

MARIA LEILA ALVES

O PAPEL EQUALIZADOR DO REGIME DE COLABORAÇÃO
ESTADO-MUNICÍPIO NA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO

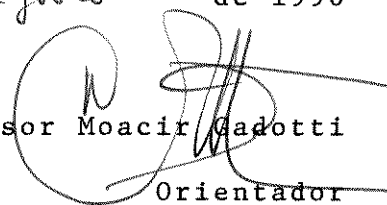
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

1990

Este exemplar corresponde à redação final
da dissertação defendida por Maria Leila
Alves e aprovada pela Comissão Julgadora.

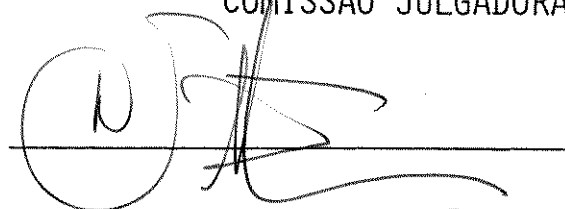
Campinas, 08 de agosto de 1990


Professor Moacir Gadotti
Orientador

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
1990

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação na área de concentração Administração e Supervisão Educacional à Comissão Julgadora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação do Professor Moacir Gadotti.

COMISSÃO JULGADORA

A stylized handwritten signature in black ink, featuring a large circular loop on the left and a series of sharp, overlapping strokes on the right, crossing a horizontal line.

Zeila de B. F. Quintanilha

Christe R. Z. Avelar



Guayasamin

**Alfabetizar es
hacer justicia**



CARTAZ PERUANO

DEDICO ESTE TRABALHO

ã Ada, minha mãe, lutadora i^mbatível, que costu^u
rava até altas horas da noite para que seus fiⁱ
lhos pudessem estudar. Farol, pilar, esteio,
sustentáculo, a família gira ao seu redor. Com
ela aprendi a enfrentar a vida sem medo;

ao Zeca, meu pai, caboclo forte que, com a mesma
determinação em sua vida de trabalho, lavrou a
terra, modelou o ferro e foi secretário da Câma^u
ra Municipal. Caçador, pescador, auto-didata,
amante da língua, contador de histórias, ensinou
-me que palavra dada é lei;

ã Marlene, minha irmã, mulher forte, empreendedo^u
ra, versátil, sempre solidária, que acredita em
mim;

ao Boody, meu maravilhoso irmão, o melhor de to^u
dos nós, que nos deixou muito cedo;

ao Ju, meu companheiro, meu amigo e meu amor.

AGRADECIMENTOS

ao Professor Moacir Gadotti, meu orientador que, com tanta competência, carinho e amizade, mostrou o caminho a esta indisciplinada orientanda;

à mestra e amiga Emilia Ferreiro, que desvelou o porquê de tantas crianças ficarem privadas da escrita, mesmo frequentando escolas, e abriu, com suas descobertas, uma significativa frente de lutas para o avanço da democracia;

à Telma Weisz, que com firmeza e pertinência deu-me a conhecer, com profundidade, o pensamento de Ferreiro;

à amiga Lisete Regina Gomes Arelaro, de quem recebi críticas contundentes e muitas injeções de ânimo;

à pesquisadora Elba Siqueira de Sá Barreto, expoente na área educacional, com quem muito aprendi;

à Marília Claret Geraes Duran, incansável companheira de trabalho, que ao meu lado discutiu com educadores no Estado de São Paulo inteiro e pelo Brasil afora, procurando lançar as bases de uma alfabetização de melhor qualidade;

à Angela Maria Martins, minha amiga socióloga, que constantemente me faz ver a outra face da moeda;

ao Juvenil Antonio da Silva, meu marido que, adivinhando minhas intenções, fez a primeira datilografia, traduzindo o caos inicial em um texto coerente;

à Marlene Alves de Castro Serra, minha irmã, que em vários fins de semana fez comigo as leituras necessárias para a conferência datilográfica;

à Maria Emília Miranda de Toledo, que com muito entusiasmo fez a revisão da redação;

à Sonia Maria Eira-Velha, exímia datilógrafa que, com sua competência lingüística e esmero técnico, valorizou sobremaneira este trabalho.

Í N D I C E

INTRODUÇÃO	1
 CAPÍTULO I - Em defesa da qualidade da escola pública ...	6
1. Os primeiros contatos com a realidade	7
2. Júlia Lopes de Almeida: o cenário da mais importante experiência educacional	11
3. Teoria e prática se confrontam na CENP	16
4. A Secretaria de Educação e Cultura de Osasco: enfren tando o desafio	21
5. De volta à CENP: a difícil tarefa que representa requa lificar o ensino público	29
6. Era necessário escrever a tese	38
 CAPÍTULO II - O ensino fundamental no Estado de São Pau lo: problemas e perspectivas	43
7. O Estado de São Paulo e o ensino fundamental	47
8. O município e o ensino	56
9. As disparidades regionais do Estado de São Paulo: estu dos demográficos	66
10. As disparidades educacionais: regiões homogêneas	71
11. As demandas da população: necessidade de planeja mento educacional	85
 CAPÍTULO III - Os principais debates em torno da municipa lização do ensino	91
12. Democracia e controle	93
13. O processo constituinte: recomposição do município? ..	95

14. A municipalização estimulada: descentralização de poder e de recursos?	102
15. A municipalização do ensino: radicalização das posições	105
16. A responsabilidade do município no atendimento às demandas educacionais da população	108
17. O desafio posto pela Constituição atual: encontrar novas formas de relacionamento Estado-Município	111
 CAPÍTULO IV - A política de alfabetização no Estado de São Paulo	119
18. Origens	122
19. O início da reorganização do ensino fundamental: o processo de discussões com a rede de ensino	131
20. A criação do Ciclo Básico e outros programas	134
21. As descontinuidades político-administrativas na área da educação	136
22. A (des)vinculação dos recursos financeiros aos níveis de ensino	139
23. Como consolidar e ampliar os ganhos obtidos?	142
24. O Ciclo Básico	148
25. Uma proposta a nível de sistema de ensino	150
26. A estrutura e o funcionamento da Secretaria da Educação: principal obstáculo à implantação da proposta ..	155
27. Traçando um novo perfil de atendimento para o ensino fundamental	166
28. A Jornada Única	178

29. Os níveis de implantação do Ciclo Básico e da Jornada da Única	181
30. A proposta político-pedagógica de alfabetização	189
 CAPÍTULO V - Por uma política de alfabetização integrada	221
31. Regionalização do ensino: uma iniciativa do Estado .	224
32. Projeto intermunicipal de capacitação de Recursos Humanos: uma iniciativa de municípios	228
33. Capacitação dos professores: condição indispensável a uma alfabetização de melhor qualidade	236
34. A dimensão global da avaliação	238
35. O direcionamento da prática pedagógica: opção autoritária?	243
36. Pressupostos e características de um programa para a democratização do ensino paulista	252
 BIBLIOGRAFIA	263

INTRODUÇÃO

Este estudo discute os graves problemas do ensino fundamental do Estado de São Paulo e aponta a perspectiva da ação coordenada Estado-Município em uma política de alfabetização integrada, como uma possibilidade concreta de alfabetizar os alunos das escolas públicas.

Grande parte do trabalho compõe-se do conhecimento construído ao longo de minha trajetória profissional, que se caracteriza, ao meu ver, não como conhecimento puramente acadêmico, mas como um saber militante.

No entanto, embora valorize sobremaneira a experiência em educação, encaminho no trabalho a defesa intransigente de conhecimentos científicos como suporte para a proposta político-pedagógica de alfabetização, principalmente para países que apresentam características sócio-econômico-culturais semelhantes às do Brasil. Não estou me referindo à defesa de quaisquer conhecimentos científicos, mas, objetivamente, de teorias adequadas para encaminhar soluções aos problemas educacionais de grande magnitude, existentes no terceiro mundo.

No Estado de São Paulo, durante o processo de construção da proposta do Ciclo Básico, tive oportunidade de comprovar, de diversas formas, o papel representado pelo senso comum e por algumas teorias que direcionam a prática de alfabetização, que mais têm servido para manter as crianças afastadas da escrita, do que para alfabetizá-las.

Na verdade, para desenvolver a dissertação, percorro a minha própria experiência, examinando — com certeza, sem a profundidade necessária — o referencial teórico que a embasa, bem como reuno, organizo e examino parte da minha produção teó

rica, elaborada a partir da observação metódica do sistema educacional paulista, com o objetivo de imprimir-lhe mudanças qualitativas.

Os estudos e vivências na área educacional interagem, dialeticamente, apontando caminhos a serem percorridos.

Esta dissertação não se caracteriza, apenas, por um estudo bibliográfico e não se constitui em uma pesquisa empírica.

Trata-se, isto sim, de demonstrar, de deixar claro, o meu conhecimento teórico-prático na área educacional, extraíndo dele elementos que poderão contribuir para a construção de diretrizes educacionais mais sólidas e adequadas à nossa realidade, visando o cumprimento do preceito da escolaridade básica das camadas majoritárias da população. Atualmente, elas encontram-se alijadas desse direito por um sistema de ensino perversamente seletivo.

A dissertação está dividida em cinco capítulos.

No primeiro analiso minha experiência educacional em relação ao tema tratado, contextualizando a produção teórica utilizada no trabalho.

No segundo capítulo analiso os principais problemas do ensino fundamental do País e do Estado de São Paulo e, a partir do diagnóstico dos graves estrangulamentos existentes, aponto alternativas para a democratização do ensino, enfatizando a perspectiva da ação coordenada Estado-Município.

Para que isso não represente uma proposta de simples passagem de encargos do Estado aos Municípios, o que tem caracterizado a maioria das iniciativas de municipalização no País, indico nesse capítulo a importância de recentes análises demo

gráficas, econômicas, sociais, educacionais sobre o Estado de São Paulo, que oferecem parâmetros para o planejamento e o desenvolvimento de políticas públicas nas áreas sociais, em geral, e na área educacional em particular.

A partir desses estudos, que comprovam as enormes disparidades regionais que o Estado de São Paulo apresenta em qualquer dos aspectos tratados e, considerando que os sistemas de ensino do País deverão ser organizados em regime de colaboração pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme consagra o caput do Art. 211 da Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988, indica-se a necessidade de se traçarem as coordenadas para que o poder público estadual exerça um papel equalizador na distribuição dos bens sociais, garantindo assim um princípio de justiça: distribuir desigualmente entre os desiguais, a fim de diminuir as desigualdades.

Trago à tona, no terceiro capítulo, os principais debates em torno da municipalização do ensino, apontando os argumentos contrários e favoráveis a essa medida e reconhecendo o importante papel que cabe aos municípios na requalificação do ensino básico, principalmente após a promulgação da nova Carta Constitucional.

No quarto capítulo analiso a política de alfabetização que vem sendo implantada no Estado de São Paulo, procurando demonstrar que a proposta não nasceu de uma idéia miraculosa, mas resultou de conhecimentos teórico-práticos adquiridos no processo de construção coletiva iniciado com a implantação do Ciclo Básico, em 1984, e de certa forma revigorado com a im

plantação da Jornada Única, em 1988.

Esses conhecimentos dizem respeito não apenas ao diagnóstico da estrutura e funcionamento do sistema de ensino, com sua emperrada máquina burocrática; às dificuldades decorrentes das descontinuidades político-administrativas da Secretaria da Educação, em especial nas duas últimas gestões; às fortes resistências para mudar-se uma prática de alfabetização, há tantas décadas cristalizada no ideário educacional; à impermeabilidade do ensino às descobertas científicas que alimentam a reflexão pedagógica, mas, sobretudo, às recentes contribuições da linguística, psicolinguística, sociolinguística, psicologia, incorporadas nas pesquisas de Ferreiro e Teberoski sobre a psicogênese da língua escrita, que têm gerado uma verdadeira revolução na área da alfabetização.

Por fim, um último capítulo, conclusivo, discorre sobre as necessidades básicas para desenvolvimento de uma política de alfabetização de melhor qualidade, dando ênfase à proposta político-pedagógica que vem sendo elaborada em conjunto com a rede pública de ensino e aponta as vantagens de se aplicar esses conhecimentos em todas as classes de alfabetização, através da ação integrada Estado-Município, que deverão responder pela orientação, acompanhamento e controle do processo. Tudo isto para que, desobstruídas as séries iniciais e, conseqüentemente, ampliadas as matrículas de 5ª a 8ª séries, se dê início a um caminho sem volta rumo à erradicação do analfabetismo e à democratização do ensino fundamental no Estado de São Paulo.

CAPÍTULO I

EM DEFESA DA QUALIDADE
DA ESCOLA PÚBLICA

"e só estarei imóvel quando seja tão mi
neral que não veja, nem escute, nem
participe do que nasce e cresce."

Pablo Neruda

Defensora incansável e intransigente do ensino público, gratuito, universal e leigo, tenho atuado vigorosamente na rede oficial de ensino do Estado de São Paulo, desempenhando praticamente todas as funções inerentes aos cargos de carreira do magistério, à maioria dos quais ingressei por concurso, tendo iniciado minha carreira como professora primária, em uma escola multiseriada da zona rural de Elias Fausto, município onde nasci e me criei. Nomeada pela Prefeitura Municipal, fazia o percurso de Elias Fausto ao Bairro Urussanga a cavalo, para "ensinar as primeiras letras" aos filhos de lavradores da região. Nessa oportunidade, muitíssimo bem intencionada e pouquíssimo instrumentalizada para exercer a docência, cometi um grande número de erros, tentando alfabetizar as crianças e introduzi-las no mundo da escrita, da matemática, das ciências naturais e humanas.

1. OS PRIMEIROS CONTATOS COM A REALIDADE

Meu ingresso na rede estadual de ensino deu-se 3 anos depois, em uma escola localizada no Itaim Paulista, zona leste de São Paulo, onde tive os primeiros contatos com a "realidade brasileira". Após atuar 3 anos como professora primária na periferia de São Paulo entrei na Pedagogia da USP, curso que realiz

zei comissionada. Nesse período, fui morar no Conjunto Residencial da USP - CRUSP, onde iniciei uma intensa aprendizagem política, incrementada nos corredores da universidade. Para complementar salário, dava aulas na rede particular de ensino. Fui professora de matemática das primeiras séries do Colégio Santo Américo, conceituada escola particular do Morumbi, freqüentada, na época, pela alta burguesia de São Paulo. Depois de lecionar dois anos, assumi a direção do curso primário desse colégio.

Concluído o curso de Pedagogia, ingressei como diretora do ensino médio oficial do Estado, cargo que assumi durante algum tempo, sem me desligar do Colégio Santo Américo. Nessa época, o curso ginásial e o curso colegial do Estado funcionavam no mesmo prédio do primário, iniciando às 15:30 horas, no horário vespertino, quando os usuários do primário desocupavam a escola. Isso permitia que eu acumulasse dois cargos de direção, oportunidade rara para adquirir conhecimentos vitais, através do que chamo "terapia de choque": no período da manhã e início da tarde "educava" crianças saudáveis de uma escola de elite, convivendo com os valores da burguesia paulistana. No vespertino e noturno administrava uma escola pública, convivendo com filhos de proletários e estudantes trabalhadores, primeiro na periferia da zona leste de São Paulo, depois em Osasco.

A guinada de 180 graus que era preciso dar diariamente para administrar escolas de realidades radicalmente opostas, permitiu-me viver e entender as mais profundas contradições sociais. Por um lado, discutia com mães de alunos do Santo Américo as possibilidades de afastar seus filhos do Brasil, enquanto durasse a epidemia de meningite, para que não corressem ris

cos de contágio neste País, cuidando para que levassem orientações ao "professor particular estrangeiro" e "agendando" as necessárias viagens de ida e volta das lições à Europa ou Estados Unidos, de forma que as crianças não corressem o risco de perder o ano letivo; recebia relatórios e explicações sobre resultados de baterias de testes aplicados por clínicas de psicologia, que indicavam, invariavelmente, "altos QIs" e tinham sido aplicados nas crianças ou porque os professores sugeriram ou por decisão dos pais, depois de ouvirem dos professores que o aproveitamento de seus filhos deixava a desejar; ouvia de mães angustiadas, ante ameaças de sequestro, instruções quanto aos cuidados na chegada das crianças para as aulas e na sua saída, ao final do período; recebia pedidos de reservas de inscrições para o curso primário, de crianças de apenas 1 ou 2 anos de idade e até de crianças não nascidas, cujas mães, desejosas de que os filhos estudassem "na melhor escola de São Paulo" para que no futuro conseguissem ingressar nas melhores universidades, procuravam reservar a vaga com a "devida antecedência". Essas e outras coisas do gênero ocupavam-me parte do primeiro trabalho do dia, além de administrar o funcionamento regular da escola, organizada para trabalhar como um relógio certinho, sem adiantamentos ou atrasos, sendo oferecidas, pela instituição mantenedora, todas as condições que dependiam dela, para que isso ocorresse.

Do outro lado, a escola do Estado funcionando em sessões corrida, sem tempo para limpeza entre um período e outro(1)

(1) As boas recordações dos anos que passei atuando nas escolas do Estado são amalgamadas com o forte cheiro de urina dos banheiros, que se espalhava pelos corredores, uma vez que os mesmos eram utilizados, diariamente, por quase 3000 pessoas.

e apresentando o grande número de mazelas que comumente apresenta, tão conhecidas de todos, sendo a mais grave delas a falta de condições mínimas de infra-estrutura para seu funcionamento.

Uma coisa, porém, é importante ressaltar. Não havia diferença na qualidade das aulas que os alunos recebiam em uma ou outra escola.

É claro que não havia comparação quanto à questão de organização da escola, das condições de funcionamento e mesmo de salário dos profissionais de ensino que, na época, era bastante diferenciado. A escola particular levava todas as vantagens. Os professores não faltavam, cumpriam religiosamente o horário, entregavam as notas bimestrais em dia. Mas as diferenças, praticamente, paravam por aí.

Uma discussão sobre o assunto, elaborada com a minha colaboração, foi publicada em revista da Associação Nacional de Educação:

... pode-se considerar que o ensino oferecido pelas escolas particulares em sua grande maioria é equivalente ao ensino oferecido pela rede pública.

Zaia Brandão apontou, em seus estudos, o mito da superioridade das escolas particulares, demonstrando que os resultados obtidos por elas são devidos também à complementação dada pelas famílias, ao reforço das aulas particulares, aos mais diferentes atendimentos especializados, recursos esses que podem ser acionados sempre que necessário.

Já os alunos das escolas públicas não têm, via de regra, com o que contar para superar as dificuldades que aparecem no processo

de aprendizagem, além dos recursos provenientes da própria sala de aula.

Ao contrário do que se tem feito acreditar, as boas escolas particulares são muito poucas e atendem a uma elite privilegiada. As demais funcionam com dificuldades muito grandes e, às vezes, até mais precariamente do que as escolas públicas. E isso em todos os níveis de ensino!

Embora sejam inúmeros os problemas a serem superados pela escola pública para que a população tenha um melhor atendimento, o escamoteamento de algumas questões, como ocorre com a qualidade do ensino, tem impedido uma leitura clara e objetiva do importante papel exercido pelo poder público na escolarização da população brasileira.(2)

2. JÚLIA LOPES DE ALMEIDA: O CENÁRIO DA MAIS IMPORTANTE EXPERIÊNCIA EDUCACIONAL

Dos 28 anos ininterruptos de carreira do magistério,15 atuei como diretora de escola, sendo que 13 deles na mais populosa escola de Osasco, EEPSC "Júlia Lopes de Almeida", com 3000 alunos e 180 professores e funcionários. Nos mapas de movimentação de pessoal, preenchíamos nunca menos de 200 itens sobre a vida funcional mensal do pessoal da escola. Foi aí, fazendo parte de uma equipe de educadores, que fomos constituindo, ao longo do tempo, o cenário da mais importante experiência educacional que

(2) BARRETTO, Elba S. de Sá & ALVES, Maria Leila. Escola Pública versus Escola Particular na visão da Imprensa. Revista ANDE, 13, São Paulo, 1988. Sobre o assunto consultar: BRANDÃO, Zaia. Qualidade de ensino: características adstritas às escolas particulares? In: CUNHA, Luiz A. (coord.) Escola pública, escola particular e a democratização do ensino. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1985.

vivi na rede pública. Trabalhando em equipe e construindo coletivamente o nosso fazer pedagógico planejamos, executamos, fizemos "auto-críticas", replanejamos, avaliamos, ajustamos, erramos muito, tivemos também inúmeros acertos, mas, sobretudo, aprendemos todos os dias. Assumimos fortes compromissos com o ensino, com a comunidade, com a luta sindical dos profissionais da escola, com a democratização do ensino e da sociedade.

Do muito que aprendemos, acho que o mais importante foi entender que uma escola comprometida com a transformação social constrói-se coletivamente no trabalho de "formiguinha" do dia-a-dia.

Embora as condições para o desenvolvimento da proposta pedagógica da escola fossem bastante adversas, conseguíamos superar boa parte delas, graças ao compromisso assumido e a uma intensa articulação que envolvia a quase totalidade dos professores e funcionários, uma parcela significativa de alunos, principalmente os mais velhos, que frequentavam o ginásio e o colegial, contando ainda com uma pequena parcela da comunidade local.

Não que tivéssemos conseguido ter a escola com a qualidade de ensino e a vivência de valores humanos que desejávamos. Para isso era necessário ter melhores condições de trabalho e melhorar muito mais nossa atuação, sem mencionar os fatores que não dependiam de nós, nem da escola.

Lembro-me de que nos orgulhávamos muito porque a "nossa escola" possibilitava que alguns alunos passassem direto nos vestibulares da USP, sem fazer cursinhos, nas primeiras opções que faziam. Para conseguir essa "façanha" sem programar o "nos

so colegial" em função dos vestibulares, o que significava, para nós, transigir importantes princípios, havia professores que vinham completar os programas e "treinar" os alunos para os vestibulares, aos sábados e durante o início das férias de final de ano.

Lembro-me, também, das nossas perplexidades e incertezas nos Conselhos de Escola, que aconteciam nos encerramentos de ano letivo, quando fazíamos a avaliação final dos alunos. Revezávamos de ano para ano. Ora adotávamos uma postura mais rígida, acreditando que a reprovação teria, como consequência, um melhor nível de ensino no ano seguinte, ora optávamos por uma postura mais flexível, quando preponderava a reflexão de que a reprovação constitui-se no principal fator de exclusão de alunos, alterações que bem pouco atenuaram a alta seletividade da "nossa escola" que, depois da integração com o primário, funcionava com doze ou treze classes de 1ªs séries do 1º grau para três ou quatro 8ªs; com onze ou doze 1ªs séries do 2º grau, para duas ou três 3ªs séries. O número de classes e séries existentes na escola desenhava, com nitidez, a famosa pirâmide educacional da educação brasileira.

Dentre os muitos acontecimentos que vivemos no período que estive à testa da administração do "Júlia Lopes", alguns marcaram-me fortemente.

Lembro-me da ocasião em que escolheu, em substituição, as aulas de Educação Moral e Cívica e Organização Social e Política do Brasil, na Delegacia de Ensino de Osasco, para lecionar em "nossa escola", um professor que havia ocupado há pouco tempo as páginas dos jornais, como o investigador de uma Delegacia de

Polícia de Perus, que torturou até a morte um motorista de caminhão daquela região. Quando cheguei à escola no horário de entrada o "novo mestre" me aguardava para assumir as aulas e alunos e professores recusavam-se a entrar em classe, caso se concretizasse a inclusão do torturador no corpo docente da escola. Com muita pressão junto ao acusado, que estava sendo processado, mas não tinha ainda sido julgado e incriminado pela justiça, motivo pelo qual a Delegacia de Ensino nada podia fazer para resolver o impasse, impedimos que assumisse as aulas que tinha escolhido.

Em outra ocasião, houve um acidente muito grave na escola. O muro que havia desabado com as chuvas e estava sendo reconstruído com mão-de-obra da prefeitura, há alguns meses — serviço iniciado e abandonado várias vezes, apesar das solicitações constantes que fazíamos junto ao Gabinete do Prefeito — desabou novamente, desta vez em cima de uma aluna que, desacatando as ordens expressas que proibiam brincar ou permanecer no local, ali se encontrava. Foi uma correria para socorrer a aluna que se feriu bastante e depois de medicada ficou alguns dias em observação no hospital. No dia seguinte à ocorrência, um jornal de São Paulo noticiava, em letras garrafais, o acidente, culpando a direção da escola de omissão e desleixo. A reação da comunidade escolar não se fez esperar e foi muito forte. Preparou-se um dossiê, provando que a notícia era falaciosa e sensacionalista e, através de um professor da escola, que era advogado, aplicaram ao jornal em questão a "Lei de Imprensa", obrigando-o à retratação no mesmo local e espaço utilizado para a notícia. Depois que tudo passou, recebi o dossiê de presente,

trazendo na capa o título: "O muro — que não é de Sartre".

Passagens como essas fortaleciam ainda mais o "nó unificador" que existia na comunidade escolar para a defesa da escola e de cada um de seus membros.

O espírito de grupo estava sempre presente entre nós. Era só acioná-lo. Solidários nos mutirões de limpeza, nos mutirões de manutenção da escola, nas campanhas de saúde, nas campanhas cívicas, nas festas juninas, nos campeonatos de futebol, nas eternas campanhas de arrecadação de fundos (havia um relógio Cuco danificado, recebido como prenda para uma festa, que era rifado simbolicamente, no mínimo, 3 vezes por ano, entre a comunidade escolar, para arrecadar os fundos que supriam as necessidades da escola), nós, funcionários, alunos, professores participávamos de tudo.

Depois das greves do funcionalismo de 1978 e 1979, nas quais exerci uma liderança significativa na região, ficou inviável continuar exercendo a direção em Osasco. Algumas atitudes que tomei na greve de 1979 — e não poderia deixar de ter tomado — configuraram desacato à autoridade da Delegacia de Ensino e da Divisão Regional de Ensino, às quais a escola estava jurisdicionada. Essas instâncias, segundo o que foi possível saber na época, tinham informado à Secretaria de Educação que não havia, na DRE-7-Oeste, algum diretor de escola, além dos dois já punidos em Diário Oficial, que tivesse deixado de encaminhar à Delegacia de Ensino a lista dos professores grevistas, alguns dos quais já haviam sido punidos, infor

mações essas desmentidas por mim com comprovantes (3).

Nessa ocasião fui convidada para compor a equipe técnica de assessoria à Divisão de Supervisão da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas - CENP, onde iniciei uma importante etapa de conhecimento do sistema de ensino estadual, em nível macro.

3. TEORIA E PRÁTICA SE CONFRONTAM NA CENP

Foi um privilégio atuar num órgão de estudos da Secretaria num período — fins da década de 70 — em que se iniciava um questionamento ferrenho ao tecnicismo na educação e ao excessivo centralismo que impregnavam, até então, as ações dos órgãos centrais junto às escolas. A efervecente produção teórica da época empolgava-nos. Tomávamos conhecimento das pesquisas, líamos e debatíamos muito as mais recentes publicações sobre educação.

Em 1980, ainda sob o tacho da ditadura, a CENP promoveu uma série de debates com os supervisores de ensino de todas as regiões do Estado, organizados nas 18 Divisões Regionais de

(3) No movimento grevista dos funcionários públicos de 1979, quando da punição dos 21 diretores de escola, a Secretaria da Educação afirmou publicamente que a punição se dirigia aos 21 diretores que não encaminharam às Delegacias de Ensino a lista dos professores grevistas da escola e que não existia mais algum diretor que tivesse desacatado a ordem recebida. Entreguei ao Dr. Dallari, advogado da União dos Diretores do Ensino Oficial, que estava encarregado da defesa dos 21 colegas diretores, cópia do ofício que havia dirigido à Delegacia de Ensino de Osasco, comunicando a minha decisão em não entregar a lista dos professores grevistas, conforme decisão tomada em Assembléia de Diretores. Entreguei, ainda, ao advogado cópia da relação de remessa do ofício, comprovando que a Delegacia de Ensino o tinha recebido. Esse material foi utilizado para a defesa dos 21 diretores, pois a não punição de um único diretor que fosse, pelo motivo alegado, permitiu ao advogado aplicar o princípio da isonomia na defesa dos punidos.

Ensino, para analisar a situação do ensino público paulista e definir a função supervisora e a atuação da equipe de supervisão, cujas funções estavam (e ainda estão) excessivamente voltadas às atividades burocrático-administrativas, deixando de lado as questões de ensino.

Foi a primeira vez, desde que foi criado o sistema de supervisão pelo Decreto nº 7.510/76, que se reuniu para debates o universo de supervisores e não apenas seus representantes, como acontecia até então.

Desde a preparação dos encontros, fez-se sentir o forte controle da Secretaria da Educação tentando reprimir as mudanças que estavam sendo gestadas. O material preparado para desencadear as discussões nos Encontros Regionais foi minuciosa e rigidamente censurado. Fomos proibidos de utilizar, entre outros materiais que havíamos programado, o livro "Cuidado Escola" (4), estudo crítico elaborado por uma equipe do Instituto de Ação Cultural - IDAC (5), com apresentação do mestre Paulo Freire. A obra analisa o papel da escola em uma sociedade de classes e teve forte influência no pensamento educacional brasileiro da época.

Contornamos o problema, reorganizamos o material do encontro e fomos à luta. A cada encontro, principalmente no 1º dia, quando estavam presentes representantes de todos os órgãos da Secretaria, o mundo "quase vinha abaixo", tamanho o furor

(4) HARPER, Babette e outros. Cuidado Escola! Desigualdade, domesticação e algumas saídas. Tradução Letícia COTRIM. Editora Brasiliense. São Paulo, 1980.

(5) O Instituto de Ação Cultural - IDAC é um centro de pesquisa e de intervenção em educação popular fundado em Genebra, Suíça, em 1971, pelo professor Paulo Freire.

dos supervisores e a força das acusações aos Órgãos Centrais da Secretaria, à Secretaria da Educação como um todo e ao Governo do Estado, pela forma como estavam sendo encaminhados os assuntos da educação, bem como pela política salarial adotada. Nesses encontros pudemos aprofundar nossas reflexões sobre a realidade educacional do ensino público do Estado, embora tivéssemos constatado que as críticas exacerbadas dos supervisores de ensino, muitas delas absolutamente procedentes, acobertavam um forte imobilismo que impedia qualquer tentativa de atuação desses profissionais. Ouvíamos muitas críticas e nenhuma proposta. Muitos supervisores de ensino reagiam agressivamente, quando cobrávamos sua atuação. Em um dos grupos de trabalho que coordenei, na Divisão Regional de Ensino da Capital 3, uma supervisora denunciou minha atuação ao Secretário da Educação, porque fui incisiva ao afirmar que, se o grupo não encontrava alguma possibilidade de atuar, seria mais honesto "acabar" com os supervisores, afinal, pagos com o dinheiro público. Apesar de todos os problemas enfrentados, os debates foram extremamente produtivos.

O relatório final do encontro sintetiza importantes considerações para a melhoria do ensino, principalmente no que se refere ao direcionamento das ações dos supervisores de ensino:

Sentimos que a troca efetuada com os supervisores da rede neste Seminário permite-nos fazer algumas considerações que podem direcionar ações futuras.

É urgente e necessário que os supervisores participem das ativi

dades de educação da escola e não apenas daquelas atividades ligadas ao funcionamento burocrático-administrativo da escola e do sistema de ensino. É necessário e urgente abrir espaço para essa participação, pois o espaço não existe. Conquistar esse espaço é exigir de todos um trabalho mais profundo em educação. A conquista desse espaço exige de nós, educadores, a constante auto-crítica de nosso trabalho e um esforço no sentido de ampliar nossa participação dentro do sistema de ensino e fora dele. Que o educador prevaleça sobre o funcionário que, circunstancialmente, ele também é.

Todos os que trabalham com educação precisam entender de educação. Isto envolve o conhecimento da ciência tratada (conteúdos específicos), o conhecimento e diagnóstico do aluno (psicologia do desenvolvimento e da aprendizagem e pesquisa da realidade do aluno) e o conhecimento de como ensinar (metodologia e didática). Mas exige principalmente o debate a respeito de que escola queremos e necessitamos. Esse saber se insere no campo específico da educação enquanto área de ciências humana, social e política, situada no tempo e no espaço: é a educação enquanto reflexão do que é necessário e importante que o aluno aprenda no atual contexto histórico; é a educação enquanto opção por valores e objetivos para promover o homem. (6)

Nas considerações finais do relatório são encaminhadas as diretrizes que devem ser assumidas pelo sistema de ensino para articular a reconstrução da escola pública, através do

(6) SAMPAIO, Dalva Carmelina Grisi et alii. Supervisão educacional em questão: um relato do seminário de estudos sobre a ação supervisora. 1981 (Mimeo). Este relatório foi elaborado com a participação da autora.

estabelecimento de um fluxo da ação supervisora que chegue a cada professor, tendo como agentes centrais o supervisor de ensino e o diretor de escola, auxiliados pelos monitores ou supervisores curriculares concursados e por coordenadores do trabalho pedagógico alocados na escola:

- Subsidiar e agilizar o debate político e crítico da educação e da escola no sistema de ensino.
- Aceitar, apoiar e incentivar as iniciativas locais.
- Orientar e assessorar as iniciativas locais onde e quando a orientação e assessoria se fizerem necessárias, corrigindo desvios, propondo ações complementares e/ou estabelecendo diretrizes gerais.
- Criar a necessidade de ações para a melhoria do ensino onde não existem iniciativas, procurando levar os grupos de supervisão a assumir o seu papel de educadores.
- Procurar remover os empecilhos à ação supervisora onde existem centralismo e autoritarismo exagerados. Além da promoção de ações educativas, cabe à ação supervisora promover o estabelecimento de condições para solução de problemas que dificultam ou impedem a realização dessas ações.
- Explicitar as normas vigentes, fornecendo instrumental técnico para sua interpretação e aplicação, de forma a possibilitar a exploração do potencial de possibilidades que a lei confere.
- Procurar estabelecer normas e diretrizes que orientem as ações dos agentes de supervisão.
- Incorporar entre os passos das ações a avaliação das mesmas.

- Fazer com que as pessoas e grupos tomem consciência de sua situação e procurem superar as próprias limitações, isto é, incluam-se na crítica.

- Promover o aperfeiçoamento contínuo dos educadores.

A ação supervisora deve ser, ela mesma, tema de debate aberto para alcançar seu aperfeiçoamento e o engajamento na atualidade. (7)

4. A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE OSASCO: ENFRENTANDO O DESAFIO

Em 1983 fui convidada pelo prefeito eleito para assumir o cargo de Secretária de Educação e Cultura do Município de Osasco, por força da atuação que tive como educadora no município. Aceitei o desafio e assessorada por algumas pessoas competentes e comprometidas com a democratização da sociedade, assumi a responsabilidade de administrar a educação e a cultura de um município com o orçamento maior do que o de oito estados brasileiros, mas que, em contrapartida, apresenta deficiências nas áreas sociais, comparáveis às dos mais desprovidos bolsões de pobreza do País, encontrando-se a prefeitura, naquela época, com uma dívida de 18 bilhões de cruzeiros.

Quem atravessa Osasco pela rodovia Castelo Branco, tendo de um lado o perfil azul-marinho do Pico do Jaraguá e de outro cente

(7) SAMPAIO, Dalva Carmelina Grisi et alii. Op. cit., p. 15-6.

nas de casas, acompanhando a cadência ondulada dos morros, não imagina que atrás dessa tranquila paisagem se esconde um mar de contradições.

Dividida pelo Rio Tietê, entrecortada por dezenas de córregos escuros, sofrendo as conseqüências das enchentes, das erosões, com loteamentos irregulares, 80 favelas, esgoto correndo a céu aberto, lixo espalhado pelos terrenos baldios, poucas áreas de lazer, sistema de transportes deficiente, alto índice de desemprego e falta de segurança, esta é a cidade de Osasco, onde vive a maioria de seus 700.000 habitantes, densamente povoada, colada à cidade de São Paulo. Apesar desses problemas, Osasco é a sexta cidade em arrecadação do Estado e a quinta em produção industrial.

Seu desenho desordenado foi se definindo através desses anos pelos interesses imediatos dos especuladores de todos os tipos, sem uma política planejada que favorecesse a maioria da população.

Nisso Osasco difere pouco da maioria das cidades brasileiras, retrato fiel de todos esses anos de autoritarismo e de política centralizadora do Governo Federal que obriga os municípios a trabalharem com apenas 5% da verba total arrecadada.

É a política de distribuição da miséria.

Para enfrentar essa realidade, só mesmo muita garra, muita vontade de mudar e contando com a intensa participação da população. (8)

(8) Projeto Mutirão: Participação popular e melhoramentos nos bairros de Osasco. Administração Parro. Osasco, 1984 (Mimeo).

Não me faltava entusiasmo e coragem para enfrentar, com os demais companheiros de uma administração que se propunha democrática, 6 anos de trabalho árduo, para desencadear políticas públicas que favorecessem a maioria da população de Osasco. Não nos assustava encontrar uma cidade abandonada e com graves problemas a resolver.

Osasco é um caso exemplar do processo de desenvolvimento brasileiro: ela é uma das mais "ricas" cidades da região mais "rica" do Estado. É a quarta cidade mais populosa da Grande São Paulo, a quinta em produção industrial e a sexta em arrecadação de impostos.

Aqui estão concentradas algumas das maiores e mais importantes indústrias do País, como por exemplo, a Cobrasma, Brown Boveri, Eternit, White Martins, Ford, Braseixos, Cimaf, só para citar algumas. E é aqui que está sediado um dos maiores conglomerados financeiros do Brasil, o Bradesco.

Seria natural, portanto, se imaginar que a geração de tanta riqueza proporcionasse à população uma razoável elevação de seu padrão de vida, compatível com esse nível de desenvolvimento industrial.

O que se vê, no entanto, é justamente o contrário. O povo de Osasco é predominantemente pobre. Pelos dados levantados no Censo de 1970, 61,45% das famílias têm renda mensal de até 3 salários mínimos e 81,75% ganha menos de 5 salários. Somente 0,36% das famílias têm renda superior a 20 salários mínimos. Esses dados mostram como o povo da cidade tem sido aliado do processo de apropriação da riqueza gerada por ele, o que, aliás,

acontece com todo o povo brasileiro.

Tampouco a cidade se desenvolveu de forma ordenada, servida de equipamentos sociais e infra-estrutura compatíveis com sua participação no crescimento da riqueza nacional.

A situação do município de Osasco não é diferente daquela dos demais municípios brasileiros, submetidos a um processo de sangria constante e crescente de seus cofres e da conseqüente perda de sua autonomia, em favor da concentração dos tributos nas mãos do governo federal.

Os municípios brasileiros estão hoje exauridos e humilhados, submetidos aos caprichos de uma política econômica que provoca o seu inchamento ou sua retração, sem instrumentos para enfrentar os problemas decorrentes desse tipo de política.

Além disso, deve-se levar em conta o agravamento dos problemas, provocado por sucessivos anos de aplicação, em nível federal, estadual e mesmo municipal, de uma política de privilégios às grandes empresas, em detrimento de ações públicas que beneficiem os interesses da maioria. (9)

No relatório de 100 dias de administração, encaminhado pela SEC ao Prefeito, podemos ler:

Assumindo a bandeira democrática do ensino público e gratuito para todos, a Secretaria de Educação e Cultura pretende definir uma política educacional para a população de Osasco. Esta polí

(9) In: Os primeiros frutos de uma política democrática e de participação popular. Revista da Prefeitura do Município de Osasco. Julho, 1983. Texto elaborado com a participação da autora.

tica não se resume em apenas aumentar a quantidade do atendimento, mas, melhorar a sua qualidade. Mesmo sabendo da impossibilidade de universalizar o ensino em todos os níveis nesta gestão, tentaremos, dividindo responsabilidades com o Governo Federal e Estadual (principalmente com este último, que de acordo com a proposta Montoro responsabilizar-se-á pelo 1º e 2º graus), priorizar o atendimento ao pré-escolar (4 a 6 anos), aumentando ao máximo as oportunidades para os filhos dos trabalhadores de Osasco. Para isto será necessário também transformar a máquina administrativa, democratizá-la, através da formação de quadros políticos que com sua ação multiplicadora coloquem-na a serviço da maioria. Desta forma pretendemos, juntamente com toda administração e com a população, fazer com que cada cruzeiro investido e cada ação desencadeada signifiquem uma etapa *irreversível* no caminho da democracia. (10)

A partir do conhecimento da realidade sócio-político-econômica e, em particular, da realidade educacional e cultural do município; do conhecimento dos serviços prestados em Osasco, pelo poder público municipal, estadual e federal; do conhecimento do nível de escolaridade da população, de suas expectativas e aspirações, de sua "cultura" e potencialidades, identificamos as principais necessidades nas áreas de educação e cultura e definimos com a participação da população, uma política educacional e uma política cultural para Osasco.

(10) In: Relatório das atividades desenvolvidas pela Secretaria de Educação e Cultura do Município de Osasco, no período de 1º de fevereiro a 17 de junho de 1983. (Mimeo). Texto elaborado com a participação da autora.

Durante os dezoito meses em que atuei como Secretária de Educação e Cultura do Município de Osasco, não me lembro de uma só ocasião em que tivesse transigido aos princípios e diretrizes pelos quais me pautei para a definição dessas políticas e a elaboração dos programas de educação e cultura, embora isso tenha me custado um alto preço político. Só para dar um exemplo, relato uma passagem relacionada ao primeiro concurso de seleção de educadoras para os parques infantis que eu e minha equipe realizamos contrariando as "costumeiras" indicações pelos políticos mais influentes. As questões elaboradas para as provas baseavam-se em uma ampla e atualizada bibliografia da área de educação e solicitavam das candidatas alguns posicionamentos em situações-problema criadas, com o objetivo de escolher as candidatas que, através de suas respostas, mais se aproximassem do perfil ideal de educadora para atuar nas pré-escolas de Osasco.

Bloquear o tráfego de influências que existia na alocação das educadoras nos parques infantis do município, deixou-nos expostos a fortes pressões vindas de todos os lados para os quais nos virávamos. Parecia que afrontávamos "todos os demônios" ao mesmo tempo.

Atendíamos a dezenas de políticos de dentro e de fora do partido no poder, explicando o "porquê" do concurso; recebíamos muitos inscritos que após a inscrição dirigiam-se ao Gabinete da Secretaria com cartinhas de políticos de Osasco e de São Paulo, sem citar as pressões que eram exercidas junto ao Gabinete do Prefeito; e depois do concurso, selecionadas as futuras educadoras, realizamos os inúmeros processos de revisão de pro

vas solicitadas pelas candidatas não selecionadas, invariavelmente acompanhadas dos incansáveis vereadores e fiéis padrinhos. Explicávamos tudo a todos, todas as vezes que solicitados. Entendíamos que isso era fundamental para que aos poucos fôssemos influenciando na formação de novas mentalidades. Mesmo com tantas explicações e justificativas fomos acusados de "comunistas" que selecionavam educadoras para professar o nosso "credo".

Depois de ser assunto em todos os jornais de Osasco, acabei sendo convocada pela Câmara Municipal para prestar esclarecimentos sobre o concurso, ocasião em que, durante cinco horas ininterruptas, fui inquerida pelos vereadores e, eloquentemente, defendi todos os nossos princípios e diretrizes e expus o trabalho que vínhamos realizando.

Porém, das minhas passagens pela Câmara Municipal, nem todas foram desagradáveis e conflituosas. Em diversas ocasiões consegui, a partir de justificativas plausíveis, votação por unanimidade, favorável a projetos educacionais importantes, não obstante o partido do prefeito contasse com uma bancada minoritária na Câmara de Vereadores (11).

-
- (11) Osasco foi o primeiro município a assinar convênio para a merenda escolar com a Secretaria de Educação do Estado, no governo Montoro. Embora a quantia repassada para merenda de cada aluno fosse irrisória, a intenção era ir comprometendo cada vez mais o Estado e o Município em um programa de grande relevância, principalmente em um município com as características de Osasco. A prefeitura investia um montante considerável de recursos nesse programa que abrangia a distribuição de merenda para 110.000 crianças das escolas estaduais e parques infantis do município, além de oferecer orientação técnica nutricional, exercer supervisão e controle do processo e desenvolver cursos de treinamento para as merendeiras. Procurava-se imprimir a melhoria de qualidade da alimentação dos alunos, introduzindo alimentos "in natura". Esperava-se que o município conseguisse comprar os gêneros por preços menores, de fornecedores locais ou regionais. Essas expectativas não se confirmaram. Nos complexos processos de economia de escala, acabávamos adquirindo produtos (melhores, sem dúvida, que os balanceados, quase todos à base de soja, que eram encaminhados às escolas, no sistema de merenda centralizada) a preços muito mais altos, que seriam pagos a quantidades maiores pelo Estado e, invariavelmente, de grandes empresas, tendo em vista sua forte estrutura organizacional, que lhes permitiam, na concorrência pública, vencer as empresas menores. Isso vem contrariar um dos princípios fundamentais da descentralização da merenda escolar, que é promover o fortalecimento da economia local.

Quando não conseguia convencer com argumentos, ou quando o assunto envolvia conflito de interesses, mobilizava a população e fazíamos pressão junto à Câmara Municipal. Foi assim que conseguimos desapropriar um prédio de dois andares, construção antiga mas inacabada em um enorme terreno no bairro Rochdale (12), para instalar o Centro Supletivo de Osasco - CESO, objetivando atender, em um curso modular gratuito, a 4000 alunos de 5ª a 8ª série do ensino fundamental, impossibilitados de frequentar cursos regulares.

Não foi apenas com relação ao local que tivemos problemas para a instalação do Centro de Ensino Supletivo. Logo que iniciei minha gestão consegui, junto ao governo estadual, que o segundo centro supletivo do Estado fosse instalado em Osasco, com Estado-Prefeitura assumindo sua administração.

Tudo o que foi necessário conseguir para a instalação do centro supletivo, desde a desapropriação do terreno e acabamento da construção do prédio, pela prefeitura, até a disponibilidade de móveis, materiais didático-pedagógicos e autorização para afastamento de diretor e professores por parte do Estado, consegui. Apenas não se realizou a assinatura do convênio. "Forças ocultas" atuaram junto à assessoria do governo do Estado, atravancando e impossibilitando a efetivação dessa escola (13).

(12) O terreno pertencia aos moradores proprietários do bairro Rochdale que constituíam uma cooperativa. A construção foi feita para abrigar uma escola particular mas estava abandonada já há alguns anos. Foi solicitado ao presidente da cooperativa que cedesse o patrimônio para a instalação do Centro Supletivo, uma vez que os estatutos da cooperativa previam essa possibilidade. Não tendo sido atendidos, partimos para a desapropriação.

(13) Os "lobbies" privatistas da educação em Osasco são muito atuantes. Há inúmeras escolas particulares no município que oferecem ensino supletivo noturno, sendo seus proprietários pessoas muito influentes, alguns deles políticos locais.

O Centro Supletivo de Osasco nunca foi instalado, e nem mesmo os 4000 alunos, já inscritos, tiveram oportunidade de realizar o seu curso gratuitamente.

Foi com muita tristeza que recebi a notícia de que o prédio do CESO, carinhosamente reformado pela Secretaria, transformou-se em um local de recrutamento e alojamento da polícia militar.

O período em que estive à frente da Secretaria de Educação e Cultura do Município de Osasco foi curto, porém suficiente para irromper um intenso processo de mudanças que já estava produzindo excelentes frutos, mas que não se consolidou, porque a recomposição das forças de direita no município levou a administração a alianças que descaracterizaram os programas de democratização desencadeados no início da gestão, a partir dos compromissos assumidos na campanha eleitoral, junto à população.

5. DE VOLTA À CENP: A DIFÍCIL TAREFA QUE REPRESENTA REQUALIFICAR O ENSINO PÚBLICO

Quando fui afastada da Secretaria de Educação e Cultura de Osasco, estávamos no 2º semestre de 1984, período em que a Secretaria de Educação estadual dava início ao processo de democratização do ensino no Estado de São Paulo. Fui convidada pelo Coordenador da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas para assumir a direção da Divisão de Supervisão daquele órgão, inteiramente empenhado que estava na requalificação do en

sino público paulista. A reorganização da escola pública se iniciava com a implantação do Ciclo Básico. Engajei-me entusiasticamente nesse processo, fazendo parte de um grupo pequeno, mas bastante atuante que, junto à equipe do Ciclo Básico, não mediu esforços para construir, com a participação da rede pública de ensino, a proposta de alfabetização para o Estado de São Paulo.

Produzimos e divulgamos materiais subsidiários em todas as regiões do Estado, defendendo a proposta do Ciclo Básico, discutindo suas justificativas teóricas e implicações, procurando, através dessas iniciativas, convencer educadores sobre a relevância da proposta para a democratização do ensino.

Depois de dois anos de muitos embates e polêmicas, corrigindo os erros e reforçando os acertos, fazendo reformulações, incorporando as críticas e sugestões da rede, o Ciclo Básico dá início à reorganização efetiva do ensino de 1º grau que deverá se estender às outras séries revendo os programas, redefinindo os conteúdos e metodologias, modificando o processo de avaliação, investindo na organização da escola.

Cada dia mais educadores estão se envolvendo na proposta do Ciclo Básico e em sua continuidade, convictos de que não se pode esperar que as mudanças sociais ocorram para que a escola atue melhor, convencidos de que a escola tem um papel na transformação social. Cada dia há mais educadores acreditando que a escola é determinada socialmente e ao mesmo tempo é determinante social e que ela será tanto mais transformadora quanto mais competente for a sua atuação. E esse papel é de uma enorme importância política. Esse papel é fundamentalmente o de alfabetizar as

nossas crianças. (14)

Embora não tenhamos conseguido a abrangência necessária para a universalização da proposta do Ciclo Básico, chegamos a criar no Estado um movimento bastante significativo em alfabetização de crianças (15).

É possível afirmar que, de um modo geral, os professores estão sensibilizados para as questões da alfabetização, embora o grau de envolvimento com a proposta varie grandemente. Tanto eles quanto as universidades, que vêm sendo chamadas a colaborar sistematicamente com o processo de atualização dos docentes em exercício, começam a acordar para a necessidade de aprofundar o conhecimento nessa área, de buscar novas respostas para os problemas que atingem a milhares e milhares de crianças.

Definida como um problema político, a alfabetização está começando a ganhar novo status educacional na escola e precisa ser reforçada a estratégia de valorizar os professores, atraindo para as séries iniciais os mais experientes, que até recentemente procuravam manter-se bem longe dessas classes, consideradas as mais trabalhosas e menos compensadoras.

A alfabetização começa também a ganhar foro acadêmico nas universidades, onde os lingüistas preocupados com a metalinguagem

(14) ALVES, Maria Leila. Apresentação. In: Ciclo Básico e a reorganização do ensino de 1º grau: sistemática de avaliação. São Paulo, SE/CENP, 1986.

(15) Num dos encontros de alfabetização promovidos pela CENP com a participação da Dra. Emília Ferreiro, a pesquisadora, que tem atuado na área de alfabetização em diversos países da América Latina, externou a agradável surpresa que teve ao constatar um verdadeiro movimento de alfabetização no Estado de São Paulo.

costumavam considerá-la como questão menor; onde os pedagogos empenhados em discutir as teorias mais abrangentes da educação costumavam, sistematicamente, passar ao largo dos problemas postos por ela; onde os psicólogos ciosos dos instrumentos capazes de classificar e rotular o comportamento dos indivíduos, mais contribuíam para clinicar os problemas escolares do que para resolvê-los. (16)

A intensa produção teórica da CENP, nesse período, principalmente na área de alfabetização, foi amplamente divulgada, ultrapassando as divisas do Estado.

Esses conhecimentos, além de outros, foram incorporados e fartamente divulgados pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, através da CENP, que promoveu encontros, conferências, elaborou documentos, organizou cursos, utilizando inclusive os meios de comunicação de massa. Em várias ocasiões pudemos contar com a participação da Dra. Emilia Ferreiro divulgando seu trabalho e discutindo-o com os educadores paulistas. Tivemos também a presença da Dra. Ana Teberoski, bem como de muitos pesquisadores e estudiosos de São Paulo e de outros Estados que fizeram palestras, discutiram com os alfabetizadores, escreveram textos para orientá-los, participaram de cursos, gravaram programas de televisão, tudo isso para construir com os professores da rede a nova proposta de alfabetização do Estado de São Paulo.

(16) BARRETTO, Elba Siqueira de Sá & ALVES, Maria Leila. Buscando a superação do fracasso escolar na rede estadual paulista. Em Aberto, Brasília, ano 6, nº 33, jan./mar. 1987.

É importante ressaltar que, embora essa produção não tenha conseguido a abrangência necessária em nosso Estado, ficou bastante conhecida em outros estados brasileiros, exercendo uma influência considerável para a construção de uma alfabetização de melhor qualidade no país. Os documentos e vídeos produzidos foram e estão sendo utilizados por muitos professores do 3º grau na formação dos novos profissionais. (17)

Por conta dessa produção, alguns Estados solicitaram da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas exemplares das publicações, bem como a participação de responsáveis pela implantação do Ciclo Básico, em seus Estados, para discutir a proposta com os técnicos das secretarias e com os profissionais de ensino, seus fundamentos teórico-metodológicos, os procedimentos utilizados na implantação, os principais entraves e resistências encontrados no processo. Tudo isso como estratégia para desencadear nesses Estados processos semelhantes.

Houve um período em que quase todas as semanas realizávamos palestras, conferências, ministrávamos cursos, participávamos de debates e mesas redondas em outros Estados brasileiros e, também, em outros países. Fui particularmente atuante no Estado do Paraná, onde participei ativamente da implantação do Ciclo Básico de Alfabetização (18).

(17) ALVES, Maria Leila. A política de Alfabetização do Estado de São Paulo. Trabalho apresentado em mesa redonda sobre "Políticas de Alfabetização" no 2º Congresso Latinoamericano de Lectoescrita: "Alfabetização na América Latina: um constante desafio". Buenos Aires, Argentina. 4-7 julho/1989. In: Lectura Y Vida. Revista Latinoamericana de Lectura. Ano X nº 4, diciembre, 1989. Publicación trimestral de la Asociación Internacional de Lectura (IRA).

(18) Sobre o assunto foi publicado o documento: Reflexões sobre Alfabetização; Subsídios. Curitiba, SED/DEP, 1987. Esse documento foi elaborado a partir das contribuições apresentadas no Encontro das Instituições do Ensino Superior do Estado do Paraná, ocorrida em Curitiba, no período de 1 a 3 de julho de 1987, um dos muitos encontros que tive a honra de coordenar no Estado do Paraná.

As dificuldades de alterar-se formas tradicionais de atuação do sistema de ensino, das escolas e dos professores, mesmo quando as práticas desenvolvidas se mostram francamente desfavoráveis através dos anos, parecem ser a tônica, não apenas em nosso país, mas em outras partes do mundo.

Vivi um episódio bastante singular e representativo dessa afirmação, na Venezuela, no final de 1988, quando convidada a realizar em Caracas uma conferência para professores e especialistas da rede de ensino regular e especial (19).

O convite foi-me dirigido pelo Ministério de Educação da Venezuela - Direção de Educação Especial, contando que a discussão sobre a política de alfabetização do Estado de São Paulo e sobre a problemática que ela envolve, servisse de argumentos que reforçassem a direção político-pedagógica que se quer dar atualmente ao ensino de base na Venezuela (20).

Desde 1982 iniciaram-se, na Venezuela, ações inovadoras na área da alfabetização, a partir das concepções construtivistas para aquisição da língua escrita. Realizou-se uma experiência piloto, com acompanhamento cuidadoso, em 120 crianças com dificuldades de aprendizagem da língua escrita. Os avanços registrados nessas crianças, que assistiam as aulas em classes especiais, contribuiu para desmistificar as "dificuldades de aprendizagem" e mostrar até que ponto é possível superá-las,

(19) A conferência realizada versava sobre "As políticas para a prevenção do fracasso escolar em São Paulo: propostas pedagógicas alternativas" e fazia parte da "Jornadas de análisis del fracaso escolar — Alternativas para su prevención".

