

JOSÉ ROBERTO RUS PEREZ

**A POLÍTICA EDUCACIONAL
DO ESTADO DE SÃO PAULO
1967-1990**

JOSÉ ROBERTO [RUS PEREZ t.a. 89

**A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
1967-1990**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

1994

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

81730-6
9405718

JOSÉ ROBERTO RUS PEREZ

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida por José Roberto Rus Perez e aprovada pela Comissão Julgadora em 28 de abril de 1994.

Data: 29/04/94

Assinatura: JRP

**A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
1967-1990**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
1994**

Tese apresentada como exigência parcial para
obtenção do Título de **DOUTOR EM**
EDUCAÇÃO na Área de Concentração:
Metodologia de Ensino à Comissão Julgadora da
Faculdade de Educação da Universidade
Estadual de Campinas, sob a orientação do Prof.
Dr. Joaquim Brasil Fontes Jr. †

Comissão Julgadora:

José
Václav Láva
Mária Anka
Andreia
ni

AGRADECIMENTOS

Embora este trabalho de tese seja produto de um esforço solitário, ele também é resultado de um esforço coletivo. Ele tem suas origens nos cursos realizados na Faculdade de Educação, onde sempre contei com a orientação segura e estimulante do professor Joaquim Brasil Fontes Jr. Aliás, hoje nossa relação acadêmica estendeu-se para uma amizade pessoal. A partir de 1988, comecei a trabalhar no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP/UNICAMP, que tem me propiciado, desde então, condições para o meu desenvolvimento como pesquisador. Foi nesse ambiente academicamente rico que meu trabalho ganhou densidade e profundidade. Agradeço assim ao NEPP, sua direção, pesquisadores, funcionários e estagiários, o convívio fraternal e o apoio oferecidos nesses anos e, principalmente, nos últimos meses de elaboração da tese. Quero ressaltar o suporte intelectual e o estímulo recebido da professora Sônia M. Draibe, que teve um papel muito importante na definição e execução deste trabalho, bem como em minha formação de pesquisador.

Vários colegas do NEPP acompanharam a realização desta pesquisa e sempre estiveram presentes, intelectualmente/afetivamente. É o caso da Marta Arretche, Ana Luisa Vianna, Aparecida Néri de Souza, Gilda Portugal Gouvêa e Cibele A. Macchi. No tratamento dos dados quantitativos a Stella S. Telles sempre me ajudou, com paciência e presteza.

A competente colaboração do amigo José Luis Lhanos foi imprescindível na montagem dos modelos estatísticos. Nas questões específicas de informática e na elaboração de tabelas contei com a ajuda minuciosa e perfeccionista de Sérgio da Hora.

Na tarefa de coleta das inúmeras informações quantitativas tive o auxílio de vários técnicos da Secretaria Estadual da Educação. Na impossibilidade de nomear todos, destaco os nomes de Railda Guzzo, Angela Azevedo, Maria Nícia Costa e Marly Cremm.

Amigos, de uma maneira ou de outra, sempre estiveram do meu lado: Elizabeth Pompêo de Camargo, Jorge Castro, Maria Helena Pereira Dias, Jorge Tápia, Roberto Itapura, Maria Elvira Mazzucchelli, Sérgio Canesqui, Carlos A. Pacheco, Simão Lucowieski, Sérgio A. Cruz, Cecília Lima, Vera Borba, Elias R. Silva.

Ana Maria e Bernardo, é claro, também estão integrados neste trabalho, com muito amor e carinho.

A todos muito obrigado e minha eterna gratidão.

*À memória de
Maria Gonçalves Rus Perez
(1935-1989)*

RESUMO

Este estudo tem por objetivo avaliar a política educacional do Estado de São Paulo, entre 1967 e 1990.

Focalizou-se, inicialmente, a expansão do sistema educacional, aferindo o papel desempenhado pelas dependências administrativas e estabelecendo inter-relações com o contexto socioeconômico. Acompanhou-se a oferta de matrículas dos quatro níveis de ensino regular (pré-escolar, fundamental, médio e superior).

Da análise ressalta a ação do governo estadual que foi o ator central nas transformações ocorridas na oferta dos ensinos fundamental e médio. Acompanhou-se, dessa forma, apenas as ações empreendidas pela Secretaria Estadual da Educação nesses vinte e três anos, procurando: compreender as propostas e medidas implementadas no campo educacional, verificando em que se diferenciam e se resultaram na construção de um novo modelo de ação social do Estado; detectar a natureza das inovações implementadas; avaliar o volume dos gastos financeiros; determinar o modelo de gestão e o perfil organizacional; aferir os principais indicadores relativos à eficácia e efetividade das ações governamentais.

Com o objetivo de captar a concretização da política educacional, implementada pela Secretaria Estadual da Educação, analisou-se o modo de funcionamento das escolas. Foram abordadas as características do funcionamento dos serviços educacionais, a qualificação dos recursos humanos e as formas de gestão, a partir de uma amostra representativa das escolas da rede estadual.

Avaliou-se, finalmente, o desempenho da política educacional como um todo, aferindo quais foram os resultados da política com relação ao nível de escolarização da população e seu grau de equidade.

Na conclusão, são enfatizados aspectos da ação governamental que possam contribuir para o debate sobre os rumos da escola pública.

ABSTRACT

This thesis tries to evaluate the educational policy at the state of São Paulo, between 1967 and 1990.

At first, it focus the expansion of the whole educational system, by the identification of the place of each administrative dependency and the analysis of its relations with the socioeconomic context. It follows the supply of places in the four schooling levels (preschool, primary school, secondary school and university). This analysis shows that the state government was the central actor in the changes in the primary and secondary schools supplies.

So, in a second moment, the choice was to follow just the policies implemented by the Secretaria da Educação of São Paulo during those 23 years, in order a) to understand the projects and measures implemented, identifying their differences and results as a new model of social state action; b) to verify the nature of the innovations implemented; c) to evaluate the expenditure amount; d) to determinate the management model and its organizational profile; e) to examine the principal indicators of the state actions efficiency and efectiveness.

In a third moment, the schools mode of operation was analysed. For that, the operation characteristics of the educational services, the human resources qualifications and their management forms were examined.

Finally, the performance of the educational policy was evaluated, by the analysis of the policy outcomes in termes of schooling degrees and equity.

The conclusion is a contribution for the debate about the perspectives of the public school.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	2
CAPÍTULO I - Características estruturais e dinâmicas do sistema	8
1. A expansão massiva	8
2. O Contexto	14
2.1. Período de intensa expansão	14
2.2. Período de desaceleração do ritmo de crescimento das matrículas	17
2.3. Retomada de crescimento das matrículas	19
3. A predominância da rede estadual	22
CAPÍTULO II - A Política Educacional da Secretaria Estadual da Educação	32
1. As gestões	32
1.1. Introdução	32
1.2. Gestão Abreu Sodré	33
1.2.1. Principais Programas	36
1.2.2. Estrutura Institucional	41
1.2.3. Programas de capacitação	46
1.2.4. Rede física	48
1.3. Gestão Laudo Natel	50
1.3.1. Principais Programas e Medidas	51
1.3.2. Estrutura Institucional	54
1.3.3. Programas de Capacitação	55
1.3.4. Rede Física	56
1.4. Gestão Paulo Egydio Martins	56
1.4.1. Principais Programas e Medidas	58
1.4.2. Estrutura Institucional	62
1.4.3. Programa de Capacitação	65
1.4.4. Rede Física	66
1.5. Gestão Paulo Maluf (1979/1983)	67
1.5.1. Principais Programas e Medidas	68
1.5.2. Estrutura Institucional	70
1.5.3. Programas de Capacitação	70
1.5.4. Rede Física	71
1.6. Gestão Franco Montoro	72
1.6.1. Principais Programas e Medidas	73
1.6.2. Estrutura Institucional	83
1.6.3. Programas de Capacitação	84
1.6.4. Rede Física	85

1.7. Gestão Orestes Quércia (1987/1991)	87
1.7.1. Principais Programas e Medidas	88
1.7.2. Estrutura Institucional	91
1.7.3. Programas de Capacitação	97
1.7.4. Rede Física	98
1.8. Conclusão	99
2. A Política de Recursos Humanos	113
3. Os Gastos com Educação	129
4. Conclusão	138
CAPÍTULO III - As escolas e o modo de funcionamento da política	140
CAPÍTULO IV - Avaliação do desempenho da política educacional	159
CONCLUSÃO	179
BIBLIOGRAFIA	190
ANEXO	203

TABELAS

TABELA I - Evolução e Distribuição das Matrículas por Nível de Ensino - 1960-1990.....	8
TABELA II - Evolução das Matrículas por Nível de Ensino - Estado de São Paulo - 1960-1990.....	9
TABELA III - Evolução da População Total por Faixa Etária - Estado de São Paulo - 1960-1990.....	12
TABELA IV - Índice Real de Escolarização da População Escolarizável para o Ensino de 1º e 2º graus, por Região Administrativa - Estado de São Paulo - 1980-1987.....	13
TABELA V - Matrícula no ensino rural e população da zona rural - Estado de São Paulo - 1950-1990.....	13
TABELA VI - Alterações na Distribuição da Renda Brasil - 1960/1970.....	16
TABELA VII - Distribuição das Matrículas dos Níveis de Ensino por Dependência Administrativa - Estado de São Paulo - 1960-1990.....	26
TABELA VIII - Crescimento anual da matrícula inicial de 1º grau por período e dependência administrativa - Estado de São Paulo - 1980-1990.....	29
TABELA IX - Crescimento anual da matrícula inicial de 2º grau por período e dependência administrativa - Estado de São Paulo - 1980-1990.....	30
TABELA X - Atendimento de candidatos à 5ª série do 1º grau (antiga 1ª série ginásial) - Estado de São Paulo - 1966-1971.....	37
TABELA XI - Número de Alunos Atendidos pelo PROFIC - Estado de São Paulo - 1986-1990.....	79
TABELA XII - Alunos Atendidos pelo PROFIC, segundo os Projetos - Estado de São Paulo - 1986- 1990.....	80
TABELA XIII - Número de Municípios que participam do Programa de Municipalização, segundo o Número de Habitantes - Estado de São Paulo - 1989.....	95
TABELA XIV - Número de Municípios que participam do Programa de Municipalização, segundo a Matrícula Inicial no 1º Grau - Estado de São Paulo - 1987.....	96
TABELA XV - Salas de Aula da Rede Estadual - Estado de São Paulo - 1967-1990.....	107
TABELA XVI - Número de Escolas da Rede Estadual por Turno de Funcionamento - Estado de São Paulo - 1967-1990.....	108
TABELA XVII - Número de Classes por Série (5ª a 8ª) das Escolas de 1º Grau - Estado de São Paulo - 1990.....	111
TABELA XVIII - Concursos de Ingresso ao Magistério Público - Estado de São Paulo - 1976-1990.....	116
TABELA XIX - Professores da Rede Estadual - Estado de São Paulo - 1967-1990.....	118
TABELA XX - Funcionários Ativos da Sec. Educação segundo a Situação Funcional - Estado de São Paulo - 1990.....	121
TABELA XXI - Grau de Formação do Professores segundo a Situação Funcional - Estado de São Paulo - 1988.....	122
TABELA XXII - Funcionários Ativos e Inativos da Secretaria de Educação - Estado de São Paulo - 1987/1989.....	124
TABELA XXIII - Número de DRE's e DE's da Secretaria da Educação - Estado de São Paulo - 1969/1976/1990.....	126
TABELA XXIV - Despesas da Secretaria de Educação (Fonte Tesouro), das Universidades e do Setor Educação sobre o ICMS - Estado de São Paulo - 1967-1990.....	131
TABELA XXV - Evolução da Despesa com Pessoal, da Secretaria da Educação e da Arrecadação do ICMS - Estado de São Paulo - 1979-1990.....	136
TABELA XXVI - Matrículas por Nível de Ensino da Rede Estadual - Estado de São Paulo - 1967-1990.....	138
TABELA XXVII - Gasto da Sec. Educação por Aluno (1º e 2º graus) - Estado de São Paulo - 1970-1990.....	139
TABELA XXVIII - Avaliação das Escolas pelos Doze Critérios - 1991.....	142
TABELA XXIX - Tipo de Escola por Clientela - 1991.....	144
TABELA XXX - Número de Escolas com variável.....	146
TABELA XXXI - Presença de Funcionários no Período Noturno por Clientela - 1991.....	148
TABELA XXXII - Existência de Dependências por Clientela - 1991.....	148
TABELA XXXIII - Existência de Equipamentos por Clientela - 1991.....	149
TABELA XXXIV - Consumo da Merenda por Clientela - 1991.....	150
TABELA XXXV - Distribuição do Tipo de Merenda por Clientela.....	151
TABELA XXXVI - Participação da APM na Manutenção das Escolas por Clientela - 1991.....	154
TABELA XXXVII - Participação da Prefeitura na Manutenção das Escolas por Clientela - 1991.....	156
TABELA XXXVIII - Posicionamento dos Diretores frente à Municipalização - 1991.....	156

TABELA XXXIX - População de 10 anos e mais por anos de estudo - Estado de São Paulo - 1976/1989	159
TABELA XL - Índice de desigualdade na distribuição da Educação, pela população de 10 anos e mais - Estado de São Paulo - 1976/1989	161
TABELA XLI - Evolução e Distribuição Percentual da Matrícula no 1º Grau da Rede Estadual por Série - Estado de São Paulo - 1967/1990	162
TABELA XLII - Distribuição das Matrículas do Ensino Médio por Série na Rede Estadual - Estado de São Paulo - 1970/1980/1990.....	164
TABELA XLIII - Tempo Médio de Atraso de Estudos por Aluno no 1º Grau da Rede Estadual - Estado de São Paulo - 1987	165
TABELA XLIV - Índice de Atraso de Estudos no 1º Grau da Rede Estadual - Estado de São Paulo - 1987.....	166
TABELA XLV - Número de Aprovados no Ensino Fundamental da Rede Estadual - Estado de São Paulo - 1975-1990.....	168
TABELA XLVI - Taxa de Promoção de 5ª a 8ª série por período na Rede Estadual - Estado de São Paulo - 1990.....	170
TABELA XLVII - Taxa de Promoção no Ensino Médio por Série e Período na Rede Estadual - Estado de São Paulo - 1990	171
TABELA XLVIII - Distribuição percentual de alunos repetentes na matrícula inicial do ensino fundamental - Estado de São Paulo - 1976/1979/1988.....	172
TABELA XLIX - População de 10 anos e mais por anos de estudo segundo a renda - Estado de São Paulo - 1989.....	173
TABELA L - População de 10 a 17 anos por freqüência à escola e situação de trabalho, segundo o sexo e grupo de idade - Estado de São Paulo - 1981/1989.....	176
TABELA LI - População de 10 a 17 anos por freqüência à escola e situação de trabalho e grupo de atividade, segundo a renda familiar - Estado de São Paulo - 1989.....	177
TABELA LII - Número de Matrículas por Nível de Ensino e Índice de Crescimento - Estado de São Paulo - 1960-1990.....	203
TABELA LIII - Distribuição das Matrículas por Entidade Mantenedora, segundo as Regiões Administrativas - Estado de São Paulo - 1972	203
TABELA LIV - Distribuição das Matrículas por Entidade Mantenedora, segundo as Regiões Administrativas - Estado de São Paulo - 1990	204
TABELA LV - Despesas da Secretaria de Educação (Fonte Tesouro), das Universidades e do Setor Educação e Arrecadação do ICMS - Estado de São Paulo - 1967-1990	205
TABELA LVI - Evolução das Despesas da Secretaria da Educação (Fonte Tesouro), e da Arrecadação do ICMS - Estado de São Paulo - 1967-1990.....	206
TABELA LVII - Matrícula no 1º Grau da Rede Estadual por Série - Estado de São Paulo - 1967-1990	207
TABELA LVIII - Índice de Assincronia da Matrícula de 1º Grau da Rede Estadual em Relação à Idade Ideal, por Série - Estado de São Paulo - 1987	207
TABELA LVIII - Índice de Assincronia da Matrícula de 1º Grau da Rede Estadual em Relação à Idade Ideal, por Série - Estado de São Paulo - 1960-1990	208
TABELA LX - Número de Aprovados no Ensino Médio na Rede Estadual - Estado de São Paulo - 1971-1990.....	208
TABELA LXI - Distribuição percentual de alunos repetentes na matrícula inicial do ensino médio - Estado de São Paulo - 1976/1979/1988.....	209
TABELA LXII - População de 10 a 19 anos por anos de estudo para a Região Metropolitana e Interior - Estado de São Paulo - 1989	209
TABELA LXIII - População de 5 a 17 anos que não freqüenta a escola segundo a renda familiar por grupo de idade - Estado de São Paulo - 1989	210
TABELA LXIII - População de 5 a 17 anos que não freqüenta a escola segundo a renda familiar por grupo de idade - Estado de São Paulo - 1971-1990	210

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Crescimento de Matrículas por Nível de Ensino - 1960-1990	10
GRÁFICO 2 - Matrícula de 1ª a 4ª série por Dependência Administrativa - 1960-1990	24
GRÁFICO 3 - Matrícula de 5ª a 8ª série por Dependência Administrativa - 1960-1990	24
GRÁFICO 4 - Matrícula no Ensino Médio por Dependência Administrativa - 1960-1990	25
GRÁFICO 5 - Matrícula do Ensino Superior por Dependência Administrativa - 1960-1990	27
GRÁFICO 6 - Distribuição das Matrículas por nível de Ensino da Rede Estadual segundo as Regiões Administrativas - 1990	30
GRÁFICO 7 - Evolução do ICMS e dos Gastos da SE - 1967-1990	132
GRÁFICO 8 - Participação da SE e das Universidades nos Gastos de Educação - 1979-1990	134
GRÁFICO 9 - Evolução das Despesas da Secretaria da Educação e de Pessoal e ICMS - 1979-1990	137
GRÁFICO 10 - Desempenho das Gestões: Expansão do Sistema, Gastos e Indicador de Qualidade	140
GRÁFICO 11 - Tipo de Escola por Clientela	145
GRÁFICO 12 - Percentual de Diretores que se posicionam a favor da autonomia da escola	153
GRÁFICO 13 - Participação da APM na Manutenção das escolas por Clientela	154
GRÁFICO 14 - Pessoas de 5 a 17 anos que não freqüentam escola - 1989	160
GRÁFICO 15 - Matrículas do 1º Grau por Série - 1967/1990	163
GRÁFICO 16 - Taxa de Promoção - 1975-1990	168
GRÁFICO 17 - População de 10 anos e mais por anos de estudo segundo a renda - 1989	174

ORGANOGRAMAS

ORGANOGRAMA 1 - 1933	43
ORGANOGRAMA 2 - 1969	46
ORGANOGRAMA 3 - 1976	64
ORGANOGRAMA 4 - 1990	92

INTRODUÇÃO

"Existe um quadro de Klee intitulado Angelus Novus. Representa um anjo que parece estar na iminência de afastar-se de algo em que crava o seu olhar. Seus olhos estão arregalados, sua boca está aberta e suas asas estão estendidas. O anjo da história deve ter essa aparência. Ele tem o rosto voltado para o passado. Onde, diante de nós aparece uma cadeia de acontecimentos, ele enxerga uma única catástrofe que incessantemente amontoa ruínas sobre ruínas e as lança a seus pés. Ele gostaria de demorar-se um pouco, acordar os mortos e juntar novamente os cacos. Mas do paraíso sopra uma tempestade que se prende em suas asas e é tão forte, que o anjo não pode mais fechá-las. Essa tempestade o impele irresistivelmente para o futuro, ao qual ele volta as costas, enquanto o amontoado de ruínas à sua frente cresce até o céu. O que chamamos de progresso é essa tempestade"(Benjamin, Tese IX)¹.

A alegoria de Walter Benjamin acompanhou-nos durante todo o tempo de elaboração deste estudo, cujo objetivo é avaliar a política educacional do Estado de São Paulo, no período compreendido entre 1967 e 1990.

Ao mesmo tempo em que era preciso compreender o momento histórico de consolidação da educação paulista, mas sem se deter e ficar preso ao passado, era preciso encarar o presente. Tal postura implicava sobretudo em abandonar aquela baseada na recusa da situação (crítica) atual da escola pública e no saudosismo da "boa escola" do passado. Essa tensão estabelecida entre a busca dos fatos do passado, não como mero ato de um colecionador, e o enfrentamento da história presente constitui-se num dos eixos deste estudo.

Um outro eixo surge da constatação de que a educação é uma necessidade básica da população e de que faz parte do núcleo das políticas sociais consolidadas pelos governos estaduais paulistas. Da relação educação/Estado, mediada pelas demandas da sociedade e pelas formas de interação do Estado com estas "demandas e com os interesse dos grupos hegemônicos, com os quais está associado" (Barreto, 1991: 22), emergem os contornos da política educacional. Ou seja, nossa análise se remete à importância do papel do Estado para reduzir as desigualdades sociais estruturalmente produzidas pelas relações de mercado, promovendo o bem-estar dos cidadãos, principalmente das camadas mais pobres. A política educacional, entendida como mecanismo de mudança social, deveria atuar como instrumento de redistribuição de renda decisivo à promoção de maior equidade e justiça, e não apenas como um simples recurso de legitimação política ou

1. In Gagnebin, 1982: 79.

mecanismo de intervenção estatal, determinado pela lógica da acumulação capitalista, como um mero instrumento da classe dominante, conforme tem sido analisado por vários autores. A avaliação da política educacional, na primeira perspectiva, deve contemplar a identificação dos critérios de justiça que a direcionam e se ela (a política) afinal foi um sucesso ou fracasso (Figueiredo & Figueiredo, 1986).

Nesse sentido, analisaremos a política educacional, implementada no Estado de São Paulo, sob a perspectiva da avaliação de políticas, mas sempre reportando-nos a uma avaliação política da política.

A pesquisa de avaliação na área educacional se encontra ainda em fase de iniciação no Brasil, desenvolvendo-se de forma assimétrica e pouco sistemática. No cenário internacional, tal tipo de pesquisa expandiu-se somente a partir dos anos 60, principalmente nos Estados Unidos, no momento de consolidação dos programas de combate à pobreza, com o objetivo de avaliar o sucesso ou fracasso das intervenções estatais².

Tratamos aqui de desenvolver uma distinção entre as fases da *policy*: constituição da agenda, formulação, implementação e avaliação. Enfatizamos as fases de formulação (momento em que as propostas ganham forma e estatuto de política, ao se definir metas, objetivos e recursos) e implementação (momento em que a política transforma-se em programa)³, buscando captar o padrão da política educacional paulista.

Este estudo transita também pelo terreno do diagnóstico, ao traçar um panorama do sistema educacional, analisando sua expansão, seus resultados e seu modo de funcionamento.

O esforço realizado no presente trabalho de contemplar a política educacional, numa perspectiva histórica, como um todo (principais programas, tipo de processo decisório, estrutura organizacional, mecanismo de captação e critérios para destinação dos recursos financeiros, a política de recursos humanos) além de uma avaliação do modo de funcionamento das unidades escolares e do desempenho da política; coloca-o num circunscrito conjunto de trabalhos no terreno das avaliações e estudos realizados sobre a política educacional no Estado de São Paulo.

De acordo com um balanço da produção sobre as políticas sociais no Estado de São Paulo (NEPP, 1989a), nos anos 80, os estudos sobre educação se constituem numa produção significativa⁴. Contudo, são poucos os trabalhos que tomam o exame da política

2. Cf. Pressman & Wildavsky, 1984; Willians, 1982.

3. Cf. Pressman, 1984.

4. Dos 371 estudos analisados, a área de educação representava 28 por cento, sendo uma das maiores.

educacional como um todo como objeto de suas investigações. A maioria dos trabalhos centra sua preocupação com os programas específicos, com a população-alvo e com a própria instituição encarregada de implementar a política. Quanto ao tipo de estudo, há uma concentração no exame do processo de produção e distribuição dos serviços educacionais, mas são raros os estudos de diagnóstico das condições físicas, processo decisório e avaliação da eficiência dos programas, assim como são poucos os trabalhos sobre implementação.

Boa parte dos trabalhos dedica-se a temas específicos da área: evasão, reprovação, alfabetização e analfabetismo, extensão da escolaridade, acesso à escola. Mas "a maior parte desses estudos não analisa esses problemas do ponto de vista de sua mensuração; geralmente procuram detectar as causas do fracasso escolar, sejam elas vistas do ponto de vista do funcionamento da escola (desde a eficácia do currículo até a (des)motivação dos professores), seja a partir de problemas sociais". Mesmo aqueles de produção e distribuição de serviços não se constituem em "análises quantitativas da expansão da rede ou da clientela atingida pelo ensino formal" (NEPP, 1989: 83), já que se baseiam fundamentalmente em pesquisa bibliográfica, documentos e legislação.

Nosso estudo utiliza-se de diferentes fontes: indicadores sociais, dados censitários, dados primários, obtidos por meio de uma amostra significativa das unidades escolares; análise de bibliografia, documentos oficiais e legislação⁵.

Cabe ainda frisar que nos esforçamos para não adentrar pelo terreno da análise maniqueísta, que busca culpados para o sucesso/fracasso da política (o governo, o professor, a burocracia, a crise econômica, a participação dos pais etc.). Além do que "quando em política se atacam os defeitos - verdadeiros ou presumíveis - do setor público, por exemplo a sua ineficiência (é o caso da escola) ou a falta de pluralismo (é o caso da informação) o remédio que se propõe habitualmente é 'menos Estado, mais mercado'" (Vacca, 1991: 160).

Não nos escusamos ainda da necessidade de distinguir os binômios Estado/mercado e público/privado. Considerando que aqui se encontra um jogo de interesses de classe, propomo-nos a repensar o papel do Estado com vistas em ampliar sua eficácia e efetividade. Para Vacca, distinguir "o binômio público/privado de Estado/mercado responde, então, à dupla exigência de combater a ofensiva neo-

5. Utilizamos como fontes fundamentais a parte sobre educação de duas pesquisas realizadas pelo NEPP e por mim coordenadas (São Paulo, anos 90: transformações sociais, novas demandas e políticas de governo. Bloco: Necessidades Sociais Básicas, de 1990; e Educação, Saúde e Atenção ao Menor no Estado de São Paulo: uma avaliação dos serviços públicos estaduais, de 1991).

conservadora e de redesenhar as coordenadas de um programa de Reformas" (Vacca, 1991: 161).

O universo histórico deste estudo abrange o período que vai de 1967 a 1990. Tal periodização justifica-se, basicamente, por ser este um período marcado por **turning points** no campo educacional⁶. Em 1967 tem início uma política de ampliação do ensino médio (1^o e 2^o ciclos), por meio de uma ação deliberada do governo estadual. Por essa época também ocorre uma expansão significativa do ensino superior. Nos anos 70 implementa-se a escola de oito anos e o ensino médio profissionalizante e, nos anos 80, investe-se na melhoria da qualidade do ensino e na extensão da jornada escolar do aluno. Pode-se, assim, compreender a consolidação da política educacional num momento de intensas e profundas transformações: econômicas (industrialização, modernização, intenso desenvolvimento econômico, crise fiscal etc), sociais (sociedade de massa, urbanização, intensa mobilidade social, concentração da renda, ampliação da pobreza etc) e culturais (cultura de massa, domínio da televisão etc).

O ano de 1967 marca também o início de um longo período de governos nomeados pelo regime militar - foram quatro governadores, todos da ARENA, o partido governista. Em 1983, inicia-se um novo período de governos eleitos por eleições diretas. Até 1990, quando encerramos nossa análise, temos dois governadores de um mesmo partido - PMDB. Tal fato possibilita acompanhar o desenvolvimento do padrão da política educacional em conjunturas históricas bem precisas.

Com relação à exposição, focalizamos, inicialmente, a expansão do sistema educacional (Capítulo I), aferindo o papel desempenhado pelas dependências administrativas e estabelecendo inter-relações com o contexto socioeconômico. Neste momento acompanhamos a oferta dos quatro níveis de ensino regular (pré-escolar, fundamental, médio e superior⁷).

Dessa análise ressalta a ação do governo estadual que foi o ator central nas transformações ocorridas na oferta dos ensinos fundamental e médio. Assim, passamos a acompanhar apenas as ações empreendidas pela Secretaria Estadual da Educação (Capítulo II), procurando: compreender as propostas e medidas implementadas no campo

6. Além, é claro, da necessidade de delimitar um período com proporções adequadas para ser estudado.

7. Neste estudo o ensino fundamental também aparece denominado como: ensino primário (1^a a 4^a série), ensino ginasial (5^a a 8^a série) e ensino de 1^o grau; e o ensino médio como: ensino médio 1^o ciclo (ginasial), ensino médio 2^o ciclo (colegial) e ensino de 2^o grau.

educacional, verificando em que se diferenciam e se resultaram na construção de um novo modelo de ação social do Estado; detectar a natureza das inovações implementadas; avaliar o volume dos gastos financeiros; determinar o modelo de gestão e o perfil organizacional; aferir os principais indicadores relativos à eficácia e efetividade das ações governamentais. Este capítulo está centrado na análise das contradições, das idas e vindas, do processo de formulação e implementação da política e de seus resultados.

A periodização obedeceu o recorte das gestões governamentais. Assim, foram analisados seis governos: Abreu Sodré (1967/1971), Laudo Natel (1971/1975), Paulo Egydio Martins (1975/1979), Paulo Maluf (1979/1983), Franco Montoro (1983/1987), Orestes Quéricia (1987/1991⁸).

Para cada gestão procuramos determinar os objetivos e diretrizes da política, os principais programas, a organização institucional montada, os recursos financeiros alocados, a política de recursos humanos e uma avaliação do desempenho quantitativo sob o ponto de vista da eficácia e da efetividade. Interessou-nos identificar em que contexto essas diretrizes e ações foram formuladas, que alternativas estavam colocadas, a estratégia de implantação e uma avaliação dos resultados.

Com o objetivo de captar a concretização da política educacional implementada pela Secretaria Estadual da Educação, analisamos o modo de funcionamento das escolas (Capítulo III). Abordamos as características do funcionamento dos serviços educacionais, a qualificação dos recursos humanos existentes e as formas de gestão, a partir de uma amostra representativa das escolas da rede estadual.

Após uma reflexão sobre a ação da Secretaria Estadual da Educação, passamos a avaliar o desempenho da política educacional como um todo, isto é, quais foram os resultados da política com relação ao nível de escolarização da população e seu grau de equidade (Capítulo IV). Também aqui houve um aprofundamento na avaliação do desempenho da rede estadual.

Na conclusão, enfatizamos aqueles aspectos da ação governamental que, a nosso ver, possam contribuir para o debate sobre os rumos da escola pública.

8. Orestes Quéricia termina seu mandato em março de 1991, mas nosso estudo considera seu governo até o final de 1990.

CAPÍTULO I

CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS E DINÂMICAS DO SISTEMA

1. A expansão massiva

São Paulo tinha 8.287.471 estudantes, no ano de 1990, em todos os níveis de ensino regular, correspondendo a 27% de sua população total; em 1960, tinha 1.754.943 estudantes, ou 14% da população. Inegavelmente, ocorreu no estado de São Paulo um grande esforço para ampliar a oferta de matrículas do ensino em geral, para a população, no período 1960-1990.

Essa incorporação aconteceu em todos os níveis de ensino e abrangeu mais pessoas dos diferentes segmentos etários: se em 1960, havia uma forte concentração de matrículas (92%) apenas no ensino fundamental, em 1990 ela tende a ser melhor distribuída entre os níveis, encontrando-se 10% na pré-escola, 72% no fundamental, 12% no médio e 6% no superior, conforme os dados da Tabela I.

TABELA I
Evolução e Distribuição das Matrículas por Nível de Ensino
Estado de São Paulo
1960-1990

	Pré-Escola			Ensino Fundamental			Médio			Superior			Total	
	número	evol.	%	número	evol.	%	número	evol.	%	número	evol.	%	número	evol.
	(1)	(2)		(1)	(2)									
1960	24.000	-	1	1.620.805	-	92	84.223	-	5	25.915	-	2	1.754.943	-
1970	113.937*	16,9	3	3.202.972	7,0	85	284.186	12,9	8	149.326	19,1	4	3.750.421	7,9
1980	390.402	13,1	7	4.343.567	3,1	74	730.665	9,9	12	430.683	11,2	7	5.895.317	4,6
1990	790.720	6,6	10	5.998.060	3,0	72	1.001.397	2,9	12	497.294	1,3	6	8.287.471	3,1

FONTE: SE/ Plano Estadual de Educação (1970-1971), 1970; SE/CIE; SEADE.

(1) evolução da taxa geométrica anual de crescimento calculada no decênio referente.

(2) incluem as matrículas das escolas unidocentes.

* Refere-se a 1971.

O momento de intensa expansão do sistema é a década de 60 (taxa anual de crescimento de 7,9% a.a.). Nunca antes, e nem depois, o sistema de ensino expandiu-se tanto no seu conjunto.

A grande expansão das matrículas de 1ª a 4ª série (antigo primário) ocorreu na década de 50 (Tabela II), mas na primeira metade dos anos 60 houve ainda capacidade de ampliação, com taxa de crescimento anual de 7,5% (Tabela LII em anexo). Esse ritmo

alterou-se a partir da segunda metade da década para, finalmente, sofrer uma queda brusca no período 1970/75 (taxa de crescimento anual de 1,3%).

TABELA II
Evolução das Matrículas por Nível de Ensino
Estado de São Paulo
1960-1990

	1ª a 4ª série		5ª a 8ª série		Médio		Superior		Total	
	número	taxa*	número	taxa	número	taxa	número	taxa	número	taxa
1960	1.353.773	-	267.032	-	84.223	-	25.915	-	1.730.943	-
1965	1.947.744	7,5	472.927	12,1	152.856	12,7	42.964	10,6	2.616.491	8,6
1970	2.257.657	3,0	945.315	14,9	284.186	13,2	149.326	28,3	3.636.484	6,8
1975	2.403.658	1,3	1.479.230	9,4	553.573	14,3	332.833	17,4	4.769.294	5,6
1980	2.722.052	2,5	1.621.461	1,9	730.665	5,7	430.683	5,3	5.504.861	2,9
1985	3.117.740	2,8	1.872.015	2,9	812.924	2,2	409.502	-1,0	6.212.181	2,4
1990	3.662.304	3,3	2.335.756	4,5	1.001.397	4,3	497.294	4,0	7.496.751	3,8

FONTE: SE/Plano Estadual de Educação (1970-1971), 1970; SE/CIE; SEADE.

* Evolução da taxa geométrica anual de crescimento calculada no quinquênio referente. incluem as matrículas das escolas unidocentes.

Contudo, não se pode argumentar que tenha ocorrido uma saturação das matrículas nesse nível, mas sim um processo de redução e conseqüente retomada de crescimento, através de taxas muito próximas dos demais níveis, senão mais elevadas, a partir de 1985.

O intenso incremento do número de matrículas de 5ª a 8ª série (antigo ginásial) é basicamente um fenômeno que se inicia nos anos 60, uma vez que a taxa de crescimento anual é bastante expressiva (12,1%) na primeira metade e continua se desdobrando velozmente (14,9%) na segunda. Ocorre uma desaceleração entre 1970/75 (9,4%), seguida de queda brusca do ritmo de crescimento (1,9%) na segunda metade dos anos 70 (Tabela II).

Essa brusca desaceleração causa estranheza uma vez que, ainda no mesmo período, a oferta das matrículas de 1ª a 4ª série toma fôlego e passa a crescer a taxas de 2,5%. Somente no final do período (1985/90) a retomada do ritmo de crescimento de matrícula de 5ª a 8ª intensifica-se e passa a apresentar pela primeira vez, nesses trinta anos, as maiores taxas de crescimento anual (4,5%) entre todos os níveis.

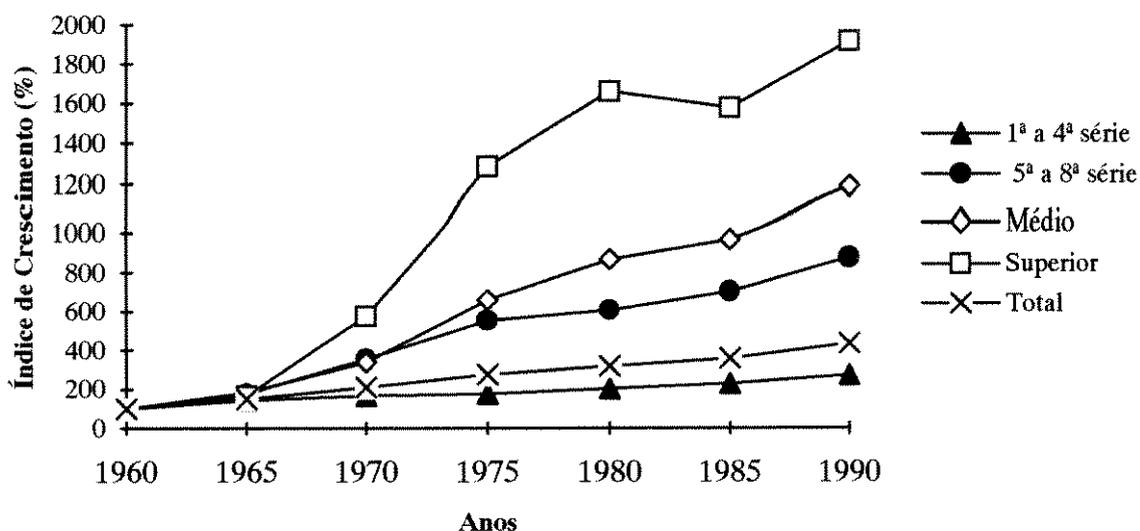
O comportamento das matrículas no ensino médio acompanha o ritmo de crescimento das matrículas de 5ª a 8ª série: intenso nos dois quinquênios da década de 60 (12,7% e 13,2% respectivamente); manutenção de altas taxas (14,3%) na primeira metade da década de 70; desaceleração a partir de 1975 e crescimento a taxas baixíssimas entre 1980/85 (2,2%), ficando abaixo do crescimento do ensino ginásial. Se tivesse ocorrido um

fluxo normal, esse seria o período de contínua ampliação do ensino médio, porque nos períodos anteriores incorporaram-se mais estudantes no nível anterior e também porque se constitui no momento de maior crescimento da população nessa faixa etária. Estes dados apontam também para uma situação muito crítica do ensino médio no estado de São Paulo.

GRÁFICO 1

Crescimento de Matrículas por Nível de Ensino

Estado de São Paulo 1960-1990(1)



FONTE: SE/SEADE.

(1) Base : 1960 = 100.

Esta análise ressalta, com intensidade, que na década de 60 todos os níveis apresentam simultaneamente altas taxas de crescimento, com destaque para o ensino superior (19,1%). Nos anos 80, são os ensinos fundamental e médio que mantêm as maiores taxas; o ensino superior também se destaca, mas agora pelo menor crescimento (1,3%). O ensino pré-escolar foi o único a manter taxas elevadas em todo o período, apresentando um número de matrículas superior ao do ensino de terceiro grau e muito próximo ao do ensino médio, em 1990.

Da dança de números, que à primeira vista parece totalmente aleatória, vislumbram-se opções muito claras de política educacional: atendimento a segmentos da sociedade em níveis superiores nos anos 60 e 70, reduzindo a expansão dos níveis inferiores. Na década de 80, a ênfase volta a ser a incorporação de segmentos alijados da educação fundamental. Pode-se dizer que se estabelece um dilema entre a opção pela expansão do sistema a partir do topo ou da base.

A expansão do sistema, em seus níveis superiores, justifica-se à medida em que níveis inferiores estejam saturados e surjam pressões por escolarização mais elevada (Gráfico 1). Alguns estudiosos argumentam que a proporção que todos têm acesso a um nível de ensino, a credencial de importância que lhe era dada quando poucos tinham acesso a ele (a qualidade tem para certos grupos, uma importância social e econômica relevante) deixa de existir (desvalorização educacional), e se transfere a níveis mais altos, como por exemplo, o ingresso no ensino médio e assim sucessivamente. A posse de certos níveis educativos se desvaloriza continuamente em função do aumento daqueles que têm níveis mais altos. Quando todos entram no ensino primário essa condição os iguala, mas as desigualdades mudam para níveis mais altos (Solari, 1988).

Ora, para o caso paulista ocorre uma simultaneidade de expansão dos níveis do sistema, isto é, tanto os níveis inferiores quanto os superiores crescem ao mesmo tempo. Como a escolarização básica ainda não se encontrava universalizada, visto que as taxas de crescimento da educação primária retomam seu crescimento somente nos anos 80, pode-se dizer que a ampliação da oferta nos níveis mais elevados (ensino médio e superior) foi realizada na proporção das pressões das classes média e alta. Como nos anos 60, já teriam sido incorporados os grupos de maior poder econômico; há uma distância social entre os não incorporados e os já incorporados. A incorporação de novos grupos levanta dificuldades especiais porque estes se encontram num nível do sistema de estratificação social muito mais baixo do que aqueles que já participam do sistema.

Façamos a comparação entre crescimento da matrícula e crescimento da população. A população total do estado de São Paulo apresentou as seguintes taxas médias anuais de crescimento: 1960/70 = 3,2%, 1970/80 = 3,5% e 1980/90 = 2,0% (Tabela III). Esse crescimento foi alto e superou as médias nacionais, mas sempre foi inferior ao crescimento das matrículas gerais (7,9%, 4,6% e 3,1% respectivamente). O estrondoso crescimento das matrículas no período 1960/70, mais que o dobro da taxa de crescimento da população, não teve continuidade no período seguinte, de acordo com a Tabela I. Entre 1970/80, o crescimento da população foi superior ao do período anterior, mas o sistema educacional não conseguiu manter o mesmo ritmo ocorrendo, dessa forma, uma proximidade muito grande entre taxa de crescimento da população e das matrículas. A população do Estado saltou de 12,9 milhões em 1960, para mais de 30 milhões em 1990.

Com relação às faixas etárias temos que a população de 7 a 14 anos apresentou taxa geométrica de crescimento anual sempre abaixo da taxa de crescimento das matrículas no ensino fundamental: 1960/70 = 3,5% e 7,0%; 1970/80 = 2,2% e 3,1%;

1980/90 = 3,2% e 3,0% respectivamente⁹. Analisando o índice real de escolarização¹⁰ podemos compreender melhor a relação entre o crescimento da população e a expansão das matrículas. O índice de escolarização, no período de trinta anos, saltou de 61% para 93% (Tabela IV). Entretanto, nos anos 70 esse desempenho foi medíocre, se em 1970 o sistema incorporava 81% dessa faixa etária, dez anos depois tal índice era de 85%, apenas. Nos anos 80 o patamar de crescimento melhorou, finalmente ultrapassando os 90%.

TABELA III
Evolução da População Total por Faixa Etária
Estado de São Paulo
1960-1990

	População do Estado						População Urbana
	Total	evol*	7 a 14 anos	evol	15 a 19 anos	evol	%
1960	12.974.700	-	2.355.116	-	1.205.494	-	53
1970	17.775.500	3,2	3.321.060	3,5	1.838.834	4,3	64
1980	25.040.698	3,5	4.115.957	2,2	2.674.256	3,8	80
1990	30.624.304	2,0	5.625.631	3,2	3.079.626	1,4	89

FONTE: IBGE/Censo; SEADE.

*evolução da taxa geométrica anual de crescimento calculada no decênio referente.

Os dados evidenciam que hoje, no estado de São Paulo, ocorre a universalização do acesso, uma vez que apenas 7% da população de 7 a 14 anos não é atendida pelo sistema escolar, pequena parcela que, em qualquer parte do mundo, não frequenta a escola comum por razões diversas.

O índice real de escolarização cresceu significativamente em todas as regiões administrativas do estado, conforme dados da Tabela IV. Em Presidente Prudente, Vale do Paraíba, Campinas, Ribeirão Preto e Araçatuba menos de 8% da população de 7 a 14 anos não tem acesso à escola. A situação, no entanto, é diferente na região de São José do Rio Preto onde os números de matrícula e de população caem, mas o índice de crianças fora da escola atinge um patamar de 15%. A região administrativa de Sorocaba foi, porém, a que teve o maior crescimento do índice real de escolarização, em 1980 era de 66% passando para 91% em 1987.

TABELA IV

9. É importante lembrar que na matrícula do ensino fundamental estão considerados os alunos com idade superior a quatorze anos, que corresponde a cerca de 12%.

10. O índice real de escolarização relaciona a matrícula na idade considerada ideal para cursar determinado grau de ensino e a população da faixa etária teoricamente correspondente ao grau de ensino considerado.

Índice Real de Escolarização da População Escolarizável para o Ensino de 1^o e 2^o graus, por Região Administrativa Estado de São Paulo 1980/1987

	Escolarização de 7 a 14 anos (%)		Escolarização de 15 a 18 anos (%)	
	1980	1987	1980	1987
Estado	85	90	24	25
Grande São Paulo	94	87	25	26
Litoral	87	89	26	23
Vale do Paraíba	82	100	20	26
Sorocaba	66	91	18	18
Campinas	79	93	21	23
Ribeirão Preto	77	99	24	25
Bauru	74	87	25	24
S.J.Rio Preto	74	85	24	24
Araçatuba	79	97	26	28
Pres. Prudente	75	92	23	26
Marília	72	89	24	25

FONTE: SEADE; CIE/SE.

Mesmo na região rural, o atendimento no ensino fundamental ampliou-se e muito. Como possíveis causas podem ser citadas a diminuição absoluta da população rural, a ampliação do transporte escolar (Vasconcelos, 1993), facilitado pela construção de estradas vicinais asfaltadas por todo o Estado nos últimos oito anos etc. Se em 1950, apenas 5% da população total rural tinha acesso à escola, em 1990 esse percentual alcançou 16% (Tabela V). Contudo, se somarmos os alunos que se utilizam do transporte escolar e estudam na zona urbana, esse percentual amplia-se significativamente, atingindo 24% em 1990.

TABELA V
Matrícula no ensino rural e população da zona rural
Estado de São Paulo
1950-1990*

Ano	Pop. Rural (A)	Matrícula (B)	B/A (%)	Aluno Transportado	Total (C)	C/A (%)
1950	4.330.212	216.899	5	-	-	-
1960	4.827.417	324.122	7	-	-	-
1970	3.495.709	424.823	12	-	-	-
1980	2.844.334	311.033	11	72.514	383.547	13
1990	2.273.546	357.734	16	179.881	537.615	24

FONTE: SEADE; Vasconcelos, 1993, p 146.

*Censo 1991

Se o sistema pôde incorporar com mais facilidade as crianças de faixa etária de 7 a 14 anos, o mesmo não ocorreu com a faixa de 15 a 19, a despeito das taxas anuais de

crescimento das matrículas (12,9% na década de sessenta; 9,9% na de setenta e 2,9% na de oitenta) terem sido sempre muito superiores às taxas de crescimento dessa população (respectivamente 4,3%; 3,8% e 2,4%).

Assim o índice real de escolarização aponta para um atendimento pouco satisfatório, com apenas 24% da população de 15 a 18 anos freqüentando a escola de ensino médio em 1980, vide Tabela IV. Isto significa que um grande número de jovens dessa faixa etária, apesar da ampliação de vagas no ensino médio não tem acesso a níveis mais elevados de instrução. Em 1990, o quadro não se alterou, uma vez que o índice alcançou apenas 25%.

Talvez a principal causa desse quadro pouco satisfatório seja o fraco desempenho do ensino fundamental, isto é, são poucos aqueles que concluem as oito séries, além do que a partir dos doze anos amplia-se muito o número de jovens que trabalham¹¹. Os jovens de 15 a 19 anos ficaram à merce de uma ação mais efetiva, estando portanto, vulneráveis aos períodos de crise. Sem escolarização completa e qualificação profissional, encontram colocações pouco estáveis e remuneradas.

Podemos, num esforço de sistematização, afirmar que nesses trinta anos a política educacional apresenta três momentos de ampliação da oferta das matrículas:

- 1- intensa expansão (1960 a 1975);
- 2- desaceleração do ritmo de crescimento (1975 a 1985);
- 3- retomada de crescimento (a partir de 1985).

2. O Contexto

Vejamos qual é o contexto em que se desenvolveram os três períodos.

2.1. Período de intensa expansão (1960-1975)

A ampla expansão da oferta das matrículas ocorreu num momento de "explosão demográfica" que vai de 1940 até os primeiros anos da década de 70. Esse período caracterizou-se pela intensidade e rapidez da queda da mortalidade, manutenção de níveis elevados de natalidade, fluxos migratórios internacionais ainda expressivos e migração interna crescente. O número de imigrantes estrangeiros que entraram no Estado foi de 488 mil, no período 1935/1959 (São Paulo, 1962: 24). No mesmo período o número de imigrantes nacionais recebidos foi de 1.970.966, sendo 73% do Nordeste, a maioria

11. Esta análise será aprofundada no capítulo IV.

analfabeta. Entre 1960/70, o estado recebeu 996 mil migrantes, contudo, nos anos setenta, cerca de 2,75 milhões de migrantes dirigiram-se para São Paulo (Cano e Pacheco, 1990: 16). Os migrantes que se dirigiram para o estado correspondiam a 5,6% da população no fim da década de 60; esse percentual passou para 11% na década de 70 (Cano e Pacheco, 1990: 17). A taxa de mortalidade infantil de 178 por mil, em 1940, caiu a 77 por mil em 1960.

O processo de expansão matrícula/população aparece intimamente vinculado ao fenômeno da urbanização, que foi rápido e intenso. Em dez anos a população urbana saltou de 53% (1960) para 64%, em 1970.

O desenvolvimento urbano intenso e extenso por um largo espaço geográfico tem sua origem na maneira de evolução da economia cafeeira capitalista e da industrialização. "O segmento interiorizado da economia paulista seguiria crescendo e se diferenciando após 1930. Com ritmos menores que a Capital, mas superiores à média nacional, a indústria do interior cresceu e se diversificou nesse período". Neste espaço também se consolidou a mais moderna agricultura do país, substituindo os cultivos e iniciando a tecnificação, aumentando o êxodo rural e diminuindo a participação da população rural no total estadual. "Após 1960, tanto o crescimento industrial como o agrícola acentuariam ainda mais as condições particulares de seu desenvolvimento capitalista" (Cano e Pacheco, 1990: 3).

Nesses anos a economia paulista passou por diversas transformações. De 1960 a 1967, realizou-se o ciclo de industrialização pesada, acompanhado de crise econômica e de desemprego industrial. De 1968 a 1975, período do "milagre econômico", do desenvolvimento e modernização do interior, esse crescimento apoiou-se em bases criadas nos anos anteriores e no movimento ascendente da economia internacional.

Ressalte-se ainda que a partir de 1967, a Reforma Tributária, reduzindo a capacidade financeira dos estados e municípios, fortaleceu a centralização dos recursos na órbita federal que se acentuaria nos anos seguintes. "No caso de São Paulo, deu-se o crescimento da arrecadação, em termos reais, até 1975; apesar disso a capacidade de investimento do Estado tem diminuído fortemente..." (Kugelmas, 1985).

Entre 1970 e 1975, a indústria paulista apresentou crescimento acelerado com taxa muito expressiva de 15%. Apesar dos importantes ganhos de produtividade e do incremento do emprego industrial "importantes segmentos da população do Estado, em especial da população paulistana, teriam permanecido em níveis extremamente baixos de bem-estar, cuja situação se via agravada pelos problemas decorrentes do congestionamento urbano que o processo de metropolização e de concentração industrial provoca" (Faria, 1983: 36).

Aliás, outra não é a constatação dos estudos e pesquisas realizados em todo o período. Em 1970, o Censo Demográfico revelou para o país um aumento da concentração na distribuição da renda (Tabela VI).

TABELA VI
Alterações na Distribuição da Renda
Brasil
1960/1970

	1960	1970
40% com renda mais baixa	11,2	9,0
40% seguintes	34,3	27,8
15% seguintes	27,0	27,0
5% com renda mais alta	27,4	36,3

Reproduzido de Baer, 1977: 16.

O movimento de ampla expansão das matrículas aconteceu num cenário político marcado por profundas transformações. No início dos anos 60, viveu-se a passagem de um regime democrático, populista, principalmente em São Paulo, para um regime militar.

Os vinte anos de continuidade ininterrupta do sistema de regime instaurado a partir de 1964 foram marcados pelo seu caráter duradouro e mutável. "O duradouro tem sido a permanência no poder da coalizão que, desde 64, assumiu o controle do Estado. O mutável tem sido a forma assumida pelo Estado, vale dizer, o regime político propriamente dito". (Velasco, e Martins, 1983: 13) O regime, para esses autores, é caracterizado por idas e vindas, por movimentos mais autoritários e outros mais liberalizantes.

Dentre os momentos mais liberalizantes, figuram a manutenção da Constituição de 1946, que reinou até 1967 e as eleições para governadores em 1965; a partir de 1967, iniciou-se um período que poderia ser chamado de "abertura política", quando se constituiu a 'Frente Ampla'. Quanto às fases de recrudescimento do autoritarismo aparecem a edição do AI-2, a prorrogação dos mandatos dos governadores e fechamento do Congresso em 1965; a nomeação dos governadores e prefeitos das capitais e áreas de segurança nacional (1967); a edição do AI-5, em dezembro de 1968. Com a suspensão da Constituição de 1967 e colocação do Congresso em recesso, ocorreu um aprofundamento do autoritarismo, estabelecendo-se, então, o fortalecimento autocrático do Estado.

Durante esse período, o Estado de São Paulo teve dois governadores nomeados pelo governo militar: Abreu Sodré (1967/71) e Laudo Natel (1971/75).

2.2. Período de desaceleração do ritmo de crescimento das matrículas (1975-1985)

A desaceleração do ritmo de crescimento das matrículas ocorreu concomitantemente ao início da chamada "transição demográfica", que se caracterizou pela queda efetiva da fecundidade, intensificação de declínio da mortalidade; o que tem resultado num processo de desaceleração no ritmo de crescimento da população. "Em que pese a importância da migração interregional, mais da metade do incremento da população do Estado de São Paulo é atribuído ao saldo vegetativo, ainda que esteja incluída aí a participação indireta da migração, resultante de nascimentos e óbitos da população migrante. Entre todas as regiões do Estado, apenas Grande São Paulo e Campinas apresentam saldos vegetativos inferiores aos seus saldos migratórios. De qualquer forma, em todas essas regiões houve uma diminuição relativa da participação do saldo vegetativo no crescimento populacional, embora em grande parte delas houvesse aumento das taxas de natalidade" (Cano e Pacheco, 1990: 64). "Assim, a repetição dos resultados da década anterior conduziria a um volume líquido de 3,4 milhões de migrantes para o Estado, durante a década de 80..." (idem, 1990: 70).

O contingente populacional que aportou no Estado exerceu um impacto no sistema educacional, além da demanda já prevista e estabelecida. Em 1980, das crianças de 5 a 9 anos residentes no estado, 12% eram oriundas de outros estados; na faixa etária de 10 a 14 anos esse percentual sobe para 17% e na faixa de 15 a 19 anos, 22%. Essa massa, oriunda basicamente da zona rural, chegava analfabeta e as famílias compostas por muitas crianças.

Acentuou-se a urbanização, 80% dos paulistas viviam nas cidades, em 1980. O processo de urbanização do Estado tem se caracterizado pelo crescimento da metrópole e o surgimento de um significativo número de cidades de porte médio e grande pelo seu interior. Desde 1980, metade da população do estado vive na Região Metropolitana de São Paulo, que atinge um grau de urbanização da ordem de 98%¹². Simultaneamente, o interior paulista consolidou a industrialização do campo, a tecnificação da produção e os nexos intersetoriais que "reforçam o crescimento urbano: transportes, armazenamento, comércio, crédito, e, sobretudo, o desenvolvimento dos segmentos industriais articulados diretamente ao mundo rural... as alterações correlatas sobre o emprego no campo

12. A rede estadual de ensino acompanhou esse movimento, alterando a distribuição das matrículas no 1º e no 2º grau entre Interior e Grande São Paulo:

	GSP(%)		Interior(%)	
	1º	2º	1º	2º
1970	40	37	60	63
1980	44	46	56	54
1990	45	49	55	51

repercutem diretamente nas cidades com a urbanização da mão-de-obra rural" (Cano e Pacheco, 1990: 3). Incorpora também o desenvolvimento industrial que se escoou da capital. Ora pode-se entender, dessa forma, o grande crescimento das pré-escolas e creches, que surgem vinculadas a esse processo de urbanização/industrialização do interior, e está articulado não apenas ao padrão de distribuição espacial da população mas também com a dinâmica regional da economia paulista.

Todo esse processo repercute na infra-estrutura econômica, montada pelo Estado (transporte, construção de estradas e vicinais, energia, comunicações) ou sobre o desenvolvimento do conjunto dos serviços de apoio à produção. Na região metropolitana e nos grandes centros urbanos, nos anos 80, ocorreu o processo de "reurbanização" que é acompanhado de investimentos públicos na malha viária e no sistema de transportes, com a conseqüente valorização do solo urbano.

E aqui se inclui a escola. Como vimos, a expansão da rede escolar ocorreu de forma generalizada por todas as regiões, atingindo níveis semelhantes de escolarização em todas elas. Foram criadas as condições de reter a população migrante que além das novas possibilidades ocupacionais, geradas pelo desenvolvimento ou pelas rendas derivadas a partir do crescimento dos segmentos médios, encontrou também uma rede de serviços básicos (educação, saúde). No entanto, em decorrência do processo de perifização intenso, o padrão de construção escolar, mantido pelo poder público, não conseguiu atender satisfatoriamente a demanda. Encontraram-se dificuldades de harmonizar a movimentação da população pelas periferias dos grandes centros urbanos com o planejamento de ampliação das escolas.

Com relação ao desenvolvimento econômico entre 1975/80 ocorreu uma desaceleração do crescimento industrial, reduzido então para 4%. Foi esse o momento de implantação do II PND, que caracterizou-se por um conjunto de políticas de promoção à desconcentração industrial de São Paulo, para as diferentes regiões do país. São Paulo "pela primeira vez desde 1907, perde alguns pontos na sua concentração industrial: dos 58% observados no Censo de 1970, baixaria para 53% no Censo de 1980" (idem, p27). Nos anos iniciais da década de 80, enfrentou-se a mais grave crise da história do Brasil urbano. "A recessão, a elevação do desemprego aberto e a crise social adquiriram expressão maior, exatamente em São Paulo. Entre 1980 e 1983, o produto industrial do Estado caiu em 18,5%, enquanto a renda per capita reduz-se em 14%. São nítidos os efeitos da crise e da estagnação da economia brasileira ao fim destes dez anos. Na década, o produto per capita paulista reduz-se, em termos absolutos; o PIB estadual aumenta, em média, a uma taxa de 2,1% ao ano" (idem, p.27).

No campo da política, a partir de 1975, sucederam-se, de um lado, recesso temporário do Congresso e edição do "pacote de abril", que suspendeu as eleições diretas para governador; e de outro, início da distensão, que consistiu na abertura gradual do regime, na reformulação partidária e teve como consolidação as eleições livres para os governos estaduais (1982) e a escolha indireta do presidente civil (1984).

São Paulo teve ainda dois governadores nomeados pelo regime militar: Paulo Egydio Martins (1975/79) e Paulo Maluf(1979/83). Em 1982, é eleito Franco Montoro, do PMDB - partido de oposição ao governo federal, através de eleições diretas.

2.3. Retomada de crescimento das matrículas (1985-1990)

A retomada de crescimento das matrículas desenrolou-se num cenário de intensificação do processo de urbanização. Em 1991, 89% da população paulista vivia em cidades. A população da zona rural de 2.8 milhões, em 1980, caiu para 2.2 milhões em 1991.

A profunda crise econômica do início dos anos 80 atenuou-se entre 1984 e 1986, quando a economia paulista beneficiou-se da recuperação da atividade econômica patrocinada, inicialmente, pelo crescimento das exportações e, na seqüência, pelos efeitos do Plano Cruzado. Em conjunto, prevaleceu uma trajetória de crescimento lento, "frente aos valores históricos da economia brasileira, cujo PIB cresceu à média de 6,9% ao ano, entre 1940 e 1980, e cuja renda per capita havia sido multiplicada por cinco, no mesmo período" (Cano e Pacheco, 1990: 87).

Após essa fase breve de crescimento, sucederam-se um período de estagnação 1987/88 e outro de recessão em 1989, marcados por uma série de políticas de estabilização e pela ameaça constante da hiperinflação.

Os dados relativos à produção industrial do estado apontam o menor crescimento de São Paulo, frente à média nacional, ou a qualquer outra região no país. "Ainda que a indústria paulista tenha crescido, entre 1984/86, próximo à média nacional e acima da maioria das regiões, o efeito acumulado da crise e dos anos finais da década levam o Estado a perder peso na participação nacional. Nesse, sentido, as conseqüências da crise industrial de 1981/83 se fazem sentir particularmente em São Paulo, com queda de quase 20% da produção" (Cano e Pacheco, 1990: 41). O conjunto da economia só não reproduz a intensidade da crise industrial, em virtude do crescimento da agricultura e do comportamento das atividades terciárias. A aceleração da inflação resultou "numa hipertrofia do segmento de intermediação financeira, que junto com a Administração

Pública foram os principais responsáveis pelo crescimento do emprego nos serviços" (idem, 1990: 90).

A partir de 1985 ampliou-se a transição democrática com o início da Nova República; em 1988 foi aprovada a nova Constituição e em 1989 elaborou-se a Constituição Estadual e realizaram-se eleições diretas para presidente da República, após vinte e cinco anos do golpe militar. Em 1986, aconteceu mais uma eleição para governador, sendo eleito novamente um candidato do PMDB, Orestes Quércia. Ocorre, dessa forma, uma continuidade do governo peemedebista, no Estado, que nesse momento também compõe o grupo hegemônico do governo federal da Nova República.

Traçado a rápidas pinceladas, este é o cenário em que se efetivou a política educacional no Estado de São Paulo, nas últimas três décadas.

Quiséramos agora montar um modelo causal e aferir as variáveis fundamentais que intervêm no processo de expansão do sistema educacional. Infelizmente não dispomos de informações suficientes, além do que estaríamos transcendendo os limites deste estudo. Apesar disso, nossa análise foi suficiente para mostrar que o sistema educacional cresceu independentemente do regime político, contrariamente a muitas análises, que partindo de uma perspectiva apriorística, afirmam que no período militar ocorreu uma regressão do setor educacional. Levantamos também algumas hipóteses que, embora careçam de fundamentação teórica mais consistente, auxiliam-nos na compreensão dos fatores que contribuem para o crescimento do sistema educacional.

Parece-nos muito difícil encontrar uma única e precisa causa para compreender o desenvolvimento da política educacional, mesmo porque, como vimos, não há uma homogeneidade e nem uma simultaneidade entre os períodos. Senão vejamos. À subdivisão da política educacional em três etapas expansão intensa/desaceleração/retomada de crescimento, a única variável que se manteve constante foi a urbanização. De fato, as cidades passaram a concentrar a maioria da população, se 47% da população ainda se encontrava, em 1960, na zona rural, trinta anos depois nela resta apenas 11%.

Esse intenso processo de urbanização caracterizou-se pela incorporação de grandes contingentes populacionais que deixaram a zona rural, tanto do Estado da São Paulo quanto de outros estados da federação, e pela constituição de uma classe média. E aqui se juntam duas outras variáveis que desempenham papel importante, o crescimento demográfico e a consolidação de uma sociedade de massa.

Estabelece-se aqui um ponto de tensão, uma vez que grandes setores da classe média demandam vagas nos níveis superiores do sistema, enquanto a população

proveniente da zona rural demanda basicamente a escolarização primária. Eleva-se consideravelmente o nível de aspiração educacional das massas.

Independentemente do conflito, há um denominador comum que é a exigência de escolarização para uma sociedade de massa. A partir de 1967 consolida-se uma sociedade industrial de massas e aceleram-se as mudanças nos padrões de consumo. "O resultado final, vivido no presente, é uma sociedade urbana de consumo de massa, onde o desenvolvimento econômico produziu uma transformação tanto na organização da vida urbana como nos hábitos de consumo, e tendencialmente aproximou as formas de vida urbana da metrópole e dos grandes centros do interior. Os hábitos de consumo de bens e serviços modernos tendem a se generalizar por toda a rede urbana, com o apoio dos meios de comunicação" (SEADE, 1988: 60).

Essa conjugação de fatores pressiona, constantemente, as escolas a abrirem suas portas a um número cada vez maior de pessoas. Além do que, a educação consistiu e ainda consiste num importante meio de mobilidade social.

Pode-se também argumentar que o desenvolvimento econômico se constitui em fator explicativo fundamental para se entender a expansão do sistema educacional. Sem dúvida ele é necessário, mas fica difícil estabelecer uma relação direta entre eles. Na análise que vimos desenvolvendo, nas três etapas encontramos um contexto de desenvolvimento e de crise econômica, quando não de estagnação. Muitas vezes um crescimento no sistema educacional não tem relação direta com desempenho econômico do momento, mas pode estar refletindo um período de crescimento anterior. Isso pode ter ocorrido na primeira metade dos anos 60 quando se vivia uma crise econômica, mas o sistema educacional cresceu e muito, uma vez que no período anterior (1956/60) o Estado experimentara grande prosperidade.

Tal aspecto tem outros desdobramentos importantes. Com o desenvolvimento econômico ampliou-se uma classe média que, ao se constituir em força política, passou a demandar determinados serviços sociais. E a educação, principalmente nos níveis superiores, transformou-se em sua principal bandeira.

