

*Seminário de Política Educacional
de 1.º e 2.º Graus
Avaliação e Tendências*

Centro de Formação e Aperfeiçoamento em Administração – CFAA

Registro do Seminário realizado na

Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP,

de 9 à 11 de março de 1983

09-8-0003

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO – FUNDAP

CENTRO DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO EM ADMINISTRAÇÃO

SEMINÁRIO DE POLÍTICA EDUCACIONAL DE 1º E 2º GRAUS

AVALIAÇÃO E TENDÊNCIAS

maio/1984

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO

CONSELHO DE CURADORES

MEMBROS EFETIVOS

ARY OSWALDO MATTOS FILHO
JACQUES MARCOVITH
JOÃO MANOEL CARDOSO DE MELLO
LUIZ ANTONIO DE OLIVEIRA LIMA
MURILLO MACEDO

MEMBROS SUPLENTE

ADALBERTO AMÉRICO FISCHMANN
ALBERTO PEREIRA DE CASTRO
CID JOSÉ SITRÂNGULO
ROBERTO SIQUEIRA COSTA
WILSON CANO

DIRETOR EXECUTIVO

VILMAR EVANGELISTA FARIA

DIRETORES ADJUNTOS

CARLOS ESTEVAM MARTINS
ORLANDO FIGUEIREDO
WALTER BONINI

CENTRO DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO EM ADMINISTRAÇÃO

Gerente: Regina Marta Barbosa Faria

Equipe Técnica: Mary Lou Paris (coordenação da edição das palestras e debates)
Regina Weinfeld Reiss (coordenação do Seminário)
Niuvenius J. Paoli (consultor)

Edição

Lélia Maria Chacon do Amaral Lyra

Lílian Maria Meyer

Revisão

Vera Carvalho Zangari

Capa

Juhmco Hanada Takeuchi

Arte Final, Composição e Impressão – FUNDAP

ÍNDICE

9 APRESENTAÇÃO GERAL

- 11 A FUNDAP E A ADMINISTRAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS, Dalmo do Valle Nogueira Filho

QUESTÕES POLÍTICO-EDUCACIONAIS

- 15 A EXPERIÊNCIA PAULISTA ANTERIOR À REFORMA FEDERAL DE 1971, José Mário Pires Azanha
20 DEBATE 1
22 A LEI Nº 5.692/71: O MODELO E SUA IMPLANTAÇÃO EM SÃO PAULO, Lisete Regina Gomes Arelaro
27 DEBATE 2

QUESTÕES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS

- 33 APRESENTAÇÃO, Regina Weinfeld Reiss
34 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA, Regina Marta Barbosa Faria
36 A QUESTÃO DO PLANEJAMENTO, Sinésio Bacchetto
39 RECURSOS HUMANOS NA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO, Carlos Roberto de Assis
40 DEBATE 3
42 A REDISTRIBUIÇÃO DA REDE FÍSICA, A ASSISTÊNCIA AO ESCOLAR E AS MELHORIAS DA REDE PARA A IMPLANTAÇÃO DA REFORMA DO ENSINO, Mary Lou Paris
45 REDISTRIBUIÇÃO DA REDE FÍSICA E SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA AO ESCOLAR: UM DEPOIMENTO, Marcos Antônio Lorieri
47 FINANCIAMENTO E GASTOS GOVERNAMENTAIS COM EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO, Luiz Carlos Cintra
53 DEBATE 4

QUESTÕES TÉCNICO-PEDAGÓGICAS

- 57 APRESENTAÇÃO, Regina Weinfeld Reiss
58 A QUALIDADE DO ENSINO: VELHOS CONFLITOS E NOVAS LUTAS, Niuvenius Junqueira Paoli
61 O PROFESSOR: CONDIÇÕES DE TRABALHO E COMPETÊNCIA TÉCNICA, João Cardoso Palma Filho
65 EVASÃO E REPETÊNCIA, Lia Rosenberg
68 DEBATE 5