(20) A equipe de educação especial da Venezuela participou do "Encontro Latinoamericano de alfabetização", realizado no México em outubro de 1987, ocasião em que discutiram o trabalho que estavam realizando e conheceram a Proposta de Alfabetização do Estado de São Paulo. Nesse encontro, a convite da Dra. Emília Ferreiro, fui uma das pessoas que apresentou e discutiu a proposta de alfabetização do nosso Estado.

quando se trabalha com uma proposta fundamentada no processo construtivista.

A contribuição que esperavam de mim e que procurei oferecer durante a conferência, nas discussões e debates posteriores e nos trabalhos desenvolvidos naquele país, no período de 3 dias que durou a jornada, foi o questionamento, à luz da experiência concreta que estávamos vivendo em São Paulo, da estreita correlação que existe entre fracasso escolar e pobreza. Esperavam, ainda, que a partir do conhecimento da realidade de ensino de São Paulo os professores e especialistas da Venezuela comparassem as duas realidades e percebessem as diferenças e similaridades, como forma de "quebrar as resistências".

Desmistificar os mitos das carências culturais, afetivas, de linguagem, alimentares, era uma necessidade premente, tanto aqui como lá. Por isso era importante que os profissionais da Venezuela conhecessem a proposta ousada do Estado de São Paulo, em que se procurava desenvolver um trabalho nessa direção, no qual se buscava atingir, não apenas algumas escolas, mas todo o sistema, o conjunto das escolas da rede e o universo de professores de Ciclo Básico, número que gira em torno de 50 mil.

Relatei o fato de que nos deparamos, no início da implantação do Ciclo Básico, quando se iniciou o questionamento da baixíssima produtividade do nosso sistema de ensino, com uma forte pressão dos profissionais da rede para a criação de classes especiais e para a alocação de psicólogos nas escolas como forma de resolver esse problema. Considerei que, se até hoje as classes especiais existentes no Estado representam um número

bastante reduzido, é porque os recursos financeiros aplicados em educação são escassos e não porque se tenha a consciência necessária de que grande parte dos problemas dos alunos são decorrentes da forma de atuar da escola: as crianças pobres são consideradas incapazes de aprender e teimosamente repetem 2, 3, 4, 5 vezes a 1ª série na tentativa de dominar a leitura e a escrita. Discuti as publicações da CENP, com as contribuições de educadores, psicólogos, pediatras, neurologistas, linguistas, que preocupados com a força dos mitos criados em torno do ensino e preocupados ainda com a excessiva medicalização e psicologização da pedagogia, têm oferecido elementos para que se trabalhem essas questões do ponto de vista propriamente educacional.

As discussões pretendiam reforçar os argumentos sobre a necessidade de novas posturas e novos procedimentos frente à alfabetização de crianças pobres, tanto na Venezuela quanto no Brasil. Isto porque, na Venezuela, as crianças pobres depois de algumas tentativas de cursar o ensino regular, são invariavelmente encaminhadas à educação especial, que conta com uma rede extensa e um amplo e consolidado sistema de ensino envolvendo psicólogos, psicopedagogos, fonoaudiólogos, psicomotricistas e outros, que atuam junto aos professores e crianças, oferecendo forte resistência à mudança e negando-se a contribuir para a construção de uma outra abordagem pedagógica, que não o encaminhamento das crianças ao ensino especial. Um dos motivos dessas resistências reside no fato de que as mudanças desestabilizariam a demanda desses profissionais no mercado de trabalho, podendo inclusive pôr em risco seus empregos.

No Estado de São Paulo, paralelamente às ações que envolviam as duas séries iniciais, atuei no processo de reorganização do ensino fundamental, através das diversas atividades desenvolvidas em nível central — debates, encontros, orientações técnicas — e principalmente através do Projeto IPÊ - Atualização e Aperfeiçoamento de Professores e Especialistas em Educação por Multimeios (21) que, além dos cursos para professores do Ciclo Básico (22), produziu a série "Fundamentos da Educação e Realidade Brasileira", para todos os educadores da rede. Dessa série, fui uma das organizadoras, definindo temas, escrevendo e selecionando textos, organizando as publicações, assessorando a realização dos programas de TV, participando de debates, não só em nível central, mas em muitas regiões do Estado (23).

(21) Através do Projeto IPÊ desenvolviam-se cursos com sessões semanais, que constavam de programas de TV, emitidos pela Rádio e Televisão Cultura e de fascículos para serem lidos e discutidos pelos professores depois de assistirem ao programa, que deveria funcionar como desencadeador das discussões. Os cursos eram realizados em Telepostos organizados nas escolas pelas Delegacias de Ensino, que eram responsáveis também pelo acompanhamento, controle, avaliação e emissão dos certificados para os participantes. O programa tinha a duração de 30 minutos, ficando as 2 horas e meia seguintes para a leitura e discussão dos documentos e ficando a última meia hora para a avaliação individual ou em grupo.

(22) Cito especialmente dois cursos organizados para os professores alfabetizadores — "Isto se aprende com o Ciclo Básico" e "Quem quiser que conte outra ...", coordenados por mim, o primeiro com as contribuições científicas mais recentes da área da psicolinguística, linguística, psicologia, sociolinguística, contextualizando os seguintes temas:

- I - Pré-escola e Ciclo Básico: reflexões e perspectivas;
- II - Alfabetização: uma nova didática?;
- III - Literatura na escola;
- IV - Ortografia e escola: o que é escrever?;
- V - Ciências nas séries iniciais: dos contextos culturais à aprendizagem sistematizada;
- VI - Discutindo preconceitos e discriminações na escola.

O curso "Quem quiser que conte outra..." contou com a contribuição teórico-prática de educadores progressistas e atuantes na área da Arte-Educação tratando das linguagens expressivas, da criatividade, do crescimento e maturidade, da curiosidade, entre outros.

(23) A série "Fundamentos da Educação e Realidade Brasileira" em seus dois anos de existência — 1985 e 1986 — produziu 9 fascículos que embasaram discussões em todo o Estado, a partir dos respectivos programas de TV, emitidos bimestralmente pela Televisão Cultura, Canal 2. Os 9 fascículos e programas trataram dos seguintes temas:

1. Fundamentos da Educação e Realidade Brasileira como preparação para o Planejamento Escolar;
2. Fundamentos da Educação e Realidade Brasileira: Contatos imediatos de primeiro grau;
3. Fundamentos da Educação e Realidade Brasileira: a educação, a constituinte e o projeto da escola democrática;
4. Fundamentos da Educação e Realidade Brasileira: a difícil tarefa de repensar e reconstruir a escola pública;
5. Fundamentos da Educação e Realidade Brasileira: ... e a nossa escola é assim?;
6. Fundamentos da Educação e Realidade Brasileira: refletindo sobre questões fundamentais para o planejamento escolar;
7. Fundamentos da Educação e Realidade Brasileira: a relevância social dos conteúdos do ensino;
8. Fundamentos da Educação e Realidade Brasileira. O ensino noturno: uma questão de metodologia? e
9. Fundamentos da Educação e Realidade Brasileira: ensinando ciências.

Foi também nessa época que comecei a atuar no 3º grau como professora de Metodologia e Prática de Ensino de 1º grau na PUC-São Paulo.

Ser docente na PUC representou uma oportunidade preciosa de apresentar e discutir com os alunos das turmas em que atuei (e nas quais venho atuando) todos esses estudos que vimos realizando e a complexa problemática que eles envolvem (24).

6. ERA NECESSÁRIO ESCREVER A TESE

Nessas idas e vindas, pouco tempo sobrava para elaborar meu projeto de tese. Até porque relutava em isolar-me, para dar conta de escrevê-lo. Realizar o exercício solitário de escrever uma dissertação, representava para mim abandonar o "campo de batalha" num momento em que éramos chamados a atuar nos "espaços" que havíamos conquistado, com muito esforço. Era difícil vencer os compromissos assumidos com Divisões Regionais de Ensino, Delegacias de Ensino, Municípios, Escolas e não assumir outros, para os quais cobravam insistentemente a minha participação, em nome de escrever uma tese.

Renunciar a tudo o que fazia, tendo que ocupar o tempo destinado ao avanço de um trabalho na área da alfabetização, que se mostra ainda muito pouco abrangente e que exige, do pe

(24) No ano de 1989, na mudança curricular do Curso de Pedagogia da PUC-São Paulo, foi introduzida a disciplina Metodologia e Prática de Ensino de 1º Grau - Alfabetização e Língua Portuguesa. Fui convidada a fazer parte do grupo de professores que elaborou a ementa, os programas e o levantamento bibliográfico, os quais foram estruturados incorporando as recentes contribuições científicas relacionadas a nova disciplina.

queno grupo que o abraça, estudos, aprofundamento de questões, produção de textos, discussões e debates com profissionais da rede pública de ensino, significava transigir a todos os meus princípios profissionais e de vida.

Pode parecer incoerente, mas talvez devido à concepção que tenho sobre o que seja elaborar uma tese, não consegui articular esse exercício ao importante trabalho que estava realizando e que, de tão relevante, deveria (pelo menos era isso que eu pensava em minhas crises de consciência, quando resolvia abandonar o projeto de tese, mil vezes iniciado, por ter ocupado uma vaga no curso de pós-graduação de uma universidade pública) trazer-me o título de doutor "honoris causa".

Depois de muito relutar e não encontrar formas de me justificar junto ao Dr. Moacir Gadotti — meu orientador e companheiro de lutas, que consegue ser um intelectual orgânico, ser professor, escrever livros, organizar revistas, assumir a chefia de gabinete da Secretaria de Educação Municipal de São Paulo e, ainda, orientar teses — comecei a estruturar o meu trabalho.

No primeiro projeto, tendo escolhido como tema a Municipalização do Ensino, por ter atuado como Secretária de Educação de Osasco e vivido os problemas da educação do município com relativa profundidade, propus-me a fazer um estudo de caso sobre as "Demandas educacionais do município de Osasco e seu atendimento". Pretendia analisar as vantagens e desvantagens da municipalização do ensino em um município que apresenta problemas gravíssimos em todas as áreas sociais. A falta de conhecimentos sistemáticos sobre a dinâmica e a interação dos servi

ços públicos em município que passa por crescimento populacional dos mais intensos do mundo nas últimas décadas, com características de município industrial, povoado majoritariamente por população operária de trabalhadores semi-qualificados e não qualificados de baixa renda, principalmente conhecimentos referentes ao serviço de ensino fundamental, regular e supletivo, desafiava-me a aprofundar o estudo sobre o tema e conhecer com mais profundidade as demandas educacionais aí encontradas, verificando em que medida elas estão sendo atendidas, através das agências públicas ou mesmo privadas que atuam na área.

Quando retomei o trabalho, tempos depois, achei difícil tratar apenas do município de Osasco, principalmente porque a administração, na qual atuei em um momento de pujança e com a qual me envolvi profundamente, terminava de forma melancólica.

Participei então em 1988-89 como assistente de pesquisas da investigadora Elba Siqueira de Sá Barretto, em uma pesquisa da Fundação Carlos Chagas: "O ensino fundamental e os municípios no Estado de São Paulo", que envolvia, na amostra, 8 municípios representativos do Estado. Embora tenha sido muito importante para mim atuar em todas as fases iniciais e intermediárias da pesquisa: planejamento, estudos bibliográficos, definição da amostra e da metodologia de pesquisa, elaboração dos questionários, visitas aos municípios, realização das entrevistas, desde que pesquisamos o município de Embu, com o objetivo de testar nossos instrumentos, até completar o estudo do último dos municípios envolvidos, percorri o caminho do conhecimento da realidade educacional paulista, já bastante conhecida por mim, em todas as minhas andanças pelo Estado.

Grandes, médios ou pequenos, ricos ou pobres, os municípios têm uma atuação muito pouco significativa no ensino neste Estado, não obstante haja uma diferenciação acentuada na participação dos diferentes municípios em educação (25).

Enquanto eu me decidia sobre o que seria mais importante abordar em minha dissertação de mestrado, a professora Eny Maia, companheira de pesquisa, defendeu e tornou pública a sua tese sobre municipalização de ensino, estudo profundo e abrangente da situação educacional dos municípios do Estado de São Paulo (26).

Ao redefinir meu tema resolvi discutir a questão da municipalização, tão candente no momento educacional brasileiro e paulista, articulada à defesa de uma alfabetização de melhor qualidade para todos, o que na verdade é uma questão extremamente significativa em minha trajetória profissional.

Em que medida o município deve envolver-se nas questões relativas à alfabetização do povo, para dar concretude a um direito constitucional do cidadão brasileiro, cantado em prosa e verso e nunca realizado? Em quão e quanto é possível o município envolver-se?

Tendo estudado e vivenciado a realidade educacional e cultural de um município em nível de planejamento e execução

(25) Os municípios de São Bernardo do Campo e Osasco, dois dos municípios pesquisados, por exemplo, apresentam os dois maiores orçamentos do Estado e investem os recursos financeiros em educação de maneira absolutamente diversa. Enquanto Osasco, entre os seus vários investimentos na área da educação mantém, a duras penas, redes de creches e pré-escolas, embora pequenas, se considerarmos a demanda, São Bernardo do Campo, na ocasião da pesquisa, desenvolvia principalmente uma política de bolsas de estudo, carregando os recursos para escolas particulares, notadamente de 3º grau, não sofrendo o ônus que representa manter uma rede de ensino, com todas as suas necessidades físicas, de pessoal etc.

(26) Consultar: MAIA, Eny Marisa. A Municipalização no Estado de São Paulo: 1970/1987: democratização ou descompromisso? São Paulo, 1989 (Mimeo).

das políticas de educação e cultura, conhecendo suas potencialidades e tendo estudado bastante a problemática da alfabetização, procuro discutir neste trabalho a necessidade e a possibilidade de o Município e o Estado assumirem cooperativamente a alfabetização das crianças (27), como a forma mais correta e eficaz de extinguir o analfabetismo no país.

(27) Quando responsável pela pasta de Educação e Cultura do município de Osasco, propus e ordenei a elaboração do "Projeto Intermunicipal de Capacitação de Recursos Humanos, para a melhoria do ensino nas séries iniciais do 1º grau", envolvendo Osasco e mais cinco municípios vizinhos: Itapevi, Itapeverica da Serra, Embu, Carapicuíba e Santana do Parnaíba. O projeto, encaminhado ao MEC, solicitava recursos financeiros para capacitar professores alfabetizadores, oferecer orientação técnica e acompanhamento a todas as classes de alfabetização das escolas públicas dos municípios envolvidos, tendo em vista o alto índice de evasão e repetência que apresentavam, na passagem da 1ª para a 2ª série. Foi elaborado com a participação da Divisão Regional de Ensino-7-Oeste, a cuja jurisdição educacional estão subordinados os municípios participantes e surgiu em resposta a uma proposta do Ministério de Educação aos municípios, convidando-os a realizar convênios para construir e manter escolas de 1º grau. Esse projeto que apresentava um alto custo-benefício e envolvia as três esferas de poder da Federação não foi aprovado pelo Ministério da Educação.

CAPÍTULO II

O ENSINO FUNDAMENTAL NO
ESTADO DE SÃO PAULO:
PROBLEMAS E PERSPECTIVAS

"Os governos que assumem responsabilidades pela consolidação de uma sociedade democrática e livre devem ter consciência de que seu papel no rompimento dos circuitos das desigualdades sociais e na elevação da qualidade de vida da população brasileira. Para que isto ocorra, devem superar o enfoque liberal da 'igualdade de oportunidades' vigente até o momento para tratar 'desigualmente aos desiguais', favorecendo aqueles que vivem situações amplamente desiguais."

Felícia Reicher Madeira

A Constituição de 1988 priorizou a escolaridade fundamental, que se traduz na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional vigente, em uma escola de 8 anos obrigatória e gratuita para todos (28), definindo para seu atendimento e para a erradicação do analfabetismo no país, a aplicação de 50% dos recursos públicos totais, destinados ao ensino. Apontou ainda a necessidade do atendimento da população demandatária em creche e pré-escola, definindo-as como um direito da criança de 0 a 6 anos e indicou a extensão gradativa da obrigatoriedade e gratuidade para

(28) Nas discussões travadas para a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em processo na Assembléia Nacional, sobre a duração do ensino fundamental, tem prevalecido a defesa da continuidade dos 8 anos, como reza a Lei 5.692, sendo que alguns grupos defendem a redução desse tempo para 6 anos ou mesmo para 4. Não obstante, a Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 5 de outubro de 1989, define em seu Artigo 249, o ensino fundamental com duração de 8 anos.

o ensino médio, considerando-o como prosseguimento do ensino fundamental. Além disso, colocou novas oportunidades ao trabalhador através da garantia do direito ao ensino noturno regular, adequado às condições do aluno.

Como dar conta de todas essas demandas educacionais, que se consubstanciaram na Nova Carta em deveres do Estado e direitos do cidadão, tendo em vista a grave crise econômica e social enfrentada pela Nação Brasileira?

Analisando a situação educacional do país constata-se que, embora tenha havido uma grande expansão nas últimas décadas — o ritmo da expansão equivale a quase o dobro do ritmo de crescimento da população nas faixas etárias correspondentes aos três níveis de ensino —, transformar esse direito constitucional em uma conquista de fato permanece ainda como um dos grandes desafios a ser enfrentado pela nação. Na verdade, o Brasil não conseguiu resolver os graves problemas estruturais que resultam em um sistema de ensino, dos mais excludentes da América Latina (29).

Desde 1971, quando foi promulgada a Lei 5.692, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1º e 2º graus, a educação escolar fundamental foi ampliada de 4 para 8 anos, estenden

(29) Não é apenas na área educacional que o país vivencia graves problemas. As políticas sociais em geral, nas áreas de saúde, educação, habitação, previdência e assistência social, transportes coletivos, saneamento básico, complementação alimentar, precisam ser urgentemente redirecionadas. "Ao que parece, foi sendo criado um certo consenso de que o reequacionamento e a democratização do nosso precário e limitado 'Welfare State' passaria, necessariamente pelo enfrentamento de pelo menos três questões: . o aumento e o redirecionamento do gasto social, contemplando uma séria revisão de financiamento dos programas; . uma reforma dos parâmetros e perfil da proteção social, segundo critérios mais justos de equidade, conferindo às políticas sociais um caráter redistributivo mais forte; . finalmente, uma radical reforma administrativa da máquina estatal responsável pelas políticas sociais, de modo a corrigir as imensas distorções que a caracterizam e apoiar a efetivação dos dois objetivos anteriores." (DRAIBE, Sônia Miriam. Por uma nova política social: questões de prioridades, gestão e administração de programas sociais básicos. São Paulo em Perspectiva, 3(1/2): 7-12, jan./jul. 1989).

do-se à maioria das crianças, não se consolidando, no entanto, na garantia de sua permanência nas 8 séries do ensino básico obrigatório. Grandes contingentes de alunos vêm sendo excluídos da escola e engrossando as fileiras de brasileiros analfabetos ou com baixa escolaridade.

A taxa de analfabetismo no país gira em torno de 15% de brasileiros com 15 anos ou mais (30). Em números absolutos são quase 18 milhões de adolescentes e adultos analfabetos. Se o conceito de analfabetos se aplicar também aos escolarizados que não conseguem fazer uso da leitura e da escrita para exercer a cidadania, vivendo como analfabetos em uma sociedade letrada, esse número aumentará significativamente.

O brasileiro tem em média 2 anos e meio a 3 anos de escolaridade. As taxas de evasão e reprovação denunciam a alta seletividade do ensino no país. Quase a metade das crianças que ingressam na 1ª série não conseguem, ao final de um ano letivo, passar para a 2ª. De cada 100 crianças que ingressam no ensino fundamental, apenas 18 concluem a 8ª série sem alguma repetência. A grande maioria dos alunos vai acumulando repetências e acaba por desistir da escola, já que não consegue ter um bom desempenho.

No Brasil quem responde basicamente pelo atendimento do ensino fundamental à população é o poder público através de escolas municipais, estaduais e mesmo federais, que atendem a quase 90% das matrículas nesse nível de ensino, sendo mínima a

(30) Dados de 1986 mostram 17.320.691 cidadãos não alfabetizados, de 15 anos ou mais, o que representa 14,58% da população brasileira. (Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil, 1987).

participação da iniciativa privada, voltada à preparação das mi norias economicamente privilegiadas.

7. O ESTADO DE SÃO PAULO E O ENSINO FUNDAMENTAL

O Estado de São Paulo é a unidade da Federação que apresenta o maior desenvolvimento econômico (31). Nem por isso a situação educacional do Estado corresponde a esse desenvolvimento. Apesar de um posicionamento econômico privilegiado, em relação aos demais Estados brasileiros, as camadas majoritárias da população paulista, como ocorre em todas as unidades da Federação, vêm sofrendo um processo acelerado de empobrecimento, fruto da desastrosa política econômica adotada no país, que apresenta uma divisão de riquezas das mais iníquas do mundo.

O intenso desenvolvimento industrial alimenta um mercado de mão-de-obra, que faz do Estado de São Paulo o centro mi

(31) "A excessiva concentração do desenvolvimento econômico em São Paulo faz com que a comparação com o Brasil, em quase todos os aspectos, lhe seja francamente favorável. Porém, se seus indicadores sociais são melhores em relação ao restante do País, estão longe das queles observados em outras nações de grandeza econômica equivalente. De acordo com dados do Banco Mundial, referentes ao ano de 1984, o Brasil, com um PIB de US\$ 187,1 bilhões, ocupava o 82º lugar entre as economias do mundo ocidental. Na mesma relação, São Paulo (PIB de US\$ 86,1 bilhões) poderia ser incluído na 18ª posição, a frente de países como a Coreia, Bélgica, Argentina e Áustria. O perfil econômico do Estado é, ainda, mais próximo do observado nas nações desenvolvidas, ou seja, com baixa representatividade no setor primário (4,4%) e concentrado na indústria e serviços. O peso da economia paulista dentro da brasileira pode ser avaliado, em 1984, por sua participação em quase 36% dos bens e serviços produzidos no País. Ao nível de setores São Paulo reunia 45% das atividades industriais do Brasil, 34% das de serviços e 15% das agropecuárias. Detalhando-se um pouco mais essa última comparação, verifica-se que dentro dos sete principais ramos industriais, em 1980 (que respondiam por 65% dessa atividade) São Paulo detinha em seis destes uma participação superior a 50% no valor da transformação. No maior desses ramos, por exemplo, o químico, o Estado gerava 54% do valor adicionado em todo o Brasil. Quanto ao setor agropecuário, sua reduzida expressão na composição do produto paulista, não limita sua importância a nível nacional. Em 1980, conforme a Fundação Getúlio Vargas, a produção do setor primário paulista foi a segunda maior do País. O Estado compensa a pequena extensão territorial com uma maior produtividade apoiada na mecanização e no uso de insumos modernos em larga escala, permitindo, dessa forma, que se dedique a lavouras mais exigentes em tratamentos culturais e que, consequentemente, geram maior valor adicionado." (CONTI, Vivaldo Luiz. Comparações Econômicas e Sociais. São Paulo em Perspectiva, 2(4): 63-9, out./dez. 1988).

gratório do país. Esse desenvolvimento promove, ainda, grande mobilidade intra-estadual da população, que ocorre não só aos grandes centros urbanos — a Grande São Paulo agrega 50% da população do Estado — mas, ainda, às áreas do interior com grande potencial econômico, aglomerando-se a população de baixa renda, também em torno de cidades médias.

O crescimento desordenado da população tem implicado em um aumento considerável do número de cortiços e favelas. Essas regiões passam a se constituir em pontos de estrangulamento no que se refere à oferta de bens e serviços públicos em geral. A educação, como não poderia deixar de ser, apresenta graves problemas nesses bolsões de pobreza, exigindo atenção emergencial.

No que diz respeito ao ensino fundamental, o Estado poderia vir a atender à demanda potencial (ver Tabelas 1 e 2). Em 1987 o déficit de escolarização do Estado girava em torno de 9% e alguns estudos indicam tratar-se sobretudo de crianças de 7 a 14 anos, excluídas prematuramente da escola. A falta de vagas tem sido resolvida através de multiplicação de turnos e superlotação de classes.

Conseguir atender à demanda de matrículas no Estado, todavia, está longe de significar a democratização do ensino. Para democratizá-lo é necessário muito mais. É necessário que todas as crianças que ingressam na 1ª série permaneçam na escola, sem muitas repetências, até completar o curso, tendo acesso a um ensino de boa qualidade.

TABELA 1

Matrícula Inicial (1983-1987) no Ensino Fundamental do Estado de São Paulo, em Relação à Estimativa de Crescimento da População (Total das Redes) (32)

MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL				
ANOS	MATRÍCULA INICIAL		ACRÉSCIMO ANUAL	
	GRANDE SÃO PAULO	ESTADO	GRANDE SÃO PAULO	ESTADO
1983	2.318.650	4.686.426	2,9 %	3,5 %
1984	2.411.295	4.848.917	4,0 %	3,5 %
1985	2.498.980	4.989.755	3,3 %	2,9 %
1986	2.580.742	5.159.536	3,7 %	3,4 %
1987	2.633.417	5.274.413	2,1 %	2,2 %
ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO DA FAIXA ETÁRIA DE 7 A 14 ANOS				
1987	GRANDE SÃO PAULO 2.975.489		ESTADO 5.010.162	

Fonte: SE/ATPCE/CIE, 1987

TABELA 2

População Escolarizável e Escolarizada na Faixa de 7-14 Anos, no Estado e na Grande São Paulo (Total das Redes, 1987)

LOCALIZAÇÃO	POPULAÇÃO		
	ESCOLARIZÁVEL	ESCOLARIZADA	
		NÚMERO	%
ESTADO	5.010.162	4.516.156	90,1
GRANDE SÃO PAULO	2.975.489	2.634.097	88,5

Fonte: SEADE, 1987

(32) "A tabela indica que, pelo menos teoricamente, o Estado poderia vir a atender à demanda potencial, observando-se mesmo um 'superavit' em relação à população estimada (o qual, em 1987, está em torno de 5,1%). No entanto, esta informação mascara dois tipos de problemas: a distorção idade-série e o deslocamento da população no espaço territorial. Cada um destes fatores merece uma análise isolada." SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação / Banco Mundial. Diagnóstico da demanda e do atendimento no Estado de São Paulo. In: Subprojeto Educação: Ciclo Básico/Jornada Única. v.I. São Paulo, 1989.

Na verdade, a configuração atual da educação paulista indica a presença de uma taxa de analfabetismo que, muito embora esteja entre as mais baixas do País, incide, em determinados segmentos, de maneira acentuada: da população de 15 anos ou mais, 2.300.000 não aprenderam a ler e a escrever (Censo Demográfico, 1980), indicador que expressa o fato de que 12% da população urbana e 23% da rural são ainda analfabetas. Adicionalmente, da faixa etária de 15 a 19 anos, cerca de 1/5 não conseguiu completar as quatro séries iniciais do 1º grau, o que significa um período de escolarização inferior a quatro anos de estudos. (33)

A Tabela 3 trata da distribuição da população paulista por anos de estudo e a Tabela 4 comprova a alta seletividade do ensino fundamental paulista. Ambas demonstram a necessidade de o Estado investir um montante bastante significativo de recursos financeiros, institucionais e humanos para democratizar a educação de base. Todavia, os investimentos do Estado na área da educação têm decrescido nos últimos anos, o que pode ser comprovado observando-se a Tabela 5.

Em estudos recentes realizados pela Secretaria da Educação do Estado para subsidiar o planejamento educacional pode-se ter uma visão da seletividade do ensino paulista:

Analisando a distribuição de matrículas ao longo das 8 séries em um período de 8 anos (Tabela 4), pode-se ter uma idéia ainda que grosseira, dado que não se trata de análise de coortes, da

(33) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação / Banco Mundial. Op. cit., p. 16.

da seletividade do sistema de ensino nas diferentes redes paulistas.

A matrícula na 4ª série em 1982 indicava uma defasagem de cerca de 40% na rede estadual, 47% na rede municipal e 21% na particular, entre a matrícula dessas mesmas redes na 1ª série em 1979, o que autoriza a supor que a retenção e evasão entre as 4 primeiras séries tenha sido maior durante esse período nas redes públicas e, em especial, nas redes municipais.

Já o exame dos dados para o período de 1982 a 1986, que compreende até a 8ª série, precisa ser mais cuidadoso, visto que nem sempre as escolas municipais são completas da 5ª à 8ª série. Isso pode implicar em passagem mais freqüente dos alunos de uma rede para a outra, particularmente da municipal para a estadual, o que explicaria parcialmente o extremamente baixo percentual de matrículas na 8ª série das redes municipais.

De qualquer sorte, o percentual de matrículas na 8ª série do 1º grau na rede pública é, por si só, indicador das enormes perdas que se estão processando ao longo do ensino fundamental em termos de evasão e repetência.

Por outro lado, chama atenção o fato de que as escolas privadas, segundo o que indicam os dados, também apresentam significativas dificuldades em relação à permanência de alunos, a despeito do melhor desempenho sugerido pela Tabela.

Como seria de se esperar, essa situação do ensino de 1º grau apresenta inúmeros problemas. Inicialmente, investimentos maciços em recursos físicos e humanos acabam por se perder, na medida que os alunos não chegam a completar o ciclo previsto, ou seja, não conseguem assegurar a escolaridade básica, prevista em

lei. Em segundo lugar, a seletividade contribui para um aproveitamento inadequado da rede física, uma vez que esta se encontra congestionada nas séries iniciais e subutilizada nos finais. Por último, a seletividade implica ainda ineficiência do sistema, dado que a incidência de repetentes reduz a capacidade de absorção da rede e aumenta os custos unitários da educação.

Dessa maneira, a seletividade ocasionada pela repetência e pela evasão acaba por contribuir para os altos custos dos sistemas educacionais, notadamente em países onde os recursos financeiros são limitados (World Bank, 1979). Mas há ainda a considerar que a seletividade ocasiona, sobretudo, prejuízos de outra natureza, quicã mais graves: impede o acesso a níveis superiores de educação, gera uma auto-estima negativa, produz acentuada expectativa de fracasso e impossibilita a obtenção de uma aprendizagem efetiva. Os custos sociais são, portanto, elevados, na medida que não se faz uso adequado dos recursos humanos disponíveis. (34)

É importante ressaltar, no entanto, que o analfabetismo crônico e a baixa escolaridade da população vinculam-se ao contexto sócio-econômico paulista. A Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacionais - ATPCE, faz a análise da situação de renda familiar no Estado de São Paulo:

... em 1980, havia no Estado 20,94% de famílias com renda familiar entre zero e dois salários mínimos, estando o valor mais

(34) SÃO PAULO (Estado). Plano Estadual de Educação - 1989-1991. Secretaria da Educação. Gabinete do Secretário. 1989 (Mimeo). Em estudo. Elaborado com a participação da autora.

alto situado em 73,50% e o mais baixo em 8,31%, com média de 41,09%. O interior do Estado detinha 28,41% do total dessas famílias e a Grande São Paulo, 13,84%.

Por essa análise, dos 572 municípios do Estado de São Paulo, 300 municípios têm porcentagens superiores a 40% no que se refere à proporção de famílias com renda familiar entre zero e dois salários mínimos.

Fica também evidenciada a grande disparidade entre os valores mais baixos e mais altos encontrados, respectivamente, 73,50 % e 8,31%.

Fonte: SINERG - Sistema de Informações das Regiões do Governo.

Hierarquia das Regiões e dos Municípios do Estado de São Paulo - março 1987 - Secretaria de Planejamento. (35)

TABELA 3
Distribuição da População Paulista por Anos de Estudo

ANOS DE ESTUDO	NÚMERO DE PESSOAS	%
. Sem instrução e com menos de 1 ano	2.672.011	15,9
. 1 a 3 anos	3.417.814	20,4
. 4 anos	4.485.814	26,7
. 5 a 7 anos	1.884.996	11,2
. 8 anos	1.363.567	8,1
. Acima de 8 anos	2.962.952	17,7
TOTAL	16.786.396	100,0

Fonte: Censo Demográfico, 1980

(35) SÃO PAULO (Estado). Plano de Aplicação dos Recursos da QESE/88 e 6º PLEX/87. (Mimeo).

TABELA 4

Seletividade do Sistema Escolar de Ensino Fundamental

MATRÍCULA INICIAL												
ANOS	REDE ESTADUAL				REDE MUNICIPAL				REDE PARTICULAR			
	1ª SÉRIE				1ª SÉRIE				1ª SÉRIE			
	ESTADO	%	GSP	%	ESTADO	%	GSP	%	ESTADO	%	GSP	%
1979	629.076	100	303.538	100	104.329	100	93.036	100	74.868	100	37.882	100
	4ª SÉRIE				4ª SÉRIE				4ª SÉRIE			
	ESTADO	%	GSP	%	ESTADO	%	GSP	%	ESTADO	%	GSP	%
1982	392.323	62,3	180.868	59,6	58.081	55,7	49.237	52,9	55.343	73,9	30.288	79,9
	8ª SÉRIE				8ª SÉRIE				8ª SÉRIE			
	ESTADO	%	GSP	%	ESTADO	%	GSP	%	ESTADO	%	GSP	%
1986	235.465	37,4	107.420	35,4	26.292	25,2	22.324	21,4	41.271	55,1	25.315	66,8

CONCLUSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL												
	REDE ESTADUAL				REDE MUNICIPAL				REDE PARTICULAR			
	ESTADO	%	GSP	%	ESTADO	%	GSP	%	ESTADO	%	GSP	%
	177.888	28,2	79.463	26,2	20.739	19,9	17.393	18,7	38.314	51,2	23.770	62,7

(Não inclui escolas unidocentes)

Fonte: SE/ATPCE/CIE, 1987 - Relatório do Banco Mundial APUD. Relatório do Banco Mundial.

TABELA 5

Participação da Secretaria da Educação nos Gastos da Administração Geral do Estado de São Paulo

(EM MIL CRUZADOS NOVOS DE 1988)

ANO	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	ESTADO DE SÃO PAULO	%
1980	371.420,9	2.166.794,8	17,14
1981	352.162,8	2.105.029,8	16,73
1982	366.791,9	2.183.460,9	16,80
1983	286.843,1	1.834.876,8	15,63
1984	275.055,1	1.800.739,5	15,27
1985	341.571,3	2.214.834,7	15,42
1986	418.861,3	3.042.721,8	13,77
1987	405.910,1	2.957.864,3	13,72
1988	342.663,6	2.924.592,7	11,72

Fonte: Balanço Geral do Estado

8. O MUNICÍPIO E O ENSINO

De outra parte, o município aparece, pela primeira vez, na Carta Constitucional, como co-responsável pelo cumprimento do dever do Poder Público em relação à educação, sendo atribuído a ele, prioritariamente, a atuação no ensino fundamental e pré-escolar, confirmando-se a aplicação do percentual de 25% do orçamento municipal, já instituído pela Lei Calmon, desde 1984.

Tendo em vista também o fato de que, em tese, o município foi a instância mais aquinhoadada com a reforma tributária (36), as atenções estão se voltando mais intensamente para os municípios, procurando conhecer sua participação na área do en

(36) Sobre o assunto, consultar "O impacto da Reforma Tributária para as finanças do Estado de São Paulo. São Paulo, 1989. (Textos para discussão, 18), Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, São Paulo.

Clóvis Panzarini avalia nesse texto o impacto das modificações tributárias promovidas pela Constituinte sobre os três níveis de Governo, a partir da formulação de uma série de hipóteses, uma vez que os contornos definitivos do novo sistema tributário dependem de regulamentação infra-constitucional. No caso das estimativas de São Paulo, assume importância crucial a legislação referente ao ICM. Para efeito de simulação, o estudo adotou a hipótese de que as alíquotas do ICM, internas e interestaduais, não sofrerão alterações relevantes e que os novos componentes da base do ICM - combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e serviços de transportes e comunicações - serão tributados com a alíquota nominal vigente do ICM (17%). Considerou-se como incremento de arrecadação apenas a tributação pelo ICM sobre as transações avaliadas como de uso final. A estimativa dos ganhos do governo estadual apresenta como ganho final em 1993, quando da vigência plena do sistema tributário, o acréscimo de 11,6%. Os ganhos de receita mais significativos ocorrerão na esfera municipal. Os levantamentos preliminares indicam, após a completa implementação do novo sistema tributário (1993) um ganho de 32,3% para o conjunto dos municípios paulistas, sendo que o município da Capital deverá ter um acréscimo de receita na ordem de 22,9%, enquanto os demais municípios ganharão, em média, 40,1% de receita, relativamente à situação atual. No primeiro ano de vigência do sistema tributário (1989), os municípios paulistas terão ganho de 30,3% — a variação esperada para o município da Capital é de + 21,4% e para o interior, na média, + 36,1%. Determinam os ganhos municipais as seguintes modificações constitucionais:

- aumento do Fundo de Participação dos Municípios - FPM dos atuais 17% para 22,5% do IR e IPI;
- aumento da quota parte municipal do ICM de 20 para 25%, sendo que esse imposto, no novo sistema tributário, terá a base ampliada pela incorporação de combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, minerais, serviços de transportes e de comunicações;
- transferência aos municípios da competência para instituir o imposto sobre transmissão "intervivos" de bens imóveis - atualmente, a competência é dos Estados, que partilham sua receita com os municípios na proporção de 50%;
- instituição do imposto municipal, sobre venda a varejo de combustíveis, com alíquota de até 3%; e
- transferência aos municípios de 25% da quota parte estadual do fundo de ressarcimento aos estados pelas perdas decorrentes da imunidade nas exportações para o exterior dos produtos manufaturados.

sino, principalmente no Estado de São Paulo, onde a rede municipal tem respondido por apenas 10% das matrículas iniciais, do ensino fundamental, conforme demonstra a Tabela 6.

TABELA 6

Participação Relativa das Dependências Administrativas na Matrículas Iniciais do Ensino Fundamental, no Estado de São Paulo e na Grande São Paulo

ANOS	REDE ESTADUAL		REDE MUNICIPAL		REDE PARTICULAR	
	ESTADO %	GDE SP %	ESTADO %	GDE SP %	ESTADO %	GDE SP %
1980	80,0	71,6	10,4	17,8	9,6	10,6
1981	79,8	72,0	10,4	17,4	9,8	10,6
1982	80,1	72,1	10,3	17,0	9,6	10,9
1983	79,9	71,9	10,1	16,7	10,0	11,4
1984	80,2	72,0	9,9	16,6	9,9	11,4
1985	79,7	71,0	10,2	17,0	10,1	12,0
1986	79,4	70,5	10,0	16,7	10,6	12,8
1987	78,7	69,5	9,5	16,0	11,8	14,5

Fonte: SE/ATPCE/CIE, 1987

No Plano Estadual de Educação, citado anteriormente, en contra-se uma análise sobre a participação dos municípios paulis tas no ensino fundamental:

Observando a participação relativa das diferentes instâncias ad ministrativas durante um período de 10 anos, verifica-se, porém, ligeira queda na oferta de matrículas públicas, tanto na esfera da administração estadual, como na dos municípios, que tem como contrapartida um aumento de 3,5% da participação da iniciativa privada.

Se a participação das escolas particulares na oferta de ensino de 1º grau em São Paulo ocorre em proporções semelhantes às en contradas para o país como um todo, tal não é a situação no caso dos municípios, cujos índices de matrícula em rede própria são os menores encontrados ao nível nacional. Contrariamente à ten dência verificada em outros estados, em São Paulo até mesmo o atendimento nas áreas rurais fica por conta quase exclusiva da rede estadual, que responde por 97,2% das matrículas no campo, ao lado de 1% dos municípios de 1,8% da iniciativa privada.

Eminentemente urbanas, as escolas municipais estão, na sua maioria, concentradas na Capital, que respondem por 26% do atendimento escolar paulistano, mantendo 420.575 alunos. As demais redes municipais, que representam apenas 16% da contribuição municipal encontram-se no interior, sendo que a maior participação dos municípios encontra-se na Baixada Santista. Aí o município de Santos detém a 3ª maior rede municipal do estado, que, com 16.352 alunos atende a 23% da oferta de matrícula no 1º grau. A segunda rede municipal em tamanho é a de Campinas, com 18.040 alunos,

representando 13,4% da oferta local e a 4ª é a de São José dos Campos que, com 9.402 matrículas, oferece 12% das vagas do município. Na Divisão Regional de Rio Preto destaca-se o próprio município sede, com 4.308 alunos, respondendo por 6% da demanda. Entre os 572 municípios paulistas, em 1987, apenas 31 deles mantinham rede própria de 1º grau, a maioria delas muito pequenas, poucas vezes chegando a ultrapassar a casa dos 1.000 alunos. Nem sempre suas escolas de 1º grau são completas, embora a tendência seja a de oferecer as 8 séries, ao contrário do que ocorre na maior parte do país, onde as escolas municipais não costumam ir além da 3ª ou 4ª séries. (37)

Em que pese a já antiga obrigatoriedade do município de aplicar um percentual fixo do seu orçamento no ensino fundamental, o montante de recursos destinado a esse ensino tem sido aplicado, por grande parte das administrações municipais, principalmente em creches e pré-escolas, existindo municípios que o aplicam também no ensino médio e superior com o comprova a pesquisa realizada pela Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM e pela União Nacional de Dirigentes Municipais - UNDIME, em 1987, em 447 municípios, que representam 78,14% do universo dos 572 municípios do Estado, com o objetivo de caracterizar a oferta educacional dos municípios paulistas (38).

As Tabelas 7 e 8 fazem parte desse estudo. Demonstram a atuação dos municípios estudados, nos vários níveis de ensino e as principais ações desenvolvidas pela administração municipal.

(37) SÃO PAULO (Estado). Plano Estadual de Educação 1989-1991. Op.cit., p. 105-7.

(38) Consultar: "A Educação nos Municípios Paulistas", Relatório Preliminar. Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, set. 1989.

TABELA 7

A Atuação dos Municípios nos Vários Níveis de Ensino

N Í V E I S D E E N S I N O														
A T U A Ç Ã O	CRECHE	PRÉ- ESCOLA	1º GRAU			2º GRAU		3º GRAU	SUPLETIVO					
			1ª a 4ª séries		5ª a 8ª séries		Formação Geral		Profis- sional	1º GRAU		2º GRAU		
			12 a 4ª séries	17,9	44	9,8				45	10,1		91	20,4
Total	447 100,0	447 100,0	447 100,0	447 100,0	447 100,0	447 100,0	447 100,0	447 100,0	447 100,0	447 100,0				
Atua	314 70,2	399 89,3	80 17,9	44 9,8	45 10,1	91 20,4	76 17,0	194 43,4	55 12,3	27 6,0				
Não Atua	119 26,6	40 8,9	332 74,3	345 77,2	351 78,5	292 65,3	334 74,7	219 49,0	275 61,5	285 63,8				
Sem Informa- ção	14 3,1	8 1,8	33 7,4	51 11,4	41 9,2	56 12,5	37 8,3	30 6,7	115 25,7	131 29,3				

Fonte: Pesquisa CEPAM/UNDIME - "A Educação nos Municípios Paulistas" - 1987

TABELA 8

Principais Ações Desenvolvidas pela Administração Municipal

PRINCIPAIS AÇÕES	T O T A L	PORTE DOS MUNICÍPIOS (POPULAÇÃO TOTAL)			
		PORTE I	PORTE II	PORTE III	PORTE IV
		ATÉ 20 MIL	DE 20 A 50 MIL	DE 50 A 100 MIL	ACIMA DE 100 MIL
	447 100,0	296 66,2	73 16,3	44 9,8	34 7,6
Extensão do atendimento escolar para a faixa etária de 0 a 6 anos	172 38,5	90 30,4	41 56,2	22 50,0	19 55,9
Instituição de cursos na área da profissionalização	15 3,4	8 2,7	2 2,7	5 11,4	- -
Implantação de programas de complementação educacional	20 4,5	14 4,7	3 4,1	1 2,3	2 5,9
Implantação ou ampliação de classes de educação especial (deficiência visual, auditiva, física, mental etc)	12 2,7	3 1,0	4 5,5	3 6,8	2 5,9
Desenvolvimento de projetos para a implantação do 1º grau no município	7 1,6	2 0,7	- -	2 4,5	3 8,8
Desenvolvimento de programas de assistência ao escolar nas áreas de saúde, alimentação e mat. escolar	336 75,2	252 85,1	44 60,3	26 59,1	14 41,2
Implantação de medidas que visam a melhoria do transporte dos alunos	196 43,8	170 57,4	20 27,4	6 13,6	1 2,9
Extensão do atendimento escolar, através de repasse de recursos, p/a rede particular (1º, 2º e 3º graus)	12 2,7	7 2,4	2 2,7	3 6,8	- -
Aperfeiçoamento das condições técnico-pedagógicas da rede municipal de ensino	20 4,5	2 0,7	6 8,2	7 15,9	5 14,7
Atendimento às necessidades da rede estadual de ensino no município	54 12,1	38 12,8	12 16,4	3 6,8	1 2,9
Construção de prédios escolares para a rede municipal	132 29,5	79 26,7	29 39,7	15 34,1	9 26,5
Regulamentação e valorização da carreira do magistério no município	16 3,6	2 0,7	6 8,2	4 9,1	4 11,8
Ampliação do quadro de pessoal da área municipal de educação	11 2,5	6 2,0	4 5,5	- -	1 2,9
Melhoria das condições administrativas da área de educação	4 0,9	1 0,3	1 1,4	- -	2 5,9
Implantação de medidas político-administrativas ref. a área educacional no município	12 2,7	4 1,4	3 4,1	1 1,4	4 11,8
Desenvolvimento de projetos voltados para a área cultural e de esportes	23 5,1	11 3,7	5 6,8	4 9,1	3 8,8
Desenvolvimento de projetos voltados para a educação de adultos	11 2,5	9 3,0	- -	2 4,5	- -
Desenvolvimento de programas de atendimento à população em geral	2 0,4	1 0,3	- -	1 1,4	- -
Desenvolvimento de programas de aperfeiçoamento e formação de recursos humanos	22 4,9	6 2,0	8 11,0	3 6,8	5 14,7
Outras	90 20,1	62 20,9	12 16,4	7 15,9	9 26,5
Respostas vagas ou confusas	32 7,2	19 6,4	6 8,2	2 4,5	5 14,7

Fonte: Pesquisa CEPAM/UNDIME - "A Educação nos Municípios Paulistas" - 1987

Outros estudos (39) demonstram que, quando o município e o Estado atuam juntos na área da educação, como no caso da merenda, por exemplo, onde a maioria dos municípios firmaram convênios com o Estado, passando a administrá-la, a atuação das duas instâncias no programa se desenvolve de forma desintegrada, fruto da própria limitação que a instituição jurídica "convênio" impõe à cooperação Estado/Municípios. Só para ilustrar essa afirmação considere-se que o sistema de supervisão do Estado, realizado através dos supervisores de ensino, alocados nas Delegacias de Ensino não se responsabiliza pelo acompanhamento, controle e avaliação dos programas de merenda dos municípios conveniados, mesmo quando estes programas se desenvolvem nas escolas jurisdicionadas à sua Delegacia de Ensino. A não integração das ações das duas instâncias administrativas que se desenvolvem no mesmo espaço educativo e têm os mesmos usuários dos serviços públicos prestados, constitui-se em um, dentre os tantos, indicador do longo caminho a ser percorrido até que a coisa pública assuma o caráter que realmente deve assumir numa democracia.

A população brasileira que vive uma história política repleta de arbitrariedades e abusos de poder, não conseguiu ainda organizar-se o suficiente para exercitar a democracia, tor

(39) Sobre o assunto consultar: "O ensino fundamental e os Municípios no Estado de São Paulo". Pesquisa envolvendo 8 municípios, realizada em 1988/89 pela Fundação Carlos Chagas, coordenada pela pesquisadora Elba Siqueira de Sá Barretto, na qual atuei como auxiliar de pesquisa. O relatório encontra-se em fase final de elaboração.

nando vivos e presentes os seus princípios e as suas leis (40).

Analisando o papel das instâncias municipais em relação à educação fundamental na Nova Constituição em um estudo recente, Palma afirma:

Não há como fugir à conclusão de que a prioridade primeira do Poder Público Municipal é para com o ensino fundamental.

Por outro lado, é sabido que no Estado de São Paulo o governo estadual responde pelas despesas educacionais para com 80% da matrícula no ensino fundamental. Não é menos sabido, que são inúmeras as deficiências apresentadas pela rede pública estadual, que acabam por comprometer irremediavelmente a qualidade dos serviços educacionais prestados à população. (41)

(40) "Nos anos de regime militar, constituiu-se muito do que é hoje o corpo da máquina estatal, boa parte dela organizada com nítida inspiração patrimonialista. O autoritarismo do período militar reproduziu e exacerbou as piores tradições e características da história brasileira, particularmente no que se refere aos padrões de estruturação do Estado e de relacionamento do estado com a sociedade. O 'moderno' Estado advindo com as transformações capitalistas dos anos 60 não teve como deixar de conviver com práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicional privatismo de nossas elites; tornou-se um Estado cuja burocracia, embora já contagiada pelo ethos racional-legal, não conseguia legitimar-se sem o recurso a procedimentos clientelistas. A consequência da combinação de todas essas variáveis — desenvolvimento capitalista acelerado e excludente, autoritarismo, patrimonialismo — foi a degradação do Estado enquanto poder público, a sua conversão a uma espécie de presa do velho 'poder privado' de antes, agora alargado (e recriado) nos lobbies, nas grandes empresas, nas tecnocracias, nos corporativismos multiplicados e plantados no interior mesmo do Estado. E foi esse Estado, constituído sob a pressão do capitalismo amadurecido nos anos 60 e sob o beneplácito do regime autoritário, que chegou à transição e à crise econômica dos anos 70 e 80, quando então revelou toda sua incapacidade (administrativa, fiscal e operacional) de responder às diversas demandas sociais e promover o desenvolvimento. Tornou-se, assim, ingovernável. Tomado de assalto por interesses privados, inchado, burocratizado, corporativizado, deformado em muitos de seus segmentos e sobretudo amesquinçado em seu caráter público, o Estado converteu-se no entrave à ação dos governos democráticos eleitos a partir de 1982, e no peão de uma gigantesca manobra de desvalorização da própria política." GOLDMAN, Alberto. Reforma do Estado e Políticas Sociais. In: O Enfrentamento da Questão Social: experiências municipais. São Paulo, Secretaria da Administração, Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, 1989. Textos apresentados no "I Seminário de Enfrentamento da Questão Social", 18-21 set. 1989.

(41) PALMA FILHO, João Cardoso. O poder público e a responsabilidade pela educação: O município e a educação fundamental. Trabalho apresentado à Secretaria de Educação como subsídio para elaboração do diagnóstico da situação educacional do Estado de São Paulo, 1989 (Mimeo).

Afirmando que a crise não é só na área educacional, mas que todos os serviços sociais estão, atualmente, seriamente comprometidos, o educador continua:

... sabe-se que a magnitude da rede estadual acarreta a estruturação de uma gigantesca máquina burocrática, que acaba, pelo tamanho, a não mais funcionar. Tudo indica que este aparato esteja já ferido de morte. Em síntese, a máquina é imensa, apresenta um elevado custo operacional e é incapaz de atender as mais elementares demandas oriundas das unidades escolares. (42)

Palma mostra, em seguida, como a própria Constituição põe limites no crescimento dessa estrutura de serviços, no Artigo 38 das Disposições Transitórias que limita a 65% das receitas correntes o gasto com pessoal, quando o Governo do Estado tem declarado que, atualmente, compromete 82% da arrecadação com pessoal. Procurando conciliar essa situação complexa e paradoxal, posta pela Carta Constitucional, com a necessidade cada vez maior da população por escolas, que devem oferecer um atendimento de melhor qualidade, levanta três hipóteses para equacionar a ação dos municípios no ensino fundamental:

1. Municipalização pura e simples com o governo estadual transferindo aos municípios a rede estadual de ensino fundamental. O Estado faria também a transferência de recursos financeiros, que seriam aplicados pelo município na rede escolar e ofereceria a cooperação técnica necessária.

(42) PALMA FILHO, João Cardoso. Op. cit., p. 1.

2. Congelamento da rede estadual de ensino fundamental, com a demanda futura sendo atendida pelo município, ou seja, as novas unidades escolares seriam criadas, instaladas e administradas pelo município, mantendo-se a rede estadual com o tamanho que tem hoje.
3. Manutenção da rede de escolas do ensino fundamental pela cooperação entre o governo estadual e a administração municipal, compatibilizando o "know-how" adquirido pelo Estado com a melhor capacidade de administrar das prefeituras municipais.

O autor discute nas três alternativas apontadas as responsabilidades de cada instância e conclui:

Uma coisa é certa. Nenhuma administração de modo isolado, seja a do Estado ou do Município, vai dar conta das imensas demandas pela educação fundamental. Sem a cooperação feita em cima de um plano estadual que compatibilize demanda e recursos e mais uma proposta pedagógica que garanta a escola unitária, ou seja, uma proposta que procure viabilizar uma educação de boa qualidade, tanto para os municípios ricos quanto para os municípios pobres, não se vai conseguir cumprir no Estado de São Paulo as metas educacionais estabelecidas pela Constituição Federal. (43)

(43) PALMA FILHO, João Cardoso. Op. cit., p. 4-5.

O conceito "escola unitária" emprestado do ilustre educador italiano Antonio Gramsci, tem sido utilizado em nosso país para definir uma escola que ofereça um mesmo patamar de conhecimentos à população, ao nível nacional, da mesma forma que defendia Gramsci. O princípio fundamental da escola unitária é garantir a igualdade de oportunidades educacionais a todos os cidadãos, superando a escola dualista característica das sociedades de classe. Essa visão implica, entre outras coisas, em garantir currículos e programas comuns para o ensino fundamental, bem como garantir condições objetivas para seu desenvolvimento. Dentre elas destaquem-se as referentes à estruturação de planos de carreira do magistério: formação e aperfeiçoamento dos professores, provimento de cargos e funções, regime jurídico único e piso salarial profissional.

9. AS DISPARIDADES REGIONAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO: ESTUDOS DEMOGRÁFICOS

As disparidades regionais do Estado de São Paulo são tantas e acentuam-se de tal maneira que muitos estudos recentes têm apontado a fundamentabilidade da intervenção nas áreas sociais para restringir as profundas desigualdades sociais, principalmente na Região Metropolitana da Grande São Paulo, mas também em outras regiões do Estado.

Tratando especificamente das questões de ensino na Região Metropolitana da Grande São Paulo, onde as proporções dos desastres educacionais são bem maiores que no resto do Estado, fica cada vez mais patente a necessidade de desencadear, com urgência, políticas públicas abrangentes, envolvendo os diferentes níveis da administração, de forma a corrigir as imensas desigualdades na distribuição das oportunidades educacionais.

Madeira, na introdução de um estudo demográfico: "O Jovem na Grande São Paulo", analisa algumas decorrências nas áreas sociais, da política de industrialização e comunicação, com amplos reflexos modernizantes, adotada pelo modelo brasileiro nos últimos 30 anos, nessa região, que costuma ser citada como o resumo mais expressivo do Brasil de hoje. Segundo a autora, a maioria das famílias que vivem na área metropolitana paulista, que de acordo com dados de 1980 concentrava cerca de 12,6 milhões de habitantes — número que representa 50,3% da população do Estado e 10,6% da população do país — sofreu algum tipo de deslocamento de um sistema social mais restrito e tradicional para formas mais modernas e complexas de vida. Vindas,

principalmente, de áreas rurais ou cidades menores e, grande parte, deslocando-se de pontos longínquos do país, encontram na região metropolitana condições de vida e cultura muito diferentes das que deixaram em seus locais de origem. Passam das ocupações de campo para as urbanas, inserem-se no aparato produtivo e desenvolvem possibilidades de constituir sua cidadania, sobretudo via acesso aos serviços públicos, como educação, saúde, saneamento.