Foi no período 1967/75 que se concentraram, simultaneamente, acelerado desenvolvimento econômico, "explosão demográfica" e urbanização intensa. Conseqüentemente, viveu-se aí a maior expansão do sistema educacional jamais experimentada.

Entre 1975/85, instaurou-se um processo de desaceleração econômica seguido de crise e uma breve retomada no crescimento. Aqui o sistema sofreu o impacto e também viu o ritmo de expansão das matrículas desacelerar-se.

Anísio Teixeira, em comunicação proferida na III Conferência Nacional de Educação, constata que "...Todo o período, continuando o do Estado Novo, reflete a transferência para a órbita federal do real poder educativo, passando as secretarias de educação dos estados a gravitar em torno do MEC, detentor do poder de autorizar e reconhecer escolas e dos recursos, mediante auxílio e subvenção para mantê-las....Uma das conseqüências nem sempre acentuada, dessa vigorosa centralização foi o empobrecimento e perda de substância dos departamentos de educação dos estados, que passaram a não ter influência propriamente intelectual e profissional na organização e direção dos seus níveis de verdadeiro prestígio social". Mas ele encontra uma exceção nesse quadro "...o estado de São Paulo foi o único que não federalizou o seu ensino superior..." (III Conferência Nacional de Educação, 1968).

Veja-se que a participação federal na área educacional no Estado de São Paulo é muito restrita, mantendo, atualmente, uma universidade, dois institutos isolados e um colégio técnico, contrariamente ao que ocorre nos demais estados.

No ensino primário, o Estado montou já no final do século XIX e início deste século, uma estrutura educacional que abrigava a maioria das crianças matriculadas, uma vez que a Constituição Republicana de 1891 estabeleceu a descentralização federativa completa com relação aos serviços educacionais. Desde 1893, quando foi aprovado o Regulamento da Instrução Pública e criaram-se os grupos escolares, a educação popular vem sendo assumida como uma responsabilidade do Estado.

Pode-se dizer que, no estado de São Paulo já do início da constituição do estado republicano, a educação é considerada como responsabilidade do poder público. A média de participação do poder estadual no ensino primário há algumas décadas é de 80%. Nos anos 50 e 60 há um leve acréscimo, 84%, com diminuição da rede privada. Em 1960, 94% das matrículas do primário estão na rede pública (Gráfico 2).

A partir de 1985, o sistema educacional retomou seu crescimento, mas a reativação da economia (1984/86) recrudescceu, seguindo-se um período de crise e estagnação. Foi também neste momento que começaram a aparecer os reflexos da transição demográfica. Neste caso, taxas negativas de crescimento do PIB puderam vir acompanhadas por mudanças positivas em algumas dimensões do bem-estar social, entre elas a educação.

Como dissemos, essas hipóteses precisam ser aprofundadas. Apesar de tudo elas serão importantes para analisarmos a ação do governo estadual na área educacional. Passamos, então, a dimensionar essa atuação.

3. A predominância da rede estadual

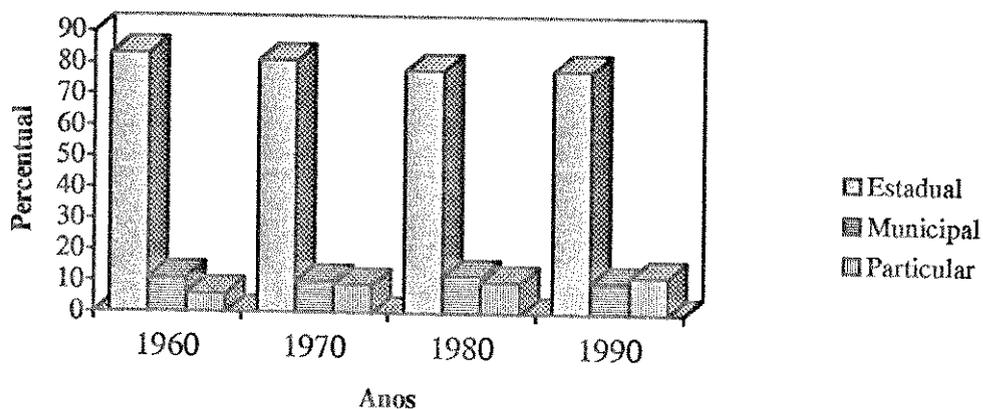
No século XX, o estado de São Paulo construiu e consolidou um sistema educacional que pode ser considerado o núcleo mais antigo das políticas sociais implantadas no Estado. Ampliou -se a intervenção estatal no setor, que se consubstanciou através, de um lado, da formulação e implementação de políticas com objetivos bem claros de ampliação e extensão da escolarização e, de outro, da montagem de um arcabouço institucional e da criação de uma burocracia.

Esse caráter estadual da política educacional origina-se no início do período republicano. Havia desde então um predomínio dos ideais liberais de valorização da instrução pública. Deve se considerar também o extremado federalismo, que levou a que o Estado de São Paulo concentrasse em suas mãos a administração de seus interesses no campo do suprimento da força de trabalho, controle da produção, atendimento das necessidades sociais e assim por diante (Schwartzman, 1975: 101). A combinação dos ideais valorativos da educação à idéia federativa, num cenário de crescente industrialização e urbanização, levou os sucessivos governos estaduais a consolidar um campo educacional amplo e denso, independentemente do governo central, não sendo raros, entretanto, os conflitos, oposições e acomodações.

Mesmo nos momentos de centralização, não houve subtração de atribuições e/ou competências do Estado; antes, ocorreu freqüentemente a imposição de um quadro normativo. Assim foi nos anos 30, quando a capacidade do governo estadual, cerceada e alterada, permaneceu atuante, criando a Secretaria da Educação e Saúde e fundando a Universidade de São Paulo.

GRÁFICO 2

Matrícula de 1ª a 4ª série por Dependência Administrativa
Estado de São Paulo - 1960-1990

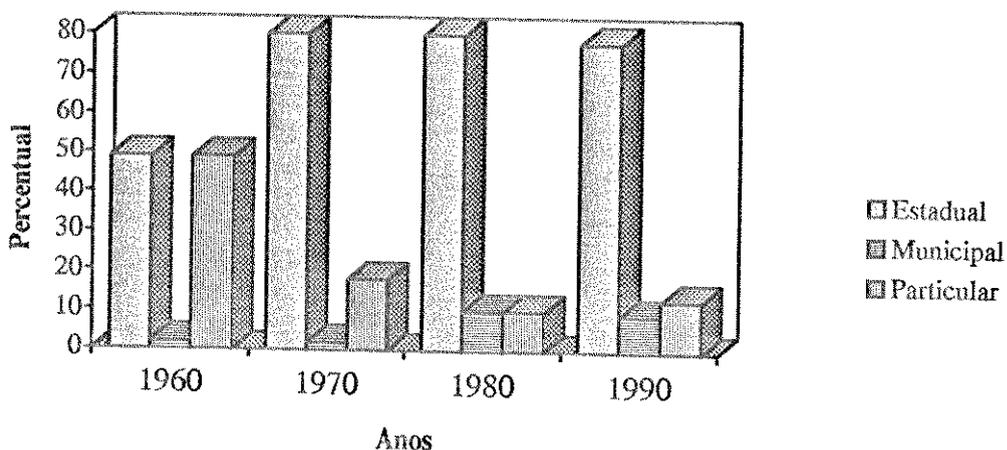


FONTE: SE/CIE; SEADE.

Apesar dos dispositivos constitucionais que apontam para a municipalização do ensino de 1º grau, a atuação dos municípios nunca se ampliou. Atualmente apenas trinta e seis municípios possuem rede própria de 1º grau¹³. Dessa forma, a partir da implantação do 1º grau, a rede estadual continuou hegemônica: 80% em 1980 e 79% em 1990.

GRÁFICO 3

Matrícula de 5ª a 8ª série por Dependência Administrativa
Estado de São Paulo - 1960-1990



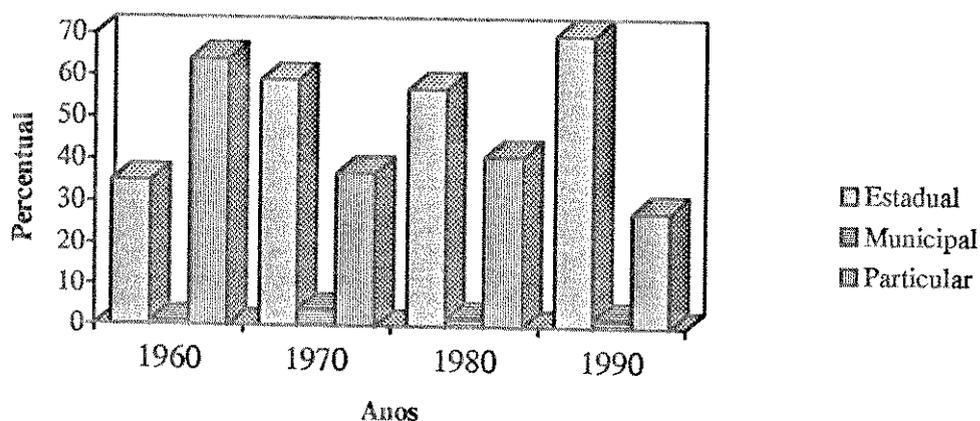
FONTE: SE; SEADE.

13. A maioria dessas redes municipais é inexpressiva; destacam-se as de São Paulo, Campinas, Santos e São José dos Campos.

Com relação ao ensino médio (1º e 2º ciclos), ocorre uma ampliação significativa da atuação do Estado na oferta das matrículas. O ensino secundário havia sido extinto no período da monarquia e somente implantou-se o primeiro estabelecimento de ensino secundário paulista, em 1892. Durante muito tempo, porém, o Estado contou com apenas três ginásios estaduais (São Paulo, Campinas e Ribeirão Preto) (Ribeiro, Mascaro e Dias, 1964). Estes eram destinados a uma elite que se encaminhava ao ensino superior. Nos anos 50, iniciou-se a extensão das oportunidades educacionais nesse nível de ensino, que se consolidou apenas a partir de 1967.

GRÁFICO 4

Matrícula no Ensino Médio por Dependência Administrativa
Estado de São Paulo - 1960-1990



FONTE: SE; SEADE.

No ginásial, em 1966 a rede estadual respondia por 61% e a particular, 37% das matrículas; dois anos após, a rede estadual tornava-se responsável por 70% e em 1970 atinge os 80%. Para se ter uma real dimensão do avanço da rede estadual basta observar que em 1968 a rede privada tinha 195.680 alunos e em 1970 ela contava com apenas 173.610, num período de vertiginoso crescimento das matrículas (Gráfico 3).

Também no ensino colegial ocorre o impulso da participação estadual: em 1966 havia uma divisão quase equitativa entre esta (49%) e a rede particular (48%); em 1970, aquela passou para 59% e esta última caiu para 37%. Nos anos 80 intensifica-se esse

processo de predominância da rede estadual, que passou a oferecer 70% das matrículas, restando para a particular apenas 28% (Gráfico 4).

TABELA VII
Distribuição das Matrículas dos Níveis de Ensino por Dependência Administrativa
Estado de São Paulo
1960-1990

		1ª a 4ª %	5ª a 8ª %	Médio %	Superior %
1960 *	Estadual	83	49	35	34
	Municipal	11	2	1	6
	Particular	6	49	64	60
1970	Estadual	81	80	59	23
	Municipal	10	2	4	11
	Particular	9	18	37	66
1980	Estadual	78	80	57	11
	Municipal	12	10	2	7
	Particular	10	10	41	81
1990	Estadual	78	78	70	13
	Municipal	10	9	2	6
	Particular	12	13	28	80

FONTE: SE/Plano Estadual de Educação; SE/CIE; SEADE.

* Para o Ensino Superior referem-se ao ano de 1966. Para esse nível deve-se considerar a participação da rede federal, que não ultrapassa 1 por cento.

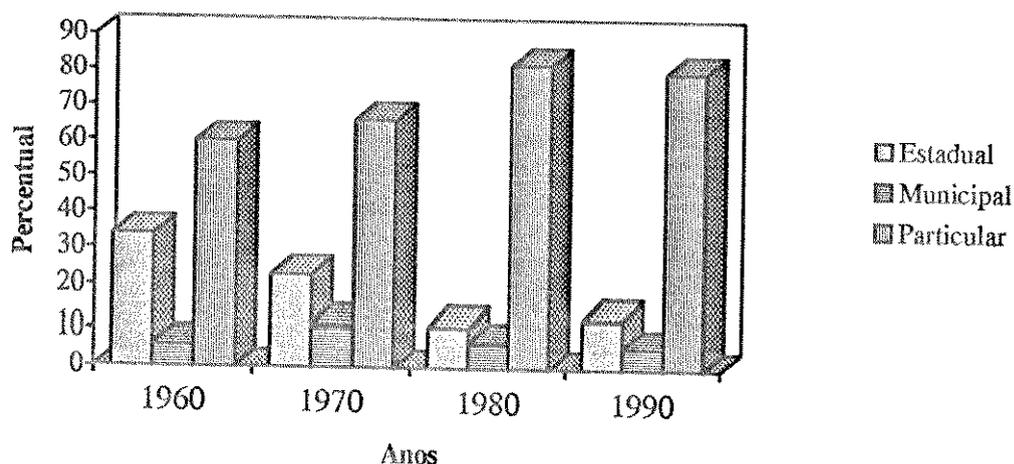
Não ocorreu dessa forma a tão propalada privatização do ensino, uma vez que a participação da rede privada, entre 1960/1990, reduziu-se drasticamente de 5ª a 8ª séries e no ensino médio, e houve uma pequena ampliação na oferta de 1ª a 4ª séries, conforme dados da Tabela VII. A forte expansão do setor privado se dá no ensino superior, mas aí apenas se confirma a participação que já era grande em 1960 (Gráfico 5).

As três redes apresentam comportamento diferenciado de acordo com o contexto. Vamos nos deter apenas nos anos 80. A rede estadual manteve no ensino fundamental um ritmo anual constante de crescimento, enquanto a rede particular apresentou crescimento acentuado apenas nos anos de 1986 e 1987. Isso significa que a rede privada cresce em períodos de crescimento econômico, e nos momentos de crise econômica, por exemplo 1982, ela se retrai, com decréscimo significativo. Ou seja, em momento de recuperação econômica a rede particular cresce muito além da rede pública. Com relação ao ensino médio, observa-se que em 1987, assim como acontece com o ensino

fundamental, a rede pública decresce, enquanto que a privada tem crescimento significativo.

GRÁFICO 5

Matrícula do Ensino Superior por Dependência Administrativa
Estado de São Paulo - 1960-1990



FONTE: SE; SEADE.

É importante ressaltar, ainda, nesta linha de análise da intervenção estatal no ensino de 1º e 2º graus, o período noturno. Em 1988, 1/3 das matrículas de 5ª a 8ª série concentrava-se nesse período. Desse conjunto de 606.267 matrículas, a rede estadual era responsável por 94%.

Este é um caráter democrático da rede pública. Basicamente ela é a única que se ocupa em atender um segmento da população que não encontraria outra opção, nem mesmo recurso para frequentar uma escola. A participação da rede privada nesse segmento é de 0,2%. Na grande São Paulo, a participação da rede estadual cai para 87%, contudo para o interior ela atinge 99%.

Já o ensino médio é basicamente um ensino noturno, mantido pelo poder público estadual. Em 1987, 70% das matrículas encontravam-se nesse período.

O índice de crescimento anual do ensino noturno na rede estadual, segundo os dados da Tabela VIII, foi sempre superior ao crescimento das matrículas gerais no ensino fundamental. Há, no entanto, alguns aspectos muito específicos relacionados ao turno noturno: o crescimento negativo em todas as redes no ano de 1987, será que os alunos podem deixar de trabalhar e apenas estudar no período diurno? principalmente os alunos

da rede municipal?; o comportamento da rede municipal de ampliação significativa de oferta de matrículas de 1980 a 1985 e acentuada queda a partir daí; a tendência da rede particular de eliminação desse período.

TABELA VIII

**Crescimento anual da matrícula inicial de 1º grau por período e dependência administrativa
Estado de São Paulo
1980 - 1990**

Ano	ESTADUAL Índice		MUNICIPAL Índice		PARTICULAR Índice		TOTAL Índice	
	Total	Noturno	Total	Noturno	Total	Noturno	Total	Noturno
1980	-	-	-	-	-	-	-	-
1981	102	99	102	113	104	82	102	99
1982	103	108	100	111	101	79	102	108
1983	102	s/d	102	s/d	107	s/d	103	s/d
1984	104	104	101	144	102	95	103	106
1985	102	103	105	116	106	110	103	104
1986	103	103	101	98	109	62	103	102
1987	101	98	98	76	113	99	102	96
1988	105	109	101	91	104	83	105	108
1989	105	106	105	104	105	121	105	106
1990	103	103	104	111	108	79	104	103

FONTE: SE/CIE

inclue escolas unidocentes

No ensino médio também ocorre um crescimento maior na rede privada nos anos de 1986 e 1987, que diminuiu nos anos seguintes, voltando, então, a crescerem as redes estadual e municipal (Tabela IX).

A presença da rede estadual é também significativa no ensino rural, ao manter a oferta de diferentes tipos de escolas na zona rural. Em 1990, 97% das 363.979 crianças e jovens de zona rural, matriculados no 1º e 2º graus, freqüentavam escolas estaduais¹⁴.

O Estado também atua na pré-escolar, onde sua participação ainda se encontra no patamar de 9%, visto que este é de responsabilidade municipal¹⁵ e no ensino superior, com participação de 13%, mantendo três universidades.

14. Com relação ao ensino supletivo, percebe-se que houve nos anos 80 uma ampliação da participação do governo estadual. Em 1980 a participação da rede estadual de 16% no supletivo de 1º grau, salta para 36%, em 1990.

15. A despeito da rede municipal ser responsável pela maioria das vagas oferecidas à população pré-escolar no Estado, em 284 municípios não há sequer uma escola municipal, em 252 municípios o atendimento é realizado apenas pela rede estadual, em 1989. Prova de que mesmo a municipalização deste nível de ensino não está ainda consolidada no estado.

Isto significa que em 1990, a rede estadual incorpora 5.546.075 milhões de crianças e jovens em todos os níveis do ensino regular, ou seja, 67% dos alunos do Estado.

TABELA IX
Crescimento anual da matrícula inicial de 2º grau por período e dependência administrativa
Estado de São Paulo
1980 - 1990

Ano	ESTADUAL		MUNICIPAL		PARTICULAR		TOTAL	
	Total	Noturno	Total	Noturno	Total	Noturno	Total	Noturno
1980	-	-	-	-	-	-	-	-
1982	111	120	109	-	89	-	102	-
1984	111	114	88	89	92	90	104	105
1985	106	110	101	101	104	103	105	108
1986	101	105	99	99	111	110	104	106
1987	98	99	98	99	108	107	101	102
1988	111	112	103	103	95	92	105	106
1989	109	109	105	106	100	97	106	106
1990	107	107	113	113	99	93	105	104

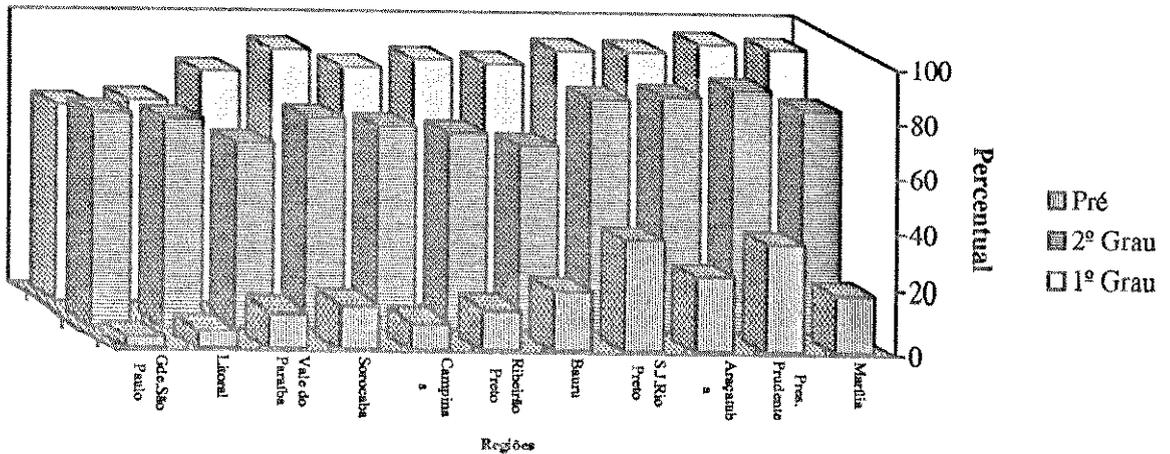
FONTE: CIE/ SE

A presença majoritária da rede estadual na oferta de matrículas nos ensinos fundamental e médio ocorre em todas as regiões administrativas (Gráfico 6). A rede estadual tem participação menor que a média apenas nas regiões: Grande São Paulo (1º e 2º graus), Litoral (1º grau), Ribeirão Preto e Bauru (2º grau). Há regiões em que a participação estadual no ensino fundamental atinge 95% (Presidente Prudente) e no ensino médio, 81% (Presidente Prudente), de acordo com dados das Tabelas LIII e LIV em anexo. Também o ensino superior encontra-se regionalizado, com a existência de *campis* distribuídos pelos quatro cantos do Estado. Ainda é grande a participação da rede estadual no oferecimento de pré-escola nas regiões de São José do Rio Preto, Presidente Prudente, Araçatuba, Bauru e Marília, onde a rede privada é pouco significativa.

Numa perspectiva histórica, verifica-se que ocorreu nos últimos vinte anos a municipalização da pré-escola com redução expressiva das redes estadual e privada em todas as regiões (vide Tabelas 2 e 3 no Anexo). Com relação ao 1º e 2º graus há uma diminuição da participação dos municípios, que já era pequena em 1972. Aliás em 1968 a participação dos municípios no total das matrículas era: primário 6%; médio 1º ciclo 2%; médio 2º ciclo 2%; superior 8% (Secretaria da Educação, 1968: 179).

GRÁFICO 6

Distribuição das matrículas por nível de ensino da Rede Estadual, segundo as Regiões Administrativas - Estado de São Paulo - 1990



FONTE: SEADE

Os municípios sempre se sentiram mais atraídos pelo ensino superior do que pelo ensino básico. É importante observar que, em 1990, nas regiões do Vale do Paraíba, Campinas, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Araçatuba e Presidente Prudente a participação dos municípios no terceiro grau é maior do que no 1º e 2º graus.

A predominância da rede estadual, que é ímpar no cenário nacional, consolidou-se no período focalizado neste estudo. Passemos, então, a analisar detalhadamente a ação do governo estadual paulista no setor educação.

CAPÍTULO II

A POLÍTICA EDUCACIONAL DA SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO

1. As gestões

1.1. Introdução

Após a análise realizada no primeiro capítulo, não fica dúvida sobre o papel relevante desempenhado pelo governo estadual na sustentação da política educacional no Estado de São Paulo. Esta constitui-se num dos núcleos mais antigos das políticas sociais implantadas neste Estado, uma vez que há a incorporação do campo educacional como uma prerrogativa da ação estatal, que se consubstancia através, de um lado, da formulação e implementação de políticas com objetivos bem claros de ampliação e extensão da escolarização; de outro, da montagem de um arcabouço institucional e da criação de uma burocracia, que permitiram alavancar os passos em direção a nossa "modernidade" educacional.

Dessa forma, a política educacional paulista, implantada pelo poder estadual, apresenta características muito específicas em cada período de sua construção. Desde o início da República, no contexto do Estado liberal-oligárquico, foi montada pelo Estado uma estrutura que já abrigava a maioria das crianças matriculadas no ensino primário. A política implantada era profundamente marcada pelo ideário liberal e federalista¹⁶, embora muito pouco efetiva. Entre 1930 e 1967, consolidou-se o arcabouço que vem sustentando

16. Havia nesse período uma crença no poder da escola pública. A criação da Escola-Modelo, por Caetano de Campos, observando os mínimos detalhes na escolha dos professores, para montar a equipe de trabalho, com o objetivo de formar os futuros professores que seriam responsáveis pela implantação da futura Reforma do ensino. A maioria dos republicanos acreditava que "a educação consistia no mais eficiente instrumento para a construção de um Estado republicano democrático". "Sem defender o monopólio do Estado, mas pelo contrário, garantida a liberdade de ensino, os reformadores da instrução pública paulista, no início da República, sustentavam a responsabilidade do Estado na criação e manutenção de escolas de todos os níveis".(Reis Filho, 1981: 178). Washington Luis, governador do Estado de São Paulo em 1920-1923, dizia que "a instrução popular corre como dever republicano primacial... Dar instrução a alguns e não dar a todos é profundamente injusto; é tratar com diferenças aos filhos, para os quais foi assentado o lema da igualdade; é criar o privilégio da instrução; é alimentar uma classe de instruídos ao lado de uma casta de ignorantes; é inconscientemente estabelecer a inferioridade de uns sobre os outros desde a meninice... é tudo isso que não é democrático nem republicano". (Nagle, 1976: 208)

todas as ações estatais no setor¹⁷: criação da Secretaria da Educação e da Saúde Pública (1931) e da Secretaria da Educação (1947); consolidação das Leis de Ensino (1947); criação do Fundo Estadual de Construções Escolares (1957), criação do Conselho Estadual de Educação (1963). Esse processo de consolidação foi acompanhado de progressiva expansão da atuação do Estado na oferta das matrículas, num ambiente marcado pelo gradativo avanço da centralização federal, principalmente a partir de 1964, tanto dos recursos financeiros quanto de normatização e estabelecimento de diretrizes.

A opção de trabalhar apenas com a política educacional implantada pelo governo estadual tem como fundamentos a necessidade de: compreender as propostas e medidas implantadas no campo educacional, verificando em que se diferenciam e se resultaram na construção de um novo modelo de ação social do Estado; detectar a natureza das inovações implantadas; avaliar o volume dos gastos financeiros; determinar o modelo de gestão; o perfil organizacional e a administração dos recursos humanos; aferir os principais indicadores relativos à eficácia e efetividade das ações governamentais. Este capítulo está centrado na análise das contradições, das idas e vindas, do processo de formulação e implementação da política e de seus resultados.

Para a operacionalização desse campo de análise, será utilizado o recorte das gestões governamentais. Assim, são analisados seis governos: Abreu Sodré (1967/1971), Laudo Natel (1971/1975), Paulo Egydio Martins (1975/1979), Paulo Maluf (1979/1983), Franco Montoro (1983/1987), Orestes Quércia (1987/1991).

Para cada gestão serão determinados os objetivos e diretrizes da política, os principais programas, a organização institucional montada, os recursos financeiros alocados, a política de recursos humanos e uma avaliação do desempenho quantitativo sob o ponto de vista da eficácia e da efetividade. Interessa-nos identificar em que contexto tais diretrizes e ações são formuladas, quais eram as alternativas que estavam colocadas, a estratégia de implantação e uma avaliação dos resultados.

1.2. Gestão Abreu Sodré - 1967/1971

Foi o primeiro governo nomeado no período pós-64. O início de seu mandato coincidiu, no nível federal, com o início do Governo Costa e Silva. Ainda em 1967 foram promulgadas as Constituições do Brasil e do Estado de São Paulo e no novo quadro institucional, marcado pelo centralismo federal e redução da autonomia das unidades federadas, a ação do governo estadual se viu bastante limitada. Alterou-se, dessa forma,

17. Cf. AZevedo, 1937; Nagle, 1976; Reis Filho, 1981; Ribeiro & Mascaro & Dias, 1964.

um padrão de ação que se caracterizava por um federalismo forte, exercido em sua amplitude, inclusive sem que se ocultassem divergências e conflitos. Na primeira Mensagem à Assembléia do Governador Abreu Sodré, esses conflitos já estavam entrevistos: "...cabe considerar as limitações institucionais do Estado, enquanto parte da União, a qual detém os instrumentos decisivos da política econômica e social, aplicáveis a toda a Nação, mas que nem sempre atendem às necessidades de suas regiões mais desenvolvidas" (Kugelmas, 1985: 39).

A gestão Sodré desencadeou a Reforma Administrativa do Serviço Público Estadual e alterou profundamente o desenho organizacional do Aparelho Administrativo. Os trabalhos foram coordenados pelo GERA e objetivavam basicamente a modernização do serviço público estadual administrativa e operacionalmente.

A partir de então iniciou-se "a grande transformação do desenho organizacional do conjunto de agências, marcando um ponto de inflexão importante" (São Paulo, 1978: 176). A Reforma Administrativa do aparelho estatal visava modificar uma estrutura inoperante frente a uma nova realidade e revelava um Estado que se aparelhava para responder a uma tendência de expansão de sua ação (Reiss, 1982: 8).

A educação como programa, nas mensagens à Assembléia Legislativa, se encontra sempre relacionada ao desenvolvimento econômico do Estado: - ou não está adequada a ele, ao se declarar que "o amadurecimento econômico e o dinamismo social do Estado requerem uma perspectiva mais ampla, na qual se encare o processo educativo como permanente, desde o pré-primário até o retreinamento profissional do adulto em todos os seus aspectos quantitativos e qualitativos" (p. 23); - ou surge como consequência natural do mesmo desenvolvimento, assim "de posse desse instrumento de segurança financeira e creditícia, foi possível ao governo atuar com eficácia na campo da Educação, da Saúde, das Obras Públicas, do Transporte, da Cultura" (p. XXXVII).

A proposta de reforma do sistema educacional em todos os seus níveis está consubstanciada em cinco diretrizes:

1 - Programação quantitativa e expansão do Ensino Primário e médio.

Para este objetivo são levantadas as seguintes atividades: elaboração da Carta Escolar; melhoria do rendimento com classes de recuperação; ordenação de idades; promoção semi-automática; unificação dos diferentes tipos de ginásio num tronco comum de tipo pluricurricular que acoplado ao primário venha oferecer a todos uma escolarização gratuita de oito anos; criação de centros de treinamento de professores.

2 - Ampliação das oportunidades de convocação de educandos (análise e ordenação dos diferentes tipos de reingresso formal no sistema: admissão, madureza e vestibular).

3 - Expansão do ensino técnico e profissional.

4 - Programação do ensino superior (regionalização e reorganização).

5 - Estabelecimento de uma ação governamental definida no setor de treinamento empresarial.

Há nos principais documentos oficiais uma preocupação em justificar que as providências adotadas nos vários níveis de ensino não são "isoladas e fragmentárias, mas decorrem de reflexões e decisões que levaram em conta a problemática educacional em toda a sua amplitude" (São Paulo, s.d).

"O conjunto das providências tomadas em 1967, consolidadas e ampliadas em 1968 e 1969 - todas elas coerentemente assentadas em concepções democráticas da educação - demonstra que se está empreendendo, neste governo, ação firmemente orientada e planejada em matéria de educação. Assim, em São Paulo, pela primeira vez em algumas décadas, definiu-se e deu-se início à execução de uma política educacional de âmbito geral" (São Paulo, s.d).

Sempre a referência à ampliação da rede surge vinculada à necessidade de uma reforma educacional, abrangendo todo o sistema estadual de ensino.

Embora haja uma identificação das propostas da Secretaria da Educação com as propostas federais, os conflitos com o governo federal, no setor educacional, não deixaram de surgir. Assim foi no momento de elaboração dos Planos Estaduais de Educação, quando o MEC apresentou uma proposta pronta para as Secretarias Estaduais, e a Secretaria da Educação paulista contestou tal encaminhamento, apresentando um plano próprio, que contestava as ingerências do MEC nesse campo. Outro conflito se deu por ocasião da realização da III Conferência Nacional de Educação (1968), quando se discutiu a implantação das duas séries primárias complementares (Mello et alii, 1968). A secretaria se opôs à implantação de apenas 5ª e 6ª séries primárias, uma vez que ela tinha como meta universalizar o ensino ginásial. De acordo com o Secretário da Educação Antonio de Barros Ulhôa Cintra " A verdade insofismável é que a extensão da escolaridade - pela implantação de 5ª e 6ª séries paralelas ao primeiro e segundo ginásial - como vem sendo estimulada, não atende às legítimas aspirações por mais e melhores oportunidades de educação. Tal como foi concebida e vem sendo estimulada, a extensão da escolaridade - pela implantação de 5ª e 6ª séries - é um substitutivo de segunda categoria, e destinado quase sempre aos menos capazes mental e economicamente. ...Porque nesses termos não se trata senão de uma deturpação e de um engodo dos ideais democráticos que constituem a matriz a partir da qual é preciso buscar soluções para o problema da extensão da escolaridade" (III Conferência Nacional de Educação, 1968: 265).

A Secretaria da Educação, nesse período, foi dirigida por três secretários: Antônio de Barros Ulhoa Cintra (1967 / 70), Hely Lopes Meireles (1970) e Paulo Ernesto Tolle (1970).

1.2.1. Principais Programas e Medidas

Dentre as principais ações da Secretaria da Educação destacam-se a unificação e facilitação dos exames de admissão ao ginásio¹⁸, a implantação de dois níveis no ensino primário, a criação dos grupos escolares-ginásios - GEG¹⁹ e a alteração da organização do ciclo colegial, unificando os dois primeiros anos de estudos do ensino secundário e normal²⁰.

De maneira geral, percebe-se que a gestão Sodré procurou atuar em todos os níveis de ensino, com ênfase na universalização do ensino ginasial. A unificação dos exames de admissão foi a medida que mais impacto causou tanto pelos resultados assim como pela reação de oposição que despertou.

O exame de admissão ao ginásio vinha assumindo um caráter seletivo, uma vez que havia insuficiência de vagas face à demanda da população. Era elaborado e aplicado pelas próprias escolas secundárias e devido ao grau de exigência do conteúdo das provas, o número de aprovados era reduzido; o que ocasionava muita concorrência, estimulando os cursinhos preparatórios para o exame de admissão. Tenta-se explicar o caráter seletivo assumido pelo exame como uma forma das escolas preservarem condições adequadas de funcionamento, isto é, "como as unidades lutavam por melhores condições materiais, espaço físico e recursos humanos, receber alunos novos na primeira série ginasial dependia da capacidade que a escola dispunha. Permitir o ingresso além das possibilidades e recursos, levaria a um agravamento de seus problemas internos" (Secretaria da Educação, 1991b: 26).

De acordo com algumas interpretações, o artigo nº 36 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, 1961, não propunha um exame seletivo. Tem-se que "O ingresso na primeira série do primeiro ciclo do curso de ensino médio depende de aprovação em exame de admissão, em que fique demonstrada satisfatória educação primária, desde que o educando tenha onze anos completo ou venha a alcançar essa idade no decorrer do ano letivo" (Souza, 1970: 28).

Compreendido dessa maneira o espírito da Lei 4.024, verifica-se que ela significou um grande avanço ao propor a unificação do ginásio ao primário. Encontra-se no artigo

18. Portaria n. 86 de 28/06/1967.

19. Decreto n. 52.352 de 06/01/1970.

20. Decreto n. 50.133 de 02/08/1968.

nº33 "a educação de grau médio, em prosseguimento à ministrada na escola primária, destina-se à formação do adolescente". Para Souza, "... uma simples frase intercalada, delineou uma mudança histórica até então tida por impossível: fez com que o ensino médio de nível ginásial se despolarizasse do ensino superior, do qual fora tradicionalmente auxiliar, e viesse acoplar-se ao ensino primário, a que daria prosseguimento, num processo continuado de ação educativa de oito anos" (Souza, 1970: 28).

Já no ano de 1967 foram realizados dois exames: Português e Matemática, objetivando verificar se os candidatos apresentavam escolaridade primária satisfatória. Em menos de dois anos o número de alunos matriculados no ginásio foi praticamente duplicado (Tabela X). Azanha declara que "essa entrada maciça no ginásio, esse arrombamento de portas criou uma situação de fato, gerando problemas não apenas no âmbito da Secretaria, mas para o próprio Governo do Estado" (Azanha, 1987: 112).

A participação do exame unificado de admissão ao ginásio foi proposta para todos os estabelecimentos de ensino subordinados à Chefia do Ensino Secundário e Normal do Departamento de Educação. Aos demais estabelecimentos da rede, não subordinados à essa Chefia, a participação era facultativa.

As unidades escolares que sofriam maior pressão da demanda e não possuíam número suficiente de salas de aula, utilizavam-se do recurso de abrir "extensão", isto é, classes excedentes do ginásio que funcionavam em prédios diferentes, cedidos pelas escolas primárias estaduais e até mesmo municipais.

TABELA X

Atendimento de candidatos à 5ª série do 1º grau (antiga 1ª série ginásial) Estado de São Paulo 1966-1971

Ano	Inscritos	Atendidos (%)
1966	218.147	43
1967	242.607	83
1968	322.641	71
1969	349.904	83
1970	437.152 (1ª época)	
	264.185 (2ª época)	73
1971	445.668	100

FONTE: SE/Departamento de Ensino Secundário e Normal ²¹

21. Instalando 5ª série nos Grupos escolares, onde a pressão da demanda é maior, pôde a S.E. atender a todos os inscritos em 1971; fato que ocorre pela 1ª vez no Estado. (Secretaria da Educação, 1972).

As reações, causadas pela medida, foram inúmeras e aconteceram em todos os segmentos. Mas, de acordo com Azanha, foram os professores os principais opositores da expansão massiva e repentina. "A resistência do magistério secundário foi de tal ordem, que obrigou a Administração à providência radical e, na época, extremamente combatida, de responsabilizar o professor pela reprovação do aluno - uma coisa banal que, na escola primária, sempre havia sido feita... No final de 1968, os índices previstos de reprovação no ginásio eram de 85% a 90% na primeira série, ou seja, aquilo que era uma política de Educação estava sendo pedagógica e equivocadamente anulado no âmbito da escola. Para corrigir essa situação, a Administração lançou mão de uma medida radical, na época, que foi a de atribuir pontos por alunos aprovados, que pesavam na futura escolha de aulas pelo professor. Isso sempre ocorreu no ensino primário. Não era medida inédita no estado de São Paulo, era inédita no ensino secundário" (Azanha, 1987: 115).

A modificação da seriação do ensino primário consistiu na implantação de dois níveis: I (1^o e 2^o anos letivos) e II (3^o e 4^o anos letivos). Como justificativa da medida argumentava-se que "a seriação anual do curso primário não pode e não deve ser entendida como uma natural e inevitável segmentação do processo educativo e que a organização de classes tem por fundamento tão somente a racionalização do trabalho docente..." (São Paulo, s.d.). Essa medida não vingou e sua existência foi muito breve.

Com a unificação dos dois primeiros anos do ciclo colegial de estudos do ensino secundário e normal (Decreto nº50.133, 1968), procurou-se valorizar o curso normal e propiciar ao aluno do curso secundário uma formação geral. Ainda em 1968, a Lei 10.038 trata da reforma do ensino normal, que passou a funcionar em quatro anos²².

Outra característica dessa gestão foi levar a cabo inúmeros projetos com o objetivo de repensar o ensino médio e fundamentalmente propor as diretrizes de uma escola de oito anos. Dessa forma alguns projetos, já existentes, foram mantidos e reforçados e ainda outros iniciados. Dentre eles destacam-se:

1. Ginásio Pluricurricular Experimental - GEPE

Em 1963, a Resolução nº 7 do CEE fixou a idéia de um ginásio único, para dar continuidade ao Grupo Escolar Experimental "Dr. Edmundo de Carvalho", localizado no bairro da Lapa na cidade de São Paulo. O principal objetivo da escola experimental era realizar experiências educacionais que pudessem ser aproveitadas pela rede. A divulgação dos resultados era realizada através de encontros e reuniões por todo o Estado.

22. Objetivando renovar o ensino, nessa gestão foram aprovadas: Lei nº10.038, 5/2/68, organização do Sistema de Ensino do estado de São Paulo; Lei nº10.125, 4/6/68, institui o Código de Educação do estado de São Paulo.

Em 1966, foi assinado um convênio entre Governo do Estado e o Ministro da Educação e Cultura para implantar sessenta ginásios pluricurriculares, com oficinas para Artes Industriais e Educação para o Lar e instalar o Centro de Treinamento de Professores para Ginásios Pluricurriculares -CTPGIP. No centro, já em 1967, foram treinados sessenta professores de Artes Industriais.

Esses ginásios caracterizaram-se, inicialmente, por constituírem entidades autônomas e desenvolverem um currículo acadêmico e profissional e no Ato nº 41/67, encontram-se elencadas suas finalidades: "experimentar, numa população heterogênea, e através de um currículo variado, rico e bem dosado, a sondagem e o encaminhamento das vocações dos alunos, permitir o prosseguimento das pesquisas pedagógicas, metodológicas e sociais, assim como, levar avante a experiência do Grupo Escolar Experimental; promover a integração da escola na comunidade, bem como, transformá-la em centro capaz de atender às necessidades comunitárias e de incentivar o desenvolvimento dos setores deficientes da localidade na qual se insere o estabelecimento; constituir-se em centro de formação e treinamento de pessoal docente e técnico, de acordo com os princípios norteadores do ginásio pluricurricular, por meio do trabalho em equipe realizar um trabalho educacional, cujos resultados possam ser estendidos à rede do ensino médio" (Secretaria da Educação, 1968: 130). Essa autonomia, no entanto, não encontrava respaldo nas normas que regiam o ensino médio.

O currículo foi organizado de forma a valorizar as disciplinas acadêmicas, incluindo a exploração e a orientação das vocações dos alunos.

De acordo com a Lei n. 10.038, de 05/02/1968, que dispõe sobre a organização do sistema de ensino do Estado de São Paulo, todos os ginásios secundários, industriais, agrícolas, comerciais e outros passariam a se denominar apenas ginásio e se transformariam para o tipo único pluricurricular.

Em 1970, funcionavam 90 ginásios pluricurriculares e eram atendidos 27.460 alunos, em 1971 eram 45.715. É preciso lembrar que na maioria das unidades o programa foi implementado parcialmente, existindo dois tipos de classes numa mesma escola, o que gerou inúmeros conflitos. Além disso havia a carência de professores licenciados nas áreas práticas e técnicas (Secretaria da Educação, 1971).

Avaliação do programa, realizada em 1974, concluiu que havia um afastamento entre as metas propostas, em seu princípio, e as metas realmente efetivadas. "Nem uma só das vinte e quatro metas propostas tem sua implementação plenamente verificada em todas as unidades da amostra" (Ludke, 1974: 92). Ocorreu falta de material de consumo para as oficinas, de pessoal preparado, colaboração insuficiente dos pais e da comunidade.

2. Ginásios Vocacionais

Os Ginásios Vocacionais foram instituídos pelo Decreto nº38.643 de 27/6/61 e subordinavam-se ao Serviço de Ensino Vocacional -SEV.

Em 1962 foram instaladas cinco unidades sendo três em São Paulo, uma em Americana e outra em Batatais; em 1963, em Barretos e Rio Claro; em 1968 em São Caetano do Sul. Em 1965, são criados os Colégios Vocacionais, em continuação da experiência ginásial. Essa experiência foi encerrada de forma atribulada em 1970.

Os Ginásios Vocacionais eram regidos por um estatuto que lhes propiciava autonomia didática, administrativa e financeira e o atendimento aos alunos era em período integral.

3. Grupos Escolares-Ginásios - GEG (Decreto nº 52.352, 6/01/70).

Nesse decreto, assume-se que a unificação e a facilitação dos exames de admissão ao ginásio, realizada a partir de 1967, "com a conseqüente abertura do ginásio a todos, como primeiro e decisivo passo para a integração da escola primária e do ginásio, demonstrou a viabilidade social, econômica e pedagógica de uma instituição escolar que proporcione, sem interrupção, a escolaridade básica de oito anos" (Souza, 1970: 107).

O Grupo Escolar-Ginásio inovou na seriação, ao englobar o ginásial ao primário sem realizar o exame de admissão, e ao propor a direção única.

Foram instalados 90 GEGs, atendendo 58.074 alunos em 1970, e 74.020 no ano seguinte. Eles foram implantados nos grupos escolares, encontrando, dessa forma, inúmeros problemas de dependências físicas (ausência de laboratório, biblioteca e quadra de esportes) necessárias para o desenvolvimento das atividades específicas desse nível de ensino.

A implantação dos GEGs, no entanto, acabou fixando a dualidade legal e administrativa, pois implementado em grupos escolares "tradicionais", o ensino primário seguia a orientação da Delegacia do Ensino Primário e as séries posteriores seguiam as normas regimentais do Ensino Básico e Normal, impedindo na prática a integração do primário e do ginásio.

No campo da experimentação pedagógica ainda encontravam-se as seguintes unidades autônomas: Colégio de Aplicação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP; Instituto de Educação Experimental de Jundiaí; Colégio "Culto à Ciência" de Campinas.

A gestão Sodré elaborou, também, o Plano Estadual de Educação. O seu início deu-se em 1967, logo após a promulgação da Constituição estadual, pois este era um preceito constitucional com prazo estipulado para elaboração. Em junho, houve o IV Encontro Nacional de Planejamento, em Porto Alegre, promovido pelo MEC, cujo objetivo era discutir o Anteprojeto do Plano Nacional de Educação proposto pelo Ministério. A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, discordando, entretanto, do procedimento adotado pelo MEC, apresentou um anteprojeto substitutivo, delegando mais autonomia às unidades federadas, para a elaboração dos respectivos planos e ainda nesse ano, a Lei nº 9.865 reestruturou o Conselho Estadual da Educação, que passou a ser o responsável pela elaboração do Plano e não mais a Secretaria da Educação. Em 1969, o Decreto nº 52.312 aprovou o mesmo Plano.

A política educacional apresentada no Plano assenta-se em dois princípios: "educação para o desenvolvimento socioeconômico e democratização do ensino". São estabelecidos a partir daí os principais objetivos: - estender oportunidade de educação ao maior número possível de indivíduos; - prover, adequadamente, os serviços de ensino e de assistência escolar; - ajustar os objetivos, o conteúdo e os processos dos vários graus de ensino às necessidades do desenvolvimento socioeconômico; - harmonizar a aplicação de recursos estaduais e municipais; - difundir e estimular os processos não convencionais de ensino com emprego dos recursos de ampla divulgação, como o rádio e a televisão; - integrar a escola nas respectivas comunidades como centros atuantes do processo sociocultural. Para a sua concretização espera-se que haja a "participação efetiva dos poderes públicos municipais e do apoio e colaboração da União e da iniciativa privada" (Secretaria da Educação, 1970: 20).

O Plano abrange os ensinos primário, médio e superior e a televisão educativa. Mas o principal objetivo é o "desenvolvimento da rede de ensino de primeiro ciclo de nível médio, devidamente articulado com o curso primário, de forma a generalizar, no estado, a escola comum e, quanto possível, unida de oito anos" (Souza, 1970: 58).

Esse foi o único plano elaborado no período estudado, apresentou um claro diagnóstico da oferta e da demanda e foram realizadas projeções para estimativas de recursos físicos, humanos e financeiros para os anos de 1970 e 1971, mas ele não foi implementado.

1.2.2. Estrutura Institucional

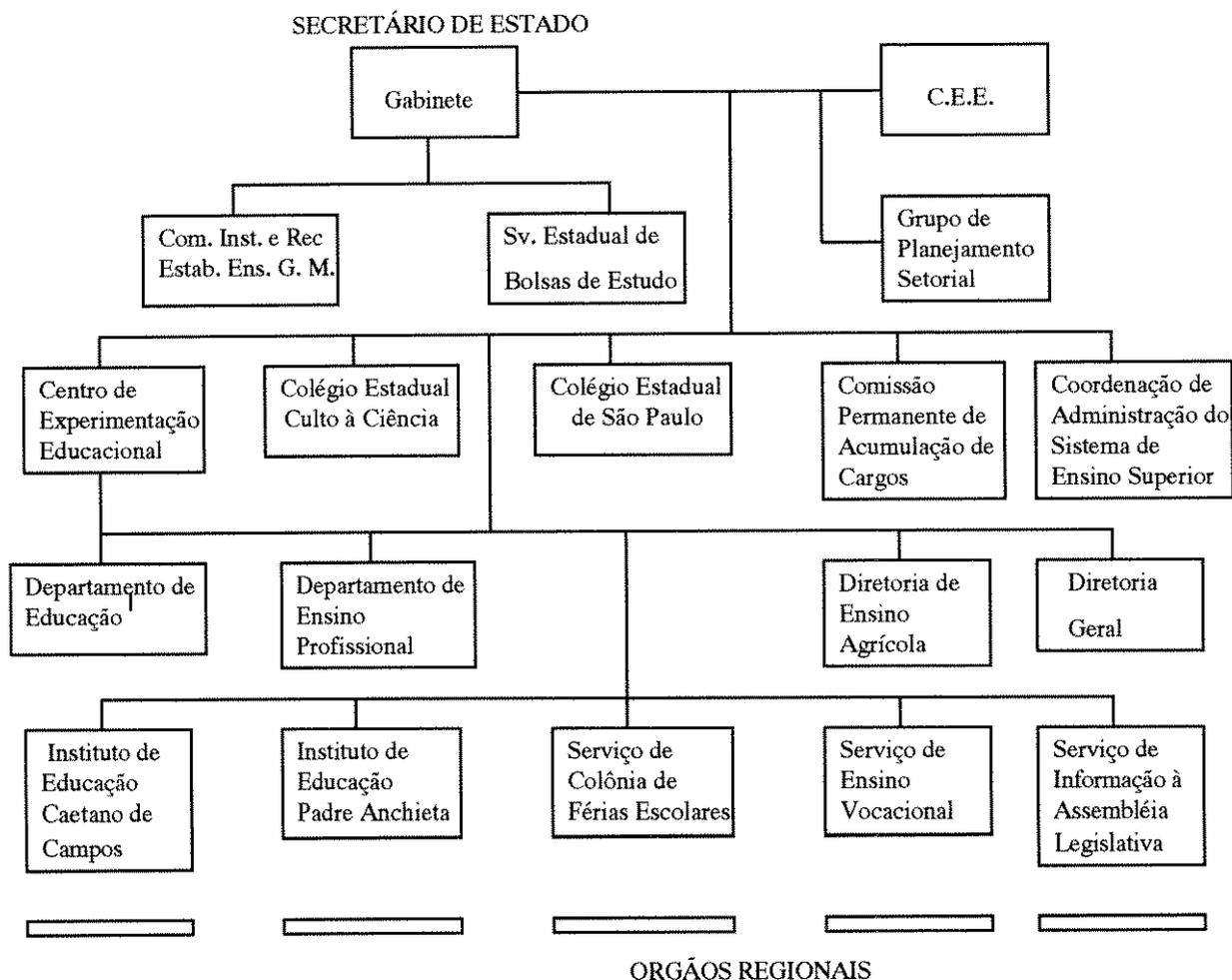
O desmembramento da Secretaria da Educação da Secretaria da Educação e Saúde ocorreu em 1947, e desde então não houve nenhuma mudança significativa. O próprio Departamento de Educação permaneceu o mesmo, não se ajustando ao formato da nova

secretaria e das novas exigências da demanda escolar. Em 1967, a estrutura administrativa do ensino primário estadual era ainda a traçada pelo Código de Educação de 1933 (Decreto nº 5.884).

Os novos órgãos criados com o objetivo de romper com a burocratização excessiva das unidades existentes, foram sendo criados paralelamente a estas, gerando, desta forma, inadequado inter-relacionamento funcional e operacional (Organograma 1).

De sua criação até esse período as "alterações da organização administrativa foram fragmentárias e feitas ao sabor das conveniências de cada época. Não se cogitou de uma reformulação baseada numa visão conjunta do problema, a fim de se dar à estrutura administrativa a organicidade e funcionamento que a moderna ciência da administração e o progresso das técnicas de trabalho exigem" (Secretaria da Educação, 1968: 17).

ORGANOGRAMA 1
SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DA EDUCAÇÃO



Além de paralelismos, duplicidades e oposição de funções apontavam-se outras disfunções, tais como a existência de repartições do mesmo nível hierárquico por propósito, outras por "processo" e ainda por "clientela"; a subordinação de órgãos de "linha" em órgãos de "staff" (gabinete do Secretário); a centralização excessiva e a desconexão de funções e falta de entrosamento entre as várias unidades. Por exemplo, dezoito unidades, técnicas e burocráticas, subordinavam-se diretamente ao Secretário da Educação. Pretendia-se colocar os diversos órgãos no esquema geral da administração, integrando, dinamizando e modernizando-os.

Argumentava-se que havia uma excessiva centralização dos órgãos dirigentes do ensino e defendia-se uma descentralização, assim "a movimentação das escolas e classes de grupos escolares, a remoção de professores dentro de uma mesma região ou zona, a aquisição de material para os estabelecimentos de ensino são, entre outros, atribuições que devem passar à alçada das Delegacias de Ensino Elementar", que na época eram 55 (Secretaria da Educação, 1968: 35)²³.

Junto aos órgãos foram se criando setores, dentre os quais, destaca-se o Setor de Orientação Pedagógica, que teve atuação efetiva junto às escolas, através de ações descentralizadas a partir dos Setores Regionais de Orientação Pedagógica -SEROPs, organizados em 1966.

A Reforma Administrativa, Decreto nº 51.319 (1969) alterou profundamente a estrutura interna da Secretaria, ao reduzir o volume de órgãos diretamente ligados ao Gabinete do Secretário, e propor uma desconcentração dos Serviços de Administração Geral e descentralização das competências decisórias (Organograma 2).

Procurou-se desmontar uma estrutura super-centralizada e inoperante, como se diagnosticava²⁴. Para tanto foram criadas três Coordenadorias (de Ensino Básico e

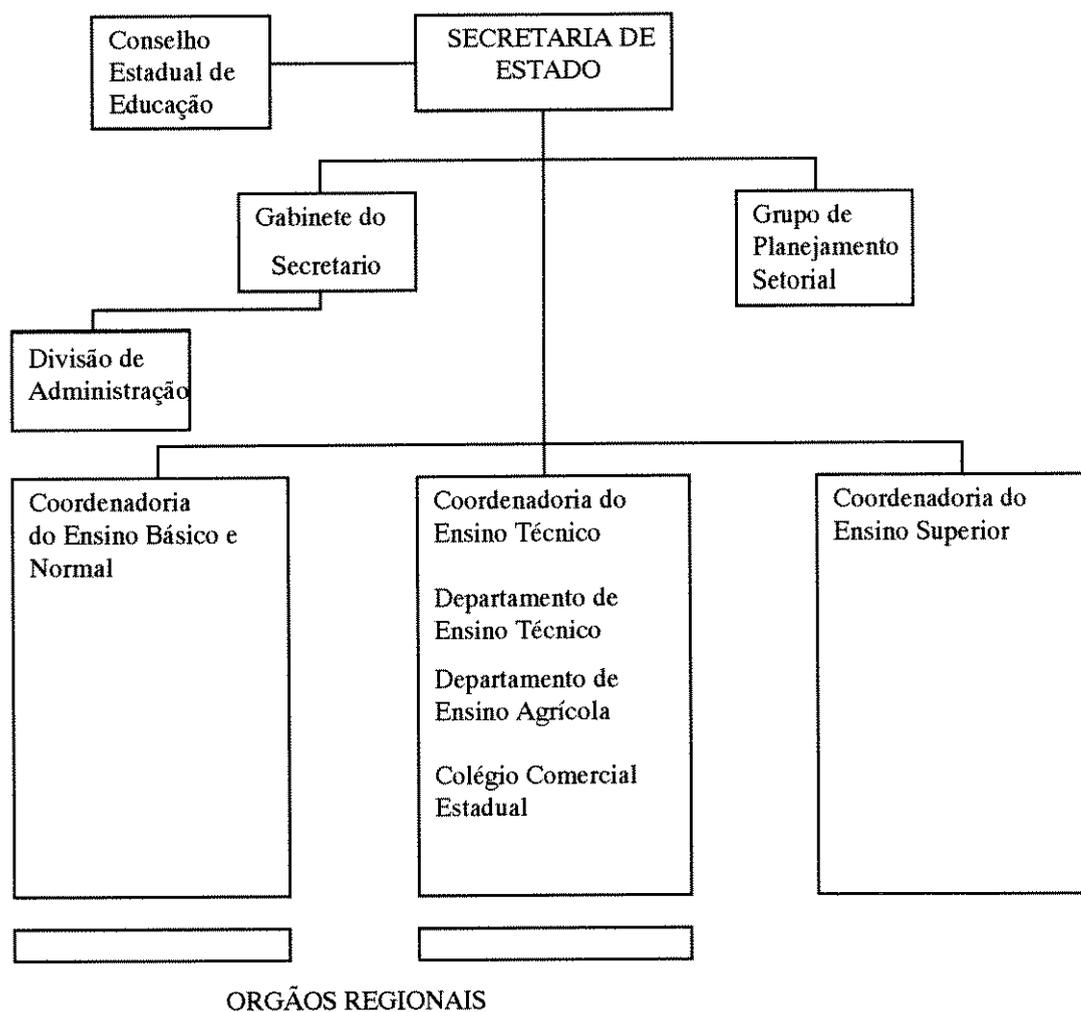
23. O Departamento de Educação, por exemplo, é o órgão responsável pela administração, orientação e fiscalização do ensino pré-primário, primário, rural, intermediário, secundário e normal. Sob sua mediata dependência encontravam-se doze órgãos: Gabinete do Diretor Geral; Secretaria; - Chefia de Serviço do ensino primário; Chefia de Serviço do Ensino secundário e Normal; chefia de Serviço de Música e Canto Coral; - Chefia de Serviço das Instituições Auxiliares da Escola; Chefia de Serviço de Prédios Escolares; - Chefia de Serviço de Estatística; - Assistência Técnica do Ensino Rural; - Diretoria do Serviço de Saúde Escolar; - Inspeção Geral do Serviço Dentário Escolar; - os serviços de Inspeção Escolar e Orientação do Ensino. Esses são os órgãos básicos, mas muitos outros foram sendo incorporados, tais como: Serviço de Expansão Cultural, Intercambio e Divulgação, Serviço de Educação de Adultos etc.

24. Na Exposição de Motivos ao Decreto de 1967, que deflagrou a reforma administrativa da Secretaria da Educação, encontramos os seus fundamentos básicos: "Considerou também que a elevação da eficiência das redes de escolas ... mais facilmente poderia ser obtida dentro de uma estrutura capaz de permitir coordenação mais próxima entre as atividades-fim e atividades-meio do sistema estadual de ensino ... A não adoção desse critério seria um fator de ineficiência - como a experiência vem demonstrando - uma vez que, sem o comando sobre os meios, vêm-se os administradores sem condições para alcançar os objetivos sob sua responsabilidade. A vantagem que, teoricamente, poderia representar a centralização,

Normal, de Ensino Superior e de Ensino Técnico), dez unidades regionais de educação, institucionalizando um sistema de delegação de competências (operacional e administração geral) e uma nova unidade de Administração Geral. Apenas a Coordenadoria do Ensino Técnico não chegou a ser organizada.

ORGANOGRAMA 2 SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DA EDUCAÇÃO

Decreto nº 51.319 de 17/01/1969



Através da criação das Divisões Regionais de Ensino efetuou-se a descentralização, visando reduzir o excesso de serviços burocráticos concentrados na sede da Secretaria. A estas passaram a se subordinar as Delegacias de Ensino Elementar, as

em termos de órgãos-fim em tarefas administrativas, na verdade não se evidencia na prática ... O que realmente ocorre ... a ocupação desses dirigentes na obtenção de recursos financeiros, materiais e humanos. De outra parte, verificam-se custos mais elevados em decorrência da morosidade dos serviços" (Secretaria da Educação, 1972 v. III: 110)

Delegacias de Ensino Secundário e Normal e os estabelecimentos de ensino primário, secundário e normal das respectivas Delegacias.

Em 1970, o Decreto nº 52.508 transformou a Divisão de Estudos Pedagógicos, da Coordenadoria do Ensino Básico e Normal, em Divisão de Assistência Pedagógica, redefinindo o seu campo funcional, com vistas a dotar a rede básica de uma adequada assistência ao pessoal docente. Também foram editados decretos que reformularam o sistema de administração financeira e orçamentária.

Para a operacionalização de recursos e agilização das atividades foram paulatinamente criados fundos e fundações: o Fundo Estadual de Construções Escolares - FECE (1959) que nasceu ligado ao Gabinete do Secretário e era responsável pela construção, ampliação e manutenção de prédios escolares; o Fundo de Ensino Agrícola (1956) vinculado à Diretoria de Ensino Agrícola; o Fundo de Ensino Profissional (1956) do Departamento de Ensino Técnico; o Fundo Estadual de Bolsas de Estudo; a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP (1960) e a Fundação para o Livro Escolar - FLE (1962).

1.2.3. Programas de capacitação

A Secretaria da Educação desenvolveu, nos primeiros anos da década de 60, programas de treinamento e capacitação de pessoal de maneira assistemática. "Pode-se dizer que foi só a partir de 1969 que a Secretaria da Educação passou a ter órgãos de pessoal com funções de seleção, movimentação e aperfeiçoamento do pessoal docente, técnico e administrativo, apesar de existir, desde 1962, um Serviço de Seleção e Orientação do Pessoal do Ensino, que se limitava apenas à seleção" (Teixeira, 1988:110).

Dois eram os órgãos responsáveis pelo treinamento de pessoal do ensino primário, o Serviço de Orientação Pedagógica - SOP - e o Serviço de Expansão Cultural - SEC. Em 1967, atuaram 99 Serviços de Orientação Pedagógica.

Em 1968, o SOP passou a ser o Serviço Pedagógico - SEP, integrado ao Departamento de Ensino Básico e atuava, no nível central, através de equipes técnicas. Com o objetivo de agilizar as atividades de orientação foram criados, sob sua coordenação, os Serviços Regionais de Orientação Pedagógica -SEROPs, que passaram a funcionar em cada Delegacia de Ensino, através de uma equipe composta por um coordenador e professores especialistas por áreas. Esta equipe desenvolvia atividades de treinamento (material pedagógico e cursos de férias) para os professores da região (Gatti et alii, 1972).

Para atuar no âmbito da chefia do Ensino Secundário e Normal foi criado, em 1963, o Serviço de Assistência Pedagógica -SAP. Em 1968, foram criados, pelo Ato nº 289, os Serviços Regionais de Assistência Pedagógica -SERAPs. Eles funcionavam em

cada Inspeção Regional do Ensino Secundário e subordinavam-se à Divisão de Orientação Técnica do Departamento de Ensino Secundário e Normal. Os objetivos principais dos SERAPs eram promover o aperfeiçoamento do magistério secundário e normal e realizar pesquisas e estudos sobre organização e orientação técnica desse nível de ensino, propondo soluções. Em 1970 foram extintos.

Em 1970 foi criada a Divisão de Assistência Pedagógica -DAP. Esta divisão incorporou as atividades de treinamento do pessoal administrativo, técnico e docente das escolas que realizavam experiências de renovação pedagógica, ou escolas de regime especial (pluricurriculares, GEGs, escolas de regime próprio e projetos especiais), desenvolvidas pela extinta Divisão de Estudos Pedagógicos -DEP. Coube também à DAP a assistência técnico-pedagógica de todo o pessoal da rede. A DAP foi o primeiro órgão responsável pela função de desenvolvimento dos professores, tanto do ensino primário como do ensino secundário e normal (Cf. Gatti et alii., 1972).

O nível de atuação da DAP passou a ser mais centralizado, cabendo aos SEROPs a atuação regional.

A capacitação do pessoal do sistema vocacional era realizada pelo Serviço de Ensino Vocacional -SEV, desde 1961.

Além dos órgãos oficiais da Secretaria, nos anos 60 atuavam no estado as seguintes instituições para treinamento de professor do ensino técnico: Instituto Pedagógico do Ensino Industrial - IPEI, Centro de Educação Técnica do estado de São Paulo - CETESP, Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal na Formação Profissional - CENAFOR, Centro Estadual de Educação Tecnológica, Centro de Treinamento de professores para os ginásios pluricurriculares (Souza, 1970: 85).

O currículo oficialmente adotado, em 1967, era o mesmo estabelecido pelos programas do ensino primário em vigor desde 1949 e 1950 sem sofrer nenhuma mudança substancial. A partir de 1968, os programas foram simplificados e estabelecidos de forma mais genérica. A sua aplicação passou a oferecer ao professor mais autonomia o que não havia antes, uma vez que havia prazos conteúdos estabelecidos e fiscalizados pelas Delegacias de Ensino elementar. As provas eram elaboradas também centralizadamente e o controle era realizado pelo Inspetor Escolar. A partir desse momento, passou-se para o professor a responsabilidade do conteúdo e de realização da prova. De acordo com Azanha, o professor de repente "sentiu-se com uma possibilidade de atuação para a qual não estava preparado, nem treinado, porque durante anos, se habituara a apenas cumprir determinações. A criação desse espaço fez, então, aflorar, de forma mais clara, a necessidade de preparação, apoio e assistência a esse docente" (Azanha, 1987: 110).

A situação era diferente para as escolas de ensino médio porque estas possuíam mais autonomia, faziam inclusive o pagamento dos professores. Os diretores destas escolas tinham mais liberdade para elaborar o plano curricular da escola juntamente com o seu corpo docente. Havia inclusive mais flexibilidade para se montar a equipe de professores da escola. Além das diferenças legais, havia uma outra fundamental: a formação dos profissionais. Enquanto para a escola primária exigia-se apenas o grau normal, os diretores e professores de escola secundária possuíam formação de nível superior. Essa diferença implicava em discrepância salarial.

Destacavam-se também as escolas experimentais onde os diretores e os professores, se o desejassem, podiam implantar novas formas de organização.

A organização do ano escolar definia seis dias letivos da semana e 210 dias letivos do ano.