A EDUCAÇÃO POPULAR E O ENSINO PÚBLICO

- 73 APRESENTAÇÃO, Vanya Mundim Sant'Anna
74 ENSINO E APERFEIÇOAMENTO POPULAR: UMA QUESTÃO POLÍTICA, Celso de Rui Beisiegel
77 A EDUCAÇÃO ESCOLAR, PRÉ-REQUISITO PARA TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS, Guiomar Namó de Mello
81 A INTERSECÇÃO ENTRE AS PRÁTICAS POPULARES DE EDUCAÇÃO E O ENSINO DE 1º GRAU, Sílvia Maria Manfredi
84 DEBATE 6

SEMINÁRIO DE POLÍTICA EDUCACIONAL DE 1º E 2º GRAUS AVALIAÇÃO E TENDÊNCIAS

Apresentação Geral

Um dos objetivos da FUNDAP é divulgar, junto à Administração Pública em geral e a seus setores específicos, os resultados de trabalhos de pesquisa, assistência técnica, ensino e cooperação técnica desenvolvidos pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Dando cumprimento a tal objetivo, publicamos os resultados do *Seminário de Política Educacional de 1º e 2º Graus – Avaliação e Tendências*, realizado por esta Instituição, nos dias 9, 10 e 11 de março de 1983.

Esse Seminário reuniu educadores, técnicos e pesquisadores do setor educacional, ligados a órgãos centrais e regionais da Secretaria da Educação do Estado e de vários municípios, unidades escolares, universidades e instituições de pesquisa, para uma reflexão crítica sobre a experiência paulista de implantação da reforma do ensino determinada pela Lei nº 5.692/71. Significou, também, a etapa final de uma pesquisa desenvolvida nesta Instituição, parcialmente publicada nos *Cadernos FUNDAP* nº 5, de dezembro de 1982, que avaliou, do ponto de vista político-administrativo, o processo de implantação da reforma do ensino no Estado de São Paulo, procurando conhecer e compreender a mobilização e o comportamento dos diversos recursos administrativos geridos pelo Poder Público Estadual, para dar cumprimento a essa reforma.

O *Seminário de Política Educacional* foi organizado em torno de três eixos principais de reflexão. O primeiro tratou das questões político-educacionais ao longo da década dos 70. O segundo, sobre as questões técnico-administrativas, envolveu aspectos relativos aos constrangimentos administrativos no processo de implantação da reforma. O eixo técnico-pedagógico analisou a experiência paulista em função de algumas questões críticas para o ensino, tais como a evasão e a repetência e as condições de trabalho e a competência do professorado. Finalmente, houve um debate sobre a questão da educação popular e o ensino público.

Os textos seguintes, em atendimento à demanda surgida no Seminário, são transcrições das palestras e debates realizados no encontro. Todos foram revistos por seus apresentadores.

A *Abertura* do Seminário é do Professor Dalmo do Valle Nogueira Filho, então Diretor Executivo da FUNDAP. Apresenta a atuação da FUNDAP no que diz respeito à análise da administração.

O primeiro artigo, *A Experiência Paulista Anterior à Reforma Federal de 1971*, é resultado da palestra do Professor José Mário Pires Azanha, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Nela, seu autor dá um depoimento sobre o que aconteceu em São Paulo de 1967 a 1970, durante a Administração Ulihôa Cintra na Secretaria da Educação, quando ele era um dos principais assessores desse Secretário.

No *Debate 1*, o Professor José Mário respondeu a questões sobre aquele período e delineou algumas perspectivas para a educação na atual Administração, com o Secretário Paulo de Tarso Santos.

A palestra seguinte, da Professora Lisete Regina Gomes Arelaro, foi sobre *A Lei nº 5.692/71: o Modelo e sua Implantação em São Paulo*. Nela, foi feita uma contextualização da época em que surgiu a Lei nº 5.692, além de serem discutidos vários momentos, formas e etapas de sua implantação no Estado de São Paulo.