Este conjunto de fatos, em particular o acesso ao ensino, repercute claramente na percepção que pais e mães de família têm do futuro de seus filhos. Quem de nós já não ouviu, vinda dos setores mais populares de nossa cidade, a expressão "meus filhos terão mais do que eu" ou "meus filhos terão uma vida melhor que a minha".

Entretanto análises detalhadas e cuidadosas de estatísticas de educação, saúde e trabalho da população infanto-juvenil brasileira colocam sérias dúvidas quanto às possibilidades de consolidação das aspirações e esperanças geradas nestes pais e mães de famílias, se não forem alterados aspectos substanciais das opções do modelo brasileiro. (44)

Depois de analisar duas características básicas perversas do caminho escolhido pelo Brasil, quais sejam a permanência de um importante setor da sociedade em condições de extrema

(44) MADEIRA, Felícia Reicher. Por que o jovem na Grande São Paulo? O jovem na Grande São Paulo. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. São Paulo: SEADE, 1988 (Coleção Realidade Paulista).

pobreza e a forma grandemente diferenciada dos serviços oferecidos, que os impede de desfrutar dos mínimos direitos de cidadania, Madeira afirma:

Os governos que assumem responsabilidades pela consolidação de uma sociedade democrática e livre devem ter consciência de seu papel no rompimento dos circuitos das desigualdades sociais e na elevação da qualidade de vida da população brasileira. Para que isto ocorra, devem superar o enfoque liberal da "igualdade de oportunidades" vigente até o momento para "tratar desigualmente os desiguais", favorecendo aqueles que vivem situações amplamente desiguais. Assim, além de definir políticas de mais longo prazo com a firme decisão de promover a redistribuição de renda através da recuperação dos salários e da elevação do nível de emprego, devem procurar definir políticas de atuação direta, com programas específicos voltados para o atendimento das populações infanto-juvenis carentes, combinando estratégias emergenciais com políticas de mais longo prazo. (45)

A autora continua sua análise ressaltando a importância de instrumentalizar a ação estatal através de estudos da dinâmica demográfica na configuração e nas demandas da população jovem, bem como estudos sobre os mecanismos responsáveis pela manutenção e reprodução dos circuitos de pobreza. Considera que "O Jovem na Grande São Paulo" oferece subsídios dinâmicos para o planejamento e a ação da administração estadual, na área

(45) MADEIRA, Felícia Reicher. Op. cit., p. 4.

mais complexa e problemática do Estado: a região metropolitana da Grande São Paulo, onde se concentra mais da metade da população da unidade da Federação que apresenta maior desenvolvimento econômico, que por sua vez abriga, aproximadamente, 23% da população brasileira. Os argumentos utilizados por Madeira, nas considerações abaixo, demonstram a gravidade da situação em que vive a população da periferia da Região Metropolitana e constituem-se em elementos relevantes para o presente estudo:

A análise demográfica mais detalhada e isolada dos anéis concêntricos da Grande São Paulo permitiu, pois, um avanço no conhecimento de como é que se estabelece uma correlação estreita e perversa entre a presença da população infantil e as condições de vida precárias. É como se o poder público tivesse que estar sempre "correndo atrás" das crianças das faixas mais pobres da população para acompanhar o padrão migratório interno da Grande São Paulo. Entretanto, como sua ação nem sempre o faz e é sempre insuficiente, dado o aumento da demanda, essas crianças se concentram justamente nas áreas menos servidas de infra-estrutura e equipamentos sociais.

O mais grave é que o poder de "pressão" desta população tende a ser pouco efetivo, pelas próprias características desse segmento sem um mínimo de consciência de cidadania. Com este ingrediente, compõe-se o quadro em que a "segregação espacial" constitui um dos mecanismos mais eficientes na instalação e reprodução do "circuito de pobreza". Assim, qualquer intervenção governamental que pretenda inverter algumas distorções deve atuar sobre os mecanismos que discriminam aquelas áreas da metrópole

le onde a demanda é mais urgente. (46)

Barretto, discutindo a grave crise enfrentada pelo Estado brasileiro, o grande mantenedor do aparato de serviços públicos, notadamente na área previdenciária e na da educação, alerta:

À falta de um projeto nacional minimamente coerente e na ausência de claras diretrizes do governo, a orientação política geral e a das políticas públicas, em particular, termina se definindo sobretudo ao sabor das pressões conjunturais, e a partir das reivindicações dos segmentos mais organizados e com maior poder de barganha — tanto fora, quanto dentro do próprio Estado, transformado no maior de todos os empregadores. (47)

Há um estudo de demografia realizado por Giraldelli que faz a projeção da composição e volume da população paulista até o final do século XX, no qual a demógrafa destaca a importância do respaldo oferecido por essas informações em qualquer programação de políticas de intervenção, de natureza pública ou não. Nesse trabalho, Giraldelli delinea o perfil populacional do futuro (ano 2.000) do Estado de São Paulo, como um todo, e das diferentes regiões administrativas, através de projeções demográficas. Suas hipóteses baseiam-se na evolução de três componentes populacionais básicos: fecundidade, mortalidade e mi

(46) MADEIRA, Felícia Reicher. Op. cit., p. 8.

(47) BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. O planejamento educacional e as novas demandas sociais. São Paulo em Perspectiva, 3(3): 36-9, jul./set. 1989.

gração. Projetando "Quantos e como seremos", uma primeira constatação de Giraldelli desmistifica as afirmações persistentes e recorrentes sobre a expectativa do "vertiginoso crescimento populacional" paulista: a expectativa de uma sensível redução no crescimento populacional, refletido na taxa de crescimento que cairá de 3,49%, referente à década de 70, para a taxa esperada de 2,13% na década de 90.

O estudo traz um conjunto de informações de fundamental importância para o planejamento da ação governamental, algumas delas constituindo-se em informações decisivas para a formulação e adaptação de políticas públicas para cada grupo etário. As informações referem-se à situação educacional do Estado no contexto brasileiro — São Paulo continuará a representar, no ano 2.000, praticamente a mesma participação na população brasileira, aproximadamente 23% —, às diferenças específicas que ocorrerão no seu limite geográfico e às alterações da dinâmica populacional que desembocarão em diferentes estruturas etárias no final do século XX (48).

10. AS DISPARIDADES EDUCACIONAIS: REGIÕES HOMOGÊNEAS

Mais específicos à área educacional são dois estudos realizados pelo SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, para subsidiar o planejamento e a tomada de decisões. O

(48) Consultar: GIRALDELLI, Bernadette Waldvogel. O que muda na composição e no volume da população paulista até o final do século XX? São Paulo em Perspectiva, 3(3): 7-14, jul./set. 1989.

primeiro é uma análise comparativa das características do atendimento educacional da Região Metropolitana da Grande São Paulo (49). Utiliza indicadores educacionais, sócio-econômicos e demográficos que apontam para as características mais gerais dos subdistritos e municípios que a compõem. O estudo agrupa, diferencia e hierarquiza regiões, de acordo com perfis similares ou distintos, identificando as regiões homogêneas. As 33 Delegacias de Ensino da rede estadual, que na ocasião do estudo (hoje são 42 Delegacias de Ensino) representavam as regiões administrativas da Secretaria de Educação do Estado, na Região da Grande São Paulo, agrupam-se em função das similaridades observadas na análise dos indicadores que definem as situações educacionais em: Capital Central e ABC, Capital Intermediária, Municípios Periféricos e Capital Periférica.

A representação espacial das regiões homogêneas quanto à respectiva situação educacional pode ser vista no Mapa 1. A análise do mapa revela que as quatro regiões identificadas pelo estudo circundam umas às outras, partindo do centro em direção à periferia da Grande São Paulo.

O estudo construiu nove indicadores para definir a situação educacional de cada Delegacia de Ensino. Quatro deles exerceram maior influência relativa na formação das regiões homogêneas: o congestionamento da rede estadual de ensino, o desempenho dos alunos do Ciclo Básico, a participação da rede municipal e o perfil de rendimentos da população residente nas áreas

(49) Análise Comparativa das Características do Atendimento Educacional na Grande São Paulo segundo Regiões Homogêneas. Fundação Sistema Educacional de Análise de Dados - SEADE. São Paulo, 1989 (Mimeo).

abrangidas pelas diversas Delegacias de Ensino.

A Figura 1 reproduz a distribuição dos valores assumidos pelos quatro indicadores considerados de maior importância para o agrupamento estatístico das Delegacias de Ensino nas quatro regiões homogêneas citadas.

A análise dos quatro indicadores, realizada nesse estudo, revela que:

- comparadas com as demais regiões homogêneas, as regiões Capital Periférica e Municípios Periféricos são aquelas que apresentam as maiores proporções de escolas congestionadas e de alunos ali matriculados;
- comparadas com as demais regiões homogêneas, as regiões Capital Periférica e Municípios Periféricos são aquelas que apresentam, simultaneamente, as menores proporções de aprovações e as maiores proporções de reprovações e evasões entre os alunos do Ciclo Básico, matriculados nas escolas estaduais;
- comparada com as demais regiões homogêneas, a região Municípios Periféricos é a única em que a rede estadual de ensino de primeiro grau oferece número de matrículas, proporcionalmente superior àqueles oferecidos pelas redes municipal e particular; e
- comparadas com as demais regiões homogêneas, as regiões Capital Periférica e Municípios Periféricos são aquelas cujas populações apresentam, proporcionalmente, os maiores números de pessoas de baixa renda.

O perfil sócio-econômico das quatro regiões homogêneas identificadas nesse trabalho oferece informações úteis para a explicação das similaridades e diferenças características à situação educacional (Ver Quadro 1).

MAPA 1

Regiões Homogêneas segundo Indicadores Educacionais, Demográficos e Econômicos
Grande São Paulo

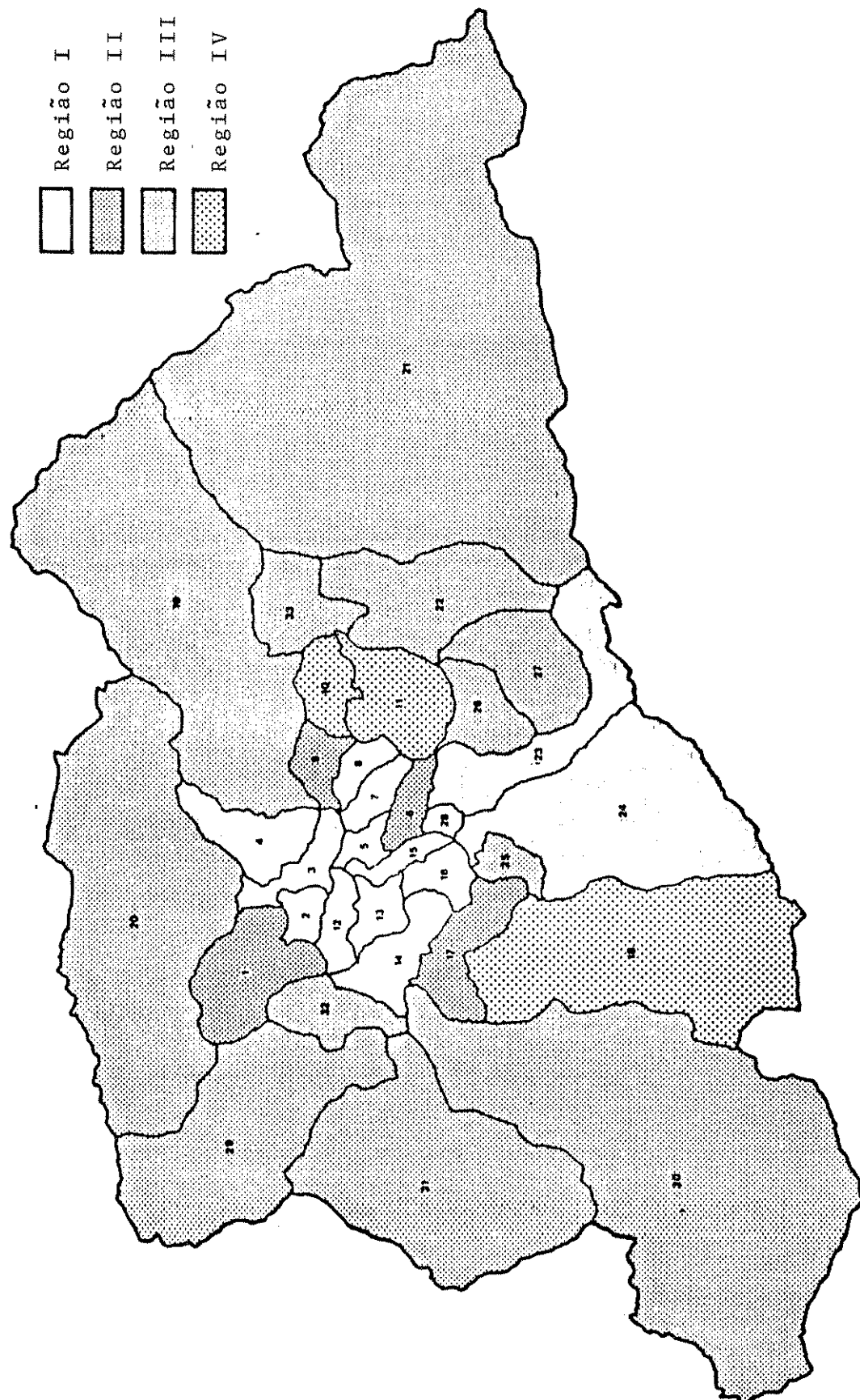
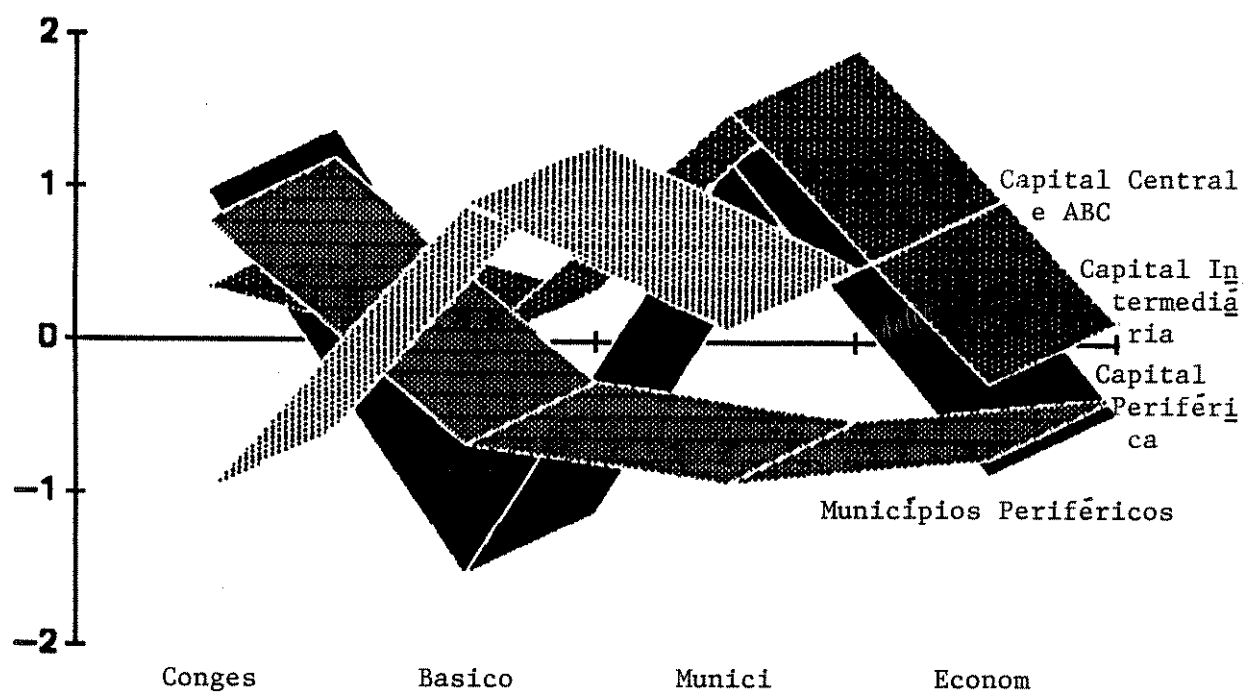


FIGURA 1

Perfil das Quatro Regiões Homogêneas Identificadas pelo Estudo,
Considerados aqueles Indicadores de Maior Importância Estatística



Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE - 1989

QUADRO 1

Perfil Sócio-econômico das Regiões Homogêneas Identificadas pelo Estudo

Densidade Demográfica (hab/km ²) (a)	Grande São Paulo	1.563
	Capital Central e ABC	5.579
	Capital Intermediária	6.702
	Municípios Periféricos	0.484
	Capital Periférica	2.128
Taxa de Crescimento População Total (1985/90) (b)	Grande São Paulo	2.9
	Capital Central e ABC	0.5
	Capital Intermediária	3.5
	Municípios Periféricos	4.4
	Capital Periférica	6.3
Taxa de Crescimento População Escolar (1985/90) (b)	Grande São Paulo	4.8
	Capital Central e ABC	2.0
	Capital Intermediária	5.7
	Municípios Periféricos	5.2
	Capital Periférica	8.5
Razão da População Escolar sobre a População Total (a)	Grande São Paulo	19.6
	Capital Central e ABC	16.4
	Capital Intermediária	20.7
	Municípios Periféricos	23.4
	Capital Periférica	23.9
Rendimento Médio (Salário Mínimo) (c)	Grande São Paulo	4.1
	Capital Central e ABC	5.1
	Capital Intermediária	3.6
	Municípios Periféricos	3.0
	Capital Periférica	2.8

NOTAS: (a) Dados do Censo Demográfico de 1980

(b) Projeções calculadas pela Diretoria Adjunta de Estudos Populacionais do SEADE

(c) Dados do Censo Demográfico de 1980, complementados pelo Sumário de Dados da Grande São Paulo - 1980

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE

O estudo apresenta algumas conclusões importantes para definições quanto à rede física escolar:

Analisando essas informações, vê-se que a Capital Intermediária é a região de maior densidade demográfica, seguida nesta ordem - pela Capital Central e ABC, Capital Periférica e Municípios Periféricos. De todas as regiões, apenas esta última apresenta densidade demográfica inferior à média observada para a Grande São Paulo, resultado que permite inferir a existência de problemas relacionados à localização de prédios escolares.

No que respeita às projeções populacionais para o período 1985-1990, a Capital Periférica é a região que deverá apresentar as maiores taxas de crescimento tanto para a população total quanto para a população em idade escolar. A ela contrapõe-se a região Capital Central e ABC, que deverá apresentar as menores taxas de crescimento populacional ao longo do período em foco. À exceção desta última, todas as outras regiões homogêneas deverão ter sua população em idade escolar aumentada em ritmo superior àquele projetado para a Grande São Paulo como um todo, estimativa que sugere o agravamento de problemas relacionados ao que os órgãos competentes da Secretaria de Estado definem como congestionamento escolar.

As regiões identificadas pelo estudo também se diferenciam entre si no que respeita à estrutura etária de suas populações, com duas delas - a Capital Periférica e a Municípios Periféricos - se destacando por apresentarem proporcionalmente maiores contingentes de crianças em idade escolar. De todas as regiões estudadas, a Capital Central e ABC é a única que apresenta pro

porção de indivíduos nesta faixa etária inferior àquela calculada para a Grande São Paulo como um todo.

Este último resultado reitera as observações feitas anteriormente a respeito do possível agravamento dos problemas diagnosticados neste estudo. Reforça essa percepção o fato de a região Capital Central e ABC - aquela de melhor situação educacional quando comparada às demais - também ser a única a apresentar rendimento médio superior àquele calculado para o conjunto dos municípios da Grande São Paulo. (50)

Discutindo os principais resultados obtidos, o estudo sobre as regiões homogêneas segundo indicadores educacionais, demográficos e econômicos apresenta conclusões que permitem estabelecer prioridades na definição de políticas públicas na área da educação:

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.

No caso de tais políticas visarem objetivos setoriais específicos - por exemplo: a construção de novos prédios escolares ou a reciclagem de professores -, os mesmos indicadores construídos pelo estudo podem ser utilizados para redefinir novas áreas

(50) Análise Comparativa ... Homogêneas. Op. cit., p. 27.

prioritárias e/ou qualificar aquelas identificadas. Para tanto, basta reorientar o agrupamento das várias Delegacias de Ensino de forma a que este enfatize um ou outro eixo ou subeixo analítico dentre aqueles aqui considerados conjuntamente. (51)

O segundo estudo, que dividiu o interior do Estado em regiões homogêneas, foi realizado separadamente do estudo da Grande São Paulo (52). Foram construídos sete indicadores: rendimentos auferidos pela população de 10 anos ou mais, crescimento populacional, participação das redes, atraso nos estudos, evasão de alunos, reprovação de alunos e congestionamento escolar, características que permitiram dividir em cinco regiões homogêneas os 534 municípios do interior agrupados em 88 Delegacias de Ensino adotadas como unidades territoriais de análise e que se diferenciam entre si por apresentarem características econômicas, demográficas e educacionais estatisticamente distintas. Dos sete indicadores utilizados, o que mais influenciou a classificação das Delegacias de Ensino dentro de uma ou outra região identificada pelo estudo foi o que resume informações sobre os rendimentos auferidos pela população de 10 anos ou mais.

As principais similaridades e diferenças apresentadas pelas cinco regiões homogêneas identificadas podem ser assim resumidas:

A Região I é formada por seis Delegacias de Ensino e diferencia-se das demais regiões homogêneas por apresentar os

(51) Análise Comparativa ... Homogêneas. Op. cit., p. 29.

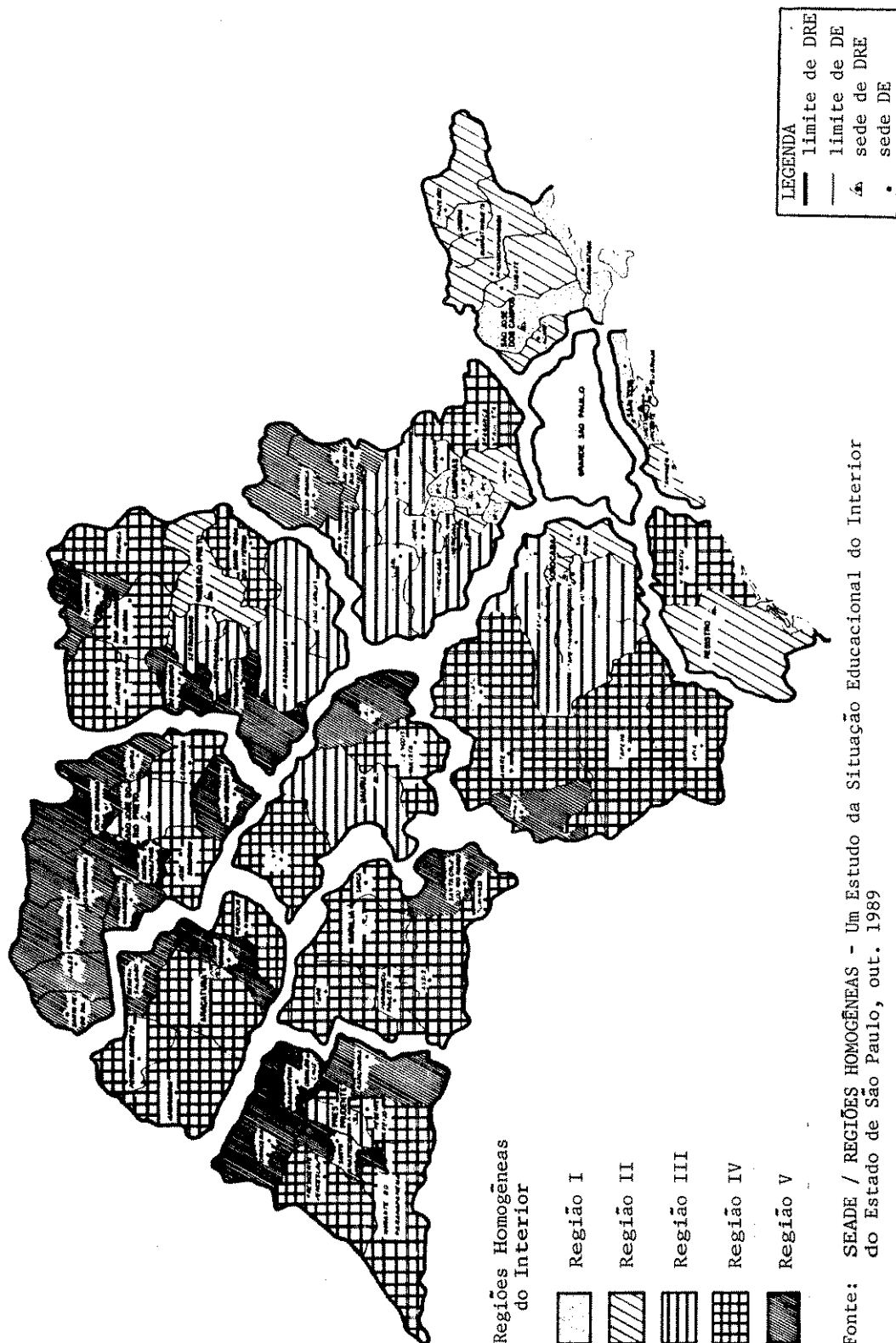
(52) Regiões Homogêneas: um estudo da situação educacional no interior. Fundação Sistema Educacional de Análise de Dados - SEADE. São Paulo, 1989 (Mimeo).

melhores índices de rendimentos e crescimento populacional, lado a lado com as piores taxas de atraso nos estudos e reprovação de alunos, além de reduzida dependência em relação às vagas ao ensino fundamental oferecidas pela rede estadual. A Região II, formada por treze Delegacias de Ensino, caracteriza-se por apresentar elevados índices de rendimentos e crescimento populacional, lado a lado com as mais altas taxas de congestionamento escolar de todo o interior. A Região III é constituída por dezoito Delegacias de Ensino e diferencia-se por apresentar, simultaneamente, as mais baixas taxas de atraso nos estudos e os mais baixos índices de reprovação e evasão de alunos de todo o interior. A Região IV é formada por vinte e sete Delegacias de Ensino e caracteriza-se por apresentar os mais baixos índices de congestionamento escolar, lado a lado com as mais altas taxas de evasão de alunos de todo o interior, além de acentuada dependência em relação às vagas ao ensino fundamental oferecidas pela rede estadual. A Região V compõe-se de vinte e quatro Delegacias de Ensino e diferencia-se por apresentar os piores índices de rendimento e crescimento populacional, simultaneamente, com as mais baixas taxas de atraso nos estudos, reprovação de alunos e congestionamento escolar de todo o interior, além de acentuada dependência em relação às vagas ao ensino fundamental oferecidas pela rede estadual.

O relatório chama a atenção para a contigüidade territorial das Delegacias de Ensino agrupadas nas diferentes regiões homogêneas, que formam anéis concêntricos que se sobrepõem uns aos outros a partir da Grande São Paulo, o que poderá ser melhor observado através do Mapa 2. Só para ilustrar essa afirmação,

MAPA 2

Regiões Homogêneas do Interior do Estado de São Paulo



observe-se que a Região I é formada pelas Delegacias de Ensino de Santos, Campinas, São José dos Campos, São Vicente, Caragatatuba e Guarujá, primeiro anel concêntrico em torno da Grande São Paulo.

O Quadro 2 e as análises a seguir sintetizam algumas conclusões importantes desse estudo:

Os rendimentos pioram à medida que se passa da primeira à quinta região homogênea. As diferenças existentes são mais nítidas comparando-se a primeira e a quinta regiões homogêneas, respectivamente as de melhor e pior situação econômica de todo o Interior pelo critério de rendimentos.

O congestionamento escolar melhora à medida que se passa da primeira à quinta região homogênea, ainda que a Região II constitua exceção à regra, por ser a de pior situação educacional por esse critério. As diferenças existentes são mais nítidas comparando-se as duas primeiras e as três últimas regiões homogêneas, respectivamente as de pior e melhor situação educacional de todo o Interior pelo critério de congestionamento escolar.

O tempo médio de atraso nos estudos diminui à medida que se passa da primeira à quinta região homogênea. As diferenças existentes são mais nítidas comparando-se as duas primeiras e as três últimas regiões homogêneas, respectivamente as de pior e melhor situação educacional de todo o Interior pelo critério de atraso nos estudos.

A reprovação diminui à medida que se passa da primeira à quinta região homogênea. As diferenças existentes são mais nítidas comparando-se as duas primeiras e as três últimas regiões homogêneas, respectivamente as de pior e melhor situação educacional de todo o Interior pelo critério de reprovação.

gêneas, respectivamente as de pior e melhor situação educacional de todo o Interior pelo critério de reprovação de alunos.

A participação da rede estadual aumenta à medida que se passa da primeira à quinta região homogênea. As diferenças existentes são mais nítidas comparando-se a primeira com as demais regiões homogêneas.

O crescimento populacional diminui à medida que se passa da primeira à quinta região homogênea. As diferenças existentes são mais nítidas comparando-se as duas primeiras e as três últimas regiões homogêneas, respectivamente as de maior e menor dinamismo demográfico de todo o Interior pelo critério de crescimento populacional adotado.

Não há uma tendência muito clara de aumento ou diminuição da evasão ao se passar da primeira à quinta região homogênea. O fenômeno parece ter explicações diversas em cada região homogênea.

Uma melhor situação econômica normalmente se faz acompanhar de uma menor participação da rede estadual na oferta de vagas para o ensino regular de primeiro grau, o que pode ser explicado em razão de as famílias com maiores recursos preferirem matricular seus filhos em escolas privadas. Também se faz acompanhar de maiores taxas de crescimento populacional, o que pode ser explicado em razão de o dinamismo econômico funcionar como um atrativo para o afluxo de novos contingentes populacionais em busca de melhores oportunidades de trabalho.

O maior ou menor tempo médio de atraso nos estudos é função sobretudo das taxas de reprovação escolar.

A reprovação de alunos contribui de modo importante para a sobrecarga operacional das escolas estaduais de primeiro grau.

QUADRO 2

Perfil das Regiões Homogêneas

EIXOS DE ANÁLISE	REGIÕES HOMOGÊNEAS				
	I	II	III	IV	V
Rendimento	++	+	+	+	-
Congestionamento	-	--	+	++	++
Atraso	--	-	++	+	++
Reprovação	--	-	++	+	++
Participação	-	+	+	++	++
Crescimento população	++	++	+	-	--
Evasão	-	+	++	--	+

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE - 1989

A sobrecarga operacional da rede estadual de ensino de primeiro grau faz-se notar mais intensamente em regiões de mais rápido crescimento populacional. (53)

Esses dois estudos permitem a seleção das áreas consideradas para o desenvolvimento de programas especiais, tanto no que se refere à expansão e à manutenção da rede física, como programas de capacitação de professores e especialistas, reforço alimentar, investimento em material escolar e outros, buscando o aperfeiçoamento do atendimento educacional na Região Metropolitana da Grande São Paulo e no Interior do Estado.

11. AS DEMANDAS DA POPULAÇÃO: NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Já o estudo realizado por Barretto, citado anteriormente, a partir da explicitação dos direitos adquiridos pela população brasileira na nova Carta Constitucional, na área da educação e levando em conta os indicadores demográficos de mudança na composição da população paulista, nas próximas décadas, aponta para a necessidade do planejamento educacional:

A consagração desses direitos na Constituição de 1988, de certa forma delimita os esforços a serem realizados na formulação da legislação complementar do ensino e na elaboração do plano na

(53) Regiões Homogêneas ... interior. Op. cit., p. 26-7.

cional e dos planos estaduais de educação, a partir de um eixo eminentemente político. As pressões presentes na Assembléia Nacional Constituinte devem agora atuar nos projetos relativos à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, deixando igualmente antever que planos vindouros para este fim deverão ser objeto de ampla negociação. A mobilização desloca-se para o âmbito dos Estados, visando a disputa de espaço nas Constituições Estaduais.

Por tais razões tudo indica que o crescimento da cidadania política ocasionará a volta ao planejamento da educação centrado no atendimento às demandas da população. Recupera-se, conseqüentemente, o papel estratégico da demanda demográfica, utilizável politicamente para identificar setores prioritários em favor dos quais não atuam lobbies poderosos, constituindo importante instrumento de democratização. (54)

Apresenta a seguir algumas reflexões em torno da diminuição do crescimento relativo da população com menos de 15 anos na próxima década, prevista por recentes estudos demográficos:

Enquanto o grupo nessa faixa passará de 36,6 em 1980 para 25,6 no ano 2.000, no conjunto da população, a proporção de idosos aumentará de 6,2 para 8,6 no período. Essa mudança na distribuição etária implicará o aumento proporcional da população em idade produtiva, o que fará crescer a disponibilidade de recursos para investimentos nas áreas sociais.

(54) BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. O Planejamento educacional e as novas demandas sociais. Op. cit., p. 37.

Resta saber, entretanto, se essa relativa folga que se coloca como uma perspectiva para tornar mais viáveis políticas públicas de largo alcance, dará conta das crescentes demandas, ratificadas pelo novo marco institucional da sociedade brasileira. Impõe-se perguntar em que medida a correlação mais favorável entre a população produtiva e a população dependente poderá contribuir para a superação da crise do setor público e para que diferentes segmentos carentes sejam, de alguma maneira, contemplados nos próximos anos em que o espectro da crise econômica não foi conjurado. (55)

A partir dessa indagação Barretto examina com maior profundidade os novos reclamos educacionais relativos à faixa de crianças e jovens, o que implica, principalmente, na análise da situação do ensino pré-escolar e fundamental no Estado.

Demonstra que mesmo se a população de até 10 anos crescer ou apresentar índices negativos de crescimento, a demanda emergente por creches e pré-escolas vai requerer grandes investimentos na área, uma vez que no Estado de São Paulo apenas 32% das crianças de 4 a 6 anos a frequentam e a oferta para as idades menores é insignificante. Avalia as consideráveis somas necessárias à construção da infra-estrutura inexistente para esse atendimento, já que a iniciativa privada volta-se à estreita faixa da classe média e alta que lhe oferece retorno financeiro e afirma que a pressão pela pré-escola é relativamente fácil de ser esposada pela população, porque trata-se de reivindicar os

(55) BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Op. cit., p. 37.

locais físicos e as condições materiais e institucionais para seu atendimento.

Já em relação ao ensino fundamental, se em outras épocas a população fez pressão para ter acesso a ele, hoje,

os problemas a serem enfrentados, para a sua universalização, não se colocam de maneira tão visível para a população, motivo pelo qual a mesma não encontra facilmente meios para expressar suas aspirações. (56)

Todos esses estudos, de uma maneira ou de outra, diagnosticam as necessidades de atendimento diferenciado nas áreas sociais, tratando, principalmente, das questões educacionais. Encaminham, ainda, a necessidade de intervenção do poder público, de forma que os que têm menos recebam mais, pois distribuir igualmente entre os desiguais significa aumentar as diferenças.

É nessa perspectiva que o presente estudo parte do entendimento:

(56) BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. O planejamento educacional e as novas demandas sociais na área. Op. cit., p. 5-6.
 Isto porque: "As condições sócio-econômico-culturais não são as únicas causas da evasão, repetência e escolarização deficiente. A forma como a escola está organizada e vem funcionando contribui para o fracasso dos alunos. Uma série de aspectos dessa organização e funcionamento impede a entrada de alunos das camadas populares, provocando ou acelerando a sua evasão ou desencadeando mecanismos que os excluem de participar da escola e ter uma aprendizagem satisfatória.
 Vê-se que a marginalização das crianças da classe trabalhadora apresenta-se de diversas maneiras, umas mais fáceis de serem identificadas como excludentes pelos alunos e pelos pais de alunos — é o caso de a criança não ter vaga em seu bairro ou sua cidade — e outras que se dão através de mecanismos de seletividade mais sutis, como o caso do aluno que passa um ou mais anos dentro da escola sem entender o que o professor fala e desiste ou é retirado da mesma como sendo incapaz de aprender, ou, ainda, é encaminhado indevidamente para classes especiais.
 O sistema de ensino e seus administradores em nível central, intermediário e local devem criar condições e auxiliar a organização e funcionamento das escolas para que deixem de existir os mecanismos internos de seletividade do ensino, que se manifestam no planejamento formal, em programas inadequados, em currículos sofisticados, numa relação professor-aluno de péssima qualidade, numa avaliação insatisfatória." ALVES, Maria Leila. Fundamentos da educação e realidade brasileira: contatos imediatos de primeiro grau. São Paulo, SE/CENP, 1985.

- de que o poder público, representado pelas três esferas de poder, deve garantir a universalização do ensino fundamental de boa qualidade;
- de que a democratização do ensino em um país de dimensões continentais, marcado por profundas diferenças regionais, como é o caso do Brasil, só poderá se dar a partir de um programa de educação de caráter nacional (57), no qual se estabeleçam prioridades educacionais, critérios para a repartição de recursos e parâmetros mínimos para distribuição justa das oportunidades educacionais;
- de que o Estado de São Paulo deverá realizar o programa estadual de educação a partir do programa nacional, exercendo, por sua vez, uma função equalizadora junto aos municípios;
- de que os diagnósticos educacionais comprovam, fartamente, a necessidade de desobstruir as séries iniciais e expandir as matrículas nas séries finais, num esforço de se atingir o modelo de escola completa de 8 anos;
- de que o município deve ter uma participação efetiva no pro

(57) O projeto educacional não pode se constituir em uma proposta isolada. "A valorização do ensino é importante dentro de uma estratégia mais global de desenvolvimento em que se privilegie o crescimento interno do país, a redistribuição de rendas e de benefícios sociais." (BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. Sugestões para uma proposta de governo. 1989. Anotações).

Hoje prevalece uma análise mais dialética do papel representado pela escola no que se refere às desigualdades sociais: "Felizmente já se fez a crítica da visão de escola enquanto equalizadora das desigualdades sociais, que vigorou no ideário educacional brasileiro durante muitas décadas. A concepção de escola redentora contrapõe-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. Nessa 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 qualidade.

Explicitando mais: uma escola que atenda a toda a população brasileira socializando o patrimônio cultural da humanidade, de forma que todos tenham acesso a um patamar comum de conhecimentos." (ALVES, Maria Leila. Contribuições para a redefinição da política educacional do ensino fundamental no Estado de São Paulo. FUNDAP, 1989, Mimeo). Sobre o assunto consultar: SAVIANI, Dermeval. As teorias da educação e o problema da marginalidade na América Latina. Cad. Pesquisa São Paulo, 42: 8-18, agosto 1982.

cesso de requalificação do ensino fundamental oferecido pelo poder público;

- de que uma política de alfabetização comprometida com os interesses das camadas majoritárias da população constitui-se no eixo central desencadeador da democratização do ensino (58), uma vez que a aprendizagem da leitura e da escrita, tal como é tratada neste trabalho, dá concretude a um dos principais direitos do cidadão, para o exercício de sua cidadania (59): pressupostos que levam à defesa da ação coordenada Estado/Municípios no desenvolvimento de uma política de alfabetização integrada.

(58) Coerentemente, a defesa de uma política de alfabetização como eixo desencadeador da democratização do ensino "exige a explicitação de alguns pressupostos básicos. Em primeiro lugar, devemos afirmar que não somos ingênuos em desconsiderar a estreita relação que existe entre fracasso escolar e pobreza: as condições insatisfatórias de vida e trabalho da população interferem fortemente no aproveitamento escolar das crianças. Várias pesquisas têm mostrado onde se localizam os altos índices de evasão e reprovação, bem como quem são os alunos atingidos por esses mecanismos perversos. O segundo ponto é firmar posição de que entendemos a escola como uma instituição que tem um papel muito importante na transformação social e que, para cumpri-lo, ela precisa funcionar bem. Uma escola que não consegue alfabetizar seus alunos, efetivamente, não contribui para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. O terceiro pressuposto é o reconhecimento das condições precárias de funcionamento da escola, no que se refere à infra-estrutura física e material, aos recursos humanos, à organização do trabalho pedagógico, ressaltando que essa precariedade prejudica sobremaneira o seu desempenho. Juntem-se ainda ao quadro de dificuldades traçado, as decorrentes da política salarial que se traduzem em greves frequentes; perda de profissionais do ensino para outras áreas; quadro de professores incompleto nas escolas, por falta de profissionais interessados em assumir as aulas; profissionais da educação acumulando trabalho para completar salários; falta de envolvimento e descompromisso de grande parte dos professores e especialistas, entre outras coisas." (A alfabetização na Rede Pública Paulista. ALVES, Maria Leila. Texto produzido para o Encontro de Orientação Técnica com Agentes de Supervisão das DREs e DEs: Ciclo Básico em Jornada Única. SE/CENP, 1989.

(59) "... a meta de efetiva democratização do ensino básico, como condição para o desenvolvimento político, econômico e social do país constituiu, até há pouco, mais elemento de retórica ou de mera intenção, do que real exigência do estágio de desenvolvimento. De fato, foi possível conviver com a notável desigualdade de desempenho dos vários segmentos de nosso sistema educativo-escolar enquanto predominavam na política as relações de um clientelismo primário, a vida urbana não havia se tornado tão complexa e o processo de industrialização prescindia, para a maioria dos trabalhadores, de maiores requerimentos quanto à escolaridade. O que emerge nessa década é um quadro radicalmente distinto, que impõe a busca de soluções para as deficiências de escolaridade básica da maioria que, agora sim, passa a representar um entrave ao desenvolvimento. A quantidade de informações a que está exposta hoje a população, mesmo no meio rural, em decorrência da ampla disseminação dos padrões urbanos, estruturou novo perfil de cidadania que demanda novas formas de participação. Paralelamente, a modernização econômica requer do cidadão, seja como trabalhador, seja como consumidor, comportamentos que exigem atitudes e conhecimentos que só a escola básica pode suprir. A difusão das novas tecnologias e das novas formas de organização de trabalho tendem a valorizar mais o pensamento abstrato, as capacidades sócio-comunicativas e já não tanto, como antes, habilidades específicas, passíveis de serem adquiridas por pessoas semi-analfabetas em treinamentos curtos, ou no próprio trabalho. Daí a crescente importância atribuída à educação formal pelos setores mais dinâmicos e organizados." (SALM, Cláudio. Coordenador. Brasil Anos 90: A questão social. Tema: Educação Básica. FUNDAP, jul. 1989, Mimeo).

CAPÍTULO III

OS PRINCIPAIS DEBATES EM TORNO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

"Com efeito, há aspectos da educação que são realmente específicos matizados por dimensões locais e singulares. No entanto, existem aspectos que transcendem o local, o regional e o nacional. O fracasso escolar, por exemplo, apresenta aspectos comuns numa grande cidade brasileira, africana ou num gueto de uma metrópole norte-americana. É assim que a educação se apresenta solitária nos seus aspectos singulares, mas solidária nos seus aspectos plurais."

Cândido Alberto Gomes

A tese de municipalização do ensino como uma das formas de descentralização político-administrativa ganhou força na década de 80, no bojo do processo de democratização da sociedade brasileira.

A excessiva centralização de poder, ocorrida durante os anos de arbítrio em que viveu o país, foi a principal responsável pela frequência e ênfase com que os princípios de descentralização, participação, autonomia, constaram das plataformas políticas dos partidos de oposição e foram sendo incorporados nos discursos políticos tanto de direita, quanto de esquerda, ainda que não se tivesse e nem se tenha agora muito claro, de que maneira a aplicação desses princípios garantem uma distribuição mais justa e equânime de bens e serviços sociais.

As consultas às bases, realizadas por governos estaduais e municipais eleitos pelo povo, nas diferentes áreas da administração, deram início a uma das formas de participação acenadas nas campanhas eleitorais, trazendo à tona os graves problemas sociais da maioria da população. Como não podia deixar de ocorrer em um regime mais aberto, os grupos de pressões, agora mais variados, explicitaram seus interesses e aspirações, que mal transpareciam no período anterior.

Se a situação política, econômica e social do país tornou-se mais transparente, para uma parcela da população, frente ao amplo diagnóstico resultante dessas consultas às bases e ao volume e natureza das demandas sociais que se fizeram mais presentes, nem por isso os estados e municípios que assumiram com a população um compromisso de mudança têm conseguido oferecer respostas através de formulação e execução de políticas públicas, que encaminhem soluções desejáveis nas diversas áreas sociais, superando o quadro calamitoso de dificuldades que ora se apresentam. Pelo contrário, discute-se largamente nos meios políticos e acadêmicos a crise de governabilidade nas diferentes esferas administrativas de governo. Esta coloca em risco o próprio desenvolvimento da democracia.

12. DEMOCRACIA E CONTROLE

Ao mesmo tempo em que os princípios de participação, descentralização e autonomia têm sido perseguidos, como um fim em si mesmos, e utilizados, grande parte das vezes, para fazer

prevalecer o interesse de grupos em detrimento das camadas majoritárias da população, não se pode falar em medidas de controle, vistas como tabu por setores progressistas, afinal mal acabando de sair de uma luta travada contra o regime ditatorial. Carlos Estevam Martins discute essa questão:

O momento em que vivemos seria apropriado para se falar de liberdade, prerrogativas, participação, autonomia, fruição, criatividade, não tendo cabimento, logo agora, trazer à baila a idéia de controle, comumente associada a cerceamento, restrição, freio, opressão, inibição, manipulação.

Existe aí, no entanto, um grave equívoco teórico. Democracia e controle não são termos antitéticos: todos os tipos de República (desde o puro e simples estado de direito até o regime participativo mais amplo e irrestrito que se possa imaginar) são perfeitamente compatíveis com a instituição de sistemas eficazes de controle. O que, sim, não combina com a idéia de controle são os vários tipos de autocracia (desde os despotismos tradicionais ou carismáticos até os autoritarismos de base militar ou tecnocrática). (60)

Formular e pôr em prática uma política econômica e social comprometida com o interesse da maioria da população exige mais do que amplas consultas às bases e mais do que a tão propagada reforma administrativa, necessária e não suficiente para levar a termo o desenvolvimento de um projeto social mais demo

(60) MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e Controle. São Paulo em Perspectiva, 2(1):10-7, jan./mar. 1988.

crático. Exige mudanças conjunturais profundas sem falar de mudanças estruturais de base, sem as quais praticamente inviabiliza-se a construção da sociedade democrática; e os programas sociais implementados, embora de extrema importância, assumem um cunho apenas assistencialista, um teor de compensação às carências prementes da população.

13. O PROCESSO CONSTITUINTE: RECOMPOSIÇÃO DO MUNICÍPIO?

A sociedade brasileira viveu um momento privilegiado para a leitura crítica da conjuntura política e social do país. A elaboração e votação da Nova Carta Constitucional tornou transparentes os projetos políticos conflitantes dos grupos econômicos, cujas raízes fincaram-se desde a formação do Estado brasileiro e cujos problemas não resolvidos deslocam mais uma vez as disputas que as classes trabalhadoras aspiravam pôr em pauta nesta Constituinte, de forma a conseguir avanços mais significativos. As dificuldades em negociar aspectos, que envolvem os interesses contraditórios da sociedade de classes, vêm mostrar a enorme rearticulação de forças da direita e a fragilidade do processo de transição que vive o país. Mostra, também, a importância de se chegar ao exercício de uma Constituição que, se não abala os pilares fundamentais da estrutura social e se não contempla as principais reivindicações das classes trabalhadoras, representa, sem dúvida alguma, uma série de avanços para a continuidade do processo democrático.

No entanto, questões que exigem articulações mais amplas em nível nacional, de forma a superar, por exemplo, os graves entraves de ordem conjuntural deste momento histórico, foram relegadas a um segundo plano, quando não deixadas de lado, por parte significativa de políticos, administradores municipais, educadores e outros, representando setores progressistas da sociedade, quando no processo constituinte reivindicaram, de forma entusiástica, a recomposição do município como instância político-administrativa autônoma, elegendo, na maioria das vezes, essa questão como a mais importante questão nacional do momento, panacéia para todos os males. É verdade que a luta pela revalorização do papel da instância local vem à tona no momento constituinte com o objetivo de reverter o processo de descapitalização pelo qual passaram os Estados e os municípios, gerando uma distorção flagrante entre União e as demais esferas da Federação. Para isso organizaram-se Frentes Municipalistas, intensificaram-se os Encontros Nacionais de Municípios e diferentes grupos ligados a partidos políticos, de orientações ideológicas diversas, passaram a defender a autonomia do município. Entretanto, ainda que se tomassem medidas para efetivar a real descentralização administrativa e financeira e a necessária desconcentração do poder, de forma articulada nas três esferas da Federação e isso possibilitasse a superação de muitos problemas político-administrativos, com os quais convive-se atualmente, supondo que a maioria deles originem-se, fundamentalmente, da administração centralizada e da excessiva concentração do poder, seria ingênuo acreditar que a política econômica deste país, de extensões continentais, sofresse alterações profundas, em decorrência dessas medidas, tão somente.

Para refletir sobre a linearidade desse raciocínio basta lembrar que, em relação à administração do ensino, a Lei 5.692/71, gestada num período de extrema centralização do poder, como foi o final da década de 60 e o início dos anos 70, propunha e estimulava a descentralização e municipalização, descentralização essa não apenas em nível local, mas também em nível da própria unidade escolar. Não obstante, a despeito do discurso, o poder decisório foi mantido em nível central.

Daí poder-se concluir que nem sempre democratização e descentralização são sinônimos. A história tem demonstrado que muitos regimes democráticos têm sido, predominantemente, centralizadores, de sorte que é preciso "ir com menos sede ao pote" quando, ao ter em mira a efetiva democratização do ensino fundamental, se percebe que a questão vem se reduzindo à mera transposição dos encargos ora assumidos pelos Estados, para os municípios.

Altmann questiona o papel do municipalismo na etapa atual de desenvolvimento capitalista do país:

Será possível vislumbrar algum significado do municipalismo diante do processo de expansão do capital, na etapa de crescimento dos conglomerados transnacionais que têm necessidades de acumulação estimuladoras de uma alta taxa de retorno sobre os investimentos — que, por sua vez, cria e perpetua desequilíbrios sociais, setoriais e regionais responsáveis pelo agravamento da problemática social nos países dependentes? Que papel fica reservado ao municipalismo diante do capital "transnacional", que

não tem compromisso com a questão social? Haverá mesmo algum papel para o municipalismo? (61)

Aponta para a possibilidade de um "municipalismo democrático", isto é, uma democracia que parta das bases locais, si nônimo e resultante de uma sociedade civil organizada em âmbito local, com movimentos comunitários ativos, podendo originar um desenvolvimento que implique, ao final do processo, uma democracia construtora da autonomia nacional, desmantelando o "municipalismo oligárquico e manipulador", de caráter desmobilizador. As forças oligárquicas

tentam trazer o diálogo e o debate a sua esfera exclusiva, isto é, a reivindicação no concreto do cotidiano local ou de necessidades básicas concretas, e manter a "atenção" da população presa apenas a estas reivindicações regionalizadas, o que pode envolver um papel despolitizador em nível global.

O "municipalismo manipulador" pode assim, cumprir um papel na perenização do sistema. Sua tendência será a de restringir a ação política à mera reivindicação de necessidades materiais exclusivamente locais. O municipalismo acabaria, dessa forma, ajustando-se passivamente à dualidade centralização/descentralização. Noutras palavras, a face descentralizada que o municipalismo apresenta, na verdade, não deveria perturbar o processo de centralização que é exigência do próprio desenvolvimento do capitalismo na fase atual. Aliás, a própria descentralização

(61) ALTMANN, Werner. O município como base de uma nova Federação. São Paulo em Perspectiva, 3(1/2): 31-5, jan./jul. 1989.

— descentralização no secundário, a rigor — tem vindo do centro. É uma decisão centralizada. É uma descentralização embutida na centralização. (62)

Arelaro, discutindo os limites e possibilidades do fortalecimento de o poder local favorecer o processo de democratização da sociedade e, no caso específico da educação, a municipalização do ensino significar uma estratégia para a melhoria de sua qualidade, pondera:

A descentralização administrativa e de poder político é uma condição necessária para o processo de democratização do governo. Entretanto a sua realização não leva necessariamente à democratização (esta entendida como a ampliação do acesso da maioria da população às instâncias de decisão e aos benefícios da intervenção pública). É necessário construir e fortalecer o poder popular, buscando a justificação dos trabalhadores nas decisões descentralizadas. Assim, a descentralização, a municipalização de determinadas atribuições dos governos estadual e federal, e o fortalecimento da autonomia municipal poderão favorecer o crescimento da força política da classe trabalhadora, se representarem uma oportunidade para o fortalecimento do poder popular. (63)

A forma como a proposta de municipalização apareceu no projeto da atual Constituição, desvinculada das discussões

(62) ALTMANN, Werner. O município como base de uma nova Federação. Op. cit., p. 34-5.

(63) ARELARO, Lisete Regina Gomes. A municipalização do ensino: uma avaliação inicial de sua implantação em São Paulo. Revista de Educação, 3:4-8, jul. 1988.

dos problemas educacionais, prevista nas Disposições Transitórias, e não no capítulo da educação, vem confirmar o modo como essa questão reapareceu no país, recentemente, através das áreas políticas (64).

Tem sido bastante observada, nas últimas décadas, a frequência com que o governo federal e alguns governos estaduais, conhecedores do peso econômico, administrativo e político que representa arcar com o ensino público, principalmente o fundamental, obrigatório e gratuito, procuram, sempre que têm oportunidade, estimular os municípios a assumi-lo, através de estratégias as mais variadas. Depois da promulgação da Lei 5.692/71, nada foi basicamente alterado no Estado de São Paulo, quanto à municipalização do ensino. A regulamentação da Lei Calmon, que restaurou a vinculação de verbas na área federal e ampliou os percentuais a serem aplicados na educação, pelas três instâncias administrativas, bem como a perspectiva da nova Constituição, deram margem à extensão das discussões sobre o tema, em todo o país.

É bem verdade que os municípios quase sempre foram omissos na oferta do ensino fundamental à população e mantiveram-se bastante ausentes, não assumindo a responsabilidade de desempenhar um papel significativo na área. A competência pela oferta desse ensino, por costume e tradição, historicamente, sempre foi responsabilidade dos Estados. As Constituições brasileiras e as legislações educacionais atribuem a obrigatoriedade

(64) A municipalização do ensino fundamental sequer foi mencionada nos documentos do "Fórum da Educação na Constituinte", composto por todas as entidades nacionais de educação, entidades de profissionais da educação do ensino fundamental, médio e superior, sindicatos e outros organismos da sociedade civil.

de oferta do ensino primário, quase que exclusivamente, aos Estados, no período republicano, e às províncias, no tempo do Império. O poder central, praticamente, não se envolveu na oferta do ensino fundamental à população (65).

Embora faltem estudos abrangentes sobre a municipalização do ensino básico, Barretto e Arelaro sistematizam em um artigo, através de breve retrospectiva histórica, a competência legal dos municípios em relação ao ensino fundamental, desde as primeiras Constituições e legislações da época do Império até à Lei nº 4.024/61. Esta foi a primeira legislação na área que levou à unificação do sistema escolar ao nível nacional, facultando sua articulação através de um processo de descentralização. Foi seguida pela Lei nº 5.692/71, atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que conservou a tônica descentralizadora da legislação anterior (66).

Sobre a Lei nº 5.692/71, Mello afirma:

A educação foi tratada com especial atenção pelo regime instalado em 1964. O modelo previa a expansão da oferta pública do ensino fundamental, mas ao mesmo tempo, sua fragmentação via descentralização, municipalização e aderência à cultura local. Na universidade abriam-se as portas à iniciativa particular com evidente retração do poder público na área. O modelo se completava com a profissionalização compulsória do 2º grau, prevendo-se já a crescente procura desse ensino na medida do crescimen

(65) Sobre o assunto, consultar: MASCARO, C. Correa. Município e Ensino no Estado de São Paulo. Boletim da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. USP, São Paulo, (242) 1958.

(66) Ver: BARRETTO, Elba S. de Sã & ARELARO, Lisete R. Gomes. A Municipalização do Ensino de 1º grau: tese controversa. Em Aberto, Brasília, INEP, 5(29): 1-13, jan./mar. 1986.

to quantitativo da escola básica e por isso mesmo, tentando-se estabelecer barreiras à pressão sobre a universidade sobretudo as públicas.