1.2.4. Rede física

O Fundo Estadual de Construções Escolares -FECE, criado pela Lei nº 5.444 de 17/01/59 e considerado como pioneiro no Brasil e na América Latina, surgiu com a finalidade de elaborar, desenvolver e custear o programa de construções, ampliações e de prover de equipamentos os prédios escolares. Inicialmente era um órgão dedicado essencialmente ao planejamento, enquanto os programas de construção e reforma eram executados pela Diretoria de Obras da Secretaria da Viação e Obras Públicas e também pelo Instituto de Previdência do Estado de São Paulo -IPESP. A partir de 1965, entretanto, o FECE passou a ser responsável também pelas obras, constituindo-se em órgão de execução, além de captar recursos, sua função inicial. Dessa forma, dois órgãos passaram a atuar na área de construção escolar FECE e DOP.

Até 1970, o tamanho médio dos prédios era de 12,4 salas para os grupos escolares e 11 para o ensino secundário (Secretaria da Educação, 1991b). A planta padrão dos prédios, a partir da atuação do FECE, era composta de quatro salas, um laboratório, uma biblioteca e as demais dependências de apoio técnico administrativo.

Com a expansão das matrículas no ensino ginásial, as condições de funcionamento da rede física, que já era carente, deterioraram-se. "Críticas freqüentes denunciavam a instalação de unidades sem as mínimas condições de funcionamento em prédios e locais adaptados, cedidos ou alugados, ou de um mesmo estabelecimento instalado em vários locais distintos. Associa-se a este problema a inadequada manutenção e conservação dos prédios" (Secretaria da Educação, 1991b: 29)

A gestão Sodré foi, pois, marcada pelo grande número de experiências, de busca de novas orientações pedagógicas e administrativas. De maneira geral pode-se dizer que a rede estadual viveu um clima intenso de mudanças e experimentação. Para conseguir abrir as portas do ensino ginásial valeu-se da centralização ao retirar das unidades escolares a prerrogativa de realizarem as provas dos exames de admissão. Ao mesmo tempo, os currículos e programas de ensino foram reformados, deixando de ser definidos pelos órgãos centrais. Passa-se para o professor primário a responsabilidade de elaborá-los assim como as provas.

Um bom exemplo da diversidade existente na rede nesse período pode ser verificada pela nomenclatura variada relacionada aos diferentes tipos de estabelecimentos escolares²⁵.

As inovações parecem estar associadas ao sentido modernizador, expresso na Reforma Administrativa do Aparelho estatal. Elas se prendem à grande expansão do sistema e à tentativa de se lançar as bases de uma educação de massas. Para Azanha, diretor do Departamento de Educação no período, o Governo Abreu Sodré "assistiu à execução de uma política no setor de educação de forma, às vezes, temerosa e, às vezes, tentando usufruir eventuais resultados eleitorais. Nunca, porém, com a preocupação de prover a Secretaria da Educação dos recursos financeiros e humanos indispensáveis à execução dessa política" (Azanha, 1987: 105).

Com vistas ao modelo de organização de uma escola de oito anos, integrando o primário e o ginásio, é que houve uma tal riqueza e variedade de caminhos, enquanto a integração vertical era experimentada no Grupo Experimental da Lapa e no Ginásio Experimental Pluricurricular. Assim como se caminhava em direção da escola profissionalizante com os colégios vocacionais, os institutos de educação e as escolas técnicas.

No entanto, as mesmas experiências foram interrompidas sem avaliação e na maioria das vezes sem consulta aos envolvidos, que apenas tomavam conhecimento do fim

25. Tem-se assim: grupos escolares, escolas agrupadas, cursos primários anexos a escolas normais e Institutos de Educação, escolas isoladas, escolas de emergência, Grupo Escolar Experimental da Lapa ("Dr. Edmundo de Carvalho"), grupo escolar-ginásio, Ginásio estadual (ginásio único pluricurricular), Colégio estadual (segundo ciclo do curso secundário), colégio técnico estadual (mais de um dos três cursos técnicos industrial, agrícola e comercial), colégio industrial, ou comercial, ou agrícola, estadual, escola normal estadual (curso colegial de Formação de Professores Primários), colégio e escola normal estadual, colégio agrícola e escola normal rural estadual, Escola normal e ginásio estadual que ministra o curso normal e o curso ginásial, instituto de educação estadual (além do curso ginásial e do curso normal de grau colegial, os cursos de pós-graduação (Aperfeiçoamento, especialização e Administrador de escola), escola de aprendizagem estadual (estabelecimento que ministra mais de um curso de aprendizagem), escola de aprendizagem industrial estadual e escola de aprendizagem agrícola.

da experiência pelo Diário Oficial e infelizmente, muitas delas foram desativadas antes que os seus resultados surtisserem efeitos, não se conseguindo chegar a um novo modelo de escola.

Para Azanha tal procedimento resultou na "situação confusa em que se encontra até hoje (1981) o chamado ensino de 1º grau, que continua a ser uma justaposição desarticulada de ensino primário e ginasial" (Azanha, 1987: 175).

Para Souza a renovação também não se completou, dessa forma, "... o ginásio secundário, procurado por todos, por força do seu prestígio, para dar continuidade ao processo formativo do educando iniciado no curso primário, ao tentar responder ao desafio da explosão educacional sem ter renovado em tempo os seus padrões de organização e funcionamento enveredou por uma crise profunda, da qual só emergirá na medida em que for capaz de renovar-se, de atualizar-se e de modernizar-se" (Souza, 1970: 26).

1.3. Gestão Laudo Natel (1971 - 1975)

A administração Natel tinha como meta a interiorização do desenvolvimento, entendido como fator de promoção do homem e da economia. A descentralização do desenvolvimento baseava-se na avaliação que o governo fazia da situação de desigualdade e disparidades regionais do Estado de São Paulo e na orientação da política nacional de "inverter opções no plano da industrialização, criando novos polos de atração e buscar dotar o interior de infra-estrutura econômica e social" (São Paulo, 1978: 72).

Para Kugelmas, "torna-se mais marcante a integração das diretrizes básicas de atuação do Governo Estadual com o nível Federal. O Governo Estadual apresenta-se, de forma muito mais explícita, como delegado do Poder central" (Kugelmas, 1985: 40).

O órgão que, então, desempenhou papel relevante foi a Secretaria de Economia e Planejamento, que passou a desenvolver ação mais integrada junto aos Escritórios Regionais de Planejamento - ERPLANS e se propunha, também, a direcionar a ação no sentido de combate às disparidades, promovendo o desenvolvimento e o equilíbrio regional. Para tanto, atuaria através da Coordenadoria de Ação Regional, atendendo o empresariado através do Balcão de Projetos "visando maior racionalidade na alocação de investimentos, assistência técnica e financeira às empresas localizadas no interior" (São Paulo, 1978: 214).

Com relação à administração pública a ênfase fica na modernização dos diversos órgãos, consubstanciada na implantação do processamento eletrônico de dados.

A educação, nas mensagens governamentais, ganha um estatuto fundamental uma vez que se constitui em mecanismo de "sustentação do desenvolvimento socioeconômico do Estado, sendo meio dos mais eficazes para que se aumente a capacidade dos recursos humanos disponíveis incrementando-lhes a produtividade, facilitando o acesso social", enfim ela passa a ser compreendida como "causa e não efeito do crescimento social e econômico" (p. 72).

Dessa forma, ao lado da Agricultura, a Educação é anunciada como prioridade "na primeira linha das áreas de ação" da administração. Os dois setores são escolhidos, uma vez que se acredita que a interiorização do desenvolvimento venha a ocorrer com a atuação desse binômio. A partir de agosto de 1971, com a edição da Lei 5692, a principal meta da gestão Natel passou a ser a implantação da reforma do ensino de 1º e 2º graus.

Neste período a Secretaria da Educação teve em seu comando quatro secretários: Esther de Figueiredo Ferraz (1971/73); Henrique Gamba (1973); Oswaldo Müller da Silva (1973); Paulo Gomes Romeo (1973/75).

1.3.1. Principais Programas e Medidas

Após alguns meses do início desta gestão, foi aprovada a Lei 5.692, pelo Governo Federal, com o objetivo de reformar o ensino nacional de 1º e 2º graus. Já em 1971 foi criado o Grupo Tarefa com o objetivo de elaborar o Planejamento Prévio e o Plano Estadual de Implantação da Reforma de Ensino de 1º e 2º graus, exigências impostas pela Lei 5.692. Em dezembro de 1971 foi aprovado pelo CEE o Planejamento Prévio para a implantação da reforma de ensino de 1º e 2º graus. Em julho de 1972 foi aprovado o Plano Estadual de Implantação da Reforma do Ensino de 1º e 2º graus.

O Plano constitui-se num longo documento apresentado em três volumes. No primeiro, encontra-se um amplo diagnóstico que contempla dos aspectos demográficos e econômicos do Estado ao desempenho do sistema educacional e seus aspectos financeiros, técnicos, pedagógicos e administrativos, no segundo, são apresentados a política de implantação (objetivos, modelo de referência, diretrizes e medidas gerais de implantação, sistemática de implantação e núcleos de irradiação, controle e avaliação da implantação) e os programas de ação (Ensino de 1º grau, Ensino de 2º grau, Ensino Supletivo, Educação Especial, Educação Pré-Escolar, Saúde e Alimentação, Assistência

Maternal e Financeira), no terceiro, estão previstos os recursos necessários em perspectiva prospectiva (Recursos Humanos, Físicos, Organizacionais, Financeiros e Legais).

De acordo com documentos da Secretaria da Educação, a aplicação dos dispositivos da Lei 5.692 exigia a "reformulação de toda a sistemática de aproveitamento dos recursos físicos, seja em relação ao uso dos espaços, seja em relação à utilização do tempo. E acarreta, conseqüentemente, a necessidade de remanejamento de pessoal. Temos portanto, um sistema de grandes proporções, com estruturas consolidadas e padrões bem estabelecidos, que deve adequar-se à caracterização das novas unidades escolares. Seguramente, serão traumáticas as mudanças e complexas, também na medida em que envolvem as várias áreas interdependentes do Sistema" (Secretaria da Educação, 1972b).

Percebe-se em vários momentos que o Plano de Implantação encontra dificuldades em assumir os dispositivos da Lei face à diversidade e complexidade de situações do sistema oficial de ensino. "O esforço inicial para a implantação da reforma deverá obedecer a uma estratégia que integre as numerosas variáveis em jogo, de tal forma que se combine o volume das mudanças necessárias com a amplitude relativa das várias faces do processo, a fim de garantir a qualidade e eficiência do sistema" (Secretaria da Educação, 1972, vol.II: 131). Além do que há "a problemática de uma reforma começar pelo desafio de uma situação que exige a substituição de um sistema por outro, sem paralisar a produção de modo a evitar ao máximo a confusão" (Secretaria da Educação, 1972, vol II: 131). São apresentados objetivos a curto e a médio prazo.

Dentre as possibilidades de transformação da estrutura do ensino o documento lembra que a lei 5.692 contempla diferentes soluções para a implantação da reforma, a saber: o artigo 75º e o artigo 3º.

O artigo 75º fixa que: "I- As atuais escolas primárias deverão instituir progressivamente as séries que lhes faltam para alcançar o ensino completo de 1º grau; II - Os atuais estabelecimentos que mantenham ensino ginásial poderão continuar ministrando apenas as séries que lhes corresponde redefinidos quanto à ordenação e à composição curricular, até que alcancem as oito séries da escola completa do 1º grau".

Já o artigo 3º é mais flexível: "Sem prejuízo de outras soluções que venham a ser adotadas, os sistemas de ensino estimularão, no mesmo estabelecimento, a oferta de modalidades diferentes de estudos, integradas por uma base comum e na mesma localidade; - a reunião de pequenos estabelecimentos em unidades amplas; - a entrosagem e a intercomplementariedade dos estabelecimentos de ensino entre si ou com outras instituições sociais, a fim de aproveitar a capacidade ociosa de uns para suprir deficiências de outros; - a organização de centros interescolares que reúnam serviços e disciplinas ou áreas de estudo comuns a vários estabelecimentos".

Argumentava-se que a primeira alternativa (todas as escolas com oito séries) acarretaria duplicação de meios para fins idênticos. A opção recaiu na segunda, uma vez que no Estado já havia uma diversidade de situações onde se realizava a educação de oito anos. Assim, a implantação devia partir da integração vertical dos antigos grupos escolares e ginásios. "As escolas de 1º grau que resultarem dessa integração deixarão de ser caracterizadas pelo endereço e passarão a sê-lo pela sua função em termos globais" (Secretaria da Educação, 1972, vol II: 97).

Quanto ao ensino de 2º grau a situação era crítica, por causa da profissionalização compulsória. Em 1970, a rede de estabelecimento de ensino técnico do estado atendia apenas a 2,9% dos alunos de 2º grau. Possuía o Estado, então, a maioria dos estabelecimentos ministrando cursos equivalentes ao 2º grau, sem nenhuma infra-estrutura especial para a parte prática do ensino profissionalizante. Além do que, era quase impossível que um prédio oferecesse condições de cobrir todo o leque de habilitações possíveis, principalmente nos setores primários e secundários.

Optou-se, dessa forma, pela intercomplementariedade de estabelecimentos. Alguns estabelecimentos destinavam-se a atuar dentro de grupos definidos de disciplinas, em especial os de habilitações profissionais; enquanto outros estabelecimentos cuidariam "primordial ou exclusivamente" da parte da educação geral.

Os estabelecimentos que oferecessem apenas as disciplinas profissionalizantes deveriam se intercomplementar com várias outros e seriam caracterizados como centros interescolares. Esses centros podiam também atender aos alunos das redes municipal e particular.

O eixo que orientou o Plano foi sempre a racionalização, evitando duplicação e pulverização de recursos: "A reorganização administrativa do sistema adequando-o à estrutura, à filosofia e à organização pedagógica do ensino de 1º e 2º graus, a dinamização da máquina administrativa mediante racionalização dos processamentos e decisões de um sistema de planejamento realimentado por um sistema de informações, são medidas necessárias para a sustentação de todo o processo da reforma de ensino" (Secretaria da Educação, 1972, vol II: 100).

Com relação à sistemática de implantação ressalta a ênfase na participação e na descentralização. Conclui-se que "é mister a montagem de um sistema de participação do corpo docente como do corpo de administração geral, e, a nível local, de elementos da própria comunidade, que permita o efetivo comprometimento da população diretamente atingida pelas mudanças" (Secretaria da Educação, 1972, vol II: 103).

A descentralização de decisões operacionalizou-se através da seguinte estrutura: nível estadual (Grupo de Implantação), nível regional (Grupo de Implantação), nível de sub-região (Equipe Técnica), nível local (Grupo Municipal de Implantação).

Considerando a impossibilidade de se implantar as mudanças em todas escolas de todos os municípios ao mesmo tempo, formulou-se uma sistemática baseada em núcleos de irradiação (40 municípios). Instalado o processo, esse estender-se-ia aos demais, evitando-se, dessa forma, duplicidade de recursos e possibilitando alterações dos problemas diagnosticados.

Nesse período foram produzidos inúmeros estudos e trabalhos sobre a redistribuição da rede física pelos diferentes órgãos, baseados na intercomplementariedade e entrosagem. Mas o Plano não foi implantado. Apesar da intensidade e quantidade de estudos e diagnósticos a Reforma não se implantou. Em 1973 o jornal O Estado de São Paulo destacava "Os dois anos da inexistente reforma de ensino", concluindo que "Em 1973 as medidas para implantar a Reforma ainda tramitavam nos gabinetes da burocracia educacional, em fase de estudos e pesquisas. Grupos e comissões especiais, encarregados de estudar e propor medidas e projetos, ocupavam-se de aspectos importantes para implantação da Reforma: reestruturação curricular, redistribuição da rede física, ensino supletivo, reformulação do Estatuto do Magistério ... Alegava-se, contudo, serem os estudos intermináveis, e não terem os grupos de trabalho um entrosamento mínimo" (in Lopes, 1982: 15).

Algumas medidas provisórias e isoladas foram adotadas. Em 1972, o Decreto 52.867 autorizou a instalação de 5ª série nas escolas que mantinham o curso primário, desde que houvesse demanda e condições para assegurar a qualidade do ensino. Por meio desse decreto, os ginásios instalados a partir de 1970 nos grupos escolares passavam a integrar uma única escola de 1º grau.

Nessa gestão foi realizada a Carta Escolar, que se constituía num levantamento de todos os recursos materiais e humanos da Secretaria da Educação pelas regiões. As aulas aos sábados voltaram para o primário. Implantou-se o Projeto Vale do Ribeira, criando a Divisão Especial de Educação do Vale do Ribeira.

A partir de 1971, foram instaladas noventa e três unidades de ensino técnico agrícola de 2º grau em convênios com prefeituras municipais.

1.3.2. Estrutura Institucional

Apesar da Lei 5.692 estabelecer uma nova estrutura para o sistema educacional, durante a gestão (71/75) nenhuma mudança organizacional da Secretaria da Educação foi realizada. Manteve-se a divisão de Ensino Primário, Médio e Técnico.

Para a mudança administrativa algumas providências foram apontadas, como a regionalização administrativa, a desconcentração da autoridade, a descentralização dos serviços e a delegação de competências. Em 1973, foi assinado o Decreto nº 2.221 que fixava novas diretrizes para a reforma administrativa, mas esta não foi implementada.

O Centro de Recursos Humanos e Pesquisas Educacionais - CERHUPE - foi criado em 1973 (Decreto 2.204/73). Para este Centro, cujo núcleo inicial foi a DAP, pensava-se em atribuir as funções de seleção, movimentação e capacitação de pessoal. A sua criação ocorreria no processo de reestruturação da Secretaria que acabou não acontecendo. Assim, o CERHUPE foi implantado isoladamente com apenas uma atribuição: aperfeiçoamento de pessoal docente. As atividades de treinamento para o corpo docente do primário foram realizadas em articulação com os SEROPs.

No Projeto de Reforma Administrativa de 1969 previa-se, como parte do trabalho, o dimensionamento dos recursos humanos necessários e a organização dos quadros de pessoal. Contudo, a reforma administrativa não teve prosseguimento ante a perspectiva de nova reorganização, em função dos estudos, que já se desenvolviam, a respeito da reforma do ensino. Em consequência, as atividades próprias de unidades técnicas pré-existentes ou criadas pela reforma administrativa, que exigiam o concurso de profissionais como sociólogo, economista, administrador, estatístico, planejador e outros especialistas, inclusive da própria área da Educação, passaram a ser preenchidas à custa dos chamados "comissionamentos" de professores e diretores, sem qualquer critério de recrutamento que atendesse às exigências específicas da natureza das atribuições a serem exercidas. Esse procedimento acabou causando sérias distorções e comprometendo a qualidade dos serviços até os dias de hoje, como veremos mais adiante.

Por exemplo, dos 446 diretores efetivos de estabelecimentos de ensino secundário e normal, em 1971, mais da metade (242) estava afastada para o exercício de outras atribuições que não as de diretores de escola.

1.3.3. Programas de Capacitação

Quanto aos programas de capacitação, nesse período, o principal objetivo foi a divulgação ampla e maciça dos princípios da lei 5.692, para todo o pessoal da rede. Para tanto, foi desenhado um programa de capacitação baseado na descentralização e multiplicação. Havia um Núcleo Permanente, com sede em São Paulo, onde atuavam

trinta e cinco monitores, que num primeiro momento capacitaram mil monitores, representantes das diferentes regiões. Num segundo momento, ocorreu nas regiões, atingindo dez mil monitores. E finalmente, no terceiro momento, foram atingidos cem mil professores em todas as regiões.

O programa contemplava vantagens, tais como, oferecimento de diárias e transporte ou alimentação para os participantes e complementação salarial para os monitores.

1.3.4. Rede Física

A situação institucional permaneceu tal como era no período anterior.

Muitos prédios escolares, destinados ao ensino primário, eram também usados pelo ginásio e/ou colégio. Cerca de 65% das escolas de ensino médio utilizavam parte dos 2.186 prédios dos grupos escolares. A rede estadual contava com aproximadamente 2.700 prédios abrigando mais de 4.000 estabelecimentos²⁶.

Na gestão Natel ocorreu o que chamaremos de marcar compasso, uma vez que não se desativaram as experiências anteriores e também não se implantou a nova Reforma, cujas dificuldades de implantação, possivelmente, se devem às seguintes hipóteses: necessidade de mais recursos financeiros, pressionando, dessa forma, o governo federal a alterar a legislação do salário-educação e repassar mais recursos para as Secretarias; rejeição ao ensino profissionalizante compulsório; oposição dos implementadores, principalmente diretores e professores do ensino médio, que não queriam se unificar ao primário porque tinham mais autonomia, recebiam salário diferenciado, tinham melhor formação e organização. O primário, por sua vez, desejava a unificação, principalmente os diretores que passariam a ganhar mais e modificariam seu status. Aliás, nesse período houve uma corrida dos profissionais do ensino primário às faculdades em busca de uma qualificação que os habilitassem às novas exigências da Lei 5.692.

O clima geral que atravessou o período traduziu-se no embate acirrado entre grupos que se opunham ou que defendiam a implementação imediata das novas diretrizes. Para os opositores essa era uma estratégia de postergar as ações efetivas. Foram realizados muitos estudos, seminários, reuniões e foi mesmo produzido um Plano elaboradíssimo de implementação, mas pouco efetivamente aconteceu.

26. Cf. Secretaria da Educação, 1991b.

1.4. Gestão Paulo Egydio Martins (1975-1979)

Desenvolvimento e participação comunitária são as palavras-chave do discurso da Gestão Paulo Egydio Martins. Desenvolvimento este considerado como o crescimento econômico num processo de "integração do indivíduo na sociedade, à melhoria da qualidade da vida, redução das desigualdades sociais com o aperfeiçoamento do processo de atendimento às necessidades mínimas e da redução do custo dos serviços básicos em benefício de população de baixa renda" (São Paulo, 1978).

Houve, pois, uma virada na orientação desenvolvimentista. Se na gestão anterior priorizava-se a regionalização do desenvolvimento, cuida-se, agora, da melhor distribuição, principalmente para as classes marginalizadas. "A marginalização de parcelas consideráveis da população sem saúde e sem um mínimo de preparo educativo, retira coeficiente importante da mobilização humana para o desenvolvimento. O problema tem de ser encarado, primordialmente, pelo seu lado humano ... mas numa perspectiva desenvolvimentista" (São Paulo, 1978).

Ao aceitar a injusta distribuição de renda, a administração estadual propõe intervir mediante subsídios, a fim de a curto prazo poder diminuir o custo de serviços básicos, para a população da renda inferior. Recomenda-se aos secretários da Saúde, da Educação e da Agricultura "a elaboração e execução prioritária de um programa contínuo de suplementação de alimentos à gestante e ampliar o fornecimento da merenda ao menor pré-escolar" (Martins, 1975: 42).

Participação comunitária é entendida como "não apenas o direito à representatividade e à liberdade de informação e expressão, mas também à mobilização e à motivação de toda a opinião pública, de todos os cidadãos e instituições para que participem da formulação e das críticas das políticas, bem como para que assumam parcelas da responsabilidade na própria implantação dessas políticas" (Martins, 1975: 21).

Com relação ao Aparelho Administrativo, a gestão Egydio Martins esteve empenhada na sua modernização, com o objetivo de melhorar sua eficácia.

A partir de uma estratégia global de governo, e não de um plano de metas, procurou-se concentrar a ação governamental em alguns pontos. Essa estratégia começou a ser elaborada ainda antes de 1975, início da gestão, quando a Associação Nacional de Programação Econômica e Social - ANPES, contratou uma equipe chefiada por Jorge Wilhelm, para elaborar estudos para o programa da ação governamental.

No documento elaborado pela equipe, "Problemas emergentes do Estado de São Paulo", foram apresentados os problemas do Ensino: grande quantidade de analfabetos; a não implantação efetiva do sistema de primeiro grau, devido principalmente "a problemas situados na área administrativa" e a existência do "duplo comando" nas escolas; a baixa eficiência do Sistema; insuficiência de vagas no segundo grau e dificuldade de implantar o ensino profissionalizante (São Paulo, 1976).

Dessa forma, para o setor Educação as prioridades foram a implantação da reforma do ensino, a ampliação da oferta de oportunidades, o combate ao mau desempenho e a organização de nova estrutura administrativa e didático-pedagógica. Todos os documentos da Pasta parecem muito articulados com as propostas mais amplas do Governador. Percebe-se também que houve atividades programadas, com responsáveis nomeados e datas de conclusão para os quatro anos. Pode-se dizer que essa administração caracterizou-se pelo perfil de seu Secretário, José Bonifácio Coutinho Nogueira, que permaneceu no cargo durante a gestão toda, fato único no período, e se dizia administrador e não político.

A Secretaria da Educação no documento "Diretrizes e Metas", a partir de constatação da situação precária do ensino, concluiu que "não haveria um 'ponto ótimo' ou 'ideal' a ser atacado, mas um elenco de medidas e providências que deveriam ser definidas e tomadas, devidamente compatibilizadas no tempo e quanto aos objetivos" (Secretaria da Educação, s.d.d: 8). Os programas estabelecidos foram: a implantação da reforma de ensino de primeiro e segundo graus; reorganização administrativa da Secretaria da Educação; regularização dos quadros de pessoal docente, técnico e administrativo; adequação dos recursos físicos; organização e implantação de sistema de informações educacionais; adequação dos recursos legais; atendimento educativo e nutricional ao pré-escolar.

Aliás no Plano Trienal (77/79) o Secretário declara que "é evidente que a Secretaria da Educação enfrenta uma série de dificuldades quando propõe, para a gestão do Sistema, a mudança de forma política para a administrativa. Essas dificuldades vêm sendo superadas, graças ao apoio do Senhor Governador do Estado, da compreensão do magistério, da receptividade na opinião pública" (Secretaria da Educação, s.d.i : 1).

A Secretaria da Educação teve no seu comando apenas um secretário, José Bonifácio Coutinho Nogueira.

1.4.1. Principais Programas e Medidas

Como já se anunciava nos Planos de Governo, esta gestão tinha como meta

implantar a Reforma do Ensino. O principal programa e que causou enorme impacto foi o Projeto Redistribuição da Rede Física. Com relação à implantação da Lei 5.692, um documento do início da gestão constatava "A administração estadual que tomará posse em março de 1975 vai encontrar o setor 'Educação' enormemente tumultuado e a exigir providências urgentes e enérgicas para sua normalização ... Já se estando no quarto ano de vigência da Lei 5.692, bem pouco se fez neste Estado, a nível oficial para a respectiva implantação. Basta dizer que toda a rede oficial de ensino de 1º e 2º graus se encontra ainda organizada com base nos dispositivos da anterior LDBEN - 4.024/61 ... Portanto, para os administradores educacionais a tarefa mais importante será a escolha dos caminhos (objetivos tácitos) que deverão ser trilhados no sentido de assegurar à população atingida pelo processo educacional, ou a que deveria ser atingida por esse processo, o atendimento quantitativo e qualitativo adequado ...Esta, evidentemente, não é tarefa fácil. Do contrário não estaria o sistema de ensino tão carregado de incertezas, distorções, disfunções e vivendo o clima de perplexidade que o caracteriza nos dias de hoje" (Secretaria da Educação, s/d.d: 4).

Nesta linha de análise o diagnóstico ainda apontava para a falta de critério na utilização da rede física ocasionando a existência de prédios ociosos, que funcionavam em um ou dois períodos com número reduzido de classes, e a existência de prédios superutilizados com vários turnos. A instalação gradativa de 5ª, 6ª, 7ª, 8ª séries em antigos grupos escolares indicava um avanço no sentido de implantação da reforma, mas gerava distorções, como a existência num mesmo prédio de classes de 5ª a 8ª mas ligadas a administrações distintas, a disputa entre os dirigentes dos estabelecimentos situados numa mesma área geográfica, a instalação de séries subseqüentes à 4ª nos antigos grupos escolares sem nenhuma preocupação quanto às condições físicas para o funcionamento do currículo pleno, falta de adequação da estrutura administrativa e de treinamento suplementar aos antigos diretores (Secretaria da Educação, s/d.d: 13). Concluía-se, então, que a estratégia fundamental e necessária seria a redistribuição e otimização do uso dos recursos físicos. De antemão, já se assumia que "o rompimento de padrões fortemente estruturados, para caracterização das novas unidades escolares, alterando situações consolidadas, é sempre um processo traumático e complexo, por implicar em mudanças em várias áreas interdependentes do sistema".

Utilizando-se de vasto material, elaborado na gestão anterior ("Manual de Procedimentos" e "Manual de Redistribuição da rede física"), o Grupo de Trabalho, constituído a partir de 2/7/75, reiniciou os estudos sobre as necessidades da rede de ensino. Novos critérios foram estabelecidos, assim como um novo modelo pedagógico,

publicados em dois documentos básicos: Princípios Gerais para as atividades e Modelo Pedagógico, em um volume dedicado à estrutura administrativa e outro à didática.

A partir de então, sucederam-se várias resoluções (S.E. 86 de 20/10/75, S.E. 95 de 15/11/75) propiciando condições necessárias para a concretização do Projeto, cuja elaboração apoiou-se, no segundo semestre de 1975, na seguinte estrutura: Secretário de Educação, Sistema de Assessoramento do Secretário, Grupo Setorial de Trabalho, 13 Grupos Regionais, 56 Grupos Sub-regionais e 612 Grupos Locais. A sistemática de trabalho baseava-se na elaboração de propostas pelos grupos locais, que eram analisadas pelo GST; caso houvesse mudanças, estas eram informadas aos grupos regional e local.

A Secretaria da Educação considerava a sistemática adotada como fundamentalmente descentralizadora e conclamava que "este projeto trouxe, pela primeira vez realmente uma descentralização administrativa, desde que, com base nas realidades locais, dentro dos princípios gerais, é que ele foi desenvolvido" (Secretaria da Educação, 1976a: 3).

Em 30/12/1975 foi publicado o Decreto 7.400, seguido de inúmeras resoluções, que deram competência ao Secretário de Educação para proceder às necessárias reformulações da rede escolar. Estabeleceu-se, pois, a nova estrutura da rede oficial de ensino com escolas estaduais de 1º grau, escolas estaduais de 2º grau, escolas estaduais de 1º e 2º graus e centros estaduais interescolares²⁷.

Para a implantação da nova estrutura o Secretário foi imbuído de poderes para criar, conservar, transformar, fundir, incorporar, desdobrar, alterar e extinguir classes e estabelecimentos de ensino; relotar cargos do Quadro do Magistério e do Quadro da Secretaria da Educação; transferir materiais e equipamentos de um para outro estabelecimento e transferir alunos de um para outro estabelecimento.

Foi estabelecida a setORIZAÇÃO, isto é, o critério de área da residência ou de trabalho para a matrícula nas escolas.

O modelo pedagógico estabelecido - outro eixo básico do projeto de redistribuição - propôs 35 alunos por classe, escolas com três turnos de quatro horas de funcionamento cada, mínimo de 180 dias letivos e separação de 1º e 2º graus em diferentes estabelecimentos.

Houve uma etapa de divulgação através de rádio, TV, jornal e revistas, cartazes, faixas, panfletos, palestras, reuniões etc. Aos deputados, prefeitos e vereadores as atividades de atendimento concentraram-se em torno "da filosofia, objetivos, princípios e

27. Em 1976 funcionavam sessenta e nove centros. Cf. Secretaria da Educação, 1977.

abrangência do Projeto, dando-lhe conhecimento das propostas elaboradas nas sedes de suas respectivas regiões" (Secretaria da Educação, 1976a: 41).

Como foi previsto, o Projeto causou, ainda em sua fase de elaboração, muita polêmica, uma vez que "Dada a natureza do trabalho, com a mobilização da opinião pública, passou a existir o interesse de terceiros, no sentido de manter o 'status quo'. Os grupos constituídos, contando com o apoio das autoridades educacionais, souberam manter inalterada a linha de trabalho" (Secretaria da Educação, 1976a: 27).

Em janeiro de 1976 foi realizada a atividade de remanejamento de pessoal. Foram remanejados, ao final do processo, 5.343 Professores I, 474 Professores III, 334 diretores e 6.151 servidores. Foram eliminados 493 cargos de direção, com aproveitamento, na escola, do diretor mais antigo.

Com a implantação da escola de oito anos, o número de estabelecimentos em 1976, com relação a 1975, diminuiu em 22%. Tal redução deveu-se à reorganização da rede de ensino com a incorporação e fusão de escolas que funcionavam no mesmo prédio ou em prédios contíguos.

No Relatório de avaliação, ao final de 1976, declara-se que a "continuidade curricular da 1ª a 8ª séries a partir de 1976 foi plenamente garantida", encerrando "a primeira etapa da implantação da reforma do ensino" (Secretaria da Educação, 1976: 4).

Dessa forma, se em 1975 das 3.816 escolas 70% não garantiam a continuidade, em 1976 apenas 6% (205 escolas) se encontravam naquelas condições.

Houve, no entanto, desvios: 12% de alunos, matriculados na 1ª série, ficaram fora do setor em razão de insuficiência de prédios, especialmente nas regiões da capital; também não se concretizou a meta de separação dos dois graus em estabelecimentos distintos; o Legislativo, por meio da Lei 973/76, opôs-se à setorização compulsória, possibilitando ao aluno prosseguimento dos estudos no estabelecimento em que se encontrava matriculado²⁸.

Como saldo de todo o processo "pioneiro no âmbito da Secretaria da Educação" concluiu-se que "A implementação representou ainda um tratamento dos problemas educacionais, resultante da substituição de um comportamento empírico por um racionalmente planejado. Em decorrência, se evidencia a necessidade da continuidade dos trabalhos iniciados, assegurando-se uma ação sistemática para alcançar os fins propostos no âmbito da rede física escolar, integrados aos planos e metas da SE., como um todo único, para atingir um amplo e completo objetivo: melhorar a qualidade do ensino de 1ª e 2ª graus ... Às diferenças regionais existentes, propõe-se uma ação específica para cada

²⁸. Cf. Secretaria da Educação, 1990b.

meio urbano, porém, compatível com a situação no sistema estadual paulista como um todo. O enfoque regional refletir-se-á na prática, num planejamento a nível de município, administrativamente descentralizado" (Secretaria da Educação, 1976: 46).

Outro programa implementado foi o das Escolas Carentes, cujo objetivo era o atendimento diferenciado das chamadas "escolas carentes". De acordo com a Secretaria essa ação "diferencial, visando à correção das desigualdades, de forma a garantir às unidades escolares carentes o suprimento de recursos mínimos, porém respeitando as diferenças individuais por meio de uma ação não centralizada, de forma a dar às unidades escolares condições para que elas assimilem as inovações, adaptando-se às características particulares, de maneira a consolidar a reforma do ensino" (Secretaria da Educação, s.d.i: 57).

Procurando definir as escolas de 1º grau que não possuíam as condições mínimas de funcionamento foi elaborado o Diagnóstico do Ensino de 1º grau, chegando ao número de 910 escolas (377 na Região Metropolitana da Grande São Paulo e 533 no interior) consideradas deficitárias tanto em função de suas inadequadas condições de trabalho (recursos pedagógicos, físicos e humanos), quanto em função de sua localização em áreas socioeconômicas carentes.

"O conhecimento destas 910 escolas possibilitou um ação diferencial da Pasta no sentido de diminuir as deficiências existentes" (Secretaria da Educação, s.d.g: 49). Como não existem relatórios de avaliação, supõe-se que as escolas devam ter recebido atendimento prioritário em relação à merenda escolar, caixa-biblioteca e banco de livros, ampliação do quadro de pessoal e os primeiros cinco Coordenadores Pedagógicos (para escolas com mais de 12 classes), além de assistência odontológica e médica.

Em 1977, a Secretaria da Educação firmou convênio com a Fundação Projeto RONDON, com o objetivo de mobilizar a participação de futuros profissionais nas áreas de saúde e ciências humanas, para dar atendimento à clientela da rede oficial de ensino, caracterizada como "carente", quanto ao nível socioeconômico, na Grande São Paulo (Secretaria da Educação, 1977d). O convênio teve duração de três anos e o lema que orientou essas ações foi "A pobreza é uma responsabilidade de todos nós, da comunidade".

Com relação à merenda escolar, a partir de 1976 foi ampliado o número de atendimento de dois para três dias, e elevou-se em 20% o teor calórico-proteico da alimentação fornecida.

Foram assinados convênios com vinte e seis Prefeituras para a manutenção e ampliação dos Colégios Técnicos agrícolas.

1.4.2. Estrutura Institucional

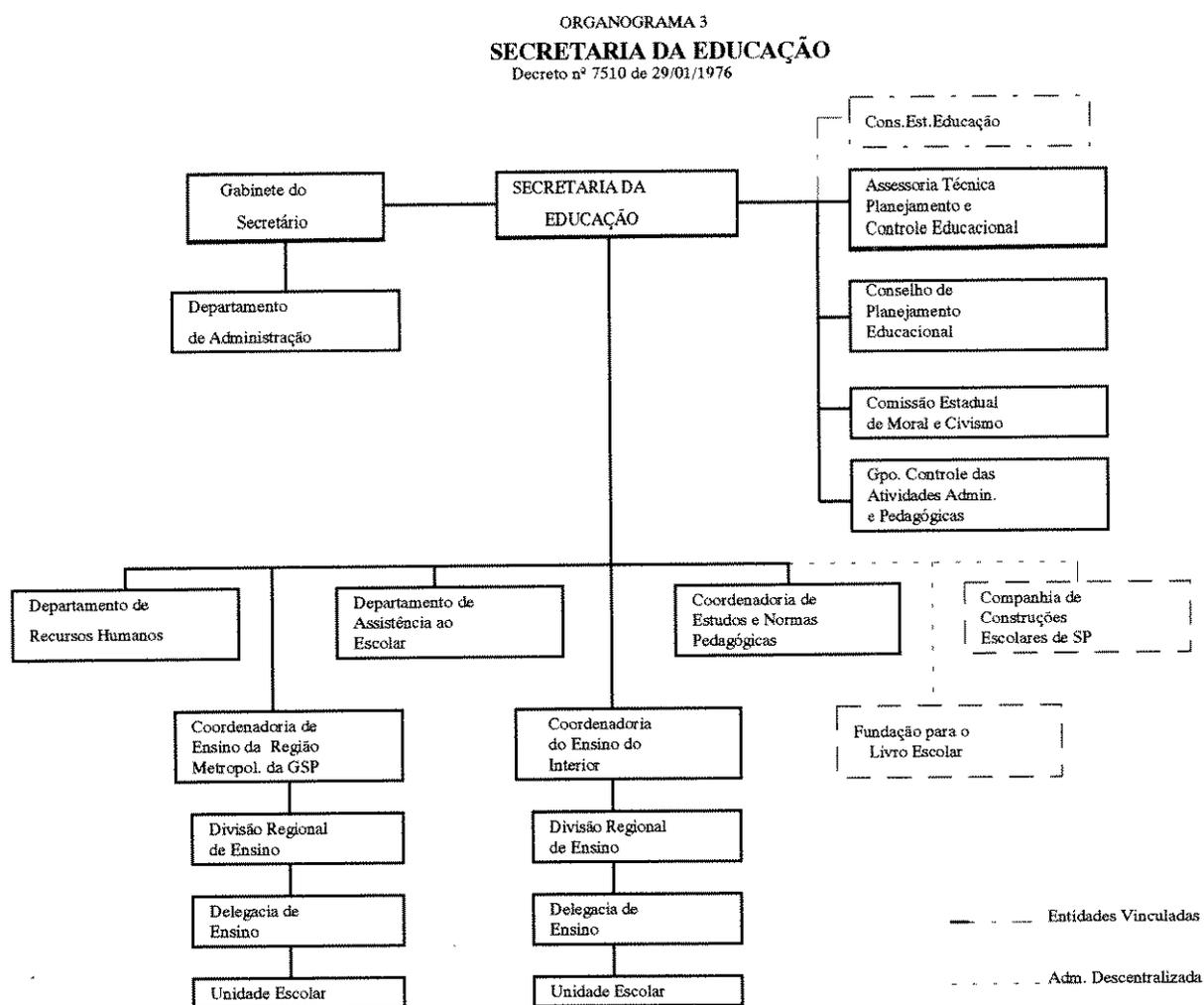
A reforma administrativa foi considerada como pré-requisito "para a implantação da reforma do ensino e visa também a atender às proposições definidas para o setor administrativo na estratégia governamental" e "Revelou-se, a reorganização administrativa da Pasta, como a prioridade das prioridades" (Secretaria da Educação, s.d.d: 9).

O procedimento adotado para realizar a reforma administrativa foi, inicialmente, a criação de uma estrutura paralela transitória, o Sistema de Assessoramento, que trabalhou enquanto o funcionamento da rede continuava a cargo da estrutura de fato vigente. Algumas medidas foram tomadas para antecipar a reforma: delegação e atribuição de competências na área de administração de pessoal às autoridades da Secretaria da Educação, porque era excessivamente centralizado; criou-se a Companhia Estadual de Construções Escolares- CONESP, uma empresa pública para a execução do programa de construção e ampliação, reforma e manutenção de prédios; criou-se o FUNDESP, com o objetivo de suprir recursos para as construções, equipamento e mobiliários; criou-se também a Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita", integrada pelos Institutos Isolados de Ensino Superior, anteriormente vinculados à Secretaria Estadual da Educação, através da Coordenadoria do Ensino Superior do Estado de São Paulo - CESESP (lei 952 , 30\01\76), que foi extinta.

Finalmente, em 29\01\1976 foi assinado o Decreto nº 7.510, definindo a nova estrutura da Secretaria, compreendendo a reorganização desde a cúpula administrativa (órgãos centrais) até os órgãos regionais e sub-regionais. As coordenadorias de ensino passaram a ser instituídas pelo critério geográfico (Grande São Paulo e Interior); houve uma unificação administrativa das redes de escola de 1ª e 2ª graus; criaram-se órgãos destinados à fixação de diretrizes e normas pedagógicas, à assistência escolar e ao aprimoramento de recursos humanos ; todas as unidades foram envolvidas. Foi criada a Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional -ATPCE, com a função de montar um sistema de planejamento cuja responsabilidade maior seria a integração de todos os níveis de decisão da Pasta (Organograma 3).

Relatórios de trabalho da Pasta declararam que a reforma atingiu com sucesso a desburocratização e a descentralização ao definir claramente "órgãos-meio" e "órgãos-fim", "com funções específicas e não mais cruzados e duplicados ou superpostos, através

da delegação ampla de competências e da regionalização administrativa." ²⁹(Secretaria da Educação, s.d.g). No entanto, logo se percebeu que não se mantinha o fluxo entre os órgãos centrais e a escola. Para Azanha, isso "não ocorre quando os órgãos técnicos estão subordinados aos órgãos reponsáveis pela execução, ou seja, aos órgãos administrativos" (Teixeira, 1988: 125). Nessa perspectiva um determinado órgão deve ser responsável, ao mesmo tempo, pelo planejamento, execução e controle, tanto das atividades administrativas como das técnico-pedagógicas; evitando-se a dualidade de comandos ou a rejeição das orientações dos órgãos técnicos por falta de um suporte administrativo.



29. A rede estadual passou a ser dirigida pelas duas Coordenadorias de Ensino: Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo - COGSP - com 7 Divisões Regionais de Ensino - DREs - e 40 Delegacias de Ensino - DEs - e Coordenadoria de Ensino do Interior - CEI - com 11 Divisões Regionais de Ensino e 89 Delegacias de Ensino. A atribuição destas está vinculada aos problemas de administração escolar e supervisão pedagógica. A responsabilidade com recursos humanos é de competência do Departamento de Recursos Humanos -DRHU-, a orientação e recursos técnicos à cargo da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas -CENP-.

A reorganização da Secretaria da Educação abarcou, como já dissemos, a reordenação dos vários órgãos da Secretaria, mas não atingiu a estrutura organizacional da unidade escolar. Esta foi objeto, no ano seguinte, de uma legislação específica: o Regimento Comum das Escolas Estaduais de Primeiro Grau do Estado de São Paulo (Decreto nº 10.623, de 26/10/1977). Até essa data a escola seguira o Regimento de 1966 (Decreto nº 47.404)³⁰.

O Regimento estabeleceu que as escolas de Primeiro Grau devem obedecer as diretrizes fixadas no decreto, mas previu a possibilidade das escolas optarem por um regimento próprio desde que respeitem: "I-as normas previstas pela Deliberação CEE nº 33/72; II- as necessidades e possibilidades concretas do estabelecimento, tendo em vista as peculiaridades locais e as necessidades e interesses da clientela escolar; III- as limitações, que por fatores de ordem administrativa e financeira, são impostas às escolas mantidas pela Secretaria de Educação".

Tais normas cercearam a criação de regimento próprio pelas escolas. O fato de não se ter conhecimento de nenhuma escola, que tenha criado seu próprio regimento, indica que as regras para sua realização se constituíram em empecilho para a autonomia da unidade escolar face às diretrizes baixadas pela Secretaria.

Assim sendo, a escola aparece na ponta da estrutura educacional do Estado, como executora das tarefas delegadas pelos órgãos centrais da Secretaria. Pode-se dizer que disvirtuando, de certa forma, a atividade-fim: o ensino, e privilegiando a atividade-meio.

O Regimento Escolar de 1976 estabeleceu que a direção das escolas de primeiro grau cabe ao diretor, coadjuvado, nesta tarefa, pelo assistente de diretor. O Conselho de Escola também participa da direção mas como órgão consultivo. Previu-se que as escolas contam com um apoio técnico-pedagógico composto de coordenação pedagógica, orientação educacional, multimeios (biblioteca, laboratório etc) e Conselho de Classe e Série. O Regulamento Comum das Escolas de Primeiro Grau previu também a assistência econômica, material, alimentar, médica e odontológica aos alunos carentes, na medida dos recursos disponíveis na unidade escolar, em convênio com órgãos próprios do sistema (APMs, Centros Cívicos, etc).

1.4.3. Programa de Capacitação

Nesta área destaca-se a atuação do CERHUPE, que funcionava como núcleo central, com uma equipe muito reduzida, num esquema de descentralização e multiplicação através das DREs e DEs. Em 1975, foram formados 26.098 professores,

30. A Deliberação CEE nº 33/72 de 28/11/71 propunha um regimento de escola de 1º e 2º graus para as três redes, mas esta só foi válida para as escolas particulares.

que atuaram como monitores no treinamento de 100.000 docentes, para a implantação dos guias curriculares.

Em 1976, o CERHUPE foi extinto e deu lugar à Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas, que passou a desenvolver atividades de capacitação. Inicialmente, a monitoria foi escolhida como um canal de comunicação da CENP com os outros órgãos centrais e com a rede escolar. Ela era entendida como um mecanismo de influência na produção e prática docentes e teve sua origem na implantação dos "Guias Curriculares das Matérias do Núcleo Comum para o Ensino de 1º grau", em 1976 (Secretaria da Educação, 1985b).

Portanto, a monitoria foi proposta "com o objetivo de dar apoio pedagógico à ação supervisora na implementação do currículo ... (e) eixo de orientação ou apoio pedagógico da CENP às unidades escolares" (Secretaria da Educação, 1985b).

Inicialmente foram criadas monitorias para os professores III de: Língua Portuguesa, Matemática e Ciências, que tiveram implementados seus currículos primeiramente. A monitoria de Língua Portuguesa teve início em 1977 e 1978, com o objetivo de implementação de materiais subsidiários ao guia curricular: MIS - projetos materiais instrucionais - e MEAS - Materiais de ensino e aprendizagem. Os professores I e III foram "treinados", com a finalidade de divulgação na escola e, se possível, análise e aplicação na sala de aula. A monitoria de Matemática teve início em 1976, antes de Língua Portuguesa, com o objetivo de implantar o guia curricular de Matemática.

Na realidade não eram monitores e sim "professores divulgadores", pois o professor só se afastava da sala de aula para receber o treinamento e participar de reuniões de divulgação.

Contudo, a partir de 1978, a CENP passou a atuar de forma centralizada, com uma equipe muito grande.

Os Guias Curriculares foram elaborados com estreita colaboração das universidades e especialistas das diversas áreas do conhecimento e seguiram as orientações emanadas do MEC. Logo após a divulgação dos Guias, começaram a surgir muitas críticas. Basicamente, argumentava-se que os professores não tinham condições de utilizá-los, para tanto, são elaborados os Subsídios aos Guias Curriculares, empregando-se uma linguagem mais acessível (Secretaria da Educação, 1986f).

1.4.4. Rede Física

Com a extinção do FECE foi criada a Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo -CONESP, organizada como uma sociedade por ações, subscritas

pela Fazenda do Estado. A ela cabia planejar e executar os planos de obras e, além das construções, ampliou-se, também, o serviço de manutenção dos prédios existentes.

De 1975 a 1979 houve uma diminuição do tamanho médio dos estabelecimentos escolares que de 12,2 salas de aula caiu para 10,8.

Em 1975, implantou-se a Reforma imposta pelo governo central para todo o país. As diferentes opções e necessidades, que estavam colocadas no final dos 60, e os impasses vividos entre 1971 e 1974 foram colocados de lado. Assim, homogeneamente os ensinos de 1º grau e de 2º grau profissionalizante foram implantados por todo o Estado. A partir da Reforma Administrativa, mudou-se toda a organização do sistema de ensino, com base na rede física, principalmente. Essa opção implicou na ampliação do período noturno, na diminuição da jornada escolar do aluno e ampliação dos turnos. A sua lógica foi a da ampliação constante dos prédios escolares.

1.5. Gestão Paulo Maluf (1979/1983)

O governador Paulo Maluf em suas Mensagens à Assembléia Legislativa qualificou seu governo como de "participação popular" e definiu suas prioridades - Educação, Saúde e Agricultura. Destacou a crise econômica: "A economia brasileira entrou na fase da desestabilização. Por mais que tivessem os governos aparelhado os organismos econômicos financeiros para atender a eventuais aumentos de matérias-primas, a abrupta elevação do preço do petróleo tolheu a possibilidade de acompanhar a evolução dos custos" (p.VII). Mas o desempenho da economia paulista "vem se revelando bastante satisfatório dentro do quadro nacional" (p.XII).

No setor Educação, o discurso aparece muito articulado às propostas veiculadas pelo Programa de Ações Socioeducativas e culturais para as Populações Carentes do Meio Urbano - PRODASEC, do governo federal. Segundo a mesma orientação, para o combate dos problemas da educação que originam de fatores endógenos e exógenos, eram enfatizados os primeiros. Com o programa, pretendia-se uma ação relevante contra as causas externas ao sistema, isto é, medidas de combate e redução da pobreza e das desigualdades sociais. A clientela preferencial era aquela concentrada nas periferias dos grandes centros urbanos.

Esta gestão estabeleceu como diretrizes no campo educacional atender à demanda do ensino de 1º grau, com especial atenção para as áreas periféricas urbanas e para a área

rural, inclusive com a ampliação da oferta da pré-profissionalização; aperfeiçoar as modalidades de atendimento no ensino profissionalizante de 2º grau; minimizar a repetência e a evasão; ampliar programas assistenciais; definir e implantar política de pessoal (Secretaria da Educação, s.d.j: 16).

No Plano Trienal (1980-1982), onde estão traçadas as principais ações da Secretaria, partiu-se do pressuposto de que já havia cobertura integral da demanda do 1º grau, com ampla oferta de vagas, ficando como meta a manutenção do equilíbrio do atendimento dentro de um padrão (35 alunos por classe, três turnos de funcionamento por escola) compatível com a necessária preocupação com a melhoria da qualidade de ensino.

O Plano destaca os graves problemas da reprovação e evasão da rede estadual e para a compreensão das mesmas, algumas causas foram evidenciadas. Embora as causas internas à estrutura escolar tenham sido consideradas, foram as causas econômicas, os "fatores exógenos", que ganharam ênfase na orientação da política. Dentre esses "fatores exógenos" foram citados "a necessidade de uma precoce inserção no mercado de trabalho de significativa parcela dos alunos da escola pública, associada a uma série de carências e insuficiências bio-psico-sociais, sintetizadas na carência cultural" (Secretaria da Educação, s.d.j: 53).

"Carência cultural" e "inserção precoce no mercado de trabalho" constituíram-se no pano de fundo das ações básicas traçadas para o triênio. Visando preparar o egresso do 1º grau para o trabalho social produtivo, propunha-se ampliar a oferta da pré-profissionalização, opcional a partir da 7ª série, na rede estadual. A carência de recursos da Secretaria da Educação para assumir a educação pré-escolar e a carência cultural dos alunos serviram de justificativas para o Programa de Educação Compensatória. Com relação ao segundo grau, foi proposta a flexibilização da oferta de cursos profissionalizante, aperfeiçoando as modalidades de atendimento, com vistas, principalmente, ao curso noturno.

Nessa gestão a Pasta contou com dois secretários: Luis Ferreira Martins (1979 a 1982) e Jessen Vidal(1982 a 1983).

1.5.1. Principais Programas e Medidas

Na gestão Maluf há uma tendência a implantar programas de atendimento seletivo, isto é, direcionados para determinada clientela. Há alguns exemplos isolados dessas experiências, como o projeto "Ação supervisora para o Ensino de 1º grau com o intuito de melhor conhecer as características da clientela de escolas paulistas de zonas periféricas urbanas na tentativa de minimizar a problemática referente à repetência e evasão". Este projeto fez parte do PRODASEC, desenvolvido em convênio com o MEC, e foi

implantado na Divisão Regional de Ensino - Capital 2, particularmente, nas 10ª e 11ª Delegacias de Ensino. As atividades desenvolvidas neste período foram variadas e concentraram-se basicamente na área assistencial. Há a ampliação da distribuição da merenda, dos programas odontológicos e de saúde escolar.

O Programa de Antecipação da Escolaridade Obrigatória também teve como justificativa a "carência" dos alunos, uma vez que o conjunto das redes pré-escolares atendia a apenas um terço da população escolarizável, e a maioria das crianças, provenientes dos setores mais pobres da sociedade, não estava preparada para acompanhar as atividades desenvolvidas na primeira série do primeiro grau.

O programa foi implementado a partir de 1980 e interrompido em 1983, com a mudança de governo.

A Secretaria da Educação, através da Resolução SE de 2/7/1979, homologou a Deliberação CEE 13/79, estabelecendo o desdobramento da 1ª série do ensino de Primeiro Grau em dois níveis, visando "ao atendimento preferencial e gratuito de crianças carentes, crianças essas que ingressam no ensino de 1º grau desprovidas de habilidades imprescindíveis ao desenvolvimento da programação prevista para o início da escolarização"(Secretaria da Educação, 1979: 16). Crianças com menos de sete anos de idade passam a ser atendidas na 1ª série do 1º grau (Secretaria da Educação, 1980).

O Programa partia do pressuposto de que entre as crianças que chegam à escola sem apresentar um mínimo de "prontidão" ou de pré-requisitos comportamentais necessários à aprendizagem, havia uma participação muito grande daquelas que sofrem, além das privações econômicas, dificuldades de adaptação à cultura escolar. Tais crianças constituíam o grupo de alunos denominados "deficientes culturais". A expressão-chave desse Projeto era "carência cultural", muito em voga no final da década de 70 entre os educadores.

No Plano Trienal 1980-1982, no Programa "Ensino de 1º grau" aparece como objetivo específico "antecipar o início da escolarização regular para crianças provenientes dos estratos sócio-econômicos de mais baixa renda" (Secretaria da Educação, s.d.j: 62). A meta desse Programa foi a Divulgação da proposta curricular do 1º nível da 1ª série do 1º grau.

Aqui, mais uma vez, a justificativa do projeto baseou-se no conceito de "carência cultural", assim "O ingresso na 1ª série do 1º grau pressupõe o domínio de determinadas operações mentais e de habilidades que condicionam o êxito na aprendizagem da leitura e da escrita, base indispensável para qualquer aprendizagem formal posterior. Dado um quadro de carências, impõem-se medidas compensatórias que possibilitam à criança que ingressa no 1º grau um percurso sem tropeços até o seu término. Tais medidas devem ser

tanto de natureza assistencial, quanto pedagógica. Não dispondo de recursos para, sem prejuízo do atendimento do 1º grau, assumir a educação do pré-escolar, deve-se antecipar, de um ano, o ingresso no ensino regular e desenvolver, paralelamente, mecanismos de cooperação com a Rede Municipal para expansão e orientação da Pré-Escola" (Secretaria da Educação, s.d.j: 54).

O Modelo Pedagógico, elaborado pela CENP, de acordo com a Secretaria da Educação, "foi pautado no espírito da continuidade educativa e como um programa de educação compensatória, com ênfase na compensação das deficiências do meio". Esse modelo procurou oferecer às crianças carentes "estímulos necessários que não existiam por lhes ter sido negada a diversificação das oportunidades que caracteriza o chamado "currículo oculto" que têm as crianças de classe média e alta, e que exerce significativa influência no desempenho escolar" (Secretaria da Educação, 1979: 17).

O Programa de Educação Compensatória, em 1979, foi implantado, experimentalmente, em seis municípios, recebeu verbas em 1980 e em 1981 e foi suspenso em 1983, com a mudança de administração. Entretanto, em 1985 ainda apareciam convênios com municípios que os mantinham.

Destacam-se ainda os Projetos: Elaboração de material de ensino-aprendizagem para os Guias Curriculares, que propunha a elaboração de sugestão de atividades e subsídios nas áreas de Língua Portuguesa, Ciências, Língua estrangeira, Estudos Sociais, Matemática para a 1ª série, Programa de Saúde, distribuídos à rede através de um livro, e o Projeto Alfa I, que consistia em material de alfabetização, publicado pela Editora Abril. Esse material já vinha sendo utilizado em alguns estados, mas sua utilização em São Paulo sofreu forte oposição de alguns órgãos da própria Secretaria.

1.5.2. Estrutura Institucional

Foi mantida a mesma estrutura montada pela gestão anterior. Cuidou-se principalmente da alocação dos recursos humanos, como veremos logo adiante.

1.5.3. Programas de Capacitação

Em 1979, foram treinados monitores para divulgar novos materiais de ensino-aprendizagem; o conjunto didático sobre "Alfabetização", Programa "Escrever Certo" e "Concordância Verbal".

Em 1980, o projeto de treinamento para seleção de monitores foi suspenso, sendo retomado em 1981 com o projeto "Capacitação de Recursos Humanos - treinamento em serviço para professores de 1ª e 2ª série em Língua Portuguesa" e a partir deste projeto,

ampliou-se o esquema de monitoria para todas as escolas da rede que contassem com o Coordenador Pedagógico. Foi o primeiro ano em que os professores-monitores se afastaram da sala de aula para exercer integralmente suas funções. Entretanto, só seis Divisões Regionais de Ensino adotaram o sistema de monitoria (DRE CAP-2, DRE-Leste, DRE-Oeste, DRE-Sorocaba, DRE -Campinas, DRE-Bauru e DRE-São José do Rio Preto).

A proposta de articulação da monitoria com a coordenação pedagógica foi desativada no mesmo ano. E a expansão da monitoria foi feita em 1982 sem esta vinculação.

Em 1979, a UNICAMP (Instituto de Matemática) e a CENP estabeleceram convênio para treinar 82 professores de Matemática para "testar e divulgar" o Projeto de Geometria Experimental I (3ª série 1º grau) e II (4ª série 1º grau) para as escolas que tivessem Coordenador Pedagógico. Em 1980, o Projeto Materiais Instrucionais -MIS, que subsidiaria o trabalho de Matemática com Álgebra e Geometria e previa o treinamento para a divulgação, teve apenas sua primeira parte realizada, porque o novo secretário suspendeu o treinamento.

Tal como Língua Portuguesa, em 1981, os professores monitores afastaram-se da sala de aula para exercer a monitoria, continuaram o projeto de Geometria experimental para 3ª e 4ª séries do 1º grau, e desenvolveram o projeto piloto Materiais de Ensino e Aprendizagem (MEAS), o projeto Pesquisa-avaliação em Matemática e em 1982, Atividades Matemática I (AM-I). Diferentemente de Língua Portuguesa, o monitor de Matemática trabalhou direto com o professor da classe, sem intermediação do Supervisor e do Coordenador Pedagógico.

A monitoria de Ciências iniciou-se juntamente com Língua Portuguesa, em 1977. Os Cursos de capacitação dos "professores divulgadores" em Ciências realizaram-se até 1982, em conjunto com o Centro de Treinamento para o professor de Ciências Exatas e Naturais de São Paulo -CECISP. Nos anos de 1978 a 1980, os professores atuaram da mesma forma que os outros, divulgando os subsídios de Ciências para a implantação do Guia Curricular, ainda na atividade de sala de aula, sendo afastados, a partir de 1981.

Em 1980 e 1981, a capacitação de recursos humanos passou a ser desenvolvida por meio de cursos, os chamados Cursos Face-a-Face, em convênio com as universidades estaduais, no período de férias, fora do horário de aulas e através do sistema de bolsas. Foram previstas também formas de realização descentralizadas, de caráter contínuo, sob a responsabilidade da CENP (Parecer 25/80 e Deliberação CEE 01/81). Para 1980 estavam previstos 23 cursos de atualização de professores e especialistas e só foram realizados onze.

Os programas de capacitação já contemplam no ano de 1981 os cursos de capacitação à distância para os professores do ensino supletivo.

1.5.4. Rede Física

A CONESP continuou sendo responsável pela construção e manutenção. Nesse período, acentuou-se a redução do tamanho dos prédios, que passaram a contar com 8,2 salas de aula em média.

Nesta gestão não foram implantados grandes programas, estes restringiram-se a pequenos projetos direcionados para clientela específicas. Os programas estão ligados mais diretamente às orientações federais; aqueles baseados na focalização são mal desenhados, de alcance muito restrito e passageiros. O que fez com que as críticas de clientelismo fossem muito comuns na época. Afora a atuação na área de recursos humanos, como veremos mais adiante, a gestão Maluf pouco avançou nas propostas limitando-se a ações esporádicas.

1.6. Gestão Franco Montoro (1983/1987)

Iniciado o processo de construção democrática, a eleição direta para governador em 1982 possibilita a vitória de um governador de oposição ao regime autoritário - Franco Montoro do PMDB - portador de um programa que enfatiza teses de ampliação da vida democrática, de prioridades sociais, de reorganização institucional-administrativa.

Na sua primeira mensagem à Assembléia Legislativa, março de 1983, o Governador expôs seu projeto governamental, estruturado em torno da tríade: descentralização do processo decisório, estímulo à participação da população e privilégio à criação de empregos. Além da ênfase à moralidade e austeridade nos recursos, como forma de se sobreviver ao período mais crítico da recessão econômica do país e às dívidas herdadas da administração anterior.

Com o objetivo de operacionalizar a política descentralizadora foi proposta a criação de Conselhos regionais e sub-regionais reunindo prefeitos, vereadores, deputados, membros dos órgãos setoriais da administração estadual e representantes da sociedade civil. Foram criados a seguir 42 Regiões de Governo e 42 Escritórios Regionais de Governos a elas associados.

"A meta da descentralização, com sua vertente de municipalização, constituiu uma das diretrizes mais enfáticas da Gestão Montoro. No plano das políticas sociais, concretizou-se sobretudo na efetiva municipalização de alguns programas..." (NEPP, 1987: 48). Eles tiveram um significado maior uma vez que "ampliam a margem de participação da sociedade, aproximam-se mais diretamente das particularidades das demandas e necessidades da população, possibilitam maior integração da ação social do Estado e, finalmente, efetivam a interiorização da política" (NEPP, 1987: 48).

Com relação à crise econômica, ele reafirmou as críticas da oposição sobre o modelo adotado. Como saída para a correção das rotas defendeu, em sua Mensagem à Assembléia, que era "preciso revigorar o papel de São Paulo no contexto da Federação, com expressão correspondente ao seu peso econômico e social. Uma estratégia de desenvolvimento nacional economicamente viável e socialmente justa tem que levar em conta o potencial da economia paulista e as aspirações de bem-estar dos brasileiros que aqui vivem".

No campo da política educacional, suas principais diretrizes foram: descentralização das funções; formulação de programas com o objetivo de iniciar o processo de regionalização/municipalização do ensino pré-escolar e de 1º grau; participação da comunidade (criação dos Conselhos Municipais de Educação); reestruturação da Companhia de Construções Escolares-CONESP; descentralização da merenda escolar; regionalização dos concursos para o magistério; revalorização do professor e recuperação salarial do magistério.

Sob o lema "É preciso mudar", a Secretaria da Educação desencadeou um processo de discussão em todas as escolas, que encaminhavam aos órgãos intermediários e centrais o levantamento dos principais problemas da escola e do ensino, juntamente com as propostas de solução. Os relatórios foram sintetizados e serviram de base para a elaboração de programas prioritários de ação da Secretaria de Educação ("Documento de Trabalho nº 2 - Retorno ao Documento de Trabalho nº 1"). Instalou-se também o Fórum de Educação, que atuou com várias reuniões em 1983 e deixou de existir já em 1984.

De maneira sucinta, a política educacional passou a enfatizar, em tese, a descentralização, a participação (valorização da autonomia da escola) e a implantação de programas universais.

Quatro foram os Secretários que assumiram o comando da Secretaria: Paulo de Tarso Santos (1983 a 1984), Paulo Renato Costa Souza (1984 a 1986), Luiz Carlos Bresser Pereira (1986) e José Aristodemo Pinotti (1986).