No *Debate 2*, as principais questões abordadas foram: o modelo da escola de oito anos e sua implantação no Estado de São Paulo; o pouco caso que vem sendo dado ao ensino de 2º grau; as medidas administrativas adotadas para a implantação da reforma do ensino; os recursos humanos; e a questão salarial.

O Eixo Técnico-Administrativo foi apresentado pela Professora Regina Weinfeld Reiss, situando o trabalho que vem sendo desenvolvido pela FUNDAP na área da Educação e que informou a organização desse Seminário.

O texto seguinte, *A Reforma Administrativa*, da Professora Regina Marta Barbosa Faria, traz algumas reflexões sobre o histórico da estruturação da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, tentando situar um pouco o porquê da preocupação com a história dessa estrutura, no bojo do projeto sobre a implantação administrativa da reforma, desenvolvido pela FUNDAP.

A seguir, em *A Questão do Planejamento*, o Professor Sinésio Bacchetto relatou a experiência de um trabalho de consultoria técnica junto à ATPCE, discutindo, basicamente, a possibilidade de desenhar e implantar, naquela Secretaria, um sistema de planejamento.

Para completar esse primeiro painel, o Professor Carlos Roberto de Assis, então diretor do Departamento de Recursos Humanos da Secretaria da Educação, deu um testemunho do trabalho realizado pela equipe de recursos humanos daquela Pasta e apresentou um audiovisual sobre o Sistema de Informações de Pessoal dessa Secretaria. Seu depoimento está no texto *Recursos Humanos na Secretaria da Educação do Estado de São Paulo*, que traz, também, uma síntese do que foi apresentado no audiovisual.

Deu seqüência a esse painel o *Debate 3*, no qual o Professor Sinésio Bacchetto discute aspectos relacionados às funções e ao papel da ATPCE e o Professor Carlos Roberto de Assis aborda questões sobre *O DRHU e a Administração de Pessoal*.

O segundo painel foi iniciado com o tema *A Redistribuição da Rede Física, a Assistência ao Escolar e as Melhorias da Rede para a Implantação da Reforma do Ensino*, de Mary Lou Paris, com considerações sobre os Projetos de Redistribuição da Rede Física e os Programas de Assistência ao Escolar desenvolvidos nos últimos anos pela Secretaria da Educação do Estado, a partir de dados coletados e analisados na pesquisa sobre a implantação da reforma desenvolvida pela FUNDAP.

Em *Redistribuição da Rede Física e Serviços de Assistência ao Escolar: Um Depoimento*, o Professor Marcos Antônio Lorieri, que participou da execução do Projeto de Redistribuição da Rede Física, entre 1975 e 1976, e fez parte da direção do Departamento de Assistência ao Escolar — DAE —, de 1976 a 1978, complementa, de certa forma, o texto anterior.

O texto seguinte é de Luiz Carlos Cintra e trata de *Financiamento e Gastos Governamentais com a Educação no Estado de São Paulo*. Apresenta-se, aqui, um panorama geral da evolução dos gastos da Secretaria da Educação no Estado e de sua situação mais recente.

No *Debate 4*, que encerrou esse painel, prevaleceu o tema da reformulação do modelo vigente de saúde e de alimentação escolar, em vista das várias distorções havidas na implantação dos programas de assistência ao escolar e da polêmica que esse tema tem gerado. Além disso, discutiu-se a necessidade de aplicar maiores recursos no treinamento de professores e fez-se observações sobre as Construções Escolares e o Projeto de Redistribuição da Rede Física.

O Eixo Técnico-Pedagógico, apresentado por Regina Weinfeld Reiss, foi iniciado com *A Qualidade do Ensino: Velhos Conflitos e Novas Lutas*, onde o Professor Niuvenius J. Paoli aborda a questão da qualidade do ensino. Esse tema foi também objeto da palestra *O Professor: Condições de Trabalho e Competência Técnica*, do Professor João Cardoso Palma Filho.