As duas leis que deram expressão formal a essa política, a 5.540/71 e 5.692/71, propõem sobretudo esta última, a descentralização do sistema de ensino, não apenas a nível local, mas também a nível da própria unidade escolar, e prescreve explicitamente no seu artigo 58 que os municípios deveriam assumir a gestão do ensino de 1º grau. (67)

14. A MUNICIPALIZAÇÃO ESTIMULADA: DESCENTRALIZAÇÃO DE PODER E DE RECURSOS?

A municipalização estimulada não teve, em contrapartida, como medida de sustentação, a descentralização dos recursos tributários.

Vários estudos, na área das ciências políticas e da economia, sobre a questão da centralização-descentralização, mostram não ter havido no país, em momento algum de sua história, desconcentração do poder e descentralização política, administrativa e financeira, embora tenha ocorrido a descentralização de encargos e serviços. O economista Carlos Lessa faz uma análise das transições políticas pelas quais passou o Estado brasileiro desde que foi instituído, todas elas "suaves transições", graças ao pacto oligárquico horizontal, marca específica da

(67) MELLO, Guiomar Namó de. A descentralização que vem do Centro. Educação Municipal, São Paulo, Cortez, 1(1), jun. 1988.

constituição do Estado brasileiro. Esse pacto permitiu, desde a época colonial até os dias atuais, no Brasil, mudanças sem rupturas. Não houve no país, segundo Lessa, mesmo nos momentos mais democráticos, descentralização do poder (68).

Jacques Velloso, em minucioso estudo sobre financiamento da educação no país, mostra que o esvaziamento das finanças municipais, devido à centralização tributária nas mãos da União, é impedimento para qualquer tentativa de uma verdadeira municipalização (69).

Barretto e Arelaro dimensionam em seu estudo a participação dos sistemas municipais na oferta de ensino fundamental, mostrando que, embora essa participação não seja muito grande, representa importante contribuição ao ensino público. O percentual de participação dos municípios no país tem variado de 1930 para cá, em torno de 20 a 30%. Segundo as autoras:

O grau de participação das redes municipais, porém, varia bastante em relação às diferentes regiões do País. É no Nordeste que se concentra a maior proporção de matrículas nas redes municipais chegando a suprir praticamente a metade da oferta de vagas (48%). Na região Norte, elas representam 35,5% da oferta; no Centro-Oeste atendem a 25% da clientela; e no Sul, 31%.

Na região Sudeste, onde se concentram 40% das matrículas de 1º grau no Brasil, encontra-se a menor participação dos municípios:

(68) Consultar: LESSA, C.A. O dilema: centralização versus descentralização do ensino. (Sim pósis) Anais da II Conferência Brasileira da Educação (118-40), São Paulo. ANDE/ANPED/CEDEC/CEDES, 1984.

(69) Sobre o assunto consultar: VELLOSO, Jacques. Financiamento das Políticas Públicas: A Educação. (Mimeo). Faculdade de Educação, Brasília, 1987.

19%. São Paulo, entre os seus estados, conta com a menor rede de ensino municipal, não só da região, como no próprio País, constituindo uma situação atípica de cobertura maciça da rede estadual, inclusive nas áreas rurais. (70)

Em outro estudo sobre a extensão da escola elementar no Brasil, Barretto demonstra que a universalização do ensino fundamental no país está bem longe de ser alcançada e oferece dados sobre as disparidades regionais. Partindo dos números levantados pelo Censo Demográfico de 1980, a pesquisadora indica taxa de escolarização de 67,4% na faixa de 7 a 14 anos, assim distribuída, segundo as regiões: Norte = 58,2; Nordeste = 49,8%; Sudeste = 79,6%; Sul = 75,2%; Centro-Oeste = 69,9% (71).

As enormes disparidades no atendimento educacional do país vêm demonstrar a necessidade urgente de o Estado exercer uma função equalizadora na distribuição das oportunidades educacionais.

As medidas apressadas de municipalização do ensino fundamental, anunciadas por muitos Estados brasileiros, nos últimos meses, antes mesmo que a Constituição Federal e as estaduais tivessem definido claramente essa questão e antes mesmo que fossem estabelecidas as novas Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que traçarão as coordenadas para o relacionamento Estado-Municípios na área da educação, representam sérios riscos de

(70) BARRETTO, Elba S. de Sá & ARELARO, Lisete R. Gomes. A Municipalização do Ensino de 1º grau: Tese controvertida. Op. cit., p. 6.

(71) BARRETTO, Elba S. de Sá. Extensão da escola elementar no Brasil: da intenção à realidade. (Mimeo). Trabalho apresentado na 1st International Conference on Education in the '90s: Equality and Excellence in Education. Tel Aviv, Israel, 16 a 20.12.1984.

acentuar essas disparidades. A única maneira de atenuá-las é cuidar para que os programas de municipalização do ensino partam de um planejamento integrado ao nível do país, dos estados e dos municípios.

15. A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO: RADICALIZAÇÃO DAS POSIÇÕES

Embora reconheça-se, cada vez mais, a emergência do município vir a exercer um papel de destaque na administração do ensino fundamental, muitos argumentos têm sido levantados no país, favoráveis e contrários à municipalização do ensino, há algumas décadas.

Os municipalistas têm, entre seus maiores representantes, o professor Anísio Teixeira, que fez a defesa intransigente do município como a instância legítima para assumir a educação popular. Em 1957, apresentou ao Congresso Nacional de Municipalidades um projeto que previa a municipalização integral do ensino primário, num planejamento detalhado onde aparecem, inclusive, os custos dessa medida, patrocinada pela integração dos recursos pecuniários de origem federal, estadual e municipal, em um fundo único para o desenvolvimento educacional, como obra conjunta das três órbitas do Governo (72).

Os principais argumentos usados a favor da municipalização do ensino partem da crítica ao gigantismo das Secretarias

(72) Consultar: TEIXEIRA, Anísio. A municipalização do ensino primário. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Rio de Janeiro, 27(66), abr./jun. 1957.

de Educação de Estado, com suas máquinas excessivamente burocratizadas e emperradas, incapazes de administrar os serviços de ensino. Os problemas aumentam devido à distância entre os órgãos administrativos e escolas, o que torna impraticável o acompanhamento e o controle do processo por parte do sistema de ensino e o controle por parte da população.

São lembrados, também, o distanciamento e o excessivo formalismo dos currículos e programas, alienados da realidade de vida da população. Os mais românticos criticam, ainda, o não envolvimento e o não comprometimento do professor com o processo de ensino, pelo fato deste não pertencer à comunidade. Superados esses problemas, a escola poderá apresentar a qualidade desejada.

Já os que defendem que o ensino fundamental continue sendo responsabilidade do Estado alegam que os municípios não têm infra-estrutura e tampouco recursos humanos para dar conta de todo o atendimento ao ensino básico, que é o único pelo qual passa a maioria da população que estuda no país. Afirmam, ainda, que essa medida visa ao esfacelamento das entidades do magistério mais significativas que o país já conheceu. Lembram as limitações que representa o localismo dos currículos e programas, os quais, a seu ver, devem ter caráter nacional e não regional e, ainda, o empobrecimento do ensino que adviria da municipalização, tendo em vista a fragilidade da maioria dos municípios brasileiros, face à complexidade dos serviços públicos requeridos pela escola de 8 anos. Levantam, também, a necessidade de o Estado exercer um papel equilibrador e distributivo, das as grandes disparidades regionais do país.

Uns e outros têm excelentes argumentos a favor das suas teses. No entanto, essa questão é fortemente carregada de preconceitos e, porque não dizer, de interesses particulares e imediatistas, o que aumenta as dificuldades já bastante grandes, representadas pela ausência de estudos com aprofundamento e abrangência suficientes para servir de suporte à análise de propostas, que podem conduzir a decisões equivocadas, retardando ainda mais a efetiva democratização do ensino.

Cabe indagar, com Arelaro, a quem interessa a descentralização, se ela ocorrer atabalhoadamente, sem a garantia de que a União, os estados e os municípios assumam, conjuntamente, a importante e difícil tarefa de universalizar o ensino fundamental:

Pode não ter sido por simples acaso que a um fechamento progressivo da vida política brasileira correspondeu uma abertura na legislação do ensino. Abertura que propunha no seu discurso introdutório a importância de as escolas se empenharem na construção de um projeto de individualização em face do novo modelo legal. E esta escola singular seria agora viável exatamente pela inexistência de padrões fixos ou uniformes, tanto no que se refere a objetivos, currículo e trabalho docente, quanto nas medidas de avaliação e rendimento escolar. A quem interessava, no entanto, esta singularização? Quantas e que tipo de escolas estavam em condições de responder prontamente a esta proposta oficial de distensão? Abertura significa sempre confronto entre duas forças. E, nesse momento, a organização escolar que atendia aos segmentos menos favorecidos da população era nitidamen

te a mais fraca. A descentralização aqui, por falta de orientação, não significava autonomia, e sim, dependência política. (73)

16. A RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO NO ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS EDUCACIONAIS DA POPULAÇÃO

Por outro lado, é preciso ter presente a responsabilidade da instância municipal no atendimento às demandas educacionais da população.

Em seu estudo "Educação Municipal e Poder Popular", Gadotti discute o fato de os educadores dizerem "não" à educação municipal, fechando os olhos para um processo que já está em andamento, para uma situação histórica:

O Relatório Anual de Acompanhamento de 1986 do IPEA (Instituto de Planejamento Econômico e Social), analisando a evolução recente do sistema educacional brasileiro, aponta como uma das principais tendências o aumento da participação do Município na oferta de ensino. Na região Nordeste a participação do município no ensino de 1º grau alcançou 47,8%.

Em termos nacionais a participação do município na educação pré-escolar atingiu já em 1984, a casa dos 36,1%. Há, portanto, um processo em andamento. Os municípios são forçados pelas deman

(73) ARELARO, Lisete R. Gomes. Descentralização: uma forma de justiça social? Revista ANDE, 1(2): 61-3, São Paulo, 1981.

das populares a assumir mais serviços.

Existe uma pressão natural junto às prefeituras para a oferta de vagas em creches e pré-escolas e, posteriormente, a continuação dos alunos no mesmo estabelecimento cursando o 1º grau. Esse processo parece irreversível e atinge sobretudo os municípios onde a população está mais organizada. A expansão da rede municipal é inevitável, mesmo sem a transferência das escolas estaduais e federais para as prefeituras. Por isso gostaria de distinguir a expansão e a qualidade da educação municipal, da municipalização do ensino. É um equívoco usá-las como sinônimos. Defendo a educação municipal, porque é preciso defender os quase 350 mil professores municipais, porque defendo a descentralização da educação, a autogestão educativa, o controle da população sobre o processo de ensino e uma concepção popular da escola. Mas não defendo a municipalização que acentua as desigualdades. (74)

São muitos os problemas que se apresentam e devem ser superados para que o sistema de ensino brasileiro e paulista se democratizem.

Para conseguir avanços na área da educação é necessário encontrar alternativas de atuação integrada das três esferas políticas e administrativas - federal, estadual e municipal, a partir das novas responsabilidades dos municípios para com o ensino fundamental, definidas pelas Constituição Federal e Cons

(74) GADOTTI, Moacir. Educação Municipal e poder popular. Educação Municipal, São Paulo, Cortez, (2): 4, maio 1989.

tituição do Estado de São Paulo (75).

Muito mais do que ser contrário ou favorável à municipalização do ensino e apontar suas vantagens e denunciar seus defeitos, é indiscutível a necessidade dos diferentes segmentos da sociedade, interessados na democratização do ensino, mobilizarem-se para definir os parâmetros e exercer o controle da aplicação dos recursos financeiros em educação.

Para que se caminhe em direção à efetiva democratização do ensino em seus aspectos quantitativos e qualitativos deve-se levar em conta uma questão de fundamental importância apontada por Gadotti:

Resta saber, por exemplo, o que se fará com a verba dos municípios para a educação. Onde serão aplicados os 25% do orçamento municipal aumentado pela Reforma Tributária? Quais são os planos e os projetos dos educadores, para impedir que as verbas sejam consumidas pelo clientelismo, sem resultados práticos para a universalização do ensino fundamental? Em 10 anos os municípios passarão a receber 22,5% do Fundo de Participação dos Municípios, contra 17,5% de hoje. Esta é a principal fonte de recursos dos pequenos municípios. A maioria dos municípios brasileiros não está cumprindo a nova Constituição porque incluem na aplicação dos 25% do orçamento dedicados à educação, despesas

(75) A Constituição da República Federativa do Brasil define as responsabilidades dos municípios para com o ensino fundamental e pré-escolar, explicitando no § 2º do Artigo 211, que trata da competência da organização e financiamento dos sistemas de ensino, que os municípios atuarão, prioritariamente, nesses níveis. Já a Constituição Estadual enfatiza o princípio da descentralização da organização do sistema de ensino do Estado de São Paulo e define em seu Artigo 240 que "Os Municípios responsabilizar-se-ão prioritariamente pelo ensino fundamental, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria, e pré-escolar, só podendo atuar nos níveis mais elevados quando a demanda naqueles níveis estiver plena e satisfatoriamente atendida, do ponto de vista qualitativo e quantitativo.

com material didático, transportes, saúde, alimentação etc. Cresce entre as entidades a preocupação em fiscalizar os municípios em relação a isso.

Os educadores não podem ficar a reboque das iniciativas oficiais. O debate da municipalização precisa sair das academias para atingir as escolas, os pais. Não existe "aluno federal" ou "aluno municipal", como não existe "doente federal" ou "doente municipal". Essa discussão acaba desviando o debate para aspectos secundários quando o principal é saber se temos escolas de boa qualidade e profissionais competentes, bem pagos e comprometidos com os interesses dos pais e alunos. (76)

17. O DESAFIO POSTO PELA CONSTITUIÇÃO ATUAL: ENCONTRAR NOVAS FORMAS DE RELACIONAMENTO ESTADO-MUNICÍPIO

No Estado de São Paulo, onde a participação dos municípios na oferta de vagas para o ensino fundamental é muito pouco significativa (77), ultimamente, ao lado de propostas radicais que entendem que o município deve assumir, integralmente, as escolas da rede estadual de ensino, preferencialmente com reforma tributária ou mesmo com repasse de verbas (78), têm aparecido propostas de municipalização gradativa de escolas. Do mes

(76) GADOTTI, Moacir. Educação Municipal e poder popular. Op. cit., p. 63.

(77) Rever a Tabela 6, no Capítulo I deste estudo, que apresenta uma série histórica (1980 a 87) da participação das dependências administrativas nas matrículas iniciais do Ensino Fundamental do Estado de São Paulo.

(78) Os municípios de Franca e Aguaí apresentaram ao Governo do Estado, no primeiro semestre de 1988, propostas para municipalizar, não apenas o ensino fundamental, mas também o ensino médio.

mo modo, surgiram também outras propostas visando a municipalização através da descentralização dos serviços escolares como merenda, transporte de alunos, construções, reformas, ampliações e manutenção dos prédios, aquisição e manutenção de equipamentos e materiais escolares. Dentro dessa linha cabe, ainda, citar a descentralização da prestação de serviços médicos e dentários e também a contratação de pessoal de apoio administrativo — secretários, escriturários, inspetores de alunos, serventes, merendeiras, bibliotecários, zeladores, guardas de segurança etc.

A última forma de descentralização citada, a dos serviços de apoio, foi intensificada no Governo Montoro através de convênios Estado-Prefeituras, principalmente em relação à merenda escolar (90% dos municípios aderiram à proposta) e às construções de prédios escolares.

Essas foram as formas pelas quais foi possível, no ensino, realizar a descentralização acenada pelo governo eleito na gestão anterior, uma vez que as primeiras, municipalização integral ou gradativa, foram alvo de fortes resistências por parte de prefeituras, entidades de classe, entidades educacionais e educadores em geral. Em Osasco, que deveria se constituir em município piloto para a municipalização do ensino, via repasse de escolas do Estado para a Prefeitura, mediante convênio, as resistências foram tantas e tão fortes que a experiência não pôde se realizar.

Considerando que o Estado de São Paulo, como já foi afirmado anteriormente, é aquele que apresenta a menor participação dos municípios na manutenção de redes de ensino fundamental, as formas de colaboração das prefeituras na área, além da pré-es

cola, que tem se estendido sobretudo por iniciativa municipal, têm sido há bastante tempo, a de oferecer serviços de apoio às escolas estaduais. Esse apoio tem sido dado, muitas vezes de forma precária e incipiente, através dos magros recursos do orçamento municipal, que devem ser aplicados, obrigatoriamente, nesse ensino, mas tem sido muito importante, principalmente na conservação dos prédios escolares em muitos municípios do interior.

No início do governo Quêrcia intensificou-se a contratação de pessoal de apoio administrativo pelas prefeituras, sendo que somente em setembro de 1989, final do 3º ano de gestão, quando assumiu a Pasta de Educação o Secretário Wagner Rossi, desencadeou-se um intenso programa de municipalização, abrindo possibilidades de convênios nas áreas de construções escolares; reformas e ampliações; manutenção de prédios escolares; merenda; material de apoio didático; aperfeiçoamento de pessoal; apoio a eventos escolares; transporte escolar; integração do currículo à realidade da escola e assistência ao aluno. Cerca de 170 municípios estão firmando convênios com o Estado, através da Secretaria de Educação, quase que exclusivamente na área de construções escolares e reformas de prédios.

O Programa de Municipalização do Ensino Oficial no Estado de São Paulo foi instituído pelo Decreto nº 30.375, de 13 de setembro de 1989. Esse programa, embora apresente uma justificativa teórica plausível, a partir da análise do gigantismo da máquina administrativa da educação no Estado de São Paulo e sua excessiva burocratização, que dificulta a operacionalização de projetos a curto e médio prazos, e apresente um diagnóstico ra-

zoável da situação do ensino paulista, configura-se palidamente frágil para enfrentar os problemas a que se propõe, enunciando-se praticamente como uma política de convênios, sem sequer explicitar critérios para os mesmos.

... a indefinição dos termos do convênio, bem como sua amplitude, abrem possibilidades facilmente identificáveis para o aprofundamento dos laços clientelistas construídos ao longo da nossa história. (79)

Ressalte-se, ainda, que, para conseguir enfrentar o desafio de universalizar o ensino fundamental de boa qualidade, a atuação dos municípios deve se dar a partir de parâmetros estabelecidos em uma política educacional coesa, comprometida com os interesses das camadas majoritárias da população, estabelecida em nível nacional e estadual. A forma que a municipalização do ensino assume nesse programa representa sérios riscos de reverter o processo de democratização do ensino público, iniciado em 1983.

Quanto à pré-escola, os municípios, em geral, têm encontrado grandes dificuldades em gerir suas redes, não só no Estado de São Paulo, como em outros estados da Federação.

A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED (80), indica como graves problemas na educação

(79) MARTINS, Angela Maria & ALVES, Maria Leila. A Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo. 1989. Artigo elaborado para a Revista da Associação Nacional de Educação - ANDE, sobre Municipalização do Ensino (no prelo).

(80) Informações colhidas em Mesa Redonda realizada pela Associação Nacional de Educação-ANDE, no 2º semestre de 1988, sobre "Educação e Constituinte", ocasião em que a pesquisadora Maria Malta Campos, coordenadora do Grupo de Trabalho de Educação de 0 a 6 anos da ANPED, apresentou relatório dos trabalhos do grupo na XI Reunião Anual da ANPED, realizada em Porto Alegre, de 25 a 29.04.1988.

pré-escolar, dentre outros, o clientelismo montado em nível federal que, através de seus diferentes organismos, barganha os recursos financeiros para a pré-escola diretamente com os municípios, como forma de ampliar sua área de influência. O coronelismo local, bastante presente, dificulta sobremaneira o atendimento mais democrático da demanda, o que exige, por sua vez, uma distribuição de recursos baseada em critérios objetivos e não clientelísticos.

O grupo afirma ainda que os problemas não são apenas o da falta de recursos e de sua distribuição desigual, mas também o fato de que apenas alguns municípios brasileiros são capazes de gerenciar uma rede de pré-escolas e de propor políticas educacionais para esse ensino. A maioria não tem condições para isso e precisa da função supletiva do estado, tanto no que se refere à orientação técnica para o planejamento e administração do ensino, capacitação dos professores, como para suprir o atendimento, onde não é possível o município atender. Essas são algumas das recomendações do grupo de trabalho, que indica, também, a necessidade de prever o credenciamento de professores com critérios definidos em nível estadual; a urgência de recuperar para o ensino pré-escolar a atuação das secretarias de educação estaduais, que têm se omitido em relação ao ensino das crianças dessa faixa etária; a importância de pensar no conteúdo das propostas educacionais para esse ensino em nível estadual; a premência de se integrar numa política educacional as pré-escolas geridas pelas diferentes instâncias (estado, município, comunidade, empresa) com verbas repassadas e utilizadas sem algum tipo de supervisão, organizando-as com um mínimo de coerência. Enfim, propõe-se a in

tegração, articulação e organicidade suficientes para que o atendimento pré-escolar se constitua num sistema de ensino que atenda à população, a partir de uma política educacional definida.

As necessidades do ensino pré-escolar (81) são bem maiores e mais prementes que as do ensino fundamental, assim como as deficiências que apresenta não se comparam às deficiências do ensino fundamental, embora estas sejam também enormes. Porém, na ausência de estudos suficientes sobre a municipalização do ensino fundamental no país, os diagnósticos feitos sobre a pré-escola, prioritariamente atendida pelos municípios, sem constituir-se ainda em um sistema de ensino em nível estadual, servem de ponto de referência para a análise de propostas cujos determinantes e implicações, se desconhecidos, podem conduzir a decisões equivocadas. Servem para alertar aos menos avisados os riscos de retrocesso que representa ao ensino fundamental, já tão excludente e deficitário, uma municipalização apressada, não planejada, que parta de ações desconexas e isoladas e sem o controle necessário para que esse ensino não venha a piorar. As proporções em que acontecem os desastres educacionais no país devem ser alteradas em favor da população e não contra ela (82).

Na verdade, o exame da situação da pré-escola nos municípios, como um ensino que apenas começa a se estruturar, oferece indicadores preciosos para orientar as decisões que deverão

(81) A Constituição de 1988 é a primeira que define a creche e a pré-escola como um direito da criança e indica a necessidade de incorporar o atendimento educacional da faixa etária de 0 a 6 anos ao sistema de ensino. Sem dúvida alguma, essa inovação representa um pesado ônus administrativo e financeiro ao já tão deficiente sistema de ensino brasileiro, considerando que a prioridade educacional do país não pode, por motivos óbvios, deixar de ser, a universalização do ensino fundamental.

(82) Conforme relatório do Banco Mundial do ano de 1988, o Brasil disputa o 19º lugar na América Latina no campeonato de repetência e evasão escolar com países como Suriname, El Salvador, Nicarágua.

ser tomadas em relação a uma maior participação dos municípios no ensino fundamental regular. A indicação da importância do ensino pré-escolar organizar-se em um sistema articulado, para superar a maior parte dos problemas que apresenta, constitui-se em um alerta para que a participação dos municípios no ensino fundamental não venha a representar iniciativas político-administrativas fragmentadas e dispersas. O Estado de São Paulo é bastante vigoroso na oferta do ensino fundamental, atendendo a 80% da demanda existente através de um sistema de ensino bastante estruturado. Apesar dos inúmeros e graves problemas que devem ser resolvidos no ensino público fundamental, ele é o único ensino que atende à maioria da população.

Barretto afirma que os problemas a serem enfrentados para a universalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo referem-se, sobretudo, à incapacidade do sistema lograr que os alunos concluam o curso e não ao atendimento quantitativo, conforme já referido anteriormente:

É fato que a cobertura do sistema escolar foi ampliada nas últimas décadas, de tal forma que as matrículas no ensino fundamental cresceram cerca de 225% entre 1960 e 1987. Assim, em princípio, praticamente toda a população demandatária foi atendida, e, no Estado de São Paulo, há — matematicamente — vagas para todos.

Situadas em sua maioria nas redes oficiais, pois que a oferta pública deste nível de ensino corresponde a 88% do total de matrículas, estas vagas estão, porém, distribuídas no território estadual em regiões que cresceram de forma bastante desigual.

Eis o que determina, em certas áreas, excesso de lugares nas escolas (como na região Oeste do Estado) e, em outras, falta de vagas, como é o caso das áreas metropolitanas da capital e de Campinas. Constituindo um problema pontual, a falta de vagas em áreas críticas é contornada com tradicionais expedientes, como o desdobramento de turnos, a consequente utilização máxima dos prédios escolares, e, por vezes, a diminuição da jornada diária de aulas.

Concentrando cerca de 80% dos indivíduos que frequentam qualquer tipo de curso regular em São Paulo, o ensino fundamental constitui, por sua vez, a única modalidade de ensino acessível à maioria da população. Encontra-se, contudo, às voltas com graves e crônicos problemas internos, que se manifestam em sua baixa capacidade de lograr alunos com curso concluído, e, muito menos no prazo de 8 anos, previstos para sua duração. (83)

O desafio colocado pela Constituição Federal e pela Constituição do Estado de São Paulo, recentemente promulgadas, é encontrar novas formas de relacionamento entre as esferas de poder estadual e municipal, que se traduzam na complementariedade exigida para enfrentar e superar os estrangulamentos históricos apresentados pelo ensino de base, bem como para atender às outras demandas que cada vez se fazem mais presentes na área da educação.

(83) BARRETTO, Elba Siqueira de Sâ. O planejamento educacional e as novas demandas sociais. Op. cit., p. 37.

CAPÍTULO IV

A POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO

"Los niños son fácilmente alfabetizables, a condición de que descubran, a través de contextos sociales funcionales, que la escritura es un objeto interesante que merece ser conocido (como tantos otros objetos de la realidad a los cuales dedican sus mejores esfuerzos intelectuales).

Son los adultos quienes han dificultado el proceso imaginando secuencias idealizadas de progresión acumulativa, estimulando modos idealizados de habla que estarían ligados a la escritura, y construyendo definiciones de lo fácil y lo difícil que nunca tomaron en cuenta de qué manera se define lo fácil y lo difícil para el actor principal del aprendizaje: el niño. Todo eso ha llevado a hacer al proceso más difícil de lo que debería ser, a producir fracasos escolares innecesarios, a estigmatizar a una gran parte de la población, y a convertir la experiencia de alfabetización en una experiencia literalmente traumática para muchos niños."

Emília Ferreiro

Não se pode afirmar existir no Estado de São Paulo uma política educacional suficientemente estruturada, que represente paradigma e estabeleça limites para a atuação dos sistemas públicos de ensino. O que se pode reconhecer é que a partir de 1983, quando assumiu o governo do Estado, o primeiro governador eleito pelo povo, depois de 20 anos de autoritarismo militar, houve um esforço direcionado à formulação de uma política que tivesse como meta central a democratização do ensino público paulista (84).

A Secretaria de Educação do Estado deflagrou então, um amplo processo de discussões e debates com a rede estadual de ensino para elaborar a política educacional, a partir das diretrizes traçadas pelos educadores. Essas diretrizes contemplavam prioritariamente os interesses das camadas majoritárias da população, grande parte marginalizada da escola.

Embora esses princípios não tenham ainda se explicitado concreta e globalmente em uma política educacional coesa, traduziram-se em programas e ações direcionados pelos mesmos, constituindo-se em eixos fundamentais dessa política. Assim, propostas abrangentes que intentam universalizar-se para toda a rede de ensino como o Ciclo Básico, implantado a partir de 1984 e a Jornada Única em 1988, representam compromissos que começam a mostrar seus efeitos quantitativos e qualitativos. Por esse motivo são medi-

(84) Essa não foi a única tentativa de democratizar o ensino público paulista. José Mário Pires Azanha, em seu estudo "Democratização do ensino: vicissitudes da idéia no ensino Paulista", Cadernos de Pesquisa, São Paulo, (30): 37-44, set. 1979, analisa as tentativas de democratização do ensino no Estado de São Paulo, de 1920 a 1970, distinguindo a propaganda de educação democrática da ação democratizadora propriamente dita. Dentre estas, discute a Reforma Sampaio Dória e a expansão das matrículas no ciclo ginásial durante a administração Ulhoa Cintra, como ampliação radical das oportunidades educacionais e a renovação pedagógica dos Ginásios Vocacionais, nesta última, democracia entendida principalmente como prática pedagógica.

das que devem ser reavaliadas e consolidadas, bem como se faz necessário investir em sua continuidade nas demais séries do ensino fundamental. Também o estatuto do Magistério trouxe, em seu bojo, a criação de canais que encaminharam a gestão democrática da escola, representando outro eixo significativo da política de democratização do ensino. (85)

18. ORIGENS

O final da década de 70 e o início da década de 80, período que marcou o esgotamento de seqüentes ditaduras militares no país (86), foram fartos em produções de diagnósticos sobre o ensino, principalmente no Estado de São Paulo. Esses diagnósticos, como não poderia deixar de ocorrer, revelaram o alto grau de excludência da educação paulista, que se manifesta, inflexivelmente, na baixa produtividade dos sistemas públicos de ensino. Muitos estudos gestados nesse período (87) apontavam, também, as

(85) MARTINS, Angela Maria & ALVES, Maria Leila. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo. 1989. Op. cit., p. 3.

(86) "... o País passou a viver um clima de intensa agitação política. Almejava-se o fim da ditadura militar e a instalação de governos mais democráticos, que respondessem às demandas da população por uma efetiva participação na gestão pública." SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Histórico. In: Subprojeto Educação: Ciclo Básico/Jornada Única. v. I, São Paulo, 1989.

(87) Um amplo diagnóstico da Rede Pública de Ensino do Estado de São Paulo, realizado pela Fundação Carlos Chagas, pode ser encontrado na série Educação e Desenvolvimento Social. SÃO PAULO (Estado) ATPCE/Fundação Carlos Chagas (4 v.) 1983. O estudo divide-se em 5 subprojetos de pesquisa, sendo que somente 4 deles foram editados pela Secretaria de Educação:

- Subprojeto 1: Estudo da implantação da escola de 8 anos (Coordenação de Elba S. de Sá Barretto).
- Subprojeto 2: Relações entre origem social, condições da escola e rendimento escolar de crianças no ensino público estadual de 1º grau da Grande São Paulo (Coordenação de Lia Rosemberg).
- Subprojeto 3: Representações e expectativas de professores de 1º grau sobre o aluno pobre, a escola e sua prática docente (Coordenação de Guiomar Namó de Mello).
- Subprojeto 4: Orientação curricular e atuação do professor: uma avaliação crítica (Coordenação de Teresa R.N. da Silva).
- Subprojeto 5: Estudo dos alunos que ficam fora da escola (Coordenação de Maria Malta Campos). Não editado na Série Educação e Desenvolvimento Social.

causas principais da seletividade do ensino, que marginalizava — e marginaliza ainda — as camadas mais pobres da população. Até então não se cogitava em procurar as causas do fracasso escolar também dentro da instituição escola. A rigor, as causas apontadas pelos tratados existentes assinalavam as crianças, suas famílias e o meio social em que viviam como portadores de deficiências e carências que fatalmente redundariam em insucessos no processo de aprendizagem. Essa análise traz, em seu bojo, um inevitável fatalismo, um determinismo que anula a crença em qualquer possibilidade de se alterar a situação. Enfocar a escola como produtora do fracasso escolar constituiu-se em um salto qualitativo no pensamento educacional brasileiro. Permitiu, contraditoriamente, acreditar que há uma saída: atuando competentemente, a escola tem um importante papel a desempenhar na construção de uma sociedade mais igualitária. Isso, por sua vez, coloca novas perspectivas de ação aos educadores comprometidos com a transformação social.

Foi nessa época que a "teoria da carência cultural" começou a ser questionada no Brasil.

Patto relata como a Psicologia gerou, durante os últimos 25 anos, todo um corpo de conhecimentos que acabou identificado como "teoria da carência cultural", para explicar porque as crianças pertencentes às camadas mais pobres da população ou determinados segmentos delas vão mal na escola.

Essa "teoria" começa a se delinear no final da década de 50 e no começo da década de 60, nos Estados Unidos, num momento em que as minorias raciais norte-americanas começavam a denunciar

que, num país que se dizia democrático e promotor da igualdade de oportunidades, essa igualdade, na verdade, não acontecia. Essas minorias sociais, especialmente negros e porto-riquenhos, começaram a cobrar da sociedade norte-americana não o direito de acesso à escola, que nessa época já lhes estava assegurado, mas o de permanência e de sucesso nela. As crianças pertencentes a essas minorias deixavam a escola muito precocemente e eram vítimas de repetências reiteradas. Nessa época, o governo norte-americano financiou uma série enorme de pesquisas que tentavam responder à seguinte questão: por que é que as crianças das minorias raciais — que na sociedade norte-americana não são as crianças provenientes de famílias de nível sócio-econômico mais baixo — não conseguem se escolarizar com sucesso? Por que são vítimas de tantas reprovações e acabam se evadindo da escola? Foi mobilizado, então, um grande número de pedagogos, psicólogos, sociólogos, profissionais da área da saúde etc., que responderam a essas perguntas de uma maneira que é muito viva entre nós e determina a maneira como pensamos o aluno das escolas de periferia e seu rendimento. Através de pesquisas realizadas, sobretudo no âmbito da vida familiar e valendo-se da aplicação de testes e de outros procedimentos de medida psicológica, concluiu-se que essas crianças iam mal na escola porque eram portadores de inúmeras deficiências nas várias áreas do seu desenvolvimento biopsicossocial.

Nesse momento, portanto, a pesquisa educacional contribuiu para a veiculação de uma imagem negativa da criança de "classe baixa": ela seria portadora de inúmeras deficiências e problemas de desenvolvimento. Afirmava-se, nessa época, nos Estados Uni

dos, e pouco mais tarde no Brasil, que essas crianças viviam em ambientes familiares não favorecedores de um desenvolvimento psicológico saudável, adequado.

É importante lembrar que nesse corpo de pesquisas — e muito coerentemente com a visão oficial de sociedade vigente num país como os Estados Unidos — afirmava-se que essas crianças eram deficientes porque suas famílias eram deficientes, porque seus ambientes familiares eram deficientes. Não se avançou muito na discussão de por que o ambiente familiar dessas crianças era precário, ou se era efetivamente precário. As dimensões econômica, política, social e a dimensão da dominação cultural não compareciam criticamente nessa literatura. (88)

A autora conclui:

Planta-se, assim, no pensamento educacional dos Estados Unidos e de todos os países que importaram esses conhecimentos de uma maneira acrítica — entre eles o Brasil — a concepção de que estamos diante de carentes ou deficientes culturais.

Essa visão ainda prevalece nas explicações do fracasso escolar de nossas crianças, tanto ao nível de uma boa parcela de pesquisa, como ao nível de representação dos educadores sobre o fracasso escolar da criança pertencente às camadas mais exploradas das classes trabalhadoras. (89)

(88) PATTO, Maria Helena Souza. A criança da escola pública: deficiente, diferente ou mal trabalhada? SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. Reverendo a proposta de alfabetização. São Paulo, SE/CENP, 1985.

(89) Idem, ibidem, p. 14.

Foi nessa época, também, que se fizeram as críticas às teorias não críticas da educação (pedagogia tradicional, pedagogia nova, pedagogia tecnicista). Foi desvelado, então, o papel que o escolanovismo vinha exercendo — suas influências se faziam sentir então, fortemente, no pensamento educacional brasileiro — na recomposição da hegemonia política da burguesia (90).

... o ideário escolanovista começou a se configurar no Brasil na década de 30 e foi utilizado pelas escolas de elite e em algumas experiências educacionais do ensino oficial do Estado, tendo-se consubstanciado na Lei 5.692/71. Se para essas poucas escolas a contribuição foi no sentido de superar os vícios na aplicação da pedagogia tradicional o mesmo não ocorreu na rede de escolas públicas, onde não se contou com a efetivação das condições organizacionais para a aplicação de seus preceitos. Tendo se tornado do senso comum entre os educadores, esse ideário teve o papel de desestabilizar seus valores e a confiança no uso dos métodos tradicionais para os quais estavam preparados. A falta de condições organizacionais e a crítica exacerbada aos métodos da escola tradicional, gerando inseguranças aos educadores, tiveram como saldo na rede do ensino público o relaxamento da disciplina de trabalho e o aligeiramento e empobrecimento do conteúdo do ensino das camadas populares. Isso fez com que a escola pública perdesse a sua dimensão de instituição de ensino e, como tal, de mediadora da prática social e política. (91)

(90) Sobre o assunto consultar: SAVIANI, Dermeval. Escola e democracia. Cortez/Editora Autores Associados. São Paulo, 1983. Em diversos artigos o autor estrutura a história crítica da educação brasileira.

(91) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. Fundamentos da Educação e realidade brasileira como preparação para o planejamento escolar. São Paulo, SE/CENP, 1985 (Fundamentos, 1).

Desvelou-se, também, o papel desempenhado pelas teorias crítico-reprodutivistas.

Entender corretamente as relações de dependência e autonomia que se estabelecem entre escola e sociedade é de fundamental importância para que não se assuma a posição ingênua de acreditar que a escola tudo pode e que as transformações sociais dependem somente dela ou então assumir a posição contrária, também ingênua, de só atribuir à escola a função social de manter as desigualdades, transmitindo a ideologia necessária para reproduzir as forças produtivas e as relações de produção da sociedade capitalista. Aliás, essas teorias reprodutivistas nasceram num momento histórico dos países capitalistas em que a grande maioria da população já tinha conseguido atingir pelo menos dez anos de escolaridade básica. Juan Carlos Tedesco no texto "Reproductivismo educativo y sectores populares en América Latina" assim coloca a questão: "... el reproductivismo nace en un marco donde el capitalismo no logra definir una función social aceptable para un sistema educativo ampliamente masificado. En este marco, las crisis y los conflictos que amenazan desatar una población altamente educada, en el marco de la recesión económica iniciada en la década de 1970 y de las dificultades de empleo que genera la evolución tecnológica, están en la base de las tendencias a restringir el acceso y en la difusión de valores que niegan sentido al acceso educacional."

A educação oferecida pela escola tem um potencial transformador a serviço das classes trabalhadoras e também transmite a ideologia dominante necessária para a produção e reprodução do capita

lismo. Atribuir à educação e ao ensino desenvolvido na escola toda a potencialidade transformadora ou toda potencialidade conservadora é deixar de entender as potencialidades reais da escola, o que impossibilita que essas potencialidades sejam articuladas para atender aos interesses e necessidades da população.

A educação tem a função de mediadora da prática social. Quanto melhor a escola funcionar oferecendo um ensino de qualidade, melhor estará exercendo essa função mediadora da prática social.

O cidadão instrumentalizado com as ferramentas fornecidas pelo conhecimento científico e pelas demais áreas da cultura terá uma prática social de melhor qualidade que poderá estar a serviço da transformação social.

As chamadas teorias críticas de educação trouxeram uma contribuição muito importante: denunciar o papel reprodutivista da escola. Estão aí para comprovar essa contribuição os estudos sobre a carga de ideologia das classes dominantes contida nos livros didáticos.

O conhecimento desse fato poderá fazer com que o professor utilize esse recurso didático criticamente, isto é, fazendo com que os alunos tenham uma relação crítica com o livro. Com isso combatem-se as concepções mágicas de mundo, as superstições, os preconceitos, as crenças fatalistas no destino baseadas nas "verdades da burguesia".

Se as contribuições trazidas pelas teorias críticas reprodutivistas foram de grande importância para a leitura da educação e da escola, essas teorias também provocaram o acirramento de interpretações negativas e parciais sobre a ação da escola. O sentimento de desânimo e impotência gerado pelo ceticismo em rela

ção à possibilidade de a escola estar atendendo aos interesses das classes trabalhadoras fez com que muitos educadores comprometidos com a luta pela transformação social passassem a encarar o sistema de ensino como um instrumento exclusivamente a serviço da burguesia, deixando de valorizar a atuação na rede pública e se engajando muitas vezes no trabalho de educação fora do sistema de ensino oficial. É muito comum que pessoas progressistas sejam cobradas por atuar no sistema de ensino oficial, principalmente se prestam serviço nos órgãos centrais da Secretaria da Educação. Se os educadores mais comprometidos deixam de atuar pela melhoria da rede de ensino público, mantida com o dinheiro dos impostos pagos pela população, daí sim a escola se coloca mais a serviço dos interesses das classes dominantes. Os educadores comprometidos com as camadas populares atuando nas escolas garantem que essas escolas se coloquem a serviço da população. Apesar de todas as dificuldades de funcionamento e demais problemas do ensino, muitos educadores têm conseguido desenvolver um trabalho de qualidade.

Muitos dos que ingenuamente viam a escola como um poderoso agente de transformação social, por influência das idéias trazidas pelas teorias reprodutivistas, passaram a vê-la como uma arma nas mãos da burguesia. Passaram de uma visão radical otimista a uma visão radical pessimista.

Por força dos movimentos sociais, a sociedade brasileira está vivendo um momento de abertura política em direção à democratização da sociedade. E num momento histórico como este se faz necessária uma leitura correta da função da escola e principalmente da função da escola pública num país como o Brasil, em que a

grande maioria da população é marginalizada do ensino ou porque nunca teve acesso à escola, ou porque entrou nela e foi deixada pelo caminho, ou porque está na escola e não aprende, ou, ainda, porque não aprende, na escola, conteúdos socialmente significativos.

Se a educação é importante para a classe dominante, porque instrumentaliza o trabalhador para a produção capitalista, ela também é importante para o trabalhador porque esses conhecimentos transformam a qualidade de sua prática social geral, não apenas nos aspectos que interessam ao capital, mas também nos aspectos que interessam ao trabalhador em direção à transformação estrutural da sociedade. (92)

Foi desse período, ainda, o Movimento dos Profissionais por um Governo Democrático — MPGD, iniciado em São Paulo, de caráter supra-partidário, no qual se organizaram profissionais das diferentes áreas de serviços sociais. Da área da educação, muitos dos educadores que integraram esse movimento, participaram da elaboração da Proposta de Educação para o candidato do PMDB às eleições de 1982 (93).

(92) ALVES, Maria Leila. SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. Fundamentos da educação e realidade brasileira: a difícil tarefa de repensar e reconstruir a escola pública. São Paulo, SE/CENP, 1985 (Fundamentos, 4). Sobre o assunto, consultar: TEDESCO, Juan Carlos. Reproductivismo educativo y sectores en América Latina. In: MADEIRA, Felícia R. & MELLO, Guiomar N. Educação na América Latina; os modelos teóricos e a realidade social. São Paulo, Cortez, 1985.

(93) Os programas de saúde, educação, transporte, habitação, segurança pública, foram elaborados pelos profissionais das respectivas áreas, organizados na Fundação Pedroso Horta, reunidos em Centro de Estudos localizado na rua Madre Teodora, Ibirapuera, que ficou conhecido como Sorbonne. Participavam dos grupos profissionais das diferentes tendências ideológicas que compunham o partido de frente que o PMDB representava naquele momento político.

Eleito Montoro, desde o início de sua gestão, mesmo de frontando-se com inúmeros percalços, vem se estruturando uma política educacional com a intenção de democratizar o ensino público paulista. Alguns educadores que participaram da elaboração da "Proposta Montoro de Educação" e pertenciam à rede oficial de ensino, assumiram funções de assessoria nos órgãos centrais da Secretaria da Educação, para construir com a participação dos profissionais da rede de ensino oficial do Estado, a partir dos princípios e diretrizes estabelecidos na referida proposta, a política educacional do novo governo.

19. O INÍCIO DA REORGANIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL: O PROCESSO DE DISCUSSÕES COM A REDE DE ENSINO

Em trabalho apresentado no "Encontro Latinoamericano sobre experiências alternativas en alfabetización de niños" há uma síntese das principais medidas desencadeadas pela Secretaria da Educação do Estado para iniciar a reorganização do ensino fundamental:

Através da Secretaria de Educação do Estado e de seus órgãos competentes, este governo orientou suas ações, a partir de 1983, com o objetivo de reverter o processo de deterioração do ensino público do estado.

Foram impressos e distribuídos 200 mil exemplares do "Documento Preliminar para a Reorientação das Atividades da Secretaria", que continha as diretrizes gerais para assegurar a unidade do

processo educativo com relação aos seus objetivos fundamentais e socializava resultados de estudos realizados nos últimos anos de governo autoritário, com importantes informações sobre a estrutura, organização e funcionamento da escola, o estrangulamento nas séries iniciais, a seletividade do ensino, o curso noturno, o magistério etc. às quais os professores e demais profissionais da rede de ensino não tinham tido acesso até então.

A leitura e a discussão desse documento por toda a rede de ensino do Estado, sendo que em alguns municípios participaram também a comunidade e representantes das Câmaras Municipais, tinham o objetivo de desencadear o processo de democratização do ensino e da escola. Na gigantesca estrutura da Secretaria de Educação de São Paulo, onde atuam em torno de 280 mil funcionários, sendo 210 mil professores e que atende cerca de 4 milhões e meio de alunos, comparável em tamanho à quarta maior empresa do mundo, estabeleceu-se um canal aberto entre órgãos centrais e a rede pública, procurando firmar um compromisso de mudança da situação geral do ensino com todos os agentes envolvidos no processo.

Os órgãos centrais da Secretaria trabalharam na compilação, análise e síntese dos relatórios produzidos após as discussões pelas escolas, Delegacias de Ensino e Divisões Regionais, arrolando os problemas levantados e as propostas de solução, obtendo como resultado um documento final de 340 páginas. Dentre os problemas apontados como impeditivos da ação educativa, sem dar destaque às questões corporativas que, enfaticamente, constituíram-se em pano de fundo de todos os relatórios, foram apontados dois, como os mais pertinentes e desencadeadores dos demais:

- uma política educacional elitista e incoerente, que prega a democratização e não a promove;
- a quantidade irrisória de recursos destinados à rede pública e o mau emprego desses recursos.

Na sequência apareceram ainda outras preocupações ligadas a problemas administrativos/estruturais da escola e do sistema de ensino.

Após estudo cuidadoso das preocupações, sugestões e recomendações dos educadores responsáveis pela rede estadual dos vários níveis do sistema de ensino e da análise criteriosa dos problemas detectados, sua extensão, seu grau de incidência e suas repercussões na qualidade do ensino oferecido, a Secretaria de Educação, fiel aos princípios definidos na Proposta Montoro, que traçavam as coordenadas de uma política educacional democrática, estabeleceu as seguintes diretrizes para 1984:

- garantir a expansão da escolaridade básica, aumentando e diversificando as possibilidades de acesso para as populações das periferias urbanas e da área rural, *assegurando-lhes também as condições de permanência* no sistema escolar;
- valorizar os recursos humanos como meio fundamental para garantir a qualidade dos serviços prestados, criando condições para a melhoria do desempenho profissional, mediante remuneração mais adequada e recursos instrumentais e institucionais apropriados, propondo a reformulação do Estatuto do Magistério;
- aperfeiçoar a estrutura organizacional e o funcionamento das unidades administrativas, racionalizando fluxos e procedimentos, descentralizando recursos físicos e financeiros, redefinindo atribuições e competências, redimensionando órgãos e setores;

- promover a gradual autonomia da escola, estimulando a definição, pela própria escola, de seu projeto educacional e apoiando-a na conquista da necessária independência administrativa, técnico-pedagógica e financeira para realizá-la.

O primeiro passo dado nesta direção, tendo em vista a necessidade de reorganizar o ensino de 1º grau e considerando que o redimensionamento da alfabetização das crianças paulistas, exigia que se partisse de uma medida política, foi a criação do Ciclo Básico, cuja implantação se iniciou em 1984 e que apresenta como principal característica a desserialização das duas séries iniciais do 1º grau, como forma de garantir aos alunos ingressantes, um tempo maior para se alfabetizarem. (94)

20. A CRIAÇÃO DO CICLO BÁSICO E OUTROS PROGRAMAS

Assim, a criação do Ciclo Básico, a elaboração do Estatuto do Magistério, o desenvolvimento de Programas de Capacitação de Pessoal (através da estrutura do sistema de ensino, de convênios com as Universidades e da utilização dos meios de comunicação de massa), o processo de Reorganização Curricular, o Programa de Antecipação da Escolaridade, o PROFIC - Programa de Formação Integral das Crianças, a descentralização das ações da

(94) ALVES, Maria Leila & DURAN, Marília Claret Geraes. Proposta de alfabetização para o sistema de ensino do Estado de São Paulo: O Ciclo Básico. In: Encontro Latino Americano sobre Experiências Alternativas em Alfabetização de Niños, Mexico, out. 1987 (Mimeo). Como era de se esperar, dada a difícil situação dos profissionais de ensino, a maioria das propostas enviadas pela rede de ensino à Secretaria de Educação eram de ordem corporativa. Outra constatação é que ao lado de propostas progressistas de democratização do ensino, apareceram muitas propostas extremamente elitizadoras, como a volta aos "exames de admissão ao ginásio" e a volta do sistema de "jubilação de alunos".

Secretaria de Educação, transformando as Delegacias de Ensino em Unidades de Despesa, os Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério - CEFAMs, a Municipalização do Ensino, entre outros, constituíram-se em programas voltados para esse fim. Não que todos eles guardem uma coerência entre si (95). Os programas desencadeados em uma mesma administração (Governo Montoro, por exemplo), embora motivados de intenções democráticas, apresentaram descontinuidades e contradições que impediram importantes avanços. Para ilustrar basta lembrar que o Programa de Antecipação da Escolaridade, desenvolvido na região da Grande São Paulo em 1985 e 1986 (96), desviou recursos humanos, financeiros e institucionais do Ciclo Básico, proclamado como meta prioritária da Secretaria da Educação.

Também o Programa de Formação Integral da Criança - PROFIC, desencadeado em 1986, depois da mudança do Secretário da

(95) Nem mesmo se poderia afirmar que existe coerência interna em cada um desses programas. Basta lembrar, por exemplo, o Estatuto do Magistério, que estabelece garantias e vantagens aos profissionais de ensino e traz em seu bojo criação de canais para a gestão democrática da escola (Conselhos de Escola). Mas, contraditoriamente, selou acordos com as entidades dos professores sobre o número de horas/aula que o professor deveria atuar com alunos (na jornada de 20 horas semanais, atua 16). Isso trouxe enormes prejuízos para os alunos de 1ª a 4ª séries, que agora permanecem 4 horas semanais a menos com o seu professor de classe. Embora tenha havido um esforço do Departamento de Recursos Humanos - DRHU/SE, através de medidas para a contratação do mesmo professor nessas 4 horas, apontou-se para a necessidade urgente de rever o Estatuto corrigindo essa distorção, que apenas aparentemente representou um ganho para a categoria dos professores.

(96) O Programa Antecipação da Escolaridade foi desenvolvido na maioria das escolas da Grande São Paulo no período de férias que precede ao início do ano letivo, com o objetivo de educação compensatória às crianças que cursariam o Ciclo Básico. O programa dava início ao processo de escolarização dessas crianças, familiarizando-as com a instituição e colocando-as em contato com a leitura e a escrita. Foi desenvolvido basicamente por professores e alunos do Curso de Pedagogia da PUC, orientados para monitorar o trabalho. Em quanto foram gastos recursos humanos e financeiros na capacitação de pessoal que não atua na rede de ensino, a Secretaria da Educação, até os dias de hoje, não teve "fôlego" para fazer chegar a cada supervisor de ensino, diretor de escola e professor da rede oficial as orientações necessárias para a implantação do Ciclo Básico, de acordo com suas diretrizes político-administrativo-pedagógicas. O mais "irônico" é que, embora os embasamentos teóricos da proposta pedagógica tenham sido os mesmos utilizados para o Ciclo Básico, quase sempre foram orientados para atuar no Programa de Antecipação da Escolaridade, supervisores que não estavam envolvidos na implantação do Ciclo Básico. Há, inclusive, evidências de que o certificado do Curso desenvolvido pela PUC em 180 horas (valendo por 6 cursos promovidos pelo sistema de ensino, para promoção na carreira) funcionou como o grande atrativo para muitos supervisores de ensino se inscreverem.

Educação, desmobilizou recursos institucionais, humanos e financeiros em um programa assistencialista, que não se reverteu em momento algum em benefícios para a melhoria da atuação do sistema de ensino (97). É importante ressaltar que o PROFIC, conforme foi estruturado, representa mais uma forma de desviar o sistema de ensino de um atendimento educacional de melhor qualidade à demanda real do ensino fundamental.

21. AS DESCONTINUIDADES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

Na verdade, embora tenham se sucedido no poder estadual dois governantes do mesmo partido, na área da educação, particularmente, o período foi marcado por descontinuidades político-administrativas, a cada mudança de Secretário da Educação e/ou de dirigentes dos órgãos centrais. O personalismo de vários administradores que passaram pela Secretaria e seus principais órgãos, muitas vezes falou mais alto que os compromissos estabelecidos com a população nas campanhas eleitorais, de certa forma, já incorporados formalmente nos programas e planos do governo.

(97) O PROFIC tem por finalidade a organização da escola pública de 8 horas diárias, com atendimento educacional, cultural, recreativo e de saúde, destinando-se prioritariamente às crianças que cursam o Ciclo Básico. Desenvolve-se, no entanto, principalmente fora do sistema de ensino, através de repasse de recursos financeiros a entidades filantrópicas, religiosas, organizações de bairro etc., sendo que não se exercem acompanhamento e controle na aplicação dos recursos. De início, afastava-se o professor da rede pública para atuar no programa. Dado o prejuízo ocasionado pelos afastamentos para a rede de ensino, houve uma alteração na forma de alocação de recursos humanos, havendo repasse de recursos, também, para a contratação de professores. Essa medida provocou a redução de 32,6% do número de professores afastados que de 1.348, em 1987, passou para 908 no final de 1988. Outra questão relacionada ao PROFIC que merece reparo é o fato de que as escolas, que se integraram ao programa, desenvolvem atividades similares às desenvolvidas por escolas particulares na complementação do currículo como judô, ballet etc., deixando de lado o reforço escolar, tão necessário para a melhoria do aproveitamento dos alunos e da produtividade da escola.

Por essas e outras razões, a proposta do Ciclo Básico tem se sustentado a duras penas, como ação prioritária da Secretaria de Educação, nesses 7 anos de governo do PMDB, muito embora tenha havido vontade política de pessoas e pequenos grupos que atuam nos órgãos da Secretaria e que têm conseguido interferir pela continuidade da implantação da proposta e pela sua universalização na rede pública. Prova disso é que com todas as descontinuidades político-administrativas da primeira gestão do PMDB na área da educação, no início do Governo Quéricia implantou-se a Jornada Única no Ciclo Básico, que veio instaurar condições de infra-estrutura necessárias, mas ainda não suficientes para a consolidação do Ciclo Básico.

Arellaro comenta em sua tese (98):

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 alu

(98) ARELLARO, Lisete Regina Gomes. A (ex)ensão do ensino básico no Brasil: o avesso de um direito democrático. Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1988 (Mimeo).

no 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. (99)

Países que desfrutam de uma democracia mais estável conseguem dar continuidade aos projetos nas áreas educacionais, desenvolvendo-os com bastante regularidade. Isso não ocorre no Brasil, onde a sociedade civil não está suficientemente organizada para exercer o controle necessário e as organizações sindicais estão quase que inteiramente voltadas a palavras de ordem mais corporativistas, deixando de lado importantes questões educacionais. O conjunto de dificuldades de ordem salarial, de relações de trabalho, de formação profissional, entre outros, num país assolado pelo capitalismo selvagem, configura-se em causa e consequência da dicotomização profunda existente na luta dos profissionais do ensino. Mesmo a campanha desencadeada pela Associação de Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - APEOESP, "DIGA NÃO À MUNICIPALIZAÇÃO", que apresenta argumentos em defesa ao ensino, tem como objetivo principal a defesa da maior e mais forte entidade de professores do país, que conseguiu, em 1989, paralisar por 80 dias, quase totalmente, a rede oficial do Estado, o que lhe dá um razoável poder de negociação junto ao governo.