1.6.1. Principais Programas e Medidas

Após um ano de discussões e pouco consenso a Secretaria lançou o Programa Ciclo Básico (Decreto nº 21.883 de 8/12/83), que tinha como meta diminuir os índices de evasão e repetência do Primeiro Grau da rede estadual. Para isso propunha, de um lado, eliminar a reprovação na passagem da primeira para a segunda série do 1º grau, de maneira a proporcionar aos alunos um tempo maior para a alfabetização e, de outro, fornecer subsídios aos educadores de forma a que eles pudessem melhorar seu métodos pedagógicos.

O decreto do Ciclo Básico garantiu às escolas a flexibilidade necessária para organização do ensino, no que diz respeito ao agrupamento dos alunos, aos métodos e estratégias pedagógicas, ao conteúdo programático e aos critérios de avaliação do processo ensino-aprendizagem.

O Ciclo Básico não se limitou a propor a aprovação automática da primeira para a segunda série do primeiro grau, mas incorporou alterações que visavam criar condições para a alfabetização dos ingressantes. Neste sentido, algumas medidas complementares foram tomadas na Resolução SE nº 13 de 17/01/1984, entre as quais podemos citar: adoção de novas orientações pedagógicas que chegam a prever a flexibilização do currículo, métodos de ensino, conteúdo e critérios de avaliação, e, ainda, a reorganização dos alunos por classe de acordo com níveis de dificuldade, de forma a que o professor possa trabalhar com classes mais homogêneas; criação do Grupo de Apoio Suplementar - GAS, com o objetivo de fornecer, em casos de necessidade, duas horas por dia de atendimento especializado aos alunos; reforço na merenda escolar, principalmente para os alunos atendidos pelo GAS; duas horas semanais para reunião de professores, de modo que estes se mantenham em constante discussão, avaliação e reformulação da prática pedagógica, para melhor adaptá-la e aperfeiçoá-la; incentivos ao professorado, através da consignação de pontos, válidos para concursos de ingresso, remoção e regência de classes; promoção de encontros e cursos de aperfeiçoamento e atualização de professores; complementação salarial correspondente às duas horas de atendimento suplementar.

A implementação do Programa deu-se a partir do início do ano letivo de 1984 em todas as unidades escolares da rede estadual.

Um ano após, a "Avaliação do Primeiro Ano de Implantação do Ciclo Básico", realizada pela ATPCE/SE, detectou que muitos professores, diretores e coordenadores pedagógicos envolvidos pelo Programa não estavam satisfeitos com a forma de

implantação do Ciclo Básico, sentindo-se desinformados e temendo que ele fosse brevemente interrompido.

A fim de sanar tais dificuldades, os formuladores do Ciclo Básico desenvolveram, a partir do segundo semestre de 1984, o Projeto Ipê. Tal projeto utilizou-se do sistema de multi-meios (televisão, rádio, textos, impressos e teleposto) para treinar o maior número possível de professores e especialistas no menor espaço de tempo.

Os programas de TV, de trinta minutos cada, podiam ser vistos nas escolas onde funcionavam os telepostos. Em seguida, os professores discutiam o tema apresentado, durante 60 minutos e, para as discussões, contavam com o apoio de um fascículo, editado pela Secretaria da Educação. As dúvidas surgidas no debate eram encaminhadas à Rádio Cultura, por telefone, onde uma equipe técnica da Secretaria da Educação respondia à questões formuladas.

De acordo com relatórios, o Projeto atingiu maior número de educadores que o previsto, "A abrangência prevista (30 mil profissionais) foi ultrapassada, atingindo 83.687 participantes do teleposto".

Em 1984, o Ciclo Básico atingiu os 842.238 alunos matriculados na primeira série do primeiro grau. Envolveu ainda 30 mil professores, que lecionaram em 5.500 escolas comuns e 11.500 isoladas. A implementação do Programa foi muito desigual pelas diferentes regiões do Estado. Assim, algumas regiões puderam criar mais Grupos de Apoio Suplementar que outras, o que significou níveis de qualidade diferentes.

Em 1985, o Ciclo Básico se estendeu também aos alunos da segunda série do primeiro grau, atingindo 1.547.000 estudantes, sendo 580 mil ingressantes, 840 mil em continuidade e 127 mil reprovados em 1984 na segunda série e, cerca de 50 mil professores.

No decorrer desse ano, o Projeto Ipê e a reformulação curricular continuaram a ser encaminhados. Pretendia-se que a reformulação curricular abrangesse todo o 1º Grau (a partir de 1986) e que fosse fundamentada legalmente pelo Regimento das Escolas que seria elaborado até agosto de 1985; o que não aconteceu.

Durante os anos iniciais, o Programa foi sofrendo algumas mudanças. A Resolução SE 241(30/05/85) dispôs sobre a sistemática de avaliação do Programa. De acordo com tal Resolução, a avaliação deveria englobar o aproveitamento e assiduidade dos alunos tanto nas aulas regulares quanto nos Grupos de Apoio Suplementar (aqueles alunos indicados para freqüentá-los).

A Resolução 241 criou ainda a Ficha Descritiva do Rendimento do Aluno, na qual os professores deveriam transcrever os dados da avaliação. Esses dados seriam registrados cumulativamente e sintetizados ao final de cada semestre. No final dos dois anos do Ciclo

Básico, o professor deveria registrar um parecer conclusivo de maneira a caracterizar "as possibilidades de continuidade de estudos do aluno".

Outra mudança ocorrida com relação às disposições da Resolução nº13, foi a extinção da estratégia de remanejamento interno que objetivava, de início, homogeneizar as classes de forma a permitir ao professor atender diferenciadamente cada uma delas. Porém, em muitas escolas, a medida foi aplicada de maneira excessiva, e passou a ser duramente criticada no sentido de que rotulava e estigmatizava as crianças, dividindo-as em classes fracas, médias e fortes.

Um outro problema enfrentado pelo Ciclo Básico foi a questão da mudança na jornada de trabalho do professor, regulamentada pelo Estatuto do Magistério, aprovado em 1985.

Até 1984, ano de implantação do Programa, o professor I trabalhava em horas-relógio e não em hora-aula de 50 minutos, durante cinco dias da semana, o que perfazia semanalmente 25 horas-aula. Em 1985, o Estatuto do Magistério implantou as jornadas de trabalho para o professor I igual às do professor III, horas-aula de 50 minutos e a possibilidade do professor I ter 16 horas-aula semanais, em uma classe, ou 32 horas-aula, jornada integral, em duas classes.

A concepção de jornada de trabalho, negociada e aprovada pelas entidades representativas do magistério, reverteu parte das medidas do Ciclo Básico. Eliminou o espaço de tempo fora da jornada para reuniões pedagógicas (já que se o professor dobrasse sua jornada, não havia tempo para fazê-las) e propiciou ao aluno da classe de Ciclo Básico ficar exposto a relação professor-aluno menos tempo do que ficava anteriormente (16 horas-aula semanais do professor contra 20 horas-aula semanais do aluno).

Muitas escolas reclamavam da falta de espaço físico para a instalação de Grupos de Apoio Suplementar, pois funcionam em quatro turnos ou mais. Naquelas unidades escolares onde os GAS foram instalados, estes, muitas vezes, não funcionaram a contento, já que não se conseguiu entrosamento entre o professor da classe e o do GAS. Houve ainda casos em que o aluno recebeu três semestres de aulas no GAS, ou seja, o que deveria ser um apoio temporário, tornou-se um reforço permanente. Também a ficha descritiva, que deveria auxiliar o professor, retratando o rendimento dos alunos a cada semestre, não foi devidamente utilizada. Os professores alegaram ter encontrado dificuldade em preenchê-la, por se tratar de uma avaliação muito minuciosa do aluno.

O Ciclo Básico já está implantado há quase dez anos, constitui-se em exemplo de política que teve continuidade, apesar das mudanças freqüentes de secretários. Contudo, a medida não entusiasmou a rede e dessa forma não foi estendida às demais séries. Embora

o Programa seja avaliado positivamente pelos diretores³¹, há muita resistência à eliminação da reprovação, principalmente por parte dos professores.

Com a mudança de Secretário da Educação, no último semestre de Administração, foi implementado o PROFIC, um Programa de caráter seletivo, contrariamente ao proposto nas diretrizes iniciais.

O Programa de Formação Integral da Criança - PROFIC - foi implantado pelo Decreto nº 25.469 de 7/07/1986, com o objetivo de propiciar melhores condições para o processo de ensino/aprendizagem, transformar a atual pré-escola em Educação Infantil, criar e ampliar programas educacionais para crianças e jovens de rua e/ou abandonados e para todos os que não têm tido acesso à escola, desenvolver ações que favoreçam a conquista e a preservação da saúde, envolver a comunidade em todo o processo educacional.

Seus critérios de elegibilidade eram faixa etária e renda, ou seja, crianças de baixa renda de 0 a 14 anos de idade.

Para a sua concretização foram propostas quatro ações: - Projeto de Formação Integral à Criança nos Dois Primeiros Anos de Vida; - Projeto de Formação Integral do Pré-Escolar (2 a 6 anos); - Projeto de Formação Integral do Escolar (7 a 14 anos); - Projeto de Atendimento ao Menor Abandonado. Apenas a primeira e a segunda ações foram implantadas.

A engenharia institucional montada, para a realização dessas ações, envolveu várias secretarias: Saúde, Promoção Social, Trabalho, Cultura e Esportes e Turismo, reservando a coordenação do Programa para a Secretaria da Educação. Para o desenvolvimento das ações, a forma de execução estabelecida foi a assinatura de convênios com as Prefeituras Municipais e entidades assistenciais e o repasse de recursos para as unidades escolares da rede estadual.

Na operacionalização das ações, o mecanismo de atendimento baseou-se na ampliação do tempo de permanência da criança na escola para oito horas. Para isto, propôs-se utilizar os recursos físicos disponíveis, aproveitando os espaços da rede estadual ou espaços existentes na comunidade. O tempo correspondente a esse aumento não seria preenchido em atividades características de sala de aula, mas em atividades recreativas, esportivas e artísticas, e, quando possível, também em reforço da aprendizagem.

31. Pesquisa NEPP, 1991a.

De maneira geral, pode-se dizer que dentre os princípios norteadores do PROFIC estavam a necessidade de aproveitar os recursos já existentes, o envolvimento do maior número possível de participantes e a articulação com a comunidade e seus equipamentos sociais.

A implantação do Programa era facultativa, dependendo do interesse de cada unidade escolar, das prefeituras e das entidades assistenciais. Uma outra característica foi o grau de autonomia de decisão atribuído às administrações das unidades escolares integrantes do Programa. A coordenação central apenas definia os objetivos, as diretrizes e os padrões de conduta e cada escola escolhia suas próprias táticas de implementação.

Em 1987, iniciado o governo Quéricia, o PROFIC foi mantido e a Secretaria de Educação, que tem a responsabilidade de coordenar e estabelecer canais de comunicação com outras Secretarias de Estado, lançou as diretrizes e ações do Programa. Assumindo, basicamente a proposta original, a Secretaria propôs que o PROFIC (Projeto de Formação Integral do Pré-escolar e Projeto de Formação Integral do Escolar) possibilitasse a integração de cinco momentos: aulas regulares; alimentação; reforço escolar; lazer; atividades diversificadas (de acordo com as necessidades locais).

Para definir critérios e dar providências foi baixada a Resolução SE 216 de 28 de agosto de 1987. Essa Resolução surgiu exatamente um ano após a instituição do Programa e procurou ampliar o envolvimento dos órgãos da Secretaria, principalmente as Delegacias de Ensino e Divisões Regionais de Ensino, no acompanhamento e na avaliação do Programa e alterou a forma de contratação de Recursos Humanos, limitando a atuação do professor afastado, na rede estadual, obrigando a contratação de profissional devidamente formado, na rede municipal e entidades assistenciais. A mesma foi revogada onze meses depois pela Resolução SE 159 de 15 de julho de 1988, que centrou sua ação no estabelecimento de critérios para a assinatura de convênios. Enquanto a Resolução SE 216 exigia apenas a apresentação do Plano de Trabalho (quando fosse o caso, acompanhado de documentação) para a assinatura do convênio, a SE 159 passou a exigir, também, uma previsão de recursos, tais como material de consumo, equipamento e material permanente, alimentação, recursos humanos (art.4). O artigo 5, desta última Resolução também disciplinou a forma de convênio, através de critérios que não apareciam na Resolução anterior. O acompanhamento e o controle passaram à alçada das Delegacias de Ensino que, por sua vez, transferem as avaliações para a equipe central, via Divisões Regionais de Ensino.

A cobertura do PROFIC chegou a atingir 494.270 crianças, em 1988, já em 1989, esse número caiu para 272.012 crianças atendidas pela rede estadual, prefeituras e

entidades assistenciais. O desempenho do PROFIC, desde sua implantação, pode ser avaliado a partir das informações da Tabela XI.

TABELA XI
Número de Alunos Atendidos pelo PROFIC
Estado de São Paulo
1986 - 1990

Ano	Rede Estadual	Prefeitura	Ent. Assistencial	Total
1986	21.363	179.860	19.156	220.379
1987	45.638	383.807	41.332	470.777
1988	99.392	342.460	52.418	494.270
1989	128.725	81.383	61.904	272.012
1990	150.091	88.929	6.937	246.767

FONTE: PROFIC/SE

Já nos seus primórdios, o Programa apresentava maior penetração junto às Prefeituras Municipais. Em 1986, do total de 220.379 crianças atendidas, 82% eram atendidas através de convênios com as Prefeituras Municipais e em 1987 esse percentual foi mantido. Em 1988, entretanto, ele caiu para 69%, atingindo 30%, em 1989.

O comportamento do Programa junto às entidades assistenciais e à rede estadual foi oposto ao das prefeituras. A taxa de crescimento foi sempre crescente: em 1989, ela atingiu 220% para as entidades assistenciais e 500% para a rede estadual em relação ao ano de 1986. Em 1990, passa-se a cumprir o preceito constitucional que impede recursos públicos para entidades privadas, que deixam, dessa forma, de participar do Programa.

A rede estadual respondia, em 1986, por menos de 10% dos alunos atendidos pelo PROFIC; em 1989, sua participação subiu para 47%. Esse desempenho do Programa na rede estadual reflete a preocupação da administração, que assumiu a Pasta em 1987, de priorizar a clientela das escolas estaduais. Pode-se também afirmar que as unidades escolares passaram a ver o Programa como uma forma de conseguir recursos para desenvolverem projetos próprios, já que o Programa dá essa autonomia de decisão.

No entanto, analisando o comportamento do Programa sob a perspectiva do ensino público e ensino particular, percebe-se que a participação deste último aumentou de 9%, em 1986, para 23%, em 1989.

O primeiro projeto, Formação Integral do Pré-escolar (crianças de 2 a 6 anos de idade), atendeu 134.205 crianças, em 1986. A taxa de crescimento atinge 86% em 1987 e decresce 46% em 1989 (Tabela XII).

O segundo projeto, Formação Integral do Escolar (crianças de 7 a 14 anos) tem uma performance oposta, pois se, em 1986, atendia 86.174, o índice de crescimento nos anos seguintes foi sempre superior a 100%. Em 1988, o projeto cresceu 200% em relação

ao ano de 1986. Na pré-escola, em 1986, estavam 61% das crianças atendidas pelo Programa; em 1989, esse percentual cai para 30% (9).

TABELA XII
Alunos Atendidos pelo PROFIC, segundo os Projetos
Estado de São Paulo
1986 - 1990

Ano	Projeto	Estadual %	Prefeitura %	Ent. Assistencial %	Total
1986	Pré-Escola	-	93	7	134.025
	1º Grau	25	63	12	86.174
1987	Pré-Escola	-	91	9	251.549
	1º Grau	21	70	9	219.228
1988	Pré-Escola	-	90	10	235.504
	1º Grau	38	50	12	258.766
1989	Pré-Escola	-	64	36	80.526
	1º Grau	67	15	18	191.486
1990	Pré-Escola	-	94	6	61.182
	1º Grau	81	17	2	185.534

FONTE: PROFIC/SE

Quanto ao atendimento das entidades assistenciais, é interessante notar que aí não ocorre uma concentração de crianças na pré-escola, como seria de esperar. O número de crianças atendidas no 1º grau é sempre maior do que as de pré-escola, com exceção do ano de 1987.

O Programa sofreu cerrada oposição no seu lançamento, principalmente por parte de professores das universidades, associação de professores e técnicos de órgãos da própria Secretaria. Mas percebe-se que este passou a ser assimilado pela burocracia, prova disso é o maior controle pelas Delegacias de Ensino e aumento da clientela da rede estadual.

Além desses dois programas de grande fôlego, foram implantados projetos de alcance mais restrito, a saber:

1. O Projeto Reestruturação técnico-administrativa e pedagógica do ensino noturno de 1º e 2º graus da rede estadual.

O programa teve sua origem no projeto "Reestruturação técnico-administrativa e pedagógica do ensino noturno de 1º e 2º graus da rede estadual, no ensino noturno", elaborado em 1982, no governo anterior. Entretanto, face às novas diretrizes do governo recém-eleito, expressas no "Documento Preliminar para orientação das atividades da Secretaria" e no resultado da discussão deste documento com a rede, o projeto sofreu

alterações sem modificar seus princípios básicos - o noturno é importante, uma vez que se destina aos estudantes que trabalham; - as taxas de repetência e evasão são muito altas; - o noturno não vem recebendo a atenção necessária por parte dos responsáveis pelo ensino de 1^a e 2^a Graus, embora constitua, inegavelmente, a única possibilidade de escolarização regular para grande parte da população que trabalha; - a sua reestruturação implica em modificações de ordem pedagógica e administrativa - quanto ao horário, seriação e melhoria das condições e de recursos indispensáveis ao seu funcionamento, bem como mudanças na forma de conduzir o processo escolar; - necessidade do envolvimento e do compromisso do pessoal que estiver ligado ao quadro que se pretende modificar tais como alunos, professores, diretores, supervisores e representantes dos vários órgãos da Secretaria da Educação.

A mudança substancial consistiu no envolvimento da rede estadual na elaboração de propostas de atuação no ensino noturno. Os dois projetos pressupunham inicialmente a sua aplicação em caráter experimental e, após uma avaliação, poderiam ser universalizados. Para participar do projeto as escolas interessadas deveriam apresentar sua proposta de atuação no ensino noturno e, a partir dessa proposta, cada Delegacia de Ensino faria a seleção de uma escola.

O projeto acabou sendo desenvolvido, nos anos de 1984 e 1985, em 152 escolas, 41% da Grande São Paulo e 59% do interior do Estado, selecionadas por critérios desconhecidos.

A implantação do projeto enfrentou uma série de dificuldades, de acordo com avaliação feita pela Secretaria. Houve falta de entrosamento dos diferentes órgãos da Secretaria, falta de engajamento nos princípios do projeto, problemas de comunicação entre as várias instâncias, problemas de divisão de responsabilidades e poderes de decisão, excesso de burocratismo e não superação das formas de trabalho paralelo (Secretaria da Educação, 1985d). A partir desta avaliação, o projeto foi extinto em 1986.

2. Calendário Alternativo (Resolução SE 219/85).

O Calendário Alternativo, proposto em 1985 pela Secretaria, estabelecia para o noturno um período diário de aulas mais curto e um espaço de tempo para o professor ficar na escola fora da sala de aula. A redução do período diário de aulas pressupunha a sua compensação durante o ano, por isso o ano letivo deveria ser estendido de 180 para 200 dias (Secretaria da Educação, 1987e).

Esta medida levou em consideração as propostas do projeto anterior, às quais referiam-se à adequação de horários de aula ao aluno e à necessidade do professor atender o aluno fora da sala de aula.

A proposta foi rejeitada pelos professores e alunos, estes porque não aceitavam o aumento do número de anos e os primeiros porque não concordavam com o prolongamento do ano letivo. Assim, somente setenta escolas, em 1986, optaram pelo "Calendário Alternativo", medida revogada no ano seguinte.

3. Gratificação pelo Trabalho Noturno - GTN.

Por ocasião da reformulação do Estatuto do Magistério, foi assegurado a todo quadro do magistério, que trabalha a partir das 19 horas, a gratificação de 10% sobre a jornada de trabalho noturna. A medida buscava estimular o professor, com mais experiência e qualificação, para trabalhar à noite. Não há indício de que o objetivo tenha sido atingido, por falta de avaliação específica.

4. Antecipação da Escolaridade.

Em 1985, retoma-se a discussão sobre a necessidade de se preparar minimamente as crianças para seu ingresso no primeiro grau. Novas justificativas são apresentadas para fundamentar mais uma intervenção do poder público na área. Ao invés do combate às "carências culturais" das crianças das camadas menos favorecidas da população, a nova intervenção tem como pressuposto a valorização do contexto cultural das mesmas no processo de alfabetização.

Assim, o Projeto de Antecipação da Escolaridade (Resolução SE nº 229, 7/11/1985), surge com o objetivo de fornecer subsídios para implantação de um programa que atendesse, nos meses de janeiro e fevereiro, crianças sem nenhuma escolaridade formal anterior e candidatas à 1ª série do Ciclo Básico.

Ele foi implantado apenas nas escolas estaduais da área da COGSP. O objetivo era atender às crianças sem preparação pré-escolar para ingresso na 1ª série do 1º grau. Como justificativas do Projeto, apontavam-se a necessidade de ampliar as possibilidades de acesso e continuidade de estudos à clientela de 1º grau, a proposta de melhoria das condições do ensino de 1º grau, em especial das primeiras séries e a maximização do uso do equipamento escolar durante o ano letivo. De acordo com os coordenadores, a ênfase do Projeto seria na leitura e na escrita.

A partir de 1987 o Projeto foi extinto.

Com relação ao ensino médio, as ações empreendidas pela Secretaria da Educação com o objetivo de interferir na ampliação da oferta e na melhoria da qualidade do ensino restringiram-se apenas às mudanças legais e, na maioria das vezes, na simples adaptação da legislação federal.

Assim se sucedeu na implantação compulsória da profissionalização, na década de 70, quando o estado de São Paulo procurou saídas nos textos legais federais, sugerindo que o treinamento profissional específico ocorresse prioritariamente no ensino superior, atribuindo ao ensino médio a formação profissionalizante básica. A organização curricular deste nível de ensino deu-se através da Resolução SE 15/1977.

Após as alterações introduzidas pela Lei Federal nº 7.044/82, foi emitida a Deliberação CEE 29/82, fixando parâmetros para a nova organização do ensino médio. A Secretaria da Educação, baseada nessa Deliberação, reorganizou o ensino médio através da Resolução 236/83 "Diretrizes para implantação da Lei Federal 7.044/82 - Ponto de partida para a reorganização de uma escola de 2º grau democrática". Foram estabelecidas três grandes diretrizes, redefinir a função da escola para viabilizar a proposta educacional segundo as necessidades da sociedade e o atual estágio de desenvolvimento da cultura, rever as formas de organização da escola para melhor adequá-la às suas funções possíveis e repensar a ação educativa de forma a torná-la eficaz para a consecução dos seus objetivos e da construção de uma escola democratizante.

De acordo com o espírito do momento, a Resolução centrou na unidade escolar a opção dos cursos, como forma de afirmar a sua autonomia. Cabia às escolas, a partir de então, elaborar seu planejamento curricular, distribuir a carga horária das disciplinas e introduzir disciplinas de acordo com as necessidades da clientela.

Embora não haja uma avaliação do processo, sabe-se que ao se dar essa autonomia às escolas, a mesma não veio acompanhada da criação de condições estruturais e da existência de recursos humanos e físicos adequados para a realização de tal tarefa.

O outro Programa que tratava de melhorar a qualidade de ensino do ensino médio foi "Reestruturação técnico-administrativa e pedagógica do ensino noturno de 1º e 2º graus da rede estadual", já citado acima.

1.6.2. Estrutura Institucional

Em 1983, a partir das discussões em torno do Documento de Trabalho nº 1 e também durante a realização do I Fórum de Educação do Estado de São Paulo, começava-se um movimento de debate sobre a estrutura da Secretaria. A Associação dos Professores concluiu que as propostas encaminhadas pelos fóruns começaram a incomodar porque "como o fórum teria o poder de interferir na administração, os órgãos centrais sentiram-se ameaçados com essa possibilidade... A administração mostrou-se temerosa quando a Apeoesp, com as demais entidades do magistério, passaram a encaminhar nos Fóruns suas reivindicações e os fóruns foram extintos" (CEDI, 1993: 48). Em 1984, foi

elaborada pela Secretaria e pela FUNDAÇÃO a "Proposta de Reforma Administrativa-Organizacional da Secretaria da Educação", que foi arquivada.

As mudanças, que ocorreram durante o período, cuidaram apenas de alterar parcialmente o funcionamento dos órgãos centrais.

O Grupo de Verificação e Controle de Atividades foi criado pelo Decreto nº 23.321 de 26/03/85, subordinado ao titular da pasta, ao mesmo tempo em que foi extinto o Grupo de Controle das Atividades Administrativas e Pedagógicas da Secretaria da Educação. Criou-se ainda a DISAETE, para cuidar das escolas técnicas e muitos outros grupos ou equipes para acompanhar os novos projetos (PROFIC, Noturno etc). Esses grupos vão se consolidando e transformam-se numa estrutura paralela à da Secretaria.

O Conselho de Escola, após o Estatuto do Magistério de 1985, passa a deliberar a propósito das questões, sobre as quais só podia opinar ou assessorar a direção da unidade escolar. A Lei complementar 444/85 também altera a composição do Conselho de Escola, de modo a permitir uma maior participação da comunidade escolar. Assim, a presidência do Conselho é exercida pelo Diretor da unidade escolar, mas os docentes e pais de alunos têm aumentado o número de seus representantes. Os funcionários e estudantes, antes excluídos, também passam a participar desta instância de decisão. Além disso, a representação no Conselho passa a ser proporcional ao número de classes do estabelecimento de ensino, contando com 40% de docentes; 5% de especialistas de educação; 5% dos demais funcionários, 25% de pais e 25% de alunos.

A frequência das reuniões do Conselho de Escola, porém, não é alterada. A LC 444/85 continua a prever, como acontecia no Regimento de 1976, que o Conselho deve reunir-se ordinariamente, duas vezes por ano, no 1º e no 2º semestre e, extraordinariamente, por convocação do diretor ou por proposta de dois terços de seus membros.

No entanto, a despeito da unanimidade em torno da importância do Conselho, ele existe apenas formalmente na maioria das escolas e em muitas delas, quando ele funciona, a sua atuação decorre fundamentalmente do empenho do diretor ou quando ocorrem grandes atritos entre este e o demais membros.

1.6.3. Programas de Capacitação

Com a gestão Paulo de Tarso Santos, em 1983, a monitoria perdeu o caráter de divulgação, análise e implementação de materiais subsidiários dos guias curriculares e passou a ter como objetivo principal a "reestruturação da escola de 1º grau".

O projeto de capacitação de Recursos Humanos previu a existência de Monitor em Alfabetização e de Língua Portuguesa. Esses monitores deveriam fornecer apoio técnico à

ação supervisora no atendimento à reorganização da Escola de 1º grau. A Monitoria, em 1983, como no componente curricular de Língua Portuguesa, tomou nova dimensão, passando a atender a rede de ensino "incluindo orientações sobre os projetos prioritários da Secretaria de Estado da Educação: ciclo básico, curso noturno e integração da Escola de 8 anos" (Secretaria da Educação, 1985b).

Com o novo secretário, em 1983, a monitoria foi ampliada e ganhou funções semelhantes aos outros componentes.

Em 1985, a Secretaria Estadual de Educação fez uma "Avaliação do Sistema de Monitoria na rede oficial de Ensino do Estado de São Paulo" com o objetivo de especificar a função da monitoria, analisando-a em cada um dos componentes curriculares, e identificar as mudanças ocorridas no ambiente escolar. A avaliação concluiu pela necessidade de criar mecanismos legais (a existência da Monitoria não era prevista na estrutura da Secretaria Estadual de Educação), administrativos e financeiros que apoiassem o desempenho dessas funções.

O monitor-professor III, efetivo num componente curricular de 1º grau e afastado nas Delegacias de Ensino, foi capacitado pela CENP e desenvolveu junto aos professores de sua Delegacia atividades de "testagem e divulgação de materiais de ensino-aprendizagem, de orientação sobre projetos prioritários da SE/ reorganização de escola de 1º grau, discussão e análise das propostas curriculares" (Secretaria da Educação, 1989).

De acordo com a CENP, os problemas que "têm afetado de modo significativo o desempenho dessa estratégia (monitoria) são: insuficiência de explicação da função do monitor e a sua articulação com a supervisão da Delegacia de Ensino; ausência de um programa mais sistemático para a capacitação de recursos humanos; falta de espaços institucionais na Escola para que os supervisores e monitores desenvolvam as ações de implementação curricular; rotatividade no exercício de monitoria com sérios prejuízos da capacitação desses recursos humanos pela CENP; condições administrativas insatisfatórias para o exercício da função (recursos financeiros, materiais, definição da população-alvo, etc)" (Secretaria da Educação, 1989).

Em 1984 teve início o processo de elaboração de uma nova proposta curricular para o ensino de 1º grau, coordenado pela CENP. Inicialmente as equipes da CENP com a assessoria de professores da universidades elaboraram os textos iniciais que foram discutidos com professores da rede. Esse processo foi longo e demorado, dessa forma, a mudança do currículo não se completou no governo Montoro.

1.6.4. Rede Física

Como havia sido proposto no plano de governo, teve início o longo e complexo processo de extinção da CONESP. Além dela atuava também o DOP. A extinção da CONESP apenas ocorreu na gestão Quércia, em 1987.

A gestão Montoro propôs-se a construir uma sala de aula por dia. No entanto, o padrão de escolas adotado foi a escola embrião, composta de salas de aula, uma cozinha e uma sala para as atividades administrativas.

Nessa gestão avançou-se em direção à descentralização. Assim a descentralização da merenda escolar teve início, em caráter experimental, a partir do quarto trimestre de 1983, em 118 municípios. Em 1984, mediante lei estadual, foi implantado o Programa de Municipalização da Merenda Escolar, que através de um per capita, repassava os recursos dispendidos com a merenda comprada pelos municípios. Em 1986, 95% dos municípios possuíam a merenda descentralizada.

As despesas com construção e ampliação de escolas também passaram a ser descentralizada inicialmente, de forma muito incipiente e voltada para pequenos projetos, como por exemplo, a construção de embriões, escolas de apenas quatro a seis salas de aula. De acordo com Souza, antes de 1983 "a Secretaria da Educação já fazia repasse de recursos de valores altos, para alguns poucos municípios, porém não vinculados a nenhum plano de obra de construções escolares. Pelo caráter político que assumia esse procedimento, a Secretaria não tinha condições de exercer nenhum controle sobre esses gastos" (Souza, s/d: 22).

Na gestão Montoro ocorreu uma proliferação de projetos que procuraram abarcar todo o sistema de ensino, mas sem articulação entre si, assim, surgem como ações fragmentadas e com breve duração. Implantou-se um programa universal, destinado apenas às duas séries iniciais (Ciclo Básico), que não teve continuidade na criação de ciclos para as séries seguintes. Os demais programas direcionados ao período noturno, ao ensino médio, à antecipação da escolarização não tiveram continuidade. O PROFIC que propôs a jornada integral do aluno, implementado nos últimos seis meses da gestão, também tinha como escopo a focalização de clientela.

Não foi realizada nenhuma mudança significativa na estrutura administrativa, o que pode ter dificultado a consecução das metas propostas. Avançou-se no terreno da descentralização, municipalizando a merenda, e na desconcentração das atividades administrativas, com repasse de recursos para as unidades escolares.

1.7. Gestão Orestes Quércia (1987/1991)

Entre as diretrizes lançadas pela Secretaria da Educação no início de 1987 estavam a valorização do quadro do Magistério, a revitalizar da formação e capacitação de docentes a nível de 2ª e 3ª graus, o desenvolvimento de ações administrativas e educacionais integradas com Municípios, outras Secretarias de Estado, Universidades e Institutos de Ensino Superior e outras instituições voltadas para a docência, para a pesquisa ou para a tecnologia, a regionalização das ações educacionais e administrativas sem perder a visão de totalidade econômica e cultural do estado de São Paulo, a integração da dimensão comunitária na utilização dos recursos materiais do Estado e dos recursos institucionais da sociedade abrangente, o redimensionamento do trabalho educacional e de produção das escolas técnicas agrícolas e industriais, informatização da Secretaria da Educação em todos os níveis com vistas à desburocratização, estabelecimento de comunicação ágil entre os órgãos da Secretaria da Educação e a rede escolar" (Secretaria da Educação, 1987c).

Tais diretrizes, além da abertura de várias frentes de atividades, valorizam a comunidade, o contexto "cultural dos alunos". Falava-se, inclusive, no desenvolvimento de programas culturais e de lazer para jovens e adultos; assim como, no apoio a programas de educação informal "desenvolvidos por jovens a nível de comunidade, bairros ou pequenas cidades" e no aproveitamento "de pessoal não docente para atuar em programas educacionais complementares ao ensino regular" (Secretaria da Educação, 1987c: 20).

Após seis meses de gestão, o Secretário ao apresentar as diretrizes básicas do Programa Educacional do Governo, na Assembléia Legislativa, afirmou que a diretriz maior era "... recuperar a qualidade do ensino público, possibilitando o acesso das camadas de baixa renda e média a um padrão de ensino mais elevado". Foram apresentadas, então, quatro ações fundamentais: ampliação do acesso à escola; efetivação da permanência do aluno na escola; formação e atualização do magistério, democratização e modernização da gestão do sistema educacional, com característica de continuidade do programa do governo anterior.

Ocorreu uma mudança de prioridade das diretrizes, recaindo a ênfase, neste segundo documento, no ensino regular, na democratização e na descentralização. A democratização consubstancia-se no fortalecimento dos Conselhos das Escolas, das APMs e dos grêmios estudantis, enquanto, a parceria com os municípios e a transformação das Delegacias de Ensino em unidades de despesa passam a ser formas de descentralização.

Durante esses quatro anos a Secretaria contou com cinco secretários: Chopin Tavares de Lima (1987 a 1989), Wagner Gonçalves Rossi (1989), José Goldemberg

(1990), Antonio de Souza Teixeira Júnior (1990) e Carlos Estevam Martins (1990 a 1991).

1.7.1. Principais Programas e Medidas

Os dois principais programas do governo anterior foram mantidos. O PROFIC com as alterações já apresentadas anteriormente e o Ciclo Básico, que ganhou novas dimensões com a implementação do principal programa da gestão - Jornada Única Docente e Discente no Ciclo Básico das escolas estaduais paulistas (Decreto nº 28.170, de 21/01/1988).

O desenho do programa contemplou para o aluno uma jornada de 6 horas-aula diárias, totalizando 30 horas-aula semanais. Neste horário estava incluído o tempo necessário às atividades de educação artística e expressão corporal.

Ao professor I passa a ser atribuída uma única classe, com uma jornada de trabalho de quarenta horas-aula semanais (vinte e seis horas-aula com o aluno, oito horas-aula de atividade livre e seis horas de trabalho pedagógico na escola). As seis horas-aula de trabalho pedagógico - HTP - podem ser exercidas, na escola ou em outra repartição da Secretaria, somente após o docente elaborar uma proposta de trabalho pedagógico, aprovada pelo Conselho da Escola e homologada pela Secretaria. Estas propostas de trabalhos pedagógicos dos docentes integravam o Plano do Ciclo Básico da Unidade Escolar que devia ser aprovado pelo Conselho da Escola e pela Secretaria da Educação.

As seis horas-aula de trabalho pedagógico poderiam ser utilizadas para a participação em reuniões pertinentes às ações do Ciclo Básico, preparação de recursos didáticos e participação em cursos relacionados ao Ciclo.

Foi criada a figura do professor-coordenador a ser eleito pelos professores do Ciclo Básico e por outros da escola com experiência nas primeiras séries do 1º grau. Determinou-se que este poderia utilizar até dezesseis horas-aula de sua jornada de trabalho, independentemente do número de classes de Ciclo Básico existente na escola e obedecendo as seguintes atribuições: desenvolver atividades de planejamento, acompanhamento, controle e avaliação; coordenar o projeto de Jornada Única do Ciclo Básico da Unidade escolar desde a organização das classes; coordenar a elaboração da "grade curricular" do Ciclo; garantir a articulação e continuidade das atividades do Ciclo Básico com as 3ª e 4ª séries; participar de Cursos e Reuniões de capacitação e atualização profissional; responsabilizar-se pela multiplicação, a nível da Unidade Escolar, de cursos e reuniões das quais participou; discutir com os professores a programação específica do Ciclo Básico, garantindo a abrangência das diversas áreas do currículo; discutir a sistemática de avaliação do Ciclo Básico; participar das reuniões do Conselho do Ciclo

Básico; participar das Reuniões de Pais sempre que solicitado; participar das reuniões pedagógicas da Unidade escolar.

Às Delegacias Regionais de Ensino coube, de acordo com esta resolução, acompanhar e avaliar os Planos de Ciclo Básico elaborados pelas escolas e também fazer seu próprio Plano Regional de Trabalho.

Foi garantido ao aluno do Ciclo Básico em jornada única um reforço alimentar. Para as escolas onde o sistema da merenda era centralizado, determinou-se o fornecimento de três refeições diárias para o Ciclo Básico³², e onde a merenda escolar era descentralizada, apenas determinou-se que os alimentos fornecidos aos alunos do Ciclo Básico deveriam conter 720 calorias diárias.

Previu-se também para as escolas a distribuição de quatro módulos de materiais pedagógicos, Módulos de Jogos e Brinquedos Pedagógicos para Alfabetização e Matemática, Livros de Literatura Infantil, Módulo de Educação Física e Módulo de Educação Artística.

O Programa, em seu primeiro ano de funcionamento, atingiu 86% das 46.604 classes de Ciclo Básico. Esse percentual indica somente o número de classes que funcionaram em Jornada Única não levando em conta ainda a existência ou não dos professores necessários à plena execução do Programa. Quando se considerava a presença do professor-coordenador nas escolas com Jornada Única, o levantamento apontava a sua presença em 69% do total das UEs, em 31% das escolas havia o programa mas não havia o coordenador. Em 8% das classes de Jornada Única não havia o professor de Educação Física e em 14%, o professor de Educação Artística.

Embora o Programa tenha atingido 85% dos alunos do ciclo básico, suas condições pedagógicas não satisfizeram plenamente os requisitos propostos, pois, mesmo no que diz respeito ao percentual coberto faltavam os professores de Educação Física e Educação Artística e o Coordenador.

A implantação do Programa foi mais abrangente nas escolas do interior do Estado, onde 93% das classes de Ciclo Básico funcionaram com Jornada Única, enquanto na Grande São Paulo apenas 77%. Chamou-nos a atenção, todavia, que, embora o nível de implantação na Grande São Paulo tenha sido menor, onde o programa foi implantado a qualidade verificada, através da presença dos profissionais, foi praticamente a mesma que a do interior.

32.O cardápio propunha para o período da manhã bolacha na entrada, merenda no recreio e refeição salgada e quente na saída; e para o período da tarde era na entrada, refeição salgada e quente, no recreio, merenda e na saída, bolacha.

O maior problema de implantação foi a ausência do professor-coordenador, pois em 66% das escolas onde a implantação foi inadequada faltou tal profissional (60% na Grande São Paulo e 68% no Interior). Quanto aos professores de Educação Física e Educação Artística, faltaram para todas ou para algumas classes em 31% e 50% das escolas respectivamente, ou seja, a carência do professor de Educação Artística foi maior do que a do professor de Educação Física. É relevante ainda apontar que 8% das escolas implantaram o programa sem a ocorrência dos três requisitos aqui avaliados.

Considerando que a qualidade do ensino depende basicamente da formação do professor, principalmente daqueles que ministram aulas nas séries iniciais, essa gestão criou o Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério - CEFAM (Decreto nº 28.089, de 13/01/1988), cuja proposta objetivava reviver as antigas Escolas Normais ou Institutos de Educação, mas visava modificar a forma de atuar sobre os cursos de 2º grau com Habilitação para o Magistério, descaracterizados em suas funções a partir da Reforma do Ensino.

Os objetivos dos CEFAMs consistiam na formação de professores da pré-escola até a 4ª série do 1º grau e no aprimoramento do pessoal docente que atua na Habilitação Específica para o Magistério. Para realizar tais objetivos, os CEFAMs introduziram várias modificações na estrutura de formação para o magistério. Uma delas diz respeito à duração do curso e permanência do "professorando" na escola, pois o CEFAM oferece curso de magistério em tempo integral e com duração de quatro anos. Esta mudança procurava favorecer tanto a superação do aligeiramento do conteúdo do curso, como impedir a transferência de alunos de outras habilitações para a do magistério, como acontecia anteriormente.

O CEFAM procurou propiciar uma formação integral do professorando, para que ele adquirisse uma visão global do ensino da pré-escola à 4ª série do 1º grau. Neste sentido, o programa do CEFAM contava com o apoio legal da Deliberação CEE 30/87 que eliminou os "aprofundamentos", instituídos em 1976, pela Deliberação CEE 21/76. Durante a vigência desta última, o aluno da Habilitação Específica do Magistério podia optar pelo "aprofundamento" em pré-escola, ou em 1ª e 2ª séries, ou ainda, em 3ª e 4ª séries do 1º grau. Isto, de acordo com os idealizadores do Programa, proporcionava uma visão aos alunos parcializada do sistema de ensino.

Tendo em vista o fato de que metade dos alunos, matriculados em Habilitação Específica do Magistério, freqüentava cursos noturnos e que o programa do CEFAM requer aulas diurnas em período integral, foi, também, prevista a concessão de bolsas de estudos aos alunos. A Resolução SE 14/88 estabeleceu para tal bolsa o valor de um salário

mínimo, apesar do levantamento de custos em 1987 ter sido com base em meio salário mínimo. Esta Resolução previu que os alunos receberiam as bolsas durante os quatro anos de duração do curso, desde que devidamente matriculados. No entanto, perderiam direito à ajuda financeira aqueles que viessem a se transferir para uma escola de 2º grau que não fosse CEFAM ou se repetissem uma série (por nota ou frequência). A legislação delega competência ao CEFAM e à DRE para decidirem sobre a devolução ao Estado do valor recebido, caso o aluno desista do curso.

Podem se matricular no CEFAM estudantes do 2º grau que se encontrem na faixa etária de 14 a 21 anos. Cada CEFAM oferece até 120 vagas, num mínimo de três classes e máximo de quatro salas de trinta alunos. Metade das vagas é reservada a estudantes oriundos do curso noturno da rede pública, o percentual restante será preenchido por alunos egressos do período diurno da rede pública e por alunos que frequentaram a rede particular de ensino no 1º grau, se houver vagas remanescentes.

É importante notar que a proposta de escola de tempo integral para o 2º grau se preocupou em facilitar o acesso dos estudantes menos favorecidos. Isto se revela tanto na reserva de 50% de suas vagas para os alunos oriundos do 1º grau noturno da rede pública quanto no oferecimento de bolsas de estudo.

O tempo de permanência do professorando no CEFAM está dividido em um turno de seis horas/aula por dia, destinado ao cumprimento do currículo estabelecido para a Habilitação Específica do Magistério e um segundo turno destinado ao desenvolvimento de atividades de enriquecimento curricular (orientação de pesquisa na biblioteca, técnicas para trabalhar com crianças etc.) e Estágio supervisionado, que integrados ao currículo obrigatório, compõem o currículo pleno de formação de professores no CEFAM (Secretaria da Educação, 1988).

Cada CEFAM conta com um Coordenador Pedagógico que compõe, junto com o diretor da unidade escolar, a Coordenação Geral do CEFAM na escola. Avalia-se que estes Centros tiveram ação muito incipiente no aprimoramento dos professores.

Em fevereiro de 1988, foram criados 18 CEFAMs, sendo um em cada Divisão Regional de Ensino e um em Registro. No ano de 1989 funcionaram 46 CEFAMs: 20 na Grande São Paulo e 26 no Interior; com 3.888 alunos matriculados.

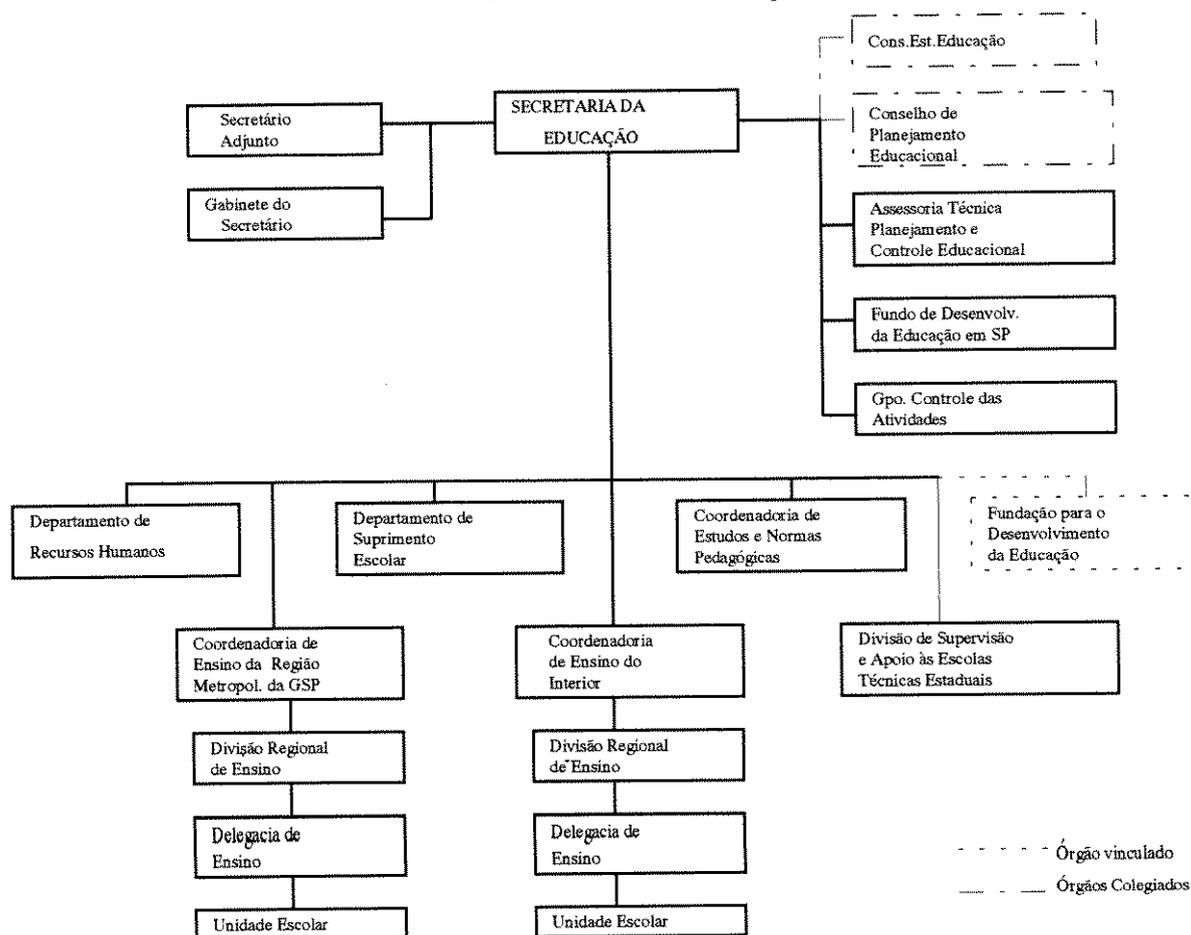
1.7.2. Estrutura Institucional

Também na gestão Quércia nenhuma mudança mais ampla da estrutura administrativa da Secretaria foi feita, continuaram, sim, a ocorrer apenas a criação/alteração de alguns órgãos (Organograma 4).

O Departamento de Suprimento Escolar -DSE, criado em 1987 (Decreto nº 26.969), substituiu o Departamento de Assistência ao Escolar -DAE, transferido para a Secretaria da Saúde. O DSE teve suas atribuições e estrutura reduzidas, passando a contar com duas divisões (Divisão de Estudos, Normas e Programas em Nutrição e Divisão de Materiais e Equipamentos Escolares), enquanto o DAE oferecia além da merenda escolar, serviços de assistência socioeconômica, odontológica e médica. As atribuições do DSE abrangem planejamento, organização, coordenação, orientação, acompanhamento e avaliação dos serviços de merenda escolar, equipamentos e materiais escolares específicos para merenda e proposição de convênios com Prefeituras e entidades privadas. O DSE deve ainda realizar a compra, estoque e distribuição de alimentação e equipamentos para as escolas que funcionam no sistema centralizado de merenda e contratação de serviços. No sistema descentralizado, o DSE deve realizar o repasse de recursos às Prefeituras, garantir o suprimento de equipamentos e materiais e efetuar a supervisão.

ORGANOGRAMA 4

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO



A Fundação para o Desenvolvimento da Educação -FDE- foi criada pelo Decreto nº 27.102 de 23/6/87, momento em que foi aprovado seu estatuto. A FDE passou a exercer as funções da Fundação para o Livro Escolar (FLE), extinta pelo Decreto acima mencionado, e também da Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo, extinta pelo Decreto no. 26.917 de 17/3/87. O Governo do Estado incorporou ao patrimônio da Fundação, o Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para Formação Profissional -CENAFOR, repassado pelo Governo Federal ao Estado de São Paulo.

Como resultado desta fusão, a FDE tem por objetivo, complementar as políticas educacionais da Secretaria da Educação, no que se refere à produção, aquisição e distribuição de material institucional, necessário ao processo de ensino e aprendizagem, bem como cumprir a política de suprimento de recursos físicos para educação, destinados à própria Secretaria ou a seus órgãos.

A FDE conta com um órgão colegiado de direção superior (composto por cinco membros) e um órgão técnico-administrativo de direção executiva. O colegiado deve liberar sobre as diretrizes gerais (regimento interno, estatuto, planos de investimento, orçamento); pessoal e controle de gestão. A Direção Executiva é composta por quatro diretorias: Diretoria Técnica, Diretoria Administrativa Financeira, Diretoria de Obras e Serviços e Diretoria de Projetos Especiais; ainda Auditoria Interna e Conselho Fiscal.

Um grande passo no sentido de ampliar a desconcentração das atividades foi dado ao transformar as Delegacias de Ensino em Unidades de Despesa (Decreto nº 26.978 de 5/5/87). Isto significou uma alteração na Seção de Administração das DEs, onde extinguiu-se o Setor de Adiantamento e acrescentou-se o Setor de Material e Patrimônio. Criou-se também a Seção de Finanças com Setor de Orçamento e Custos e Setor de Despesa.

Em 1990, o Secretário Carlos Esteves Martins propôs uma mudança da estrutura administrativa da Secretaria, mas essa Reforma também não se concretizou.

Com relação à descentralização, essa gestão propôs várias experiências. Em 1987, foi instituído o Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública estadual -PROMDEPAR- (Decreto nº 27.265 de 5/8/1987. A forma de preenchimento, nomeação de funcionários estatutários, foi reforçada com a celebração de convênios com as Prefeituras e APMs, para que elas garantissem a existência de pessoal de apoio para as unidades escolares com a agilidade necessária. Contudo, o valor das remunerações era muito baixo e as escolas tinham

dificuldade em manter os funcionários. Os recursos financeiros originavam-se do BANESER.

O Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo foi lançado, em 1989, em meio a grande polêmica. A grande novidade foi propor a municipalização do ensino fundamental. O Decreto nº 30.375 de 13/09/1989 estabeleceu no artigo 3º que o Secretário da Educação ficou autorizado a celebrar convênios com os municípios que "voluntariamente, aderirem ao Programa".

Esse Programa criou dois instrumentos básicos para sua operacionalização, a celebração de convênios entre o Estado e os Municípios (convênio único e termos aditivos) e as Comissões de Educação do Município.

Os diferentes tipos de convênios eram para construção, reforma, ampliação, conservação e manutenção dos prédios escolares da rede estadual. Ou seja, os municípios não construiriam prédios para a sua rede municipal, mas sim na própria rede do Estado.

Para o lançamento oficial do Programa, realizou-se em outubro de 1989, no Palácio do Governo, uma reunião com vários prefeitos. Nesta reunião anunciou-se que os cem primeiros municípios que aderissem ao Programa, seriam beneficiados com um Termo de Permissão de Uso de equipamentos e materiais didáticos e pedagógicos, além de convênios para reforma e construção.

Na corrida para chegar entre os primeiros, os municípios enfrentaram dificuldades das mais diversas, tais como, elaboração do projeto de construção ou reforma do prédio escolar "de acordo com as normas pedagógicas vigentes" e aprovação do projeto pela Câmara de Vereadores para a celebração do convênio (item XII do art. 24 da Lei Orgânica dos Municípios). De acordo com alguns depoimentos de técnicos da Secretaria, de um lado, muitos municípios não possuíam pessoal qualificado para a elaboração dos projetos, em prazo tão curto, de outro, principalmente os municípios maiores, que possuíam um professorado mais organizado, enfrentaram problemas, já que a APEOESP, opôs-se ao Programa e passou a pressionar os vereadores com o intuito de inviabilizar a aprovação dos projetos.

Os critérios de envolvimento no Programa não foram estabelecidos explicitamente. Nem mesmo o Grupo de Municipalização da Secretaria pôde intervir no processo de escolha ou no estabelecimento de prioridades na seleção, que parece ter ficado restrita à ordem de chegada dos projetos e à decisão do Gabinete do Secretário. A não explicitação dos critérios de seleção dos municípios pode estimular a utilização de critérios pouco pertinentes ao aspecto educacional, principalmente quando quando ocorrem muitas alterações na administração da Pasta, somente após a implantação da municipalização foram três secretários. A APEOESP, que encabeçou uma oposição organizada ao

Programa, concluiu que "como não haverá descentralização de verbas, mas sim o repasse, o governo estadual manterá o controle dessas verbas e estabelecerá convênios quando e como lhe convier, de acordo com seus próprios interesses políticos". (APEOESP, s.d.).

Quanto às Comissões de Educação do Município, apenas dez estavam organizadas, em janeiro de 1990, todas em municípios de pequeno porte. A Secretaria, objetivando estimular a criação dessas Comissões, elaborou e enviou para todos os municípios uma proposta de regimento, para as Comissões, sugerindo ainda que os Convênios fossem encaminhados através delas.

Até dezembro de 1989, dois meses após o lançamento, haviam sido assinados 165 convênios, reunidos em três grupos. Nos 165 municípios envolvidos, cerca de 30 por cento dos municípios do Estado, a oferta da pré-escola era a seguinte em 1987: em 10 municípios não havia nenhum tipo de atendimento pré-escolar; 6 possuíam apenas rede municipal; 149 municípios possuíam rede estadual, sendo que em 50 deles havia também a rede municipal.

Com relação ao atendimento dos alunos do ensino fundamental apenas sete municípios, do conjunto de municípios envolvidos no Programa, possuíam uma rede municipal.

Desses 165 municípios, mais de 50% possuía uma população inferior a dez mil habitantes e 30%, de dez a trinta mil habitantes (Tabela XIII). Isto significa que o Programa foi implantado basicamente, nas pequenas cidades do interior do Estado.

TABELA XIII
Número de Municípios que participam do Programa de Municipalização, segundo
o Número de Habitantes
Estado de São Paulo
1989

População	Nº Municípios	%
até 5.000	42	25
5.001 a 10.000	47	28
10.001 a 20.000	36	22
20.001 a 30.000	15	9
30.001 a 100.000	24	14
+ de 100.000	1	1
Total	165	100

FONTE: SEADE

Quanto à oferta de matrículas do ensino fundamental, 60% dos municípios atendiam até dois mil alunos, conforme Tabela XIV. Segundo estes dados, os municípios não apresentam uma rede muito grande, o que, em tese, significa que não haveria a

princípio graves problemas de rede física. Hipótese reforçada quando se considera o índice virtual de escolarização, uma vez que cerca de 60% dos municípios oferecia mais matrículas do que o número de pessoas na faixa etária dos 7 aos 14 anos.

TABELA XIV

Número de Municípios que participam do Programa de Municipalização, segundo a Matrícula Inicial no 1º Grau Estado de São Paulo 1987

Matrícula Inicial	Nº Municípios	%
até 500	10	6
501 a 1.000	42	25
1.001 a 2.00	46	28
2.001 a 10.000	59	36
+ de 10.000	8	5
Total	165	100

FONTE: SE/Anuário Estatístico da Educação.

A análise da distribuição desses municípios pelas regiões administrativas revela que o Programa concentrou-se acentuadamente (45%) em duas regiões: Ribeirão Preto com 26% dos municípios e São José do Rio Preto, 19%. A região que apresentou a menor participação foi a Grande São Paulo, com apenas dois municípios.

Quanto aos recursos financeiros, foram destinados a construção (62%) e reformas de prédios escolares (38%). Esses recursos provieram basicamente do Tesouro do Estado (74%). No entanto, mesmo antes de findarem os convênios, a maioria dos municípios solicitou a complementação da verba repassada, porque, devido ao atraso na liberação e ao processo inflacionário intensificado a partir do segundo semestre de 1989, os projetos iniciais foram comprometidos.

Em 1990, no final da gestão Quércia, foi assinado o Decreto nº 32.392 que autorizou o Secretário da Educação celebrar Termo de Cooperação Intergovernamental com Municípios do estado de São Paulo - TCI. Aqui novamente a finalidade é a descentralização e a expansão/melhoria do ensino fundamental. A forma de convênio e o caráter voluntário de entrada no programa permaneceram, mas o objetivo modificou-se, a escola, construída em terreno municipal, com recursos estaduais será administrada pelo Município. Isto significa que cabe ao município "criar, instalar e colocar em funcionamento a(s) escola(s) objeto deste termo que passará(ão) a fazer parte integrante da Rede Municipal de Ensino, ao qual compete alocar recursos humanos e materiais".

1.7.3. Programas de Capacitação

A partir de 1987, a Secretaria implantou o projeto das "Oficinas Pedagógicas". Estas, instaladas na sede ou nas proximidades de cada Delegacia de Ensino, objetivavam transformar as Divisões Regionais e Delegacias de Ensino em polos mediadores das ações pedagógicas.

Na Oficina o professor encontraria orientação pedagógica (serviço de aperfeiçoamento e atualização de educadores) e recursos e materiais pedagógicos (serviço de empréstimo, consulta e orientação técnica), que apoiassem seu trabalho na sala de aula. Entretanto, toda a documentação oficial deu excessiva ênfase ao acervo que cada Oficina possuiria (projeto oficinas pedagógicas/oficina pedagógica - catálogo de recursos audiovisuais) e pouca orientação sobre a organização de programas de aperfeiçoamento e atualização dos professores (Secretaria da Educação, 1989) e, embora o objetivo da criação de Oficinas Pedagógicas fosse viabilizar a capacitação de recursos humanos pela Delegacia de Ensino, não houve avaliação do resultado deste trabalho, realizado em 1988/89. A CENP, numa proposta de capacitação elaborada em 1989, apontou dificuldades na execução dos objetivos da Oficina Pedagógica, por causa da ausência de professores-monitores, especializados em cada área do conhecimento e pela falta de espaço institucional em cada DE.

Até 1989 tinham sido instaladas 109 Oficinas.

Em agosto de 1989, o secretário Chopin Tavares de Lima, regulamentou as atividades de Monitoria junto às DREs e DEs, através da Resolução SE 168/89, que propôs a criação de Monitorias de 1º grau, a nível de DE, e a de 2º grau em nível de DRE, com professores especialistas em cada componente curricular, que sob a coordenação das DREs e DEs, exerceriam a função de auxiliar na capacitação de recursos humanos no que se refere aos aspectos específicos de cada disciplina da grade curricular. A medida foi revogada, alguns meses depois, pelo Secretário Wagner Rossi.

A CENP manteve os cursos face-a-face, realizados em convênios com as universidades.

O DRHU realizou, em 1987, cursos para supervisores de ensino "Supervisão, Filosofia, Dimensão e Ação" e, em 1988, os cursos "Dimensões do Educador Dirigente" para diretores de escola que já estavam no exercício de seu cargo e "Educador Dirigente - Novos Desafios", para os novos diretores. Estes cursos foram realizados sem nenhuma integração com a CENP.

A FDE, em 1988, também realizava cursos, encontros, seminários e reuniões discutindo "proposições teóricas e experiências educacionais" que na maioria das vezes conflitavam com a política educacional da própria Secretaria de Estado da Educação.

Esses conflitos e descompassos têm origens diversas, dependendo da negociação político-partidária, alguns grupos mais fortes conseguem avançar, independentemente do órgão onde estejam; a FDE sempre contou com muito recurso financeiro, e por ser uma fundação é mais ágil, avançando dessa forma sobre o território dos demais órgãos.

A reformulação curricular teve início em 1984, através de processo coletivo e participativo, segundo a CENP participaram quinhentos professores de 1º grau, oitocentos de 2º grau e especialistas das universidades³³. Apenas em 1987, foi concluído o anteprojeto de modernização curricular, elaborado pela CENP. Foram dedicados três dias para a discussão, pelos professores da rede, dos diferentes componentes curriculares. O anteprojeto encontrou muita oposição, ampliada pelo acirrado e tempestuoso debate promovido pela imprensa. Houve um recuo por parte da Secretaria e as propostas continuaram a ser discutidas no âmbito da CENP.

Por ocasião das discussões das propostas curriculares (1987-1988), foram apontadas as necessidades de um amplo processo de capacitação, objetivando a reforma curricular. Na época diagnosticou-se que: faltava articulação e sistematização de um programa de capacitação; a "população-alvo" dos cursos era aleatória e freqüentemente repetida e o grande número de professores que precisariam ser envolvidos ficavam sem atendimento; havia inexistência de acompanhamento e avaliação destes cursos; as necessidades reais da escola não eram consideradas; não havia no sistema de ensino espaço institucional formal de capacitação (à exceção da jornada única e do CEFAM).

1.7.4. Rede Física

Com a extinção da CONESP, em 1987, foi criada a Fundação para o Desenvolvimento da Educação -FDE que passou a gerenciar o planejamento, a construção e a manutenção dos prédios escolares.

O tamanho médio dos prédios muito reduzido a partir de 1985, diminuiu ainda mais de 1988 em diante, quando cada nova escola construída passou a ter em média 5,9 salas.

Como estratégia para enfrentar as gigantescas dificuldades para manutenção da rede física a Secretaria apresenta dois sistemas, um centralizado e outro descentralizado. Ao primeiro estão integrados o Programa de Reforma de Emergência, o Programa de Reforma Geral e o Programa de Recuperação de Prédios de Interesse Histórico. O sistema descentralizado funciona com dois programas, o Programa com Associação de Pais e

33. Cf. Folha de S.Paulo, 2/08/1987, p A-26.

Mestres - APM, com repasse de recursos à unidade de ensino para conservação, limpeza e pequenos reparos (em 1990, a FDE mantinha 5.212 convênios com APMs) e o Programa Unidade Volante com unidades móveis de profissionais e equipamento para atendimentos de emergência e ligados às Delegacias de Ensino.

A Diretoria de Obras e Serviços - DOS, foi criada junto com a FDE em 1987. Nesse período utilizou-se da infra-estrutura da Conesp-Liquidante (órgão até então responsável pela expansão da rede de escolas da Secretaria de Educação e que no início da gestão entrou em processo de liquidação, ficando subordinado à Secretaria de Obras). A DOS funciona com cinco Gerências fixas e uma provisória: Planejamento de Recursos Físicos, Desenvolvimento e Edificações, Obras, Manutenção Descentralizadas, Desenvolvimento e Mobiliário Escolar e Contratos.

No início de 1988, foi lançado o Programa SOS Escola, que constituía na utilização de recursos da iniciativa privada para a realização de reformas e manutenção dos prédios escolares. As empresas abateriam tais despesas no Imposto de Renda. Não há nenhuma avaliação sobre os resultados do programa.

Na gestão Quércia reforçou-se a linha de atuação nas séries iniciais com a implementação do Programa Jornada Única, que acrescentou ao Ciclo Básico a extensão da jornada escolar, proposta pelo PROFIC, que aliás teve continuidade. Também foram implementados os CEFAMS, com o objetivo de melhorar a formação dos professores das séries iniciais. Aqui também surgiram inúmeras ações fragmentadas com poucos resultados objetivos.

A Pasta teve no seu comando quatro secretários, revelando, de certa forma, os conflitos políticos vividos no período. A outra linha de atuação dominante foi a municipalização.

1.8. Conclusão

Após focalizarmos cada gestão, passamos a considerar algumas ordens de questões, que parecem estar presentes em todo o período analisado.

Primeiramente, podemos dizer que a agenda da Secretaria da Educação esteve sempre ligada à mudança. A rede estadual viveu um clima intenso de mudanças e experimentação no final dos anos 60 e início dos 70. Além da expansão da oferta das matrículas em todos os níveis de ensino, procurou-se transformar os diversos componentes do sistema, numa tentativa de romper com os padrões tradicionais, uma vez

que as principais diretrizes ainda eram as mesmas dos anos 30, e implantar uma política educacional adequada à sociedade urbana e de massas que naquele momento se consolidava. Na década de 70, vive-se a expectativa da implantação da escola de oito anos e na de 80, a constatação da queda do nível da qualidade da escola pública e a busca infrutífera de melhoria desse mesmo nível.

Deve-se ressaltar que foram implantados programas que buscavam solucionar os problemas apontados pelos diagnósticos e avaliações, numa política sempre às voltas com o discurso modernizante, resultando, no entanto, na maioria das vezes no hiato entre o proposto e o realizado. Pode-se dizer que muitas e diferentes opções foram trilhadas. A desseriação foi tentada inicialmente em 1968 e retomada em 1984, a antecipação da escolarização aconteceu em 1980 sendo retomada em 1985 e as diversas modalidades de cursos de capacitação aconteceram desde o início dos anos 70.

