacionalização do Sistema Estadual de Manutenção de Ensino. São Paulo, 1985.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. ATPCE. Perda do Poder da Compra do Salário-Educação pelo Estado de São Paulo em 1987. março, 1987.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. ATPCE. Relatório: Dados sobre Convênios - 1983-86. São Paulo, 1987.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Reorganização da Escola Pública de 1º e 2º graus do Estado de São Paulo. Proposta para Discussão. 1988.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Flexibilização da Estrutura e do Funcionamento do Curso Regular Noturno de 1º e 2º graus, como Resposta às Necessidades do Aluno Trabalhador - Proposta para Discussão - 1988.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Melhoria do Atendimento ao Aluno Trabalhador (Proposta). mimeo, São Paulo, s.d.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Plano Estadual de Educação 1989-1991. mimeo. Documento "em estudo". São Paulo, 1989.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO/DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS. Dados Informativos de Pessoal. Série Histórica nº 2. São Paulo, 1991.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Programa de Modernização do Sistema Estadual de Educação do Estado de São Paulo. maio/1991.
- SECRETARIA DO PLANEJAMENTO- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Programa de Prioridades Sociais para 1985. Brasília, jun, 1985.
- SECRETARIA DO PLANEJAMENTO- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República 1986/89. in Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 15, nov, 1985:21
- SECRETARIA DO PLANEJAMENTO- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Plano de Metas: Sustentação do Crescimento e Combate à Pobreza 1986/89. Brasília, jul, 1986.
- SECRETARIA DO PLANEJAMENTO- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Programa de Prioridades Sociais para 1986. Brasília, nov, 1986.
- SOUZA, A. de M. Transferências Educacionais: Salário-Educação e Fundos de Participação. SGPS/MEC. mimeo, s.d., Brasília/DF.
-

- SOUZA, P.R.C. Discurso pronunciado por ocasião da posse no cargo de Secretário de Estado da Educação. São Paulo, maio, 1984.
- SOUZA, P.R.C. Conferência realizada no Seminário Internacional de Ensino - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, promovido pelo Curso de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, set, 1985.
- SOUZA, P.R.C. O Novo Estatuto do Magistério. Trabalho apresentado na bancada do PMDB - Assembléia Legislativa de São Paulo, 04/09/85.
- SOUZA, P.R.C. (coord). A Descentralização do Gasto Público e seu Efeito sobre a Geração de Emprego e Renda. Análise do Caso de Descentralização do Gasto em Educação no Estado de São Paulo (Brasil), no período 1984-86. Trabalho elaborado para o Programa Regional do Emprego para a América Latina e o Caribe (PREALC) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), 1988.
- SOUZA, P.R.C. Na Educação é bom não inventar. Jornal O Estado de São Paulo, 1988.
- SOUZA, P.R.C. Prioridade à Recuperação. in Jornal O Globo, 29/11/89.
- TAVARES, M. C. e Assis, J. C. O Grande Salto para o Caos. Zahar Ed. Rio de Janeiro, 1985.
- TEDESCO, J.C. Reproductivismo Educativo y Sectores Populares En América Latina. in Educação na América Latina (Madeira e Mello, coord):33 a 60. São Paulo, Cortez Editores, 1985.
- TEDESCO, J.C. Políticas Educativas y Rol del Estado en America Latina. Revista Educação Brasileira, 12 (24); 5 e 6, 1º sem 1990:13-26.
- TEDESCO, J.C. La Gestión Pedagógica de los Planteles Escolares: Prácticas, Problemas y Perspectivas Analíticas. OREALC-UNESCO. Seminário Internacional. México, 3 a 5/6/1991, mimeo.
- TEDESCO, J.C. Privatización y Modernización Educativa. mimeo. 5/6/91.
- III - Conferência Brasileira de Educação. Manifesto aos Participantes. Niterói, 12/10/1984.
- WEBER, M. Ensaios de Sociologia. Cap. IV: Política como Vocação. Rio de Janeiro, Zahar Ed. 1963.
-