(99) ARELARO, Lisete Regina Gomes. A (ex)tensão Op. cit., p. 271. A autora refere-se à implantação da Jornada Única discente e docente no Ciclo Básico, medida anunciada pelo Governador, quando a redação de seu trabalho encontrava-se em fase final.

22. A (DES)VINCULAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS AOS NÍVEIS DO ENSINO

Um dos fatores fundamentais para garantir que investimentos financeiros, humanos e institucionais se destinem ao desenvolvimento do sistema regular de ensino, fortalecendo os diferentes níveis e as instituições que o desenvolvem e não sejam aplicados em projetos mirabolantes, de curta duração, mas que criam estruturas administrativas dispendiosas e difíceis de serem extintas, é a vinculação dos recursos financeiros da Secretaria de Educação do Estado, o máximo possível, às atividades regulares do ensino fundamental, pré-escolar, médio, respeitando-se a hierarquia de prioridades estabelecidas pela legislação em vigor e pela política educacional. No entanto, isso não vem ocorrendo. Pelo contrário, tem crescido, nos últimos anos, o montante de recursos destinados à atividade "Administração", o que torna mais flexível a dotação de recursos em projetos novos.

Em programa realizado pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP para a educação no Estado de São Paulo há uma análise a esse respeito:

Para efeito dos orçamentos da Secretaria de Educação, as atividades da Pasta são categorizadas em 4: administração, ensino de 1º grau, ensino de 2º grau e assistência aos educandos. A Tabela 9 (Gasto por Categoria de Atividade) inclui também como categoria, a rede física/melhoria do ensino desagregada daquela referente ao ensino de 1º grau.

De maneira geral, o quadro assim apresentado aponta para um crescimento substantivo da Administração nos anos mais recentes e uma redução no crescimento das demais categorias. Dois esclarecimentos básicos devem ser feitos para a observação mais atenta desses aspectos e do quadro como um todo.

Este, em realidade, reflete a política interna da Secretaria no que se refere à alocação dos recursos, que de maneira geral e respeitada a lógica de cada categoria de atividade, tem por orientação, a maior flexibilidade dos mesmos. Por essa razão, vários recursos têm sido alocados na categoria Administração que até 1984 representava muito pouco acima de 1% dos gastos totais da Secretaria, crescendo rapidamente nos anos seguintes e atingindo 11% em 1988. O grande crescimento dessa categoria de gastos em 1985 explica-se dessa forma, pelo volume dos convênios com os municípios para os programas de descentralização da merenda e construção escolar, em 1986 e 1987 pelo PROFIC e a partir de 1988 pelo PRONDEPAR e pelo CEFAM - Centro de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério.

Em decorrência, os gastos no 1º grau decrescem, apesar do Ciclo Básico, mas o 2º grau, cuja participação nos gastos não atingiu a casa dos 6%, consegue através dos programas de recuperação das Escolas Técnicas, elevar esse percentual para quase 7% em 1986, e para 6,5% em 1988. (100)

(100) Programa de educação para o Estado de São Paulo (1990-2000). Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, 1990. Proposta Preliminar. São Paulo, 1990 (Mimeo). Programa elaborado com a participação da autora.

TABELA 9

Secretaria da Educação - Gasto por Categoria de Atividade

1980 - 1988

Em mil cruzados novos de 1988

CATEGORIAS DE ATIVIDADE	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Administração	6196,6	4885,5	4877,9	4004,9	3536,8	21670,8	23756,7	27977,5	38784,6
Rede Fis./Melhoria Ens.	70060,3	57285,4	65425,2	37899,5	50764,5	56964,3	49168,3	47379,7	36523,2
Ensino 1º grau	268709,0	264247,1	271613,9	223696,2	202351,8	244187,7	316920,1	303209,9	245170,9
Ensino 2º grau	20884,2	20593,3	19885,5	16964,4	15252,2	18678,7	28880,0	27280,7	22184,8
As.a Educandos	5570,9	5151,5	4989,4	4407,0	3149,9	69,8	136,3	62,4	-
Total Secretaria	371420,9	352162,8	366791,9	286972,0	275055,1	341571,3	418861,3	405910,1	342663,6

TAXA DE CRESCIMENTO

Administração	-21,16	- 0,15	-17,90	-11,69	512,73	9,63	17,77	38,63
Melhoria Ensino	-18,23	14,21	-42,07	33,95	12,21	-13,69	- 3,64	-22,91
Ensino 1º grau	- 1,66	2,79	-17,64	- 9,54	20,67	29,79	- 4,33	-19,14
Ensino 2º grau	- 1,39	- 3,44	-14,69	-10,09	22,47	54,61	- 5,54	-18,68
As.a Educandos	- 7,53	- 3,15	-11,67	-28,53	-97,78	95,40	-54,25	-100,00
Total Secretaria	- 5,18	4,15	-21,76	- 4,15	24,18	22,63	- 3,09	-15,58

PERCENTAGEM

Administração	1,67	1,39	1,33	1,40	1,29	6,34	5,67	6,89	11,32
Melhoria Ensino	18,86	16,27	17,84	13,21	18,46	16,68	11,74	11,67	10,66
Ensino 1º grau	72,35	75,04	74,05	77,95	73,57	71,49	75,66	74,70	71,55
Ensino 2º grau	5,62	5,85	5,42	5,91	5,55	5,47	6,89	6,72	6,47
As.a Educandos	1,50	1,46	1,36	1,54	1,15	0,02	0,03	0,02	0,00
Total Secretaria	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

ANO BASE 1980 = 100

Administração	100,00	78,84	78,72	64,63	57,08	349,72	383,38	451,50	625,90
Melhoria Ensino	100,00	81,77	93,38	54,10	72,46	81,31	70,18	67,63	52,13
Ensino 1º grau	100,00	98,34	101,08	83,25	75,31	90,87	117,94	112,84	91,24
Ensino 2º grau	100,00	98,61	95,22	81,23	73,03	89,44	138,29	130,63	106,23
As.a Educandos	100,00	92,47	89,56	79,11	56,54	1,25	2,45	1,12	0,00
Total Secretaria	100,00	94,82	98,75	77,26	74,05	91,96	112,77	109,29	92,26

Fonte: Balanços Gerais do Estado de São Paulo

23. COMO CONSOLIDAR E AMPLIAR OS GANHOS OBTIDOS?

Qualquer programa de governo que se proponha a enfrentar, com seriedade, o atendimento educacional à população, na escola pública, deve partir de uma avaliação dos projetos que estão em andamento na rede pública paulista, redefinindo-os de forma que todos os recursos disponíveis sejam aplicados na política de alfabetização e em sua continuidade nas 3^{as} e 4^{as} séries, desobstruindo as séries iniciais e ampliando as matrículas de 5^{as} a 8^{as} séries com um tratamento adequado ao Noturno, com o objetivo de atingir, a médio prazo, o modelo de escola completa de 8 anos.

A política de alfabetização que vem sendo implantada no Estado de São Paulo tem como seus principais eixos o Ciclo Básico, a Jornada Única e uma proposta pedagógica de alfabetização que vem incorporando as contribuições científicas mais recentes no campo da psicologia, da lingüística, da psicolingüística e da sociolingüística, configurando-se como uma proposta de alfabetização de melhor qualidade (101).

Os ganhos decorrentes da implantação dessa política, embora pequenos (13% a mais de crianças puderam cursar a 3^a série em 1989), são bastante significativos, uma vez que representam a alteração de uma tendência de perda, cristalizada no ensi

(101) Os objetivos de uma alfabetização de melhor qualidade, bem como suas características fundamentais, estão indicados no Ensaio apresentado na "Consulta Técnica Regional Preparatória do Ano Internacional de Alfabetização", realizada em Havana no período de 21 a 25 de março de 1988, pela Dra. Emília Ferreiro. Representam uma síntese das "Experiências Alternativas de Alfabetização de Crianças em Países da América Latina" apresentadas e discutidas em um encontro latino-americano de alfabetização promovido pelo Centro de Investigação de Estudos Avançados, do México, em outubro de 1987, com a participação da Argentina, Brasil, México e Venezuela.

no paulista há quase meio século. Considerar avanço a adoção de um percentual conservador, advém do conhecimento de que a continuidade das ações propostas alargarão em muito o percentual apontado, resultante de uma política implantada há apenas 6 anos e que sofreu sérias descontinuidades político-administrativas no seu curto período de existência. Na verdade, esses ganhos precisam ser consolidados e ampliados, em cada região administrativa do Estado, de forma a atingir todas as escolas.

De outra parte é preciso considerar que em uma rede tão extensa e complexa como a rede estadual paulista são necessários alguns anos para que se garanta o envolvimento de todos os profissionais do ensino de forma que as mudanças educacionais se consolidem. Mesmo porque a revisão dos pressupostos teóricos para a alfabetização se impôs como uma necessidade, alguns meses depois de iniciada a implantação do Ciclo Básico. A alfabetização dos alunos se dava estritamente através da aquisição de mecanismos de leitura e escrita, sendo que as cartilhas constituíam-se praticamente no único material escrito utilizado em sala de aula.

As descobertas de Emília 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 vêm pôr em cheque os procedimentos habituais na alfabetização, herdados de teorias mecanicistas que entendem esse processo como simples codificação e 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 Ferreira e Teberoski, enquanto uma proposta epistemológica, vinha revolucionar as práticas tradicionais de alfabetização. (102)

Para dar continuidade à desobstrução das séries iniciais, todavia, faz-se necessário remover o novo funil, deslocado agora da passagem da 1ª à 2ª série, para a passagem da 3ª à 4ª série. Isso exige que se prossiga na reorganização da escola básica.

Embora a organização do ensino fundamental em ciclos seja uma estratégia profundamente defensável, é necessário que a proposta de ciclos intermediário e final passe por um largo processo de discussão, permeável às críticas (103).

No momento, prosseguir a reorganização da escola básica, em direção à universalização das séries iniciais, significa desencadear um intenso programa de capacitação dos professores de 3ª e 4ª séries, uma vez que estes, em sua maioria, não foram envolvidos nos programas de implantação do Ciclo Básico e da Jornada Única. Também os diretores de escola e supervisores de ensino devem participar do processo, pois a atuação desses profissionais de ensino é de fundamental importância para a efetivação dessa política.

(102) ALVES, Maria Leila. A política de alfabetização do Estado de São Paulo. Op. cit., p.4.

(103) Essa discussão foi desencadeada pela CENP, nos anos de 1987 e 1988, como parte do processo de Reorganização Curricular. A proposta apresentada, de dividir os conteúdos dos componentes curriculares em três ciclos (Ciclo Básico: 1ª e 2ªs séries; ciclo intermediário: 3ªs, 4ªs e 5ªs séries; e ciclo final: 6ªs, 7ªs e 8ªs séries, para fins de planejamento, sem desconsiderar os dois últimos ciclos, foi intensamente rejeitada pelos professores e especialistas no processo de discussões desencadeado.

Não se trata de estender a Jornada Única para a 3ª série, mas cuidar para que os professores possam assegurar e ampliar os ganhos já obtidos com o Ciclo Básico e a Jornada Única. Para isso é necessário capacitar professores, diretores de escola, supervisores de ensino e oferecer condições de desenvolvimento do trabalho coletivo na escola, o que propiciará a participação dos profissionais na construção de um ensino de melhor qualidade e da autonomia didático-pedagógico-administrativa da escola. É bom lembrar a importância da alocação do coordenador pedagógico nas escolas, dando legitimidade à figura já prevista no Estatuto do Magistério (104).

Outro grave estrangulamento existente no ensino fundamental do Estado situa-se na passagem da 5ª para a 6ª série. A perda representada pela evasão e retenção chega a 40% no diurno e aproxima-se de 70% no horário noturno. Dados da Secretaria de Educação do Estado sobre o desempenho do Curso Fundamental Noturno comprovam que:

Somando-se as reprovações e evasões ocorridas nos anos de 1985 e 1986, obtém-se um total de 553.019 alunos, o que equivale ao total das matrículas efetuadas em 1986. A grosso modo, a cada

(104) "No meu entender a escola pública hoje, tendo em vista os últimos anos de gestões inadequadas, encontra-se desmontada e está precisando ser remontada. Para isso ela precisa basicamente de um corpo administrativo estável, de uma equipe também estável de funcionários que dêem apoio a essa equipe administrativa e um corpo de professores com estabilidade e condições de trabalho. A partir daí é preciso pensar numa adequada equipe técnico-pedagógica que possa apoiar o trabalho do diretor e do professor. Precisamos firmar com clareza quais são as necessidades da escola e como é que podemos colocar essa escola de pé para fazê-la funcionar e funcionar bem." (Depoimento, coletado pela autora, da Professora Miriam Jorge Warde, na época Coordenadora da COGSP, no programa do Projeto IPÊ, apresentado pela TV Cultura no dia 30.04.85).

dois anos se perdem, em termos de recursos materiais e humanos, os investimentos de um ano. (105)

Tem sido apontada como principal causa desse outro gargalo o fato de não existir uma escola fundamental de 8 anos, mas coexistirem dentro dela duas escolas funcionando de forma absolutamente desintegrada. Uma escola de 1ª a 4ª série, onde atuam os professores polivalentes desenvolvendo o currículo básico e uma escola de 5ª a 8ª, onde atuam os professores especialistas para cada disciplina ou grupo de disciplinas específicas. Há estudos sobre as 5ªs séries que revelam o nível de desintegração e desinformação que representa essa série para os alunos, onde entre outros fatores, a pluralidade de professores, com diferentes tendências de comportamento, a variedade de disciplinas e a exigüidade de horários dificultam sobremaneira a adaptação do aluno (106).

Para as 5ªs séries do noturno, agigantam-se os problemas que elas compartilham com as demais séries.

A baixa qualidade do ensino regular, no período noturno; a longa duração da jornada de trabalho diária que muitas vezes ultrapassa as 8 horas; a falta de segurança intra e extra muros escolares; a alta taxa de evasão e repetência; a insuficiência de

(105) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Reorganização da escola pública de 1º e 2º graus no estado de São Paulo: Flexibilização da estrutura e do funcionamento do curso regular noturno de 1º e 2º graus, como resposta as necessidades do aluno trabalhador. São Paulo, 1988. Proposta para discussão (Mimeo). Projeto elaborado com a participação da autora.

(106) ALMEIDA, Lenita Maria Costa. Evasão e Repetência nas 5ªs séries do 1º grau. Cad. Pesq. São Paulo, (56): 106-10, fev. 1986.

funcionários; o número excessivo de falta de professores e de alunos; a precariedade de condições são algumas das muitas questões apontadas como indicadores do mau funcionamento da escola noturna. (107)

Mais uma vez a organização do ensino fundamental em ciclos parece oferecer interessantes condições de integração que leve à superação de parte dos problemas apontados. Um ciclo intermediário abarcando as 3^{as}, 4^{as} e 5^{as} séries favoreceria o planejamento conjunto entre representantes dos dois corpos docentes, porém, como já foi discutido neste trabalho, constitui-se em medida para implantação a médio prazo, uma vez que sua adoção depende de um amadurecimento maior da questão.

Medida administrativamente mais exeqüível, experimentada com sucesso em outros países, é estender a atuação do professor polivalente para as 5^{as} e 6^{as} séries.

De outra parte, constituem-se em necessidades, além das apontadas para as 2^{as} e 3^{as} séries e para as 5^{as} séries do diurno, medidas específicas de adequação da escola às necessidades do ensino fundamental noturno, escola do aluno trabalhador. (108)

(107) ALVES, Maria Leila. Apresentação. In: SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação/Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. Fundamentos da Educação e realidade brasileira: o ensino no período noturno: uma questão de metodologia? São Paulo, SE/CENP, 1986.

(108) Foi elaborada no 1º semestre de 1989, por técnicos da S.E., a proposta "Melhoria do atendimento ao aluno trabalhador", que incorporou contribuições de diferentes trabalhos teóricos e práticos de profissionais do sistema de ensino do Estado de São Paulo. A proposta se estrutura a partir das seguintes diretrizes:

- Espaço para a escola se organizar
- Professor Coordenador para o noturno
- Hora de trabalho pedagógico na escola
- 4 aulas diárias de 50 minutos para o aluno do noturno
- Redimensionamento do quadro curricular
- Calendário Escolar de 200 dias
- Capacitação do professor
- Dedicação Integral ao Noturno - DIN para fixar o quanto possível o professor ao noturno
- Recuperação do aluno nos dois semestres: recesso e férias
- Dependência nas séries finais do ensino fundamental.

(Proposta elaborada com a participação da autora).

Para dar continuidade ao processo de democratização do ensino iniciado em 1983 é necessário, além de criar condições objetivas para o trabalho coletivo na escola, facilitar as relações de trabalho, via adoção de uma política salarial que valorize mais o profissional da educação e de uma política de recursos humanos que englobe seleção, admissão, movimentação e atualização de pessoal, fixando o mais possível o professor na unidade escolar.

24. O CICLO BÁSICO

Os índices de reprovação nas três séries nas escolas estaduais paulistas não eram, em 1982, menores que os índices apresentados nos outros estados brasileiros, atingindo em torno de 45% dos alunos logo no início de sua escolarização, o que se constituía, há quase meio século, no principal e mais grave estrangulamento do sistema de ensino do Estado.

Fazia-se necessário encaminhar soluções através de uma política de alfabetização a nível de sistema de ensino para substituir as séries iniciais, de forma que se conseguisse alterar gradativamente o perfil de atendimento do ensino público, até se chegar a uma alteração substantiva que configurasse o atendimento universal obrigatório da educação de base.

A preocupação com o fracasso escolar, em especial nas séries iniciais, era mais do que justificada. Mais de 10 anos após a promulgação da Lei nº 5.692/71, de cada 100 crianças que ingressa

vam na 1ª série, 40 não chegavam a 2ª série. Nas periferias urbanas, onde difíceis condições de vida aliavam-se a escolas com funcionamento precário, este número crescia para 70. Como consequência, cerca de 50% destas crianças acabava por evadir-se do sistema de ensino, carregando consigo uma experiência escolar negativa, a partir da qual internalizavam um sentimento de inferioridade. (109)

Foi instituído pelo Decreto nº 21.833, em dezembro de 1983, o Ciclo Básico (110) nas 5.500 escolas comuns e nas 11.500 escolas isoladas urbanas e rurais, envolvendo um total de 842.238 alunos e cerca de 30.000 professores no primeiro ano de implantação. Em 1985, em seu segundo ano, estendeu-se a um total de 1.547.000 alunos e cerca de 50.000 professores. O Ciclo Básico uniu as duas séries iniciais em um "continuum", visando dar fim às enormes perdas existentes na passagem da 1ª para a 2ª série. A medida, entretanto, não foi pensada isoladamente. Fazia parte de um projeto mais amplo de refor

(109) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação/Banco Mundial. Diagnóstico da Demanda e do Atendimento no Estado de São Paulo. Subprojeto: Educação - Ciclo Básico/Jornada Única Op. cit., p. 12.

(110) O Ciclo Básico é uma proposta política para todo o sistema de ensino do Estado de São Paulo que tem por objetivo reverter o fracasso escolar. As antigas 1ª e 2ª séries do 1º grau foram unificadas em um único período — Ciclo Básico. É um projeto destinado a melhorar a aprendizagem da criança, pois se o aluno não é reprovado logo no 1º ano, tem mais estímulo para permanecer na escola. A grande inovação do Ciclo Básico é considerar as diferenças individuais e sociais entre os alunos em um período essencial à formação escolar. Garantida sua permanência nessa etapa, o aluno tem melhores chances de alcançar o desenvolvimento previsto. ALVES, Maria Leila & DURAN, Marília Claret Geraes. Proposta de Alfabetização para o sistema de ensino do Estado de São Paulo: o Ciclo Básico. Op. cit., p. 7.

mulação do ensino fundamental (111) que devia se iniciar com a alfabetização dos alunos, condição fundamental exigida para a continuidade de seus estudos.

25. UMA PROPOSTA A NÍVEL DE SISTEMA DE ENSINO

A apresentação de uma das publicações da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas - CENP, que discute a sistemática de avaliação do aluno no Ciclo Básico, traz algumas considerações sobre a abrangência da proposta:

... foi bastante ousada e corajosa a decisão de implantar o Ciclo Básico em toda a rede de ensino paulista e não em uns poucos núcleos experimentais aos quais tivessem sido dadas condições ideais de trabalho. A prática da democracia exige que as medidas quantitativas e qualitativas para a melhoria do ensino sejam tomadas para toda a população escolarizável e abranjam o conjunto das escolas. E medidas abrangentes de mudança provocam reações e criam resistências, o que dificilmente ocorre nas experiências piloto em educação, quer porque são criadas condi

(111) Em 1984 teve início o processo de "Reorganização Curricular do Ensino de 1º e 2º Graus do Sistema Público Paulista". Todos os professores e especialistas da rede pública foram chamados a discutir, analisar, fazer críticas e apresentar sugestões às Propostas Preliminares dos Componentes Curriculares desses graus de ensino, elaboradas pelas equipes técnicas da CENP, com a colaboração de monitores ou representantes de professores de todas as Delegacias de Ensino. O texto: "As uvas não estão mais verdes: um novo currículo?" de BARRETO, Elba S. de Sá & ARELARO, Lisete R. Gomes, in: Fundamentos da Educação e Realidade Brasileira: Relevância social dos conteúdos de ensino; São Paulo, SE/CENP, 1986, documento síntese das linhas norteadoras da Reorganização Curricular, explicita seus princípios fundamentais: a) com relação ao aluno; b) com relação à relevância social dos conteúdos de ensino; c) com relação à organização lógica dos conteúdos; d) com relação aos aspectos psicológicos; e finalmente, e) com relação às condições de trabalho do professor.

ções especiais para o trabalho, quer porque os educadores aceitam participar do projeto.

Durante muitos anos, acreditou-se que essas experiências restritas, onde se constroem modelos que servem de vitrines para a rede de ensino, pudessem ter um efeito de demonstração que levasse o conjunto das escolas a buscar caminhos parecidos.

A realidade tem nos mostrado sobejamente que esses modelos só funcionam em condições ideais e que, se não houver condições estruturais para a mudança do trabalho na rede, nada acontece na prática a despeito do fascínio que esses modelos possam despertar nos educadores.

As mudanças propostas pelo Ciclo Básico procuram atingir o conjunto das escolas buscando alterar as suas relações fundamentais enquanto relações de ensino dentro da escola de 1º grau.

Nesse sentido, embora o processo se torne mais difícil e moroso, uma vez que a proposta atinge diferentemente as diferentes regiões e afeta diversamente o conjunto dos professores, acreditamos que só dessa forma uma mudança real e consistente chega a acontecer no sistema de ensino. Medidas periféricas e paliativas podem ter um efeito momentâneo, mas não promovem a melhoria qualitativa da escola. A mudança qualitativa da escola de 1º grau deve ocorrer dentro da escola de 1º grau.

Construir uma boa escola para poucos com os recursos disponíveis no Estado de São Paulo é uma tarefa relativamente fácil. O grande desafio é construir uma escola de qualidade para todos. (112)

(112) ALVES, Maria Leila. Apresentação. In: Ciclo Básico e a reorganização do ensino de 1º grau; sistemática de avaliação. Op. cit., p. 8.

O decreto que criou o Ciclo Básico assegurava a passagem obrigatória da 1ª para a 2ª série e garantia às escolas flexibilidade na organização curricular e ao agrupamento dos alunos. Dessa forma, os alunos teriam mais tempo e oportunidades de alcançar os objetivos propostos ao final da antiga 2ª série. No trabalho de capacitação desenvolvido pelos órgãos centrais e intermediários da Secretaria de Educação e nos documentos elaborados para toda a rede de ensino, foram exaustivamente abordados a necessidade de se levar em consideração as características sócio-econômicas e culturais da clientela, os padrões de comportamento e as experiências de vida das crianças, de forma que a escola conseguisse um melhor desempenho na alfabetização de seus alunos.

A proposta do Ciclo Básico exigiu do governo do Estado investimentos substanciais para oferecer aos alunos defasados a permanência de 2 horas a mais, por dia, nos grupos de apoio suplementar, além de merenda reforçada, principalmente aos que permaneciam na escola participando dos grupos de apoio e ainda material didático aos que dele precisassem. Aos professores foram oferecidas duas horas semanais remuneradas para discussão, avaliação e reformulação da prática pedagógica junto com seus pares; consignação de pontos para sua vida funcional, se optassem por trabalhar com classes do Ciclo Básico, como forma de arregimentar bons profissionais; participação em encontros, cursos de aperfeiçoamento e atualização e ainda remuneração para as duas horas diárias de apoio às crianças.

Quebrando a rigidez da seriação, estabelecendo o "continuum" de dois anos nas duas séries iniciais e promovendo maior

flexibilidade na organização curricular:

... deu-se mais tempo e oportunidades de aprendizagem para a criança alcançar os objetivos finais correspondentes à antiga 2ª série e solicitou-se do professor que, ao estabelecer a programação de ensino para sua classe levasse em consideração as características culturais, padrões de comportamento e experiências de vida dos seus alunos. Isso não significa reduzir os objetivos e as exigências, mas adaptar o trabalho às condições da classe — não é o aluno que se adapta à escola, mas é a escola que se adapta ao aluno.

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.

No processo de democratização do ensino, a extensão da rede escolar deve vir acompanhada de uma reformulação da escola, da sua organização, dos critérios e padrões de avaliação para que a população que a procura possa ter nela garantida a sua permanência e continuidade, bem como a aprendizagem efetiva. Isto não significa simplesmente reduzir as exigências, mas é, antes de tudo, rever a concepção de ensino e buscar alternativas que garantam a todos a possibilidade de aprender o que é ensinado. (113)

(113) ALVES, Maria Leila & DURAN, Marília Claret Geraes. Proposta de Alfabetização para o sistema de ensino no Estado de São Paulo: O Ciclo Básico. Op. cit., p. 8.

Para desencadear as ações de implantação do Ciclo Básico, foram envolvidos todos os órgãos da Secretaria de Educação. O Sistema de Ensino e seus administradores em nível central, intermediário e local deveriam criar condições e auxiliar a organização e funcionamento das escolas a partir do conhecimento das condições concretas de vida de sua clientela e do compromisso em atender suas necessidades educacionais. (114)

Isto porque a proposta do Ciclo Básico representou uma decisão política de iniciar a democratização da escola a partir das séries iniciais. Não poderia ser de outra forma. Uma sólida construção não prescinde de sólidos alicerces. No entanto,

... só produzirá os efeitos esperados se for assumida co-responsavelmente em todos os níveis do sistema de ensino. Sendo esta proposta, o início da reformulação da escola de 1º grau, os compromissos que ela contém deverão refletir-se em toda organização escolar. (115)

Medidas legais e administrativas fizeram-se necessárias para garantir a implantação do Ciclo Básico. Era preciso reformular toda uma legislação escolar impeditiva das aberturas que estavam sendo propostas. Pareceres do Conselho Estadual de Educação, Resoluções e Comunicados da Secretaria da Educação definiram e viabilizaram a implantação dessa política educacional

(114) ALVES, Maria Leila & DURAN, Marília Claret Geraes. Proposta de Alfabetização para o sistema de ensino no Estado de São Paulo: O Ciclo Básico. Op. cit., p. 9.

(115) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. A organização escolar e o ciclo básico. São Paulo, SE/CENP, 1984 (IPÊ, 6).

comprometida com a grande maioria da população (116).

A sua implantação, no entanto, cercou-se de inúmeras dificuldades.

Observando-se o organograma da Secretaria da Educação (ver Figura 2), em toda a complexidade de sua estrutura — é necessário passar por três níveis de administração para se chegar à unidade escolar —, é fácil entender "a epopéia" que representa desencadear uma proposta de intervenção no universo das escolas paulistas. Isto sem considerar as estruturas paralelas criadas na Secretaria da Educação, para resolver situações emergenciais, além de todos os problemas que configuram o emperramento dessa gigantesca máquina administrativa.

26. A ESTRUTURA E O FUNCIONAMENTO DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO: PRINCIPAL OBSTÁCULO À IMPLANTAÇÃO DA PROPOSTA

Em relatório de estudos sobre a Secretaria da Educação, realizado pelo Consórcio Boucinhas & Campos, pode-se ler:

A SE, opera em um contexto de valores administrativos conservadores, onde as normas legais que orientam sua ação cristalizam procedimentos sem racionalidade administrativa.

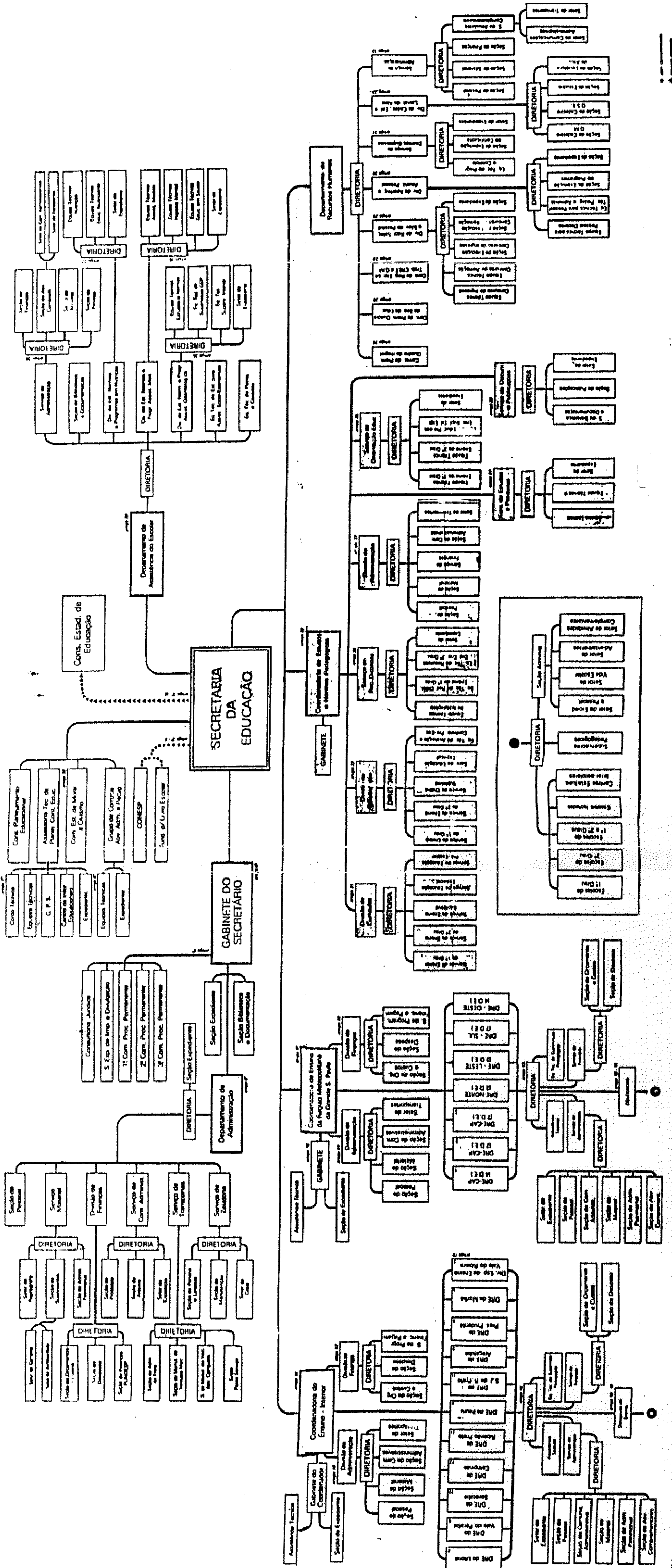
A dificuldade em modificar esta irracionalidade tem levado a SE, nos últimos anos, a criar novas estruturas administrativas que

(116) Sobre o assunto consultar: SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. Ciclo básico e a reorganização do ensino de 1º grau; temática de avaliação. Op. cit., p. 16-7, que traz as medidas legais e administrativas utilizadas para a implantação do Ciclo Básico.

FIGURA 2
Organograma

Secretaria de Estado da Educação

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO (ESTRUTURA E RELAÇÕES HIERÁRQUICAS
DE CONFORMIDADE COM O DECRETO Nº 7510, DE 29, PUBLICADO EM 30/1/76)



tentam contornar os entraves burocráticos e possibilitar procedimentos mais eficientes.

Tais soluções, bem como a proposição de sugestões de organização e método, de pequenas revisões de estrutura, descentralização de funções, foram paliativos, iniciativas algumas vezes louváveis, mas que não permitiram encarar de frente a macrocultura enraizada e instrumentalizada em uma normatização anacrônica e disfuncional.

A proposta da Reforma Administrativa, hoje buscada, que parte de uma articulação global a nível de Governo do Estado, é o momento para que na SE, se proponha as bases para o desenvolvimento de uma administração pública da educação eficiente, isto é, capaz de instrumentalizar política, canalizar e satisfazer demandas sociais, executar e controlar planos para a melhoria da qualidade dos serviços educacionais a serem prestados à sociedade.

A Reforma Administrativa para uma administração pública eficiente da educação, deverá elaborar um Plano Estratégico, onde fique absolutamente delimitado seus objetivos, metas e procedimentos a serem seguidos e sobre o qual seja possível assumir um compromisso com os servidores públicos do sistema de ensino. (117)

O diagnóstico da Secretaria da Educação, resultante desse estudo, sistematiza o conjunto de problemas que têm sido insistentemente apontados por pessoas que atuam no sistema de ensino.

(117) Relatório de Recomendações à Secretaria de Estado da Educação, elaborado pelo CONSÓRCIO BOUCINHAS & CAMPOS, setembro/1988 (Mimeo). O relatório expressa recomendações iniciais a partir dos trabalhos desenvolvidos em diversas etapas do diagnóstico operacional da Secretaria de Estado da Educação. Em sua apresentação anuncia que o estudo procurou desenvolver procedimentos de análise, que permitissem levantar os problemas fundamentais da organização administrativa, avaliar suas decorrências e identificar alternativas de solução para superar a problemática observada.

Algumas conclusões parecem merecer destaque em se tratando do assunto em pauta: principais obstáculos à implantação da proposta do Ciclo Básico, decorrentes da estrutura e do funcionamento do sistema de ensino paulista.

Quanto à utilização adequada por produtos diz o relatório:

A estruturação administrativa da SE, não está claramente definida de acordo com produtos ou resultados a serem esperados, a não ser evidentemente a Unidade Escolar.

Compete a todos os órgãos do sistema de ensino produzir os mais diversos resultados e realizar para tanto diferentes tarefas.

Conceitualmente pretende-se atribuir: a CEI/COGSP a tarefa de Gerenciar; a ATPCE a tarefa de Planejar e Controlar; a CENP a tarefa de Normatizar e Orientar Pedagogicamente; as DREs a tarefa de Gerenciar Regionalmente; as DEs a tarefa de Gerenciar e Supervisionar Sub-Regionalmente.

Contudo, a natureza da atividade da SE não pode ser classificada assim de forma tão simplista. Além disso, as reformulações informais e formais de estrutura, posteriores à Lei 7510/76 (que estruturou a SE) atendendo as políticas de gestões pretendidas em dado momento, partiram de concepções diferentes de estruturação. Assim, a atual estrutura da SE, consolidou uma prática onde cada órgão se definiu de acordo com as suas possibilidades para atender às necessidades da rede e da política empreendida em determinada gestão.

Evidentemente tal estruturação não permite definir claramente desempenhos a serem esperados, dificulta a integração adminis

trativa, dilui compromissos e permite expectativas diversas para cada órgão. (118)

Quanto à utilização adequada por níveis de estrutura, as conclusões que aparecem no relatório advertem para a ingenuidade de acreditar que a simples eliminação das Divisões Regionais de Ensino facilitaria o fluxo de informações na SE, como vem sendo entendido.

Na atual estrutura da SE, do Gabinete do Secretário até a UE, estão definidos três níveis hierárquicos intermediários (CEI/COGSP - DRE - DE). Tomando em consideração a dimensão do Sistema de Ensino e a complexidade de uma mensagem educacional, é fácil supor quão difícil será comunicar à rede de escolas a direção política pretendida.

Está claro que este processo de hierarquização vem comprometendo a comunicação vertical do sistema de ensino.

Corrigir este aspecto exige que se reveja a questão da coordenação da rede como um todo. Em outros termos a questão não seria resolvida com a simples eliminação de uma das instâncias como exemplo a DRE, sem considerar a organização geral a ser pretendida. (119)

No que se refere ao balanceamento entre atividades-meio e atividades-fim, o relatório indica:

(118) Relatório de Recomendações à Secretaria de Estado da Educação. Op. cit., p. 11-2.

(119) Idem, ibidem, p. 12.

O desenvolvimento das Atividades-meio na SE persegue paralelamente o desenvolvimento das Atividades-fim num claro descompasso. Uma orquestra que busca tocar a mesma música mas com partituras e arranjos diferentes.

Os responsáveis pelas Atividades-fim desconhecem as necessidades, as rotinas das Atividades-meio quando definem as direções, as ações a serem empreendidas em determinado órgão.

Os responsáveis pelas Atividades-meio, surpreendidos, não tendo como modificar a trajetória das rotinas administrativas e sem infra-estrutura adequada acabam impedidos de atender os prazos e metas estabelecidos pelas Atividades-fim. Mais ainda, poucas condições oferecem de apoiar e sustentar as necessidades das Atividades-fim.

As análises das ações realizadas pelos órgãos demonstram um volume considerável de atividades rotineiras e de atividades novas propostas em cada novo Planejamento de Trabalho Anual.

É fundamental racionalizar as atividades rotineiras e adequar a proposição de novas ações, às possibilidades de infra-estrutura existente, às condições de suporte de toda SE.

A falta geral de infra-estrutura administrativa é uma tônica presente na maioria dos órgãos visitados.

Compreende-se aqui infra-estrutura administrativa no aspecto funcional da SE, como sendo:

- a falta de especialização do quadro técnico administrativo;
- a não existência de cargos administrativos específicos de acordo com as necessidades, como por exemplo: contadores, vigias, braçais etc. Este tipo de dificuldade tem levado, as áreas administrativas da SE, a recorrerem obrigatoriamente ao

- apoio de quadros do QM, em desvio de função, acarretando prejuízos para a área-fim e inadequação na área-meio por falta de especialização dos recursos humanos envolvidos;
- o módulo de pessoal administrativo principalmente nas Unidades Escolares e Delegacias de Ensino apresenta problemas de definição, na medida em que não considera a especialidade de cada UE e se encontra em grande parte incompleto, mesmo com as medidas atuais que vêm sendo tomadas. Este tipo de dificuldade foi apontada por inúmeros Diretores de UEs e Delegados de Ensino, como sendo um dos obstáculos ao bom desempenho administrativo, tendo repercussões inclusive na área-fim da SE. (120)

Quanto à centralização versus descentralização, tendo em vista o processo de descentralização desencadeado desde 1983, no Governo Montoro, através de convênios realizados com as Prefeituras Municipais na área de merenda e construções escolares, com continuidade e ampliação de áreas, no governo atual:

- Apesar do processo iniciado de descentralização administrativa e pedagógica, permanecem questões cruciais nesta área:
- os papéis que devem desempenhar órgãos centrais na estrutura administrativa da SE precisam ser redefinidos no seu conjunto, mesmo que a descentralização se constitua em um processo a médio e longo prazo. Por consequência, esta medida definiria melhor o papel de níveis intermediários.

- a medida descentralizadora que transformou as DEs em UD's, está ainda em fase de implantação; contudo para se garantir uma efetivação desta medida é preciso que sejam revistas as competências das DREs. No processo que empreendemos, de levantamento de informações, inúmeras solicitações neste sentido foram apontadas.
- para atingir aproximadamente 5.500 Escolas comuns e 10.500 Escolas isoladas, existem, na estrutura administrativa da SE, 18 DREs, órgãos de nível regional e 141 DEs, órgãos de nível sub-regional subordinados às DREs. Por parte das Escolas, segundo dados coletados nos documentos e entrevistas realizadas, a existência destes níveis intermediários tem sido apontada como geradora de dificuldades no fluxo de informações e criadora de múltiplas orientações muitas vezes conflitantes, além de sobrecarregar a escola com solicitações burocráticas. Por outro lado, várias entrevistas ressaltaram que a grandeza e a complexidade da rede escolar exigem que se analise a estrutura de supervisão e administração, de modo a garantir a unicidade administrativa e pedagógica do sistema, antes de se decidir pelo tipo de estrutura intermediária a ser proposta em uma reforma administrativa.
- algumas iniciativas de descentralização adotadas pela SE, carecem no momento de uma avaliação sistemática para reforçar ou rever estes programas. Veja-se, por exemplo, o programa recentemente desenvolvido pela SE de municipalização e descentralização do pessoal de apoio administrativo das Escolas (PROMDEPAR). Este programa, que consiste basicamente em contratação de Pessoal pelas APMs e Prefeituras Municipais median

te convênio, visa a resolver a questão das Escolas com módulo incompleto, isto porque, tais Escolas estão mais sujeitas a problemas de manutenção preventiva, atingindo rapidamente estágios de deterioração que poderiam ser evitados.

Além disso, os efeitos do módulo incompleto são evidentes na boa qualidade da Atividade-fim desenvolvida nas Escolas. Esta medida vem complementar e substituir a contratação de pessoal pela administração direta de modo centralizado, que não tem produzido os efeitos desejados porque uma vez admitidos, grande número desses funcionários e/ou servidores solicitam transferência, e outros, por terem adquirido o direito ao benefício de licença-saúde, farão uso desse benefício, continuando as Escolas sem o pessoal necessário.

Quanto ao programa de descentralização da Merenda Escolar, segundo os entrevistados, ainda padece de dificuldades que se referem a aspectos básicos de implantação como:

- . ausência de infra-estrutura adequada à distribuição, preparo e armazenamento.
- . ausência de pessoal especializado para o preparo, controle técnico e administrativo.

Estas deficiências têm conduzido a um volume significativo de perda de produtos alimentícios, à baixa aceitação de determinadas categorias de alimentos e até a problemas de contaminação.

- É política expressa pela SE em documentos oficiais que o processo de descentralização permitirá maior autonomia às Escolas.

Iniciativas vêm sendo realizadas nesta direção. Contudo a

análise de documentos e entrevistas com Diretores de Escolas mostram que medidas mais significativas precisam ser tomadas, acompanhadas de treinamento dos recursos humanos para compreensão e boa utilização da medida na prática. (121)

O relatório estende-se por muitas páginas, apontando inúmeros problemas, a partir da avaliação geral da estrutura administrativa, além dos já citados. Discute a amplitude de comando, o balanceamento linha/staff, a concentração/desconcentração de decisões e a utilização adequada de critérios de localização geográfica.

Quanto às funções da SE, analisa-as, concomitantemente, em dois referenciais: o primeiro referente às funções básicas de prover, administrar, normatizar, fiscalizar, aperfeiçoar o sistema de ensino e ministrar o ensino; o segundo referente às dimensões da análise, identificando cinco delas: aderência das funções aos objetivos, adequação do uso de instrumentos formais no exercício das funções, nível de compreensão e conhecimentos das funções e grau de participação dos órgãos, nas funções básicas. Esta última merece destaque tendo em vista os vários emperramentos sofridos no encaminhamento da política de alfabetização do Estado.

A participação dos órgãos nas Funções Básicas é bastante complexa na SE.

Em um primeiro nível a participação é assim compreendida:

(121) Relatório de Recomendações à Secretaria de Estado da Educação. Op. cit., p. 14-6.

- Prover o Sistema de Ensino. Órgãos que participam: FDE/CEI/COGSP/CENP/DRHU/ATPCE/DSE/DISAETE/DRE/DE/GS e CEE.
- Administrar o Sistema de Ensino. Órgãos que participam: CEI/COGSP/CENP/ATPCE/DRHU/GS-CPE/DA/DRE/DE-UE/DISAETE/DSE.
- Aperfeiçoar o Sistema de Ensino. Órgãos que participam: CENP/DRHU/ATPCE/FDE/GS-CPE/CEI/COGSP/DRE/DE/DSE.
- Normatizar o Sistema de Ensino. Órgãos que participam: CEE/CENP/GS-CPE/ATPCE/DRHU.
- Fiscalizar o Sistema de Ensino. Órgãos que participam: CEE/GVCA/GS-CPE/CENP-GRL/DRE/DE.
- Ministrar o Ensino. Órgãos que participam: DE/UE.

Embora em um primeiro nível de especificação de Funções Básicas, observa-se uma participação concomitante dos órgãos na maioria das Funções Básicas, nos níveis mais especificados do quadro de Funções Básicas da SE, a participação é evidentemente mais restrita.

Contudo, mesmo assim traz para algumas funções, problemas de duplicidade (por exemplo na Função Básica: Aperfeiçoar o Sistema de Ensino, a função-atividade: Fornecer subsídios e/ou realizar projetos de aperfeiçoamento e atualização de pessoal docente, básico pedagógico e administrativo da área pedagógica do Sistema Estadual de Ensino — que pode ser realizada pelos seguintes órgãos: DRHU, CENP, FDE, DRE e DE). (122)

O relatório apresenta, ainda, a análise dos sistemas de planejamento e controle, das relações internas (processos),

(122) Relatório de Recomendações à Secretaria de Estado da Educação. Op. cit., p. 29-30.

das relações externas e conclui com um conjunto de 45 recomendações, visando a racionalização administrativa da Secretaria de Educação.

27. TRAÇANDO UM NOVO PERFIL DE ATENDIMENTO PARA O ENSINO FUNDAMENTAL

A implantação do Ciclo Básico, definida como meta prioritária da Secretaria da Educação, desde 1984, a despeito de todos os problemas, foi

canalizando recursos humanos, financeiros e administrativos para o atendimento à assessoria e apoio requeridos pela rede.

O montante de recursos financeiros para sua implantação foram provenientes do QESE (Quota Salário Educação do Estado) que se constitui em uma contribuição das empresas com mais de 100 empregados para as escolas públicas. Essa verba foi complementada por Recursos Próprios do Estado e Recursos do Tesouro do Estado.(123)

Em que pesem as inúmeras dificuldades encontradas para sua implantação, Barretto e Alves procuram mostrar, em um estudo, que os ganhos do Ciclo Básico podem ser traduzidos em números:

(123) ALVES, Maria Leila & DURAN, Marília Claret Geraes. Proposta de Alfabetização para o sistema de ensino do Estado de São Paulo: o Ciclo Básico. Op. cit., p. 9.

Esse esforço de redefinir uma nova qualidade para o ensino público que implique um real aproveitamento da totalidade dos alunos que frequentam o primeiro grau pode se traduzir também em números. Ao final de 1985, o primeiro grupo de alunos que ingressou na escola sob a vigência do ciclo básico terminaria o segundo ano de escolarização. Isso demonstra que os resultados estão caminhando na direção desejada, já nesse primeiro grande teste enfrentado pela proposta.

Uma ampla mirada nas taxas de promoção no regime seriado e no ciclo básico mostra que nesta primeira fase de implantação os resultados foram inequivocamente positivos, diminuindo a proporção de perdas por retenção nas séries iniciais (ver Quadro 3). A fórmula utilizada para calcular os resultados do regime seriado (1983/1984 - acumulado) e do ciclo básico nessa tabela procura tornar as duas grandezas equivalentes para que seja possível compará-las.

Observando-se os resultados obtidos no regime seriado, pelos alunos matriculados na 1ª série de 1983, promovidos para a 2ª série em 1984 e para a 3ª série em 1985, e comparando-se com os resultados obtidos pelos alunos matriculados no ciclo básico em 1984 e promovidos para a 3ª série em 1986, depois de cursar um "continuum" de 2 anos, constata-se um ganho de 9,69%.

No regime seriado, de cada 100 crianças matriculadas na 1ª série do 1º grau em 1983, apenas 55 foram promovidas para a 3ª série no final de 1984, devido às reprovações em massa e a evasão na passagem da 1ª para a 2ª, às quais se juntam as perdas da 2ª para a 3ª série.

No ciclo básico, de cada 100 crianças que iniciaram o 1º grau

QUADRO 3

Alunos Promovidos na Rede Estadual Paulista

	Número de Escolas	Matrícula Total			Evadidos			Alunos Presentes			Retidos na Avaliação			Promovidos			Diferença Percentual
		Seriado		Ciclo	Seriado		Ciclo	Seriado		Ciclo	Seriado		Ciclo	Seriado		Ciclo	
		1ª Série 1983	2ª Série 1984	Básico 1985	1ª Série 1983	2ª Série 1984	Básico 1985	1ª Série 1983	2ª Série 1984	Básico 1985	1ª Série 1983	2ª Série 1984	Básico 1985	1ª Série 1983	2ª Série 1984	Básico 1985	
Grande São Paulo	1.778	361287	290514	424055	23617 6,54%	13464 4,63%	30557 7,21%	311529	253229	348852	103122 33,10%	58484 23,10%	201905 64,81%	192636 76,07%	53,09%	220357 63,17%	10,08%
Interior	3.041	408602	377693	583961	33999 8,32%	22371 5,92%	62644 10,73%	341162	319514	446659	105508 30,93%	68825 21,54%	225681 66,15%	247295 77,40%	56,85%	295408 62,14%	9,29%
Total	4.819	769889	668207	1008016	57616 7,48%	35835 5,36%	93201 9,25%	652691	572743	795511	208630 31,96%	127309 22,23%	427586 65,51%	439931 76,81%	55,14%	515765 64,83%	9,69%

Fonte: SE/LDE/CENP (Dados Preliminares).

Notas: O "Acumulado" correspondente ao curso seriado foi feito segundo a fórmula:

$$\text{Acumulado (Seriado)} = \frac{\text{Promovidos 2ª série/84}}{\text{Alunos presentes 1ª série/83} + \text{Repetentes 2ª série/84}} \times 100$$

Entendeu-se como alunos repetentes de 2ª série/84 a diferença:

$$\text{Repetentes 2ª série/84} = \text{Alunos presentes de 2ª série/84} - \text{promovidos 1ª série/83}$$

em 1984, 65 foram promovidas para a 3ª série, no final de 1986. Esse ganho de cerca de 10% na permanência de alunos na escola é bastante significativo e para se ter uma idéia mais clara da sua importância basta lembrar o desempenho dos alunos nas séries iniciais, no conjunto do País. Apesar das mudanças políticas, econômicas, sociais e também educacionais pelas quais passou o Brasil dos anos 40 até o fim dos anos 60, os dados estatísticos revelam índices alarmantes de reprovação dos alunos na passagem da 1ª para a 2ª série do 1º grau, sendo que suas proporções pouco se alteraram ao longo de 30 anos. Mais da metade da população escolar era reprovada logo na entrada de uma escola que, em princípio deveria ser aberta a todos. (124)

Outro estudo da Secretaria da Educação do Estado de mostra o impacto da medida na distribuição de matrículas no ensino fundamental:

De modo a visualizar melhor o impacto do Ciclo Básico sobre a distribuição das matrículas de 1º grau na rede estadual de ensino, observe-se a Figura 3. Nela duas curvas foram traçadas: a 1ª refere-se ao comportamento das matrículas desde a 1ª até a 8ª série a partir de 1980, podendo-se observar queda progressiva do número de alunos matriculados até a 4ª série. Na 5ª série, o número de matrículas aumenta, dado o efeito conjunto de uma série de fatores. Daí por diante o número de matrículas cai ainda mais, inscrevendo-se na 8ª série uma quantidade bastante

(124) BARRETO, Elba Siqueira de Sá & ALVES, Maria Leila. Buscando a superação do fracasso escolar na rede estadual paulista. Op. cit., p. 13-4.

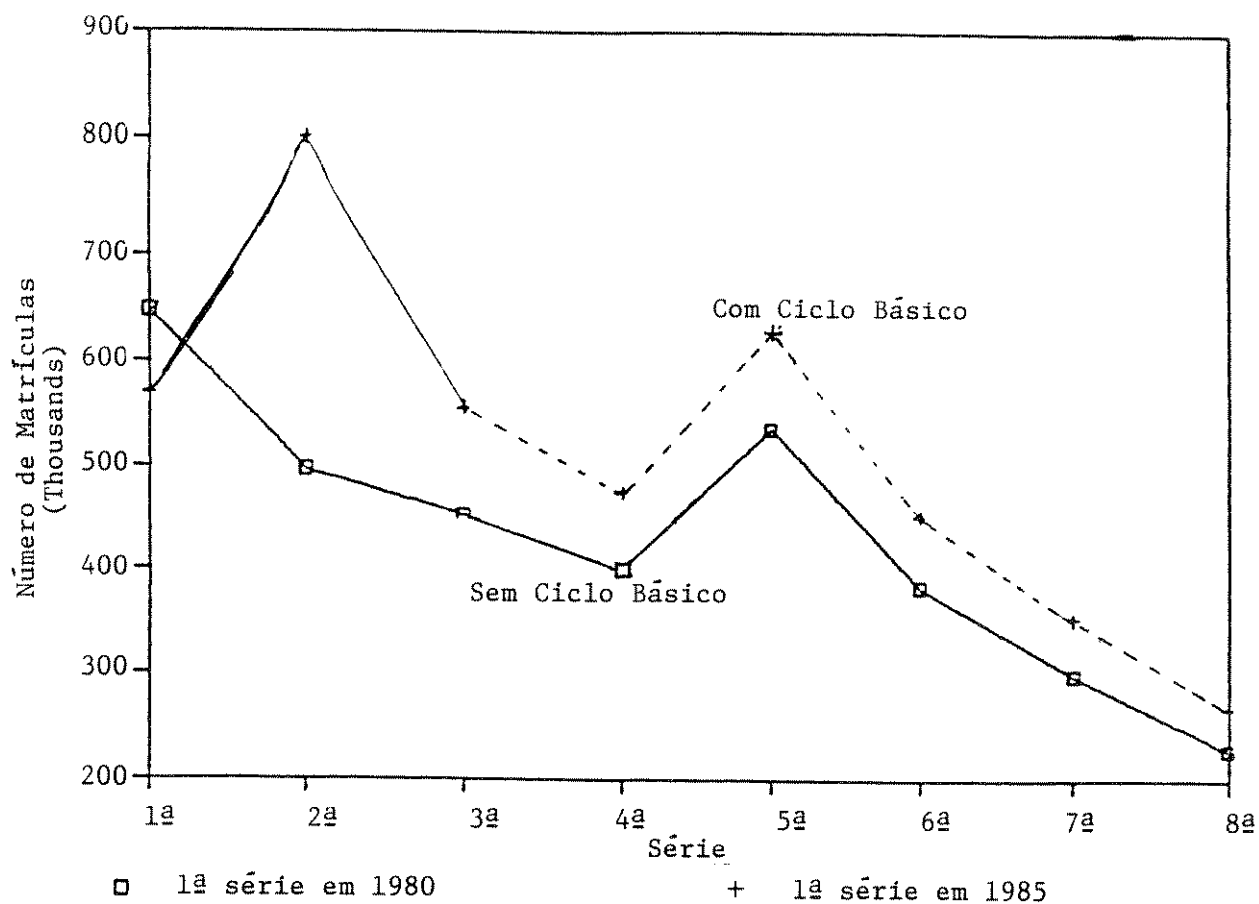
reduzida de alunos.

A segunda curva da Figura 3 indica, até a 3ª série, o comportamento real das matrículas tendo como ano base 1985, segundo ano de implantação do Ciclo Básico, onde a medida já se encontrava estabilizada. As linhas pontilhadas desta curva sinalizam as estimativas de distribuição das matrículas para as 4ª, 5ª, 6ª, 7ª e 8ª séries, utilizando, como referência, o comportamento alcançado na curva anterior. Deve ficar claro, entretanto, que tal suposição é arriscada: a introdução do Ciclo Básico indica a presença de um maior contingente de alunos nas séries iniciais, desconhecendo-se, portanto, qual virá a ser o efeito deste acréscimo no número de matrículas sobre as séries terminais, em especial na 5ª série. De qualquer modo, a comparação das duas curvas permite perceber os resultados positivos do Ciclo Básico sobre a distribuição das matrículas, uma vez que, tendencialmente, nota-se um descongestionamento na 1ª série e uma menor ociosidade da 5ª à 8ª. Os dados brutos, referentes ao número de alunos matriculados em 1985 até aqueles estimados para o final do 1º grau, encontram-se também na Tabela 10. Deve ficar claro, por outro lado, que os dados obtidos, nas duas curvas, para a 8ª série, reportam-se ao número de alunos matriculados e, não, ao de alunos concluintes. Fica patente, desta maneira, que os resultados alcançados apontam para uma situação melhor do que a real, mascarando, conseqüentemente, a magnitude da seletividade no sistema educacional de 1º Grau (vide Tabela 10). (125)

(125) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação/Banco Mundial. Diagnóstico da Demanda e do Atendimento no Estado de São Paulo. Subprojeto: Educação - Ciclo Básico/Jornada Única. Op. cit., p. 28-9.