Os diferentes desenhos dos programas revelam uma discussão sobre a melhor forma de embocadura da política: universal (Redistribuição da rede Física, Ciclo Básico, Jornada Única) ou seletiva (Escolas Carentes, PROFIC).

A implementação das políticas públicas esteve, nesse período, sob a orientação de apenas dois partidos políticos: ARENA, de 1967 a 1982, e PMDB, de 1983 a 1990. Nessa ótica poderíamos concluir que haveria uma continuidade, um aprendizado, no entanto, em função da fragilidade de nosso sistema partidário tal situação não ocorreu, porque, a cada mudança de gestão, ocorriam desencontros, como se tudo começasse do zero. Estabeleceu-se assim uma relação dialética de ruptura e continuidade em que muitos programas foram interrompidos - colégio vocacional, pluricurricular, projeto escolas carentes, e outros tiveram continuidade - redistribuição da rede física, Ciclo Básico, PROFIC³⁴. Os dois governos eleitos democraticamente atuaram basicamente nas duas séries iniciais do ensino fundamental (Ciclo Básico, Jornada Única, os CEFAMS para a formação de professores para as séries iniciais), além da implantação de programas de extensão da jornada diária do aluno³⁵, mas também para as séries iniciais.

A opção de priorizar as séries iniciais, além da justificativa oficial de preparar o aluno na base, pode ter ocorrido em função de demandar menos recursos financeiros, uma vez que há apenas um professor por classe, onde parece haver menos conflitos, não requer, também, o enfrentamento do turno noturno. Com a multiplicidade existente de 5ª a 8ª (muitos professores de diferentes disciplinas, existência do período noturno, jornada

34. É preciso ficar claro que ter continuidade não significa ter prioridade, uma vez que um programa pode continuar como atividade rotineira sem que haja alocação de recursos financeiros suficientes, continuando por inércia a ser mantido pelas escolas.

35. Essa ênfase nas séries iniciais, com a conseqüente concentração de recursos e esforços, pode ter implicado no abandono das demais séries.

parcial do professor) fica mais difícil chegar a consensos, além do que os programas devem ter custos mais elevados³⁶. Fica a suspeita de que a priorização das séries iniciais pode ter significado redução de recursos financeiros para as demais séries.

No âmbito da formulação, os principais programas foram organizados por grupos de assessores (técnicos, acadêmicos) externos à estrutura da Secretaria, sempre, é claro, com a participação de técnicos da própria Secretaria. A formulação do Ciclo Básico, por exemplo, contou com muitos técnicos dos órgãos centrais, já o PROFIC foi formulado externamente.

Esses formuladores podem estar vinculados a um partido (Governo Franco Montoro e intelectuais e militantes do PMDB) ou a um grupo (Governo Paulo Egydio Martins e o grupo de Planejamento; gestão Aristodemo Pinotti e o PROFIC). A Secretaria não consolidou um grupo de técnicos especialistas, de carreira, na formulação de programas, nem implantou uma política que fosse reflexo da ideologia de um partido³⁷.

Chama-nos, porém, a atenção é que os programas e medidas, após a formulação, que não contempla a participação no processo decisório, foram implantados por decretos. Isto significa que os implementadores tomam conhecimento das mudanças pelo Diário Oficial. A implementação nunca ocorre pela persuasão ou pela negociação, mas sim pelo "cumpra-se", sem o concurso do implementador, sempre considerado um agente passivo. Pode-se dizer que dificilmente os critérios técnicos foram pactuados ou negociados politicamente³⁸.

36. Em 1992, inicia-se a implementação do Programa de Reforma do Ensino do Estado de São Paulo - a Escola-Padrão, que, além de incorporar os objetivos e medidas anteriores, introduz novas diretrizes e orientações para a escola como um todo, em particular as que afetam a autonomia da escola; a ampliação da concepção e escopo do sistema de capacitação; a reorganização do tempo escolar, tanto através da extensão da jornada de seis horas para todas as séries quanto pela alteração da jornada e da carga docente, incluindo aí horas específicas para trabalho pedagógico, planejamento e coordenação, modificando em parte o que já se realizava através dos programas anteriormente citados. A essas medidas se somam outras tantas metas de inovação relativas à questão salarial; à ampliação, reforma e readaptação da rede física; ao programa de recursos materiais de infraestrutura e apoio pedagógico às escolas, além de se propor alterações de concepção nos diferentes níveis de ensino e para diferentes tipos de escola. A estratégia de implementação da Escola-Padrão é de natureza gradualista e estabeleceu o prazo de quatro anos para se completar, iniciando o processo com 306 escolas, avançando para 1000 escolas no segundo ano (1993), 2000 escolas no terceiro ano (1994) e toda a rede a partir de 1995.

37. Para Cunha, o (P)MDB apresentou um desenvolvimento maior de análises e propostas educacionais, principalmente após as eleições de 1982, mas as causas não se encontram na existência de um programa ou de algum princípio ideológico específico e sim ao "seu reconhecido caráter frentista que permitiu que educadores voltados para a apresentação de alternativas viáveis de reforma da educação escolar a curto prazo tivessem nele um espaço inexistente em outros partidos". (Cunha, 1991: 44)

38. Utilizando-se de entrevistas com técnicos da CENP, Cunha conclui que o Ciclo Básico "representou uma verdadeira intervenção na rede, contrapondo-se ao 'basismo' prevalecente até então. Este caráter necessariamente intervencionista decorreria do fato de que o ciclo básico de alfabetização jamais seria

Além do mais tais decretos são, geralmente, publicados no final de dezembro e início de janeiro, às vésperas do início do ano letivo, gerando protestos dos diretores e professores, por serem surpreendidos com medidas que precisam ser implementadas às pressas, sem informação, sem os recursos necessários. E, independentemente de novas medidas ou não, no primeiro dia de aula as crianças chegam e a escola precisa funcionar (e funciona) normalmente.

O processo de implementação constitui-se, dessa forma, de conflitos muito acentuados, uma vez que é no dia-a-dia da mesma implementação que os jogos de interesses vão se intensificar e que o objetivo da política vai ganhar concretude. Um programa que não contemple vantagens (financeiras ou de status) ao implementador e traga muitas inovações, alterando sobremaneira a rotina encontrará inúmeros obstáculos em sua implementação e sofrerá forte pressão para ser alterado. A implantação não é, pois, uma mera consequência da formulação, mas um processo complexo onde efeitos originam-se de múltiplas interações entre atores e de constrangimentos de várias ordens. Havendo, portanto, pressões conflitantes e barganhas. Esses entraves (burocráticos, institucionais) podem dificultar a concretização de objetivos previstos e desejados pelos formuladores do Programa. Isto implica em aceitar que adaptação e mudanças durante a implementação sejam inevitáveis, por quanto, a mesma resulta de um conjunto complexo e inter-relacionado de fatores.

Um exemplo de programa que sofreu rejeição muito intensa em sua implementação, foi o PROFIC³⁹. O seu desenho pressupunha uma implementação à margem da estrutura da Secretaria, como forma, inclusive, de sofrer menos resistência e ganhar agilidade, o mesmo, também, não contemplava nenhum benefício para o pessoal da rede, uma vez que propunha atividades fora da sala de aula. O programa teve, então, grande penetração nas redes municipal e privada. A situação se reverteu quando os diretores da rede estadual perceberam no programa uma forma de obter recursos para os projetos da escola e, a partir do segundo ano de implantação, a estrutura da Secretaria (DEs e DREs) passou a ter maior controle sobre o Programa.

A Jornada Única, no entanto, foi muito pouco criticada, trazia inúmeras vantagens ao implementador, estabelecendo a jornada integral e criando a hora de trabalho pedagógico para o professor I na escola, mas fora da sala de aula, ampliava, ainda, o

aprovado em algum tipo de assembléia pelos professores das escolas estaduais, por implicar na perda de pelo menos parte de seus poderes, reais ou imaginários, sobre os alunos".(Cunha, 1991: 199)

³⁹ Aliás, esse programa poderia ter estimulado um rico debate, que foi no entanto substituído pela ideologia e emocionalidade.

campo de trabalho para o professor especialista de educação física e artística, e instituiu a função de professor-coordenador.

Contudo, é difícil afirmar que a Jornada Única não tenha enfrentado obstáculos em sua implementação, muito pelo contrário, afora os obstáculos decorrentes da estrutura física das escolas, surgiram outros constrangimentos. Se a Jornada Única estabeleceu novas relações na atividade-fim, como já dissemos, ela também introduziu uma nova lógica na atividade-meio. Para a adequada implementação do Programa eram necessários sistemas gerenciais adequados, atuantes e ágeis, houve, entretanto, demora na entrega dos utensílios e equipamentos para a merenda, ausência de treinamento, carência de material didático, atraso no repasse de verbas, deficiência no apoio às escolas, pouca atuação dos supervisores e monitores no Ciclo Básico. Os órgãos superiores e intermediários não alteraram suas rotinas, principalmente as Delegacias de Ensino, que se encontram mais próximas das unidades escolares. Há que se ressaltar, também, que deficiência e demora podem denotar coordenação fraca e incipiente.

Talvez o momento em que a coalizão de interesses mostrou-se com intensidade tenha sido na implementação da Reforma (Lei 5.692). Como se sabe na época a divisão primário/secundário era acentuadíssima, os diretores e professores do primário possuíam apenas o normal, enquanto os do secundário tinham formação superior, o curso primário era dependente das instâncias superiores, enquanto as escolas secundárias gozavam de um certo grau de autonomia, os salários eram diferenciados, os profissionais do secundário tinham uma remuneração mais alta e havia, ainda, um certo consenso que a qualidade do ensino secundário era melhor que a do primário. Mas a Lei, ao propor a unificação do primário ao ginásial, homogeneizava o ensino com grandes vantagens para os profissionais da escola primária. Dessa forma, no espaço existente entre 1971 e 1975, os embates travados na inúmeras reuniões e cursos de capacitação sobre a Reforma, mostraram que os professores do secundário resistiam às mudanças, uma vez que estas podiam trazer-lhes perdas de seu prestígio, enquanto que os profissionais do primário desejavam a implementação⁴⁰.

Apesar do processo de formulação não contemplar a participação e a implantação dar-se por meio de decreto os programas foram implementados. Contudo, o que se observa é o surgimento de grande distância entre os objetivos propostos e os resultados realmente atingidos, fato que se agrava dado o tamanho da rede de atores e o número de interesses envolvidos no processo de implementação.

40. Apesar da demora da implantação, o tempo foi suficiente para que os diretores e professores do primário realizassem a sua formação superior e, dessa forma, estavam preparados para se beneficiar dos dispositivos da Lei quando ela foi implantada.

Outro agravante foi a inexistência de um acompanhamento efetivo da implementação, de um monitoramento da execução de programas, demonstrando coordenação incipiente e ausência de mecanismos eficazes de articulação e falta de planejamento integrado. Da mesma maneira, dificilmente, ocorreu uma avaliação dos resultados. Assim, muitas experiências foram interrompidas sem que tivessem sido avaliadas e nem mesmo uma consulta aos atores envolvidos foi realizada.

No terreno da gestão, não se pode deixar de lembrar que a estrutura organizacional da Secretaria apenas reforça o quadro apontado, uma vez que há centralização normativa e descentralização da execução. Além do que ocorreu um "agigantamento" da administração, com as sucessivas gestões criando e recriando aparatos burocráticos à medida que se desenvolviam os programas.

Até 1983, as despesas da Secretaria da Educação eram efetivadas de forma centralizada, pelos órgãos competentes. As duas únicas exceções eram os gastos com serviço de terceiros, referentes à parte da manutenção de prédios escolares, repassados às APMs, através de convênios firmados entre estas entidades e a CONESP, e os repasses aos Municípios para transporte de alunos (Souza, s.d.: 19). A partir de 1984, a sistemática de descentralização se estendeu à aquisição de material de consumo escolar, merenda e construção. Para a aquisição de material de consumo escolar, os recursos passaram a ser enviados diretamente aos diretores das escolas, alterando um processo irracional que implicava no atendimento de pequenas necessidades de cada unidade escolar, pelo órgãos centrais.

O máximo que o processo de desconcentração das atividades da secretaria atingiu foi transformar as Delegacias de Ensino em Unidades de Despesa.

O quadro de técnicos da Secretaria é composto basicamente por professores comissionados, que deixam de trabalhar em sala de aula - função para a qual foram concursados - para desenvolver atividades estatísticas, administrativas, de gerenciamento e financeiras. Como resultado o que se tem são profissionais capacitados e selecionados para desempenhar uma função, alocados em funções bem diferentes. O afastamento de professores concursados da sala de aula acirra os conflitos entre grupos de interesses, uma vez que os comissionamentos e afastamentos constituem-se em vias de poder e de prestígio, gerando, ainda, instabilidade a cada mudança de secretário.

A Secretaria da Educação tem resistido à modernização de procedimentos gerenciais de controle administrativo e financeiro e tem sido uma das últimas a se informatizar. Aliás, o processo de informatização é lento e enfrenta muitos obstáculos.

Com relação à estrutura organizacional da Secretaria, os principais estudos realizados apontam que, passados quinze anos, ela tem revelado dificuldades para a realização das suas finalidades. Os principais problemas apontados são a dificuldade de fluxo das diretrizes, decorrente da falta de articulação entre os órgãos centrais e os órgãos intermediários e, conseqüentemente, entre estes e as unidades escolares⁴¹, o burocratismo crescente, devido aos acréscimos realizados, pelas diferentes gestões, na dinâmica organizacional dos órgãos centrais entre si e desses com os intermediários.

Há problemas, por exemplo, quanto às duas Coordenadorias de Ensino, que deveriam operar todo o sistema de ensino na Grande São Paulo e no Interior, porque "suas estruturas não comportam a execução do papel duplo que lhes cabe; o de levar as diretrizes dos órgãos centrais para a rede de ensino e, no sentido contrário, fornecer aos órgãos centrais o retorno das ações executadas e das necessidades da rede" (FUNDAP, 1987).

Conclui-se que a estrutura da Secretaria foi organizada enfatizando as atividades-meio, em detrimento das atividades-fim. As atividades que dizem respeito ao ensino e que devem ser desenvolvidas na escola, não foram contempladas, quando da estruturação da Pasta e dificilmente o são no seu funcionamento. Tal estrutura e modo de funcionamento revelam seu "efeito cascata" quando se acompanha a dinâmica dos órgãos da administração até a dinâmica intraescolar. Nas escolas também se reproduz o centralismo, o burocratismo e a administração alheios às principais questões educacionais (FUNDAP, 1987: 21).

Seria importante conhecer melhor a relação do Conselho Estadual de Educação com a formulação/implementação da política educacional. Devido à inexistência de uma literatura sobre o assunto não aprofundaremos essa questão neste trabalho.

A capacitação dos recursos humanos do magistério estadual deu-se, na década, através de projetos e ações desarticulados, independente de um programa sistemático e amplo de modo a racionalizar esforços para atingir objetivos definidos a curto, médio e longo prazo. Não há um programa de capacitação de recursos humanos, na área da

41. A grande maioria das atividades desenvolvidas pela Diretoria Técnica da FDE também são atividades que estão na esfera de competência de outros órgãos, principalmente a CENP. Mesmo com relação à seleção de livros e acervos e para apoio e avaliação da leitura nas escolas, é preciso considerar o trabalho das equipes técnicas da CENP. Já que cada equipe é responsável pelas propostas e desenvolvimento de um componente curricular, é inconcebível tratar estas atividades sem uma sintonia entre as diferentes equipes. Esta pulverização e duplicidade de atividades por órgãos distintos da Secretaria da Educação, resulta em conseqüências certamente negativas para o desenvolvimento de programas, como Jornada Única por exemplo: não só em termos de dispersão de recursos, mas também em função da dificuldade de transmissão de diretrizes e orientações e posterior avaliação dos resultados.

educação, que articule a proposta pedagógica de melhoria da qualidade do ensino, como um todo, ao programa de aprimoramento do desempenho profissional do magistério. O que se observa são intervenções pontuais e episódicas. Talvez a grande exceção seja o Projeto Ipê.

A capacitação, desenvolvida nestes últimos anos, tem-se dado por "treinamento" (orientação técnica) de agentes multiplicadores e implementadores de programas educacionais (monitorias), cursos diretos para o magistério (convênios com universidade, contratos com instituições particulares de ensino e descentralizados DREs e DEs) e cursos à distância (utilização de multimeios). De forma geral privilegiou-se o "curso", que busca atender a demandas particulares (exemplo: reforma curricular, Ciclo Básico, CEFAMs). As monitorias enfrentaram forte rejeição por parte dos supervisores, que se sentiram perdendo espaço para os professores (monitores) na orientação pedagógica. Os cursos não são obrigatórios, não há controle dos professores que os freqüentam, não são realizados em serviço etc. Além do que a organização do trabalho na escola não comporta espaço institucional para um processo de capacitação dos professores a nível local. A Jornada Única passou a oferecer aos professores das séries iniciais a possibilidade de capacitação em serviço. Também não há definição dos agentes de capacitação, sua ação e localização na estrutura da Secretaria de Estado da Educação.

A caracterização das necessidades de um programa de aprimoramento do desempenho profissional do magistério deveria passar pela escola, sua organização e estrutura, mas não é o que se observa nas várias tentativas de estabelecer um programa de capacitação. E, embora, a valorização do quadro do magistério da rede estadual de ensino, com base nos princípios de democratização das relações de trabalho e na prioridade do profissional que está na escola e na sala de aula, esteja presente nos textos que indicam a política de recursos humanos da Secretaria Estadual de Educação nas várias gestões do governo Montoro e Quércia, nenhum programa de aprimoramento mais consistente foi implantado.

Quanto à política de construção de prédios escolares, verifica-se que sempre vigorou uma lógica expansionista da rede física, apesar das intenções manifestadas nos planos e propostas. Talvez seja nesta área que se constitua a rede mais intrincada de interesses que vão desde os órgãos da Secretaria (Gabinete do Secretário, CONESP, DOP, FDE, órgãos intermediários), Prefeitos e Vereadores, Deputados, empreiteiras até a própria população e mesmo que o número de salas de aula construídas tenha crescido significativamente há ainda um déficit concentrado em algumas regiões do Estado, existindo, também, um grande número de salas ociosas. Na Tabela XV temos o número de salas construídas no período.

TABELA XV
Salas de Aula da Rede Estadual
Estado de São Paulo
1967-1990

Ano	número	evolução	
1967	18.159	*	
1968	18.360	*	0,6
1970	19.580	**	2,2
1971	21.482	**	4,7
1975			
1978	39.467		
1979	43.009		4,4
1980	44.878		2,1
1982	48.912		2,9
1983	49.810		0,9
1986	59.465		4,5
1987	61.836		2,0
1990	69.122		2,8

FONTE: SE/ Plano Estadual de implantação do Ensino de 1º e 2º graus; CIE.

* Grupo Escolar

** Grupo Escolar e Grupo Escolar-Ginásio

taxa geométrica anual calculada entre os períodos da série histórica.

Os diagnósticos apontam para a necessidade da consolidação de um programa permanente de manutenção preventiva e agilização do processo de decisão e repasse dos recursos, evitando que pequenos problemas de rápida e barata solução não se transformem em intervenções emergenciais e de proporções maiores.

Se o índice de crescimento do número de salas de aula não sofre variações significativas, com exceção do período 1983/86, e se o comportamento do crescimento das matrículas é diferenciado, ocorre um descompasso com possível rebatimento negativo na qualidade dos serviços ofertados.

Um bom indicador para aferirmos a qualidade dos serviços é o número de turnos de funcionamento das unidades escolares. Até 1971, cerca de 62% das escolas de ensino primário funcionavam em um ou dois turnos. A partir da implantação da Reforma, ampliou-se significativamente o número de escolas com três turnos (65%) e quatro (10%), conforme a Tabela XVI. A redistribuição da rede física ao integrar num só prédio as oito séries e ao implantar a setorização, forçou uma quantidade grande de escolas a ampliar os turnos de funcionamento, leia-se diminuição do tempo de permanência do aluno na escola.

É interessante observar que, no período 1983/86, o grande número de salas de aula construídas pouco repercutiu na quantidade de turnos das escolas, as escolas com quatro turnos ainda são muitas (11%).

Mas é em 1990 que vamos encontrar a situação mais crítica, quando 21% das escolas passam a funcionar em quatro ou mais turnos. Além do crescimento das matrículas que nesse período se intensifica, é implantada a Jornada Única no Ciclo Básico. O Programa, ao

TABELA XVI
Número de Escolas da Rede Estadual por Turno de Funcionamento
Estado de São Paulo
1967-1990

	Turnos										Total
	1	%	2	%	3	%	4	%	5 ou mais	%	
1967 (*)	324	14	1099	49	791	35	40	2	-		2.254
1971 (*)	93	4	1.273	58	777	36	37	2	1	0	2.181
1975	174	4	2.111	53	1.332	34	286	7	48	1,2	3.951
1978	61	2	911	23	2.510	65	390	10	17	0,4	3.889
1979	85	2	978	24	2.541	63	407	10	32	0,8	4.043
1982	70	1	1.226	26	3.041	65	314	7	27	0,6	4.678
1983	65	1	1.282	26	3.165	65	355	7	39	0,8	4.906
1986	67	1	1.183	22	3.617	66	629	11	5	0,1	5.501
1987	72	1	1.166	21	3.775	67	643	11	8	0,1	5.664
1990	174	3	1.114	18	3.764	59	891	14	416	6,5	6.359

FONTE: SE/CIE; SE/Plano Estadual de Educação.

Obs.: (*) Apenas Ensino Primário

privilegiar as duas séries iniciais, estendendo o tempo de permanência na escola para seis horas, reduziu as horas de aula para as demais séries.

A situação só não é mais crítica, porque, em muitos casos, não ocorre de fato a instalação do quarto ou quinto turno, mas o desdobramento parcial para atender algumas turmas sem redução da carga horária.

Nesse contexto verifica-se a inexistência de planejamento plurianual. O último plano estadual com visão prospectiva a médio prazo foi aprovado em 1969, mas não foi implementado. A ausência desse tipo de planejamento tem contribuído para a decadência da escola pública, uma vez que o ensino de 1^a grau tem a duração de oito anos. Como administrar uma escola de oito anos com planejamentos que não ultrapassem o horizonte de um ano?

O planejamento, ao longo dos anos 80, assumiu "atribuições de estrito controle de gastos, terminando por colocar a derradeira pá de cal nas funções de coordenação e de planejamento sistemáticos" (SRL, 1990: 26). "Na verdade não existe mais no país uma atividade efetiva de planejamento, entendida como um processo de programação das ações do poder público para o curto, médio e longo prazos" (SRL, 1990: 27).

Vigorou, dessa forma, um processo normativo-orçamentário, concretizado através dos Planos de Trabalho Anual - PTA, que significavam um mero controle burocrático.

Quanto ao relacionamento institucional, tem-se, que com o nível federal, ocorreu um movimento muito obscuro de períodos com maior simetria entre o estilo de desenvolvimento institucional, adotado pelo Estado e pelo Governo Federal, e períodos de oposição. (Dois grandes marcos legais podem ser o Decreto-Lei nº 200 de 1967, que ampliou a centralização e a Constituição de 1988, que reverte a dependência dos Estados e municípios em relação à União).

A rede de ensino estadual conseguiu manter alguma margem de independência da União, porque o governo de São Paulo não dependeu basicamente dos recursos financeiros repassados.

O relacionamento com o nível municipal foi muito tímido nos anos 70 (ensino pré-escolar, escolas técnicas, transporte escolar e construção escolar), ampliou-se nos anos 80 com a municipalização da merenda, transporte escolar, construção e manutenção, contratação de pessoal. Como vimos, os municípios nunca tiveram vocação para o ensino básico; sempre optaram pelo ensino pré-escolar, superior ou técnico.

O tema da descentralização tem sido recorrente na agenda das diversas gestões da Secretaria desde o final dos anos 70. Aliás pode-se dizer que desde o início da República é sempre lembrada a participação do município na oferta do ensino primário. Participação que, em verdade, nunca foi significativa e pouco se ampliou nas últimas décadas.

A descentralização apareceu, inicialmente, mais identificada com o repasse de recursos financeiros para execução de pequenos serviços e ampliou-se a partir de 1983 com a municipalização da pré-escola, continuou com o repasse de recursos para a merenda escolar, construção de prédios e ampliação da jornada escolar, e finalmente, em 1989, ganhou proporções mais ambiciosas com a proposta de municipalizar o ensino fundamental.

A municipalização da pré-escola, já proposta no início da década de 80, saiu fortalecida com os preceitos constitucionais de 1988.

Em 1986, o PROFIC procurou reforçar a atuação das prefeituras municipais no atendimento integral a crianças de 2 a 6 anos, firmando convênios com o objetivo de suplementar a merenda escolar e contratar recursos humanos.

O formato desses programas de municipalização contemplava basicamente a construção e reforma de prédios escolares, baseando-se na sistemática dos convênios.

A relação com o setor privado foi pouco privilegiada e quase não mudou. Foram firmados alguns convênios com o SESI, SENAI e SENAC, nos anos 70, para a implantação da escola profissionalizante e outros com entidades assistenciais, o PROFIC ampliou esse relacionamento. A rede estadual, através das Delegacias de Ensino é a responsável pela supervisão da rede privada.

Para finalizar, faremos uma avaliação do modelo de escola de oito anos, adotado a partir de 1976 e mantido até hoje sem nenhuma mudança. O resultado dos programas ou medidas educacionais implantados, muitas vezes, são opostos aos previstos na formulação. O que acontece, na maioria dos casos, é que os planos são elaborados sem contemplar uma visão prospectiva, sem prever os possíveis impactos.

A análise dos resultados do projeto de redistribuição da rede física, que efetivamente implantou o ensino de 1º e 2º graus, passados quinze anos, confirma que os objetivos iniciais (racionalização, maximização de recursos etc) não foram atingidos.

Como já vimos, o primeiro reflexo foi a diminuição de escolas de dois turnos, ou seja, as escolas para ofertarem as oito séries precisaram estender seus turnos, inclusive no noturno. As matrículas pelas séries mostram que, na falta de espaço físico, as últimas séries, freqüentadas por alunos com mais idade, passam a funcionar no noturno. Se 24% das matrículas da 5ª série estão no noturno, na 8ª esse percentual salta para 54%. É evidente que a oferta de matrículas no período noturno também ocorre devido à demanda, ou seja, jovens que trabalham e precisam dar continuidade aos estudos. O que também não deixa de ser anômalo.

A opção de implantar a escola de oito anos num só prédio resultou em várias distorções. Ao focalizar o conjunto de escolas pelo número de classes de 5ª a 8ª séries, percebemos que 20% delas possuem apenas de uma a cinco classes e apenas 4% têm mais de vinte.

Uma unidade escolar para oferecer a complexidade curricular exigida pela Lei 5.692 deve contar com as seguintes dependências, pelo menos: salas de aula, laboratório, salas ambiente, oficina, biblioteca, quadra, gabinete do diretor, secretaria, sala dos professores, sala para orientação educacional, almoxarifado, refeitório, cozinha, despensa, sala de serviços médicos e dentários, sala para o centro cívico (grêmio), banheiros e vestiários. Além, é claro, de todo o equipamento destinado às práticas de ciências, geografia, educação artística e educação física.

A opção de implantar em todos os prédios as oito séries implicou na adequação dos prédios antigos, a maioria destinada ao ensino primário, e na construção de novos de acordo com o modelo pedagógico. Sem dúvida, os investimentos financeiros para

construção e manutenção dessa rede de escolas seriam altos, se, de fato, ela assim fosse concretizada. No entanto, podemos dizer que são poucos os estabelecimentos que oferecem tal conjunto de dependências, principalmente, quando sabemos que nos últimos dez anos o padrão de construção escolar decaiu, passando a ser construídos prédios com apenas cinco salas ou os chamados embriões. Estes prédios que, além da sala de aula, têm apenas diretoria, cozinha, banheiro e um pátio coberto, cujo espaço pedagógico pode ser suficiente para desenvolver as atividades de 1ª a 4ª séries, mas é insuficiente para as demais.

Além do que, atualmente, em 1.118 escolas existem menos de cinco classes de 5ª a 8ª séries (Tabela XVII). Se esses estabelecimentos oferecem o conjunto ideal de espaços pedagógicos, eles estão subutilizados.

TABELA XVII
Número de Classes por Série (5ª a 8ª) das Escolas de 1º Grau
Estado de São Paulo
1990

Série	Número de Classes (%)						Total (N)
	1	2	3	4	5	mais de 5	
5ª	11	19	24	19	13	14	5.470
6ª	20	29	24	15	8	4	5.365
7ª	31	33	20	11	4	2	5.159
8ª	43	33	16	6	1,6	0,4	4.928

FONTE: SE/CIE, 1991, p. 54

A homogeneização da rede escolar também repercutiu negativamente na composição dos recursos humanos das unidades escolares.

Para o desenvolvimento das atividades pedagógicas de 1ª a 4ª série é necessário o trabalho de um professor polivalente para cada classe. De 5ª a 8ª série o currículo contempla inúmeras disciplinas: língua portuguesa, matemática, ciências, história, geografia, inglês, educação artística e educação física. Cada disciplina é ministrada por um professor especialista e possui cargas horárias diferentes, de acordo com a série. Por exemplo, língua portuguesa na 5ª série tem, em média, seis aulas semanais, enquanto inglês tem duas.

Numa escola que tenha apenas quatro classes de 5ª a 8ª séries, o professor não consegue compor sua jornada de trabalho integral, precisando trabalhar em três ou mais escolas. O resultado dessa dinâmica é que o diretor fica impedido de constituir uma equipe de professores mais permanente com uma dedicação exclusiva à escola; uma vez que, o

professor vai à escola apenas para "dar" algumas aulas e sai imediatamente para entrar na outra escola ...

A solução da intercomplementariedade, possibilitando a existência de escolas de 1ª a 4ª séries e de 5ª a 8ª séries, apesar de muito criticada e ter sido rejeitada, poderia ser mais adequada ao contexto.

A este quadro podemos agregar um outro agravante: o número de alunos nas últimas séries se distancia muito dos 35 alunos por classe estabelecido pelo "modelo pedagógico". Para o Estado a média de alunos por classe é: 1ª série: 32; 2ª série: 32; 3ª série: 33; 4ª série: 32; 5ª série: 34; 6ª série: 32; 7ª série: 31; 8ª série: 29. Sabe-se que em muitas escolas o número de alunos por classe nas últimas séries é mais reduzido, chegando a 15 alunos/classe. Entre as causas citam-se as altas taxas de reprovação e evasão nas séries anteriores, a inexistência de demanda, aos arranjos feitos pelos diretores para evitar a diminuição do número de classes e conseqüente redução de jornada de trabalho dos professores, além do que o módulo de funcionários da escola é estabelecido pelo número de classes. Independentemente das causas, o que importa é que está havendo também uma subutilização dos recursos humanos.

Com relação ao ensino de 2º grau nem é preciso dizer que a situação é ainda mais crítica, porque a maioria dos alunos freqüenta a escolas de 1º grau. Existem apenas 174 prédios dedicados exclusivamente ao 2º grau, isto é, 10% do total.

Aqui as distorções também são alarmantes: 106 escolas que oferecem o curso de 2º grau possuem menos de sessenta alunos matriculados nesse nível; das escolas que oferecem o curso completo, 18% têm menos de vinte alunos na 3ª série; 43 por cento das escolas exclusivas de 2º grau possuem menos de dez classes (Cf. Secretaria da Educação, 1991b).

Parece-nos que o Projeto de Redistribuição da Rede Física optou pelo modelo que exigia mais construção de prédios e mais contratação de recursos humanos. Talvez esse modelo fosse viável num momento em que havia recursos financeiros e vivia-se, ainda, a euforia do "milagre econômico", mas o mesmo começou apresentar problemas a partir do acirramento da crise fiscal e da carência de recursos financeiros, relacionados à crise econômica que já se iniciara. Apesar das mudanças realizadas pelo Projeto, até hoje não se alteraram, nas escolas, as estruturas do ensino primário e ginásial, afetando a qualidade do ensino. Não se realizou a integração curricular e manteve-se um conteúdo curricular supérfluo e redundante, principalmente de 5ª a 8ª série. O melhor exemplo do fracasso dessa integração é o estrangulamento que ocorre na 5ª série.

2. A Política de Recursos Humanos

Em função da análise que viemos realizando do desempenho da Secretaria da Educação, sua atuação junto a grandes contingentes de alunos e sua complexidade institucional, pode-se vislumbrar as dimensões assumidas pelos recursos humanos.

Sem dúvida, em sua missão de implantar a política educacional no Estado, a Secretaria tem nos recursos humanos um de seus pilares fundamentais de sustentação, uma vez que são eles os implementadores das principais diretrizes. Assim, a quantidade, o perfil desse profissional, as formas de seleção e remuneração, devem ser em última instância determinados pelo tipo de atividade que se pretende realizar⁴².

Em tese isso deveria ocorrer, mas no período analisado encontramos indicações importantes de que tais condições não são contempladas. Quando uma política, um programa, é formulado no âmbito da Secretaria ela já conta com os funcionários contratados. Resta, então, programas de treinamento que capacitem e atualizem os implementadores de acordo com novas orientações, mas como vimos, os programas de capacitação foram assistemáticos e pouco efetivos.

Pelo lado da oferta de profissionais, também houve modificações importantes, uma vez que a partir de 1971 a formação do professor passou a ser feita a toque de caixa com aligeiramento dos cursos e rebaixamento do nível de qualidade. Conseqüentemente, os profissionais formados a partir de então, em sua maioria, encontravam-se menos qualificados para assumir a função da docência.

Um bom exemplo foi o dilema vivido do final dos anos 60 até 1976, momento de implantação da Reforma. Sabia-se que seria necessário um profissional com um novo perfil adaptado às mudanças propostas. Contudo a definição do mesmo demorou para ser delineada e a Secretaria da Educação passou quase dez anos sem realizar concursos, contratando seus funcionários sem nenhuma seleção.

Pela dimensão que assumem os recursos humanos, pode-se concluir que tratar de sua evolução, num longo período, é tarefa árdua e difícil de ser realizada, por isso abordaremos aqui apenas as questões mais importantes, ou mais polêmicas de cada gestão.

Durante o governo Abreu Sodré, foi alterada a forma de contratação do professor de ensino de grau médio não concursado (Decreto nº 48.374, 1967), operando-se a passagem da contratação pela Consolidação das Leis do Funcionalismo para a contratação

42. Os dados e informações disponíveis deixam muito a desejar: são escassos, conceitualmente imprecisos, inconsistentes; mesmo para os anos 80.

pelo Regime da Legislação Trabalhista. Isto significou que o professor passou a receber o 13º salário, perdeu a sexta parte e fixou-se o seu salário segundo o número de aulas semanais⁴³.

Até o final da década de 60, a carreira do magistério contemplava basicamente os cargos para:- Magistério Primário (professor primário de escola isolada, professor adjunto de grupo escolar, vice-diretor de grupo escolar, diretor de grupo escolar de 4ª categoria, diretor de grupo escolar de 3ª categoria, diretor de grupo escolar de 2ª categoria, diretor de grupo escolar de 1ª categoria⁴⁴, inspetor escolar e delegado de ensino);- Magistério Secundário e Normal (professor de aula, professor catedrático, assistente geral da escola normal, diretor de ginásio, diretor de escola normal e inspetor de ensino secundário e normal).

Na gestão Laudo Natel questionou-se muito a existência de dois quadros: Quadro Geral da Secretaria e Quadro de Ensino. Neste último, além dos cargos de natureza docente, estavam também ligados aqueles cargos das áreas de administração geral e de atividades auxiliares, tais como secretário de estabelecimento e servente. Mas os cargos de serventes da rede do ensino primário estavam integrados no Quadro Geral da Secretaria.

Fez-se também crítica à jornada de trabalho de quarenta e quatro aulas semanais por não possibilitar ao professor condições para o aperfeiçoamento.

Com relação ao regime jurídico de contratação, em 1970, 70% dos professores do ensino médio são admitidos a título precário.

Para a implantação do ensino profissionalizante, a partir de 1971, deparou-se com um quadro pouco animador, para ministrar as disciplinas de habilitação profissional do ensino comercial e industrial, 44% e 62%, respectivamente dos professores possuíam apenas formação de curso médio, em 1968, no Interior estes percentuais atingiam 65% e 67%.

A Lei 5.692 estabeleceu, pela primeira vez, no país, a obrigatoriedade de cada sistema de ensino elaborar um estatuto para estruturar a carreira do magistério. O primeiro Estatuto do Magistério da rede estadual foi instituído pela Lei Complementar nº114 de 1974. Foram estabelecidos três cargos para docentes, professor I (1ª a 4ª série do 1º grau), professor II (5ª a 8ª série do 1º grau) e professor III (5ª a 8ª série do 1º grau e em todo o ensino de 2º grau). Com relação aos especialistas de educação foram criados os cargos de

43. O aumento da jornada de trabalho para até quarenta e quatro aulas semanais resultou de reivindicação dos professores. Até então eram dezoito semanais obrigatórias. Cf. CEDI, 1993: 51.

44. A categoria, de acordo com o Código de Educação, era um critério de agrupamento das escolas para efeito de carreira e vencimentos do cargo do diretor, dessa maneira, 4ª categoria correspondia a escola de 4 a 7 classes; 3ª categoria, de 8 a 19 classes; 2ª categoria, de 20 a 39 classes e 1ª categoria, mais de 40 classes.(cf. Teixeira, 1988: 146)

diretor de escola, assistente de diretor de escola, coordenador pedagógico, professor-coordenador, supervisor pedagógico, orientador educacional e delegado de ensino.

Todos os concursos de ingresso foram sustados face às novas qualificações exigidas pela Lei 5.692. Existiam cerca de oito mil cargos de professor a serem providos (Relatório Atividades 1972: 18).

Durante o governo Paulo Egydio Martins foi aprovada a Lei Complementar nº 201, 1978, instituindo o novo Estatuto do Magistério. Dentre as principais mudanças estabelecidas por esse novo Estatuto figuram instituição da jornada de trabalho (jornada integral - 40 horas semanais, jornada completa - 30 horas e jornada parcial - 20 horas), instituição da carga suplementar de trabalho (as chamadas "aulas excedentes") e da carga reduzida de trabalho, a progressão funcional, periodicidade dos concursos de ingresso, retribuição da aula excedente em valor igual ao da aula ordinária.

Possibilitou-se, dessa forma, a execução dos concursos de remoção e ingresso. "De 1943 a 1970, em todas as disciplinas, foram realizados 354 concursos, com um total de 8.446 aprovados, enquanto que só no ano de 1976, foram quatro concursos e 5.418 aprovados. Portanto, em um só ano, o contingente de professores concursados aumentou em 64% com relação ao número de concursados anteriores, total esse acumulado no decorrer de 27 anos!" (Secretaria da Educação, s.d.g: 50).

Esse sinal de espanto pode revelar um sinal implícito de que o ensino de massas estava se consolidando. Para o concurso de 1975 visando o provimento de cargos de Professor I participaram os inscritos em 1971. O número de candidatos era de 75.782; o número de comparecimento foi de 45.570; e o número de aprovados foi de apenas 2.662 (6%). Talvez aqui o sinal de ! justifique-se plenamente.

Ocorreu a integração de Cargos do Quadro de Ensino, não pertencentes à carreira do magistério no Quadro da Secretaria da Educação. Houve muitos debates em torno da situação dos professores contratados a título precário - ACT.

Em 1978, foi realizado concurso para Diretor de Escola, interrompido desde 1971; foram aprovados 2.694 dos 11.554 candidatos inscritos (23%).

Na gestão Maluf foram alterados os períodos de aula e de intervalo entre períodos nas escolas e as ampliações de jornada passaram a ser feitas como carga suplementar, sobre a qual não incidiam todos os direitos.

No governo de Franco Montoro foi aprovado novo Estatuto do Magistério (Lei Complementar 444, 1985), resultado de processo de discussão, iniciado em 1983, e negociado com as entidades do magistério paulista: Associação Paulista de Supervisores - APASE, Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - APEOESP, Centro do Professorado Paulista -CPP e União dos Diretores do Ensino

Oficial do Estado de São Paulo -UDEMO, Associação dos Funcionários Públicos. Foi reduzida a jornada de trabalho em sala de aula e conseqüente aumento das horas-atividade de preparação das aulas: - Jornada integral de Trabalho Docente (40 horas, sendo 32 horas-aula e 8 horas-atividade); - Jornada Completa de Trabalho Docente (30 horas, sendo 24 horas-aula e 6 horas-atividade); - Jornada Parcial de Trabalho Docente (20 horas, sendo 16 horas-aula e 4 horas-atividade). Anteriormente, cada jornada fazia jus a 10% de hora-atividade, portanto a jornada na sala de aula era maior.

O docente pôde optar, anualmente, por jornada de maior ou menor duração. E não há distinção entre a jornada do Professor I e do Professor III; anteriormente, o professor de 1ª a 4ª série trabalhava 20 horas-relógio semanais, enquanto o professor III trabalhava hora-aula. Portanto, o professor I passou a não ter mais vinculada à sua jornada a do aluno. Também foi intituída a Contagem de Tempo Corrido, que significou mais uma das compensações salariais embutidas no novo Estatuto.

No governo Orestes Quéricia a principal medida foi a criação da jornada única para o professor I do Ciclo Básico, que passou a se dedicar exclusivamente a uma classe.

Com relação à contratação de professores, entre 1976 e 1990, foram realizados nove concursos (Tabela XVIII).

TABELA XVIII
Concursos de Ingresso ao Magistério Público
Estado de São Paulo
1976-1990

Ano	Professor I					Professor III				
	Inscritos (A)	Aprovados (B)	% (B/A)	Nomeação (C)	% (C/B)	Inscritos (A)	Aprovados (B)	% (B/A)	Nomeação (C)	% (C/B)
1976	-	-	-	-	-	41.963	5.418	13	s.i.	
1977	-	-	-	-	-	30.420	1.303	4	s.i.	
1978	57.086	25.165	44	20.759	82	39.683	6.505	16	5.934	91
1980	-	-	-	-	-	69.308	54.725	78	29.638	54
1982	75.986	55.619	73	21.083	38	3.156	1.827	58	1.090	60
1986	-	-	-	-	-	93.226	23.740	25	17.939	76
1990	128.259	52.586	41	11.569	22	-	-	-	-	-

FONTE: SE/CIE.

Por esses dados pode-se concluir que foi na Gestão Maluf que mais se efetivou professores, porque foram realizados concursos com altíssimos percentuais de aprovação. Como entender que o percentual de aprovação do concurso para PIII fosse de 13% e 4%, saltasse para 78% e 58% apenas dois anos depois e voltasse a cair (25%) no primeiro concurso realizado, logo a seguir, pela nova gestão? Os critérios com certeza foram diferentes e eles estavam vinculados a uma visão da política educacional. Isto é, há um modelo de escola que embasa a definição do perfil do profissional incorporado.

Na verdade, ocorreu a facilitação dos exames, porque de acordo com um dirigente do DRHU, desse período, "foi feito um trabalho de efetivação em massa; foram realizados concursos, levando em consideração o desempenho médio do grupo" (FUNDAP, 1984: 41).

O grande contingente de professores efetivos da rede foi incorporado nesse período. Pode-se dizer que, se em 1967 a facilitação dos exames de admissão possibilitou a entrada das "massas" no sistema de ensino, entre 1980 e 1982 ocorreu uma facilitação dos exames possibilitando a efetivação de "massas" de professores.

Entre 1967 e 1984, do total de professores que ingressaram, utilizando a data de ingresso no funcionalismo, 52% foram na gestão Maluf, 23% na gestão Montoro, 14% na gestão Egydio Martins, 8% na gestão Natel e 7% na gestão Sodré.

Encontram-se dois grandes eixos que marcam a atuação da Secretaria nesses anos: a ausência de um plano educacional plurianual, indicando os rumos por um período determinado de tempo e a ausência de programas de treinamento efetivos, possibilitando reciclar os Recursos Humanos de acordo com os novos princípios. Observa-se que "sempre houve um certo 'descompasso' entre elas (política educacional e política de pessoal), que se tornou mais acentuado, à medida que a rede de ensino crescia em tamanho e complexidade, sem que medidas de política de pessoal procurassem adequar a administração do pessoal docente às exigências da nova situação da Rede" (Teixeira, 1988: 143).

Ainda de acordo com a mesma autora, "a legislação de pessoal docente, que expressa a política adotada, acabou se transformando num emaranhado de leis, decretos e regulamentos, muitos dos quais formulados com objetivos casuísticos, tornando a administração de pessoal extremamente complexa até certo ponto 'caótica'" (Teixeira, 1988: 145).

Por essas e outras razões não existe série histórica de dados que retrate com confiabilidade a evolução dos recursos humanos da Secretaria⁴⁵. Às custas de um trabalho de rastreamento conseguiu-se montar a série abaixo (Tabela XIX) que, apesar das falhas, possibilita-nos avaliar, pelo menos tendencialmente, o contingente de professores que sustentaram a política educacional⁴⁶. Essa série foi elaborada utilizando-se informações

45 Essa situação não é privilégio apenas da Secretaria da Educação, mas de todo o Poder Executivo do Estado, conforme trabalho realizado por Cintra. (Cintra, 1985: 9)

46. Existem inúmeras armadilhas quando se analisa o crescimento do número de professores: "parte desse contingente se constitui de "professores temporários", os quais têm seus nomes mantidos nos registros de pessoal mesmo após certo tempo depois de sua saída do sistema. Com o passar do tempo, esses registros se tornam "inflados" com a presença desses nomes, fazendo-se necessária a atualização periódica desses arquivos, com a exclusão de significativa parcela desse contingente...segmento expressivo do contingente dedica-se em tempo parcial à instituição, de modo que a simples adição do

sobre a função docente (os números apresentados são superiores ao número de professores contados individualmente), provenientes de diversa fontes.

TABELA XIX
Professores da Rede Estadual
Estado de São Paulo
1967-1990

Ano	Número	evol *
1967	70.737	
1970	111.184	12,0
1971		
1972	116.662	
1974	142.850	5,1
1975		
1976	157.068	
1978	175.817	4,2
1979	180.745	
1980	182.462	
1982	184.000	0,4
1983	177.433	
1984	178.282	
1985	207.275	
1986	199.881	3,0
1987	210.091	
1988	225.244	
1989	243.588	
1990	238.776	3,3

FONTE: Plano Estadual de Educação, 1970; Plano Estadual de Implantação, 1972; Teixeira, M. C. Política e Administração de Pessoal Docente. São Paulo, 1988, p.95; SE/CIE.

* evolução da taxa geométrica anual de crescimento calculada para os períodos: 1967/70; 1970/74; 1974/78; 1979/82; 1983/86; 1987/90.

Entre as inúmeras dificuldades encontradas para analisar os recursos humanos da Secretaria da Educação destacam-se a impossibilidade de comparação entre os dados existentes, ausência de controle rigoroso de elaboração dos dados, existência de documentos oficiais sem precisão e autenticidade garantidas. De acordo com Cintra, existe uma precariedade do sistema de informações sobre os recursos humanos vinculados ao Poder Executivo do Estado de São Paulo, assim "alguns registros importantes simplesmente inexistem ou não estão em forma coerente e em continuidade histórica;

número de pessoas certamente levaria a equívocos grosseiros quanto a sua real dedicação à prestação de serviços". " Em suma, a análise da evolução do contingente leva a crer que o seu aumento significou mais uma acomodação da estrutura de pessoal existente - via passagem para a condição de inatividade ou de tempo parcial - do que real acréscimo de benefícios à população" (FUNDAP, 1987: 25 e 66).

outros são encontrados apenas de maneira assistemática ou incompleta, por falta de arquivo organizado; uma parte importante deles, contatou-se, continha mesmo erros grosseiros devido a problemas em sua computação" (Cintra, 1985: 108).

Façamos uma comparação entre os dados da Tabela XIX e os dados do Departamento de Despesa de Pessoal do Estado da Secretaria da Fazenda - DDPE/SF. Estes contemplam o número total de funcionários da Secretaria da Educação, assim temos: 1978 = 191.131, 1979 = 192.544, 1980 = 192.839, 1981 = 206.110, 1982 = 230.068, 1983 = 249.547, 1984 = 249.787.

Para cada fonte utilizada chega-se a uma série histórica diferente. Além do que estes números alteram-se de mês a mês, chegando a mais de dez por cento do total, uma vez que os funcionários não efetivos são contratados mensalmente de acordo com as necessidades da rede.

A Secretaria da Educação detinha cerca de 34% do total de 752 mil pessoas absorvidas pelo Setor Público Paulista (Administração Direta, Empresas, Autarquias e Fundações), em 1987, ocupando o primeiro lugar, seguida pelos Inativos, 13% (FUNDAP, 1987: 9).

Considerando apenas a Administração Direta, essa participação foi em média nos últimos vinte e cinco anos de 60%. A Secretaria da Educação é, de longe, o órgão que tem o maior contingente de funcionários do Setor Público Paulista.

Partindo de uma metodologia especialmente elaborada, Cintra conclui que 56 por cento do quadro de pessoal da Secretaria (total de funcionários) teriam sido admitidos nos primeiros cinco anos da década de 80. As causas desse crescimento, que correspondeu a uma média de 24 mil pessoas/ano, estariam ligadas à "substituição dos que se tornaram inativos, à expansão na oferta dos serviços e à 'duplicação' de parte do contingente como resultado da opção pela jornada parcial de trabalho" (Cintra, 1985: 13). Muitos programas implantados, visando a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola e melhoria da qualidade do ensino, também contribuíram para a ampliação do contingente, assim como a contratação de professores substitutos para o Ciclo Básico.

Os profissionais que trabalham na Secretaria da Educação constituem, em 1990, dois quadros: Quadro do Magistério - QM, composto por professores e especialistas de educação, e Quadro da Secretaria da Educação - QSE, composto por técnicos e administradores.

O quadro do magistério é composto por dois subquadros: Cargos Públicos - SQC, de provimento em comissão e de provimento efetivo, através de concurso público de provas e títulos e funções-atividades - SQF/OFA, admitidos em caráter temporário (não

efetivo, ACT, servidor, CLT). É constituído, ainda, por série de classes de docentes e classes de especialistas de educação, conforme determina a Lei 5.692 e a Lei Complementar 444/85.

A série de classes de docentes, ocupantes de cargo e de função-atividade, é: Professor I - PI, que atua nas quatro primeiras séries do 1º Grau e na pré-escola, com habilitação específica (Magistério) de ensino médio; Professor II - PII, que atua de 5ª a 8ª séries, no 1º grau, com licenciatura curta⁴⁷; a Lei Complementar 444/85 impediu o provimento de cargo para este professor; Professor III - PIII, que atua no ensino fundamental (5ª a 8ª séries), no ensino médio e em classes de educação especial, com licenciatura específica de grau superior (licenciatura plena).

As classes de especialistas de educação são delegado de ensino, supervisor de ensino, diretor de escola, assistente de diretor de escola, orientador educacional e coordenador pedagógico. Todas estas classes são providas por concurso público, à exceção do delegado de ensino e assistente de diretor de escola, que são providos em Comissão.

Com relação à situação funcional apenas 38% dos professores são efetivos, em 1990 (Tabela XX). Isso significa que 62% dos professores foram selecionados apenas através da titulação e do tempo de serviço. Não havendo concurso o Estatuto do Magistério pressupõe a seleção apenas através da titulação e do tempo de serviço, não incluindo prova de conhecimentos específicos e pedagógicos. Portanto, não há qualquer possibilidade de avaliação da qualificação profissional de cerca de 120 mil professores que atuam no ensino fundamental e médio.

TABELA XX

Funcionários Ativos da Sec. Educação segundo a Situação Funcional Estado de São Paulo 1990

		Efetivo (%)	Servidor (%)	Total
Quadro do Magistério	Professor I	44	56	97.351
	Professor II	1	99	18.093
	Professor III	42	58	91.392
	Especialista	59	41	11.481
	Estagiário	0	100	6.490
Quadro da Sec. Educação		31	69	40.769
Total		38	62	265.576

FONTE: Quantos Somos nº1/90, SE/DRHU

Mês de referência: abril

47. A Secretaria da Educação utiliza-se do expediente de contratar estudantes universitários como se fossem professores com licenciatura curta. Cf. Souza, 1993: 50.

A situação é crítica, mas já houve momentos em que existiam mais efetivos e outros em que esse percentual era menor, em 1985 são 57%; em 1980, 74% e em 1970 são 56% dos professores do Primário e 28% do Ensino Médio (incluindo-se os estáveis). Como já vimos, entre 1979 e 1982 é que se encontra o maior percentual de efetivos, em função dos vários concursos de ingresso realizados e da facilitação dos exames.

Com relação à formação, 62% dos professores que atuavam na rede estadual em 1988 possuíam curso universitário (licenciatura plena), conforme Tabela XXI. Com relação aos professores de 1ª a 4ª série do 1º grau cuja exigência é apenas o 2º grau, com habilitação para o magistério, para o ingresso na carreira, havia 34% com curso superior (licenciatura plena). Analisando-se os efetivos, verifica-se que mais da metade (56,5%) tem curso universitário e os ocupantes de função-atividade, que ainda não se submeteram ao concurso público de provas e títulos, quase 90% têm apenas o curso de 2º grau. É importante registrar que o professor ganha pela titulação; apesar de estar qualificado como nível I seu salário corresponde ao de professor III, que tem a licenciatura plena. Portanto, a formação de nível universitário pode tanto representar a necessidade de melhoria salarial, como aprimoramento profissional e intelectual.

A maioria dos professores III é formada com licenciatura plena (99%). É muito pequena a presença de professores com mestrado ou doutorado.

TABELA XXI
Grau de Formação do Professores segundo a Situação Funcional
Estado de São Paulo
1988

		Licenciatura			Mestrado	Doutorado	Total
		2º Grau	Curta	Plena			
Professor I	Efetivo	41,0	1,0	58,0			46.169
	OFA	90,0	0,1	0,9			42.199
	Total	64,0	1,0	34,0			88.368
Professor II	Efetivo		59,0	41,0			216
	OFA		99,0	1,0			12.417
	Total		99,0	1,0			12.633
Professor III	Efetivo			99,0	0,6	0,4	40.585
	OFA			99,0	0,6	0,4	42.851
	Total			99,6	0,2	0,2	83.436

FONTE: SE/DRHU

Mês de referência dezembro

Com relação à jornada de trabalho o Estatuto do Magistério de 1985, estabeleceu: Jornada Parcial de Trabalho Docente (16 horas-aula de trabalho com o aluno, enquanto a este se reserva 20 horas de aula. Em consequência dessa necessidade de horas-aula do

aluno, a esse professor, titular da classe, atribuiu-se 4 horas-aula para complementação de horas da classe. Se este professor não quiser a carga suplementar, admite-se outro professor para ministrar as 4 horas-aula de complementação); Jornada Integral de Trabalho Docente (40 horas semanais de trabalho incluindo 32 horas-aula distribuídas em duas classes e 8 horas-atividade e a cargo de outro professor, a complementação das horas necessárias a cada classe. Entretanto, se o professor optar pelo exercício do total de horas de cada classe terá carga horária de 16 horas-aula, mais 4 horas-atividade, correspondentes à jornada na primeira classe, mais 3 horas-aula de carga suplementar e 1 hora-atividade e com a hora restante à título de convocação para serviço extraordinário. Como o limite de carga horária do professor é de 44 horas semanais na segunda classe a composição será de 16 horas-aula, mais 04 horas-atividade e convocação para serviço extraordinário para as 04 horas-aula restantes); Jornada Única Discente e Docente no Ciclo Básico, composta de 40 horas semanais de trabalho incluindo 26 horas-aula em uma só classe, 8 horas-atividade a serem cumpridas em local de livre escolha e 6 horas de trabalho pedagógico a serem desenvolvidos na Unidade Escolar e/ou local definido pela Secretaria da Educação (participação em reuniões, atualização e capacitação profissional, etc).

Do total de 209.026⁴⁸ professores apenas 24% consegue compor jornada integral, 11% jornada parcial, restando 61% com jornada não definida.

A questão da jornada é o grande obstáculo para a unidade escolar compor uma equipe fixa e estável com dedicação mais exclusiva a uma única escola. Isto explica-se em parte, como já demonstramos anteriormente, pelo modelo implantado de escola de oito séries num só prédio. A partir da 5ª série cada escola oferece poucas classes, conseqüentemente o professor não consegue completar sua jornada, necessitando, dessa forma, trabalhar em duas ou mais escolas. Esta parece-nos a distorção que se constitui no maior entrave para a melhoria da qualidade de ensino.

Intrinsecamente ligados à questão, aparecem o problema da atribuição de aulas e a definição do local de trabalho do professor. Atualmente, o local de trabalho do professor encontra-se definido pelo âmbito de abrangência da Delegacia de Ensino, isto significa que, na prática, o professor vincula-se à Delegacia e não à unidade escolar. Visualiza-se o desastroso resultado dessa distorção no processo de atribuição de aulas. "O processo de atribuição de aulas e/ou classes para o professor é realizado, anualmente, antes do início do ano letivo, num processo lento e burocratizado, que se inicia no final do ano anterior.

48. Esse quadro era composto majoritariamente por mulheres, cerca de 90%.

Os professores efetivos, temporários, estáveis ou CLT fazem sua inscrição para atribuição de aulas no final do ano, que consiste em manifestar sua intenção quanto à quantidade de aulas que quer ministrar no ano seguinte, sejam de jornada, sejam suplementares; confirmam as disciplinas nas quais trabalham e são habilitados; se querem mudar de jornada ou não. A partir dessa inscrição, a direção da escola publica a classificação dos professores por tempo de serviço (no magistério e no serviço público) e pela titulação (cursos concluídos)" (Souza, 1993: 44). O próximo passo consiste na efetiva atribuição de aulas que ocorre no início do ano letivo, durante quase duas semanas. Assim, em primeiro lugar, o professor efetivo "no primeiro dia 'escolhe' as aulas de sua jornada na escola-sede; supondo que não haja aulas suficientes, o professor deve ir até a Delegacia de Ensino, à qual sua escola se subordina, para completar a jornada. Supondo, ainda, que esse mesmo professor solicite ampliação da jornada, volta novamente à escola para a fase de ampliação; se não houver aulas, ele retorna à Delegacia de Ensino para a escolha de mais aulas em outra escola" (Souza, 1993: 44). Caso o professor queira ter aulas suplementares ele deve repetir o mesmo processo: ir à escola e em seguida à Delegacia. Em seguida, o processo se repete para os professores estáveis, CLT e temporários (nesta ordem), para a escolha das aulas remanescentes dos efetivos.

Após tantas idas e vindas tem início o ano letivo. Com ele iniciam-se as substituições (comissionamentos, licença saúde, licença gestante, afastamentos junto aos órgãos intermediários, afastamentos junto ao Tribunal Regional Eleitoral, candidatos a eleições, afastamentos junto a prefeituras⁴⁹, afastamento por interesse particular, readaptados etc), motivo para o movimento de um número significativo de professores. Por exemplo, o professor escolhe, no início do ano letivo, o maior número possível de aulas e compõem o horário de acordo com sua conveniência, logo a seguir afasta-se e é substituído. Aí começam as distorções: é quase impossível encontrar um professor que se adapte ao mesmo horário e quantidade de aulas, assim vários professores passam a substituir o afastado. Cada professor acaba ficando com um número limitado de aulas, o que determina um compromisso muito tênue com a escola, que se manifesta através das constantes faltas e da inexistência de um trabalho de equipe. A Secretaria, além de continuar pagando os honorários do professor afastado, passa a pagar o seu substituto.

Do total de funcionários que ingressaram no quadro de pessoal da Secretaria, entre 1967 e 1984, 65% optaram pela jornada parcial de quatro horas, 31% pela jornada integral e 4%, pela jornada de seis horas (FUNDAP, 1987: 28).

49. Não há nenhum limite para os afastamentos e quando estes são estabelecidos têm curta duração; assim durante a gestão de José Bonifácio Coutinho Nogueira cada prefeitura podia requisitar, no máximo, um professor para trabalhar em sua administração.

Por ser uma das Secretarias mais antigas da administração pública, ela conta, em seu quadro, com um alto contingente de inativos (Tabela XXII). Os inativos correspondiam a 26% dos ativos do QM, em 1987 e 24%, em 1989. A curto prazo a situação pode se constituir em um entrave para a Secretaria, principalmente para a política salarial. Considerando que o professor se aposenta com vinte e cinco anos (mulher) e trinta (homem) o problema tende a se agravar. O quadro deve ter muita influência na questão salarial, uma vez que, com a ampliação

TABELA XXII
Funcionários Ativos e Inativos da Secretaria de Educação
Estado de São Paulo
1987/1989

Ano		Ativo (%)	Inativo (%)	Total (N)
1987	Quadro Magistério	80	20	243.911
	Quadro Sec.Educação	87	13	64.554
	Total	81	21	308.465
1989	Quadro Magistério	80	20	281.121
	Quadro Sec.Educação	84	16	59.489
	Total	81	19	340.610

FONTE: Série Gerencial nº1/91, SE/CIE
 Mês de referência - dezembro

significativa do contingente de inativos, eles passam a ter um peso muito expressivo na participação dos recursos pois se aposentam nas faixas salariais mais altas. De acordo com dados da Secretaria da Educação, os inativos recebem salário bem superior aos ativos: a média teórica revela que o salário do Professor I inativo corresponde a 83% dos ativos, enquanto que para o PIII o salário do inativo corresponde a 94% do salário do ativo (esta análise será aprofundada no capítulo de financiamento).

Com relação aos especialistas da educação, a Secretaria contava com 11.708 funcionários, em 1990. Chama a atenção a inexistência de um diretor (0,7) e de um assistente de diretor por escola. A distorção deve interferir, sobremaneira, na qualidade do ensino. Essa situação deve ser ainda mais grave porque 210 diretores efetivos estavam trabalhando fora da escola, nos órgãos-meio, sem contar as Delegacias.

Quanto ao pessoal técnico-administrativo, selecionamos aqueles funcionários considerados vitais para o funcionamento da escola. Aqui a situação também é crítica. Existem apenas 0,8 secretários por escola, 0,9 escriturários, 1,1 inspetor de aluno e 2,5 auxiliar de serviço. Nesta relação não estamos considerando o tamanho das escolas, assim

como há unidades com 500 alunos por período, outras possuem menos de 100. Em 1970 a situação não era muito diferente, havia 0,3 servente por estabelecimento do ensino primário. No ensino médio o quadro era melhor, 1,8 inspetores de aluno por escola, 2,1 secretários e escriturários por escola e 2,2 serventes por escola (Secretaria da Educação, 1972 v1: 183).

A evolução numérica do QSE, convém ressaltar, não contempla o pessoal de apoio administrativo (escriturários, serventes e inspetores de alunos) que passa a ser recrutado e contratado através de convênios com prefeituras municipais e Associação de Pais e Mestres a partir de agosto de 1987 (PROMDEPAR). Nesse ano foram contratados 13.004 novos funcionários, sendo 7.635 pelas prefeituras (331 convênios) e 5.369 pelas APMs (1.237 convênios).

Na distribuição dos funcionários, percebemos uma forte distorção com relação ao número de funcionários trabalhando na atividade-meio em detrimento da atividade-meio.

Trabalhavam nos órgãos intermediários e centrais 10.137 funcionários, em 1992; o que equivale a 3,2% do total, significando 1,5 funcionário por escola. Vale ressaltar o número expressivo, 5.004, de funcionários do QM alocados nos órgãos-meio, que equivale a 49% do total, ocupando funções não correspondentes à sua qualificação, isto sem contar os monitores e os afastamentos para outros órgãos.

Internamente na distribuição dos mesmos servidores na atividade-meio também ocorrem distorções. Em algumas regiões a relação funcionário escola atinge 2, enquanto em outras é de apenas 0,6 funcionário por escola. Que critérios justificam tal distribuição? O critério partidário de acordo com o peso da região?

Essa problemática, como já pudemos ver, não é recente. Analisando o período 1979 a 1983 concluiu-se que "não houve a definição de uma política para garantir o quadro de pessoal ao nível dos órgãos técnicos. Foram mantidas, assim, as relações de amizade para o preenchimento de cargos, enquanto nada se fez pela estabilidade dos funcionários competentes. Dessa forma, esses foram, mais uma vez (a primeira foi com a Lei nº 180), submetidos ao vexame de um 'Marinzão' para sua fixação no cargo" (FUNDAP, 1984: 41).

Ocorreu também uma expansão dos órgãos intermediários e conseqüentemente do número de funcionários e de prédios também.

Em quatorze anos foram criadas trinta e seis Delegacias, isto é, 2,6 por ano (Tabela XXIII). Os dados poderiam apontar para uma descentralização ou desconcentração, com efeitos no melhor atendimento às unidades escolares, o que,

efetivamente, não ocorreu e serviu apenas para aumentar o número de professores fora da sala de aula. Além do mais "O critério de localização das delegacias de ensino elementar tem sido o da influência de parlamentares ou de pessoas e grupos ligados ao governo, bem como da movimentação de cidades que se projetam econômica e socialmente" (Secretaria da Educação, 1968: 35).