FIGURA 3

Distribuição do Número de Matrículas
de 1º Grau da Rede Estadual



Fonte: SE/ATPCE/CIE, 1987 e 1988 (Dados preliminares para o último ano).

Nota: Os dados brutos destas curvas podem ser encontrados na tabela 10.

TABELA 10

Distribuição do Número de Matrículas de 1º Grau da Rede
Estadual

Série	Antes do Ciclo Básico		Ciclo Básico	
	Ano	Matrículas	Ano	Matrículas
1ª	1980	648.662	1985	569.286
2ª	1981	496.255	1986	801.210
3ª	1982	450.571	1987	554.974
4ª	1983	401.168	1988	473.948
5ª	1984	535.406	1989*	630.351
6ª	1985	383.336	1990*	451.331
7ª	1986	299.532	1991*	352.490
8ª	1987	228.543	1992*	268.950

(*) Projeções

Fontes: SE/ATPCE/CIE, 1987 e 1988 (dados preliminares).

APUD - Relatório do Banco Mundial para os dados até 1987 e projeções.

Há outra forma de demonstrar o desempenho do ensino fundamental, depois da introdução do Ciclo Básico, encontrada nos estudos preliminares elaborados para subsidiar o Plano Estadual de Educação em 1989:

... é aquela que, tomando a matrícula inicial na 1ª série em 1980 com base 100, procura verificar sua distribuição nos anos subsequentes. Utiliza depois o mesmo procedimento a partir de 1985.

No primeiro caso, para 100 matrículas na 1ª série em 1980, encontrava-se 61 na 4ª série em 1984 e 34 na 8ª série em 1987. Já em 1985, após a introdução do Ciclo Básico, para 100 matrículas em 1985 no 1º ano do Ciclo Básico, encontram-se 69 em 1988, o que revela um ganho de 8% até a 4ª série de 1980 para 1985 (verificar Figura 4 e Tabela 11).

Esse ganho, que se manteve praticamente constante desde o início da implantação do Ciclo Básico, é contudo, ainda pequeno face ao grave congestionamento observado no 2º ano do Ciclo Básico, que implica em que a retenção que anteriormente ocorria na passagem da 1ª para a 2ª série, seja transferida em proporções pouco menores, mas ainda muito altas, da 2ª para a 3ª série.

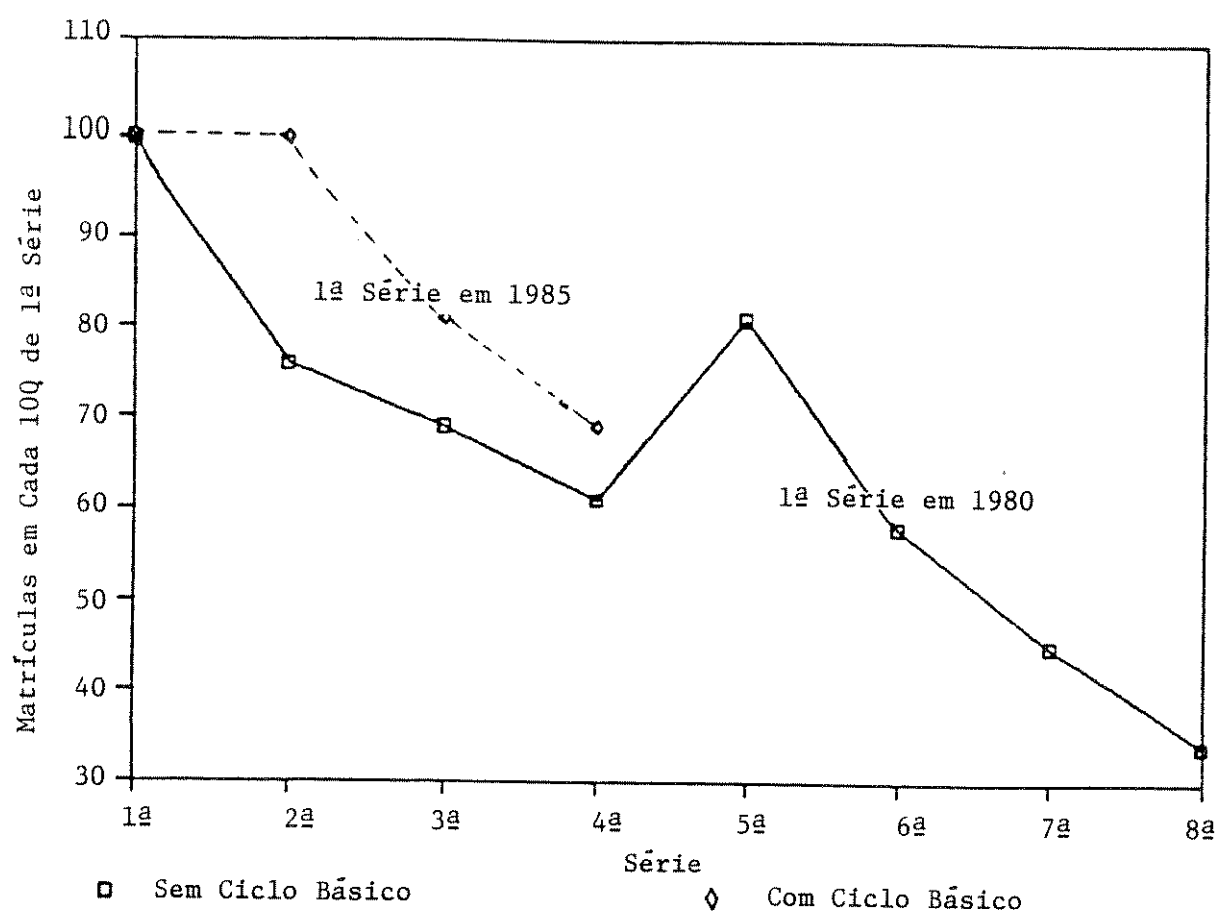
(126)

O congestionamento pode ser explicado em parte pelo fato de que as mudanças introduzidas pelo Ciclo Básico, até o final de 1987, não foram instituídas estruturalmente no sistema

(126) SÃO PAULO (Estado) Plano Estadual de Educação - 1989-1991. Secretaria da Educação. Gabinete do Secretário (Em Estudo). Op. cit., p. 115. Estudo elaborado com a participação da autora.

FIGURA 4

Desempenho do Ensino de 1º Grau
da Rede Estadual



Fonte: SE/ATPCE/CIE, 1986.

TABELA 11

Desempenho do Ensino de 1º Grau na Rede Estadual
(Número de Matrículas em cada 100 de 1ª Série)

Série	Antes do Ciclo Básico		Ciclo Básico	
	Ano	Matrículas	Ano	Matrículas
1ª	1980	100	1985	100
2ª	1981	76	1986	100
3ª	1982	69	1987	81
4ª	1983	61	1988	69
5ª	1984	81		
6ª	1985	58		
7ª	1986	45		
8ª	1987	34		

Fonte: SE/ATPCE/CIE, 1987.

de ensino, como se pode constatar em relatório de Alves e Duran:

... apesar de o governo investir um montante significativo de recursos, não foram tomadas medidas mais duradouras, que criassem condições objetivas de trabalho para o professor, como a inclusão na sua jornada das horas necessárias para o planejamento e estudos e as horas de trabalho suplementar com os alunos defasados.

Pelo contrário houve inclusive retrocessos, quando por ocasião da elaboração do novo Estatuto do Magistério a comissão encarregada, composta por representantes da Secretaria da Educação e das entidades de classes aceitou como vantagem nos acordos feitos com o Estado, a redução de 4 horas semanais da jornada parcial do professor. Isso significou para os alunos das séries iniciais, menos 4 horas de trabalho com o professor responsável pela classe, acarretando-lhes sérios prejuízos. (127)

No que se refere à avaliação dos prejuízos decorrentes da instituição do regime de 16 horas semanais de aulas, para o professor das quatro primeiras séries, estudo elaborado pela Secretaria Estadual da Educação afirma:

Quando da instituição do novo Estatuto do Magistério em 1985, várias medidas que haviam sido preconizadas para garantir o funcionamento do ciclo básico terminaram sendo desmobilizadas na prática.

(127) ALVES, Maria Leila & DURAN, Marília Claret Geraes. Proposta de Alfabetização para o sistema de ensino do Estado de São Paulo: o Ciclo Básico. Op. cit., p. 3.

Uma delas foi a questão das horas extraordinárias com o novo sistema de 16 horas semanais para o professor que se ocupa das 4 primeiras séries, e com a possibilidade dele dobrar a jornada de trabalho. Tornou-se muito difícil encontrar na rede professores com disposição, tempo e interesse de solicitar as horas extras previstas para as reuniões do Ciclo Básico. Esse exemplo flagrante de descolamento entre o projeto educacional da rede escolar e as formas de contratação e exercício de magistério tem sido muito frequente no sistema de ensino, o que constitui, sem dúvida, um dos mais sérios entraves aos objetivos primeiros da política pública: o bom atendimento à população a que ela deve servir.

Analisando o desempenho da rede nesses últimos anos um dado novo começa a saltar à vista. Após a introdução do regime de 16 horas semanais para o professor da classe aumentou grandemente o número de professores leigos das 1ªs às 4ªs séries, uma vez que a ocupação de 4 horas semanais é na verdade subemprego. Em muitas escolas as 4 horas diárias de aula, direito adquirido do aluno, passaram, de fato a 3, em função da falta de professores que as assumissem.

É notória, por sua vez, a dificuldade de entrosamento entre o trabalho do professor "titular" da classe e do que aí comparece apenas 4 horas por semana. Via de regra este termina se ocupando apenas do que é menos valorizado em termos de programação curricular.

O Estado, por sua vez, além de perder em termos de qualidade do serviço educacional que oferece à população, tampouco gasta eficientemente os recursos de que dispõe. Os encargos sociais pagos

aos dois professores da classe poderiam ser revertidos em melhor remuneração para um único professor durante todos os dias da semana.

Para agravar mais a situação, as horas de aula dadas pelo professor de 1ª a 4ª série passaram a ser computadas como horas-aula, como as dos professores de 5ª a 8ª série, as quais têm 50 minutos de duração.

Assim, o aluno terminou perdendo mais 60 minutos de aula durante a semana. (128)

28. A JORNADA ÚNICA

Procurou-se reverter a situação em 1988, com a implantação da Jornada Única.

A Jornada Única foi implantada com o objetivo de instaurar condições de infra-estrutura para o funcionamento do Ciclo Básico.

Em documento da Secretaria da Educação encontram-se as justificativas e características principais da proposta:

Estabelecida pelo Decreto nº 28.170, a Jornada Única é um programa pioneiro de reorganização cultural da escola pública paulista. Seu objetivo principal consiste na reformulação do trabalho escolar de alunos e professores, de modo a possibilitar

(128) SÃO PAULO (Estado) Plano Estadual de Educação - 1989-1991. Secretaria da Educação. Gabinete do Secretário (Em Estudo). Op. cit., p. 117-8. Trabalho elaborado com a participação da autora.

um efetivo domínio dos conteúdos escolares. Para tanto, decidiu-se por aumentar o período de permanência diária da criança na escola, passando o mesmo de três horas e meia para seis horas, garantindo-se, ainda, o reforço alimentar necessário à aprendizagem. Paralelamente, fixou-se o docente em regime de dedicação plena, em uma única escola e com uma só classe, permitindo-lhe não só organizar seu tempo de pesquisa, de preparação de recursos didático-pedagógicos e de atualização bibliográfica, como também alcançar um conhecimento mais aprofundado da comunidade onde atua. Criou-se, ainda, a figura do coordenador pedagógico, elemento responsável por permitir que informações e orientações referentes ao Ciclo Básico cheguem efetivamente a todos aqueles que se encontram nele envolvidos. O quadro a seguir mostra a situação do Ciclo Básico antes e depois da implantação da Jornada Única (ver Quadro 4). (129)

O Ciclo Básico e a Jornada Única consubstanciam uma política educacional que valoriza a alfabetização, visando requalificar a escola pública. As medidas necessárias para sua efetivação exigem um alto investimento financeiro. Eram sobejamente conhecidas as dificuldades de implantar projeto tão audacioso. Para isso, houve um esforço conjunto das diferentes instâncias da Secretaria da Educação e, com a colaboração dos municípios, principalmente no programa de merendas, já no final de 1988, 85,8% dos alunos do Ciclo Básico estudavam em regime de

(129) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação/Banco Mundial. Diagnóstico da Demanda e do Atendimento no Estado de São Paulo. Subprojeto: Educação - Ciclo Básico/Jornada Única Op. cit., p. 14-5.

QUADRO 4
Ciclo Básico

Situação até 1987	Situação em 1988
Para o Aluno	Para o aluno
* No mesmo período: . 4 horas-aula diárias com o professor da classe, totalizando 20 horas semanais, das quais 4 horas, geralmente, com outro professor. * No segundo período: . 6 horas-aula semanais de GAS (Grupo de Apoio Suplementar), para os que necessitassem de reforço, geralmente, com outro professor.	* No mesmo período: . 6 horas-aula diárias de 50 minutos, de segunda a sexta-feira, num total de 30 horas semanais, sendo 26 com o professor da classe e mais 2 de Educação Física e 2 de Educação Artística.
Para o Professor	Para o Professor: Jornada Única
* Jornada Parcial: . 1 classe . 16 horas-aula . 4 horas-atividade em local livre . 5 horas-aula como carga suplementar (opcional) * Jornada Integral: . 2 classes . 32 horas-aula . 8 horas-atividade em local livre . 5 horas-aula como carga suplementar (opcional)	* Jornada Parcial: . 1 classe . 26 horas-aula na sala de aula, sendo 16 de jornada e 10 de carga suplementar, obrigatória . 6 horas de trabalho pedagógico na escola, remuneradas como carga suplementar . 8 horas-atividade em local livre, sendo 4 de carga suplementar * Jornada Integral: . 1 classe . 26 horas na sala de aula . 6 horas de trabalho pedagógico na escola . 8 horas-atividade em local livre

Jornada Única. Em 1989 esse índice alcança 90%.

No entanto, o nível de implantação da Jornada Única apresenta-se, na rede, de forma muito desigual, bem como é diferenciado o rendimento do Ciclo Básico nas diferentes escolas com ou sem Jornada Única. Há escolas que, embora em condições bastante precárias de funcionamento, conseguem imprimir mudanças significativas na condução do processo de alfabetização e em sua continuidade nas 3ª e 4ª séries. Outras, entendendo que a aplicação formal de medidas do Ciclo Básico e Jornada Única conduzem a uma melhor atuação no processo de alfabetização das crianças, surpreendem-se quando a melhoria não acontece. Outras, ainda, ignoram que está em curso no Estado de São Paulo, consolidada pela legislação em vigor, uma nova organização da escola no ensino das duas séries iniciais, estruturadas em um "continuum", e atuam de forma camuflada na reprovação de alunos e separação de turmas, como se nada estivesse sendo proposto.

29. OS NÍVEIS DE IMPLANTAÇÃO DO CICLO BÁSICO E DA JORNADA ÚNICA

A Secretaria da Educação, no acompanhamento desse projeto prioritário, realizou um estudo da implantação, relacionando-a com variáveis demográficas, econômicas e educacionais(130).

O trabalho envolve todas as escolas com e sem Jornada

(130) Estudo realizado pela Equipe Técnica de Análise Sócio-Econômico-Demográfica da Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional - ATPCE/SE. O estudo inclui o mapeamento da implantação da Jornada Única em todo o Estado de São Paulo.

Única no Ciclo Básico, relacionando a presença da Jornada Única com o congestionamento das mesmas, definido pelo número de turnos diários. Analisa o grau de desempenho do Ciclo Básico com ou sem Jornada Única, traduzido em cinco escalas de aprovação dos alunos.

Esse estudo, em fase final de elaboração, oferece indicadores preciosos para a reflexão e ação dos representantes do poder público das diferentes instâncias administrativas na área da educação, que devem interferir na melhoria da qualidade da escola pública.

O cruzamento dos dados no município de São Paulo (131), a título de exemplo, revela o nível diferenciado da implantação, quer se tratem das escolas situadas nas regiões centrais comparadas com as das regiões periféricas, quer se tratem das escolas de regiões centrais comparadas entre si, ou se tratem de escolas de diferentes regiões periféricas com indicadores sócio-econômicos e demográficos bastante semelhantes. Pode-se constatar regiões administrativas congestionadas que se tingem da presença maciça de escolas com Jornada Única, o que demonstra o empenho dos agentes em implantá-la, embora as condições físicas não se mostrem favoráveis (ver Mapa 3).

Por outro lado, há regiões não congestionadas em que poucas escolas implantaram a Jornada Única.

Se examinarmos escola por escola, tendo em vista ainda o indicador congestionamento, encontramos muitas com quatro turnos, onde a Jornada Única foi implantada e muitas funcionando no modelo pedagógico, que não a implantaram.

(131) Agradecemos à professora Maria Aparecida Carvalho da ETASED/ATPCE, que muito nos auxiliou na interpretação dos dados aqui utilizados.

No que se refere à avaliação de desempenho, embora o tempo de existência da Jornada Única seja muito pequeno, as escolas que a implantaram apresentaram, em 1988, um rendimento superior às que não a implantaram, obtendo um ganho que gira em torno de 8%. Se compararmos os resultados obtidos pelo Ciclo Básico em 1987, com os obtidos em 1988, verificamos que as escolas com Jornada Única apresentam rendimento superior, situado em torno de 3%, o que é bastante significativo, se levarmos em conta as dificuldades imensas em alterar uma tendência de perda, há muito estabilizada no ensino paulista. Em números absolutos, isso representa 22 mil alunos a mais que passam para a 3ª série.

No entanto, nesse mesmo ano, as escolas sem Jornada Única apresentaram resultados inferiores aos obtidos pelo Ciclo Básico em 1987. Se bem que a perda, em números absolutos, não seja muito grande — as classes que ainda não implantaram a Jornada Única no Estado representam apenas 13,5% do total de 42.309 classes de Ciclo Básico —, percentualmente, essa perda situa-se em torno de 5% e suas causas são facilmente identificáveis. Com a implantação da Jornada Única não se deu a devida ênfase às medidas de apoio, previstas na proposta do Ciclo Básico, nas escolas e classes que não a implantaram. E isso ocorreu, geralmente, nos locais onde essas medidas se faziam mais necessárias, como são os casos dos muitos bolsões de pobreza da Grande São Paulo, onde a baixa produtividade escolar é sintomática.

É importante ressaltar, no entanto, que a forma como foram organizados os dados de rendimento nesse estudo deixa transparente a potencialidade de alargar, em muito, os ganhos estatísticos.

Uma análise desses dados permite observar situações as mais diversas, das quais ressaltamos duas limites: escolas congestionadas com ou sem Jornada Única, que apresentam um bom aproveitamento e escolas que funcionam no modelo pedagógico, mas cujo aproveitamento deixa muito a desejar. Se observarmos que essas escolas situam-se na mesma área geográfica, o que de certa maneira equaliza as condições sócio-econômicas e culturais da clientela, enfraquecendo o argumento sempre utilizado de atribuir somente a elas o fracasso escolar, corre-se o risco de chegar à conclusão simplista de que o índice de aprovação e reprovação de alunos nada tem a ver com a implantação do Ciclo Básico e da Jornada Única, ou que o desempenho das escolas se dá de forma mais ou menos casuística.

Para tirarmos conclusões mais precisas sobre assunto de tamanha importância, faz-se necessário um exame mais cuidadoso da situação.

Embora o Ciclo Básico tenha se iniciado nas escolas paulistas a partir de 1984 e seus princípios tenham sido amplamente divulgados, não é pouco comum encontrarmos professores, diretores e mesmo supervisores que os desconhecem, ou que os entendem de forma equivocada. Isto porque, não é suficiente que a Secretaria tenha uma política de alfabetização coerente com a realidade educacional do país e que apresente propostas consistentes para a melhoria da qualidade do processo. É preciso mais do que isso. É preciso que se tomem medidas sistemáticas efetivas no encaminhamento dessa política e na garantia das estratégias que a consubstanciam, em todas as regiões do Estado, envolvendo todos os níveis do sistema de ensino. O fato de o

sistema de ensino apresentar diferenças regionais tão intensas não deve ser utilizado como justificativa para a atuação das escolas, mas como indicadores da necessidade de o Estado exercer um papel redistributivo e atuar diferenciadamente, equalizando dessa forma as oportunidades educacionais à população.

As escolas estaduais paulistas não representam unidades isoladas, mas organizam-se em um sistema de ensino. Administrar esse sistema e prestar contas da quantidade e qualidade dos serviços é responsabilidade do Estado, através da Secretaria da Educação. Isto significa, entre outras coisas, colocar limites claros na tão reivindicada e mal entendida autonomia da escola (132).

Os princípios de participação, descentralização e autonomia, como já foi afirmado anteriormente neste estudo, têm sido defendidos como fins em si mesmos, descolados da defesa dos interesses das camadas majoritárias da população, por força da reação aos anos de arbítrio dos quais estamos saindo. É preciso ter claro que o desenvolvimento de um projeto democrático, ao contrário do que se propaga, exige a instituição de mecanismos eficazes de controle que o garantam.

A política de alfabetização do Estado de São Paulo foi construída no bojo do movimento de democratização da sociedade brasileira e representa o início do processo de democratização do ensino.

(132) Há pouco tempo, ouvimos de um diretor de escola, em um debate do qual participamos, que enquanto ele estiver na direção, em sua escola não entra a Jornada Única, embora haja condições de implantá-la, porque é uma proposta que veio de cima para baixo. Ora, em nome de combater o que considera autoritário, esse diretor age autoritariamente e toma uma decisão individual que contraria inclusive a luta histórica dos professores pela conquista de uma jornada com menor número de horas-aula, tempo para organizar seu trabalho, tempo para atualizar-se etc.

É fundamental reconhecer suas potencialidades e investir na sua universalização, de forma a ampliar e consolidar os ganhos estatísticos que giram em torno de 13%, o que representa muito pouco para uma alteração substancial no perfil de atendimento do ensino fundamental, ainda profundamente elitista.

Por outro lado, fica cada vez mais patente que ampliar e consolidar os ganhos só representarão avanços significativos quando todas as crianças, e não apenas parte delas, como ocorre atualmente, passarem por um processo de alfabetização de melhor qualidade, o que implica, necessariamente, na relação conceitual da criança com o sistema de representação da escrita.

Os princípios e objetivos de uma alfabetização de melhor qualidade, apontados por Ferreiro (133), estão presentes na teoria e na prática de alfabetização de uma parte dos professores paulistas, que têm conseguido excelentes resultados em seu trabalho. Esse conhecimento precisa ser, urgentemente, universalizado para o conjunto de professores alfabetizadores, o que requer muito estudo, muitas discussões, quebra de preconceitos e, fundamentalmente, uma nova postura frente aos alunos.

Não obstante, são muitos os professores que relutam em mudar sua forma de atuar em alfabetização e um dos motivos fundamentais dessa resistência é a falta de oportunidade de conhecer e aprofundar-se na produção científica mais recente, de forma a ter um sólido referencial teórico para construir a nova prática. A Psicogênese da Língua Escrita, que se constitui na

(133) Aos quais já se fez referência anteriormente e que serão tratados no próximo segmento do trabalho, encontram-se em: FERREIRO, Emilia. El Proyecto Principal de Educación y la Alfabetización de Niños: un Análisis Cualitativo. In: Boletín Informativo de Aique Grupo Editor. Marzo, 1989.

mais importante contribuição teórica na área da alfabetização, é pouco divulgada e estudada nos cursos de formação de professores e, quando está incluída nos programas, muitas vezes recebe um tratamento superficial, servindo sua inclusão apenas para justificar a atualização científica do curso.

Por esse motivo, é muito importante desenvolver um intenso programa de capacitação dos professores alfabetizadores, que atuam na rede pública, como parte fundamental da política de alfabetização do Estado, que encaminha o Ciclo Básico e a Jornada Única para lançarem as bases de uma nova organização do trabalho escolar.

A tarefa prioritária da Secretaria da Educação, através de seus órgãos centrais e intermediários, com a cooperação dos municípios, neste momento, é expandir e concretizar essa política em cada rincão de todas as regiões administrativas do Estado, construindo, efetivamente, uma alfabetização de melhor qualidade, única maneira possível e segura de contribuir para a redução dos índices alarmantes de analfabetismo registrados em nosso país.

30. A PROPOSTA POLÍTICO-PEDAGÓGICA DE ALFABETIZAÇÃO (134)

Ferreiro, em ensaio apresentado na Reunião Preparatória do Ano Internacional de Alfabetização, afirma:

Hablando en tanto investigadora dedicada fundamentalmente a tratar de comprender el desarrollo de las conceptualizaciones infantiles sobre la lengua escrita, puedo afirmar que los resultados recientes de las investigaciones sobre el proceso de adquisición de la lengua escrita en los niños llevan a una conclusión que merece tenerse en cuenta: los niños son fácilmente alfabetizables; son los adultos quienes han dificultado el proceso de alfabetización. (135)

(134) Em se tratando de uma proposta de alfabetização é impossível separar o político do pedagógico, tendo em vista a importância dessa aprendizagem para outras aprendizagens e, fundamentalmente, para o exercício da cidadania. Se assim não fosse, ficaria difícil entender a perseguição política que resultou em longo exílio do insigne educador Paulo Freire, quando no regime militar liderou a campanha de alfabetização de adultos no país. "La participación política de los ciudadanos en las democracias del continente requiere de individuos capaces de hacer oír su palabra por escrito, y capaces de entender la palabra escrita de los otros. La incorporación al mercado de trabajo moderno exige de ciudadanos alfabetizados. Un mundo donde las decisiones que se toman a miles de kms. de distancia inciden en el día a día de la vida de otros países exige que se esté en condiciones de comprender la información internacional que vehiculizan los periódicos (de leerla críticamente, tratando ese discurso con las mismas reservas con que tratamos el discurso oral - es decir, haciendo inferencias sobre las intenciones del hablante - y haciéndole perder 'sacralidad' a esta lengua escrita a la que se asocian inconscientemente valores de verdad y autoridad). Estos ciudadanos letrados deben formarse desde la escuela pública, que sigue siendo el lugar privilegiado de la alfabetización para las mayorías del continente. No podemos esperar a que se conviertan en adultos frustrados, para recuperarlos tardíamente. Mientras la escuela pública no asuma responsablemente su tarea de alfabetizar a quienes más lo necesitan, la democracia seguirá siendo una figura retórica, sin sustento empírico." FERREIRO, Emilia. Alternativas a la comprensión del analfabetismo en la región. Seminario Regional sobre Alternativas de Alfabetización para a América Latina e o Caribe. Brasília, 18 a 22 de maio de 1987 (Mimeo).

(135) FERREIRO, Emilia. El Proyecto Principal de Educación y la Alfabetización de Niños: un Análisis Cualitativo. Op. cit., p. 3.

Essa afirmação decorre de importantes descobertas científicas nos campos da psicologia, lingüística, psicolingüística e sociolingüística, incorporadas pela investigadora e sua colaboradora no estudo "Psicogênese da língua escrita" (136). Na introdução desse estudo, Hermine Sinclair, colaboradora de Jean Piaget e pesquisadora pioneira do assunto, lembra que as investigadoras

nos propõem um tipo completamente novo de aproximação ao problema de aprendizagem do sistema de escrita; elas conseguiram traduzir as idéias corretas — porém vagas — de seus precursores, em hipóteses que podem ser tratadas experimentalmente. À medida que progrediam em suas investigações, abriu-se um mundo de pensamento infantil cuja existência nos era completamente desconhecida. (137)

Sinclair considera, ainda:

O ato de compreender a natureza do sistema da escrita e sua função suscita problemas fundamentais, ao lado dos quais a discriminação das formas, seu traçado, a capacidade de acompanhar um texto com os olhos etc., tornam-se completamente secundários. Já há algum tempo que tanto psicólogos como talentosos educadores intuía[m] que a aprendizagem da leitura e da escrita não poderia se reduzir a um conjunto de técnicas percepto-motoras nem à "vontade" ou à "motivação", pensando que deveria se tratar, mais profundamente, de uma aquisição conceitual.

(136) FERREIRO, Emilia & TEBEROSKY, Ana. Psicogênese da língua escrita. Porto Alegre, Artes Médicas, 1985.

(137) Idem, ibidem, p. 13.

Entretanto, até agora (antes dos resultados obtidos pelas pesquisadoras), tais idéias não passaram de hipóteses por demais generalizadas. Que classe de conceituação é essa sem a qual o leitor debutante nunca poderá entrar de cheio no mundo cultural da escrita, apesar de todos os esforços desenvolvidos para inculcar-lhe bons hábitos percepto-motores e técnicas de decifração?(138)

Utilizando o essencial da teoria e do método piagetiano, num campo que o epistemólogo e psicólogo de Genebra não havia estudado, Ferreiro e Teberosky incursionam no pensamento das crianças provando que elas têm teorias sobre a escrita, pensam, têm idéias, formulam hipóteses sobre esse bem cultural socialmente produzido, da mesma forma que sobre quaisquer outros objetos do conhecimento. Trazem à tona e tornam conhecidas as formulações infantis sobre a escrita, desde as suas hipóteses mais primitivas, construídas quando ainda não sabem que a escrita representa a fala, até as hipóteses mais elaboradas, revelando o complexo e inteligente processo cognitivo pelo qual as crianças passam, para construir e dominar o sistema de representação da escrita.

Em um importante tratado — A psicogênese da língua escrita —, as pesquisadoras desvelam o

longo caminho que cada criança percorre desde o momento em que se dá conta da existência da escrita até o momento em que se torna capaz de produzir textos coerentes, coesos e ortograficamente corretos.

(138) FERREIRO, Emilia & TEBEROSKY, Ana. Psicogênese da língua escrita. Op. cit., p. 13.

As pesquisas de Emília Ferreiro e Ana Teberosky — que descrevem o processo pelo qual se aprende a ler e a escrever — mostraram que, ao contrário do que pensávamos, não é evidente para a criança que a escrita representa a fala. E que, para aprender a língua escrita, a criança precisa construir respostas para duas questões: o que a escrita representa e como ela representa. (139)

Ao descrever as respostas que as crianças constroem para responder a essas questões, Ferreiro e Teberosky agrupam suas hipóteses em níveis de conceptualização (140). A evolução se dá na medida que, em contato com informantes da escrita, assistindo e participando de atos de leitura e escrita, a criança tem oportunidade de por em xeque cada falsa hipótese formulada, "que apesar de inadequada para interpretar a nossa escrita alfabética, é lógica, coerente e necessária" (141). A criança vai reformulando suas hipóteses até dar conta de entender, corretamente, como a escrita representa a fala.

A psicogênese da língua escrita

está assente em uma teoria construtivista/interacionista da aprendizagem. Uma teoria que vê o aprendiz como o sujeito da

(139) WEISZ, Telma. In: Subsídios para utilização dos vídeos "Escrita" e "Construção da Escrita". Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE. São Paulo, 1989.

(140) Sobre o assunto consultar: FERREIRO, Emília. Reflexões sobre alfabetização. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1985 (Polêmicas do Nosso Tempo, 17). Nessa obra Ferreiro explicita de forma sintética as hipóteses quantitativas e qualitativas que as crianças formulam sobre a escrita e os níveis de conceptualização — pré-silábico, silábico, silábico-alfabético, alfabético — pelos quais passam, em sua trajetória para a aquisição da base alfabética da escrita, em castelhano, e outras línguas de base alfabética estudadas, posteriormente, como é o caso do português.

(141) WEISZ, Telma. In: Subsídios Op. cit., p. 13.

sua aprendizagem. Um aprendiz que não é alfabetizado pelo professor e sim que alfabetiza a si mesmo em interação com o objeto deste conhecimento (a escrita). Interação esta fortemente condicionada pelo fato de a escrita ser um objeto sócio-cultural com o qual o sujeito só pode se relacionar através da mediação de usuários/informantes. Onde o professor deixa de ser o possuidor e transmissor do conhecimento e passa a ser o mediador entre a criança e a escrita. (142)

Essas contribuições científicas, em última instância, devem alimentar as reflexões pedagógicas sobre o processo de aquisição da leitura e da escrita pela criança, de tal maneira a se poder falar em uma verdadeira revolução conceitual na área da alfabetização.

No entanto, a escola, por influência de teorias behavioristas como a associacionista, por exemplo, tem tratado a escrita, sistema de representação construído social e historicamente pelos homens, como uma questão de simples codificação/decodificação do oral e do escrito.

Em decorrência desse falso entendimento, tanto nas classes de pré-escola, como nas classes de alfabetização do ensino fundamental, oficiais ou particulares, o tratamento dado à preparação da criança para a leitura e a escrita e os procedimentos utilizados para introduzi-la nesses conhecimentos, mais

(142) WEISZ, Telma. E na prática, a teoria é outra? In: Isto se aprende com o Ciclo Básico. São Paulo, SE/CENP, 1986.

têm servido para mantê-la analfabeta (143).

Aprender a falar é tão difícil quanto aprender a escrever. Não é verdade que é mais difícil aprender a escrever. E, no entanto, só os mudos não falam. Os indivíduos de qualquer grupo social conseguem falar tudo o que é necessário para se comunicarem, usando o dialeto de seu meio social à sua perfeição. (144)

Fazem parte das reflexões desenvolvidas no Encontro das Instituições do Ensino Superior do Estado do Paraná, promovido pela Secretaria de Educação, com o objetivo de discutir a proposta de alfabetização do Estado, as considerações a seguir, sobre a dificuldade que a escola tem encontrado para alfabetizar seus alunos:

Se é tão difícil aprender a falar quanto aprender a escrever, por que temos tantos analfabetos que passaram pela escola, enquanto toda a população fala tudo o que precisa sem passar pela escola? Os lingüistas afirmam que a aquisição do sistema da fala, estruturalmente, é tão complicada quanto a aquisição do sistema da escrita. Na fala, as pessoas utilizam-se das cordas vocais; na escrita, são as mãos que grafam as idéias no papel, mas

(143) Isso não ocorre, obviamente, com crianças que têm familiaridade com a leitura e a escrita. Essas crianças, que convivem com pessoas escolarizadas, que fazem uso da escrita em seu dia-a-dia, entram na escola em um estágio avançado de sua aprendizagem sobre a escrita e em muitos casos já alfabéticas ou mesmo alfabetizadas. Entende-se por alfabética a criança que já adquiriu a base alfabética da escrita, o que não significa que escreva ortograficamente, aquisição essa que lhe custará alguns anos de convivência com a escrita. Usa-se alfabetizada no sentido de identificar a capacidade de usar a escrita funcionalmente, ou seja, dominar a língua escrita para usá-la em sua totalidade.

(144) Parte do pronunciamento do lingüista Luiz Carlos Cagliari, do Instituto de Língua e Literatura da UNICAMP, em palestra proferida no curso "Aprofundamento das questões de alfabetização", realizado na CENP/SE, em junho de 1986.

tanto a fala como a escrita requerem do falante e do escriba uma relação inteligente com um sistema de representação muitíssimo elaborado.

Agora, eu pergunto: por que é que não temos conseguido alfabetizar nossos alunos? Com um índice de reprovação da 1ª para a 2ª série, que no Brasil gira em torno de 50%, o que é necessário fazer para que as crianças se alfabetizem? E o que nós temos feito para alfabetizar nossos alunos que tem tornado o processo de socialização da escrita tão difícil e moroso? Por que tantas crianças que aprenderam com facilidade o sistema de representação da fala não conseguem aprender a ler e a escrever, ficando marginalizados do processo dentro da escola?

Muitas são as causas do alto índice de analfabetismo no Brasil e as dificuldades que as escolas encontram para alfabetizar todas as crianças que nela entram têm contribuído para aumentar esses índices.

Os mitos criados para explicar o fracasso da escola são muitos e têm se constituído em fortes barreiras para a alfabetização das crianças das classes populares. Se arrolarmos as causas do fracasso escolar das crianças, do ponto de vista dos professores, veremos a freqüência com que as deficiências alimentares, neurológicas, de coordenação motora, de linguagem, afetivas, culturais e outras são citadas. De tal forma e em tal porcentagem que médicos pediatras, neurologistas, psicólogos, preocupados com essas representações, têm feito pesquisas e procurado escrever para professores, mostrando que o fracasso da escola atinge um percentual muito maior de crianças que as portadoras desses problemas apontados como causa do fracasso escolar. Lima e Moysés,

médicos pediatras, mostram em um estudo (145) que a desnutrição tem sido apontada como responsável pelas taxas de 50 e até 70% do fracasso escolar, quando vários levantamentos em escolas da periferia, de diferentes regiões do país, têm mostrado um índice de 10 a 15% de crianças com sinais de desnutrição, atual ou pregressa, o que mostra que a desnutrição, sozinha, não pode explicar os altos índices de repetência e fracasso escolar. Os autores mostram, também, que o organismo, através de vários mecanismos, consegue adaptar-se a uma alimentação abaixo de suas necessidades, abrindo mão do crescimento, o que ocorre, frequentemente, com populações onde predomina a desnutrição de primeiro grau.

Se o ser humano deixa de crescer para proteger o cérebro, se o mais freqüente nas escolas é encontrar crianças com a fome do dia, que pode ser atenuada por um bom programa de merenda, será que é justo que, em nome da má qualidade de vida do brasileiro, a escola nem tente ensinar porque acredita "a priori" que a criança desnutrida não vai aprender? Um médico neurologista do Hospital das Clínicas de São Paulo, Dr. Saul Cypel, tem escrito e discutido com professores alfabetizadores, procurando mostrar que a grande maioria das crianças encaminhadas às Clínicas, como portadoras de lesões cerebrais e outros distúrbios neurológicos, nada apresentam de irregular. A aprendizagem não acontece, provavelmente, pela forma como o processo é conduzido (146).

(145) MOYSÉS, Maria Aparecida A. & LIMA, Gerson Zanetta. Desnutrição e fracasso escolar: uma relação tão simples? Rev. Ande, São Paulo, 1(5): 57-61, 1982.

(146) Sobre o assunto, consultar: CYPEL, Saul. Reflexões sobre alguns aspectos neurológicos do aprendizado escolar. In: Isto se aprende com o Ciclo Básico. Op. cit., p. 141-7.

Sem abandonar a luta pela melhoria da qualidade de vida dos brasileiros, o que é preciso fazer para rever nossos procedimentos de sala de aula? O que está errado? As crianças e suas famílias que vão internalizando há tantas gerações a história de fracasso de sua classe social, podem ser responsabilizadas pelo fracasso da escola? Por que crianças que falam e dominam a estrutura da língua falada — uma criança de 3 anos, que diz "fazi" fez a importante descoberta de como os verbos regulares se flexionam — não aprendem na escola a ler e a escrever para utilizar a leitura e a escrita em sua vida?

Será que a escola aceita os "erros construtivos" (147) das crianças? Ou nossa atitude tem sido a de impedir que as crianças vivenciem a escrita para que não errem, permitindo apenas que elas atuem como copistas?

O medo de que o erro se fixe na criança tem nos perseguido há muito tempo. E onde está "escrito" que uma criança que começa a escrever com erros vai errar a vida inteira? Que ciência nos informa que a criança não pode errar? Aceitamos e até achamos graça quando uma criança pede água falando "aua", porque entendemos que ela está aprendendo a falar e que não falará errado a vida inteira. Por que não conseguimos ter essa mesma postura com relação à escrita?

O fato de a escola não deixar que a criança leia e escreva espontaneamente, no início da alfabetização, ou que não a estimule a fazê-lo, causa maior prejuízo àquelas que vêm de lares onde a es

(147) Erro construtivo é um termo utilizado na terminologia piagetiana para designar os erros que o ser em desenvolvimento comete, em seu processo de interação com o objeto do conhecimento. São erros necessários no caminho em direção ao conhecimento objetivo da realidade.

crita não é utilizada, do que às crianças de classes média e alta, que têm muito mais contato com a escrita. Esse afastamento da escrita significa para a criança pobre negar-lhe a oportunidade de mais significativa de poder pensar sobre a leitura e a escrita, assistindo a atos de leitura e escrita e deles participando. 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.

Nós, educadores, não podemos, em nome de mitos, ou frente à realidade de vida da maioria do povo brasileiro, ou mesmo frente às condições objetivas da escola, não acreditar na capacidade de a criança pobre aprender. (148)

Essas reflexões complementam-se com as idéias desenvolvidas na introdução da publicação "Isto se aprende com o Ciclo Básico", que reúne importantes subsídios para atualização de pro

(148) ALVES, Maria Leila. In: Reflexões sobre alfabetização; subsídios. Curitiba, SED/DEP, 1987.

fessores, na área de alfabetização:

O desafio que representa alfabetizar e oferecer uma escolaridade básica com um ensino de qualidade a todas as crianças do Estado, como condição essencial ao exercício da cidadania, para quem, como nós, historicamente, temos convivido muito mais com o fracasso que com o sucesso, continua posto.

É preciso, no entanto, levar em conta a precariedade das condições de vida e de trabalho da maioria da população paulista, que tem suas raízes na forma como se estrutura a sociedade brasileira, o que nos tem obrigado a fazer um grande esforço para aprofundar os conhecimentos sobre como trabalhar com as classes de alfabetização na rede pública, cuja clientela em sua maioria é constituída de alunos oriundos das camadas mais pobres.

Não bastasse esse fato para acentuar as dificuldades do professor alfabetizador, há ainda o agravante de pouco conhecermos sobre a alfabetização. Mesmo as escolas particulares que têm apresentado melhores índices de desempenho, sobretudo porque trabalham com uma clientela mais favorecida do ponto de vista sócio-econômico-cultural, no que tange aos conhecimentos sobre a alfabetização e aos processos utilizados para alfabetizar, têm compartilhado com a rede pública dificuldades e equívocos. (149)

Cagliari, falando aos professores, afirma:

A alfabetização é uma coisa muito recente na escola. A escola,

(149) ALVES, Maria Leila. À guisa de apresentação. In: Isto se aprende com o Ciclo Básico. Op. cit., p. 2.

na história da humanidade, começou de cima para baixo — pelas universidades. Os primeiros cursos institucionalizados eram cursos de filosofia e alta geometria. Só os conhecimentos mais avançados faziam parte da instituição escola na antiguidade. Muito mais tarde, na Idade Média, com a escola dos conventos, é que se estabeleceu o ensino a nível de 2º grau. Depois se estruturou o ensino equivalente ao ginásio, e a escola durante muito tempo começou pelo ginásio. Alfabetização sempre foi uma coisa que as pessoas faziam em casa. As pessoas que entravam na escola já sabiam ler e escrever. Com as mudanças políticas, os governos passaram a se interessar pelo analfabetismo e a alfabetização passou a ser, de maneira clara e definida, uma etapa a ser vencida pela escola. Não sabemos lidar muito bem com a alfabetização por uma razão histórica. Para discutir filosofia, a escola tem pelo menos três mil anos de experiência, enquanto para discutir alfabetização a escola tem apenas cento e cinquenta anos de história, não mais do que isso. (150)

É por esse motivo que o contexto científico, oferecido pelas pesquisas atuais, reveste-se de importância fundamental para a elaboração e desenvolvimento da proposta pedagógica das pré-escolas e das classes de alfabetização.

Não é apenas nos assuntos ligados à educação pré-escolar e à alfabetização

que costumes e tradições seculares têm direcionado os procedimentos pedagógicos, ocupando espaços e dificultando a introdução de contribuições científicas atualizadas. Essas contribuições

(150) CAGLIARI, Luiz Carlos. Palestra proferida no Curso "Aprofundamento das questões de alfabetização", realizado na CENP/SE, julho de 1986.

poderão ser utilizadas não apenas no ensino da língua, mas em todos os componentes curriculares que têm supervalorizado o fator memória, em detrimento de outros recursos fundamentais da inteligência humana. Temos criticado suficientemente a forma como se ensina ciências, na maioria das escolas, através de cópias de textos inócuos seguidos de exaustivos questionários sobre partes da planta, ossos do corpo, partes das células.

Assim, também a geografia, através dos mesmos procedimentos, ensina o nome dos rios e seus afluentes, das montanhas, das serras, dos lagos, dos países, estados e suas capitais. A história tem comparecido com textos cansativos e ultrapassados, que descrevem façanhas de eternos heróis. A matemática, contrariando sua própria lógica, tem privilegiado o ensino da linguagem formal, sem se preocupar com o fato de os alunos terem ou não entendido os conceitos representados ou percebido suas relações fundamentais. Essas e outras questões têm sido discutidas em vários estados brasileiros, visando à revisão e à reformulação das propostas curriculares, bem como à mudança profunda das relações didáticas professor-aluno.

Nesse sentido, têm sido revistas as influências das diversas correntes da teoria do conhecimento e suas principais decorrências no tratamento do processo ensino-aprendizagem. A influência do behaviorismo no ensino tem sido criticada pelo excessivo mecanicismo que se traduziu na prática pedagógica. Em seu lugar, começam a ganhar terreno, correntes como o construtivismo-interacionismo. Outras preocupações de ordem mais geral, como o planejamento da escola, a relação escola-família, a avaliação do aluno, têm sido objeto de preocupação de educadores que compreendem as propostas curriculares de forma mais abrangente.

Seria importante que, cada vez mais, houvesse educadores convencidos da importância de uma teoria adequada como suporte para desenvolver competentemente o trabalho pedagógico.

Recém-saídos de um período tecnicista, que considerava os professores meros "apertadores de parafusos", há que se percorrer um longo caminho para que os profissionais de ensino em geral, e os professores em particular, venham a se apropriar do processo docente como um todo, desde o planejamento até a avaliação. (151)

Weisz aponta duas rupturas de fundamental importância para as questões colocadas pela prática escolar, a partir do modelo explicativo posto pela psicogênese da língua escrita, que mapeia o percurso de cada indivíduo em seu processo particular de aquisição da base alfabética da escrita:

A primeira ruptura foi no binômio ensino-aprendizagem, considerados como processos distintos e não necessariamente articulados. A psicogênese da língua escrita mostra que o processo de aprendizagem não é dirigido pelo processo de ensino, como se pensava, e preocupa-se em descrevê-lo do ponto de vista do aprendiz, deixando claro que as questões relativas ao processo de ensino — apesar das contribuições da psicologia cognitiva e da psicolinguística — são tarefas da pedagogia.

Outro binômio rompido foi o que conhecemos como associação fonema-grafema. Mas neste o que se questionava era não o binômio mas a própria idéia de associação. Atrás desta simples palavra,

(151) ALVES, Maria Leila. Apresentação. In: Ciclo Básico em Jornada Única: uma nova concepção de trabalho pedagógico. São Paulo, SE/CENP/FDE, 1988, v.1, Recursos didáticos: sua utilização.

o que se escondia era a teoria do conhecimento que dava suporte a tudo o que se pensava e se fazia sobre alfabetização. Uma teoria do conhecimento que levava inevitavelmente à idéia de que aprender a ler era aprender um código de transcrição da fala, isto é, era estabelecer associações entre fonemas e grafemas, memorizá-las e, através de mecanismos de análise e síntese, utilizar estas associações seja para ler, seja para escrever. A esta concepção associacionista a psicogênese da língua escrita contrapõe 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. Uma construção que não é linearmente cumulativa pois se trata de um processo de objetivação no qual o sujeito continuamente constrói hipóteses e enfrenta contradições que o obrigam a reformular suas hipóteses. Um processo dialético através do qual ele se apropria da escrita e de si mesmo como usuário-produtor de escrita. A partir destas rupturas, tornou-se possível uma descrição do processo de alfabetização que desnudou a fragilidade de vários postulados pedagógicos. (152)

Postos os novos parâmetros, pelas ciências que nutrem as reflexões sobre a alfabetização, as práticas convencionais,

(152) WEISZ, Telma. As contribuições da psicogênese da língua escrita e algumas reflexões sobre a prática educativa de alfabetização. In: Ciclo Básico em Jornada Única: uma nova concepção de trabalho pedagógico. Op. cit., p. 39-40.

que têm se constituído, salvo raras exceções, em uma série de lamentáveis equívocos, começam a ser revistas (153).

Para dar conta da alfabetização de forma mais competente faz-se necessário analisar com profundidade o difundido conceito de prontidão para a leitura e a escrita, bem como sua decorrência principal: o que tem sido entendido e que tratamento se dá ao período preparatório para a alfabetização, que, supostamente, leva a criança ao amadurecimento.

Atualmente, à luz dos novos conhecimentos, sabe-se que essa prática utilizada largamente pelas pré-escolas e classes de alfabetização, para treinamento de habilidades específicas, julgadas indispensáveis ao processo de alfabetização, precisa ser urgentemente revista, por tratar-se de um dos equívocos referidos anteriormente.

Não há uma relação de causa e efeito entre a aquisição de habilidades psicomotoras e o domínio da representação da escrita. Esse tipo de prática tem servido apenas para manter as crianças que não convivem com o mundo letrado — a grande maioria de crianças que frequentam a escola pública — por mais tempo ainda afastadas da leitura e da escrita.

(153) Duran aponta três aspectos centrais dessa revisão, aspectos esses evidenciados na proposta de alfabetização construída em conjunto com a rede de ensino estadual de São Paulo a partir de 1985: "a) a Psicogênese da Língua Escrita, formulada por Emilia Ferreiro e colaboradores sobre o desenvolvimento da representação da escrita em crianças, que leva em conta os pressupostos básicos do construtivismo de Piaget e seu método clínico de investigação de como as crianças pensam e que vê a criança como sujeito do processo de aquisição da língua escrita; b) as investigações da sóciolinguística e da psicolinguística que atribuem ao conceito de interação, um valor constitutivo no processo de aquisição da linguagem; c) o valor social da língua escrita, um objeto cultural que a humanidade construiu através de um longo processo, e que o sujeito reconstrói no seu processo de desenvolvimento, mediante a interação com esse objeto do conhecimento". DURAN, Marília Claret Geraes. O desafio de uma alfabetização de melhor qualidade: a proposta do Ciclo Básico em São Paulo. Ante-projeto de tese para Doutorado na PUC/SP. novembro, 1989.

Quando se analisa a literatura sobre a aprendizagem da língua escrita, encontramos, basicamente, dois tipos de trabalhos: os dedicados a difundir tal ou qual metodologia como sendo a solução para todos os problemas, e os trabalhos dedicados a estabelecer a lista das capacidades ou aptidões necessárias envolvidas nessa aprendizagem. (Neste último grupo incluímos, obviamente, todos os trabalhos que se ocupam em estabelecer quais são as condições necessárias para iniciar essa aprendizagem, condições comumente denominadas "maturidade para a lecto-escrita").

Nosso trabalho não se encontra em nenhum dos dois grupos e é necessário explicar por quê.

Ao considerarmos a literatura psicológica dedicada a estabelecer a lista das aptidões ou habilidades necessárias para aprender a ler e a escrever, vemos aparecer, continuamente, as mesmas variáveis: lateralização espacial, discriminação visual, discriminação auditiva, coordenação viso-motora, boa articulação etc. Dos trabalhos que tentam sintetizar essas investigações parciais surge uma visão bastante curiosa (cf., por exemplo, Mialaret, 1975): todos esses fatores se correlacionam positivamente com uma boa aprendizagem da língua escrita. Dizendo em termos banais: se uma criança está bem lateralizada, se seu equilíbrio emocional é adequado, se tem uma boa discriminação visual e auditiva, se seu quociente intelectual é normal, se sua articulação é também adequada ..., então também é provável que aprenda a ler e a escrever sem dificuldades. Em suma: se tudo vai bem, também a aprendizagem da lecto-escrita vai bem.

O mínimo que se pode dizer é que isso é insatisfatório. Com efeito, por um lado, é bem sabido que não há que se confundir uma correlação positiva com uma relação causal (que quaisquer desses

fatores se correlacionem positivamente com o rendimento escolar na lecto-escrita não quer dizer que o referido fator seja a causa do rendimento observado, coisa que se aprende em qualquer curso elementar de estatística). Por outro lado, surge inevitavelmente a pergunta do que é que há de especificamente ligado à lecto-escrita, nessa extensa lista de fatores. Que a aprendizagem da língua escrita seja um problema complexo, estamos de acordo. Contudo, que para se vencer tal complexidade tenhamos que recorrer a uma lista de aptidões, parece-nos discutível.

Algo que temos procurado em vão nesta literatura é o próprio sujeito: o sujeito cognoscente, o sujeito que busca adquirir conhecimento, o sujeito que a teoria de Piaget nos ensinou a descobrir. O que quer isto dizer? O sujeito que conhecemos através da teoria de Piaget é um sujeito que procura ativamente compreender o mundo que o rodeia, e trata de resolver as interrogações que este mundo provoca. Não é um sujeito que espera que alguém que possui um conhecimento o transmita a ele, por um ato de benevolência. É um sujeito que aprende basicamente através de suas próprias ações sobre os objetos do mundo, e que constrói suas próprias categorias de pensamento ao mesmo tempo que organiza seu mundo.

Podemos supor que esse sujeito cognoscente está também presente na aprendizagem da língua escrita? (154)

A tão falada prontidão para a leitura e escrita depende muito mais das ocasiões sociais de estar em contato com a língua escrita do que de qualquer outro fator.

Não tem nenhum sentido deixar a criança à margem da língua escrita

(154) FERREIRO, Emilia & TEBEROSKY, Ana. Psicogênese da língua escrita. Op. cit., p. 25-6.

ta, "esperando que amadureça". Por outro lado, os tradicionais "exercícios de preparação" não ultrapassam o nível da exercitação motora e perceptiva que está envolvido no processo (e de maneira crucial). (155)

É como se a criança, para aprender a falar, tivesse que ficar afastada da língua falada à sua volta, enquanto é preparada para isso. E essa preparação envolveria entre outras coisas que as cordas vocais do futuro falante fossem treinadas para emitir e articular os sons nas diferentes entonações que a fala exige. E nos moldes dos procedimentos mais comuns utilizados pela escola para o ensino da escrita, seriam então apresentados às crianças os sons das vogais e, a partir daí, os sons das palavras simples que poderiam ser decompostas em sílabas para em seguida a criança ser introduzida nas famílias dessas sílabas — uma família de cada vez, deixando entre a apresentação de cada palavra e sílabas que a compõem alguns dias para fixação. A criança seria estimulada a falar palavras novas, formadas a partir das partes das palavras que já aprendeu. Tudo isso sem que, necessariamente, os sons, sílabas e palavras ensinadas estivessem articuladas em mensagens significativas e interessantes ao futuro falante da língua. A língua falada seria apresentada metodicamente à criança, dosando-se a quantidade de conhecimentos novos e as dificuldades que apresentam e tendo o cuidado de trabalhar primei

(155) FERREIRO, Emília. Deve-se ou não ensinar a ler e escrever na pré-escola? Um problema mal colocado. Boletim da direção de educação pré-escolar. México, 2:36, dez. 1982. Sobre o assunto consultar ainda: DURAN, Marília Claret Geraes. A representação de pré-escola: suas relações com a prática de alfabetização. Dissertação de Mestrado. PUC/SP, 1988(Mimeo); REGO, Lucia Maria Lins Browne. A prontidão para alfabetização no contexto das pesquisas atuais. In: Isto se aprende com o Ciclo Básico. São Paulo, SE/CENP, 1986; WEISZ, Telma. Como se aprende a ler e escrever ou prontidão um problema mal colocado. In: Revendo a proposta de alfabetização. São Paulo, SE/CENP, 1985. Além de indicar a necessidade de rever as abordagens pedagógicas para "ensinar a ler e escrever" todos esses trabalhos, direta ou indiretamente, explicitam a necessidade de rever as propostas educacionais, currículos e programas das pré-escolas, voltadas quase que exclusivamente à preparação das habilidades consideradas indispensáveis para a aprendizagem da leitura e da escrita.

ro a forma e depois o conteúdo, para facilitar a aquisição da fala.