TABELA XXIII
Número de DRE's e DE's da Secretaria da Educação
Estado de São Paulo
1969/1976/1990

Ano	DRE	DE	Nº Escolas por DE*
1969	10	68	(Ensino Básico) 33,1
		59	(Ensino Secundário) 12,9
1976	18	111	31,2
1990	18	147	43,2

FONTE:SE/CIE

* sem escolas da rede privada

O mesmo mecanismo ocorre nos órgãos centrais. Em 1976, o CERHUPE possuía menos de cem funcionários, a CENP, seu substituto, passou a funcionar com mais de quinhentos. Cada novo programa também criava equipe paralela: PROFIC ...

Um outro aspecto relevante, com relação aos Recursos Humanos, é o número de licenças médicas tiradas anualmente. Embora não tenhamos estudos para realizar comparações, parece-nos que os números são altos e podem estar interferindo no andamento normal das atividades das escolas, na administração de pessoal e na questão salarial.

Em 1989, foram tiradas 141.555 licenças (número de funcionários), que correspondeu a 51% do total de funcionários. O número total de dias chega a 2.648.706. A média por mês estabelece uma relação de 18,7 dias por funcionário.

Se dividíssemos esse total de dias por mês e pelo número total de funcionários da Secretaria do mês, teríamos 0,8 dias ao mês de licenças para cada funcionário, sem contar as faltas abonadas, faltas não abonadas, faltas justificadas, afastamentos para reuniões, dispensa por participação em júri popular, licenças compulsórias, greves⁵⁰.

50. Entre 1987 e 1989 os professores somaram 148 dias de greve e, em 1989, 1.800 alunos secundaristas tiveram de ser aprovados por decreto por não terem tido o número legal de aulas. Cf. O Estado de São Paulo, 15/4/1990.

Há também as licenças gestantes que atingem 6.291 com média de 136,8 dias ao ano por funcionário.

É possível compararmos as licenças médicas concedidas para a Secretaria da Educação e para a Administração Direta: do total de licenças concedidas, em 1987, à Secretaria da Educação cabem 62%. Isto significa que os seus funcionários tiram mais licença médica, uma vez que eles representam 54% do total de funcionários da Administração Direta.

Inegavelmente, o Estado deu uma sustentação efetiva à política educacional ao prover a Secretaria da Educação com os recursos humanos necessários para a sua implementação e consolidação. Essa estrutura gigantesca, que dificilmente encontra outra semelhante, mesmo no setor privado, ampliou-se significativamente em todo o período.

A grande expansão reflete a ampliação da oferta dos serviços, a implantação de programas que ampliaram o número de funcionários por escola, a reposição dos funcionários aposentados, as distorções da jornada docente e o aumento exagerado de afastamentos e comissionamentos.

No primeiro quinquênio da década de 80, a situação acentuou-se tendo ocorrido num momento de crise financeira aguda e desemprego acentuado e mais, essa expansão absorveu basicamente as mulheres, que além de constituírem "a maior parte dos consumidores dos serviços de bem-estar (em especial nas áreas de pensões, benefícios para crianças e para mães ou pais solteiros, saúde e serviços sociais pessoais); elas constituem também a maioria dos trabalhadores nas áreas de educação, saúde e serviço social, e suas condições de vida como encarregadas de cuidar da família são radicalmente afetadas pela política social" (Taylor-Gooby, 1991: 183). Embora o autor esteja analisando a política social britânica, ela se aplica ao nosso contexto⁵¹, principalmente quando ele conclui que "Elas (as mulheres) também constituem uma força de trabalho barata que reduz o custo dos serviços sociais, educacionais e de saúde a cargo do Estado" (Taylor-Gooby, 1991: 184).

A lógica acima parece explicar, de um lado, o crescimento do contingente de recursos humanos um pouco maior que o número de alunos como resposta ao desemprego e, de outro, o aumento de funcionários e a diminuição dos gastos da Secretaria com pessoal⁵², em consequência da crise fiscal.

O crescimento da oferta dos serviços veio acompanhado do crescimento da sindicalização dos funcionários do setor público. A APEOESP agregava quarenta e cinco

51. Sem dúvida, a maioria dessas professoras tem seus filhos estudando em uma escola pública.

52. Ver próxima seção.

mil associados, em 1979, e oitenta e dois mil, em 1990⁵³. Existiam ainda a UDEMO, o CPP e a AFUSE.

Para King "No interior das estruturas contemporâneas do estado de bem-estar fixaram-se vigorosas forças sindicais resistentes a cortes e bem-situados funcionários públicos defendendo valores burocráticos e compromissos programáticos com os princípios representados na política e no gasto social" e citando Rose, R. "...os empregados públicos estão freqüentemente interessados nos programas que administram e, coletivamente, constituem grupos de pressão que tanto podem ser uma causa como uma consequência do crescimento do governo" (King, 1988: 55).

Nesse quadro de acirrado corporativismo aliado à uma política salarial fragmentada e ao crescimento lento dos salários, as greves surgem como o único instrumento para pressionar o governo por melhores salários. Elas se tornam freqüentes e longas, trazendo inúmeros prejuízos à população⁵⁴. Com isso os sindicatos têm aperfeiçoado suas formas de luta, principalmente no que se refere à mobilização da categoria, utilizando-se de uma estrutura de Conselho de Representantes e de Representantes das Escolas (um para cada escola), e à negociação salarial. O Estado, por sua vez, tem se mostrado despreparado, tomando atitudes autoritárias. Assim, "por enquanto, depende da natural habilidade de algum funcionário ou secretário de estado, que têm conduzido as negociações. Essa situação, natural nessa fase de desenvolvimento do processo, deve ser superada em breve, o que exigirá do governo uma postura mais técnica em relação ao problema, sob pena de amargar profundo desgaste político diante da população" (SRL, 1990: 48).

A utilização das greves mais freqüentemente ocorre, também, porque os salários não são cortados nem é suspensa a cobrança das mensalidades dos associados das entidades, realizada pelo próprio governo. Essa situação foi diferente na gestão Maluf, quando se cancelou o desconto da contribuição realizado pela PRODESP. Para Cunha "A certeza da impunidade dos professores é o complemento da passividade dos estudantes e de suas famílias, assim como da violenta compressão salarial e da ostensiva política da deterioração do ensino público" (Cunha, 1991: 84).

53. Cf. CEDI, 1993: 17.

54. Houve uma greve em 1968 e desaparecem durante o regime militar. Em 1978, 1979, 1982, 1984, 1988, 1989 houve greves prolongadas; em 1983, 1985, 1986, 1987, ocorreram paralisação e greves de curta duração.

3. Os Gastos com Educação

A análise da política educacional passa, necessariamente, pela identificação dos gastos financeiros (principais fontes e volume) realizados para sua sustentação, uma vez que esses recursos se constituem num dos pilares fundamentais para o sucesso da implantação e consolidação da política.

O balizamento institucional do financiamento da educação passou por mudanças importantes no período analisado. No âmbito federal, a Constituição de 1967 suprimiu os percentuais mínimos de recursos a serem aplicados em educação pela União, Estados e Distrito Federal, apenas aos municípios manteve-se a obrigatoriedade de aplicação de vinte por cento da receita de impostos. A partir de 1985, com a regulamentação da Emenda Calmon, volta-se à política de vinculação de recursos, cabendo à União aplicar treze por cento e aos Estados, Municípios e Distrito Federal, vinte e cinco por cento. A Constituição de 1988 reafirma a vinculação e amplia o percentual da União para dezoito por cento.

No estado de São Paulo o quadro legal é completamente diferente. A Constituição do Estado de 1967 fixa a vinculação: "O Estado aplicará anualmente, nunca menos de vinte por cento da renda dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino" e a Constituição Estadual de 1989 amplia esse percentual para trinta por cento.

Além dos recursos provenientes da receita de impostos, a Educação, no período analisado, passou a contar com recursos extra-fiscais específicos, repassados pelo governo federal: Salário-educação, Fundo de Investimento Social -FINSOCIAL, Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social -FAS.

Esse mecanismo de financiamento do setor inseriu-se num contexto de profundas mudanças na estrutura tributária do país. O início do período analisado coincidiu com a edição da Lei 5.172/66 que, ao concretizar dispositivos da Emenda Constitucional nº18 de 1965, centralizou os recursos e decisões na área federal e institucionalizou um sistema de transferências de receitas entre as esferas governamentais. Esse quadro, com o passar do tempo, começou a se alterar, principalmente na década de 80 com a aprovação de algumas medidas que atenuaram a excessiva centralização (Emenda Passos Porto etc). Em 1988, quando a Constituição realizou nova reforma tributária, descentralizando os recursos para os estados e municípios, a situação sofreu mudanças profundas. Para o estado de São Paulo, previa-se que a sua aplicação plena, já em 1990, representaria um acréscimo real da receita de 20% em relação aos níveis de 1988 (Cf. SRL, 1990: 21).

Passemos, então, a analisar a concretização do financiamento do setor educação. A primeira característica desse sistema é a importância do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS⁵⁵- na manutenção da Secretaria da Educação e das universidades. Devido a sua importância para o financiamento do Setor Público Paulista como um todo⁵⁶, e não apenas da educação, neste trabalho utilizarei o ICM como referência para avaliar os gastos realizados com o setor educacional. É importante frisar que o Estado se ocupa de funções usualmente destinadas à União, tais como: ferrovias, rodovias, universidades, institutos de pesquisa, agricultura, e também de funções municipais como é o caso da educação fundamental.

Na distribuição do total dos recursos de origem fiscal, a participação média da Secretaria foi a seguinte: 23% de 1967 a 1969; 26,3% de 1970 a 1979; 22% de 1980 a 1990 (Tabela XXIV). Pode-se dizer que a Secretaria ocupou uma posição de destaque na alocação de tais recursos, principalmente na década de 70. Em alguns anos quase um terço da receita tributária do Estado concentrou-se no financiamento do ensino de 1^a e 2^a grau.

O mesmo grau de centralidade, contudo, não se manteve; nos anos 80 a Secretaria perdeu seu poder de captação. Em 1988, por exemplo, sua participação restringiu-se a apenas 19,3 %.

As análises do índice de crescimento do ICM bem como da parte destinada à Secretaria da Educação confirmam a tendência de diminuição de sua centralidade na alocação dos recursos (Tabela LV e LVI em Anexo).

Os índices de crescimento dos recursos tributários repassados à Secretaria, no período de 1967 a 1979, foram crescentes com pequenas variações, e sempre foram superiores ao índice de crescimento do ICM, num momento em que este experimentou uma fase de expansão significativa.

55. Criado em 1967, era apenas Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM. A arrecadação do ICM é distribuída, de acordo com a Constituição, em duas parcelas: uma ao Tesouro Estadual, compreendendo 80% da arrecadação - ICM/QPE; a segunda, 20%, é destinada aos municípios - ICM/QPM. Neste texto, estamos nos referindo apenas ao ICM/QPE.

56. O ICMS tem a maior participação, cerca de 90 por cento em média, na composição do Tesouro do Estado. Além disso o ICMS arrecadado no Estado corresponde a quase metade dos impostos de todos os Estados da Federação (cf. Bonini, 1988; Melchior, 1988)

TABELA XXIV
Despesas da Secretaria de Educação (Fonte Tesouro), das Universidades e do Setor
Educação sobre o ICMS
Estado de São Paulo
1967-1990

Ano	Sec.Educação	Universidades	Setor Educação
1967	23,6		
1968	21,2		
1969	21,7		
1970	24,4		
1971	27,4		
1972	27,4		
1973	25,5		
1974	24,7		
1975	27,0		
1976	25,4		
1977	21,9		
1978	23,1		
1979	26,1	8,2	34,3
1980	22,1	6,5	28,6
1981	23,8	7,5	31,3
1982	22,9	7,0	29,9
1983	22,2	7,1	29,3
1984	20,0	6,8	26,9
1985	20,4	7,4	27,8
1986	19,2	8,4	27,7
1987	21,6	11,2	32,8
1988	18,8	10,7	29,6
1989	21,3	11,4	32,7
1990	22,4	11,8	34,2

FONTE: Balanços Gerais do Estado; Bonini, 1988.

Entre 1980 a 1985, porém, para a Secretaria da Educação há um declínio desse crescimento, além do que os índices são sempre inferiores ao do ICM. Este, por sua vez, passou por uma fase de estagnação entre 1978/80 para, então, sofrer um forte declínio de 1981 a 1984.

Tanto o ICM quanto os recursos da Secretaria acusam uma recuperação, entre 1985 e 1987⁵⁷; declínio em 1988⁵⁸ e novamente expansão em 1989/90. Mas para a esta esse desempenho sempre foi pior.

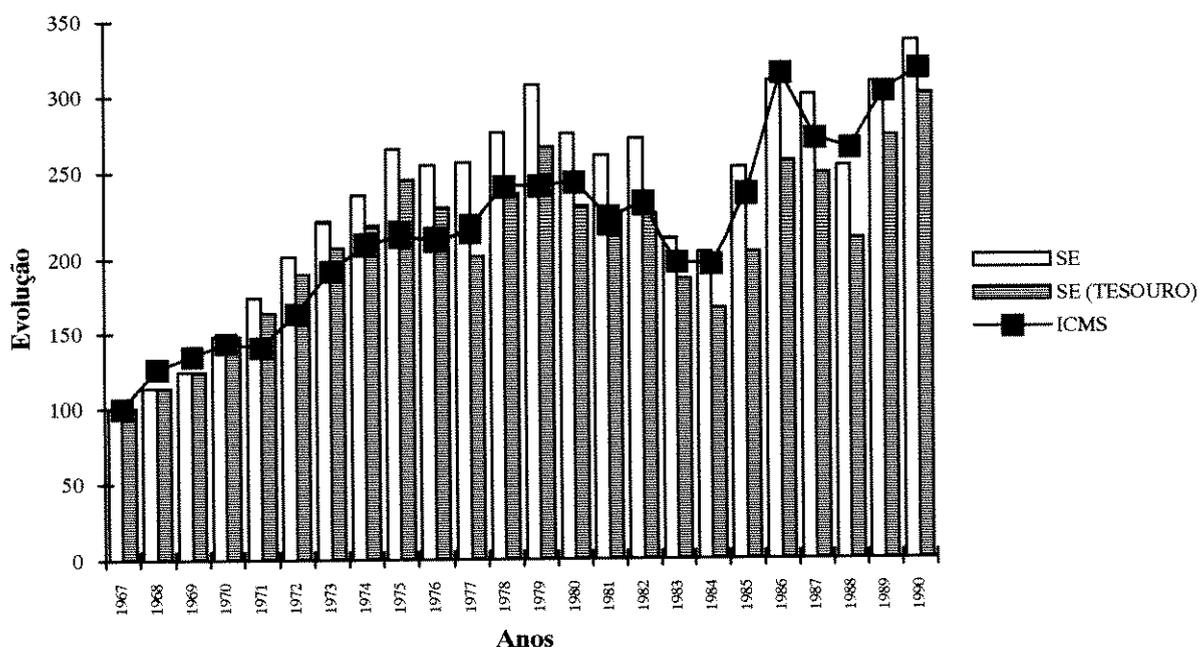
57. Em 1984, a Emenda Passos Porto possibilitou aos estados calcularem a incidência do ICM também sobre o valor do IPI.

58. O péssimo desempenho de 1988 pode-se explicar além das perdas de arrecadação pelo "acrécimo de recursos transferidos para as empresas públicas do Estado e a destinação de recursos líquidos para o serviço da dívida pública" (SRL, 1990, p20)

Embora haja um paralelismo entre crescimento do ICM e dos recursos da Secretaria da Educação, verifica-se que ocorre uma inversão fundamental em detrimento desta: se até 1979, a ela apresenta índices de crescimento superiores ao do ICM, nos anos 80 eles serão inferiores (Gráfico 7).

GRÁFICO 7
Evolução do ICMS e dos Gastos da SE

Estado de São Paulo - 1967-1990



FONTE:Balancos do Estado, Bonini, 1988.

O volume total de recursos da Secretaria, em valores reais, cresceu muito de 1967 a 1979, quando atingiu o pico; a partir daí começaram a diminuir, atingindo em 1984 um montante inferior ao de 1972. A recuperação somente ocorrerá nos anos de 1986, 89 e 90. Esses dados revelam que a redução de recursos fiscais não ocasionou sua substituição por outras, nem mesmo pelo salário-educação.

Por depender basicamente de recursos do ICMS, além da redução de sua participação, a Secretaria possui uma capacidade de investimento extremamente suscetível às oscilações do nível da atividade econômica, uma vez que o comportamento do crescimento do produto afeta diretamente o volume da receita tributária.

A sustentação financeira da Secretaria da Educação está baseada no ICM que representou mais de 90% até 1975 e a partir daí, 84% em média do total de seus recursos.

Constata-se, assim, que a Secretaria da Educação goza de uma posição de relativa independência do governo federal, ficando pouco subordinada às transferências de recursos da União.

É claro que o Salário-educação⁵⁹ também é uma fonte importante, uma vez que o Estado contribui, anualmente, com cerca de 49% do volume arrecadado no país (Cf. NEPP, 1987a: 33).

O fato da Secretaria ver reduzida sua participação, não significa que tenha ocorrido uma redução de recursos para o setor educação. A participação do setor nos recursos do ICMS tem sido sempre acima de trinta por cento, apenas nos anos de 1984 e 86 ela foi inferior. Ocorre que a partir de 1985, as universidades ampliaram a sua fatia na distribuição dos mesmos, que passou de 21,6% em 1980, para 34,5% em 1989 (Gráfico 8). Essa ampliação iniciou-se a partir de 1985 e acentuou-se em 1987, quando as três universidades se tornaram autônomas, recebendo um percentual fixo do ICMS.

Assim, o índice de crescimento dos recursos da Secretaria foi de 1 (um) por cento, em 1989 (ano base = 1979), enquanto para as universidades, foi de 74%.

Conclui-se que, embora o Estado tenha mantido um padrão de investimento alto no setor educação, acima de 30% nos últimos anos, ocorreu uma inversão na sua distribuição, com favorecimento das universidades em detrimento do ensino básico.

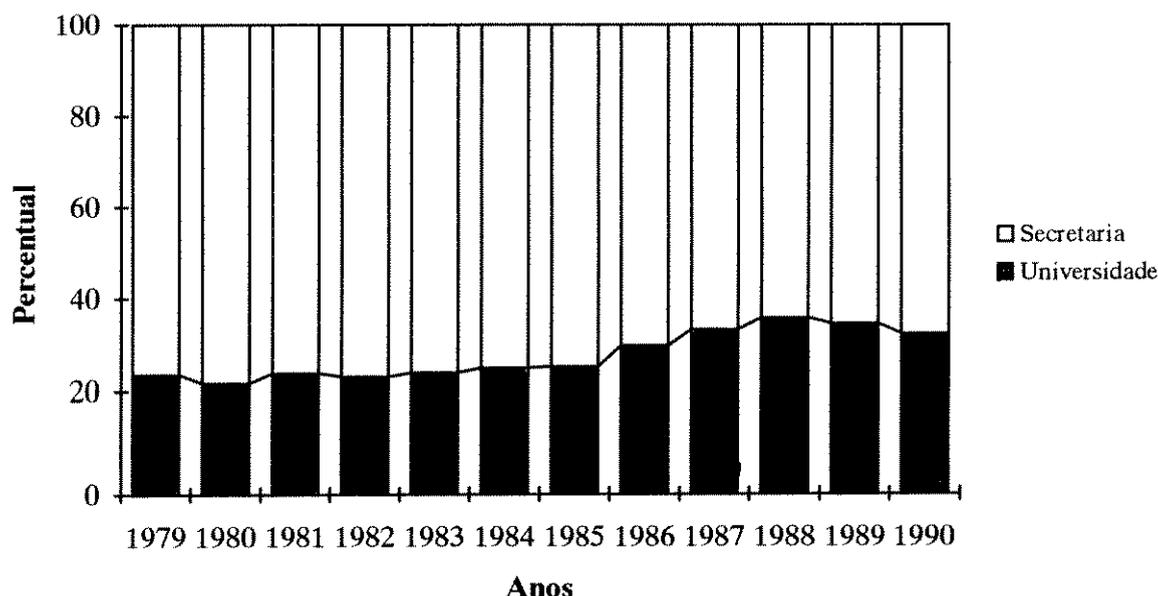
Passamos a analisar os Gastos da Secretaria da Educação com pessoal: sendo esta a sua principal despesa, ela variou de 88% do total de despesas da Secretaria, em 1979, a 77%, em 1990 (Tabela XXV).

59. O salário-educação, a outra principal fonte de recursos, passa a ter um papel mais significativo a partir de 1975: sua participação que não ultrapassava os 6 por cento, representará 13 por cento, em média, atingindo 17 por cento em 1977 e 15 em 1982, porque ocorre a alteração da contribuição recolhida das empresas de 1,4% para 2,5% sobre os salários de contribuição e a quota parte dos estados de metade passa para 2/3.

GRÁFICO 8

Participação da SE e das Universidades nos Gastos de Educação

Estado de São Paulo - 1979-1990



FONTE: Balanços do Estado.

Esses gastos são mantidos basicamente com recursos do ICMS, consumindo-os em mais de 90% nos anos de 1979, 1981, 1982, 1983, 1984 e 1986. O índice de crescimento dessas despesas acompanha o comportamento do crescimento dos recursos oriundos do ICMS, sendo maior nas quedas e menor nos aumentos.

Pode-se concluir que a definição dos gastos com pessoal segue uma lógica de contenção tanto interna quanto externa à própria Secretaria. O governo do Estado, a partir de 1983, determinou a vinculação do ICM para pagamento de funcionários. Prefixou-se assim o percentual da arrecadação do ICMS, destinado ao atendimento das despesas com pessoal. De 1983 a 1987, previa-se a destinação de um percentual mínimo de 70% da sua arrecadação líquida, a partir de 1987, esse percentual passou para 75%, devido à aceleração do processo inflacionário⁶⁰ (Cf. SRL, 1990: 23). Quanto à vinculação interna, ela ocorre com a destinação anual de um percentual médio de 10% para despesas com investimentos.

60. Vale a pena lembrar que a Secretaria da Educação paga aos seus funcionários os salários mais baixos de toda a Administração Direta; além disso os reajustamentos salariais efetuados por ela têm sido os mais reduzidos. Cf. FUNDAP, 1988: 45.

TABELA XXV**Evolução da Despesa com Pessoal, da Secretaria da Educação e da Arrecadação do ICMS****Estado de São Paulo****1979-1990**

Ano	Gasto S. Educ.		Gasto Pessoal		ICMS (C)	Evol. %	B/A	B/C
	(A)	Evol. %	(B)	Evol. %				
1979	9.408.153	100	7.915.474	100	31.243.671	100	84	25
1980	8.413.812	89	6.616.576	84	31.549.448	101	79	21
1981	7.977.114	85	6.510.454	82	28.697.021	92	82	23
1982	8.308.656	88	6.678.178	84	29.845.575	96	80	22
1983	6.497.478	69	5.526.123	70	25.580.612	82	85	22
1984	6.230.456	66	4.953.223	63	25.376.127	81	80	20
1985	7.737.140	82	5.712.076	72	30.602.469	98	74	19
1986	9.487.678	101	7.355.717	93	40.880.747	131	78	18
1987	9.194.476	98	6.941.736	88	35.215.219	113	75	20
1988	7.762.166	83	5.698.486	72	34.395.352	110	73	17
1989	9.457.160	101	7.156.141	90	39.269.591	126	76	18
1990	10.289.341	109	7.876.023	100	41.271.003	132	77	19

FONTE: Balanços Gerais do Estado; SE/CIE.

ano base 1979 = 100

Deflator: IGP-DI médio anual.

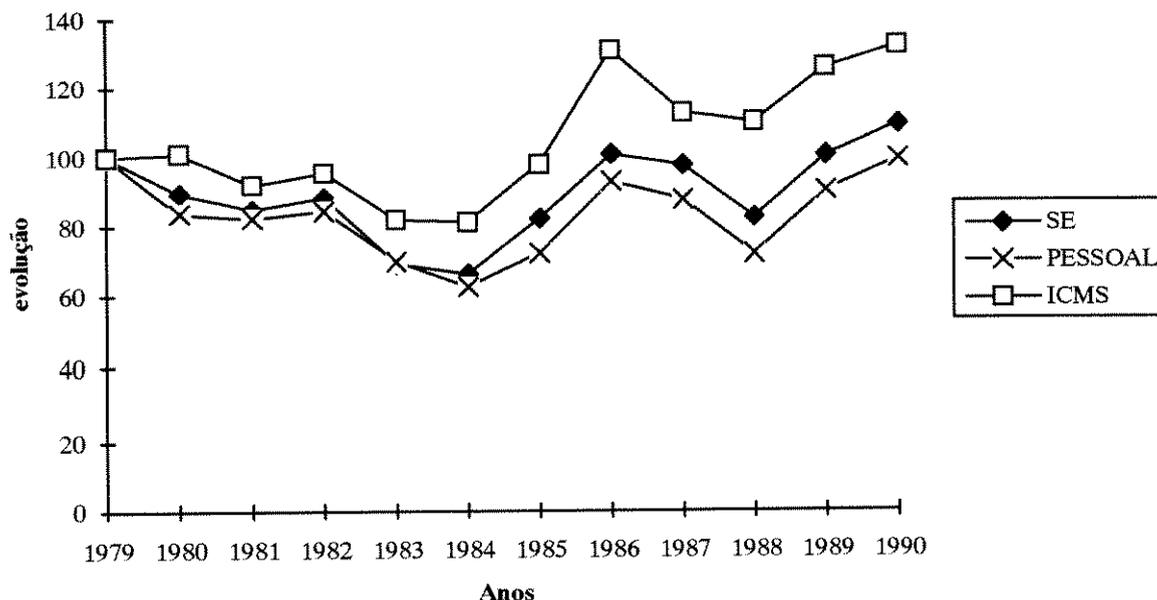
Verificam-se aí duas tendências importantes, as despesas com pessoal não têm aumentado de acordo com os recursos destinados à Secretaria (Gráfico 9), sendo sempre inferiores, e tem crescido a participação de outras despesas (custeio e investimentos) nos recursos tributários.

O estabelecimento de limite para o gasto com pessoal tem sido independente do aumento do número de funcionários, do volume das receitas e do nível inflacionário.

No período, para completar o quadro de redução de recursos para a área social, em especial a educação, a expansão dos investimentos realizados pela Administração Direta, Autarquias e Fundações, aliada à ampliação das Transferências, necessárias aos investimentos das estatais, ocorreu às custas de "uma maior dependência dos investimentos estaduais de recursos orçamentários, configurando, assim, uma crescente 'fiscalidade' na realização de investimentos do Setor Público Paulista" (SRL, 1990: 8). Isto significa o agravamento da seguinte tendência " os gastos de origem fiscal, que tradicionalmente deveriam ser norteados para o cumprimento das funções sociais básicas do Estado, foram pouco a pouco perdendo espaço para os gastos realizados pelo setor mais moderno do Estado (setor empresarial) e cada vez mais comprometido com suas despesas financeiras" (Bonini, 1986: 23).

GRÁFICO 9
Evolução das Despesas da Secretaria da Educação e de Pessoal e ICMS

Estado de São Paulo - 1979-1990



FONTE: Balanços do Estado; SE.
 Ano base 1979 = 100.

Podemos, pois, afirmar que o Estado, nestes vinte e três anos dotou o setor educação de recursos oriundos basicamente do ICMS, mas a Secretaria teve a disponibilidade de outras fontes de recursos, que lhe possibilitaram ampliar as despesas de capital. Atualmente a Secretaria é proprietária de enorme quantidade de imóveis, além das escolas, há as sedes das delegacias de ensino, das divisões regionais e prédios para os órgãos centrais na capital. Mesmo assim gasta-se muito com aluguéis onde as sede não são próprias⁶¹. Ela manteve um controle sobre a fonte de financiamento, independentemente de decisões externas à organização, mas a partir de 1984 a vinculação de percentual do ICMS para as despesas com pessoal reduziu essa autonomia. Também a partir de 1985, na distribuição dos recursos globais para o setor, a Secretaria viu sua participação reduzida sensivelmente.

61. Cf. Alvarenga, sd: 56.

4. Conclusão

Finalizando este capítulo, nos arriscamos a fazer uma comparação entre as seis gestões. Sem querer apontar a melhor ou a pior, mas com o simples intuito de analisar os principais indicadores, identificando as prioridades de cada gestão.

O primeiro indicador analisado refere-se à expansão da oferta do sistema (Tabela XXVI). O crescimento das matrículas de 1ª a 4ª série foi mais intenso na gestão Franco Montoro, seguida da gestão de Orestes Quércia. Tal aspecto é importante, porque nos revela que apenas no final dos anos 80 universalizou-se a educação de base.

Com relação às matrículas de 5ª a 8ª série, a grande expansão ocorreu na gestão Abreu Sodré, seguida de longe pela de Laudo Natel. O crescimento só voltou a tomar fôlego no final da década de oitenta, na gestão Orestes Quércia. Também o ensino médio foi priorizado nas gestões Laudo Natel e Abreu Sodré e a retomada do crescimento também ocorreu na gestão Orestes Quércia.

TABELA XXVI
Matrículas por Nível de Ensino da Rede Estadual
Estado de São Paulo
1967-1990

	1ª a 4ª série *		5ª a 8ª série		Médio		Total	
	número	evolução	número	evolução	número	evolução	número	evolução
1967	1.792.946	-	370.021	-	104.987	-	2.267.954	-
1970	1.832.341	0,5	756.302	19,6	166.994	12,3	2.755.637	5,0
1971	1.891.713		982.954		191.561		3.066.228	
1974	1.957.996	0,9	1.298.928	7,2	311.639	12,9	3.568.563	3,9
1975	1.922.470		1.272.079		313.777		3.508.326	
1978	2.043.685	1,5	1.332.213	1,2	411.320	7,0	3.787.011	1,9
1979	2.103.525		1.318.264		412.456		3.834.245	
1982	2.274.112	2,0	1.378.006	1,1	462.916	2,9	4.115.034	1,8
1983	2.335.450		1.406.714		486.489		4.228.653	
1986	2.577.685	2,5	1.520.885	2,0	552.277	3,2	4.650.847	2,4
1987	2.636.598		1.512.246		539.397		4.688.241	
1990	2.892.427	2,3	1.819.132	4,7	698.868	6,7	5.410.427	3,6

FONTE: SE/CIE; SEADE.

* inclui dados de unidocentes

** taxa geométrica anual de evolução referente ao período de quatro anos, isto é, de cada gestão.

Em síntese, podemos dizer que a rede estadual apresentou o seguinte perfil: maior expansão entre 1967-1974, nas gestões Abreu Sodré e Laudo Natel; período de crescimento muito pequeno entre 1975-1982, nas gestões Paulo Egydio Martins e Paulo Maluf; e retomada de crescimento a taxas próximas das realizadas no período inicial, entre 1983-1990, nas gestões Franco Montoro e Orestes Quércia.

Analisando o indicador relativo aos gastos com educação, percebemos que foram as gestões Abreu Sodré e Franco Montoro que realizaram o maior esforço de ampliação dos recursos financeiros destinados à Secretaria da Educação, no período de cada gestão. Muito embora, isso não signifique o maior gasto em valor nominal. Essa evolução dos recursos financeiros foi negativa apenas na gestão Paulo Maluf.

Com o objetivo de aferir a centralidade da educação com relação aos recursos financeiros, alocados pelas diferentes gestões, analisamos o valor gasto por aluno em dólar (Tabela XXVII). Trabalhamos sempre com o último ano de cada gestão, por ocorrer aí o maior gasto de cada gestão.

TABELA XXVII
Gasto da Sec. Educação por Aluno (1º e 2º graus)
Estado de São Paulo
1970-1990

Ano	Gasto Total	em mil US\$ de 1992
		Gasto por Aluno
1970 (Abreu Sodré)	1.053.901	382
1974 (Laudo Natel)	1.621.905	452
1978 (Paulo E. Martins)	1.868.526	493
1982 (Paulo Maluf)	1.839.524	447
1986 (Franco Montoro)	2.100.558	452
1990 (Orestes Quércia)	2.278.045	421

FONTE: Balanços Gerais do Estado.

A gestão Paulo Egydio Martins envidou os maiores esforços na ampliação do gasto por aluno, deve-se lembrar que foi nela que se implantou a Reforma 5.692, com grandes investimentos na redistribuição da rede física e na implantação da escola de oito anos. Na mesma gestão combinaram-se um expressivo aumento dos recursos do Tesouro, o salário-educação saltou para os patamares mais altos de todo o período com um crescimento reduzido do número de alunos.

No entanto, pode-se dizer que há um padrão no gasto por aluno, ocorrendo pequenas variações de uma gestão para outra. Esse patamar atingido é um dos mais altos do país, contudo ele ainda é baixo, considerando as deficiências já apontadas.

É preciso lembrar que o setor educacional ainda não incorpora as novas conquistas tecnológicas, o que o torna mais barato, principalmente se comparamos com o setor saúde onde o impacto dessas tecnologias é intenso e mais caro⁶².

Um outro caminho para avaliar o impacto dos recursos aplicados em educação seria aferir o efeito de sua expansão no emprego direto, através da contratação de professores, funcionários, produção de materiais didáticos etc; e no emprego indireto, em

62. Cf. Paiva, 1991: 187.

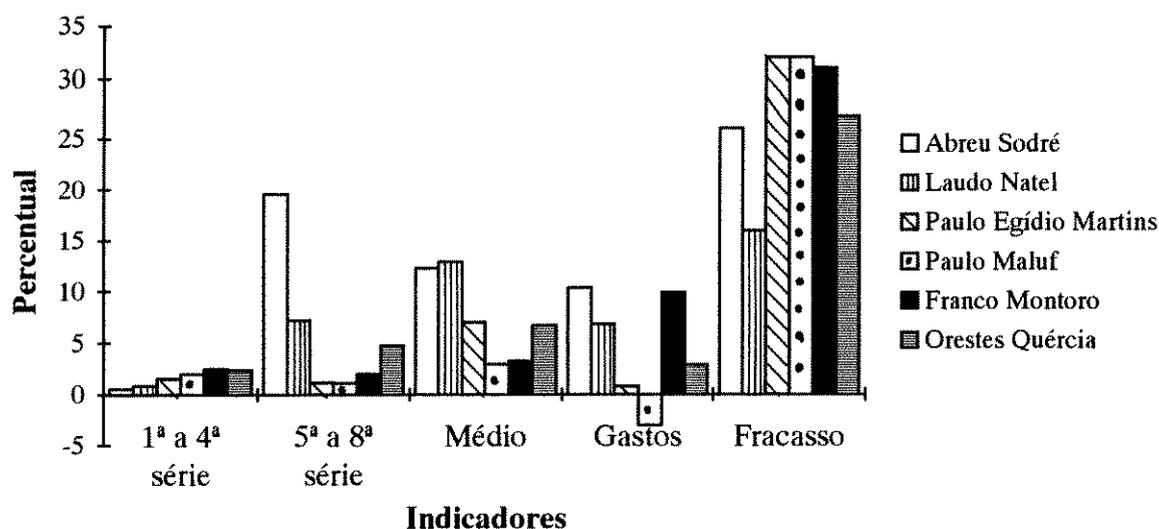
atividades indiretamente relacionados a construção de edifícios, produtos para a merenda etc.⁶³

Para avaliar a qualidade do ensino trabalhamos com o indicador de fracasso (taxas de reprovação e evasão) no 1º grau. Esse fracasso foi menor na gestão Abreu Sodré. A partir de 1976 a taxa passa a crescer significativamente e somente no final do período analisado, gestão Orestes Quércia, ela volta a reduzir, aproximando-se do patamar inicial.

Podemos verificar, pelo Gráfico 10, o desempenho dos três indicadores utilizados em todas as gestões.

GRÁFICO 10

Desempenho das Gestões: Evolução das Matrículas, Gastos e Indicador de Qualidade (Fracasso)



Apesar da dificuldade de apontarmos a combinação de desempenho semelhante dos vários indicadores para uma gestão, podemos dizer que na gestão Abreu Sodré ocorreu uma concentração de indicadores que indicam um esforço em ampliar o sistema e manter sua qualidade. Na gestão Paulo Maluf o conjunto de indicadores revela que muito pouco se avançou nas questões educacionais, a não ser a efetivação de grande contingente de professores, como vimos anteriormente.

63. Com vista a aferir o impacto da descentralização da merenda escolar e de construção de prédios na geração de empregos, Souza, P. R. C realizou o estudo A descentralização do gasto público e seu efeito sobre a geração de emprego de renda, com ênfase no setor informal urbano. s.d.

CAPÍTULO III

A seleção de tais variáveis foi realizada com base em análise estatística, conseguindo-se, dessa forma, reduzir o grande número de variáveis, sem perda de informação. O Quadro abaixo mostra o que cada variável contempla, e os critérios

QUADRO DE VARIÁVEIS

Critério	Conteúdo	Nota		
		Bom	Média	Ruim
Dependência * Administrativa	Diretoria, Sala de Assistente de Direção, Secretaria, Sala de Professor	Quando houver todas	Quando houver 2 ou 3	Quando houver 1 ou nenhuma
Dependência Pedagógica	Biblioteca, Pátio Coberto, Pátio Descoberto, Quadra Descoberta, Quadra Coberta, Sala de Educação Artística, Sala de Coordenação Pedagógica, Laboratório, Auditório	Quando houver 6 ou mais	Quando houver de 3 a 5	Quando houver 1, 2 ou nenhuma
Dependência Assistencial	Cozinha, Despensa, Refeitório, Cantina, Zeladoria, Gabinete Dentário, Horta	Quando houver 5 ou mais	Quando houver 3 ou 4	Quando houver 1, 2 ou nenhuma
Equipamento ** Pedagógico	Mimeógrafo, Toca-Discos, Televisão, Gravador, Projetor, Retroprojetor, Vídeo, Xerox, Computador	Quando houver 6 ou mais	Quando houver de 3 a 5	Quando houver 1, 2 ou nenhum
Equipamento de Cozinha	Fogão, Geladeira, Freezer, Liquidificador, Batedeira	Quando houver 4 ou 5	Quando houver 2 ou 3	Quando houver 1 ou nenhum
Carteiras	Suficiente e Insuficiente	Quando o número for suficiente	-	Quando o número for insuficiente
Material Pedagógico	Livro Didático para Ciclo Básico, Livro Didático para demais séries, Livro Paradidático, Jogo Pedagógico, Mapa/Globo, Bola, Produto de Laboratório, Equipamento de Laboratório, Módulo de Ed. Artística	Quando for suficiente, de 6 a 10 itens	Quando for suficiente, de 3 a 5 itens	Quando for suficiente, 1 ou 2 itens, ou então, nenhum
Professor Efetivo	Percentual de professor efetivo sobre o corpo docente	Quando for maior que 50%	Quando for de 30% a 49,9%	Quando for de 0% a 29,9%
Funcionário	Número de setores (Limpeza, Inspeção de Alunos, Secretaria, Segurança, Merenda) com módulo incompleto de funcionários	Quando faltar 1 ou nenhum	Quando faltar de 2 a 4	Quando faltar 5 ou mais
Funcionário Período Noturno	Funções que no período noturno têm funcionário (Diretor, Assistente de Diretor, Escriturário, Secretário, Servente, Inspetor de Alunos, Merendeira, Vigia, Bibliotecária, Zelador)	Quando houver 7 ou mais	Quando houver de 4 a 6	Quando houver de 1 a 3 ou nenhum
Infra-Estrutura	Condição "Boa" dos itens (Piso, Vidros, Telhado, Esgoto, Banheiro, Portas, Pintura, Iluminação, Lousas, Carteiras)	Quando houver 7 ou mais	Quando houver de 4 a 6	Quando houver de 1 a 3 ou nenhuma
Recursos Financeiros	Repasso de verbas suficientes para necessidades (Material de Consumo, Material de Limpeza, Material Escolar, Reparo de Equipamentos)	Quando for "suficiente" em todos	Quando for "suficiente" em 2 ou 3	Quando for "suficiente" em 1 ou em nenhum

* Com relação às dependências, elas são aquelas consideradas necessárias para o desenvolvimento das atividades do ensino de 1º e 2º graus. Não se tratou aqui das condições para o ensino profissionalizante. De acordo com o documento "Especificações escolares - 1º grau" da CONESP de 1977, as dependências padrão de uma unidade escolar são: direção/administração (diretor, assistente de diretor, reuniões, secretaria, portaria, sanitários); apoio técnico (coordenador, coordenador de área, orientador educacional, reuniões, professores, biblioteca, sanitários); pedagógicas (sala de aula, laboratórios, depósito, educação artística); vivência (recreio coberto, centro cívico, cantina, cozinha, despensa, gabinete dentário, quadra de esportes, vestiário, plau ground); serviços gerais (zelador, almoxarifado, depósito, APM, sanitários).

** Quanto aos equipamentos e material didático também foram listados todos aqueles que auxiliam a atividade pedagógica do professor. É claro que, dependendo da corrente pedagógica eles assumem um valor diferenciado chegando até a ser desnecessários. Essa discussão não é nosso objeto de análise. Também não questionamos se tais equipamentos são utilizados pelos professores.

estabelecidos para aplicar a nota.

Utilizamos a análise multivariada, que possibilitou o exame simultâneo de todas as unidades escolares em todas as dimensões contempladas pela pesquisa. Pôde-se, assim, determinar as variáveis discriminantes, isto é, aquelas que têm poder para discriminar as escolas. Desse conjunto de variáveis foram selecionadas aquelas consideradas básicas para o desenvolvimento das atividades educacionais.

A seguir, partindo do estabelecimento de alguns critérios de mínimos atendidos, isto é, do conjunto de condições (humanas e físicas) existentes, para a oferta dos serviços educacionais, atribuiu-se uma nota para cada uma das variáveis (Bom - 10,0; Médio - 5,5; Ruim - 1,0) de cada escola.

Atribuiu-se, então, uma nota para cada escola, resultante do somatório das notas das doze variáveis. Uma escola poderia atingir 120 pontos, no máximo, e 12, no mínimo. Os conceitos estabelecidos foram Bom (mais de 75 pontos), Médio (de 50,01 a 75 pontos) e Ruim (de 0 a 50 pontos).

Os dados da Tabela XXVIII mostram como se encontram as escolas em relação aos critérios selecionados.

TABELA XXVIII
Avaliação das Escolas pelos Doze Critérios
1991

Critério	Nota (%)		
	Bom	Média	Ruim
Dependência Administrativa	34	58	8
Dependência Pedagógica	12	63	25
Dependência Assistencial	29	46	25
Equipamento Pedagógico	28	54	18
Equipamento de Cozinha	21	62	17
Carteiras	64	-	34
Material Pedagógico	4	22	73
Professor Efetivo	27	29	44
Funcionário	20	65	14
Funcionário Período Noturno	2	41	33
Infra-Estrutura	25	29	45
Recursos Financeiros	5	30	65

FONTE: NEPP/UNICAMP, 1991.

Assim, chegou-se ao indicador de qualidade das escolas, que nos revela serem 13% das escolas boas, 64% médias e 23% ruins⁶⁶.

Não há, dessa forma, uma homogeneização da rede pública. Não se pode, como fazem os mais afoitos, sair vociferando a calamidade das escolas de maneira geral. Surge no interior do sistema uma diferenciação, uma convivência de escolas que oferecem as condições necessárias para garantir um produto educacional de qualidade e de escolas que não chegam a oferecer o mínimo de oportunidades.

Para se compreender a origem dessa diferenciação, algumas hipóteses podem ser levantadas, tais como: a idade da escola, o padrão de construção dos prédios escolares foi mudando com o tempo, sofrendo muito a interferência dos recursos financeiros disponíveis; a localização das escolas em regiões mais centrais, beneficiando-se indiretamente das condições oferecidas pela infra-estrutura desses bairros, na maioria das vezes mais bem equipados; a constituição de uma equipe de profissionais mais estável, com mais organização e poder de obtenção de recursos disponíveis junto aos órgãos intermediários da Secretaria da Educação e, também, às Prefeituras; atuação de APM, diferenciada principalmente pela origem social da clientela.

Das variáveis intervenientes no processo de diferenciação das unidades escolares a aglomeração urbana onde se localiza a escola pode desempenhar, também, um papel relevante. Escolas de municípios pequenos do interior têm mais chances de contar com o apoio da Prefeitura, as escolas dos municípios grandes do interior e da região metropolitana possuem um número maior de dependências, a composição do corpo docente com mais professores efetivos ocorre com mais probabilidade nas escolas de cidades grandes do interior e a atuação dos pais é mais expressiva nas escolas dos municípios pequenos do interior.

A heterogeneidade das unidades escolares, entretanto, encontra-se intimamente associada à extração social dos alunos. Instala-se, nesse momento, o círculo vicioso ou o círculo benéfico. A maioria das escolas ruins é freqüentada por uma clientela de origem social baixa⁶⁷.

Pode-se dizer que ocorre um processo negativo de discriminação de escolas, principalmente com relação às unidades escolares marginalizadas. Tal fato ocorre, não apenas ao se diferenciar uma escola boa, situada num bairro classe média, de uma escola de periferia, pois mesmo dentro de uma favela podem existir a escola boa e a ruim. Assim,

66. Considerando-se apenas a nota B, o máximo atingido foram oito indicadores e por apenas três escolas, enquanto dez escolas não têm nenhum B.

67. A categoria pobre e muito pobre corresponde a 59% do total; média baixa, a 30%; média alta, 11%. A extração social dos alunos foi definida a partir da percepção do diretor da escola.

entre os próprios moradores do bairro instaura-se o processo de discriminação das escolas, ficando para os mais despossuídos a escola mais carente⁶⁸.

Esse mecanismo estabelece uma relação perversa com as políticas e seus programas adotados nos últimos anos. Embora os programas tenham uma abrangência universal, as escolas carentes acabam se beneficiando muito pouco das mudanças e inovações propostas, por causa de sua estrutura e modo de funcionamento. Beneficiam-se aquelas que já se encontram melhor instaladas, uma vez que apresentam melhor estrutura física e uma equipe de profissionais mais qualificada e com mais acesso às informações e aos recursos. Raros foram os programas que contemplaram essa heterogeneidade em seu desenho⁶⁹.

Cruzando a tipologia das escolas pela clientela, configura-se, mais uma vez, a gangorra da iniquidade social (Gráfico 11). De um lado, 77% das escolas ruins são freqüentadas pela clientela baixa e 9% por clientela média alta; de outro, nas escolas boas a freqüência dessa última clientela é de 28%. A clientela de origem baixa, porém, também freqüenta escolas boas (34%) e médias (58%), conforme dados da Tabela XXIX.

TABELA XXIX
Tipo de Escola por Clientela
1991

Clientela	Tipo de Escola (%)		
	Boa	Média	Ruim
Média Alta	28	8	9
Média	38	34	14
Pobre	34	58	77
Total (Número)	32	159	57

FONTE: NEPP/UNICAMP, 1991.

Como veremos a seguir, as escolas freqüentadas pela clientela pobre são aquelas que se encontram em piores condições (infra-estrutura física e humana). Instaura-se, dessa forma, um processo em que a pobreza parece estar sendo alimentada pela pobreza. À

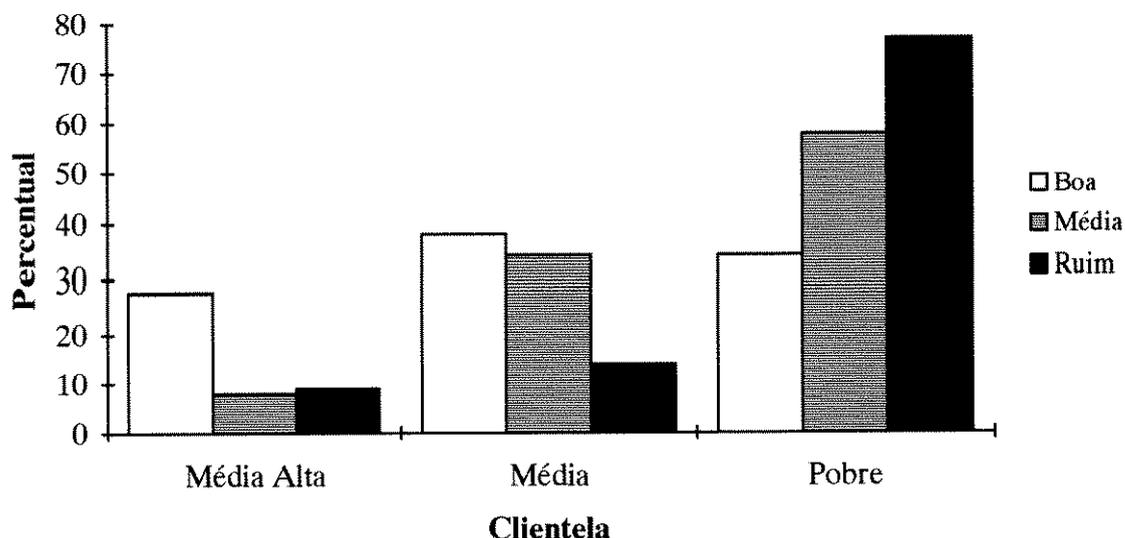
68. Cf. Gouvêa, G. P. Relatório final da pesquisa "Educação, Saúde e Atenção ao Menor no Estado de São Paulo: uma avaliação dos serviços públicos estaduais", NEPP, 1991.

69. Em 1978, Gouveia afirmava "A unificação formal do currículo não assegura a equalização das oportunidades educacionais. Mesmo na hipótese de critérios uniformes de alocação de recursos materiais e humanos, que talvez se pudesse sustentar em relação às escolas da rede estadual, razões intuitivas existem para que se possa suspeitar que aulas no período diurno e aulas no período noturno, depois de uma longa jornada de trabalho, representam situações bem diversas. Verifica-se, porém, que horários e entidades mantenedoras diferentes significam conjuntos diferentes de alunos, ou seja, graus diversos de concentração de capital cultural e compatibilidade com os pressupostos em que se baseia o currículo" (Gouveia, 1978: 68).

exceção da merenda, o conjunto das demais variáveis age contra a clientela pobre, que mais necessita do mundo escolar.

GRÁFICO 11

Tipo de Escola por Clientela



FONTE: NEPP/UNICAMP, 1991.

Testando-se a hipótese de independência entre as variáveis, aplicando a fórmula usual da estatística qui quadrado (χ^2), obteve-se o valor de χ^2 igual a 22,836 com 4 graus de liberdade e um nível de significância "P" igual a 0,00. Decidiu-se, então, rejeitar a hipótese nula de independência entre as condições da escola e o tipo de clientela que a freqüenta.

Confirma-se, dessa forma, a evidência dos alunos das classes mais pobres freqüentarem as escolas menos favorecidas.

Ao se cruzar a variável clientela pelo número de variáveis com nota Bom, confirma-se que a clientela pobre concentra-se nas escolas com pouco incidência de variáveis com nota Bom, embora as três únicas escolas, que têm o maior número de indicadores B, distribuam-se igualmente pelos três tipos de clientela, uma para cada um (Tabela XXX).

TABELA XXX**Número de Escolas com variável "Bom" por Clientela**

Tipo de Clientela	Mínimo (nenhum)	Máximo (oito)
média alta	1	1
média	2	1
pobre	7	1

FONTE: NEPP/UNICAMP

Ora, o sistema universalista promove a igualdade de **status**, assim "todos os cidadãos são dotados de direitos semelhantes, independente da classe ou da posição no mercado. Neste sentido, o sistema pretende cultivar a solidariedade entre as classes, uma solidariedade de nação" (Esping-Andersen, 1991: 106).

No entanto, os dados nos revelam que esse sistema universalista não tem conseguido manter a igualdade da oferta dos serviços educacionais. Arriscamos afirmar que a política universal parece estar criando escolas de segunda classe, concretizando de certa maneira a existência dos "cidadãos de segunda classe". De acordo com Weffort, existiriam em nosso país "milhões de cidadãos no sentido eleitoral que na realidade não passam de cidadãos de segunda classe" (Weffort, 1992: 24).

A escola universal garantida pelos preceitos constitucionais e pela própria política educacional, na prática não se concretiza, uma vez que ela é seletiva. A unidade escolar não se constitui numa entidade abstrata implantada pelos gestores da política educacional, ela é a concretização mais imediata dos conflitos da mesma. Contudo, uma vez implantada a escola se transforma numa arena, onde se renovam continuamente os conflitos e as contradições decorrentes da macroorientação da política, acrescidos das microquestões surgidas no dia-a-dia da vida escolar.

Apesar de tal complexidade este conjunto de 6.000 escolas tem sido visualizado, com freqüência, como um todo abstrato e homogêneo. Os principais programas, implantados nos últimos anos, visando fundamentalmente a melhoria da qualidade do ensino, em seus desenhos e estratégias de implantação sempre consideraram as escolas de modo universal, sem levar em conta essas diferenciações.

Um prédio escolar, ao ser construído, pode diferir de outro, enquanto projeto arquitetônico, mas é na rotina, na implementação da atividade escolar que as reais diferenciações vão surgindo. Em algumas unidades ocorre uma conjugação de fatores (humanos, físicos etc) que se traduzem numa maximização dos recursos, criando um espaço pedagógico vivo e atuante. No entanto, essa conjugação pode, também, resultar num processo completamente oposto, marcado pelo imobilismo e é aqui que o círculo vicioso/virtuoso se manifesta em sua concretude real.

Aprofundemos a análise com o objetivo de conhecer melhor esse processo. Iniciemos com os recursos humanos. Com relação ao pessoal docente, em 52% das escolas freqüentadas por alunos da clientela média e média alta há mais da metade do corpo docente composta por titulares, enquanto nas unidades voltadas para a classe pobre e muito pobre este percentual é de apenas 18%.

Isto significa que nas escolas freqüentadas por alunos da classe pobre atuam principalmente os professores não concursados e possivelmente enquadrados em jornadas parciais. Estas duas características têm sido apontadas como principais causas do baixo desempenho educacional.

O perfil dos diretores revela que 47% trabalham há um ano ou menos na escola e apenas 18 por cento têm mais de quatro anos na mesma escola. Esses dados refletem a rotatividade dos diretores, dificultando assim uma administração complexa e longa no tempo, como é a escolaridade de oito anos, além de impossibilitar um conhecimento mais preciso dos alunos e da comunidade e do próprio corpo docente. Cruzando-se pela clientela, as diferenças não são tão grandes, mesmo assim tem-se 38% de diretores com um ano ou menos nas escolas de clientela média alta e 45% nas de clientela pobre.

O módulo de funcionários (escriturário, secretário, inspetor de aluno, servente, bibliotecário, merendeira, vigia e zelador) não está completo na maioria das escolas (85%). A variável clientela, neste caso, não é relevante, uma vez que a falta de funcionários é generalizada.

A existência de funcionário para o período noturno também se constitui num grave problema. Pelos baixos percentuais de presença de cada funcionário para todas as escolas, pode-se concluir que no período noturno a administração da escola deve ficar por conta dos professores, do assistente, ou do escriturário (Tabela XXXI). A variável clientela é relevante apenas em alguns itens: assistente de diretor (74 por cento para clientela média alta e 56 por cento para pobre); bibliotecária (15% e 3% respectivamente); merendeira (22% e 37% respectivamente).

Quanto aos recursos físicos, sobressai a disparidade entre as escolas de clientela média e média alta e as escolas de clientela pobre e muito pobre: nestas o percentual de inexistência de dependências é sempre superior ao das primeiras (Tabela XXXII). Assim, as maiores diferenças encontram-se em sala de assistente de direção (41% para clientela média alta e 66% para clientela pobre), biblioteca (19% e 48% respectivamente), laboratório (52% e 86%), gabinete dentário (33% e 60).

TABELA XXXI**Presença de Funcionários no Período Noturno por Clientela
1991**

Função	Clientela (%)			Total
	Média Alta	Média	Pobre	
Diretor	33	43	40	40
Assistente de Diretor	74	55	56	58
Secretário	11	26	13	17
Escriturário	48	41	34	37
Bibliotecário	15	7	3	5
Merendeira	22	27	37	33
Servente	44	51	41	45
Vigia	7	22	9	12
Zelador	26	18	21	21

FONTE: NEPP/UNICAMP

De maneira geral, as escolas possuem menos dependências pedagógicas, onde desenvolver-se-iam as atividades fundamentais da escola; enquanto há um número maior de escolas com dependências utilizadas para preparar a merenda.

TABELA XXXII**Existência de Dependências por Clientela
1991**

Dependência	Clientela (%)			Total
	Média Alta	Média	Pobre	
Diretoria	96	89	85	87
Sala de Asssitente de direção	59	36	34	37
Secretaria	100	95	95	95
Sala de Professores	96	91	86	86
Sala Ed. Artística	11	15	10	11
Biblioteca	81	66	52	60
Sala Coord. Pedagógica	22	12	14	15
Pátio Coberto	96	92	89	91
Pátio descoberto	63	64	52	56
Quadra Coberta	15	1	3	4
Quadra Descoberta	85	92	80	84
Laboratório	48	27	14	22
Auditório	33	14	2	9
Cozinha	96	100	98	98
Despensa	89	81	75	78
Refeitório	22	22	16	18
Cantina	74	43	31	40
Gabinete Dentário	67	42	40	41
Zeladoria	63	54	56	56
Horta	11	28	29	27

FONTE: NEPP/UNICAMP, 1991.

A avaliação do estado físico das escolas (condições de iluminação, pintura, esgoto, banheiro, telhado, piso, vidro, lousa e porta) mostra que a situação não é tão caótica quanto se tem proclamado. Agregando as condições "Bom" e "Razoável" tem-se que na maioria das escolas, independentemente do tipo de clientela, apenas os itens pintura, banheiro e telhado encontram-se em condições precárias (31%, 24% e 20% respectivamente).

Com relação aos equipamentos, as escolas, em sua maioria, estão bem providas principalmente daqueles básicos utilizados na cozinha para elaboração da merenda (fogão e geladeira) e em atividades pedagógicas (mimeógrafo, aparelho de som, televisão). Levando-se em conta a clientela, as maiores diferenças estão em equipamentos de apoio para a atividade pedagógica: televisão (81% das escolas de clientela média alta possuem e 67% de clientela pobre); vídeo (74% e 39 respectivamente); projetor (70% e 41), de acordo com a Tabela XXXIII..

A situação é crítica quando se analisa a existência de material didático (livro didático, módulos de educação artística, mapas, bolas etc). Ele é praticamente inexistente na maioria das escolas e, quando existe, os diretores afirmam que a quantidade é insuficiente.

TABELA XXXIII
Existência de Equipamentos por Clientela
1991

Equipamento	Clientela (%)			Total
	Média Alta	Média	Pobre	
Fogão	100	97	99	98
Geladeira	89	89	74	80
Freezer	74	74	65	69
Liquidificador	67	59	50	55
Batedeira	59	46	46	47
Mimeógrafo	96	93	97	96
Toca-Discos	74	77	66	70
Televisão	81	68	67	69
Gravador	74	66	64	66
Projetor	70	42	41	44
Retroprojetor	63	34	28	33
Vídeo	74	53	39	47
Xerox	7	4	3	4

FONTE: NEPP/UNICAMP, 1991.

É importante ressaltar que 47% das escolas declararam que não possuem livro didático para o Ciclo Básico. Esse dado é alarmante por dois motivos: em primeiro lugar, porque o Ciclo Básico tem sido a prioridade da política educacional do estado de São Paulo nos últimos dez anos; em segundo lugar, porque a FAE diz estar distribuindo livros para todos os alunos de todas as escolas do país.

A avaliação da merenda é positiva, principalmente nos municípios do interior. Ela é oferecida para os alunos de todas as séries do ensino fundamental, em praticamente todas as escolas. A oferta da merenda só não é universal para os alunos de 5ª a 8ª séries do período noturno (apenas 40% das escolas fornecem) e para o ensino médio (somente 6% das escolas fornecem).

O consumo da merenda é maior nas escolas de clientela pobre e muito pobre: enquanto em 35% dessas escolas todas as crianças comem a merenda, apenas em 9% a merenda é consumida por 50% dos alunos (Tabela XXXIV). Inversamente, em 7% das escolas de clientela média e média alta a totalidade dos alunos consomem a merenda e em 30%, apenas a metade dos alunos. Aqui parece atuar o círculo virtuoso, uma vez que a avaliação do programa é positiva e atinge de forma generalizada a população mais necessitada.

Quanto ao tipo de produtos utilizados na elaboração da merenda, 50% das escolas empregam alimentos **in natura** e formulados, 23% utilizam os formulados e 20% apenas **in natura** (Tabela XXXV).

TABELA XXXIV
Consumo da Merenda por Clientela
1991

Percentual de Consumo	Clientela (%)			Total
	Média Alta	Média	Pobre	
100%	7	20	35	27
75%	63	64	54	58
50%	30	12	9	12
25%	0	3	1	2

FONTE: NEPP/UNICAMP

É importante ressaltar que 50% das escolas não estão fornecendo merenda diferenciada para o Ciclo Básico. A Jornada Única, ao ser implantada em 1988, previa uma merenda enriquecida para os alunos do Ciclo Básico, porque as crianças passavam a ficar durante um período de seis horas na escola. Quatro anos depois, metade das escolas não consegue cumprir tal componente do Programa.

TABELA XXXV
Distribuição do Tipo de Merenda por Clientela

Tipo de Merenda	Clientela (%)			Total
	Média Alta	Média	Pobre	
In Natura	30	16	20	20
Formulado	22	20	21	23
Formulado + In Natura	44	61	50	53

FONTE: NEPP/UNICAMP

A partir desses últimos dados pode-se concluir que as escolas aparelharam-se melhor para servir merenda do que para desenvolver atividades pedagógicas. Há algumas hipóteses que podem ser aventadas para explicar o quadro: grande ênfase e aceitação pelos formuladores e educadores da tese da carência alimentar como causa do fracasso escolar; as prefeituras optaram por investir parte de seus recursos financeiros (25% da receita de impostos) na merenda; a população consegue expressar suas demandas de forma mais articulada em torno da merenda do que da qualidade do ensino, que aparece como algo vago e pouco palpável.

Passemos a analisar as formas de gestão. A rotina do diretor é composta basicamente de burocracia (66%) e atendimento a pais e alunos (14%). São os diretores das escolas de clientela pobre e média que se dedicam mais às atividades burocráticas (72%). Parece-nos que deveria ocorrer justamente o contrário, aliás essa rotina está superdimensionada, prejudicando sobremaneira a atividade de administração dos diretores.

Percebe-se que a administração e o funcionamento da escola tornam-se mais difíceis quando o diretor não consegue ou não quer assumir efetivamente o comando da escola e a liderança junto à comunidade. O diretor é a figura central não só na parte operacional, como na relação dos professores com os alunos, na relação com os pais, no relacionamento e no respeito que a comunidade confere à escola.

Os principais problemas que os diretores enfrentam com os professores são, excluindo a insatisfação salarial, pela ordem, problemas de despreparo profissional, rotatividade e faltas. Os diretores queixam-se muito da baixa qualificação dos professores, aliada à resistência a inovações. De maneira geral esses problemas perpassam as escolas independentemente de clientela. Há apenas uma diferença entre escolas de clientela média alta e pobre: para a primeira o problema das faltas do professor é mais importante que a rotatividade do professor e para a segunda ocorre o inverso. Esse dado confirma a dificuldade que as escolas, principalmente de clientela pobre, têm em montar uma equipe mais estável de professores.

Na administração do período noturno, os dois principais problemas enfrentados pelas escolas de clientela pobre são falta de funcionários (32%) e segurança (20%); para as escolas de clientela média alta são assiduidade dos alunos (33%) e falta de funcionários (29%).

A segurança tem se constituído no tema mais enfrentado pelos diretores no seu dia-a-dia, 77% das escolas enfrentam sempre, ou às vezes, problemas de segurança. Dentre os principais tipos de problemas enfrentados, destacam-se depredação (20%), brigas de grupos (11%), assaltos e roubos (11%), mais de um (38%). O enfrentamento da violência tem transformado alguns prédios em verdadeiros presídios, com grades em todas as portas e janelas.

Com relação à sistemática de capacitação da Secretaria da Educação, os diretores fazem dela uma avaliação regular. Para 28% deles, os cursos não contribuem em nada para a melhoria da atuação do professor em sala de aula e para 47% tal contribuição é parcial. As principais causas apontadas para esse fracasso são a inadequação dos cursos, tidos como excessivamente teóricos, desvinculados da realidade da escola e ministrados por monitores pouco qualificados, cursos esporádicos e falta de condições para os professores freqüentarem os mesmos.

A gestão dos recursos humanos surge como um dos principais obstáculos no dia-a-dia da unidade escolar com a dificuldade de contratação de funcionários, resistência a inovações, as faltas freqüentes, as deficiências de formação, a ausência de programas efetivos de capacitação, a alta rotatividade do corpo docente, bem como a inexistência de mecanismos de definição de direitos e deveres dos professores e funcionários em exercício.

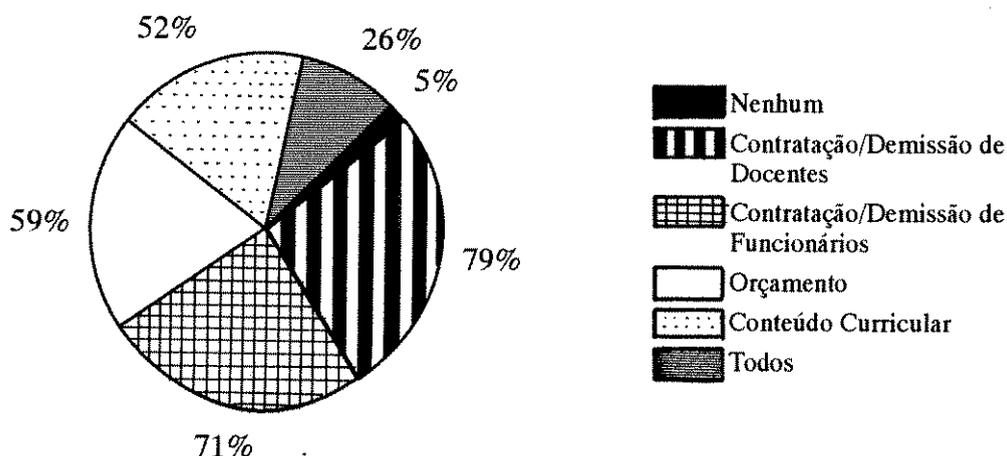
A partir, principalmente, dos resultados obtidos a autonomia das escolas revelou-se como uma questão central. Apenas 6% dos diretores foram contrários a qualquer tipo de autonomia, enquanto que 27% são favoráveis a uma completa autonomia administrativa da escola (Gráfico 12).