Só quando a criança fosse considerada pronta para falar sem errar, de acordo com os padrões estabelecidos no meio social em que vive, é que poderia ouvir a língua falada à sua volta em sua totalidade.

Esse exercício de imaginar a transposição — para o ensino da fala — do que se faz para ensinar a escrever na escola, traz, na verdade, alguns exageros, mas é um exercício que permite explicitar os desacertos de maior parte dos métodos e técnicas utilizados para a aquisição da escrita.

Os procedimentos têm, em geral, se orientado no sentido de evitar que a criança erre, porque se acredita que há o perigo de fixar os erros cometidos. No entanto, isso não acontece na fala, por mais erros que a criança cometa ao experienciá-la. Todas as crianças, com exceção das crianças surdas ou mudas, aprendem a falar tudo ou quase tudo o que seu grupo social fala. Esse mesmo raciocínio deve valer para a escrita.

A criança quando chega à escola deve entrar em contato imediato com a escrita, através de todo material de que se puder dispor — livros, jornais, histórias em quadrinhos, invólucros de produtos, material de propaganda, cartazes —, além da escrita produzida pelo professor a partir do universo cultural infantil.

É simples e fácil para o professor transformar o cotidiano das crianças em histórias que podem ser por ele mesmo escritas em cartazes, no quadro negro, em folhas mimeografadas, até que os próprios alunos comecem a escrever. Há alunos que chegam à escola sabendo escrever e o professor precisa aproveitar esse saber

e explorá-lo para enriquecer o processo, como também deve explorar a imaginação das crianças.

A escola não pode desprezar os conhecimentos trazidos pelas crianças, que têm as mais diversas experiências, mesmo sobre a escrita. (156)

Discutindo as alternativas didáticas tradicionais e os pressupostos sobre os quais se sustentam, Ferreiro considera:

No que diz respeito ao fazer específico do professor na alfabetização, é bem sabido que a discussão se centrou historicamente no debate entre os defensores dos métodos analíticos e dos métodos sintéticos, e na unidade linguística (ou gráfica) usada como ponto de partida: a letra ou o fonema, a sílaba, a palavra, a oração. Os métodos sintéticos começam pela apresentação de elementos considerados "simples" (na realidade, elementos desprovidos de significação) e, por composição, vão alcançando as unidades significativas. De acordo com o ponto de partida escolhido, esses métodos podem ser alfabéticos, fonéticos ou silábicos. Por sua vez, os métodos analíticos partem de unidades com significado (palavras ou frases), que vão sendo decompostas progressivamente até alcançar as unidades menores. Frente a essa dicotomia, muitos professores declaram que usam o "método misto", que não é em verdade senão uma mescla de elementos recebidos por tradição, ou outros que estão "na moda", e de uma certa dose de intuição.

(156) ALVES, Maria Leila. Alfabetização e cidadania. In: Documentos de Estudo do XVIII Seminário Brasileiro de Tecnologia Educacional. Rio de Janeiro, 27 a 31 de outubro de 1986.

Esta polêmica que tem ocupado bibliotecas inteiras, é na realidade de uma falsa polêmica, porque ambas as posições metodológicas compartilham pressupostos similares sobre a relação entre ensino e aprendizagem, sobre a maneira de caracterizar o sujeito que aprende, o objeto da aprendizagem e os processos de ensino e aprendizagem. (157)

A estudiosa realiza, a seguir, a análise de cada um dos pontos citados, demonstrando que qualquer das opções didáticas tradicionais:

- dá interpretação teórica semelhante sobre a relação entre ensino e aprendizagem, considerando ambos os processos como faces da mesma moeda;
- caracteriza da mesma maneira o sujeito que aprende, considerando que deve adotar uma atitude contemplativa e respeitosa diante da escrita, não podendo recriá-la ou modificá-la e nem mesmo manifestar como acha que pode ser escrita uma palavra. Tudo se passa como se só existisse uma única maneira correta de escrever, não se considerando, nem mesmo, que historicamente houve mudanças. Norma se aceita, não se discute. O sujeito sem instrução formal é, necessariamente, um ignorante; e
- caracteriza da mesma maneira o objeto da aprendizagem — a língua escrita, que desaparece atrás dos procedimentos didáticos. Nenhuma das posições metodológicas põe em questionamento os princípios estabelecidos "do simples para o complexo", quer se tratem de sílabas, palavras ou orações. O resultado são frases fantásticas que Ferreiro exemplifica em castelhano: "mi ma

(157) FERREIRO, Emilia. Alternativas a la comprensión del analfabetismo en la región. Op. cit., p. 12-3 (Tradução minha).

ma me ama", "mi mama me mima", "ese oso se asea", "papá pisa ese piso", "Susi asa sus sesos sosos", "Papá pipa pía". A elas em português cor respondem: "Eva viu a uva", "A telha está no telhado", "A pata nada", "Bia, o bebê babou", "O dado é de Dadá", "A faca é afiada", "O boi ba ba", "A barata comeu a abóbora".

O objeto da aprendizagem deixa de ser a língua escrita e passa a ser a transcrição mecânica de fonemas e de sílabas, de modo que, se escutam-se certos sons, produzem-se certas formas, se vêem-se certas formas com os olhos, produzem-se certos ruídos com a boca, pouco importa a relação que tudo isso tenha, com a língua que se fala. (158)

Continuando na linha dos equívocos e desencontros no ensino-aprendizagem da língua escrita, vêm-se somar àqueles referentes aos métodos tradicionais de alfabetização e à fragmentação da língua deles decorrente — quaisquer que sejam as variantes escolhidas, afinal, todas oriundas da mesma matriz teórica — outros tantos desencontros e equívocos, felizmente, cada vez mais conhecidos nos meios educacionais, nos últimos tempos.

Merecem ser mencionadas algumas práticas tradicionais utilizadas para o ensino da língua, como a cópia, o ditado, sepa

(158) FERREIRO, Emilia. Alternativas a la comprensión dela analfabetismo en la región. Op. cit., p. 17 (Tradução minha).

A questão do significado do conteúdo utilizado para alfabetizar foi preocupação do educador Paulo Freire, que promoveu mudanças significativas quanto ao mesmo, em seu método de alfabetização de adultos. Os textos e lições a serem estudados foram organizados de acordo com o universo vocabular dos alunos, além de se imprimirem neles análises da realidade sócio-econômica, com o objetivo de conscientizar o adulto trabalhador, explorado ao limite de suas forças e vivendo um processo de alienação profunda. As descobertas de Ferreiro não negam a importância desses procedimentos, mas são, fundamentalmente, de outra natureza, o que não significa que tenham menor importância política, uma vez que desvelam como a criança (e o adulto) aprende a ler e escrever, o que permite facilitar o processo de apropriação da escrita. Referem-se não só ao significado político-ideológico dos textos e palavras a serem lidos, mas, também, às informações sobre o sistema de comunicação escrita, em todas as suas relações e inter-relações, suas normas, suas leis, seu funcionamento.

Essa diferença não tem sido facilmente entendida por boa parte dos professores alfabetizadores com os quais tenho debatido questões referentes à alfabetização. "Algumas professoras consideram que, pelo fato de utilizarem em classe o universo vocabular e cultural das crianças e tornarem significativas para elas as palavras-chave a serem aprendidas, estão utilizando as descobertas da psicogênese. Eu lhes digo que não é o conteúdo significativo que está em pauta para a psicogênese, que não se trata do fato das crianças escolherem as palavras geradoras e elaborarem sua própria cartilha, o que é importante sim, mas em outro nível. O problema colocado pela psicogênese é possibilitar que o aluno conheça como funciona a língua escrita, e esse conhecimento é uma nova descoberta, que não tem a ver com o fato de se trabalhar um conteúdo interessante — inclusive socialmente interessante — para o aluno. Nos lugares onde existe um grande compromisso ideológico ocorre, às vezes, que as professoras alfabetizadoras pensam que trabalham com uma palavra carregada de significado de realidade para o aluno, estão trabalhando com a língua, com a escrita; tem sido difícil explicar que o aluno pode apropriar-se do conteúdo oralmente, ou copiar a palavra, sem entender a representação da escrita, e portanto, sem apropriar-se da escrita." ALVES, Maria Leila. In: Los hijos del analfabetismo. Op. cit., p. 120-1.

rar sílabas das palavras, verificar onde cai o acento tônico, utilizadas para ensinar a escrever ortograficamente, que mais têm levado os alunos ao desânimo, pelos erros que cometem, que os ajudado a dominar a língua escrita. E isso sem realçar as formas, pouco criteriosas, utilizadas para avaliar os trabalhos escritos dos alunos (159).

Os textos espontâneos e a reescritção dos mesmos, através de diferentes estratégias, são muito pouco utilizados em sala de aula. A leitura é muito pouco explorada.

A maior herança que a escola pode deixar a um aluno é a capacidade e o gosto pela leitura. Se o aluno passar pela escola e aprender pouco, mas for um bom leitor, ele terá nos livros e revistas um prolongamento da escola e poderá se desenvolver para além do que a escola espera de um aluno ideal.

Se o escrever e o ler que a escola ensina não tiverem uma função específica para a vida do aluno, de nada adiantará colocar os alunos na escola. Se a escola reduz as atividades de leitura e escrita a simples pretextos para ocupar o tempo das crianças, para diagnosticar sua capacidade mental e para avaliar o acompanhamento dos alunos, que sentido para a vida real terão a leitura e a escrita para a maioria dos nossos alunos oriundos de classes sociais onde o escrever e o ler são praticamente inexistentes?

(159) Sobre o assunto consultar: CAGLIARI, Luiz Carlos. Caminhos e descaminhos da fala, da leitura e da escrita na escola. Op. cit., p. 47-60. CAGLIARI, Luiz Carlos. A ortografia na escola e na vida. In: Isto se aprende com o Ciclo Básico. Op. cit., p. 97-108. CARRAHER, Therezinha Nunes. Explorações sobre o desenvolvimento da ortografia em português. In: Isto se aprende com o Ciclo Básico. Op. cit., p. 109-17.

Uma leitura não é feita apenas quando o aluno descobre por si o que o autor escreveu. Quando ele ouve alguém lendo, participa também dessa atividade como leitor. Ouvir histórias na infância é, sem dúvida, um modo muito eficaz de as crianças serem introduzidas no mundo da escrita e da leitura. Ouvindo histórias, as crianças vão se familiarizando com o estilo da linguagem escrita, com as estratégias de interpretação da leitura e com as formas de prestígio da língua, o que facilitará enormemente a tarefa de alfabetizar. Ao contrário, as crianças que não tiveram tal oportunidade terão um trabalho muito árduo para dominar a escrita e a leitura apenas com as explicações e atividades que a escola lhes proporciona na alfabetização. (160)

Discutindo os aspectos qualitativos da alfabetização das crianças, Ferreiro refere-se aos objetivos frequentemente propostos:

É comum registrar entre os objetivos manifestos nas introduções de planos, manuais e programas que a criança deve lograr "o prazer pela leitura" e que deve ser capaz de expressar-se por escrito. As práticas convencionais levam, todavia, a que a expressão escrita se confunda com a possibilidade de repetir fórmulas este reotipadas, a que se realizem escritas fora do contexto, sem nenhuma função comunicativa real e nem sequer com função de conservar a informação. (161)

(160) CAGLIARI, Luiz Carlos. Caminhos e descaminhos da fala, da leitura e da escrita na escola. Op. cit., p. 59.

(161) FERREIRO, Emilia. El proyecto principal de educación y la alfabetización de niños: un análisis cualitativo. Op. cit., p. 3 (Tradução minha).

Faz referência ao fato de que a expressão escrita desenvolvida na escola é tão pobre e desafortunada que muitos dos que chegam à universidade (que representam a nata dos que cursaram os níveis anteriores) apresentam sérias deficiências, ao ponto de se chegar ao escândalo de manter oficinas de leitura e redação, em não poucas instituições de 3º grau da região (América Latina e Caribe). Lembra, ainda, a grande inibição que jovens e adultos mal alfabetizados apresentam em relação à língua escrita, evitando escrever para não cometer erros de ortografia e, também, porque sentem dificuldade em pôr no papel o que são capazes de dizer.

A declaração acerca do "prazer pela leitura" leva a privilegiar um único tipo de texto: a narrativa ou a literatura de ficção, esquecendo que uma das funções principais da leitura, ao longo de toda escolaridade é a obtenção de informação a partir de textos escritos. Ainda que os alunos façam leituras nas aulas de ciências sociais, ciências naturais e matemática, essa leitura acontece dissociada da leitura realizada nas aulas de língua. Um dos resultados é, uma vez mais, um déficit bem conhecido a nível do ensino médio e superior: os estudantes não sabem resumir um texto, não são capazes de reconhecer as idéias principais e, o que é pior, não sabem seguir uma linha argumentativa de modo a identificar se as conclusões que se apresentam são congruentes com a argumentação precedente. Portanto, não são leitores críticos capazes de perguntar-se diante de um texto, se há razões pa

ra compartilhar o ponto de vista ou a argumentação do autor. (162)

Ferreiro comenta que a ênfase dada à cópia no início da aprendizagem, em detrimento de outras atividades significativas, leva a que a escrita se apresente

como um objeto alheio à própria capacidade de compreensão. Está ali para ser copiada, reproduzida, mas não compreendida e recriada.

Um dos objetivos sintomaticamente ausentes dos programas de alfabetização de crianças é a compreensão das funções da língua escrita na sociedade. (163)

Historicamente, a escola tem considerado a língua escrita como objeto exclusivamente escolar, esquecendo

uma verdade elementar: a escrita é importante na escola porque é importante fora da escola e não o contrário. (164)

A partir de uma série de experiências inovadoras na área da alfabetização, que vêm se desenvolvendo em alguns países latino-americanos (165), Ferreiro aponta os objetivos de uma

(162) FERREIRO, Emilia. El proyecto principal de educación y la alfabetización de niños: un análisis cualitativo. Op. cit., p. 3 (Tradução minha).

(163) Idem, ibidem, p. 3 (Tradução minha).

(164) Idem, ibidem, p. 4 (Tradução minha).

(165) Refiro-me às experiências realizadas pelos países que participaram do Encontro latino-americano de alfabetização realizado no México em 1987, já citadas em nota nº 101 deste trabalho, dentre as quais encontra-se a proposta de alfabetização para o sistema de ensino do Estado de São Paulo: o Ciclo Básico.

alfabetização de melhor qualidade que poderá ser desenvolvida em dois anos de escolaridade, sem pretender nesse tempo uma adequação completa aos aspectos ortográficos normativos. São eles:

- . a compreensão do modo de representação da língua que corresponde ao sistema alfabético da escrita, diferenciando-se da representação matemática, que corresponde a um sistema ideográfico;
- . a compreensão das funções sociais da escrita que determinam diferenças na organização da língua escrita e, conseqüentemente, geram diferentes expectativas sobre o que se pode encontrar escrito nos múltiplos objetos sociais que são portadores de escrita (livros, jornais, embalagens de mercadorias, cartas, letreiros etc.);
- . leitura compreensiva de textos que correspondem aos diferentes registros da língua escrita (textos narrativos, informativos, jornais, instruções, cartas, recados, listas etc.), enfatizando mais a leitura silenciosa do que a oralização convencional;
- . produção de textos, respeitando os modos de organização da língua escrita que correspondem aos diferentes registros;
- . atitude de curiosidade e falta de temor frente à língua escrita.

Na introdução de sua última publicação "Los hijos del analfabetismo", obra que relata o "Encontro latino-americano sobre experiências alternativas em alfabetização de crianças"(166),

(166) FERREIRO, Emilia (Coord.). Los hijos del analfabetismo. Propuestas para la alfabetización escolar en América Latina. Siglo XXI Editores. Mexico, 1989. A tradução para o português será editada pela Editora Artes Médicas. Nesse livro são discutidas várias questões sobre o problema da alfabetização de crianças em contextos escolares, particularmente as que se referem à teoria da psicogênese da língua escrita e suas decorrências na prática: o que ocorre quando os resultados da investigação psicológica básica são diretamente instrumentalizados pelos professores para modificar sua prática pedagógica? (Aos níveis de conceptualização das crianças sobre a escrita — pré-silábico, silábico, silábico-alfabético e alfabético — começaram a corresponder didáticas do nível pré-silábico, silábico etc.). Em que medida as distorções são inevitáveis? Qual é a relação entre as exigências da investigação científica e da prática educativa?

Ferreiro discorre sobre as características que contribuíram para sua originalidade. Em primeiro lugar, todas as experiências discutidas no encontro têm um denominador comum: utilizam as descobertas recentes da psicogênese da língua escrita, o que lhes assegura

uma visão diferente do aprendiz: em lugar de considerá-lo ignorante porque ainda não tinha sido ensinado, partia-se da indagação de o que as crianças sabem, em função de seu próprio trabalho cognitivo; em vez de considerar essenciais as destrezas psicomotoras coloca-se em primeiro plano o sujeito cognoscente; em lugar de considerar os progressos na aprendizagem em função do número de palavras que podem ser lidas e reproduzidas, consideram-se os progressos em função dos esquemas conceituais que testemunham uma atividade construtiva e que respondem a uma linha evolutiva de caráter geral. De outro lado, essas mesmas descobertas permitiram ter uma visão diferente do processo de ensino: em lugar de considerar o professor como o único depositário do saber relativo à língua escrita, aceitam-se e solicitam-se as contribuições do grupo de alunos (incluindo as contribuições da comunidade); em vez de seguir uma progressão de exercícios predeterminada por um manual, realizam-se de preferência, atividades onde a língua escrita cumpre algumas de suas funções sociais específicas (escrever para recordar, para conservar, para comunicar-se à distância; ler para informar-se, para obter um resultado em função de uma série de instruções, para descobrir mundos fantásticos etc.); em vez de propor atividades de cópia, propõem-se atividades de construção coletiva de textos, de listas de pa

lavras e outras coisas mais.

Finalmente, esses novos descobrimentos psicológicos lhes permitiram uma nova reflexão sobre o objeto específico da alfabetização: a língua escrita em toda a sua complexidade e riqueza, e com toda a amplitude de seus usos sociais. (167)

A segunda característica que tornou o encontro original foi a convocação de participantes em função dos projetos de alfabetização que participam ou participaram,

assegurando-se ainda que os representantes desempenhassem nos projetos diferentes papéis: professoras acompanhadas de diretoras de escola; professoras universitárias envolvidas em projetos comunitários ou na direção de sistemas públicos de ensino; pessoas responsáveis pela capacitação de professores e outros responsáveis pela condução do projeto em níveis de decisão técnico-política (168),

em uma heterogeneidade expressamente buscada.

A terceira e última característica, garantida pelos critérios previamente estabelecidos para o encontro, refere-se ao seguinte: o material de base se compunha de uma apresentação por escrito, de cada um dos projetos envolvidos, a partir de um esquema previamente distribuído. Todos os participantes do encontro puderam ler todos os projetos com antecedência — 13 projetos, sendo 3 da Argentina, 6 do Brasil, 2 do México e 2

(167) FERREIRO, Emilia (Coord.). Los hijos del analfabetismo. Op. cit., p.11 (Tradução minha).
 (168) Idem, ibidem, p. 11-2 (Tradução minha).

da Venezuela — de forma que não houve necessidade de haver relatos dos projetos durante o encontro, o que permitiu

o uso do tempo disponível para a discussão dos temas comuns a todos os projetos (169), quaisquer que fossem as suas características singulares: a relação do projeto com o contexto sócio-político em que se desenvolve; as relações entre extensão e profundidade; a determinação do tempo destinado aos diferentes participantes (em particular às crianças e professores) para assimilar os novos conhecimentos; a capacitação dos professores; a avaliação dos projetos e seus ganhos; a construção das atividades didáticas desenvolvidas e sua avaliação; o planejamento geral e o planejamento do fazer pedagógico cotidiano. (170)

Embora Ferreiro conclua a sua apresentação afirmando que não era objetivo do encontro chegar a conclusões definitivas ou elaborar recomendações, mas abrir o debate público que deve ser incrementado por todas as pessoas comprometidas com a alfabetização dos setores marginalizados da população, no ensaio apresentado em Havana, em reunião preparatória ao Ano Internacional de Alfabetização (171), afirma que as experiências compartilham os objetivos para a alfabetização (já apontados anteriormente), bem como compartilham de alguns procedimentos fundamentais:

(169) Coordenou as discussões, colaborando no esforço coletivo de objetivar e confrontar as experiências, um grupo de profissionais não envolvidos em algum dos projetos apresentados. Além da coordenação de Emilia Ferreiro, as sessões foram coordenadas por Maria Bernadete Abaurre (Brasil), Myriam Nemirovsky (México), Clotilde Pontecorvo (Itália) e Ana Teberosky (Espanha).

(170) FERREIRO, Emilia. Los hijos del analfabetismo. Op. cit., p. 12-3.

(171) Ver a nota nº 101 deste trabalho, que faz referência ao ensaio.

- . restituir à língua escrita seu caráter de objeto social;
- . desde o início (inclusive em nível pré-escolar) aceitar-se que todos na escola podem produzir e interpretar escritas, cada qual em seu nível;
- . permitir e estimular que as crianças interajam com a língua escrita, nos mais variados contextos;
- . dar acesso, o mais cedo possível, à escrita do próprio nome;
- . não supervalorizar a criança, supondo que de imediato compreenderá a relação entre a escrita e a fala e não subvalorizá-la supondo que nada sabe até que a professora a ensine;
- . não cobrar, de imediato, correção gráfica ou ortográfica.

Esses procedimentos permitirão que a criança encontre na sala de aula o que Ferreiro vem designando de *ambiente alfabetizador*.

CAPÍTULO V

POR UMA POLÍTICA
DE ALFABETIZAÇÃO
INTEGRADA

"O desafio da permanência na escola da maioria da população constitui-se hoje na questão crucial da educação. O enfrentamento deste desafio é que possibilitará que a questão 'quantidade X qualidade' atinja um outro patamar de discussão, realização e eventual superação. Superação esta que gerará novas contradições, mas outras, e não mais esta com a roupagem ultrapassada, historicamente, que hoje veste."

Lisete Regina Gomes Arelaro

O regime político cujas bases de sustentação estejam fortemente implantadas no poder local dificilmente consegue organizar um sistema de ensino capaz de executar suas diretrizes centrais. Neste caso, inexistente uma política educacional definida em termos e estrutura unificadores para toda a nação. Geralmente o reforço do poder local se faz segundo uma política de clientela que mina pela base qualquer tentativa de organização do ensino, segundo normas, regras e princípios nacionais. (172)

No entanto, as condições necessárias ao desenvolvimento de uma política de alfabetização comprometida com os interesses das camadas majoritárias da população, como eixo central de desencadeador da democratização do ensino são inúmeras e difícil

(172) ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da Educação no Brasil - 1930/1973. Editora Vozes Ltda., 1978.

mente serão estabelecidas sem o concurso do poder público em suas diferentes instâncias.

As formas de atuação institucionais do Estado, em que se toda a história brasileira e, principalmente, nas últimas duas décadas que antecederam as eleições estaduais de 1982, foram centralizadoras e autoritárias, sendo que os mecanismos de centralização e burocratização criados fazem-se presentes em todos os níveis da técnico-burocracia do país.

O modelo estatal, forjado ao longo dessas duas décadas, tem como uma das dimensões mais significativas de seu caráter autoritário a organização das relações intergovernamentais, tanto no que se refere à primazia do Executivo sobre os demais Poderes, quanto à submissão imposta pelo Governo central a estados e municípios.

Desde 1983, com a chegada do PMDB ao governo, iniciaram-se no Estado de São Paulo as primeiras experiências de descentralização e participação, visando modernizar as relações intergovernamentais, criando novas formas de relacionamento entre o Estado e as prefeituras, bem como procurando redirecionar a própria relação estado/sociedade. Uma das formas encaminhadas foi a regionalização administrativa.

Em tese, a regionalização consiste em que o Estado, agente da regionalização, crie condições através de escritórios regionais de planejamento, para que as diversas ações governamentais (federais, estaduais, municipais) das diferentes áreas de serviços sociais de uma determinada região administrativa exerçam-se em conjunto, em regime de co-participação, envolvendo as dependências administrativas existentes e a sociedade organizada.

31. REGIONALIZAÇÃO DO ENSINO: UMA INICIATIVA DO ESTADO

Na área da educação, considerando a necessidade de desenvolver ações administrativas educacionais integradas com o município, iniciaram-se desde 1985, na Secretaria de Estado da Educação, alguns estudos sobre regionalização do ensino. A intenção era regionalizar a administração da educação, sem perder de vista a visão de totalidade econômica e cultural do Estado de São Paulo e não apenas dar continuidade à descentralização de serviços de merenda, construções escolares etc, através de convênios Estado/Prefeituras, como vem ocorrendo. Além disso, foi elaborado um projeto de regionalização, bem como desencadearam-se experiências nessa direção, na região de governo de São João da Boa Vista, envolvendo as Delegacias de Ensino de São João da Boa Vista e Casa Branca (173).

Embora essas experiências não tenham ido muito além de estudos e propostas iniciais, o conhecimento produzido no processo de elaboração das propostas e as discussões e debates, em torno do tema, representam importantes contribuições para futuros avanços.

O projeto de regionalização teve como ponto de partida a necessidade de gerir o ensino de forma global, através do regime de parceria entre as diversas dependências administra

(173) A Delegacia de Ensino de São João da Boa Vista jurisdiciona os municípios de Aguai, Águas da Prata, Caconde, Divinolândia, São João da Boa Vista e São Sebastião da Gramma e a Delegacia de Ensino de Casa Branca os municípios de Casa Branca, Itobi, São José do Rio Pardo, Tambau, Itapiratiba, Vargem Grande do Sul e Mococa, além de municípios jurisdicionados a outras delegacias, Espírito Santo do Pinhal e Santo Antonio do Jardim (DE de Moji Mirim) e Santa Cruz das Palmeiras (DE de Pirassununga).

tivas: União, Estado e municípios. (174).

Para a nova organização dos sistemas de ensino, partiram-se das premissas de que os municípios deveriam atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e pré-escolar e de que a administração regional deveria

viabilizar a alocação racional dos diferentes recursos financeiros, de forma que se evite a duplicidade de ações públicas, o desperdício dos recursos, incentivando a execução de um planejamento integral do ensino, propiciando melhor desempenho na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Estabelecer esta parceria, articulando as ações do poder público em seus diferentes níveis, exige uma forma mais moderna de gerenciamento, que procura adequar a autonomia das diversas instâncias de poder público à nova realidade e às necessidades da sociedade, diminuindo assim a inadequação entre as unidades reais de gestão educacional (região) e as regiões de gestão jurídico-administrativas (DREs), hoje em vigor. (175)

Isso significa:

Criar novas formas de gerenciamento e de planejamento regional para responder aos problemas de controle do processo educacional, sem redefinir o aparelho político local (municípios) em

(174) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação/Gabinete do Secretário. Regionalização do ensino. Estudos Preliminares. São Paulo, 1988 (Mimeo).

(175) Idem, ibidem, p. 3-4.

suas dimensões, como instrumento necessário para atingir as metas de escolarização da população tão desejadas. (176)

Por outro lado, o projeto de regionalização pautou-se nas modificações previstas para a reforma tributária, hoje incorporadas nas constituições Federal e Estadual, que

requerem uma organização de esforços num espaço territorial maior, sempre resguardada a autonomia dos municípios, para evitar a pulverização dos recursos financeiros.

A soma das várias ações municipais, integradas e articuladas na região, permitirá o fortalecimento dos próprios municípios, assim como o melhor atendimento às necessidades da população. (177)

O projeto não visava que o Estado, através do mecanismo de regionalização, gerenciasse as atuais redes de ensino de forma isolada e impermeável, mas

muito pelo contrário a idéia é de interação permanente entre as redes, compreendendo uma articulação interna (horizontal) — relação de complementaridade — e externa (vertical) — relação hierárquica. (178)

(176) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação/Gabinete do Secretário. Regionalização do ensino. Op. cit., p. 4.

(177) Idem, ibidem, p. 5.

(178) Idem, ibidem, p. 5-6.

Tendo como objetivo primordial garantir em co-gestão o atendimento das prioridades educacionais da região (179), integrando os diversos níveis de planejamento; compatibilizando os investimentos locais e regionais com as necessidades diagnósticas; racionalizando as aplicações de recursos do setor de Educação destinados à Região de Planejamento; agilizando as decisões; estimulando a criação de Secretarias ou Departamentos Municipais de Ensino nas prefeituras que não os possuam, o projeto partiu de alguns pressupostos que visavam: a adequação geográfica das Delegacias de Ensino às Regiões de Governo do Estado de São Paulo, dentre eles a extinção das Divisões Regionais de Ensino; a transformação das Delegacias de Ensino, futuros distritos, em unidades de despesas e adequação das mesmas às Regiões de Governo; a junção da Coordenadoria do Interior - CEI e da Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo - COGSP em 5 gerências (unidades orçamentárias): 2 na Grande São Paulo, 2 no Interior e 1 do Ensino Técnico; a garantia de representação da Secretaria da Educação nas Regiões de Governo, através do Delegado do Município - Sede, que coordenaria os demais delegados da região e ainda a não criação de estrutura administrativa adicional, em decorrência da existência de Regiões de Governo.

As novas responsabilidades municipais para com o ensino seriam articuladas em um planejamento regional considerado como um método de governo, um instrumento para a racionalização de

(179) Entende-se por prioridades educacionais atender à demanda escolar, garantindo o acesso e a permanência da população à escola pública de boa qualidade, que articule um ensino unitário de caráter nacional com as especificidades e riquezas regionais. Esse atendimento deve dar-se, prioritariamente, no ensino fundamental e pré-escolar, integrando-se as ações do poder público, de modo a conduzir à erradicação do analfabetismo.

ações educacionais e coordenação de todos os órgãos de administrações públicas (federais, estaduais e municipais) sendo ao mesmo tempo um instrumento de administração dos órgãos públicos e de negociação das instâncias públicas com a sociedade, através de seus representantes (instituições e empresas).

A concretização desses pressupostos em ações garantida

- a) a participação de diferentes órgãos públicos, das entidades e dos representantes da sociedade civil no processo de tomada de decisões, principalmente relativas ao planejamento educacional e à implantação de uma política de educação;
- b) a regionalização das funções pedagógicas tanto no que diz respeito às orientações, acompanhamento, controle e avaliação do processo, quanto na capacitação e atualização de pessoal;
- c) a administração do sistema educacional de forma eficiente e democrática, assumindo que é verdadeiramente impossível do ponto de vista político, gerenciar de forma centralizada uma máquina tão grande e complexa como é a Secretaria da Educação. (180)

32. PROJETO INTERMUNICIPAL DE CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS: UMA INICIATIVA DE MUNICÍPIOS

Na esteira da regionalização/municipalização, o "Projeto Intermunicipal de Capacitação de Recursos Humanos para a

(180) SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação/Gabinete do Secretário. Regionalização do ensino. Op. cit., p. 11-2.

Melhoria do Ensino de 1º grau na Região Oeste da Grande São Paulo" (ver nota nº 27), embora não apresente as características globais dessa proposta de regionalização, que na verdade representa uma tentativa de intervenção articulada pelo Estado, de certa forma, vai na mesma direção: viabilizar a ação cooperativa do município ou de um conjunto de municípios da mesma região, em setores essenciais como é o caso da Educação, de forma a se conseguir "chegar" onde a Secretaria da Educação "não chega", procurando superar os graves problemas constatados.

Os pressupostos teóricos de ambas as propostas levam em conta os limites e possibilidades do poder local, contrapondo-se, pelas características que apresentam, tanto à visão equivocada de repassar aos municípios a responsabilidade integral do ensino fundamental, como à outra visão, também equivocada, de que os municípios têm competência apenas para prestar serviços de base e não para gerenciar os serviços educacionais.

Barretto discute essa questão em estudo recente:

Nos casos em que os municípios atuam em parcerias com as redes estaduais, as conhecidas formas de colaboração têm ficado muito ao sabor das determinações do estado, sendo que as administrações locais frequentemente devem submeter-se a adequações sem participarem da formulação mais ampla da política de atendimento. E o envolvimento dos municípios nessas circunstâncias tem variado muito, tanto em função dos próprios recursos de que eles dispõem, quanto da avaliação dos dividendos políticos que essas tarefas podem trazer como retorno.

Uma redefinição das relações entre estados e municípios ensejan

do que estes últimos assumam um papel mais ativo e tenham uma participação mais igualitária na busca de melhor provimento aos serviços educacionais, certamente deverá redundar em ganho para os sistemas públicos.

Entretanto, a via de dupla mão quanto ao apoio à infra-estrutura das redes municipais é também indispensável. Nesses casos, a transferência de recursos dos estados e União para as redes locais precisa começar a ocorrer de forma mais automática e vinculada às necessidades expressas e carências educacionais manifestas e menos por intermédio de convênios que têm se caracterizado pela precariedade de funcionamento, além de darem margem à instrumentação política que pouco tem a ver com os interesses do ensino propriamente dito.

Não obstante, se a melhoria geral das condições de funcionamento das redes públicas de ensino é condição necessária, não é ela suficiente para a alteração profunda do atendimento escolar que se almeja.

A história recente das redes municipais mais bem servidas quanto à infra-estrutura e quadros técnicos que as estaduais, mostra repetidas vezes que nem por isso o desempenho do aluno que as frequenta tem sofrido melhora significativa, prevalecendo, ao observar-se o movimento das matrículas, os mesmos e graves estrangulamentos encontrados nas demais redes de ensino.

Nem tampouco o incentivo aos serviços assistenciais ao educando usualmente prestados pelas prefeituras municipais, grandemente valorizados pela população, e que chegam a constituir relevante contribuição do poder público à redistribuição de benefícios sociais, pode, por sua vez, ser confundido e substituir mudanças ne

cessárias visando à democratização do ensino, entendida essa como a real democratização do saber.

Por isso, é imprescindível que a política de educação, em todos os níveis em que for formulada, venha a explicitar claras formas de intervenção nos aspectos educacionais propriamente ditos, com a intenção deliberada de superar os obstáculos à permanência bem sucedida da criança na escola, ao longo dos 8 anos do ensino fundamental. (181)

Em proposta para o programa de municipalização dos serviços educacionais realizada na Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, analisa-se a necessidade de planejamento regional por parte das prefeituras, em decorrência do processo de urbanização paulista:

O Estado de São Paulo apresenta regiões diferenciadas do ponto de vista da atividade econômica e dos recursos naturais, delineando um vigoroso processo de urbanização que, indistintamente, atingiu, a partir de década de 70, todo o território paulista. O intenso processo de concentração populacional na área urbana trouxe consequências sociais e econômicas graves para o Estado: a expulsão da mão-de-obra do centro da cidade para a periferia, não se constitui mais em privilégio da capital.

A mobilidade populacional atingiu áreas no interior com grande potencial econômico, causando o mesmo fenômeno de concentração da população de baixa renda nos arredores das cidades médias.

(181) BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. A universalização do ensino fundamental e o papel dos municípios - Contribuição à sua redefinição. São Paulo, 1989 (Mimeo).

As conseqüências têm se refletido, de um lado, na ausência de saneamento e serviços sociais de um modo geral, como transporte, moradia e educação, e de outro, no recrudescimento das reivindicações por esses bens de consumo urbanos por parte da população organizada.

Essa mobilidade intra-estadual da população, que acompanha a tendência da interiorização da indústria, passa a exigir esforços na direção do planejamento regional por parte das prefeituras, por se constituírem em executoras diretas de programas na área social e interlocutoras mais próximas da população. (182)

Diante dessa realidade, a Secretaria da Educação do Estado reconhece a inadequação da sua estrutura administrativa para garantir um ensino de qualidade a todos, a partir dos novos parâmetros propostos pela Constituição Federal, que

encaminha novas formas de relacionamento entre Estado e os municípios, visando reverter o quadro de ineficiência apresentado pela escola pública. Perseguindo o objetivo de descentralizar a administração, racionalizando-a e modernizando-a, faz-se necessário incluir as instâncias locais no processo de gerenciamento do sistema de ensino. (183)

A atuação prevista no Projeto Intermunicipal de Municípios da Região Oeste da Grande São Paulo envolveu os municí

(182) ALVES, Maria Leila e outros. In: Proposta para o programa de municipalização dos serviços educacionais. Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP. São Paulo, 1989 (Mimeo).

(183) Idem, *ibidem*, p. 6.

prios de Osasco, Itapevi, Itapeçerica da Serra, Embú, Carapicuíba e Santana do Parnaíba.

Os municípios que subscrevem o projeto, pretendem com as ações propostas, reduzir os índices de evasão e repetência nas séries iniciais do 1º grau, através da ação conjunta Governo Federal/ Estadual/Municipais. (184)

Os recursos solicitados pelo projeto, ao Ministério de Educação, seriam utilizados em orientação, acompanhamento e controle das classes de alfabetização da rede pública estadual dos municípios envolvidos, através de uma equipe multidisciplinar composta por 11 especialistas, a saber: Pedagogo, Alfabetizador, Professor de Educação Física, Psicólogo Escolar, Terapeuta Ocupacional, Fonoaudiólogo, Professor de Matemática, Professor de História, Professor de Geografia, Professor de Ciências, Professor de Educação Artística (Música e Artes Plásticas).

Essa equipe deverá desempenhar uma função multidisciplinar e não de especialistas justapostos. Dessa forma, cada elemento da equipe tornar-se-á, num curto prazo de tempo, um profissional polivalente na área de alfabetização, o que significa ter uma visão global e totalizante da criança e do seu processo de desenvolvimento integral: social, cultural, intelectual, afetivo, psico-motor etc ...

(184) SÃO PAULO (Estado) Divisão Regional de Ensino - 7 - Oeste/Secretaria da Educação. Projeto Intermunicipal de Capacitação de Recursos Humanos para a melhoria do Ensino de 1º grau da Região Oeste da Grande São Paulo. Osasco, 1983 (Mimeo). Projeto elaborado com a participação da autora.

Essa equipe, que será única para os seis municípios, terá uma função multiplicadora da proposta de alfabetização elaborada.

A multiplicação se dará através de coordenadores de alfabetização, selecionados e capacitados pela equipe de especialistas que deverão responder pelo processo de alfabetização das escolas, sendo que para 03 (três) escolas do município haverá um coordenador, responsável pela orientação e acompanhamento de todos os professores das três séries dessas escolas. (185)

O projeto previa, ainda:

orientações "in loco" e em reuniões fora de horário do trabalho do professor, que receberá essas horas por serviços extraordinários.

Durante o desencadeamento das ações acima descritas serão realizadas sessões de estudo com o objetivo de sensibilizar os diretores de todas as escolas envolvidas no projeto, que deverão funcionar como facilitadores da ação, sem no entanto, aumentar a sobrecarga de trabalho que o diretor da escola já tem. (186)

Nas considerações finais pode-se ler:

(185) SÃO PAULO (Estado) Divisão Regional de Ensino - 7 - Oeste/Secretaria da Educação. Projeto Intermunicipal de Capacitação ... Op. cit., p. 2. Na ocasião não estavam divulgados no país os resultados das pesquisas de Ferreiro e Teberosky sobre a psicogênese da língua escrita, bem como não estavam, suficientemente, socializados os estudos da lingüística e da sociolingüística. O projeto previa que as ações de todos os profissionais envolvidos, estariam centradas no aluno procurando responder às questões: Quem é o aluno? Quem é o professor que vai trabalhar com esse aluno? Em que meio cultural estão inseridos? Qual é a atuação da comunidade escolar? Com os conhecimentos que se pode contar hoje, as questões postas pelo projeto constituem-se em questões importantes sem dúvida, mas periféricas à problemática envolvida. Da mesma forma que a proposta do Ciclo Básico ficaria esvaziada se não levasse em conta os conhecimentos sobre como a criança constroi o seu conhecimento sobre a escrita.

(186) Idem, ibidem, p. 3.

Sempre que um grupo de educadores faz um projeto para a melhoria da educação em nosso país, por estar acostumado a poucas verbas e a grandes limites e dificuldades, faz projetos tímidos e despretenciosos.

Felizmente o Ministério de Educação e Cultura, está dando a oportunidade de, pela primeira vez, os municípios elaborarem um projeto ousado e pretencioso, que ultrapasse esses limites enfrentando as dificuldades. Alterar uma tendência da educação brasileira, onde há mais de 30 anos a evasão e repetência incidem em torno de 50% na passagem da 1ª para a 2ª série, é um desafio que os municípios querem enfrentar.

Apesar do alto custo aparente, atingir uma meta de reduzir em até 30% os índices de evasão e repetência — que não tem como única causa as deficiências escolares —, produz um alto custo-benefício. (187)

A conclusão apresentada pelo projeto, que não foi aprovado pelo MEC, é a seguinte:

... é importante ressaltar que investir na formação de professores, capacitando-os para o desempenho competente de sua função é uma conquista irreversível que frutificará em seu trabalho com o aluno, no seu trabalho na escola, na troca de experiências com os colegas das outras séries e no seu crescimento pessoal. Esta irreversibilidade portanto se dá a nível individual e coletivo.

(187) SÃO PAULO (Estado) Divisão Regional de Ensino - 7 - Oeste/Secretaria da Educação. Projeto Intermunicipal de Capacitação ... Op. cit., p. 4.

A capacitação que o projeto encaminha implica em um compromisso com a educação brasileira. (188)

33. CAPACITAÇÃO DOS PROFESSORES: CONDIÇÃO INDISPENSÁVEL A UMA ALFABETIZAÇÃO DE MELHOR QUALIDADE

Sem alguma sombra de dúvida, a capacitação dos profissionais de ensino constitui-se em um dos mais relevantes pré-requisitos para a concretização de uma alfabetização de melhor qualidade.

É verdade, também, que o desenvolvimento dessas ações e ainda de outras como a orientação, o acompanhamento e o controle do processo de alfabetização seriam facilitados, em muito, se realizados a nível de município ou região, favorecida pelo que Arelaro denomina de "concretude dos espaços de participação" (189).

A proposta político-pedagógica, que vem sendo construída no Estado de São Paulo, em outros estados brasileiro e em alguns países da América Latina, através de intercâmbio entre investigadores e docentes, a partir do referencial teórico do construtivismo/interacionismo, exige que o professor se desprenda dos velhos receituários e de métodos milagrosos e tenha uma formação consistente, conhecendo com relativa profundidade

(188) SÃO PAULO (Estado) Divisão Regional de Ensino - 7 - Oeste/Secretaria da Educação. Projeto Intermunicipal de Capacitação ... Op. cit., p. 5.

(189) Consultar: ARELARO, Lisete Regina Gomes. A Municipalização do Ensino: uma avaliação inicial de sua implantação em São Paulo. Op. cit., p. 6.

teorias que iluminem a sua prática.

Weisz explicita que nenhum construtivista

poderia propor ou aceitar que seu trabalho possa ser transformado em um conjunto ordenado de atividades e exercícios como instrumento para garantir aprendizagem. Se a gente tivesse que dar um nome a este tipo de prática seria criação pedagógica, porque é disso de que se trata, de criação, de produção, de pedagogia. Da construção de estratégias de mediação entre a criança e a escrita. (190)

Não é necessário chegar-se ao exagero de querer transformar o alfabetizador em pesquisador ou lingüista, como tem sido erroneamente interpretado por alguns. Entretanto, é preciso que ele seja um estudioso e que oriente seus procedimentos por uma "boa teoria" (191), como, também, deve imprimir uma mudança radical na postura formal comumente adotada frente às crianças em sua relação com a escrita, frente à própria escrita e, ainda, no que se refere aos procedimentos para introduzir a criança no mundo da escrita.

(190) WEISZ, Telma. E na prática a teoria é outra? In: Isto se aprende com o Ciclo Básico. Op. cit., p. 42.

(191) Em uma das conferências que Emilia Ferreiro realizou em São Paulo, para os professores alfabetizadores, quando inquerida sobre o que fazer para alfabetizar a partir das constatações de sua pesquisa sobre as crianças e seu processo de construção da escrita, respondeu: "nada como uma boa teoria para garantir uma boa prática".

34. A DIMENSÃO GLOBAL DA AVALIAÇÃO

No processo de implantação do Ciclo Básico ficou bastante transparente que as mais fortes resistências articuladas contra a proposta deram-se, principalmente, em torno da questão da avaliação do desempenho do aluno, quer em relação ao contínuum estabelecido nas duas séries iniciais, quer porque se colocou em discussão o critério, fortemente arraigado entre os educadores em geral, de que a qualidade do ensino deve ser assegurada, reprovando-se os alunos que não dominam o programa (192).

Na verdade a qualidade do ensino não se assegura através de uma guerra onde, logo no início da escolarização, metade da população escolar deve ser computada entre mortos e feridos pela evasão e retenção. Se a reprovação fosse garantia de boa qualidade, nosso sistema escolar estaria entre os melhores do mundo,

(192) "Sempre que se procura interferir na organização da escola através de medidas que garantam aos alunos oportunidades de se recuperarem e serem promovidos, organizam-se em alguns setores sociais fortes reações às intervenções propostas, sob a alegação de que estas resultariam no rebaixamento da qualidade do ensino. Curiosamente, essas reações não acontecem contra iniciativas equivalentes de renomadas escolas particulares, que sabia e frequentemente oferecem novas oportunidades de aprendizagem e promoção aos alunos. Nesses casos não ocorre a alguém lançar mão do argumento de rebaixamento do nível de ensino.

O entendimento bastante frequente de que só é possível ter um ensino de boa qualidade às custas de reprovação dos alunos considerados defasados, sem levar em conta que essas reprovações se dão, na maioria das vezes, através de avaliações que utilizam critérios pouco objetivos, é um entendimento bastante equivocado, que acoberta a defesa de um sistema de ensino elitista e excludente, que tem marginalizado historicamente, não só em nosso país como em outros países da América Latina, a maioria da clientela oriunda das camadas mais pobres da população.

Os privilégios das classes sociais que têm maior poder aquisitivo, em usufruir do ensino e de outros bens culturais, têm se mantido, praticamente, inalterados no Brasil, apesar das mudanças políticas e sociais pelas quais passou o país, em grande parte graças à vigília constante do pensamento conservador que cria, difunde e alimenta uma série de mitos e crenças sobre o rebaixamento da qualidade do ensino, fazendo a opinião pública e impedindo que ocorram mudanças substantivas na organização do ensino e na atuação da escola.

Para que a população tenha oportunidades educacionais efetivas é indispensável que a política educacional enfrente e supere os principais estrangulamentos do sistema de ensino."

ALVES, Maria Leila. In: Ensino Noturno: um compromisso do Estado e da Sociedade com o aluno trabalhador. São Paulo, 1989 (Mimeo).

tão elevados são os índices de retenção e evasão ao longo do ensino fundamental. (193)

Em certas delegacias de ensino, os professores inconformados com o fato de que se lhes tirou aquilo que consideram sua principal arma na luta pela qualidade do ensino — a aprovação ou reprovação do estudante — continuaram utilizando-a em prejuízo do aluno no momento em que, camufladamente, forçaram a sua reprovação após o 1º ano de ciclo básico, matriculando-o em 1985 como se ele estivesse no início da escolarização!

Acreditamos nós que uma vontade de reprovar, assim tão incontida, passa menos pelo zelo com a qualidade do ensino do que pela ideia arraigada de que a reprovação pode ser benéfica ao aluno. Pode passar ainda por uma intuição inconfessável que alguns pensadores da educação há muitos séculos atrás já tinham bem identificado como ameaça. Comenius, ao final do século XVII, costumava referir-se à educação de classe oferecida pelas elites mostrando que elas não queriam democratizá-la por questão de sobrevivência própria. Era por isso que diziam: "Ai de nós se os artesãos, os camponeses e as mulheres começarem a aprender o que nós sabemos!" (194)

Um dos motivos essenciais da organização do ensino fundamental em ciclos é o fato dessa organização constituir-se em uma interessante estratégia para se repensar a avaliação do aluno:

(193) BARRETTO, Elba Siqueira de Sá & ALVES, Maria Leila. Buscando a superação do fracasso escolar na rede estadual paulista. Op. cit., p. 13.

(194) Idem, ibidem, p. 15.

... é a tentativa de superar o corte arbitrário que a seriação produz no processo escolar quando supõe a coincidência entre o conteúdo estabelecido e o final de cada série. Um espaço maior de tempo para a distribuição dos conteúdos pressupõe uma contnuidade maior a ser garantida nos programas.

A excessiva fragmentação dos conteúdos nas séries, as inúmeras repetições de conteúdos nas diferentes séries, a falta de contnuidade nas programações poderão ser sanadas, uma vez que a divisão dos conteúdos em ciclos exige um planejamento conjunto dos professores, o que por sua vez significa rever a organização do trabalho da escola.

Porém, mais importante que tudo isso é que a organização em ciclos deve nos levar obrigatoriamente a questionar os conceitos que temos sobre avaliação do aluno. O espaço maior de tempo, representado pelos e cada um dos ciclos, nos obriga a procurar novos caminhos que levem a avaliar o processo de ensino de forma mais abrangente e principalmente a desvincular a avaliação do trabalho do aluno das medidas anuais de aprovação/reprovação. (195)

Garcia, em um estudo realizado em 1984, discute o curriculo em seu sentido mais abrangente, como tudo o que acontece na escola e que afeta, direta ou indiretamente, o processo de transmissão, apropriação e ampliação do saber acumulado, função que define a escola.

(195) ALVES, Maria Leila. As propostas curriculares da SE: princípios norteadores. Texto elaborado para o Congresso da Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - APEOESP, "Educação e Constituinte", realizado em 23, 24 e 25 de abril de 1987 (Documento de estudo).

Nesse sentido ressalta a importância do encaminhamento correto do ato da matrícula; do primeiro dia de aula; da escolha dos professores para as diferentes turmas. Discute o conceito de normalidade/anormalidade e suas implicações no desenvolvimento do processo de ensino; analisa o planejamento como um ato político; coloca a avaliação na sua dimensão global. Enfim, define um currículo comprometido com as camadas populares e as condições fundamentais desse comprometimento.

A avaliação do aluno, no contexto encaminhado pela autora, ganha outra dimensão. Sobre esse assunto tece considerações relevantes:

O máximo que em geral se discute é avaliação por nota ou por conceito, como se houvesse alguma diferença fundamental entre os dois modos de avaliar. Baseados no mesmo paradigma epistemológico, muda-se a roupagem, mantendo-se a mesma premissa positivista, que se fundamenta numa concepção de aprendizagem, de homem e da sociedade. Os pressupostos são semelhantes e as consequências igualmente desastrosas. O aluno que recebe 4 e não 0, C e não A, Regular e não Muito Bom, e que é responsabilizado por esta nota ou conceito, vai internalizando a culpa pelo fracasso institucional. Vai aprendendo a aceitar também como responsabilidade individual sua, vir a ser lixeiro e não doutor, pobre e não rico, além de não ser capaz de votar etc. etc. Este o resultado do currículo oculto, que, exatamente por não ser explicitado, já que não é consciente, perpassa todo o currículo, constituindo-se em aprendizagens latentes, decisivas não só para a aprendizagem escolar do aluno, como para a aceitação da sociedade de tal como ela se apresenta e representa.

Algumas escolas, pretendendo-se "modernas", envolvem o aluno em sua auto-avaliação, que, porque condicionada pelos mesmos pressupostos, só acentua a responsabilidade do aluno, tornando-o co-responsável pela sua própria discriminação.

Mexer com a questão da avaliação exige a construção de outro referencial teórico-epistemológico, que rompa com o paradigma que limita ao método experimental a possibilidade de conhecimento do objeto, e que produziu historicamente consequências desfavoráveis às classes subalternas.

O processo educativo é resultado de um conjunto de relações sociais e relações com o conhecimento. É um fenômeno conformado historicamente e socialmente, logo só pode ser compreendido no contexto social particular em que acontece.

Neste processo, estão em jogo aquele que ensina, aquele que aprende e o contexto no qual o ensino se dá. Aquele que ensina traz consigo a sua história de vida, que é parte da história de seu grupo sócio-econômico-cultural, além das teorias que fundamentam o seu trabalho e que influem em sua forma de pensar e de ensinar. Aquele que aprende também traz a sua história de vida e de grupo e que influem em sua forma de pensar e de aprender.

Do contexto fazem parte a relação entre a escola e o sistema oficial de ensino, a relação entre a escola e as famílias, a relação entre a escola e a comunidade, a relação direção/especialistas/professores/pessoal subalterno, as formas de organização física e administrativa da escola, o planejamento, os conteúdos, as metodologias, os livros-texto, as formas de avaliar.

Avaliar, portanto, um processo que depende dessa teia de relações, somente através de instrumentos que medem a quantidade de

informações que o aluno incorporou, ou acrescentando dados que representam mais valores de classe do que fatores que interferem na aprendizagem, é hipersimplificar, cumprindo apenas uma função de controle. A avaliação só tem sentido se tiver como ponto de partida e ponto de chegada o processo pedagógico para que, identificadas as causas do sucesso ou fracasso, sejam estabelecidas estratégias de enfrentamento da situação; não deve servir, como em geral se faz, para penalizar a vítima. Deve ser um processo permanente que, à luz de uma teoria do conhecimento, possibilite acompanhar e interferir no processo, à medida que penetre em sua complexidade. Avaliação que, por se colocar a favor da aprendizagem do aluno, adeque o currículo a cada momento da aprendizagem do aluno, tornando-se um processo de investigação, de pesquisa, que vise a transformações, perdendo a conotação de mensuração, de julgamento, que leva às classificações.

O foco de avaliação, descentrado nos resultados observáveis no aluno a partir da ótica de quem ensina, abre-se então, na tentativa de captar a totalidade do processo, em função do sujeito em processo de conhecimento. (196)

35. O DIRECIONAMENTO DA PRÁTICA PEDAGÓGICA: OPÇÃO AUTORITÁRIA?

Outro tipo de resistência oferecido com bastante frequência e relativa intensidade, quando da implantação do Ciclo

(196) GARCIA, Regina Leite. Um currículo a favor das classes populares. In: Centro de Educação e Sociedade. Concepções e experiências de educação popular. São Paulo. Cortez/CEDES, 1984 (Cadernos CEDES, 13).

Básico, diz respeito à discordância pela opção a um único referencial teórico, direcionando a prática pedagógica.

Esse tipo de resistência (197) partiu, quase sempre, da Universidade e não apenas no Estado de São Paulo, mas em outros Estados que decidiram organizar o Ciclo Básico de Alfabetização e utilizaram as descobertas da psicogênese da língua escrita como farol para a construção da proposta pedagógica.

Nos diversos debates, com a participação de professores do ensino superior, a preocupação com a diretividade, invariavelmente, vinha à tona.

No Estado do Paraná o processo de implantação do Ciclo Básico, ao contrário de São Paulo, que o desencadeou com um decreto, organizou-se a partir de um "Encontro com as Instituições de Ensino Superior", que objetivava debater o tema, envolvendo todas as Universidades oficiais do Estado no processo.

Fazem parte dos relatórios oficiais do Encontro, publicados pela Secretaria da Educação do Paraná, as reflexões que se seguem:

Algumas colocações dos participantes revelam preocupação em comprometer o trabalho docente na Universidade ou mesmo o trabalho de pesquisa, frente à decisão da Secretaria de Educação do Paraná de, além de fixar as diretrizes políticas e definir as prioridades educacionais, iniciar um processo de reorganização do

(197) Havia outros tipos de resistências mais sutis como por exemplo em algumas Divisões Regionais de Ensino ou Delegacias de Ensino não divulgar o material impresso para as escolas da região, quando, em contrapartida, ao verificar a alta qualidade, a atualidade e a pertinência da orientação pedagógica oferecida pela CENP, as escolas privadas procuravam incessantemente esse material.

primeiro grau, a partir da implantação do Ciclo Básico, que alarga o tempo de alfabetização para dois anos, propõe ainda uma sistemática de avaliação e dá um novo direcionamento à prática pedagógica.

Essa decisão parece a alguns, segundo pude perceber em suas falas, uma medida autoritária e centralizadora que fere a autonomia pedagógico-administrativa da escola. No entanto, uma Secretaria de Educação responsável pela formulação e execução de uma política educacional a nível de todo um sistema de ensino, precisa ter um programa claro e transparente de aplicação do dinheiro público, de forma a socializá-lo em benefícios educacionais, que respondam às expectativas e necessidades da população.

Ao colocar ênfase na alfabetização, propondo medidas concretas para direcioná-la, a Secretaria de Educação do Paraná está, a partir de um diagnóstico da realidade educacional do Estado, tomando decisões políticas que se traduzem em medidas para a superação do principal problema do ensino de 1º grau: a alfabetização. Estabelecer diretrizes gerais para assegurar a unidade do processo pedagógico, em relação aos objetivos propostos é a primeira obrigação de uma Secretaria de Educação que tenha seriedade. Não pode ser considerado autoritário um programa cujo direcionamento visa a garantir direitos fundamentais de camadas majoritárias da população. A questão da autonomia da escola tem tido muitos defensores e gerado uma série de equívocos. Será que devo defender a autonomia de uma escola que decide não funcionar no horário noturno alegando não contar com funcionários suficientes, estar sujeita a assaltos etc., se essa decisão anula uma conquista histórica do aluno trabalhador de poder estudar à noite?

te? Quais são os limites da autonomia da escola?

Uma Secretaria de Educação, em seu programa de administração, deve colocar muito claramente esses limites, o que na verdade nada mais é que explicitar publicamente seus compromissos com a população, de aplicar criteriosamente os recursos disponíveis.

Portanto, não deve sobrar lugar para espantos quando a Secretaria de Educação do Paraná — na difícil tarefa de transformar o seu discurso em prática, querendo contar com a colaboração e o apoio das Universidades, investindo em cursos de formação e atualização de seus quadros, execução de projetos de pesquisas, assessorias — anuncie sua política educacional, procurando garantir que ela seja objetivada.

E isso significa, principalmente, no que se refere à alfabetização, oferecer neste momento, um direcionamento mais comprometido da prática pedagógica, com a efetiva aprendizagem das camadas pobres da população.

Se à Universidade a escolha de uma direção pode contrariar um dos principais objetivos para o avanço das ciências que é a diversidade de abordagens, em pesquisas e experimentações que permitem comparar os resultados obtidos, ao Sistema de Ensino essa diversidade de experiências significa, muitas vezes, pulverizar seus recursos financeiros em projetos e experiências descontinuas, algumas das quais contrariam as diretrizes propostas pela Secretaria, não incorporam os avanços científicos e muitas vezes deixam de refletir o momento histórico brasileiro. Propostas completamente opostas, que vão desde um não diretivismo até a modelos tecnicistas sofisticados, não podem ser custeadas com os recursos do sistema de ensino. Essas experiências, se considera

das importantes, podem ser realizadas com os recursos de pesquisa do 3º grau.

Como se organiza uma proposta pedagógica de alfabetização para um sistema de ensino? Uma proposta pedagógica envolve medidas políticas e administrativas de organização da escola e do sistema de ensino que visam a oferecer as condições objetivas para a condução do processo ensino-aprendizagem.

O Ciclo Básico é uma proposta política que envolve medidas organizativas. Alargar para dois anos o tempo para a alfabetização é uma decisão que tem justificativas históricas, culturais, sociais e pedagógicas. Ouvimos aqui, nos diferentes relatos, a importância que deve ser dada ao tempo nesse processo. O papel dos professores é optar por propostas de ensino, a partir de sólidos argumentos, que dêem validade aos caminhos escolhidos. E as razões desses argumentos só podem ser razões científicas, históricas e culturais.

Dessa forma, precisamos, através de bibliografias, palestras, debates, discursos, textos, discussões, procurar convencer os professores alfabetizadores, da importância de redirecionar a prática de alfabetização em todas as nossas escolas, e colocá-la como eixo fundamental da reorganização do ensino de 1º grau, construindo, em conjunto com a rede, o novo ideário da escola democrática para substituir o ideário da escola elitista, tão presente entre nós. Levando em conta os determinantes histórico-sociais de vida dos alunos que frequentam a escola pública e libertando-se dos preconceitos e estereótipos sobre as crianças das camadas populares, que freqüentemente têm prejudicado a relação didática professor-aluno, faz-se urgente pôr em prática uma pro

posta de alfabetização que leva em conta as descobertas da lin
güística, da psicologia, da psicolingüística e da sociolingüística
ca que, a partir dos anos 70, vêm desvendando a natureza e a es
pecificidade do processo de alfabetização.

Nesse sentido são bibliografias fundamentais as contribuições
da psicogenética que podem conduzir os professores a um novo di
recionamento da prática de alfabetização.

Isso não significa adotar ou impor, como se ouve dizer, o método
Emília Ferreiro. Não existe um novo método e nem uma nova cartili
lha sendo recomendada. O conhecimento dos seus estudos nos leva,
repetido, a um outro posicionamento frente à alfabetização. Com a
descoberta de como a criança aprende a ler e a escrever é possível
vel reorientar a nossa prática de forma que, sem negar as experiên
ências anteriores, se faça um uso inteligente e produtivo de muito
tos dos procedimentos já utilizados.

Porém, nem todos os procedimentos anteriores podem ser mantidos.
Se o abandono do uso de cartilhas, por exemplo, é uma questão a
ser analisada e decidida pelo professor, na medida que se sinta
seguro em adotar outras formas e recursos para o trabalho — que
necessariamente devem começar a ser introduzidos a partir de ago
ra, como por exemplo, colocar a criança que chega à escola em
contato imediato e intenso com material de leitura e escrita —,
o mesmo não pode acontecer com a questão da avaliação do aluno.
O nível de exigência dos professores das séries iniciais em relação
ção à escrita da criança que está começando a sua aprendizagem
é muito alto, e sua atitude em relação aos erros tem sido muito
negativa. É urgente rever as formas de correção utilizadas e
adotar práticas que levem as crianças a escrever cada vez me

lhor e a não ter medo de escrever para não errar. Os professores têm gasto um tempo precioso de seu trabalho em correções solitárias de folhas e folhas, cadernos e cadernos, sem ter algum retorno desse trabalho. Os alunos continuam a cometer os mesmos erros. A cópia e o ditado revelam-se insuficientes auxiliares para que a criança chegue à produção de textos fluentes, escritos corretamente. Temos tido contato com estudos do professor Cagliari, da UNICAMP, e da professora Terezinha Carraher, da UFPE, sobre os erros mais encontrados nos escritos infantis, as dificuldades e as incongruências da escrita ortográfica, as categorias desses erros e as justificativas de sua ocorrência. O conhecimento desses estudos pode levar o professor a um melhor entendimento das causas dos erros dos alunos, ao planejamento de formas menos agressivas e mais produtivas de corrigi-los e, também, principalmente a construir uma avaliação que leve em conta os acertos dos alunos, estimulando-os a continuar a escrever, o que será para eles fonte de motivação, uma vez que na forma atual de avaliar, assim como o aluno, vê frustrados quase todos os seus esforços de ensinar.

Como diz o professor Cagliari, aprende-se a escrever corretamente a palavra perguntando como se escreve, procurando no dicionário, lendo essa palavra, coisas que são quase proibidas na escola. O ditado é um jogo da escola, que não leva em conta esses fatos. Escolher as "dificuldades" para ditar, sem que a criança possa perguntar ou fazer outro tipo de consulta, tem outros objetivos, que com certeza não são o de ensinar a criança a escrever corretamente.

A valorização excessiva do uso da língua culta na escrita — usa

mos a língua muito mais livremente na fala — tem feito com que o "dialeto" do aluno se anule frente ao modelo apresentado pela escola. Não estamos defendendo que não se corrijam os erros das crianças, mas entender que a língua escrita é o congelamento do que é falado num determinado momento da sociedade, pode nos levar a um tratamento mais flexível do erro, a entender o erro construtivo no processo de aprendizagem e a encontrar formas mais produtivas de trabalhar a leitura e a escrita com as crianças, estimulando-as a expressar o seu pensamento e escrever a sua palavra, cada vez mais e melhor.

Entender que "dice" é a forma correta se o referencial for a sua origem latina "dicere" e que o congelamento levou "disse" a ser a forma culta, pode levar o professor a não se arrepiar frente aos erros da escrita espontânea da criança aprendendo a trabalhar com ela.

Não estamos afirmando que o desejável é que o aluno escreva sempre o "dialeto" de seu grupo social, mas que sem dúvida esse "dialeto" deve se constituir no ponto de partida para o ensino da língua.

Há muitas formas de trabalhar os erros ortográficos que respeitam a autoria do trabalho realizado pelo aluno e levam à aprendizagem da língua culta, de tal maneira que ler e escrever passe a fazer parte integrante da vida social de cada cidadão. (198)

(198) ALVES, Maria Leila. In: Reflexões sobre alfabetização: subsídios. Op. cit., p. 15-8.

Em que pesem as resistências vindas dos diversos níveis de ensino, por diferentes motivos, criou-se um movimento significativo em alguns países, principalmente naqueles que apresentam condições sócio-econômico-culturais semelhantes às do Brasil, em abandonar as indefensáveis práticas de alfabetização, construindo outras, com referenciais teórico-científicos mais adequados à realidade dos usuários da escola pública (199).

Qualquer que seja o ponto de partida para essa mudança na condução do processo de alfabetização — um grupo pequeno de crianças, uma única classe, uma escola, um sistema de ensino — a capacitação do professor, envolvendo conhecimentos teórico-práticos e adoção de uma postura coerente, é fator fundamental para que ela ocorra.

A mudança nos procedimentos didáticos, na postura do professor, na sistemática de avaliação do aluno, não acontece sem que se desenvolvam programas intensivos de capacitação de professores, priorizando os que atuam nas classes de alfabetização, abrangendo todo o universo, realizando-os, sempre que possível, através da ação coordenada Estado/Municípios, isoladamente, ou agrupados regionalmente numa ação cooperativa.

(199) Não se trata de empobrecer a proposta pedagógica da escola pública. "Com relação ao aluno: tradicionalmente, os currículos pressupõem como natural a adaptação do aluno à escola. Estamos tentando 'reorientar' esse caminho, no sentido de que a escola comece a se adaptar ao aluno. Ao novo aluno — maioria pobre — que hoje aí está. Por tanto, seus conteúdos também deverão ser escolhidos em função da mudança de clientela havida. Não se está propondo, obviamente, uma escola pobre. Hoje é que surpresos, desorientados e descontentes afirmamos: '— Pobre escola!'. Estamos propondo uma escola que, levando em conta as dificuldades dos pobres, incorpore e traduza, de forma compreensível a todos, os conhecimentos mais importantes e avançados da ciência, da arte e da cultura. Daí, ela ser para todos e de todos". BARRETTO, Elba Siqueira de Sá & ARELARO, Lisete Regina Gomes. In: As uvas não estão mais verdes: um novo currículo? Op. cit., p. 3.

36. PRESSUPOSTOS E CARACTERÍSTICAS DE UM PROGRAMA PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO PAULISTA

Há muitos outros fatores a serem considerados para a democratização do ensino paulista, em que a atuação responsável do Estado e dos Municípios deve se fazer presente, a partir de um planejamento conjunto.

Em proposta elaborada pela Fundação para o Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, para subsidiar políticas governamentais exeqüíveis em uma gestão de governo, na área da educação, são levantados dois pressupostos básicos, tendo em vista a magnitude dos problemas do ensino e, em particular, do ensino fundamental do Estado de São Paulo. O primeiro deles refere-se à aceitação do quadro conceitual de recuperação da escola pública, o que significa optar, na elaboração do programa, pela centralidade do ensino fundamental — mesmo com centralidade no programa, as ações propostas para que esse nível de ensino deverão ser seletivamente priorizadas para execução no período de 4 anos de governo — que resultará em impacto em todo o sistema. O segundo pressuposto

... refere-se à aceitação da prática, pouco comum na educação, que é a continuidade de programas, projetos ou medidas de consenso entre educadores com experiência na condução das políticas educacionais dos últimos governos. Entende-se que a descontinuidade nas ações educativas, num sistema administrativo tão grande, tem servido para agravar a crise da escola pública.

A administração por "eventos" ou por acordos políticos para de

terminados programas, gera expectativas em toda a rede de pronta desmobilização ou interrupções de ações educativas, diante de mudanças de Secretário ou "decisões políticas superiores".

Programas característicos de cada Secretário, com vontade política própria, evidentemente, traduzem-se em ações de intervenção concretas, com custos e reflexos no desempenho do sistema escolar.

O que se propõe é a adoção de programas com credibilidade entre os executores da prática educativa, cujo período de maturação não corresponde, necessariamente, àquele da mudança política de cada gestão administrativa. Trata-se do processo de recuperação da escola pública e, enquanto tal, não se esgota no espaço de um período de governo.

A credibilidade dos programas abre-se à participação responsável do magistério, portanto, o que se constitui num eixo substancial da proposta. Acredita-se que a partir desta forma de envolvimento dos docentes será possível iniciar a resolução dos problemas do desempenho escolar. (200)

Dando continuidade à política educacional desencadeada em 1983, arrola cinco pontos principais que dão os contornos do programa, visando a melhoria da qualidade do atendimento no ensino público.

O primeiro ponto do programa diz respeito ao enfrentamento dos problemas mais graves, representados pelos estrangulamentos críticos das séries iniciais, da passagem da 5ª para a 6ª série e do noturno.

(200) Programa de Educação para o Estado de São Paulo (1990-2000). Op. cit., p. 15-6. Programa elaborado com a participação da autora.

Trata-se de fortalecer o CB/JU, consolidando a implantação desse programa em todo o Estado, resguardando-se, evidentemente, as situações localizadas, regionais ou peculiares, que apontam necessidade ou solução diversa. Para as séries subseqüentes pretende-se garantir a continuidade dos ganhos obtidos nas turmas do CB/JU, através do reforço às medidas de apoio pedagógico e capacitação de docentes.

A gravidade da situação em que se encontra o noturno impõe a mesma ordem de medidas, adequadas, no entanto, a este turno de funcionamento da escola. (201)

Os outros pontos do programa, que delinea a intenção política de desobstruir as séries iniciais, são condições "sine qua non" para o seu sucesso.

O segundo ponto do programa visa a cobertura gradual dos déficits da Rede Física, que não são apenas quantitativos, representados pela expansão da oferta de vagas, mas, também, os de ordem qualitativa, que podem afetar aqueles. Dizem respeito à revisão das políticas de construção e manutenção dos prédios escolares e de políticas descentralizadas já adotadas, agora, mais recentemente, consolidadas pelo Decreto da Municipalização do Ensino.

Estudo recente da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (202),

(201) Programa de Educação para o Estado de São Paulo (1990-2000). Op. cit., p. 16-7. Programa elaborado com a participação da autora.

(202) SÃO PAULO (Estado) SE/FDE. Recursos Físicos Educacionais: Situação Atual, Municipalização e Estimativa de Investimentos necessários para sua Adequação. Outubro, 1989.

aponta um deficit de 8.000 salas de aula, considerando o padrão de atendimento de 35 alunos por classe, em dois turnos diurnos e um noturno, o que corresponde a, aproximadamente, US\$ 520 milhões de investimentos.

Significa dizer que o ritmo das construções escolares não vem acompanhando as necessidades da demanda, mas significa dizer, também, que o sistema escolar da rede pública do ensino fundamental, com mais de 5 milhões de alunos, alcança hoje 84,5% da população escolarizável (de 7 a 14 anos), 3,1% da população com menos de 7 anos, e mais 12,4% da população de 15 anos e mais, trabalhando com uma forte sobrecarga representada pelo baixo desempenho escolar.

As perdas anuais de 18% de reprovação e 10% de evasão no 1º grau da rede estadual em 1987 já incorporam os ganhos nas primeiras séries com a implantação do Ciclo Básico; no entanto, o gargalo que ocorria na passagem da 1ª para a 2ª série, retendo mais de 40% dos alunos, com o Ciclo Básico foi "transferido" para a 3ª série que está retendo algo como 32% dos alunos. Outro estrangulamento continua sendo a passagem da 5ª para a 6ª série, com 26% de reprovações; no noturno, o problema se agrava, porque, embora esse percentual seja até pouco inferior, de 22%, a perda maior está na evasão que chegou em 1986 a 50% das matrículas de 5ª série. Além disso, 500.000 crianças de 7 a 14 anos ficaram fora da escola em 1987.

Tais dados, resumidamente apontados, por si só refletem os problemas de eficiência do sistema escolar. Acredita-se que tais problemas devem ser examinados de, pelo menos, dois ângulos: o insucesso e o fracasso individual que estigmatiza o aluno e "es

tímula" novas reprovações ou abandono da escola antes de sua conclusão, mas também onera, fortemente, os custos do ensino público.

De cada 100 crianças que iniciaram a 1ª série em 1979, apenas 28 concluíram o ensino fundamental depois de 8 anos na rede estadual, e somente 20 na municipal, enquanto nas escolas particulares esse número foi de 52 alunos.

Teoricamente, a rede física do Estado tem capacidade de atendimento à demanda potencial, observando-se mesmo um superávit de 5% em 1987. No entanto, a seletividade do sistema impõe um aproveitamento inadequado da rede, que se congestiona nas primeiras séries e se torna muitas vezes ociosa nas séries finais do ensino fundamental. Por outras palavras, a capacidade da rede 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, impõe também sua lógica à expansão do atendimento educacional, resultando hoje 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, no aumento do número de turnos em funcionamento e/ou diminuição da jornada diária de aulas. Destaque-se que em 1988, algo como 27% das escolas da Região Metropolitana de São Paulo funcionaram com mais de três turnos.

A própria Secretaria de Educação, através de seu órgão vinculado, a FDE - Fundação para o Desenvolvimento Educacional, reconhece que os governos, de maneira geral, priorizam de fato a construção em detrimento da manutenção da rede existente, o que hoje

significa que apenas na Região Metropolitana, mais de 90% das escolas necessitam de reforma; a capacidade de construção do Estado não ultrapassa a cifra de 1.700 salas/ano.

Em resumo, a rede existente de 6.000 escolas urbanas e 65.000 salas de aula é deficitária em relação à demanda e apresenta sérios problemas de manutenção, sem contar com sua inadequação face a propostas pedagógicas inovadoras. (203)

O terceiro ponto do programa é o enfrentamento dos problemas do corpo docente, dos quais a formação precária e o ausentismo por licenças ou greves colocam dois pontos centrais para equacionamento imediato: o problema da capacitação e a questão salarial. Dois outros aspectos deverão, também, ser cuidados: a revisão do estatuto do magistério e a necessidade de se recuperar a função pedagógica do diretor da escola, hoje deslocada, basicamente, para as tarefas administrativas.

No que se refere à política de recursos humanos é necessário ressaltar que, além da premência em se

criar condições objetivas para o trabalho coletivo na escola, é de fundamental importância facilitar as relações de trabalho via adoção de uma política salarial que valorize mais o profissional da educação. (204)

(203) Programa de Educação para o Estado de São Paulo (1990-2000). Op. cit., p. 9-11. Texto elaborado com a participação da autora.
Os dados sobre o desempenho escolar utilizados podem ser encontrados em: SÃO PAULO (Estado) SE/ATPCE/CIE, 1987. In: F. SEADE - Dados e Considerações sobre o Desempenho do Setor Público Paulistano na Execução de Algumas Políticas Setoriais - v.I - Educação - agosto, 1988.

(204) Idem, ibidem, p. 51.

Ainda em relação à política de recursos humanos, convém lembrar a necessidade de criar normas que englobem seleção, admissão e movimentação de pessoal, a partir de critérios que levem a fixar, o mais possível, o professor na unidade escolar.

Ligadas ainda ao assunto, merecem destaque as questões relacionadas a jornadas de trabalho mais condizentes com as propostas pedagógicas e com a organização do trabalho docente pelo professor. Assim, a proposta em pauta prevê aos professores do Ciclo Básico, em sua totalidade, a atribuição de Jornada Integral (40 horas) e aos professores de 3^{as}, 4^{as} e 5^{as} séries a atribuição de Jornada Completa (30 horas).

Em consequência dessas atribuições viabilizar-se-ão:

- . trabalho interno conjunto dos professores das quatro séries, integrando-os, inclusive, na implementação curricular das 5^{as} séries;
- . maior estímulo para o professor, pois mesmo em Jornada Integral o valor-aula seria o mesmo;
- . maior aproveitamento das horas-atividade, com preparação de aula para apenas uma classe;
- . menor desgaste físico-psíquico-intelectual, contribuindo para a redução da quantidade de readaptações;
- . eliminação da admissão de professor para carga reduzida (horas complementares de classe), inclusive utilizado como desvio da administração nos movimentos grevistas e a médio prazo, diminuição de aposentadorias que implicam em encargos previdenciários;
- . profissionalização de docentes com dedicação exclusiva ao en

sino e no caso de Professor I em Jornada Parcial, decréscimo do número de acumulação. (205)

O quadro 5 demonstra a distribuição de docentes (funcionários e servidores) por jornada e referência.

Observe-se que dos 95.024 professores que atuam de 1ª a 4ª série, 42.994 (45,2%) são efetivos e 52.030 (54,8%) são servidores (admitidos em caráter temporário). Salta aos olhos a concentração dos professores de 1ª a 4ª séries, nas referências iniciais, o que indica que além dos baixos salários, a maioria não percebe as vantagens previstas pela Carreira do Magistério.

O quarto ponto do programa refere-se à revisão da estrutura administrativa da rede estadual de ensino, que se impõe também de longa data e pretende a redução clara dos níveis intermediários, o fortalecimento das Delegacias de Ensino e das funções normativas dos órgãos centrais, estes, também, reestruturados e reagrupados nas suas funções.

O quinto e último ponto, mas não de menor importância, diz respeito à questão do financiamento da Educação e, em particular, do programa, claramente direcionada para três questões principais: o aumento na participação da Secretaria de Educação nos gastos da administração direta do governo que, em realidade, vem decrescendo na última década de 17 para 11%; agilização na captação dos recursos federais, cuja morosidade no repasse, no quadro inflacionário em que vive o país, vem provocando perdas de recursos; e posicionamento quanto a empréstimos externos, por

(205) Programa de Educação para o Estado de São Paulo (1990-2000). Op. cit., p. 36-7. Texto elaborado com a participação da autora.

QUADRO 5

Distribuição de Docentes (Funcionários e Servidores),
por Jornada e Referência

Professor I											
R e f	Funcionários						Servi dores		Total Func/ Serv.		
	J.P.	%	J.I.	%	Soma	%					
16	128	1,076	81	0,260	209	0,486	32.956	63,340	33.165	34,902	
17	513	4,313	605	1,945	1.118	2,600	9.350	17,970	10.468	11,016	
18	509	4,279	771	2,479	1.280	2,977	2.235	4,296	3.515	3,699	
19	518	4,355	1.023	3,289	1.541	3,584	877	1,686	2.418	2,545	
20	670	5,633	1.268	4,077	1.938	4,508	3.135	6,025	5.073	5,339	
21	1.090	9,164	2.126	6,836	3.216	7,480	2.242	4,309	5.458	5,744	
22	1.065	8,954	2.291	7,367	3.356	7,806	684	1,315	4.040	4,252	
23	1.016	8,542	2.362	7,595	3.378	7,857	307	0,590	3.685	3,878	
24	1.147	9,644	2.473	7,952	3.620	8,420	131	0,252	3.751	3,947	
25	1.276	10,728	3.058	9,833	4.334	10,080	60	0,115	4.394	4,624	
26	1.211	10,182	3.337	10,730	4.548	10,578	28	0,054	4.576	4,816	
27	918	7,718	2.869	9,225	3.787	8,808	11	0,021	3.798	3,997	
28	719	6,045	2.436	7,833	3.155	7,338	5	0,010	3.160	3,325	
29	472	3,968	2.072	6,662	2.544	5,917	2	0,004	2.546	2,679	
30	312	2,623	1.782	5,736	2.094	4,870	3	0,006	2.097	2,207	
31	130	1,093	862	2,772	992	2,307	3	0,006	995	1,047	
32	42	0,353	313	1,006	355	0,826	0	-	355	0,374	
33	26	0,219	173	0,556	199	0,463	0	-	199	0,209	
34	45	0,378	318	1,023	363	0,844	1	0,002	364	0,383	
35	48	0,404	476	1,531	524	1,219	0	-	524	0,551	
36	23	0,193	272	0,875	295	0,686	0	-	295	0,310	
37	11	0,092	90	0,289	101	0,235	0	-	101	0,106	
38	2	0,017	25	0,080	27	0,063	0	-	27	0,028	
39	2	0,017	10	0,032	12	0,028	0	-	12	0,013	
40	0	-	3	0,010	3	0,007	0	-	3	0,003	
41	0	-	2	0,006	2	0,005	0	-	2	0,002	
42	0	-	1	0,003	1	0,002	0	-	1	0,001	
43	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	
44	0	-	1	0,003	1	0,002	0	-	1	0,001	
45	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	
46	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	
47	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	
48	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	
49	1	0,008	0	-	1	0,002	0	-	1	0,001	
Tot al	11.894	100 %	31.100	100 %	42.994	100 %	52.030	100 %	95.024	100 %	

Fonte: Fundação para o Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, 1990

que, de antemão já se sabe, serão necessários face às urgências e déficits da escola pública.

Estes cinco pontos não esgotam os problemas da educação em São Paulo, mas foram priorizados em função do ensino fundamental. Evidentemente, que a revisão da estrutura administrativa terá impacto em todo o sistema, acreditando-se, portanto, que resulte em melhoria para outros níveis de atuação como ensino médio, supletivo, rural ou pré-escolar.

Da mesma forma, a questão de Recursos Humanos e, em particular, o Corpo Docente e também a questão salarial não estarão restritas aos professores do ensino fundamental.

A desobstrução via rede física também facilitará o atendimento aos demais níveis de atuação, bem como a questão do financiamento, que pretende ampliar a disponibilidade dos recursos.

Com isto posto, pretende-se a formulação de diretrizes para a pré-escola via municipalização; para o ensino médio inclusive técnico, supletivo e escola rural. Aqui, sem ambições de curto prazo. O mais imediato é, sem dúvida, o enfrentamento dos pontos críticos do ensino fundamental. (206)

O Programa de Educação para o Estado de São Paulo (1990-2000) estabeleceu prioridades que, se forem atendidas em regime de cooperação entre Estado e Municípios, de acordo com o que reza o caput do Artigo 211 da Constituição do país, poderão conduzir à democratização efetiva do ensino fundamental, de

(206) Programa de Educação para o Estado de São Paulo (1990-2000). Op. cit., p. 18-9. Texto elaborado com a participação da autora.

mocratização entendida em seus dois aspectos fundamentais: quantidade-qualidade. No que se refere à quantidade, o Estado deve cumprir os preceitos constitucionais, garantindo a escola a todos os cidadãos. E, no que se refere à qualidade, o que mais se espera da escola, que tem por função educar o homem do século XXI, é que ofereça um ensino atualizado, incorporado às mais recentes contribuições científicas das diferentes áreas do conhecimento; que capacite o cidadão a criar os conhecimentos exigidos pelo novo século para o desenvolvimento social, não se limitando ao saber empacotado, memorizado, adestrador; que possibilite, a cada brasileiro, o desenvolvimento de suas potencialidades, de sua criatividade, preparando-o para a descoberta, a invenção, a inovação e para uma relação saudável com o mundo físico e social; que o prepare para as aprendizagens novas impostas pelo acelerado avanço tecnológico; que o capacite a entender e atuar sobre as desigualdades sociais desta sociedade, em que o arcaico e o novo contracenam em um espaço onde a distribuição das riquezas geradas pelo trabalho é uma das mais injustas do mundo; e, finalmente, que desenvolva a sua capacidade de tomar decisões, respondendo de modo original e inteligente aos desafios da sociedade moderna.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Lenita Maria Costa. Evasão e repetência nas 5^{as} séries do 1º grau. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, (56):106-110, fev. 1986.
- ABAURRE, Maria Bernadete Marques. Linguística e psicopedagogia. In: Psicopedagogia: o caráter interdisciplinar na formação e atuação profissional. Porto Alegre, Artes Médicas, 1987, p. 187-216.
- ALTMANN, Werner. O município como base de uma nova federação. São Paulo em Perspectiva, 3(1-2):31-5, jan./jul. 1989.
- ALTHUSSER, L. Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado. Lisboa, Editorial Presença, s.d.
- ALVES, Maria Leila. A alfabetização na rede pública paulista. São Paulo, SE/CENP, 1989 (mimeo).
- _____. Alfabetização e cidadania. XVIII SEMINÁRIO BRASILEIRO DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL. Documento de Estudo. Rio de Janeiro, 1986.
- _____. As propostas curriculares da SE: princípios norteadores. CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO - APEOESP - EDUCAÇÃO E CONSTITUINTE. Documento de Estudo. São Paulo, abr. 1987.
- _____. Apresentação. Ciclo Básico e a reorganização no ensino de 1º grau: sistemática de avaliação. São Paulo, SE/CENP, 1986.
- _____. Apresentação. Ciclo Básico em Jornada Única: uma nova concepção de trabalho pedagógico. São Paulo, SE/CENP /FDE, v.1 Recursos didáticos: sua utilização, 1988.

ALVES, Maria Leila. Contribuições para a redefinição da política educacional do ensino fundamental no Estado de São Paulo.

FUNDAP, 1989 (mimeo).

_____. Fundamentos da educação e realidade brasileira: a difícil tarefa de repensar e reconstruir a escola pública. São Paulo, SE/CENP, (Fundamentos, 4), 1985.

_____. Fundamentos da educação e realidade brasileira: a educação, a constituinte e o projeto da escola democrática. São Paulo, SE/CENP, 1985.

_____. Fundamentos da educação e realidade brasileira: contatos imediatos de primeiro grau. São Paulo, SE/CENP, 1985.

_____. Fundamentos da educação e realidade brasileira: ... e a nossa escola é assim? São Paulo, SE/CENP, 1985.

_____. (org). Fundamentos da educação e realidade brasileira: ensinando ciências. São Paulo, SE/CENP, 1986.

_____. (org). Fundamentos da educação e realidade brasileira: o ensino no período noturno: uma questão de metodologia? São Paulo, SE/CENP, 1986.

_____. (org). Fundamentos da educação e realidade brasileira: refletindo sobre questões fundamentais para o planejamento escolar. São Paulo, SE/CENP, 1986.

_____. (org). Isto se aprende com o Ciclo Básico. São Paulo, SE/CENP, 1986.

_____. La politica de alfabetización en el Estado de San Pablo. In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE LECTO ESCRITURA. 2. Buenos Aires, 4-7 jul. 1989. Lectura y Vida, 10 (4): 39-40, dic. 1989.

- ALVES, Maria Leila (coord). Quem quiser que conte outra. São Paulo, SE/CENP, 1986.
- _____. Reflexões sobre a alfabetização; subsídios. Curitiba, SED/DEP, 1987.
- _____ & DURAN, Marília Claret Geraes. Proposta de alfabetização para o sistema de ensino do Estado de São Paulo: o Ciclo Básico. México, 1987. Trabalho apresentado no ENCONTRO LATINO AMERICANO SOBRE EXPERIÊNCIAS ALTERNATIVAS EN ALFABETIZACIÓN DE NIÑOS. México, 21-3, out. 1987 (mimeo).
- _____ et alii. Proposta para o programa de municipalização dos serviços educacionais. Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP. São Paulo, 1989 (mimeo).
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. A (ex)ensão do ensino básico no Brasil: o avesso de um direito democrático. São Paulo, 1988 (mimeo). Tese (Doutoramento). Faculdade de Educação da USP.
- _____. A descentralização na Lei 5692/71: coerência ou contradição? São Paulo, 1980 (mimeo). Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação da USP.
- _____. Descentralização: uma forma de justiça social? Revista ANDE, 1(2):61-3, São Paulo, 1981.
- _____. A municipalização do ensino: uma avaliação inicial de sua implantação em São Paulo. Revista de Educação, 3:4-8, jul. 1988.
- AZANHA, José Mário Pires. Democratização do ensino: vicissitudes da idéia no ensino paulista. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, (30):13-20, set. 1979.
- _____. Educação: alguns escritos. São Paulo, Editora Nacional, 1987.

BARRETTO, Elba S. de Sá. A escola básica de 8 anos: da proposta às vicissitudes de sua implantação. Fundação Carlos Chagas, São Paulo, 1984 (mimeo).

_____. A universalização do ensino fundamental e o papel dos municípios: contribuição à sua redefinição. São Paulo, 1989 (mimeo).

_____. Educação e desenvolvimento social. Subprojeto 1. O estudo da implantação da escola de 8 anos. Governo do Estado de São Paulo - Secretaria do Estado da Educação e Fundação Carlos Chagas, São Paulo, 1981.

_____. Extensão da escola elementar no Brasil: da intensão à realidade. Tel-Aviv, 1984. Trabalho apresentado na 1st INTERNATIONAL CONFERENCE ON EDUCACION IN THE 90s: EQUALITY AND EXCELLENCE IN EDUCATION, Tel-Aviv, 16-20, dez. 1984.

_____. Professores de periferia: soluções simples para problemas complexos. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, (14):97-109, set. 1985.

_____. (coord). O ensino fundamental e os municípios no Estado de São Paulo. Fundação Carlos Chagas, 1989 (mimeo).

_____. O planejamento educacional e as novas demandas sociais. São Paulo em Perspectiva, 3(3):36-9, jul./set., 1989.

_____. Política educacional e educação das populações rurais. In: Educação na América Latina. FELÍCIA, R. & MELLO, Guiomar N. (org). São Paulo, Cortez Editora, 1985.

BARRETTO, Elba S. de Sã & ALVES, Maria Leila. Buscando a superação do fracasso escolar na rede estadual paulista. Em Aberto. Brasília, 6(33), jan./mar. 1987.

_____. Escola pública versus escola particular na visão da imprensa. Revista ANDE, (13), 1988.

_____ & ARELARO, Lisete Regina Gomes. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controvertida. Em Aberto. Brasília, INEP, 5(29):1-13, jan./mar. 1986.

_____. As uvas não estão mais verdes: um novo currículo? Fundamentos da educação e realidade brasileira: relevância social dos conteúdos de ensino. São Paulo, SE/CENP, 1986.

_____ et alii. Ensino de 1º e 2º graus: intenção e realidade. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, (30):21-40, set. 1979.

BETTELHEIN, Bruno. Psicanálise da alfabetização. Porto Alegre, Artes Médicas, 1984.

BRANDÃO, Zaia. Qualidade de ensino: características adstritas as escolas particulares? In: CUNHA, Luiz Antonio (coord). Escola pública, escola particular e a democratização do ensino. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1985.

BOUCINHAS & CAMPOS. Relatório de recomendações à Secretaria de Estado da Educação. Set. 1988 (mimeo).

BOURDIEU, P. & PASSERON, J.C. A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves Editora, 1975.

- CADERNOS DE PESQUISA. Alfabetização. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 52, fev. 1985. Número especial.
- CAGLIARI, Luiz Carlos. Caminhos e descaminhos da fala, da leitura e da escrita na escola. Revendo a proposta de alfabetização. São Paulo, SE/CENP, 1985.
- _____. A ortografia na escola e na vida. Isto se aprende com o Ciclo Básico. São Paulo, SE/CENP, 1986.
- _____. A evolução da escrita. Campinas, UNICAMP/IEL, 1986 (mimeo).
- _____. Alfabetização & Linguística. São Paulo, Editora Scipione, 1989.
- _____. Alfabetização e pobreza. Campinas, UNICAMP/IEL, s.d. (mimeo).
- _____. A linguística na sala de aula; relatório de análise de aulas de alfabetização. Campinas, UNICAMP/IEL, s.d. (mimeo).
- _____. O príncipe que virou sapo; considerações à respeito da dificuldade de aprendizagem das crianças na alfabetização. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, (55):50-62, nov. 1985.
- CARNOY, Martin. Estado e teoria política. Campinas, Papirus, 1986.
- CARRAHER, Teresinha Nunes. Alfabetização e pobreza: três faces do problema. Recife, Universidade Federal de Pernambuco, s.d. (mimeo).
- _____. (org). Aprender pensando: contribuições da psicologia cognitiva para a educação. Recife, SE/UFP, 1983.

CARRAHER, Teresinha Nunes. Explorações sobre o desenvolvimento da ortografia em português. Isto se aprende com o Ciclo Básico. São Paulo, SE/CENP, 1986.

CENTRO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE. Educação pré-escolar: desafios e alternativas. São Paulo, Cortez/CEDES, 1985 (Cadernos CEDES, 9).

_____. Fracasso Escolar; uma questão médica. São Paulo, Cortez/CEDES, 1985 (Cadernos CEDES, 15).

_____. Recuperando a alegria de ler e escrever. São Paulo, Cortez/CEDES, 1985 (Cadernos CEDES, 14).

CONTI, Vivaldi Luiz. Comparações econômicas e sociais. São Paulo em Perspectiva, 2(4):63-9, out./dez. 1988.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci. Porto Alegre, L&PM, 1981.

_____. A democracia como valor universal. São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas, 1980.

CUNHA, Luiz Antonio. Educação e desenvolvimento social no Brasil. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1983.

_____. (org). Escola pública, escola particular e a democratização do ensino. São Paulo, Cortez, 1985.

_____. & GOES, M. de. O golpe na educação. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

CYPEL, Saul. Reflexões sobre alguns aspectos neurológicos do aprendizado escolar. Isto se aprende com o Ciclo Básico. São Paulo, SE/CENP, 1986.

DRAIBE, Sônia Miriam. Por uma nova política social: questões de prioridade, gestão e administração de programas sociais

- básicos. São Paulo em Perspectiva, 3(1/2):7-12, jan./jul. 1989.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Rumos e metamorfoses; um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil - 1930/1960. São Paulo, 1982. Tese (Doutoramento). USP (mimeo).
- DURAN, Marília Claret Gerais. A representação de pré-escola:suas relações com a prática de alfabetização. São Paulo, 1988. Tese (Mestrado). PUC.
- ESTABLET, Roger & BAUDELLOT, Claude. La escuela capitalista. México, Siglo Veintiuno, 1974.
- FERNANDES, Florestan. Educação e sociedade no Brasil. Editora Dominus S.A., São Paulo, 1986.
- FERREIRO, Emilia. Alfabetização em processo. Cortez/Autores Associados, São Paulo, 1986.
- _____. Alternativas a la comprension del analfabetismo en la reegion. Brasília, 1987. Trabalho apresentado no SEMINÁRIO REGIONAL SOBRE ALTERNATIVAS DE ALFABETIZAÇÃO PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. Brasília, maio 1987 (mimeo).
- _____. Deve-se ou não ensinar a ler e escrever na pré-escola? um problema mal colocado. Boletim da direção de educação pré-escolar. México, 2:36, dez. 1982.
- _____. El niño preescolar y su comprensión del sistema de escritura. México, OEA, s.d. (Projeto Especial de Educación Especial).
- _____. El projeto principal de educación y la alfabetización de niños; un análisis cualitativo. Boletín Informativo de Aique Grupo Editor, s.l. (17), mar. 1989 (mimeo).

- FERREIRO, Emilia. La complejidad conceptual de la escritura. México, 1985. Trabalho apresentado no SIMPÓSIO SOBRE SISTEMAS DE ESCRITURA Y ALFABETIZACIÓN. México, ago. 1985 (mimeo).
- _____. La posibilidad de escritura de la negación y falsidad. México, IPN/Centro de Investigación y de Estudios Avanzados. (Cuadernos de Investigaciones Educativas, 4).
- _____. La practica del dictado en el primer año escolar. México, IPN/Centro de Investigación y de Estudios Avanzados. (Cuadernos de Investigaciones Educativas, 15).
- _____. Los hijos del analfabetismo: propuestas para la alfabetización escolar in América Latina. Siglo XXI Editora, México, 1989.
- _____. Os processos de leitura e escrita; novas perspectivas. Tradução de Maria Luiza Silveira. Porto Alegre, Artes Médicas, 1987.
- _____. Que está escrito en una oración escrita? Una respuesta evolutiva. Infancia y aprendizaje. Madrid (6), 1979.
- _____. Reflexões sobre alfabetização. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1985. (Polêmicas do Nosso Tempo, 17).
- _____ & PALACIO, Margarida Gómez. Análisis de las perturbaciones en el processo de aprendizaje escolar de la lectura y la escritura. México, OEA/SEP, v. 5, 1982.
- _____ & TEBEROSKI, Ana. Psicogênese da língua escrita. Porto Alegre, Artes Médicas, 1985.
- FREITAG, B. Escola, Estado e sociedade. São Paulo, Edart, 1977.
- FREIRE, Paulo. Educação como prática da liberdade. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1967.
- _____. Extensão ou comunicação? 6ª ed., Rio de Janeiro,

- Paz e Terra, 1982.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.
- GADOTTI, Moacir. A educação contra a educação. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.
- _____. Concepção dialética da educação. São Paulo, Cortez Editora, 1983.
- _____. Comunicação docente: ensaio de caracterização da relação educadora. 3ª ed., São Paulo, Edições Loyola, 1985.
- _____. Educação e compromisso. Campinas, Papirus, 1985.
- _____. Educação no município: educação municipal e poder popular. Revista Educação Municipal, 2(4):60-6, maio 1989.
- _____. Educação e poder: introdução à pedagogia do conflito. 3ª ed., São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1984.
- _____. Pensamento pedagógico brasileiro. São Paulo, Ática, 1987.
- GARCIA, Regina Leite. Um currículo a favor das classes populares. CENTRO DE EDUCAÇÃO E SOCIEDADE. Concepções e experiências de educação popular. São Paulo, Cortez/CEDES, 1984. (Cadernos CEDES, 13).
- GIRALDELLI, Bernadete Waldvogel. O que muda na composição e no volume da população paulista até o final do século XX? São Paulo em Perspectiva, 3(3):7-14, jul./set. 1989.
- GIRALDI, João Wanderley (org). O texto na sala de aula: leitura na sala de aula. 2ª ed., Cascavel, ASSOESTE, 1984.
- GNERRE, Maurizio. Escrita, linguagem e poder. São Paulo, Martins Fontes, 1985.

- GOMES, Cândido Alberto. A perspectiva comparada em educação: fator de imposição cultural? Forum Educacional Rio de Janeiro, 13(1-2):26-45, maio 1989.
- GRAMSCI, Antonio Maquiavel. A política e o Estado moderno. 3ªed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.
- _____. Concepção dialética de história. 2ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.
- HARPER, Babette et alii. Cuidado escola! desigualdade, domesticação e algumas saídas. Tradução de Letícia Cotrim. São Paulo, Editora Brasiliense, 1980.
- IANNI, Octávio. O colapso do populismo no Brasil. 4ª ed., Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1978.
- KAUFMAN, Ana Maria et alii. Alfabetización de niños construcción y intercambio: experiencias pedagógicas in jardín de infantes y escuela primaria. Argentina, Aique Grupo Editor, 1989.
- KOSIK, Karel. Dialética do concreto. Tradução de Célia Neves e Aderico Toribio. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
- LESSA, C.A. O dilema: centralização versus descentralização do ensino. (SIMPÓSIO). In: ANAIS DA II CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO (p. 118-40). São Paulo, ANDE/ANPED/CEDEC/CEDES, 1984.
- LURIA, LEONTIEV, VYGOTSKY et alii. Psicologia e pedagogia; bases psicológicas da aprendizagem e do desenvolvimento. Tradução de Ana Rabaça. Lisboa, Editorial Estampa, 1977.
- MADEIRA, Felícia Reicher. Por que o jovem na Grande São Paulo? Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. São Paulo, SEADE, 1988 (Coleção Realidade Paulista).
- _____. & MELLO, Guiomar N. de (coord). Educação na América Latina. São Paulo, Cortez, 1985.

- MAIA, Eny Marisa. A municipalização no Estado de São Paulo: 1970 /1987: democratização ou descompromisso? São Paulo, 1989 (mimeo).
- MARTINS, Angela Maria & ALVES, Maria Leila. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo. 1989. Artigo elaborado para a Revista da ANDE sobre municipalização do ensino (no prelo).
- MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e controle. São Paulo em Perspectiva, 2(1):10-7, jan./mar. 1988.
- MARX, K. Contribuição para a crítica da economia política. Lisboa, Editorial Estampa, 1973.
- _____ & ENGELS, Freiderich. Crítica da educação e do ensino. Lisboa, Moraes, 1978.
- MASCARO, C.C. Município e ensino no Estado de São Paulo. Boletim da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, USP, São Paulo, (242), 1958.
- MELLO, Diogo Lordello de. As prefeituras municipais face à política nacional. In: SEMINÁRIO FUNDAÇÃO CENAFOR. São Paulo, 8 a 10 de maio, 1984 (mimeo).
- _____. Medidas para a municipalização do ensino de 1º grau. In: São Paulo (ESTADO) Secretaria Extraordinária de Descentralização e Participação. Documento de Estudo SDPE/ME-03. São Paulo, s.d. (mimeo).
- MELLO, Guiomar Namo de. A descentralização que vem do centro. Revista Educação Municipal, São Paulo, Cortez, 1(1), jun. 1989.
- _____. Educação escolar: paixão, pensamento e prática. São Paulo, Cortez Editora, 1986.
- _____. É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização do ensino de 1º grau. Em Aberto,

Brasília, INEP, 5(29):13-24, jan./mar. 1986.

MELLO, Guiomar Namó de. Pressupostos para a municipalização do ensino de 1º grau. In: Municipalismo. QUÊRCIA, Orestes (org). São Paulo, Cidade Press Editora, 1986.

MOYSÊS, Maria Aparecida A. & LIMA, Gerson Zanetta de. Desnutrição e fracasso escolar; uma relação tão simples? Revista da ANDE, 1(5):57-61, São Paulo, 1982.

MOYSÊS, Sarita Affonso. Alfabetização: estratégia do código ou confronto da história? Educação e Sociedade, 7(22):84-92, São Paulo, set./dez. 1985.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Brasil - 1986. Relatório sobre a situação social do país. Universidade Estadual de Campinas, 1988.

_____. Padrão de intervenção social do governo do Estado de São Paulo, 1983-1986. UNICAMP, 1987.

OSASCO (Município). Os primeiros frutos de uma política democrática e de participação popular. Revista da Prefeitura do Município de Osasco, jul. 1983.

_____. Projeto mutirão: participação popular e melhoramentos nos bairros de Osasco. Administração Parro. Osasco, 1984 (mimeo).

_____. Relatório das atividades desenvolvidas pela Secretaria de Educação e Cultura do Município de Osasco, no período de 1º de fevereiro a 17 de junho de 1983 (mimeo).

PAIVA, Vanilda e Cesar. A questão da municipalização do ensino. Em Aberto. Brasília, INEP, 5(29):15-8, jan./mar. 1986.

- PALMA FILHO, João Cardoso. O poder público e a responsabilidade pela educação: o poder público e a educação fundamental. São Paulo, 1989 (mimeo).
- PATTO, Maria Helena Souza (org). Introdução à psicologia escolar. São Paulo, T.A. Queiroz, 1981.
- POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO. Brasília: INEP; (São Paulo): Fundação Carlos Chagas; (Campinas): UNICAMP, 1987. Encontros e debates, 1.
- REGO, Lucia Maria Lins Browne. A prontidão para alfabetização no contexto das pesquisas atuais. Isto se aprende com o Ciclo Básico. SE/CENP, 1986.
- REVISTA Educação Municipal. São Paulo, Cortez, 1(1), jun. 1988.
- REVISTA São Paulo em Perspectiva. Governabilidade. Fundação SEADE, 2(1), jan./mar. 1988.
- RIBEIRO, Eleonora Estela Toffoli. Condições de alfabetização na 1ª série e desenvolvimento cognitivo dos escolares: um estudo de caso na periferia de Uberlândia. Dissertação (Mestrado). PUC, São Paulo, 1988.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da educação no Brasil (1930/1973). Editora Vozes Ltda., 1978.
- SALM, Cláudio (coord). Brasil anos 90: a questão social. Tema: A Educação Básica. FUNDAP, jul. 1989.
- SAMPAIO, Dalva Carmelina Grisi et alii. Supervisão educacional em questão: um relato do seminário de estudos sobre a ação supervisora. SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação/Coordenação de Estudos e Normas Pedagógicas. São Paulo, 1981 (mimeo).

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Administração. Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP. Governabilidade e administração estadual em São Paulo. São Paulo, 1988.

_____. O enfrentamento da questão social: experiências municipais. São Paulo, 1989.

_____. O impacto da reforma tributária para as finanças do Estado de São Paulo. São Paulo, 1989 (Textos para Discussão, 18).

_____. Programa de educação para o Estado de São Paulo (1990-2000). São Paulo, 1990 (mimeo).

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional. Educação e desenvolvimento social. São Paulo, SE/ATPCE, 5 v, 1983.

_____. Plano de aplicação dos recursos da QESE/88 e 69 PLEX/87. São Paulo, SE/ATPCE, (mimeo).

SÃO PAULO (Estado) SE/ATPCE/CIE. Fundação SEADE. Dados e considerações sobre o desempenho do setor público paulistano na execução de algumas políticas setoriais. v.1. Educação. São Paulo, ago. 1988.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação/Banco Mundial. Diagnóstico da demanda e do atendimento no Estado de São Paulo. Subprojeto educação: Ciclo Básico/Jornada Única. v.1. São Paulo, 1989.

_____. Histórico. Subprojeto educação: Ciclo Básico/Jornada Única. v.1. São Paulo, 1989.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. A organização escolar e o Ciclo Básico. São Paulo, SE/CENP, 1984 (IPE, 6).

_____. Ciclo Básico. São Paulo, SE/CENP, 1987.

_____. Ciclo Básico e a reorganização do ensino de 1º grau: sistemática de avaliação. São Paulo, SE/CENP, 1987.

_____. Ciclo Básico em Jornada Única; uma nova concepção de trabalho pedagógico. São Paulo, SE/CENP, 1988, v.1., Recursos Didáticos: sua utilização.

_____. Ciclo Básico em Jornada Única; uma nova concepção de trabalho pedagógico. São Paulo, SE/CENP, 1989, v.2., O Encontro da Teoria e da Prática (no prelo).

_____. Ciclo Básico: legislação e normas básicas. São Paulo, SE/CENP, 1988.

_____. Proposta curricular para o ensino de língua portuguesa. São Paulo, SE/CENP, 1988.

_____. Retomando a proposta de alfabetização. 2ª ed. São Paulo, SE/CENP, 1986 (Alfabetização, 1-2).

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Divisão Regional de Ensino - 7 - Oeste. Projeto intermunicipal de capacitação de recursos humanos para a melhoria do ensino na região Oeste da Grande São Paulo. Osasco, 1983 (mimeo).

SÃO PAULO (Estado) SE/FDE. Recursos físicos educacionais: situação atual, municipalização e estimativa de investimentos neces

sários para sua adequação. Out. 1989.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. Gabinete do Secretário. Reorganização da escola pública de 1º e 2º graus no Estado de São Paulo: flexibilização da estrutura e funcionamento do curso regular noturno de 1º e 2º graus, como resposta às necessidades do aluno trabalhador. São Paulo, 1988. Proposta para discussão (mimeo).

_____. Plano estadual de educação 1989-1991. São Paulo, 1989 (mimeo).

_____. Regionalização do ensino. Estudos Preliminares. São Paulo, 1988 (mimeo).

SÃO PAULO (Estado) Secretaria Extraordinária de Descentralização e participação. Municipalização da educação: prós e contras. São Paulo, s.d. (mimeo).

SÃO PAULO (Estado) Secretaria de Economia e Planejamento. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE. Análise comparativa das características do atendimento educacional na Grande São Paulo, segundo regiões homogêneas. São Paulo, 1989.

_____. Anuário estatístico do Estado de São Paulo. 1986.

_____. Condições de vida. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v.1., nº 2 jul./set. 1987.

_____. Regiões homogêneas: um estudo da situação educacional no interior. São Paulo, 1989.

_____. Perfil dos municípios - 1980/1985. v.6. 1987.

- SÃO PAULO (Estado) Secretaria de Economia e Planejamento. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE. São Paulo em números - projeções demográficas. v. 1 e 2. ago. 1987.
- SÃO PAULO (Estado) Secretaria do Governo. Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM. A educação nos municípios paulistas - 1987. Relatório Preliminar. set. 1989.
- SAVIANI, Dermeval. As teorias da educação e o problema da marginalidade na América Latina. Cadernos de Pesquisa, (42): 8-18, São Paulo, ago. 1982.
- _____. Escola e democracia. Cortez/Autores Associados. São Paulo, 1983.
- _____. Política e educação no Brasil. São Paulo, Editora Cortez, 1987.
- SEMINÁRIO MULTIDISCIPLINAR DE ALFABETIZAÇÃO. São Paulo, 1983. Anais. Brasília, INEP, 1984.
- SNIDERS, G. Escola, classe e luta de classes. Lisboa, Moraes Ed. 1977.
- SOARES, Magda. Linguagem e escola; uma perspectiva social. São Paulo, Ática, 1986.
- TEBEROSKI, Ana. Psicopedagogia da língua escrita. São Paulo, Trajetória Cultural, Campinas, SP, Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1989.
- TEDESCO, Juan Carlos. Reproductivismo educativo y sectores in América Latina. In: MADEIRA, Felícia R. & MELLO, Guiomar Namó. Educação na América Latina: os modelos teóricos e a realidade social. São Paulo, Cortez, 1985.
- TEIXEIRA, Anísio. A educação e a crise brasileira. V. 64. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1956.

TEIXEIRA, Anísio. Educação no Brasil. 2ª ed., São Paulo, Ática, 1980.

_____. A municipalização do ensino primário. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 27(66), Rio de Janeiro, abr. /jun. 1957.

TRAGTENBERG, Maurício. Burocracia e ideologia. São Paulo, Ática, 1980.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Comentários de Piaget sobre as observações críticas de Vygotsky concernentes a duas obras: a linguagem e o pensamento da criança e o raciocínio da criança. Belo Horizonte, UFMG/Faculdade de Educação, s.d. (mimeo).

VASCONCELOS, Eduardo Alcântara. Transporte, escolarização e política educacional rural. Cadernos de Pesquisa, nº 55. Fundação Carlos Chagas. São Paulo, 1985.

VÁZQUEZ, A. S. Filosofia da praxis. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1968.

VELLOSO, Jacques. Financiamento das políticas públicas: a educação. Faculdade de Educação, Brasília, 1987 (mimeo).

_____. Educação e constituinte: quatro questões do financiamento do ensino. Em Aberto, nº 30, INEP/MEC, Brasília, 1986.

VYGOTSKY, L. S. A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores. Tradução de José Cipolla Neto. São Paulo, Martins Fontes, 1984 (Psicologia e Pedagogia).

WEISZ, Telma. As contribuições da psicogênese da língua escrita e algumas reflexões sobre a prática educativa de alfabetização.

Ciclo Básico em Jornada Única; uma nova concepção de trabalho pedagógico. São Paulo, SE/CENP, 1988.

WEISZ, Telma. Como se aprende a ler e escrever ou prontidão um problema mal colocado. Reverendo a proposta de alfabetização. São Paulo, SE/CENP, 1985.

_____. E na prática, a teoria é outra? Isto se aprende com o Ciclo Básico. São Paulo, SE/CENP, 1986.

_____. Subsídios para utilização dos vídeos Escrita e Construção da escrita. Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE. São Paulo, 1989.

ZUENCKER, Acássia. A pedagogia da fábrica. São Paulo, Cortez, 1985.