Proporções altas de diretores são favoráveis à autonomia em questões de pessoal (contratação e demissão de corpo docente e funcionários); estas proporções caem, quando se trata do orçamento e do conteúdo curricular.

A maioria dos diretores reivindica autonomia, basicamente, para contratar e demitir professores. Segundo eles este seria um caminho para se criar uma equipe e resolver o problema da disciplina, uma vez que, conforme declaram, não conseguem manter sua autoridade, tendo como único instrumento disciplinar a advertência.

GRÁFICO 12

Percentual de Diretores que se posicionam a favor da autonomia da escola



A relação da escola com os órgãos intermediários e centrais é, na maioria das vezes, meramente burocrática. Com as Delegacias de Ensino, a relação parece ter melhorado depois que esta se transformou em unidade de despesa. Algumas DEs conseguiram aproveitar o maior espaço institucional financeiro que lhes foi dado, nos últimos anos, e oferecem uma melhor assistência às escolas. Outras não conseguiram avançar quase nada e se mantêm como meros órgãos burocráticos. A DRE, quando é citada, aparece apenas como um órgão burocrático criador de problemas. Dos demais órgãos da Secretaria, o único que aparece com freqüência, como parceiro na manutenção da escola é a FDE. A CENP está muito distante do dia-a-dia das unidades escolares.

A atuação do Conselho de Escola é avaliada como significativa por 38% dos diretores, regular por 48% e insignificante por 12%. A participação dos pais na administração da escola é a seguinte: em festas e campanhas (72%), na resolução de problemas (9%) e nenhuma (9%).

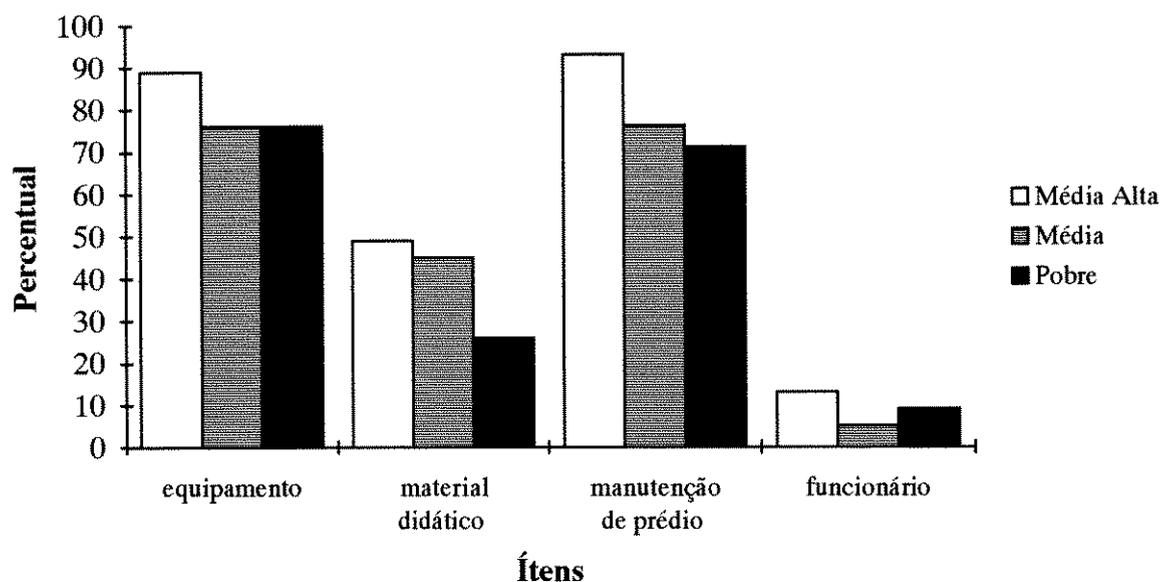
A APM constitui-se num apoio fundamental para a administração da escola. A Tabela XXXVI mostra o nível de participação da APM na manutenção do ensino nas escolas. Pelas clientelas, percebe-se que a participação da APM ocorre em maior proporção nas escolas de clientela média (Gráfico 13), principalmente na compra de material didático e consertos do prédio. O círculo vicioso aí se fortalece.

TABELA XXXVI**Participação da APM na Manutenção das Escolas por Clientela 1991**

Ítems	Média Alta (%)	Média (%)	Pobre (%)
equipamento	89	76	76
material didático	49	45	26
manutenção de prédio	93	76	71
funcionário	13	5	9

FONTE: NEPP/UNICAMP, 1991.

A APM aparece como o "braço direito" da direção da escola. A sua participação financeira não foi quantificada, contudo ela vem crescendo e em muitas escolas chegam mais recursos privados do que públicos, principalmente naquelas freqüentadas por clientela de classe média.

GRÁFICO 13**Participação da APM na Manutenção das escolas por Clientela**

FONTE: NEPP/UNICAMP, 1991.

Cruzando a atuação da APM⁷⁰ com a tipologia das escolas, conclui-se que nas escolas Boas a atuação da APM é mais efetiva do que nas escolas ruins. De fato, a atuação desta entidade de apoio às escolas tem se dirigido a abastecer as escolas com equipamentos, principalmente os pedagógicos, e material didático, além de recursos para a manutenção rotineira. Por meio dessa ajuda na manutenção constante, as escolas conseguem se organizar e superar obstáculos, cuja solução seria mais difícil apenas com os recursos provenientes da Secretaria da Educação.

O envolvimento das prefeituras na manutenção das escolas é significativo. Para 64% dos diretores esse envolvimento repercute, em primeira opção, na melhoria da merenda e para 40%, em segunda opção, na manutenção da escola. Apenas 24% declaram não haver nenhuma relação. A Tabela XXXVII mostra o nível de participação das prefeituras na manutenção das escolas.

Visualiza-se que ocorre pequena diferença dessa atuação pelos três tipos, com pequena margem de privilégio para as escolas de clientela pobre. A atuação da prefeitura, entretanto, prioriza a alocação de funcionários, principalmente merendeiras, e manutenção do prédio, sendo pouco significativa no âmbito do pedagógico propriamente dito. Dessa forma, as escolas

TABELA XXXVII

Participação da Prefeitura na Manutenção das Escolas por Clientela 1991

Ítems	Média Alta (%)	Média (%)	Pobre (%)
equipamento	23	26	32
material didático	11	8	13
manutenção de prédio	40	53	50
funcionário	78	74	75

FONTE: NEPP/UNICAMP, 1991.

de clientela pobre estão totalmente desprovidas de material didático e equipamentos pedagógicos, ficando à merce da atuação do Estado, que tem se demonstrado pouco eficaz.

70. O tipo de atuação da APM foi classificado de acordo com o percentual de atuação em todos os itens (equipamento, material didático, manutenção de escola e funcionário), assim: Bom = acima de 35,0%; Médio = 15,1 a 35,0%; Ruim = de 0 a 15%.

Apenas 14% dos diretores posicionam-se francamente contrários à municipalização, enquanto 9% afirmam ser favoráveis à municipalização total do ensino. A Tabela XXXVIII apresenta o que deve e o que não deve ser municipalizado.

TABELA XXXVIII
Posicionamento dos Diretores frente à Municipalização
1991

Componentes	A Favor (%)	Contra (%)
merenda	67	29
construção/manutenção rede física	65	31
material didático e de consumo	52	44
orientação pedagógica	21	75
contratação/pagamento pessoal	16	80
nada	14	82
tudo	9	87

FONTE: NEPP/UNICAMP, 1991.

A maioria dos prefeitos afirma que os recursos, repassados pelo Estado em 1991, cobriam apenas um terço dos gastos da merenda. Como não tem faltado merenda, isso confirma que as prefeituras assumiram (ou foram obrigadas a assumir) a merenda.

A manutenção das escolas também parece estar sendo assumida, cada vez mais, pelas prefeituras do interior. Nas cidades pequenas estas já respondem, praticamente, por todos os pequenos reparos, além da manutenção cotidiana. Nas cidades grandes (São Paulo, Campinas, Santos) elas se dedicam à sua própria rede.

Os diretores manifestam-se contrariamente à municipalização do ensino como um todo, porque há o temor de que a escola fique à mercê das vontades dos prefeitos.

Apesar da importância da parceria das prefeituras, uma maior atuação destas, enquanto instituição de apoio às escolas não se traduz necessariamente numa unidade escolar em melhores condições de funcionamento. Cruzando a nota das escolas com as taxas de atuação da prefeitura, verifica-se que nas escolas boas a atuação mais significativa das prefeituras não ultrapassa 12% e a atuação fraca atinge 41%. Nas escolas ruins a participação mais efetiva das prefeituras é de 19%, enquanto a atuação mais incipiente é de 30%.

Isto pode se explicar porque as prefeituras atuam com mais peso na área da merenda, fornecendo os produtos, equipamentos e funcionários. Essa variável teve pequena presença na elaboração da tipologia. Afora isto, ela também atua na manutenção do prédio escolar, principalmente nas reformas.

Após avaliarmos a situação das unidades escolares, vejamos qual é o desempenho destas em relação a promoção dos alunos.

Como será o desempenho escolar, quanto as taxas de reprovação, das escolas consideradas boas por oferecerem as condições favoráveis para o desenvolvimento do processo pedagógico? A princípio não podemos dizer que o desempenho escolar⁷¹ esteja intimamente ligado às condições de funcionamento da escola. Desempenho Bom não é privilégio apenas das escolas Boas, assim como desempenho Ruim não se restringe às escolas Ruins. Senão vejamos.

Do conjunto de escolas com nota Bom, somente 22% apresentam um desempenho bom; 34%, médio e 44%, ruim. Entre as escolas de nota Ruim, 25% apresentam desempenho bom; 35%, médio e 40%, ruim. Ora, não há nenhuma diferença significativa no desempenho dos dois tipos de escola.

Testando a hipótese de independência entre as variáveis, obteve-se o valor de χ^2 igual a 13,471 com 4 graus de liberdade e um nível de significância "P" igual a 0,009. Decidiu-se, então, rejeitar a hipótese nula de independência entre as condições da escola e o seu desempenho.

Com isso queremos dizer que há evidências de uma relação entre o desempenho da escola e as condições de funcionamento. Aqui, estamos adentrando pelo terreno dos estudos que tratam de avaliar quais são as variáveis que mais interferem no melhor desempenho do aluno. Apesar dos trabalhos⁷² realizados até hoje, nessa área ainda impera a ambiguidade, uma vez que ninguém consegue afirmar com certeza o que faz realmente com que uma escola seja boa. Mas esta é outra história e ficará para um próximo trabalho.

71. As escolas foram classificadas segundo três classes de desempenho: Bom (taxa de reprovação do 1º grau entre 0 e 10,0%); Médio (taxa de reprovação entre 10,1% e 18,0%); Ruim (taxa de reprovação acima de 18,0%). Do total das escolas, 30 por cento têm desempenho Bom; 50 por cento, Médio; 20 por cento, Ruim.

72. Entre os estudos que relacionam seletividade do sistema e origem social dos alunos citam-se Gouveia & Havighurst, 1969; e Secretaria da Educação, 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". Neste último conclui-se que "Alunos de um dado nível sócio-econômico estudando em escolas carentes, apresentam resultados significativamente inferiores aos de seus colegas de mesmo nível sócio-econômico, mas que estudam em escolas não carentes. Essas diferenças são significativas apenas para os grupos de nível sócio-econômico mais baixo. Ou seja, para as crianças mais pobres faz muita diferença estudar em condições mais adequadas" p 99.

CAPÍTULO IV

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Em 1976 (oito anos após a eliminação da barreira entre o primário e o ginásio, seis anos após a implantação do MOBRAL, sete após a imensa ampliação de vagas no ensino superior, ano de efetiva implantação da Lei 5.692 e estabelecimento da escolarização de oito anos obrigatória) o nível de escolarização da população de dez anos ou mais, no Estado de São Paulo, era o seguinte: 15% sem instrução, 66% com menos de oito anos de estudo, 6% com oito anos de estudo e 13%, mais de oito anos (Tabela XXXIX).

Em 1989 (treze anos após a efetiva implantação da Lei 5.692, sete anos após a implantação do Ciclo Básico, momento de rebatimento da "transição demográfica") o quadro da escolarização da população de dez anos ou mais no Estado é o seguinte: 10% sem instrução, 60% com menos de oito anos de estudo, 9% com oito anos e 21%, mais de oito anos.

Sem dúvida houve um movimento de ampliação da escolarização, nesse intervalo de treze anos, marcado por inúmeras mudanças: há mais pessoas com mais anos de estudo. Embora o ritmo desse movimento possa ser considerado lento, ele significa que milhões de pessoas são levadas de uma escala à outra. Se em 1976, apenas 3.267.505 pessoas tinham oito anos completos ou mais (19%); em 1989, são 7.682.949 (30%).

TABELA XXXIX
População de 10 anos e mais por anos de estudo
Estado de São Paulo
1976/1989

Faixa Etária		Anos de Estudo (%)						sem instrução	Total (N)
		1 a 3	4	5 a 7	8	9 a 11	12 a 17		
10 anos e mais	1976	25	28	13	6	8	5	15	16.875.036
	1989	20	23	17	9	13	8	10	25.813.000
10 a 14 anos	1976	46	20,5	26	0,5	-	-	7	2.463.919
	1989	44	27,6	30	0,4	-	-	3	3.291.901
15 a 19 anos	1976	13	24	31	10	16	1	5	2.379.770
	1989	10	12	39	15	20	1	3	3.037.301

FONTE: IBGE/PNAD; SEADE.

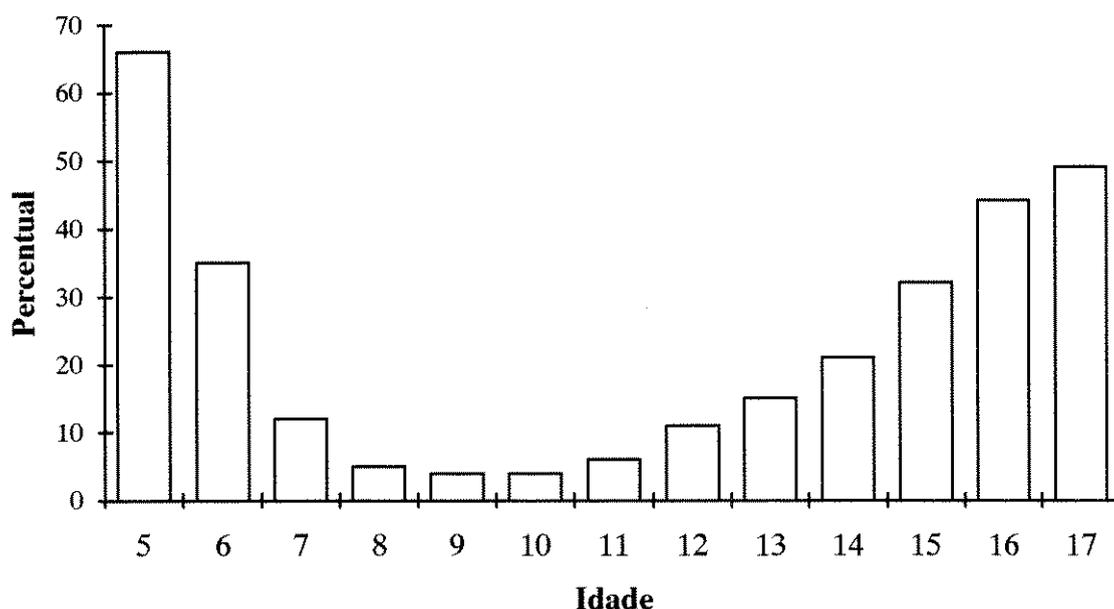
A taxa de analfabetismo nesses treze anos foi reduzida em 5%. Apesar da redução ter sido pequena, notamos que ela foi mais acentuada na faixa etária de 10 a 14 anos. Aliás, no grupo de idade de 10 a 19 anos de idade o analfabetismo restringe-se a apenas

3%. O que ocorre é a manutenção de altas taxas de analfabetismo, acima de 30%, na faixa etária de 40 anos e mais. Dentre as principais causas citam-se a mudança no perfil demográfico com o aumento da expectativa de vida, o maior acesso das gerações mais recentes à escola e os resultados insatisfatórios das campanhas de alfabetização de adultos realizadas no período⁷³. Na faixa etária de 15 a 19 anos também se verifica uma significativa melhoria nos anos de estudo completados, pois com até quatro anos de estudo havia 37%, em 1976, e 22%, em 1989; com cinco anos ou mais eram 58%, saltando para 75%, em 1989.

O percentual de crianças fora da escola é muito reduzido entre 7 e 12 anos, mas a partir dos 13 anos começa a ampliar, atingindo taxas altíssimas entre 16 e 17 anos (Gráfico 14).

GRÁFICO 14
Pessoas de 5 a 17 anos que não freqüentam escola

Estado de São Paulo - 1989



FONTE: IBGE/PNAD, 1989.

Apesar de tal movimento ainda persiste a desigualdade na distribuição da educação, quando se observa o baixo percentual de pessoas com nível universitário (5% em 1976 e 8% em 1989) e a concentração exageradamente alta de pessoas nos níveis baixos de educação. A comparação entre os dois grupos dá 9,8 vezes mais pessoas no

73. As taxas de analfabetismo da população de 15 anos e mais têm decrescido: 26 por cento em 1960 e 7 por cento em 1991.

nível inferior com relação ao superior, em 1989⁷⁴. Este resultado mostra que a desigualdade se reduziu muito nesses treze anos, conforme dados da Tabela XL, mas que ela ainda persiste, mantendo níveis ainda elevados⁷⁵.

TABELA XL

Índice de desigualdade na distribuição da Educação, pela população de 10 anos e mais

Estado de São Paulo

1976/1989

	1976 (%)	1989 (%)
Analfabetos e com até 8 anos de escolarização (A)	87,0	79,0
Educação Superior Completa ou Cursando (B)	5,0	8,0
Índice de Desigualdade (A/B)	17,4	9,8

FONTE: IBGE/PNAD.

Desagregados os dados de escolarização por região, verifica-se uma vantagem da região metropolitana sobre o interior, principalmente na faixa de 15 a 19 anos de idade, enquanto na primeira 17% têm quatro ou menos anos de estudo, na segunda esse percentual atinge 26% (Tabela LXII em anexo). Algumas hipóteses podem ser levantadas para explicar tal diferença, taxas mais baixas de escolarização da população da zona rural, cujo peso é insignificante na região metropolitana, concentração no interior de migrantes, com baixa escolarização, nos últimos anos, melhor desempenho do sistema educacional na região metropolitana, maior exigência das indústrias da região por mão de obra mais qualificada.

Por que a eliminação do exame de admissão ao ginásio e a efetiva implantação da escola obrigatória de oito anos não possibilitaram atingir uma outra realidade, cujo nível de escolarização da população fosse mais elevado?

Como vimos na primeira parte, o sistema educacional no final dos anos 60 e início dos 70 privilegiou a expansão significativa de matrículas nos níveis superiores; somente nos anos 80 é que se universalizou a escola fundamental. Apesar dessa universalização, apenas 30% da população de 10 anos e mais completou o ensino fundamental.

Vejam os que ocorre pelo lado da escola. O que acontece intramuros que estimula ou retrai essa situação de extrema desigualdade social?

74. No Chile esse índice de desigualdade era de 9,7%, em 1981 (Briones et. alii., s.d: 17).

75. Para universalizar pelo menos quatro anos de estudo, necessita-se atingir cerca de 30 por cento da população de 10 anos e mais; considerada a faixa de 15 a 30 anos esse percentual cai para menos de 15 por cento.

Ao ser estabelecida a obrigatoriedade para as crianças de sete a quatorze anos da frequência à escola de 1º grau, imaginava-se a ocorrência da ideal continuidade do fluxo dos alunos, que iniciando a 1ª série aos sete anos concluiriam a 8ª aos quatorze anos. No entanto os dados revelam a inexistência desse fluxo ideal.

No 1º grau, na rede estadual, as 1ª, 2ª e 3ª séries concentravam 70% do total das matrículas, em 1967 (TabelaXLI). Havia, basicamente, um ensino voltado para o aprendizado das primeiras letras. Na 5ª série, ou 1ª do ginásial, estavam somente 6% e na 8ª, 3%.

Apenas três anos depois, esse quadro sofreu uma mudança expressiva, as três primeiras séries concentravam 57% das matrículas e na 5ª série havia 12%. As séries subseqüentes também passaram a absorver grande número de alunos, até 1975, mas a partir daí, esse crescimento estancou ou chegou mesmo a retroceder. Ainda assim, em 1990, a distribuição das matrículas apresenta-se mais equitativa, as três primeiras séries estão com 48% e a 5ª série com 15% (ver também Tabela LVII em anexo).

TABELA XLI

Evolução e Distribuição Percentual da Matrícula no 1º Grau da Rede Estadual por Série

Estado de São Paulo

1967/1990

	1ª		2ª		3ª		4ª		5ª		6ª		7ª		8ª	
	evol.	%	evol.	%	evol.	%										
1967	-	30,1	-	22,2	-	17,6	-	12,8	-	6,4	-	4,6	-	3,6	-	2,7
1968	6	29,2	4	21,0	5	16,9	4	12,2	40	9,7	9	4,7	7	3,6	14	2,8
1969	-18	23,7	6	21,6	0	16,2	12	13,4	12	10,6	36	7,1	17	4,2	15	3,2
1970	-1	21,6	1	20,1	1	15,1	0	12,4	20	12,4	25	8,7	37	6,1	20	3,6
1975	8	19,2	2	16,7	3	12,8	11	11,5	19	12,5	32	10,4	45	9,1	61	7,7
1980	6	20,0	-9	15,1	5	13,3	-1	11,3	11	13,9	4	10,7	-3	8,7	-10	6,9
1985	-14	15,0	38	20,8	15	13,4	16	11,4	21	15,0	9	10,1	8	8,1	3	6,1
1990	13	14,2	11	19,3	24	14,5	23	12,3	17	14,9	21	10,6	17	8,1	17	6,1

FONTE: SE/CIE; SEADE.

evol.: taxa geométrica de evolução entre os períodos.

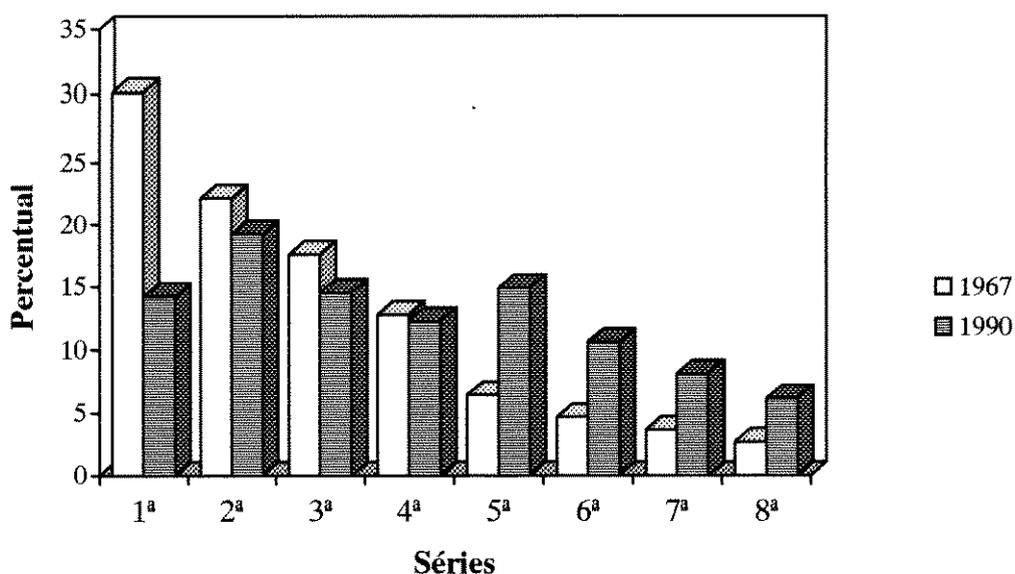
%: porcentagem em relação ao total no ano.

não inclui unidocentes.

Esses dados apontam para uma melhoria do sistema uma vez que se amplia a oferta de matrículas nas séries finais. Embora ainda permaneçam distorções, uma vez que, idealmente, cada série deveria conter 12,5% das matrículas. Talvez seja importante ressaltar que esse padrão de distribuição da matrícula série a série não é típico apenas da rede estadual. Na rede particular, por exemplo, há uma distribuição mais equitativa entre as primeiras séries, mas na 8ª série estão apenas 7,6% das matrículas.

Focalizando a matrícula série por série, concluimos que o sistema oficial respondeu intensamente apenas em dois momentos, por causa de uma intervenção decisiva do Estado. O primeiro foi entre 1967 e 1969, quando foram unificados/facilitados e finalmente eliminados os exames de admissão ao ginásio e banida a reprovação entre a 1ª e 2ª série e 3ª e 4ª. O segundo ocorreu a partir de 1984, quando foi implantado o Ciclo Básico, eliminando a reprovação entre as duas séries iniciais (Gráfico 15).

GRÁFICO 15
Matrículas do 1º Grau por Série
Estado de São Paulo - 1967/1990



FONTE: SE/CIE.

Na verdade a implementação do Ciclo Básico é que proporcionou o maior impacto, ocorreu, então, uma intensa diminuição do número de matrículas na 1ª série (índice de crescimento negativo de 25%) e um aumento na 2ª (índice de crescimento de 38%), mas a 3ª e 4ª séries também passaram, também, a incorporar mais alunos nos anos seguintes.

Infelizmente, nada foi realizado para melhorar o desempenho do sistema a partir da 5ª série.

No ensino médio estadual também se repete a mesma distribuição desigual das matrículas pelas séries com alta concentração na 1ª série (49%) e apenas 21% na terceira; aliás, ocorreu um agravamento da situação no período, mais uma prova de que esse nível

de ensino, apesar das medidas pontuais e passageiras, não sofreu qualquer intervenção de peso, para melhorar sua efetividade (Tabela XLII).

Talvez se possa detectar com mais clareza as principais causas mediatas do congestionamento escolar com o auxílio dos índices de assincronia da matrícula (defasagem em relação à idade normal) e o do tempo médio de atraso nos estudos.

TABELA XLII
Distribuição das Matrículas do Ensino Médio por Série na Rede Estadual
Estado de São Paulo
1970/1980/1990

Série	1970	1980	1990
1ª	47	49	51
2ª	29	31	29
3ª	24	20	20

FONTE: SE/CIE.

Analisando o resultado, verifica-se para o estado de São Paulo que 53% do total de alunos matriculados na rede estadual estavam fora da faixa etária ideal e inferior, em 1987. Esse comportamento, analisado série a série, altera-se substancialmente (Tabela LVIII em anexo). Na 1ª série, o índice de assincronia é de 27%, o mais baixo de todas as séries, representando a metade do índice da 2ª série, que é o segundo menor (49%). Este índice vai aumentando na 3ª e 4ª séries até atingir na 5ª série a maior proporção, 68%, de alunos fora da idade ideal ou inferior. A partir da 6ª série, tais percentuais começam a diminuir, minimamente, chegando na 8ª série com um índice de assincronia de 63%.

A partir desses dados, pode-se inferir que o Ciclo Básico, eliminando a reprovação na 1ª série, praticamente acabou com a assincronia nessa série. Verifica-se também que a 5ª série continua concentrando grandes contingentes de alunos que ou tiveram reprovações nas séries anteriores ou que após terem terminado a 4ª série deixaram de estudar, retornando algum tempo depois. Dentre os motivos desse abandono temporário, devem estar a necessidade do trabalho infantil para ajudar a família, ou mesmo a consideração prática da 4ª série como o antigo 4º ano primário, com caráter de terminalidade, com baixa interiorização da escolaridade de oito anos. É importante lembrar que tais dados não estão desagregados por turnos escolares. Supõe-se que o mesmo índice de assincronia seja mais elevado para o período noturno.

Esse movimento de saídas e de retornos à escola é muito intenso. Uma compreensão melhor dessa dinâmica e a criação de mecanismos que evitassem a saída⁷⁶,

76. Esse movimento de entrada e saída reduziria muito se se adotassem medidas simples tais como acompanhar mais de perto os alunos, conhecendo os motivos pelos quais estão se ausentando, e manter contato sistemático com as famílias; oferecer uma assistência pedagógica aos alunos que não têm bom desempenho etc.

de acordo com as situações regionais, talvez fosse um importante passo em direção à melhoria do ensino.

Ao se comparar o índice de assincronia de matrícula das regiões da Grande São Paulo e do Interior, percebe-se que esse índice é sempre menor no Interior. A diferença mais significativa, 7%, ocorre na 3ª e 4ª séries. Entre as causas dessa diferença, pode-se aventar o pior desempenho da rede estadual na Grande São Paulo, a maior possibilidade de condições de estudo, no período noturno por exemplo, facilita o retorno aos bancos escolares das pessoas de idade defasada à série, na região metropolitana, a intensa demanda de mão de obra mais qualificada pelas indústrias que se concentram nessa região, estimulando a volta dos mais idosos à escola.

Essa "desarrumação" (Cova, 1974: 167), isto é, a excessiva falta de correspondência entre a idade do aluno e a série em que está matriculado, pode ser melhor observada, como já dissemos, calculando o tempo médio de atraso de estudo, por aluno atrasado. Para o Estado como um todo, o aluno atrasado e que se encontra matriculado na 1ª ou na 2ª série tinha, em média, 1.8 e 2.0 anos de atraso, respectivamente, em 1987 (Tabela XLIII). Como na 1ª série, em tese, não há reprovação, estariam representados nesse índice os alunos que ingressaram tardiamente ou que abandonaram a escola temporariamente. O tempo médio de atraso aumenta muito pouco na 3ª e 4ª séries. No entanto, na 5ª série encontramos o maior tempo médio de atraso - 2.48 anos. Valem aqui novamente as observações apontadas anteriormente quanto aos graves problemas detectados nessa série.

TABELA XLIII

**Tempo Médio de Atraso de Estudos por Aluno no 1º Grau da Rede Estadual
Estado de São Paulo
1987**

Série	GSP*	Interior*	Estado*
1ª	1,89	1,85	1,83
2ª	2,06	2,02	2,04
3ª	2,21	2,09	2,14
4ª	2,18	2,03	2,10
5ª	2,52	2,44	2,48
6ª	2,31	2,29	2,30
7ª	2,08	1,79	1,93
8ª	1,36	1,36	1,36

FONTE: SE/CIE

* Tempo Médio em anos

Esse tempo diminui na 6ª e 7ª séries, atingindo o menor tempo médio das oito séries na 8ª série - 1.36 anos. Comparado com o tempo médio de atraso da 5ª série, o

tempo médio da 8ª série diminuiu em mais de um ano. Vencidos os obstáculos da seletividade, em especial

a reprovação, os alunos atrasados que chegam ao final do curso não apresentam um tempo médio de atraso elevado, o que confirma, mais uma vez, a constatação de que o atraso é provocado pelas sucessivas reprovações e conseqüente exclusão do aluno do sistema de ensino, sem que conclua a escolaridade básica de oito anos.

Quando trabalhamos com o "índice de atraso de estudos", que visa aferir o atraso global, em anos, através da média ponderada das idades atrasadas, da população escolar considerada como um todo, os resultados apontam, novamente, para a grave situação da 5ª série, de acordo com dados da Tabela XLIV. Em 1987, nessa série a população escolar apresentava 1.69 anos de atraso de estudos, considerando-se a correspondência que deve haver entre idade dos alunos e a série que esteja cursando. Na 1ª série, o indicador aponta para um atraso inferior a 0.5 anos, demonstrando mais uma vez, que se, por um lado, as medidas adotadas em relação às séries iniciais parecem ter influído na melhoria do fluxo de alunos, por outro, não foram suficientes para melhorar o desempenho do sistema de ensino, já que constituíram intervenção exclusiva nas séries iniciais de alfabetização. A política deve considerar o ensino fundamental como um todo, ainda que, face ao quadro descrito, medidas urgentes devem ser pensadas com relação à 5ª e 6ª séries e ao ensino noturno.

TABELA XLIV
Índice de Atraso de Estudos no 1º Grau da Rede Estadual
Estado de São Paulo
1987

Série	GSP %	Interior %	Estado %
1ª	0,48	0,41	0,44
2ª	1,06	0,95	1,00
3ª	1,29	1,08	1,18
4ª	1,32	1,07	1,18
5ª	1,79	1,61	1,69
6ª	1,63	1,47	1,55
7ª	1,44	1,12	1,26
8ª	0,90	0,82	0,86

FONTE: SE/CIE

Há diversos estrangulamentos que afetam o fluxo das matrículas, tais como o ingresso tardio de estudos e até mesmo o ingresso antes dos sete anos, as interrupções temporárias devido a diversos fatores (mudanças constantes, trabalho) e as repetências.

Repetências. E aqui chegamos a um dos pontos cruciais para se entender os baixos níveis de escolarização da população. Apenas 73% dos alunos matriculados no ensino fundamental lograram sucesso, no Estado todo em 1990. Isto significa que 1/4 dos alunos foi reprovado e teve que retornar à escola no ano posterior, freqüentando mais uma vez a mesma série. Em números absolutos tem-se a extraordinária quantia de 1.439.534⁷⁷.

As taxas de reprovação já eram altas nos anos 60, muito embora tenham se agravado na rede estadual (Tabela LIX em anexo). Em 1967, no ensino primário⁷⁸ foram aprovados 74% dos alunos na rede estadual e 83, na particular.

As taxas de aprovação, na rede estadual, despencaram depois de 1975, atingindo valores alarmantes no início da década de 80, e recuperando-se lenta e gradualmente a partir de 1986 (Tabela XLV).

A desagregação desses dados por série e período nos revela realidades distintas. Assim, a taxa de aprovação da 1ª/4ª séries é sempre superior à da 5ª/8ª séries. Pode-se dizer que apesar dos dois conjuntos apresentarem queda violenta após 1975, a taxa de aprovação de 1ª/4ª série recuperou-se com mais intensidade aproximando-se do valor inicial, enquanto que a taxa de 5ª/8ª séries passou a apresentar sinais tímidos de recuperação somente em 1990 (Gráfico 16).

TABELA XLV
Número de Aprovados no Ensino Fundamental da Rede Estadual
Estado de São Paulo
1975-1990

	1ª a 4ª série	%	5ª a 8ª série	%
1975	1.212.950	80	840.941	75
1978	1.446.950	71	838.154	64
1979	1.463.905	70	817.962	63
1982	1.547.381	70	831.489	63
1983	1.625.309	71	842.852	61
1986	1.901.434	75	896.185	60
1987	1.938.632	75	914.012	62
1990	2.202.944	77	1.181.935	66

FONTE: SE/CIE; SEADE.

Pode-se dizer que a implantação de programas que priorizaram as séries iniciais (Ciclo Básico, PROFIC, Jornada Única) tenha possibilitado esse desempenho positivo; ou

77. Essa seletividade altamente indesejável atua com mais rigor na rede pública do que na particular. Na rede municipal 77% dos alunos foram aprovados; enquanto na rede particular esse percentual atinge os 91%.

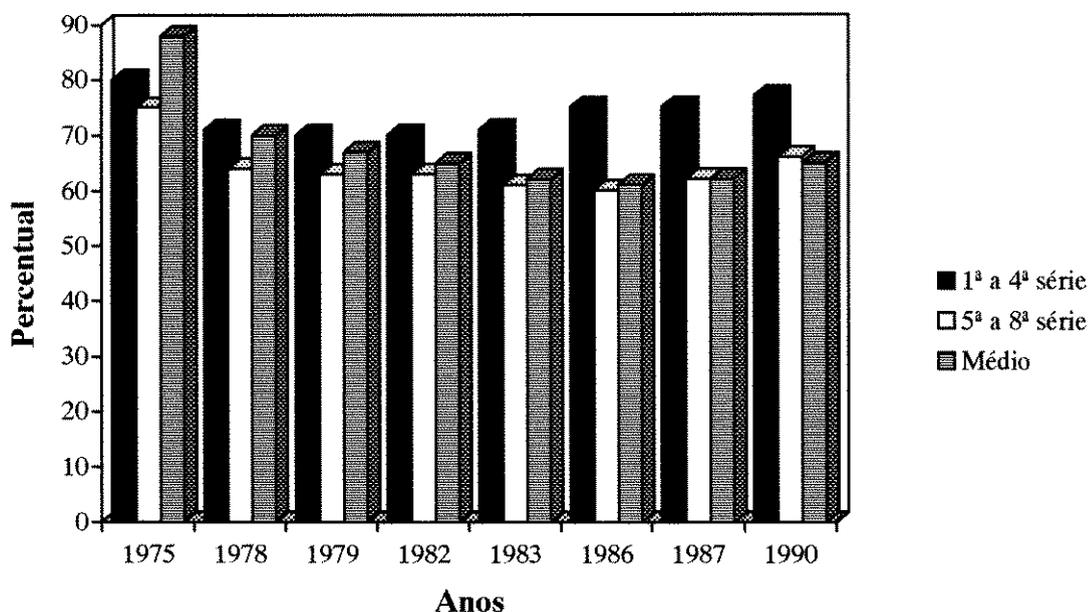
78. Não há dados disponíveis para o 1º ciclo do ensino médio (5ª a 8ª série).

melhor, a ausência de intervenção de 5ª/8ªs série tem mantido a baixa produtividade do sistema.

Assim também o número de conclusões na 8ª série apresentou um crescimento muito tímido (7%), entre 1975 e 1990, para um crescimento de 13% das matrículas na mesma série. Se considerarmos a 4ª série, o índice de crescimento das aprovações foi de 93%, enquanto o das matrículas foi de 53 por cento (Tabela LXIV em anexo). Se, em 1975, o número de conclusões na oitava série correspondia a 31 por cento do número de matrículas na primeira série nesse mesmo ano; em 1990, essa relação pouco se alterou passando para 34 por cento. Na rede privada o índice de crescimento do número de conclusões foi de 109 por cento.

GRÁFICO 16
Taxa de promoção

Estado de São Paulo - 1975-1990



FONTE: SE/CIE; SEADE.

A preocupação com a baixa produtividade do sistema já estava presente no Plano Estadual de Educação, de 1970, "Atribui-se grande parcela de responsabilidade pelos elevados índices de reprovação, aos currículos sobrecarregados, que são cumpridos rigorosamente, mesmo nas escolas em que se verificou redução da carga horária, ditada pela necessidade de abrigar maior número de alunos com aumento dos turnos de

funcionamento" (Secretaria da Educação, 1970: 32). Além do diagnóstico apresentava-se também uma proposta "Os modernos cânones pedagógicos estabelecem que a aprendizagem deve ser progressiva, não se recomendando mais as repetições daquilo que foi aprendido. Tal preceito ainda não é aplicado atualmente, conforme se observa com os repetentes, que são obrigados a rever todo o programa já visto no ano anterior. De certa forma isto deve pesar na decisão de abandono da escola" (Secretaria da Educação, 1970: 35).

Em 1976, essa problemática continuou presente. A Secretaria da Educação constatava que a evasão de 5% no ensino de 1ª grau era percentualmente pequena mas se traduzia na perda de 183.555 alunos que deixavam a escola, o que significava a "perda de 5.244 classes" (Secretaria da Educação, s.d.i: 30). Prosseguindo a análise, o documento concluía que a evasão era mais alta entre os alunos repetentes, uma vez que estes "abandonaram a escola em proporção quase três vezes maior do que os não repetentes (11% contra 4%). Esta comparação é destacada por duas razões: a- o repetente custou "n" vezes a freqüência com que repetiu, e, ao abandonar a escola, representa perda de grande parte do investimento realizado; b- corrobora a hipótese de que a repetência é um dos determinantes de grande peso da evasão"⁷⁹.

Fletcher e Ribeiro, mais recentemente, utilizando-se de nova metodologia, concluem que "a repetência funciona como um mecanismo mediador da evasão" (Fletcher e Ribeiro, 1987: 16). Para os autores, "mesmo que, nas séries iniciais, uma repetência possa facilitar a promoção para a série seguinte, sempre aumenta a probabilidade de evasão dos alunos anos mais tarde" (Fletcher e Ribeiro, 1987: 16). Em 1990, Ribeiro declara que "cálculos realizados recentemente indicam que, para o Brasil como um todo a probabilidade de um aluno novo na 1ª série ser aprovado é quase o dobro do que a probabilidade daquele que já é repetente na série" (Ribeiro, 1990: 12).

A situação, porém, é ainda mais grave quando se analisa os turnos. A tabela XLVI apresenta as taxas de promoção para o ano de 1990.

Como deixar de passar pela nossa imaginação a necessidade de intervenção drástica no turno noturno? E o que foi realizado nos últimos anos? Nada, ou quase nada como pudemos ver. Só para lembrar, o ensino médio é basicamente um ensino noturno e parte significativa das matrículas de 5ª a 8ª série concentram-se nesse turno.

79. Para os dados disponíveis, 1974, tem-se o percentual de reprovação entre os alunos novos e repetentes, por série:

	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	total
novos	5	26	2	10	26	24	20	13	14
repetentes	30	33	17	17	37	35	33	27	31.

In Plano Trienal, p30.

TABELA XLVI
Taxa de Promoção de 5ª a 8ª série por período na Rede Estadual
Estado de São Paulo
1990

Período	5ª série %	6ª série %	7ª série %	8ª série %
Diurno	64	74	81	89
Noturno	39	49	60	73

FONTE: SE/CIE.

Para o ensino médio repete-se o mesmo comportamento, muito embora as discrepâncias sejam menos acentuadas (Tabela LX). Em 1990, 65% dos alunos da rede estadual obtiveram sucesso e, 77% na particular. No ensino médio da rede estadual também a taxa de aprovação é muito baixa na primeira série e no noturno (Tabela XLVII).

Com relação à evasão escolar⁸⁰, as taxas também são muito altas: 9% do total dos alunos do Estado, matriculados no ensino fundamental, deixaram as escolas antes de terminarem o ano letivo, em 1990; essa taxa foi de 7% em 1980. A rede estadual apresenta o maior percentual de alunos que se evadem (11%), sendo portanto mais excludente que as demais. As redes municipal e particular expulsam menos seus alunos: a primeira com índices

TABELA XLVII
Taxa de Promoção no Ensino Médio por Série e Período na Rede Estadual
Estado de São Paulo
1990

Período	1ª série %	2ª série %	3ª série %	4ª série %
Diurno	61	80	90	96
Noturno	49	66	84	88

FONTE: SE/CIE

em torno de 6% e a segunda, 1%. Por que a evasão na rede municipal é menor que na rede estadual? Dentre as possíveis hipóteses para entender tal fenômeno, citam-se: as escolas municipais são menos abrangentes, as escolas municipais são mais organizadas, os alunos da rede estadual sofrem mais as interferências das situações socioeconômicas adversas, o ensino noturno com taxas altíssimas de evasão é mais expressivo na rede estadual etc.

Além da evasão imediata, pode-se também calcular a evasão mediata, aquela que ocorre entre dois anos letivos consecutivos. O percentual de alunos que deixou de freqüentar a escola estadual, em 1988, após ter sido reprovado no ano anterior (1987) foi de: 4% na 2ª série; 1,4% na 3ª série; 1% na 4ª; 2,2 na 5ª; 1,5% na 6ª e 1% na 7ª. Este

80. A taxa de evasão imediata é o abandono que ocorre durante o ano letivo.

indicador ressalta, mais uma vez, os problemas enfrentados na 2ª e 5ª séries. Embora como causas possamos apontar diversos fatores exógenos ao sistema de ensino, não há como deixar de enfatizar os elevados índices de reprovação, sobretudo nessas séries, como responsáveis pelas taxas de evasão mediata.

Pode-se compreender melhor esse quadro de alta seletividade do sistema quando se analisa o percentual de alunos novos e repetentes matriculados na série. Em 1988, a 2ª e a 5ª série apresentavam a maior porcentagem de alunos repetentes na matrícula inicial: 29% e 24% respectivamente. Nas 4ª e 8ª séries havia o menor percentual de alunos repetentes, 12% e 10% para cada uma (Tabela XLVIII). Quando se compara tais resultados, obtidos em 1988, com anos anteriores, percebe-se que há um aumento da participação dos alunos repetentes na matrícula. Se por um lado, estes dados refletem o grave problema da reprovação que leva a um inchamento da matrícula inicial com alunos que poderiam continuar no fluxo; por outro, o mesmo aumento de alunos repetentes na matrícula, de 1987 para 1988, pode significar que os alunos repetentes estão retornando à escola e não desistem de continuar os estudos. Para o ensino médio há informações na Tabela LXI em anexo.

TABELA XLVIII

Distribuição percentual de alunos repetentes na matrícula inicial* do ensino fundamental Estado de São Paulo 1976/1979/1988

Ano	1ª série	2ª série	3ª série	4ª série	5ª série	6ª série	7ª série	8ª série
1976	22	24	10	10	18	18	16	11
1979	33	22	17	11	23	23	22	13
1988	0	29	17	12	24	19	15	10

FONTE: SE/CIE

* não inclui unidocentes.

Os resultados da política educacional revelam que ela conseguiu atingir as metas "suaves"⁸¹, isto é, a ampliação do sistema possibilitou que grandes massas de crianças e jovens tivessem acesso à educação fundamental; também o ensino médio expandiu-se, mas com um resultado mais tímido. Se essas metas foram atingidas a contento, o mesmo não ocorre com o que chamaremos de metas "duras". Estas se traduziriam num nível melhor

81. Esta terminologia é utilizada por Guimarães em "Desarrollo com equidad. Un nuevo cuento de hadas para los años noventa?", 1990. Ele a utiliza para qualificar as políticas, assim há "Las políticas 'blandas', que no tienen una relación directa con el proceso productivo, y las políticas 'duras', directamente relacionadas con el proceso (casi 'físico') de producción de bienes e servicios"(p 65). Entre as primeiras incluem-se as políticas ambientais, as políticas de desenvolvimento científico e tecnológico e o conjunto de políticas sociais (educação, saúde, habitação ...); e as segundas, as políticas salariais, cambiais, fiscais, de tributação, de emprego etc.

de escolarização da população (mais anos de estudo, mais conclusão no ensino fundamental).

Isto significa que atingir metas "duras" exige mais esforço e vontade política, uma vez que para atingi-las é necessário intervir em questões mais profundas e complexas. Aqui a política educacional se defronta com fatores que podem determinar a facilidade ou dificuldade de se atingir tais metas: espaço institucional, recursos, espaço político e espaço cultural⁸².

Para cada um desses fatores apresentamos, nos capítulos anteriores, suas dimensões e como eles facilitaram ou obstaculizaram a consolidação da política educacional no Estado.

O sucesso ou fracasso da política educacional, porém, não se restringe aos próprios limites da política, uma vez que ela também depende das condições criadas pelas políticas "duras" (política fiscal, política de distribuição de renda, política de emprego).

Assim, com o objetivo de aferir como ocorre a escolarização da população nesse contexto mais amplo, passamos a avaliar o resultado da ampliação das oportunidades educacionais⁸³, analisando os dados relativos ao ano de 1989.

Para os indivíduos do grupo com renda familiar per capita de até 0,5 salário mínimo - SM, apenas 6% completaram o ensino fundamental; na faixa de 0,6 a 1,0 SM são 11%; na faixa de 1,1 a 2,0 SM, 21%; e finalmente na faixa de mais de 2,0 SM, 48% das pessoas possuem esse nível de escolarização (Tabela XLIX) . Essa diferença é gritante e assustadora.

82. Kaztman e Gerstenfeld, 1990, falam em metas "blandas" e "duras", que assim são qualificadas de acordo com "el menor o mayor grado de dificultad para alcanzrlas, o, dicho de otro modo, con los menores y mayores esfuerzos e inversiones que deban realizar las sociedades y los gobiernos para llevarlas a cabo". p. 176).

83. Para esta análise utilizo-me dos dados da PNAD - São Paulo/1989. Foram construídos quatro grupos de renda familiar per capita: 0 a 0,5 Salário Mínimo (SM); 0,6 a 1,0 SM; 1,1 a 2,0 SM; mais de 2,0 SM. O valor do salário mínimo, em setembro de 1989, era de NCZ\$ 249,48.

O número de pessoas por faixa etária era : 0 - 9 anos = 6.725.424; 10 - 14 = 3.291.901; 15 - 17 = 1.813.625; mais de 17 = 20.707.985.

A distribuição percentual da população de 10 anos e mais por cortes de renda era:

	10 - 14	15 - 17	+ de 17	total
0,0 - 0,5 SM	14,5	8,2	7,3	8,2
0,6 - 1,0 SM	26,2	21,6	17,8	19,2
1,1 - 2,0 SM	29,1	32,6	27,8	28,3
+ de 2,0 SM	30,2	37,6	47,1	44,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

TABELA XLIX
População de 10 anos e mais por anos de estudo segundo a renda
Estado de São Paulo
1989

Anos de Estudo	Renda Familiar per capita em Salários Mínimos (%)			
	0 a 0,5	0,6 a 1,0	1,1 a 2,0	mais de 2,0
sem instrução	23	16	11	5
1 a 3 anos	34	29	22	12
4 anos	22	26	25	20
5 a 7 anos	13	18	20	15
8 anos	3	5	10	11
9 a 11 anos	3	5	9	20
12 ou mais	0,4	0,6	2	17

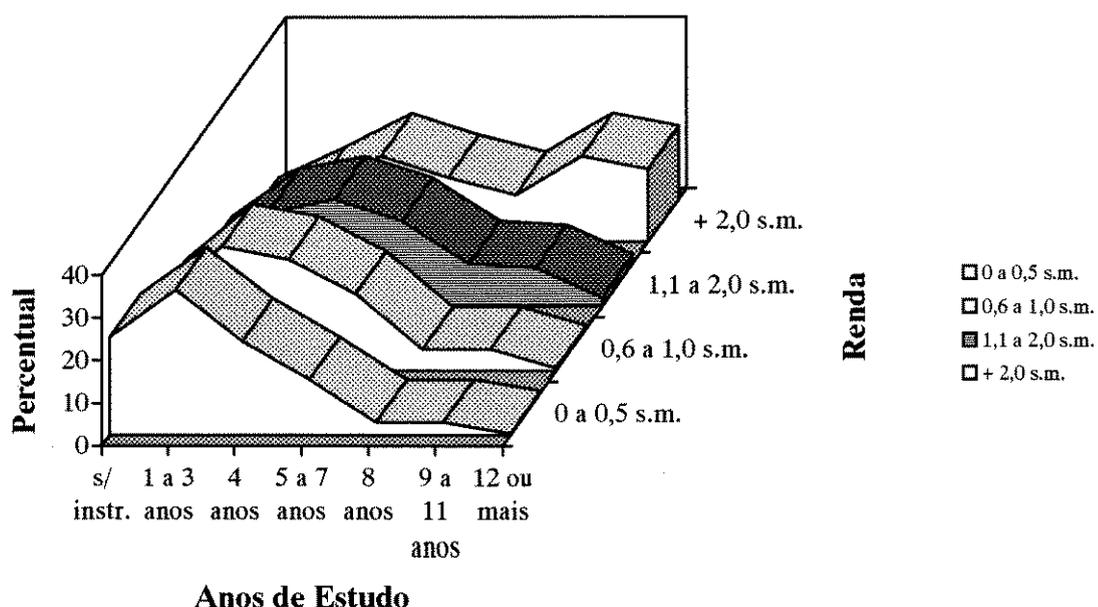
FONTE: IBGE/PNAD.

Aqui se configura o que chamarei de gangorra da iniquidade social: enquanto 69%, da população de 10 anos ou mais, têm menos de oito anos de estudo na faixa de até meio salário mínimo; 48% têm oito ou mais anos de estudo, na faixa de mais de dois salários (Gráfico 17).

GRÁFICO 17

População de 10 anos e mais por anos de estudo segundo a renda

Estado de São Paulo - 1989



FONTE: IBGE/PNAD.

Quanto mais se sobe na escala social, maior é a possibilidade de obter melhor escolarização. Ainda assim, 52% das pessoas de 10 anos ou mais, na faixa de mais de dois SM familiar per capita, têm menos de oito anos ou é analfabeto.

As pessoas na faixa de renda entre 1,0 a 2,0 SM, embora apresentem um nível de escolarização superior ao apresentado por aquelas com menos de 1 SM, elas tendem a estar mais próximas da situação destas.

Pode-se, finalmente, deduzir que a política de expansão das matrículas deu mais chances às pessoas de grupo social mais elevado, isto é, renda superior a dois salários mínimos. Os dados também revelam que a escolarização obrigatória de oito anos, após vinte anos de edição da Lei 5.692, é mais acessível para as pessoas de melhor renda, embora aquelas próximas à renda de 2 SM também encontrem dificuldades para concluí-la (Tabela LXIII em anexo).

Idealmente, a escolarização obrigatória de sete a quatorze anos pressupõe que crianças e adolescentes freqüentem apenas a escola e que a entrada no mercado de trabalho se inicie essencialmente a partir dos dezoito anos. Entretanto, os dados revelam uma realidade totalmente oposta: 6% dos adolescentes de dez a quatorze anos apenas trabalham⁸⁴ e 8% combinam estudo com trabalho. Isto significa que quase 20% dos adolescentes estabelecem relações, formal ou informalmente, com o mundo do trabalho.

Na faixa etária de quinze a dezessete anos apenas 34% somente estudam, 41% apenas trabalham ou fazem outras atividades e 25% associam o trabalho ao estudo.

Ocorrem diferenças importantes entre os sexos, principalmente, na faixa dos quinze aos dezenove anos, as mulheres são mais privilegiadas e podem se dedicar mais apenas aos estudos, sem deixar, é claro, de trabalhar em casa⁸⁵.

Cruzando a situação de trabalho e freqüência à escola pela renda, tem-se que a impossibilidade de freqüentar escola atinge 23% das crianças de dez a quatorze anos de famílias com renda até 0,5 SM per capita; para as crianças de famílias com renda superior a 2,0 SM, esse percentual era de apenas 4% em 1989 (Tabela L). Ora, embora a política educacional nos últimos anos tenha enfatizado o pleno atendimento dessa faixa etária, 11% ainda estavam fora das escolas (373.515 crianças), 64% delas oriundas de família com renda inferior a 1 SM (Tabela LXIII em anexo). Por que essas crianças não têm acesso à escola pública gratuita e obrigatória? Algumas respostas podem ser aventadas: necessidade de trabalhar, pouca centralidade da educação para a família, ou são crianças

84. Se acrescentarmos os 5% de "outras atividades" (afazeres domésticos, nenhum etc.) atinge-se os 11%.

85. Esses dados, comparados com dados de 1981, mostram que houve mudança irrelevante nessa composição. Cf. NEPP, 1990.

que não venceram a barreira da alfabetização e assim não voltaram e nunca mais voltarão ao ensino regular.

TABELA L

**População de 10 a 17 anos por frequência à escola e situação de trabalho, segundo o sexo e grupo de idade
Estado de São Paulo
1981/1989**

Faixa Etária		10 a 14 anos (%)			15 a 17 anos (%)		
		Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
somente estuda	1981	79	78	80	33	29	37
	1989	81	77	84	34	28	39
estuda e trabalha	1981	8	10	5	24	29	18
	1989	8	11	5	25	31	20
somente trabalha	1981	7	7	6	34	38	29
	1989	6	7	5	30	37	24
outros	1981	7	5	9	10	4	16
	1989	5	5	6	11	4	17

FONTE: IBGE/PNAD.

Para a faixa etária de quinze a dezessete anos, a situação é mais grave e não apenas para os jovens oriundos de família de baixa renda. Em 1989, 41% desses jovens não freqüentavam escola. Esse dado de per si já é grave e põe a nu a ausência de políticas para essa faixa etária. Em qualquer comparação feita, visualiza-se o quanto esses jovens, principalmente da classe baixa, se encontram marginalizados do sistema educacional (e social).

Aliás, a política social tem focalizado certos grupos bem delimitados, basicamente a população infantil e a materno-infantil. Os jovens têm sido excluídos da ação do Estado, tendo que se beneficiar dos bens e serviços dirigidos à população como um todo. "Pressionados pelos crescentes constrangimentos dos orçamentos familiares, os jovens são levados a evadir-se da escola em busca de emprego; em geral desqualificados, encontram sérias dificuldades no mercado de trabalho, obtendo, quando conseguem, colocações muito instáveis. Não encontrando trabalho, enfrentam dificuldades de toda sorte - inclusive psicológicas - para voltar à escola. Correm, assim, o risco de cair numa situação social e psicológica carregada de tensões e ansiedades. Às vezes, esse fato produz uma manifestação criadora e os jovens se dedicam a atividades que lhes propiciam segurança relativa e um sentido de realização: a proliferação dos grupos musicais, mesmo nas periferias urbanas, e da dedicação aos esportes disso dão testemunho. Infelizmente, porém, com mais freqüência, essa situação os expõe a riscos de toda sorte" (NEPP, 1990: 21).

Pelo lado do setor educacional são oferecidos aos jovens, que não conseguiram completar sua escolarização na idade adequada, a escola noturna e o supletivo.

As crianças de dez a quatorze anos têm mais possibilidade de freqüentar uma escola do que os jovens de quinze a dezessete, se para as primeiras a diferença da freqüência entre aquelas de menos de 0,5 SM e de mais de 2,0 SM é de 19%, para os jovens essa diferença salta para 39%.

Apesar de seus inúmeros problemas, o ensino fundamental é mais democratizante, possibilitando igualdade de acesso, do que a educação média. Mas não sejamos precipitados. Nesse universo de jovens, muitos não possuem o 1º grau completo, como observamos, apenas 30% possuem oito ou mais anos de estudo.

A renda da família representa um papel importante contra a freqüência à escola: 65% dos jovens de famílias com renda até 0,5 SM estão fora da escola e 26%, com renda superior a 2,0 SM.

Cruzando as informações sobre o tipo de atividade desenvolvido com os grupos de renda familiar percebe-se que os jovens de famílias de 1 a 2 SM estão mais próximos do grupo de renda familiar de menos de 1 SM, que das famílias de ganhos superiores (NEPP, 1990: 37).

Educação e trabalho aparecem inter-relacionados, constituindo um ponto de tensão para os jovens - principalmente de quinze a dezenove anos. Assim, para a maioria dos jovens de famílias de baixa renda (0,0 a 2,0 SM) resta apenas a opção de trabalho; também para aqueles de famílias de renda acima de 2,0 SM, a chance de somente trabalhar é maior; os jovens de famílias de renda muito baixa encontram mais dificuldades em conciliar trabalho e estudo - apenas 15% contra 28 do grupo com mais de 2,0 SM (Tabela LI).

TABELA LI

População de 10 a 17 anos por freqüência à escola e situação de trabalho e grupo de atividade, segundo a renda familiar

Estado de São Paulo

1989

	Idade	Renda Familiar per capita em Salários Mínimos (%)			
		0 a 0,5	0,6 a 1,0	1,1 a 2,0	+ de 2,0
somente estuda	10 a 14	69	76	81	90
	15 a 17	20	25	28	46
estuda e trabalha	10 a 14	8	8	9	6
	15 a 17	15	23	26	28
somente trabalha	10 a 14	9	9	6	2
	15 a 17	42	38	35	20
outros	10 a 14	14	7	4	2
	15 a 17	23	14	11	6

FONTE: IBGE/PNAD.

Até os onze anos a população envida esforços para apenas freqüentar os bancos escolares, a partir daí o trabalho passa a ter peso fundamental, principalmente porque a escola não tem oferecido as condições necessárias para a sua permanência.

A partir desse quadro, pôde-se vislumbrar a estrutura central da iniquidade social, onde estão incrustados "los mecanismos básicos de reproducción de la desigualdad, como, por ejemplo, el acceso estratificado por origem social, en las primeras etapas de aprendizaje, a servicios educativos que diferencian por la calidad de la enseñanza que imparten" (Kaztman & Gerstenfeld, 1991: 179).

Conforme as conclusões já expostas, o sistema educacional paulista não atende igualmente aos indivíduos, apesar de sua intensa expansão da oferta e de sua consolidação institucional. Não há igualdade na conclusão da escolarização básica e a continuidade dos estudos fica circunscrita a uma pequena parcela da população. Vimos também onde são recrutados esses excluídos.

A distribuição desigual da escolarização funda-se basicamente nas diferenças de classe social e renda. São os indivíduos situados nos patamares inferiores da estrutura social que recebem menos anos de escolarização e, conseqüentemente, vêm reduzidas as possibilidades de acesso aos níveis mais altos do sistema⁸⁶.

Há que se ressaltar que algumas diferenças, tais como sexo e região, têm valor pouco expressivo na acessibilidade desigual à educação.

Com relação à qualidade dos serviços ofertados surgem inúmeras desigualdades: na rede privada, a taxa de sucesso é significativamente mais alta do que na rede pública; o ensino noturno apresenta um desempenho muito inferior ao ensino ministrado no turno diurno.

Se em tese, o acesso à educação pode propiciar maior igualdade entre as pessoas; vimos que esse efeito é limitado porque a educação é desigualmente distribuída. Essa heterogeneidade da educação vê-se ampliada à medida que determinados grupos de pessoas recebem uma instrução de melhor nível e conseqüentemente estes têm rendimento significativamente superior. Agrava-se, dessa maneira, a formação dos cidadãos, com rebatimento direto na ampliação das desigualdades de oportunidades de emprego e culturais.

86. Mas há outras diferenças com presença marcante: a cor, por exemplo. Algumas pesquisas têm apontado que esse traço adstritivo influencia na igualdade educacional, uma vez que a cor está intimamente relacionada com a distribuição de renda. Isto significa que negros freqüentam menos os bancos escolares. De acordo com Lopes, "Os chefes negros ou pardos, que são 40 por cento do total de domicílios urbanos, somam 68 por cento dos domicílios indigentes e 57 por cento dos domicílios pobres não indigentes" NEPP, 1992: 12.

CONCLUSÃO

A política educacional, ao longo desses vinte e três anos, esteve sempre relacionada ao crescimento simultâneo da matrícula em todos os níveis de ensino, ou seja, da oferta educacional, mas, somente em 1990, podia-se dizer que a universalização do ensino fundamental havia se tornado uma realidade. Ampliou-se também, e muito, o atendimento à criança em idade pré-escolar, contudo os resultados foram pouco satisfatórios no ensino médio e superior.

Com relação aos resultados qualitativos, embora se possa falar em avanços (diminuição do analfabetismo, aumento dos anos de escolarização etc.), estes foram e têm sido restritos, mantendo-se, ainda, altas taxas de repetência, defasagem idade/série e baixas taxas de concluintes do ensino fundamental.

Criou-se, então, um sistema "dual"⁸⁷ e perverso do ponto de vista redistributivo, oferecendo um ensino de qualidade, com mais recursos para os grupos sociais de média e alta renda e economicamente dominantes. O ensino básico (pré, fundamental e médio) é oferecido pelo setor privado e o ensino universitário, pelo setor público e algumas poucas instituições particulares. Para os demais segmentos sociais de baixa renda fica destinado o ensino público gratuito (ensino básico) e privado para aqueles que chegam ao nível superior.

No âmbito da escola pública, também, se reproduz um "sistema dual"⁸⁸ e perverso, surgindo um conjunto de escolas melhor equipadas que são freqüentadas por alunos de extração social mais privilegiada, enquanto que os mais pobres freqüentam as escolas menos equipadas e de pior qualidade⁸⁹. Na verdade, eles estão no sistema educacional, só que à margem, uma vez que são discriminados socialmente.

Na sustentação desse sistema educacional dividem-se os sistemas estaduais e municipais e a iniciativa privada. Mas é o Estado o principal mantenedor da oferta educacional no ensino fundamental e médio. Aliás não foi outro o escopo do presente trabalho, senão avaliar a ação estadual neste setor.

87. Essa terminologia é empregada por Weffort para caracterizar a situação política do país, onde existem indivíduos que estão integrados e outros que ficam de fora (Weffort, 1992: 22).

88. Ver Capítulo III.

89. Para Weffort, estes segmentos pobres e marginalizados "são livres para participar das eleições e, na realidade, a maioria o faz. Não são marginalizados por nenhum tipo de restrição institucional, mas pelas próprias condições sociais, políticas e culturais em que vivem e que os transformam em massas amorfas" (Weffort, 1992: 23).

Vimos, então, que a ação governamental resultou na estruturação de uma enorme rede de ensino, com milhares de escolas, que diariamente atendem milhões de crianças e jovens, empregando centenas de milhares de funcionários. Foram implementados inúmeros programas inovadores, mesmo que parcialmente. Além de tudo, as agendas governamentais do período não deixaram de incorporar propostas e temas formulados por distintos setores da área educacional⁹⁰.

No período analisado foi implantada uma política educacional que logrou grandes avanços, reforçando a importância da universalização e da gratuidade, mas também avolumaram-se as contradições específicas ao sistema educacional, refletindo os problemas estruturais de nossa sociedade, que se intensificaram pela crise dos anos 80. Com base nos resultados apresentados anteriormente, pode-se dizer que o projeto de desenvolvimento educacional na forma como foi sustentado até hoje está esgotado, juntamente com o projeto desenvolvimentista nacional.

Sintetisemos, rapidamente, os principais aspectos estruturais que impediram a transformação do sistema educacional: divisão de competências entre as esferas federal, estadual e municipal, financiamento da política, gestão do sistema educacional e distribuição de renda e mercado de trabalho.

A análise da relação Estado/União revelou que não são nítidos os contornos federais e que o governo estadual não é totalmente autônomo nas questões educacionais. Se o governo federal não conseguiu capitanear uma política educacional global qualitativamente nova, principalmente nos anos 80, também o Estado se mostrou incapaz de promover a tão esperada revolução educacional.

A divisão de competências entre as esferas estadual e municipal pouco se alterou. O relacionamento do governo estadual com o nível municipal sempre foi secundário e esporádico, decorrendo muito mais de conveniências partidárias do que de uma efetiva parceria. Apenas a partir de meados dos anos 80 houve algumas transferências ou desengajamentos de algumas responsabilidades específicas (estímulos à municipalização da pré-escola, municipalização da merenda escolar, repasse de recursos financeiros para reformas e construção de prédios). Aqui o setor educação difere-se, e muito, do setor saúde que se voltou ao processo de municipalização dentre as estratégias de descentralização dos serviços de saúde. Esta, apesar de todos os percalços, consolidou o

90. Gross & Giaquinta & Bernstein (1971), examinando o sistema educacional americano, questionam "Por que tantas promissoras inovações introduzidas nas escolas urbanas produziram tão poucos efeitos sobre a aprendizagem dos alunos?".

maior envolvimento dos municípios na extensão dos cuidados à saúde em geral, transformando o prefeito em autoridade do setor. A educação, ao contrário, não levou à frente esse debate e nem está convicta de sua pertinência, dada as proporções da rede estadual.

Municipalizar ou não municipalizar? eis a questão fundamental ainda a ser enfrentada.

As relações com o setor privado, por sua vez, restringiram-se à tradicional prática convenial entre estado e o mesmo setor, aplicada esporadicamente para finalidades restritas, com supervisão e fiscalização, exercidas pelo Conselho Estadual de Educação e Delegacias de Ensino. Talvez a única experiência, que tentou alterar essa lógica, tenha sido o PROFIC, ao buscar nas entidades assistenciais privadas o apoio para a extensão da jornada escolar aos alunos de renda baixa.

A política foi financiada basicamente com recursos vinculados ao ICMS. Afora o Salário-educação e a aplicação no mercado financeiro, não foram utilizadas fontes alternativas de recursos⁹¹, mesmo nos momentos de agravamento da crise fiscal. Como essa crise acabou se estendendo por toda a década de oitenta, o setor viu seus recursos restringirem-se significativamente. Paralelamente a esse processo, também ocorreu uma alteração na distribuição dos recursos entre a Secretaria da Educação e as universidades, em favor das últimas. Enquanto a Secretaria da Educação via seu poder de barganha enfraquecido, com a conseqüente redução na participação dos recursos, as universidades ampliavam a sua fatia no bolo orçamentário.

No entanto, apesar da crise fiscal o sistema educacional cresceu, ampliando a sua oferta tanto no ensino fundamental quanto no médio. Essa situação causou, ao lado da enorme constrição salarial, perda de prestígio do trabalho do professor e sua desqualificação, apesar da maior incorporação de professores, ocorrida na história da Secretaria da Educação ter acontecido no período, implicando, evidentemente, na geração de emprego feminino no setor público.

A redução de recursos financeiros refletiu diretamente nas despesas de pessoal com o rebaixamento dos salários dos funcionários em geral. Assim, por um lado, especialmente os governos Montoro e Quéricia adotaram como política salarial a fixação de percentual do ICMS para essas despesas, comprimindo os salários; por outro, os professores, por meio de uma organização sindical combativa, apesar de resultados pouco

91. Em 1988, a Secretaria inicia uma negociação com o Banco Mundial para empréstimo de 250 milhões de dólares, com o objetivo de implantar programas de melhoria da qualidade do ensino, na Região Metropolitana.

expressivos com relação aos reajustes salariais, foram conseguindo alguns benefícios, emergindo um padrão de barganhar benefícios por salário. Tais benefícios, apesar de não serem monetários, propiciaram algumas compensações em relação às condições de trabalho, como: aumento de horas-atividades, trabalhadas fora da escola, sem nenhum controle; abono de faltas; contagem de tempo corrido; facilidades para tirar licença-médica, afastamentos, comissionamentos, readaptação; ampliação de hora atividade e mudanças na jornada de trabalho⁹². Aliás foi na definição das jornadas de trabalho que se cometeram graves distorções, contrariando, inclusive, as medidas pedagógicas implantadas. Há, por exemplo, incompatibilidade entre o número de horas aulas do professor (10, 24 ou 32 por semana) e o horário de permanência do aluno na escola (20 ou 30 horas semanais)⁹³.

A análise da gestão do sistema educacional revela uma organização complexa fortemente marcada por rotinas, tradições e "culturas institucionais" específicas. Dentre certas características que se mantiveram ou reaparecem recorrentemente através do tempo, destacamos aquelas que se referem basicamente às fases da *policy*: formulação, implementação e avaliação.

A formulação de programas e reformas educacionais no âmbito da Secretaria da Educação ocorreu de forma autoritária e centralizada, não contemplando a participação dos atores (burocratas e professores) envolvidos no processo⁹⁴. Há uma espécie de compulsão autoritária dos projetos. Apesar das decisões cruciais, das opções estarem quase sempre relacionadas aos temas da agenda e do debate do momento. O que varia é a maior ou menor participação de burocratas dos órgãos centrais da Secretaria. Na formulação do Ciclo Básico, por exemplo, houve o envolvimento de muitos burocratas dos diversos órgãos; enquanto na do PROFIC essa participação foi praticamente nula.

92. Os professores também contam com a aposentadoria aos vinte e cinco anos, além dos benefícios da categoria dos funcionários públicos: sexta-parte, licença-prêmio, quinquênios, estabilidade.

93. Para Mello "...não existe ainda, no setor público, uma política de recursos humanos digna desse nome, que leve em conta a especificidade da educação. De modo geral, os estatutos e regimes de carreira existentes resultam de negociações com o movimento de professores, nas quais ambos os lados, sindicatos e governo, foram levados a adotar a posição de contentar o maior número possível, de preferência a todos" (Mello, 1990: 62)

94. Dificilmente se contempla a participação dos pais de alunos na formulação, muito menos na implementação. As Associações de Pais e Mestres - APM - constituem-se em mera instituição formal, muito embora colaborem no dia-a-dia da escola através de campanhas e arrecadação de recursos financeiros. Nos últimos anos surgiram o Movimento Pró-Educação e a Associação Estadual das APMs, com atuação ainda pouco expressiva.

Este quadro agrava-se com a ausência de planejamento a médio e longo prazos. No período foi elaborado apenas um Plano plurianual que não foi implantado. Esta forma de condução parece ser incompatível com a estrutura da escolaridade de oito anos.

Engrossando esta lista de recorrências ou continuidades do processo de desenvolvimento educacional do Estado, aparecem as referências à modernização, à racionalização e à descentralização. Parece haver uma correlação entre a forte presença de tais propostas no discurso e o reduzido grau de sua concretização. No entanto, a distância entre o discurso e a prática não deve ser entendida como um engodo ou a simples incorporação de um modismo. Embora isso possa ocorrer, há também aí uma estratégia utilizada pelos burocratas que chamaremos de "conservadorismo dinâmico"⁹⁵. Os decisores ao optarem por tais caminhos vão se defrontar com os burocratas que, em primeiro lugar, aceitam o discurso que incorpora a questão da modernização, da descentralização, mas, em seguida, vem a etapa de contenção e isolamento, em que, literalmente, se deposita o discurso dentro de uma caixa burocrática na estrutura governamental. Geralmente os mecanismos utilizados para tanto são a criação de comissões, grupos de estudos, demora nos encaminhamentos, controle de informação, bloqueios e retardos na comunicação etc.

Convivem, dessa forma, duas lógicas: a da inovação, expressa por meio do discurso e até mesmo pelo desenho dos programas, e a conservadora, concretizada nas atividades rotineiras, que pouco se alteram⁹⁶.

Vale lembrar que, nesses últimos anos, ocorreu um crescimento e fortalecimento da burocracia em todo o aparelho estatal. No caso da Secretaria da Educação, ela tem ainda uma característica importante, ela é constituída em sua maioria por professores, afastados da sala de aula, geralmente por comissionamentos estabelecidos por negociação político-partidária ou por favoritismo pessoal. Não se criou, dessa forma, uma burocracia especializada, de carreira. Em função disso, tais funcionários desenvolveram estratégias de sobrevivência aos conflitos e mudanças político-partidárias, ocorridas com frequência a cada alteração de Secretário ou nas mudanças de governo, reforçando o "conservadorismo dinâmico".

Aqui estamos adentrando no terreno da implementação. A rede estadual parece particularmente sensível a dois conjuntos de processos que afetam negativamente ou

95. Essa terminologia, criada por D. Schon, foi utilizada por Guimarães (1990, p.46).

96. Pode-se ver aqui um aspecto positivo, ou seja, uma estratégia de sobrevivência às constantes mudanças, propostas por decisores que passam um curto tempo à frente do órgão e depois desaparecem.

positivamente a implementação: os de comunicação e participação, de um lado; e os de treinamento e capacitação de outro. Aparentemente, sempre que estes processos não foram estrategicamente "bem equacionados", segundo as expectativas e aspirações predominantes entre os agentes implementadores, os programas estariam fadados ao fracasso, salvo enquanto contassem com férrea vontade política das mais altas autoridades em levá-los a cabo⁹⁷.

Durante o processo de implementação atuam as principais estruturas de operação da intervenção governamental: organizacional, jurídica, financeira, recursos humanos e recursos físicos. Com relação à estrutura organizacional, foram realizadas apenas duas reformas administrativas: a de 1969, implantada parcialmente, que tinha por objetivo modernizar a gestão, e a Reforma de 1975, implantada em 1976, com o objetivo de adaptar a estrutura da Secretaria à organização do ensino proposta pela Lei 5.692. Ambas ocorreram no período do regime militar, a partir da instauração do regime democrático houve duas tentativas frustradas, em 1985 e 1990.

Na implantação de programas inovadores, segundo Chandler, deve ocorrer uma necessária correlação entre estratégia e estrutura organizacional, ou seja, "em organizações complexas (como costumam ser os aparelhos de políticas públicas) qualquer melhoria de eficácia torna-se impossível sem que a forma organizacional acompanhe as estratégias e as mudanças por ela impostas como condição para lograr as metas" (in Draibe, 1991: 9).

Foi exatamente o que ocorreu quando, em 1976, implantou-se a escola de oito anos, consubstanciada pelo projeto Redistribuição da Rede Física, e montou-se uma nova estrutura organizacional para a Secretaria. Nas demais gestões a alternativa encontrada foi a de criar novos órgãos ou montar estrutura paralela para implantar os programas. Com o passar do tempo, essa estratégia resultou em equipes e órgãos, isolados, posteriormente absorvidos pela administração.

Com relação à dimensão jurídica, que abrange o conjunto da legislação geral e específica de funcionamento da Administração Pública paulista e do setor educacional, ela compõem-se, hoje, de um emaranhado de leis e boa parte da atividade do administrador é consumida na leitura do Diário Oficial e na consulta a superiores sobre o que pode ou não

97. Os exemplos poderiam ser multiplicados: programas como o PROFIC foram assim criticados. Também a implementação do Ciclo Básico e da Jornada Única defrontou-se e, até agora, ainda enfrenta críticas dessa natureza, inclusive aquelas relacionadas às condições prévias e aos processos concretos da implementação.

ser feito. Ela tem sido utilizada como instrumento tanto para impor autoritariamente, quanto para possibilitar arranjos de acordo com as necessidades.

A sustentação financeira à implementação dos programas deve estar de acordo com a amplitude dos objetivos, caso contrário, a implementação dificilmente acontecerá sem percalços. Por exemplo, no ano de implementação do programa Jornada Única, 1988, que implicava num aumento dos recursos físicos e humanos, a Secretaria realizou um dos orçamentos mais baixos da década.

Quanto aos Recursos Humanos, constituídos pelo imenso contingente de servidores envolvidos, que está na casa dos trezentos mil, na implementação dos diferentes programas educacionais, devem ser repensadas as regras e normas gerais e específicas, tanto do lado administrativo (formas de recrutamento, seleção, controle, ascensão e remuneração) quanto pedagógicas (capacitação, formação), para alocá-los.

A dimensão dos equipamentos da rede (salas de aula e escolas) do setor educacional é marcada pelo seu caráter expansionista, isto é, tem-se sempre como meta a ampliação constante do número de escolas. Cada gestão que assume anuncia um déficit de salas de aula, que gira em torno do número cabalístico de cinco mil salas. Ao final da gestão, são construídas grandes quantidades de salas, mas os déficits enunciados continuam os mesmos. A relação déficit/ociosidade da rede física precisa ser melhor equacionada para alterar a lógica da política de construção, por onde perpassam grandes interesses de diversos setores⁹⁸.

Não é tarefa fácil avaliar o peso relativo que as condições de implementação têm na explicação do sucesso ou do fracasso da implementação das inovações educacionais. Entretanto, ninguém duvida da sua importância. Arriscaríamos afirmar que muito menos que problemas de formulação, o sucesso relativo ou mesmo o fracasso de grande parte dos programas experimentados deveu-se, sobretudo, às más condições da implementação⁹⁹. Mas também afirmaríamos ser grande a margem de correções e acertos que os processos de implementação admitiam e, somente, não puderam ser previstos e detectados a tempo, porque não se contou, ou se contou pouco, com sistemas de acompanhamento e estudos de avaliação do curso da implementação.

98. Aqui toca-se na difícil questão de romper e reequacionar interesses cristalizados que perpassam pelos atores de diferentes níveis da Secretaria da Educação, do Legislativo, dos governos municipais, das empreiteiras e da própria população.

99. Aqui também precisam ser consideradas as questões de tempo: a rapidez da formulação e da decisão de implementar programas, sem que condições prévias da implementação estejam asseguradas; ou exageradas demoras entre a formulação e a implementação.

Com relação aos fatores externos à escola e que contribuíram e contribuem para o seu fraco desempenho, ressaltamos a desigual distribuição de renda. O modelo de desenvolvimento, consolidado no período analisado, gerou uma distribuição "regressiva da renda, ocorrida na forma de um processo perverso de monopolização da terra e de acumulação de capital nos marcos de uma expansão metropolitana desenfreada" (Fiori, 1991: 6) e relegou uma parcela expressiva da população a um estado de marginalidade quase completo com relação à cidadania, impedindo que a permanência na escola fosse mais duradoura. Assim, o mercado de trabalho, formal e informal, sempre foi o caminho natural seguido pelas crianças e jovens que não venciam as barreiras pedagógicas ou optavam por participar da complementação da renda familiar, ingressando precocemente ao mercado de trabalho.

Parece-nos que está posta, dessa forma, a necessidade de uma Reforma educacional, visto que a educação foi uma das áreas onde menos amadureceram idéias e propostas de Reformas desde a década passada. Essa reforma, objetivando uma maior efetividade do Estado no setor educacional, deve estar orientada por três conjuntos de parâmetros e princípios, conforme o proposto por Draibe¹⁰⁰.

O primeiro refere-se a parâmetros da maior eficiência da política vista do ângulo das motivações econômico-financeiras de reforma do Estado. Aqui reportamo-nos basicamente à questão do financiamento da política, principalmente no que se refere à ampliação das receitas e na distribuição intersetorial (Secretaria da Educação/Universidades). Esta mudança associa-se à definição da rota do crescimento econômico e do projeto nacional de desenvolvimento, que certamente criará melhores condições para que as crianças e jovens de estratos sociais baixos permaneçam mais tempo na escola.

Em segundo lugar, aparecem os parâmetros ligados à maior eficiência da política educacional, vistos do ângulo das motivações administrativo-institucionais de maior *accountability* do gasto. Referimo-nos à redefinição da divisão de competências (União, Estado, Municípios). Espera-se também que haja mais facilidades para uma integração entre os vários setores da área social, viabilizando um planejamento integrado e uma ação orientada mais pela distribuição espacial do que pelo setorialismo exclusivista.

Neste conjunto estão contempladas também a modernização dos padrões de gestão do sistema, montando canais eficientes de informação e comunicação, e a introdução de

100. Aqui utilizo-me basicamente do texto de Draibe *Metodologia de análise comparativa de programas sociais*. 1991.

mecanismos mais democráticos e participativos de controle da burocracia e autonomia gerencial das unidades escolares¹⁰¹.

É finalmente os parâmetros que tratam da maior eficiência da política, vista do ângulo das motivações democratizantes e de equidade. Trata-se aqui da difícil e sempre presente questão de, no âmbito do universalismo da política, introduzir estratégias seletivas para a redução das desigualdades e eliminar senão reduzir o "sistema dual" e desigual, numa estratégia de mútuo reforço. A focalização deve ser compreendida como uma das possíveis formas de embocadura dos programas que visem assegurar o acesso da população mais pobre a um ensino de melhor qualidade, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e da pobreza.

É preciso repensar a estrutura e organização da escola de oito anos, principalmente a partir da quinta série e o turno noturno. A mudança do quadro de baixíssima efetividade do ensino, principalmente nesse turno, significará um impacto decisivo no sistema¹⁰².

Devem ser introduzidas formas organizacionais de democracia participativa no desenho dos programas, assim como formas de equacionar o pluralismo pedagógico vigente na rede. A participação, tanto na formulação quanto na implementação, deve abranger desde os burocratas, professores e pais de alunos¹⁰³.

Esses parâmetros devem ser compreendidos no contexto mais amplo de nossa sociedade. Vale a pena lembrar o alerta feito por Paiva "...não se deve passar por cima do risco da dissolução das práticas políticas em práticas administrativas", como tem sido comum ao se identificar formas de organização e de gestão da educação de diferentes contextos sociais e políticos, tomando-os como padrões de organização e de gestão para o nosso caso (Paiva & Warde, no prelo).

Além disso, essa reforma educacional está entranhada no debate sobre os rumos do Estado em nossa sociedade. De acordo com Fiori "...as transformações que se impõem no momento são radicais e apontam para uma mudança qualitativa do papel do Estado. Uma mudança que deverá colocá-lo na posição de sustentáculo fundamental das estratégias

101. Não é preciso lembrar a necessidade do planejamento plurianual e da hierarquização de prioridades, evitando, dessa forma, uma dispersão dos recursos financeiros.

102. Em pesquisa realizada pelo NEPP, por mim coordenada, utilizando-se de metodologia prospectiva, concluiu-se que a redução da taxa de reprovação implicaria num expressivo aumento do contingente de alunos que completariam a 8ª série. Como consequência, previa-se que a médio prazo, nos cenários adotados, reduzir-se-ia a necessidade de salas de aula e de professores, pelo menos para as quatro séries iniciais do ensinofundamental.

103. Se no final dos anos 60 e início dos 70 havia uma participação mais efetiva dos alunos através dos Grêmios Estudantis, a partir da extinção destes e da imposição dos Centros Cívicos essa participação é incipiente. Essa participação também não se ampliou com a criação dos Conselhos de Escola.

empresariais de conquista dos mercados externos e de luta pelos mercados internos, além de promotor ativo de uma melhor distribuição da renda e das condições de vida da população. Só uma mudança deste tipo em um pacto nacional, que incorpore a população até hoje excluída, permitirá retomar o aparelho do Estado e dotá-lo da flexibilidade instrumental capaz de viabilizar um Estado ágil - interna e externamente - em suas intervenções, definidas por uma estratégia que solidarize os setores empresariais hegemônicos e as burocracias estatais, e que seja compatível com os ideais de dignidade e cidadania popular, completamente ausentes, até hoje, da história política brasileira" (Fiori, 1991:12).

ou "aqui tudo parece que é ainda construção e já é ruína"...

Caetano Veloso, *Fora da Ordem*

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, M. H. T. & SORJ, B. (orgs.) *Sociedade e Política no Brasil pós-64*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1983.
- ALVARENGA, F.J.V. *Rede física do sistema de ensino paulista*. São Paulo, FUNDUNESP, 1991.
- APEOESP. *Em defesa da escola pública: diga não à municipalização*. São Paulo, 1989.
- _____. *Aspectos jurídicos da municipalização do ensino*. São Paulo, 1989a.
- _____. *Campanha contra a municipalização: diga não à municipalização*. São Paulo, s.d.
- ARELARO, L.G. *A (ex)tenção do ensino básico no Brasil: o avesso de um direito democrático*. São Paulo, Faculdade de Educação da USP, tese de doutorado, 1988.
- AZANHA, J. M. P. Considerações sobre a política de educação do estado de São Paulo. in SÃO PAULO. Secretaria da Educação. *A política de educação do estado de São Paulo* (uma notícia), s.d, s.p.
- _____. *Educação. Alguns escritos*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1987.
- AZEVEDO, F. *A educação Pública em S.Paulo*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1937.
- BAER, W. O crescimento brasileiro e a experiência desenvolvimentista: 1964-1974. *Estudos CEBRAP* (20): 5-26, 1977.
- BARRETO, E. S. et alii. Buscando a superação do fracasso escolar na rede estadual paulista. *Em Aberto* (33), Brasília, MEC/INEP, 1987.
- BARRETO, E. S. *O Ensino Fundamental na confluência das Políticas Públicas em São Paulo*. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, tese de doutorado, 1991.
- BEISIEGEL, C. R. Ação política e expansão da rede escolar. *Pesquisa e Planejamento* nº 8, São Paulo CRPE, 1964.
- BEISIEGEL, C. R. *A reforma e a qualidade do ensino*. São Paulo, 1974.
- BEISIEGEL, C. R. *Estado e Educação Popular: um estudo sobre a educação de adultos*. São Paulo, Pioneira, 1974a.
- BONEL, M. M. *O Ciclo Básico: estudo de caso de uma política pública no Estado de São Paulo*. Campinas, Faculdade de Educação da UNICAMP, dissertação de mestrado, 1993.
- BONINI, M. R. Evolução das fontes de financiamento e da estrutura de gastos do setor público paulista. 1979/1985. *Textos para discussão nº 8*, IESP/FUNDAP, 1986.
- _____. *Setor público paulista no contexto da crise econômica dos anos 80*. Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, dissertação de mestrado, 1988.
- BRIONES, G. et alii. *Desigualdad Educativa en Chile*. Santiago, PIIE, s.d.
- CANO, W. & PACHECO, C. A. *O processo de urbanização no Estado de São Paulo e suas implicações sobre a dinâmica demográfica regional*. Campinas, Unicamp, s.d.
- CANO, W. Uma alternativa não neoliberal para a economia brasileira na década de 1990. *Pesquisa São Paulo no limiar do século XXI: perspectiva dos setores produtivos* (1980-2.000). Campinas, Documento nº 2.2.1., 1990.
- CARVALHO, C. P. *O difícil acesso à escola primária pública: estado de São Paulo, 1945-1964*. Campinas, Faculdade de Educação da UNICAMP, tese de doutorado, 1988.
- CEDI. *APEOESP dez anos - 1978/1988*. São Paulo, CEDI, 1993.
- CEPAL. *La equidad política: marco conceptual, nudos críticos y líneas de acción*. Santiago, CEPAL, 1991.

- CINTRA, L.C. (coord.) *Análise econômico-financeira dos gastos com o funcionalismo público no Estado de São Paulo*. São Paulo, FUNDAP, 1985.
- CINTRA, L.C. Financiamento e Gastos Governamentais em Educação. *Cadernos FUNDAP* 02 (5): 31-48, 1982.
- COVA, H. G. Alguns problemas da produção de estatísticas educacionais. *Revista Brasileira de Estatística* 35 (138): 131-178, 1974.
- CUNHA, L. A. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo, Cortez, FLACSO, 1991.
- DRAIBE, S. et alii. *O Sistema de Proteção Social no Brasil*. Campinas, Nepp, 1991.
- DRAIBE, S. *Brasil: O Sistema de Proteção Social e suas Transformações Recentes*. NEPP/CEPAL, 1992.
- _____. *Metodologia de análise comparativa de Programas Sociais*. Santiago, CEPAL, 1991.
- ELMORE, R. Instruments and strategy in public policy. *Policy Studies Review* 7(1): 174-186, 1987.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova* (24): 85-116, 1991.
- FARIA, R. M. B. Institucionalização do Ensino Oficial em São Paulo: algumas considerações sobre a Organização da Secretaria da Educação. *Cadernos FUNDAP* 02 (5):19-22, 1982.
- FARIA, V. Crescimento econômico, urbanização e pobreza: o caso de São Paulo. *Estudos FUNDAP* 1(1): 33-40, 1983.
- FERRAZ, E.de F. *Perspectivas da rede educacional paulista*. São Paulo, 1971.
- FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, M. Avaliação Política e Avaliação de Políticas. *Análise & Conjuntura* 1(3): 107-127, 1986.
- FIORI, J.L. Reforma ou sucata. *Texto para discussão*, IESP, Ano 6, nº 4, 1991.
- FLETCHER, P. & RIBEIRO, S. C. *O ensino de primeiro grau no Brasil de hoje*. Em *Aberto* 6(30): 1-10, 1987.
- FRANCO, M. L.P.B. (coord.). *O ensino de 2º grau no Brasil: caracterização e perspectivas*. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1987.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. *A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo (1920-1980)*. São Paulo, SEADE, 1988.
- _____. *São Paulo em Perspectiva - Educação* 7 (1), 1993.
- _____. *Educação em São Paulo: uma análise regional*. São Paulo, SEADE, 1989.
- _____. *Educação - diagnóstico setorial*. São Paulo, SEADE, s.d.
- _____. *Pobreza e riqueza: pesquisa de condições de vida na Região Metropolitana de São Paulo: educação*. São Paulo, SEADE, 1992.
- FUNDAP *Estudos da Administração pública paulista (1971-1978): educação*. São Paulo, FUNDAP, 1979.
- _____. *Estudos da Administração pública paulista (1979-1981)*. São Paulo, FUNDAP, 1983.
- _____. *Seminário de Política Educacional de 1º e 2º graus: avaliação e tendências*. São Paulo, FUNDAP, 1984.
- _____. *Ciclo de seminários sobre ações governamentais - Educação*. São Paulo, Documentos de Trabalho, FUNDAP, 1987.

- _____. *Evolução das despesas de pessoal no setor público paulista: aspectos de contingente e remuneração*. São Paulo, FUNDAP, 1988.
- _____. *Programa de Educação para o Estado de São Paulo (1990-2.000)*. São Paulo, FUNDAP, 1991.
- GAGNEBIN, J. M. *Walter Benjamin*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1982.
- GARCIA-HUIDOBRO, J. E. (ed.) *Escuela, Calidad e Igualdad: los desafíos para educar en democracia*. Santiago, CIDE, 1989.
- GATTI, B. A. et alii. Algumas considerações sobre treinamento de pessoal no ensino. *Cadernos de Pesquisa* (4): 1-52, 1972.
- GOUVEIA, A. J. Democratização do ensino: tendências na composição social da clientela. *Cadernos de Pesquisa* (27): 62-68, 1978.
- GOUVEIA, A.J. & HAVIGHURST, *Ensino médio e desenvolvimento*. São Paulo, Melhoramentos/EDUSP, 1969.
- GROSS, N.; GIAQUINTA, J.; BERNSTEIN, M. *Implementing Organizational Innovations. A Sociological Analysis of Planned Educational Change*. New York, Basic Books Inc. Publisher, 1971.
- GUANAES, L. P. *Reorganização da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo*. São Paulo, Ática, 1976.
- GUIMARÃES, R. Desarrollo con equidad. Un nuevo cuento de hadas para los años noventa? *Revista Síntesis* (10):15-68, Madri,1990.
- GUSSO, D. A. (coord.) *Educação e Cultura - 1987: situação e políticas governamentais*. Brasília, IPEA, 1990.
- KAZTMAN, R. & GERSTENFELD, P. Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social. *Revista de la CEPAL*, (41): 159-182, 1990.
- KING, D. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar. *Novos Estudos CEBRAP* (22): 53-76, 1988.
- KUGELMAS, E. Políticas Públicas na Administração Paulista: 1946/77. *Cadernos FUNDAP* 05(9): 30-45, 1985.
- LIMA, C. T. de. *PROFIC: diretrizes e ações*. São Paulo, FDE, 1989.
- LIMA, M.S.W.S. *Anotações para o tema Administração e financiamento do Desenvolvimento urbano - abordagens setoriais*. São Paulo, FUNDAP, 1978.
- LO BELLO, M.F. L. *O salário-educação no Estado de São Paulo: 1965 a 1985*. Faculdade de Educação da USP, dissertação de mestrado, 1988.
- LOPES, J. B. *Família e Pobreza*. Campinas, NEPP, 1992.
- LOPES, R. F. Década dos 70. A Reforma sob permanente avaliação na imprensa. Um comentário. *Cadernos FUNDAP* 02 (5):13-18, 1982.
- LUDKE, H. A. *O Ginásio Pluricurricular e a Reforma do Ensino - um estudo avaliativo*. São Paulo, INEP/CERHUPE, 1974.
- MACHADO, L.Z. *Estado, escola e ideologia*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1983.
- MAIA, E. M. *A Municipalização no Estado de São Paulo: 1970/1987: democratização ou descompromisso?* São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, dissertação de mestrado, 1989.
- MARTINS, P.E. *Uma estratégia de governo*. São Paulo, IMESP, 1975.
- MEDINA, A. V. Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas sociais. *Análise & Conjuntura* 2(1): 40-55, 1987.
- MELLO, G. de. *Social Democracia e Educação: teses para discussão*. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1990.

- MELLO, G. de et alii. Implantação das classes de 5ª e 6ª séries na cidade de São Paulo. *Pesquisa e Planejamento*, CRPE, 1968.
- MERRIEN, F.X. État et politiques sociales: contribution à une théorie "néo-institutionnaliste". *Sociologie du Travail* 3(90): 267-294.
- MONTORO, A. F. *Proposta Montoro - PMDB*. Versão preliminar, São Paulo, 1982.
- NAGLE, J. *Educação e sociedade na primeira república*. São Paulo, EPU/MEC, 1ª reimpressão, 1976.
- NAVARRO, V. Welfare e "Keynesianismo Militarista" na era Reagan. *Lua Nova* (24):189-210, 1991.
- NÉBIAS, C. M. *O ciclo básico e a democratização do ensino*. Do discurso proclamado às representações. São Paulo, USP, tese de doutorado, 1990.
- NEPP *Padrão de intervenção social do governo do Estado de São Paulo. 1983/1986*. Campinas, NEPP, 1987.
- _____. *Financiamento das políticas sociais*. Campinas, NEPP, 1987a.
- _____. *Governo do Estado de São Paulo, área social, políticas, programas e atividades, acompanhamento, avaliação e novos instrumentos de análise (1987/1988)*. Campinas, NEPP, 1988.
- _____. *A política social no Estado de São Paulo: bibliografia comentada*. Campinas, NEPP, 1989.
- _____. *Diagnóstico e avaliação do ensino técnico na década de 80, tendo em vista sua adequação às tendências econômico-tecnológicas dos anos 90*. Campinas, NEPP, 1991.
- NOGUEIRA, J. B. C. *O Ensino Público em São Paulo*. Bases de um Programa de Ação. São Paulo, 1977.
- NORONHA, E. & SILVA, M. F. A população infanto-juvenil carente do Estado de São Paulo. Campinas, *Cadernos NEPP* nº 17, 1990.
- NOVAES, F. et alii *Gênese e estrutura da Administração Pública paulista: evolução institucional*. São Paulo, FUNDAP, 1979.
- OFFE, C. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação. *Educação e Sociedade*, 11(35): 9-59, 1990.
- PAIVA, V. Educação e bem-estar social. *Educação e Sociedade*, 12 (39): 161-200, 1991.
- PAIVA, V. e EICHENBERG, L. C. *Financiamento e política da educação: uma reinterpretação*. mimeo.
- PAIVA, V. & WARDE, M. Novo paradigma de desenvolvimento e centralidade do ensino básico. *Educação e Sociedade* 44, no prelo.
- PALMA Fo., J. C.. Ciclo Básico: primeiros resultados. *Educação Democrática*, nº19, São Paulo, SE, 1986.
- PARIS, M. L. Rede Física e Redistribuição da Rede Física: à procura de Soluções para um Amontado de Problemas. *Cadernos FUNDAP* 02(5): 68-78, 1982.
- PASTORE, J. *O ensino superior em São Paulo. Aspectos quantitativos e qualitativos de sua expansão*. São Paulo, 1969-70.
- PEDROSO, L. *Democracia, política e administração educacional: a proposta Montoro*. Faculdade de Educação da UNICAMP, dissertação de mestrado, 1991.
- PEREIRA, J. B. B. *A escola secundária numa sociedade em mudança*. São Paulo, Livraria Pioneira Ed., 2ª ed., 1976.
- PEREIRA, L. *Estudos sobre o Brasil contemporâneo*. São Paulo, Pioneira, 2ª ed., 1978.

- PEREIRA, L. (org.) *Urbanização e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 4ª ed., 1979.
- PINTO, A. M. O fetichismo da avaliação. *Análise & Conjuntura* 1(2): 73-92.
- PRESSMAN, L.J. & WILDAVSKY, A. *Implementation*. Bekerly, Univ. of California Press, 3ª ed., 1984.
- PRZEWORSKI, A. & WALLERSTEIN, M. O Capitalismo democrático na encruzilhada. *Novos Estudos CEBRAP* (22):29-44, 1988.
- REIS FILHO, C. dos. *A educação e a ilusão liberal*. São Paulo, Cortez/ Autores Associados, 1981.
- REISS, R.W. Algumas Considerações sobre a Política Educacional de 1º e 2º graus no Estado de São Paulo. *Cadernos FUNDAP* 02(5): 4-12, 1982.
- RIBEIRO, J. Q., MASCARO, C., DIAS, J. C. Condições de funcionamento dos ginásios oficiais do estado de São Paulo. *Pesquisa e Planejamento*. São Paulo, CRPE, nº 7, 1964.
- RIBEIRO, S. C. *A pedagogia da repetência*. São Paulo, NUPES, 1990.
- RUS PEREZ, J. R. (coord.) *São Paulo: a educação nos anos 80*. Campinas, Cadernos NEPP nº 16, 1990.
- SALLUM JR., B. *Gênese e estrutura da Administração Pública*; notas para um anteprojeto. São Paulo, FUNDAP, 1978.
- SÃO PAULO (Estado). *2º Plano de Ação*. 1963-1966. São Paulo, 1962.
- _____. Secretaria de Economia e Planejamento. *Aspectos do Sistema de Ensino do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1976.
- _____. Secretaria de Economia e Planejamento. *Problemas Emergentes do Estado de São Paulo*. São Paulo, ANPES, 1976a.
- _____. Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Planejamento e Avaliação. *Manifestações da relação Estado-Urbano no Estado de São Paulo: levantamento sistemático de aspectos da intervenção do governo estadual - 1947 a 1977*. São Paulo, Série Estudos e Pesquisas, nº 28, 1978.
- _____. Secretaria de Economia e Planejamento. *Coleção de descrição de políticas*. São Paulo, 1978a.
- _____. Secretaria de Planejamento e Gestão. SEADE. *São Paulo no limiar do Século XXI*. Cenários da Urbanização paulista. São Paulo, SEADE, 1992.
- _____. *Nova Constituição do Estado de São Paulo*. São Paulo, Editora Fisco e Contribuinte, s.d.
- SCHWARTZMAN, S. *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo, Ed. Difel, 1975.
- SILVA, P. L. B. *Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil: a experiência da previdência social na nova República*. São Paulo, USP, tese de doutorado, 1992.
- SILVA, R. N. da et alii. *Equidade, qualidade e avaliação do ensino: o difícil caminho entre a utopia e a realidade*. São Paulo, s.d.
- SILVA, R. N. da & NOGUEIRA, M. J.. *Curso Noturno: um desafio*. São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Secretaria Estadual da Educação, s.d.
- SILVA, N. do V. *Introdução à Análise de Dados Qualitativos*. São Paulo, Vértice, 1990.
- SOLARI, A. *La desigualdad educativa: problemas y políticas*. Santiago, CEPAL, 1988.
- SOUZA, A. N. *Sou professor, sim senhor!* Representações sobre o trabalho docente, tecidas na politização do espaço escolar. Faculdade de Educação da UNICAMP, dissertação de Mestrado, 1993.

- SOUZA, P. N. P. de *O ginásio único pluricurricular em São Paulo*. São Paulo, Ed. Nacional, 2ª ed., 1970.
- SOUZA, P. R. C. (coord.). *A descentralização do gasto público e seu efeito sobre a geração de emprego de renda, com ênfase no setor informal urbano. Análise do gasto em educação no Estado de São Paulo (Brasil) no período 1984-86*. PREALC/OIT, s.d.
- SPOSITO, M. P.. *O ensino noturno de 2o. grau: notas para uma discussão* (roteiro preliminar para uma discussão no GT sobre curso noturno - uso interno da FEUSP). São Paulo, 1988.
- SRL. *São Paulo no limiar do século XXI*. São Paulo, v.III, 1990.
- TAYLOR-GOUBY, P. Welfare, hierarquia e a "nova direita" na era Thatcher. *Lua Nova*, (24): 165-188, 1991.
- TEIXEIRA, M.C. *Política e Administração de Pessoal Docente* (Um estudo sobre a Secretaria de estado da Educação do Estado de São Paulo). São Paulo, USP, 1988.
- VACCA, G. Estado e Mercado, Público e Privado. *Lua Nova*, (24): 151-164, 1991.
- VASCONCELLOS, E. A. de *População rural e acesso à educação no estado de São Paulo: análise da política pública*. São Paulo, USP, tese de doutorado, 1992.
- VELASCO, S. C. & MARTINS, C. E. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-História da "Abertura". in ALMEIDA, M. H. T. & SORJ, B. (orgs.) *Sociedade e Política no Brasil pós-64*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1983.
- VIEIRA, E. *Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel*. São Paulo, Ed. Cortez, 1983.
- WEFFORT, F. *Qual Democracia?* São Paulo, Companhia das Letras, 1992.

DOCUMENTOS OFICIAIS da SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

- SÃO PAULO (Estado), Secretaria da Educação. *A política de educação do estado de São Paulo (uma notícia)*. São Paulo, s.d.
- _____. Secretaria da Educação. *Anuário Paulista da Educação*. São Paulo, 1968.
- _____. Secretaria da Educação. Grupo Escolar Experimental "Dr. Edmundo Carvalho". *Relatório - 1968/1969*. São Paulo.
- _____. Secretaria da Educação. *Plano Estadual de Educação 1970-1971*. São Paulo, vol. I e II, 1970.
- _____. Secretaria da Educação/CERHUPE. *Avaliação do Grupo Escolar-Ginásio*. São Paulo, s.d.a
- _____. Secretaria da Educação/DAP. *A rede de ensino pluricurricular e de grupo escolar-ginásio no estado de São Paulo*. São Paulo, 1971.
- _____. Secretaria da Educação. *Ensino de 1º e 2º graus. Plano estadual de implantação*. São Paulo, vol. I, II, III, 1972.
- _____. Secretaria da Educação. *Reforma do Ensino. Aspectos da implantação da reforma do ensino de 1o. e 2o. graus*. São Paulo, 1972a.
- _____. Secretaria da Educação. *Ensino de 1º grau*. São Paulo, 1972b.
- _____. Secretaria da Educação. *Relatório das atividades da Secretaria da Educação - Exercício de 1971*. São Paulo, 1972c.

- _____. Secretaria da Educação. *Ensino de 1º e 2º graus: síntese do plano estadual de implantação e planejamento prévio*. São Paulo, s.d.b
- _____. Secretaria da Educação/SENAC. *Intercomplementaridade Secretaria da Educação/SENAC - Ensino de 2º grau*. São Paulo, s.d.c
- _____. Secretaria da Educação/ Sistema de Assessoramento do Secretário/ Grupo Setorial de Trabalho. *Projeto de redistribuição da rede física - comentários sobre os dados coletados*. São Paulo, 1976.
- _____. Secretaria da Educação/Sistema de Assessoramento do Secretário. *Projeto de redistribuição da rede física - Relatório 75/76*. Vol 1, 1976a.
- _____. Secretaria da Educação. *Diretrizes e Metas (Relatório de atividades 15-3-75 a 15-3-76)*. s.d.d
- _____. Secretaria da Educação. *Expansão e ocupação da rede física - análise dos dados*. São Paulo, 1977.
- _____. Secretaria da Educação/ATPCE. *Expansão e ocupação da rede física - análise dos dados*. São Paulo, 1977a.
- _____. Secretaria da Educação/ATPCE. *Implantação dos Centros Interescolares e redefinição da rede de escolas destinadas à formação do magistério de 1º grau*. São Paulo, 1977b.
- _____. Secretaria da Educação/ATPCE. *Projeto "Nível socioeconômico - um estudo da família dos alunos do 1º grau da rede escolar estadual"*. São Paulo, 1977c.
- _____. Secretaria da Educação. *Projeto Operação Ensino de 1º grau - 1ª fase*. São Paulo, 1977d.
- _____. Secretaria da Educação. *Redistribuição da rede física - comentários sobre os dados coletados*. São Paulo, s.d.e
- _____. Secretaria de Estado dos Negócios da Educação/GST. *Redistribuição da rede física - manual*. s.d.f
- _____. Secretaria da Educação. *Secretaria da Educação Quadriênio 75/79*. s.d.g
- _____. Secretaria da Educação/ATPCE/ *Programação SE 1975/76/77/78*. s.d.h
- _____. Secretaria da Educação. *Plano Trienal 77/78/79*. s.d.i
- _____. Secretaria da Educação. *Alguns aspectos da atuação da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1979.
- _____. Secretaria da Educação/ATPCE/CIE. *Regimento comum das escolas estaduais de 1º grau*. São Paulo, 1979a.
- _____. Secretaria da Educação/CONESP. *Relatório CONESP 1975-79*. São Paulo, 1979b.
- _____. Secretaria da Educação/ATPCE. *Características e condições do mercado de trabalho na área do ensino de 1º grau*. São Paulo, 1979c.
- _____. Secretaria da Educação. *Plano Trienal 1980-82*. São Paulo, s.d.j
- _____. Secretaria da Educação. CENP. *Relatório das reuniões de trabalho sobre "Antecipação da escolaridade - Educação Compensatória"*. São Paulo, 1980.
- _____. Secretaria da Educação/ATPCE. *Alguns apontamentos e reflexões acerca dos cursos noturnos do 1º e 2º graus da rede estadual de ensino*. São Paulo, 1981.
- _____. Secretaria da Educação/ATPCE. *Planejamento da Secretaria da Educação do estado de São Paulo - Programa de Trabalho*. São Paulo, 1981a.
- _____. Secretaria da Educação/ ATPCE. *Planejamento e alocação de recursos na Secretaria da Educação*. Subsídios para sua compreensão. São Paulo, 1981.

- _____. Secretaria da Educação. *Cursos Noturnos: solução ou problema?* São Paulo, 1982.
- _____. Secretaria da Educação. Ensino de 1º grau. Avaliação e movimentação escolar - 1980. São Paulo, 1982a.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Fórum de Educação de São Paulo, 1º grau.* São Paulo, 1983.
- _____. Secretaria da Educação. *No noturno, uma revolução. Educação Democrática.* São Paulo, 1983a.
- _____. Secretaria da Educação. *Noturno (propostas).* São Paulo, 1983b.
- _____. Secretaria da Educação. *Análise do levantamento de problemas e de propostas de soluções feito durante as discussões do documento de trabalho nº1, (retorno ao documento de trabalho nº1).* Educação Democrática, 1983c.
- _____. Secretaria da Educação. *Documento preliminar para orientação das atividades da Secretaria: Resolução SE. 118 de 06/06/83.* 1983d.
- _____. Secretaria da Educação/CEI. *Documento 01/83: reorientação das atividades da SE.* São Paulo, 1983e.
- _____. Secretaria da Educação/COGSP. *Propostas, compilação e análise sobre o documento 01/83, SE: momento significativo na história da educação de São Paulo.* 1983f.
- _____. Secretaria da Educação. *Reestruturação técnico-administrativa e pedagógica do ensino de 1º e 2º graus na rede estadual, no período noturno (projeto).* São Paulo, 1983g.
- _____. Secretaria da Educação/CONESP. *Como repensar a escola quanto a recursos físicos. Por uma escola democrática.* São Paulo, 1983h.
- _____. Secretaria da Educação/ATPCE. *Acesso da população à escola no Estado de São Paulo.* São Paulo, 1983i.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Redefinindo a política de implantação de currículo.* São Paulo, 1983j.
- _____. Secretaria da Educação/ Fundação Carlos Chagas. Educação e Desenvolvimento Social. *Relações entre origem social, condições da escola e rendimento escolar de crianças no ensino público estadual de 1º grau da Grande São Paulo.* São Paulo, 1983l.
- _____. Secretaria da Educação/ Fundação Carlos Chagas. Educação e Desenvolvimento Social. *Estudo da implantação da escola de oito anos.* São Paulo, 1983m.
- _____. Secretaria da Educação/CONESP. *O Impacto do Ciclo Básico na rede estadual de ensino.* São Paulo, 1984.
- _____. Secretaria da Educação. *A reformulação do noturno. Educação Democrática.* São Paulo, 1984a.
- _____. Secretaria da Educação. *O noturno: quadro negro.* São Paulo, s.d.l
- _____. Secretaria da Educação. *Você me conhece: sou aluno do noturno.* São Paulo, s.d.m
- _____. Secretaria da Educação. *Tecendo a cada noite o sol.* São Paulo, 1985.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *A implantação do Ciclo Básico: avaliação do primeiro ano.* São Paulo, 1985a.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Capacitação de recursos humanos. Uma introdução às discussões.* São Paulo, 1985b.

- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Avaliação do sistema de monitoria na rede oficial de ensino do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1985c.
- _____. Secretaria da Educação. *A implantação do projeto de reestruturação técnico-administrativa e pedagógica do período noturno. Avaliação do 1º ano*. São Paulo, 1985d.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Estudo sobre o nível de implementação da proposta do Ciclo Básico*. São Paulo, 1986.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Ciclo Básico e reorganização do ensino de 1º grau: sistemática de avaliação*. 1986a.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *O aluno egresso do Ciclo Básico na visão do professor I, atuante em classes de 3ª série: uma contribuição para a reorganização do ensino de 1º grau*. Versão preliminar, 1986b.
- _____. Secretaria da Educação. *Novo estatuto do magistério*. São Paulo, 1986c.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *A implementação da proposta do Ciclo Básico na opinião de professores, 2ª etapa*. Versão preliminar, 1986d.
- _____. Secretaria da Educação/ATPCE/CIE. *Programa de formação integral da criança - PROFIC*. 1986e.
- _____. Secretaria da Educação. CENP. *Documento síntese das linhas norteadoras da reorganização curricular*. São Paulo, 1986f.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Proposta de trabalho 1987*. São Paulo, 1987.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Oficina pedagógica. Informações básicas*. São Paulo, 1987a.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Projeto Oficina Pedagógica*. São Paulo, 1987b.
- _____. Secretaria da Educação. *Educação em São Paulo: diretrizes básicas do programa de governo*. São Paulo, 1987c.
- _____. Secretaria da Educação. CENP. *Legislação básica para estudo das divisões regionais de ensino, DREs e das delegacias de ensino, DEs, a partir do Decreto nº 7.510/76 (documento preliminar)*. São Paulo, SE/CENP, 1987d.
- _____. Secretaria da Educação. *O ensino noturno, regular e supletivo: proposta preliminar para 1988*. São Paulo, 1987e.
- _____. Secretaria da Educação. *Documento preliminar para estudo: regimento escolar das escolas da rede estadual do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1987f.
- _____. Secretaria da Educação/ATPCE. *Plano de Trabalho Anual de 1987*. 1987g.
- _____. Secretaria da Educação/Coordenação Geral do PROFIC. *PROFIC: diretrizes e princípios*. São Paulo, 1987h.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Estudos preliminares para os Centros de Formação do Magistério*. São Paulo, 1987i.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Centro de Formação Específica do Magistério - CEFAM*. São Paulo, 1988.
- _____. Secretaria da Educação. *Proposta para discussão: reorganização da escola pública de 1º e 2º graus do Estado de São Paulo. Flexibilização da estrutura e do funcionamento do curso regular noturno 1º e 2º graus, como resposta às necessidades do aluno trabalhador*. São Paulo, 1988a.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Relatório anual*. 1988b.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *A direção e a questão pedagógica*. São Paulo, 1988c.

- _____. Secretaria da Educação/ATPCE. *Relatório de atividades da Secretaria da Educação no período de mar/87 a dez/88*. São Paulo, s.d.n
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Ante-projeto de capacitação de recursos humanos*. São Paulo, 1989.
- _____. Secretaria da Educação. Banco Mundial. *Subprojeto Educação: Ciclo Básico/Jornada Única*. São Paulo, v. 1, 1989a.
- _____. Secretaria da Educação/ CENP. *CEFAM: os caminhos da implantação (subsídios para a continuidade das ações)*. São Paulo, 1989b.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Avaliação: reflexão sobre o tema e a apresentação de indicadores para a avaliação de docentes e dos grupos de implementação dos CEFAMs*. São Paulo, 1989c.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Oficina Pedagógica: texto básico (em estudo)*. São Paulo, 1989d.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Relação dos CEFAMs (1988-1989)*. São Paulo, 1989e.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Isto se aprende com o Ciclo Básico. Avaliação do Projeto Ipê 1987*. São Paulo, 1989f.
- _____. Secretaria da Educação/CENP. *Quem quiser que conte outra. Avaliação do Projeto Ipê 1987*. São Paulo, 1989g.
- _____. Secretaria da Educação. *Melhoria do atendimento ao aluno trabalhador*. São Paulo, 1989h.
- _____. Secretaria da Educação/Coordenação Geral do PROFIC. *PROFIC: educação integral em construção*. São Paulo, 1989i.
- _____. Secretaria da Educação. *O Ensino Noturno: um compromisso do Estado com o aluno trabalhador*. São Paulo, 1989j.
- _____. Secretaria da Educação. *Legislação de ensino de 1^o e 2^o graus*. São Paulo, vários anos.
- _____. Secretaria da Educação. *A questão da municipalização do ensino*. s.d.o
- _____. Secretaria da Educação. *Uma política para a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1990.
- _____. Secretaria da Educação/DRHU. *Quantos Somos*. São Paulo, 1990a.
- _____. Secretaria da Educação/DRHU. *Dados informativos de Pessoal - série histórica*. São Paulo, 1990b.
- _____. Secretaria da Educação/ FDE. *Analfabetismo o grande não*. São Paulo, FDE, 1990c.
- _____. Secretaria da Educação/ATPCE. *Acompanhamento de Pessoal. série gerencial*. São Paulo, 1991.
- _____. Secretaria da Educação/CIE. *Alguns indicadores educacionais para a década de 80*. São Paulo, 1991a.
- _____. Secretaria da Educação/ATPCE. *Exercício Analítico de Política. O caso do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1991b.
- _____. Secretaria da Educação/ FDE. *A Educação Básica é Fundamental. Estatísticas do ensino de 1^o grau no mundo, no Brasil e no Estado de São Paulo*. São Paulo, FDE, 1992.

FONTES BÁSICAS DE DADOS

- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD*, 1986, 1987, 1989. Rio de Janeiro, IBGE, 1986, 1987 e 1989.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (vários anos). São Paulo. SEADE.
- NEPP *Avaliação da implantação da jornada única no Estado de São Paulo*. Campinas, NEPP, 1989a.
- _____. *São Paulo, anos 90: transformações sociais, novas demandas e políticas de governo*. Bloco: Necessidades Sociais Básicas. Campinas, NEPP, 1990.
- _____. *Educação, Saúde e Atenção ao Menor no Estado de São Paulo: uma avaliação dos serviços públicos estaduais*. Campinas, NEPP, 1991a.
- RUS PEREZ, J.R. (coord.) *Projeções e Perspectivas da Política Educacional no Estado de São Paulo*. Campinas, NEPP, 1990.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Economia e Planejamento. *Ensino de 1º grau (1ª a 4ª séries)*. São Paulo, 1972.
- _____. Secretaria de Economia e Planejamento. *Ensino de 1º e 2º graus (1972, 1973, 1974, 1975 e 1976)*. São Paulo.
- _____. Secretaria de Economia e Planejamento. *Anuário Estatístico (1967 a 1973)*. São Paulo.
- _____. Secretaria da Educação/CIE. *Anuário Estatístico de Educação do Estado de São Paulo* (vários anos). São Paulo.

MENSAGENS

- SÃO PAULO (Estado). Governo Abreu Sodré. Mensagem à Assembléia Legislativa. São Paulo, IMESP.
- _____. Governo Laudo Natel. 1971/1974. Mensagem à Assembléia Legislativa. São Paulo, Imprensa Oficial.
- _____. Governo Paulo Egydio Martins. 1975/1979. Mensagem à Assembléia Legislativa. São Paulo, Imprensa Oficial.
- _____. Governo Paulo Maluf. 1979/1982. Mensagem à Assembléia Legislativa. São Paulo, Imprensa Oficial.
- _____. Governo Franco Montoro 1983/1987. Mensagem à Assembléia Legislativa. São Paulo, Imprensa Oficial.

ANAIS

III Conferência Nacional de Educação. *ANAIS*. Salvador 1967. INEP/MEC, 1968.

IV Conferência Nacional de Educação. *A Política da Educação do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1969.

ANEXO

TABELA LII
Número de Matrículas por Nível de Ensino e Índice de Crescimento
Estado de São Paulo
1960-1990

	1ª a 4ª série		5ª a 8ª série		Médio		Superior		Total	
	número	taxa	número	taxa	número	taxa	número	taxa	número	taxa
1960	1.353.773	100	267.032	100	84.223	100	25.915	100	1.730.943	100
1965	1.947.744	144	472.927	177	152.856	181	42.964	166	2.616.491	151
1970	2.257.657	167	945.315	354	284.186	337	149.326	576	3.636.484	210
1975	2.403.658	178	1.479.230	554	553.573	657	332.833	1284	4.769.294	276
1980	2.722.052	201	1.621.461	607	730.665	868	430.683	1662	5.504.861	318
1985	3.117.740	230	1.872.015	701	812.924	965	409.502	1580	6.212.181	359
1990	3.662.304	271	2.335.756	875	1.001.397	1189	497.294	1919	7.496.751	433

FONTE: SE/Plano Estadual de Educação; SE/CIE; SEADE.

Ano base 1960 = 100

TABELA LIII
Distribuição das Matrículas por Entidade Mantenedora, segundo as Regiões
Administrativas
Estado de São Paulo
1972

Regiões	Estadual (%)				Municipal (%)				Particular (%)				Federal 3º Grau
	Pré	1ª * Grau	2º Grau	3º Grau	Pré	1º Grau	2º Grau	3º Grau	Pré	1º Grau	2º Grau	3º Grau	
Estado	33	84	62	16	34	7	3	7	33	9	34	77	1
Gde.São Paulo	21	78	58	18	32	12	2	3	47	10	40	79	1
Litoral	11	66	58	0	70	23	2	0	19	10	40	100	0
Vale do Paraíba	58	85	64	3	15	5	5	44	27	10	31	47	6
Sorocaba	43	91	64	7	30	3	8	0	28	6	28	93	0
Campinas	50	87	65	18	33	3	5	7	17	10	30	75	0
Ribeirão Preto	53	88	59	21	35	4	3	3	12	8	38	73	2
Bauru	52	87	60	5	35	3	3	23	13	10	37	72	0
S.J.Rio Preto	71	96	78	11	19	1	5	22	10	3	17	67	0
Araçatuba	34	91	72	6	17	1	2	0	49	8	26	94	0
Pres. Prudente	71	95	76	14	16	1	7	25	12	4	17	61	0
Marília	58	93	63	23	35	1	3	0	7	6	34	77	0

FONTE: SEADE

*não inclui unidocentes

TABELA LIV
Distribuição das Matrículas por Entidade Mantenedora, segundo as Regiões
Administrativas
Estado de São Paulo
1990

Regiões	Estadual (%)				Municipal (%)				Particular (%)				Feder 3º Gr
	Pré	1º Grau*	2º Grau	3º Grau	Pré	1º Grau	2º Grau	3º Grau	Pré	1º Grau	2º Grau	3º Grau	
Estado	9	78	70	13	69	9	2	6	22	12	28	81	1
Gde.São Paulo	4	70	74	12	69	15	2	2	27	14	24	85	0
Litoral	6	72	72	0	69	14	0	0	25	14	28	100	0
Vale do Paraíba	11	83	63	4	67	5	2	54	22	12	34	40	3
Sorocaba	13	91	73	13	73	1	5	5	14	8	22	83	0
Campinas	9	85	70	14	73	3	4	7	19	12	26	78	0
Ribeirão Preto	12	88	68	21	73	2	4	6	15	10	28	65	8
Bauru	18	87	63	30	71	2	1	0	12	11	36	70	0
S.J.Rio Preto	36	92	80	8	51	0	3	9	13	8	17	83	0
Araçatuba	23	91	82	16	66	0	0	7	11	9	18	77	0
Pres. Prudente	35	94	84	8	56	0	4	6	9	6	12	86	0
Marília	17	93	77	13	73	0	1	0	9	7	22	87	0

FONTE: SEADE

* não inclui unidocentes

TABELA LV
Despesas da Secretaria de Educação (Fonte Tesouro), das Universidades e do Setor
Educação e Arrecadação do ICMS
Estado de São Paulo
1967-1990 em cr\$ 1.000 de 1992

ANO	ICMS	SEC. EDUCAÇÃO		SETOR
		TESOURO	UNIVERSIDADES	EDUCAÇÃO
1967	12.957.844	3.056.094		
1968	16.354.995	3.463.727		
1969	17.466.866	3.790.674		
1970	18.573.142	4.528.394		
1971	18.250.070	5.001.051		
1972	21.173.103	5.798.417		
1973	24.907.311	6.340.889		
1974	27.093.292	6.697.746		
1975	27.824.749	7.503.658		
1976	27.426.154	6.965.961		
1977	28.138.031	6.153.365		
1978	31.179.943	7.210.637		
1979	31.243.671	8.140.712	2.570.304	10.711.016
1980	31.549.448	6.975.375	2.041.352	9.016.727
1981	28.697.021	6.831.064	2.162.775	8.993.840
1982	29.845.575	6.844.113	2.094.034	8.938.148
1983	25.580.612	5.685.476	1.812.276	7.497.751
1984	25.376.127	5.083.033	1.735.309	6.818.343
1985	30.602.469	6.234.900	2.276.097	8.510.997
1986	40.880.747	7.867.513	3.444.112	11.311.625
1987	35.215.219	7.616.501	3.938.774	11.555.275
1988	34.395.352	6.477.176	3.697.325	10.174.501
1989	39.269.591	8.367.853	4.463.031	12.830.884
1990	41.271.003	9.226.947	4.885.029	14.111.976

FONTE: Balanços Gerais do Estado; Bonini, 1988.

Deflator: IGP-DI médio anual

TABELA LVI
Evolução das Despesas da Secretaria da Educação (Fonte Tesouro), e da
Arrecadação do ICMS
Estado de São Paulo
1967-1990

ANO	ICMS	SEC. EDUCAÇÃO	SEC. EDUCAÇÃO TESOURO
1967	100	100	100
1968	126	113	113
1969	135	124	124
1970	143	148	148
1971	141	174	164
1972	163	202	190
1973	192	221	207
1974	209	235	219
1975	215	265	246
1976	212	255	228
1977	217	257	201
1978	241	276	236
1979	241	308	266
1980	243	275	228
1981	221	261	224
1982	230	272	224
1983	197	213	186
1984	196	204	166
1985	236	253	204
1986	315	310	257
1987	272	301	249
1988	265	254	212
1989	303	309	274
1990	319	337	302

FONTE: Balanços Gerais do Estado; Bonini, 1988.
ano base 1967 = 100

TABELA LVII
Matrícula no 1º Grau da Rede Estadual por Série
Estado de São Paulo
1967-1990

	Série								Total
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	
1967	641.394	472.186	375.139	272.123	136.696	98.979	77.754	56.592	2.130.86
1968	680.580	490.081	393.199	284.310	226.247	108.890	83.925	65.616	2.332.84
1969	574.648	522.048	393.198	324.080	257.695	170.733	101.079	76.886	2.420.36
1970	566.787	526.098	396.400	325.335	323.939	227.490	161.140	95.622	2.622.81
1975	612.925	534.151	409.093	367.023	400.831	333.020	290.733	247.199	3.194.97
1980	648.662	489.602	431.028	364.856	449.764	347.727	281.710	225.061	3.238.41
1985	569.286	787.202	506.314	432.544	568.196	383.336	306.996	231.698	3.785.57
1990	652.177	882.672	666.039	561.382	681.215	486.584	371.289	280.044	4.581.40

FONTE: SE/CIE.

não inclui escolas unidocentes.

TABELA LVIII
Índice de Assincronia da Matrícula de 1º Grau da Rede Estadual em Relação à
Idade Ideal, por Série
Estado de São Paulo
1987

Série	GSP			Interior			Estado		
	MI	IC	IA	MI	IC	IA	MI	IC	IA
1ª	282.486	206.935	27	361.550	281.651	22	644.036	488.586	24
2ª	390.701	188.895	52	516.573	274.133	47	907.274	463.028	49
3ª	257.682	106.580	59	333.365	159.936	52	591.047	266.516	55
4ª	218.190	86.287	60	276.051	130.476	53	494.241	216.763	56
5ª	261.261	75.762	71	319.183	109.213	66	580.444	184.975	68
6ª	181.907	53.583	71	221.715	78.766	64	403.622	132.349	67
7ª	135.121	41.632	69	163.965	61.055	63	299.086	102.687	66
8ª	103.330	34.783	66	125.095	49.634	60	228.425	84.417	63
Total	1.830.678	794.457	57	2.317.497	1.144.864	51	4.148.175	1.939.321	53

FONTE: SE/CIE.

OBS.: MI = Matrícula Inicial

IC = Matrícula Inicial na Série nas idade correta e inferior

IA = Índice de Assincronia:(MI-IC)/MI

TABELA LVIX
Número de Aprovados no Ensino Fundamental da Rede Estadual
Estado de São Paulo
1960-1990

	número	% no ano
1960 *	817.413	73
1965 *	1.106.677	74
1966 *	1.162.477	74
1967 *	1.212.255	74
1970 *	-	86
1971 *	-	85
1975	2.053.891	78
1977	2.310.282	71
1978	2.285.104	69
1979	2.281.867	68
1982	2.378.870	68
1983	2.468.161	67
1986	2.797.519	69
1987	2.852.644	70
1990	3.384.879	73

FONTE: SE/CIE; SEADE.

(*) corresponde ao ensino primário e calculado sobre a matrícula inicial, para as demais sobre a matrícula final.

TABELA LX
Número de Aprovados no Ensino Médio na Rede Estadual
Estado de São Paulo
1971-1990

	número	% no ano
1971	-	83
1976	257.192	88
1977	250.693	71
1978	266.145	70
1979	268.818	67
1982	287.853	65
1983	291.151	62
1986	328.547	61
1987	334.345	62
1990	452.087	65

FONTE: SE/CIE; SEADE.

TABELA LXI**Distribuição percentual de alunos repetentes na matrícula inicial do ensino médio****Estado de São Paulo****1976/1979/1988**

Ano	1ª série	2ª série	3ª série	4ª série
1976	13	10	6	6
1979	17	12	5	1
1988	15	10	5	2

FONTE: SE/CIE.

TABELA LXII**População de 10 a 19 anos por anos de estudo para a Região Metropolitana e Interior****Estado de São Paulo****1989**

Faixa Etária		Anos de Estudo (%)						sem instrução
		1 a 3	4	5 a 7	8	9 a 11	12 a 17	
10 a 14 anos	GSP	44	22	31	-	-	-	3
	Interior	45	23	28	1	-	-	3
15 a 19 anos	GSP	7	10	41	16	21	1	3
	Interior	12	14	36	15	18	1	3

FONTE: IBGE/PNAD, 1989.

GSP = Região Metropolitana da Grande São Paulo

TABELA LXIII**População de 5 a 17 anos que não frequenta a escola segundo a renda familiar por grupo de idade****Estado de São Paulo****1989**

Faixa Etária	Renda Familiar per capita em Salários Mínimos(%)				Total
	0 a 0,5	0,6 a 1,0	1,1 a 2,0	mais de 2,0	
5 a 6 anos	67	61	46	31	49
7 a 9 anos	15	7	5	3	6
10 a 14 anos	23	16	10	4	11
15 a 17 anos	65	52	45	26	41

FONTE: IBGE/PNAD, 1989.

TABELA LXIV
Evolução das Conclusões na Rede Estadual
Estado de São Paulo
1971-1990

	4ª série	evol.	8ª série	evol.	3ª série (2º grau)	evol.
1971			116.828	100	37.947	100
1972	277.770	100	137.119	117		
1974	304.126	109	119.766	103	63.221	167
1977			190.715	163	58.143	153
1980	321.815	116	167.506	143	68.554	181
1985	360.894	130	175.951	151	104.520	275
1990	470.952	170	201.282	172	121.005	319

FONTE: SE/CIE; SEADE.
 Ano base 1971 = 100.