Ainda, neste painel, a Professora Lia Rosenberg, da Casa Alpha, em *Evasão e Repetência*, identifica e explora as correntes explicativas que, em diferentes momentos, enfatizaram um ou outro aspecto das causas do fracasso escolar.

No *Debate 5*, o principal assunto abordado diz respeito às condições da qualidade do ensino nas escolas públicas; à questão da autonomia da escola, da política e filosofia de educação vigente; às primeiras séries do 1º grau e a um depoimento mostrando as diferentes condições de trabalho existentes entre as antigas escolas experimentais e as demais escolas da rede.

Finalmente, três textos sobre *A Educação Popular e o Ensino Público* resultaram de um debate sobre o tema. Nele, os três debatedores — Celso de Rui Beisiegel, Guiomar Namó de Mello e Sílvia M. Manfredi abordam essa questão sob diferentes ângulos e pontos de vista.

No *Debate 6*, com o qual se encerrou o Seminário, as questões levantadas nas apresentações acima foram mais bem-explicadas e aprofundadas por seus autores.

A FUNDAP E A ADMINISTRAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Dalmo do Valle Nogueira Filho

Diretor Executivo da FUNDAP de 07/05/1982 a 01/08/1983

Este Seminário, sobre *Política Educacional de 1º e 2º Graus – Avaliação e Tendências*, organizado pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, insere-se num trabalho desenvolvido por essa Instituição, no campo da administração de políticas sociais, especificamente o da Política Social da Educação.

A FUNDAP tem-se preocupado, desde seu surgimento, há seis anos, em estudar a questão da administração sob o enfoque dos grandes sistemas tradicionais (financeiro, de recursos humanos e materiais) envolvidos na ação da Administração Pública, bem como a estrutura da organização do Estado e de seus órgãos. Desde logo, porém, foi possível notar que isso não era suficiente para entender a ação efetiva do Estado, principalmente no que diz respeito às políticas sociais.

Assim, a FUNDAP procurou realizar um programa de estudos da Administração, diretamente voltado à execução de determinadas políticas públicas. Foi escolhido o campo das políticas sociais – normalmente menos aquinhoadas pela ação do Estado – e, notadamente, os programas desenvolvidos nos setores da saúde e da educação.

Este Seminário é, portanto, parte do projeto que objetiva entender melhor questões como as seguintes: De que forma as políticas sociais podem ser entendidas em seu conteúdo? Qual a relação entre essas políticas e os recursos administrativos (humanos, organizacionais e financeiros) a elas alocados? De que forma eles devem adequar-se ao próprio conteúdo da política, para que esta possa se realizar?

Administração de Recursos

A formulação dessas políticas é, aparentemente, adequada à ação do Estado em face de uma determinada realidade. No entanto, quando se analisa o resultado de sua implementa-

ção, nota-se que muito pouco do proposto foi alcançado.

Um dos maiores problemas relativos a essa questão, do ponto de vista da FUNDAP, diz respeito aos recursos administrativos envolvidos na execução de uma determinada política. Em outras palavras, não se pode pensar em mudar uma política sem a indispensável adequação entre a estrutura organizacional e os recursos necessários, como tem ocorrido na ação da Administração Pública no Estado de São Paulo e mesmo no Brasil.

Para melhor entender essa questão, no âmbito da Política Social da Educação, a FUNDAP escolheu a Reforma do Ensino, definida nos termos da Lei nº 5.692, de 1971, e a Política Educacional de 1º e 2º Graus, como objetivos centrais de estudo. Seus aspectos administrativos não podem ser analisados isoladamente. Para serem entendidos, deve-se, também, contemplar as determinações políticas, sociais e pedagógicas, além de outras envolvidas na própria formulação da política educacional.

Assim, os estudos que a FUNDAP realizou nesse setor enfatizaram o aspecto administrativo da Reforma e seus desdobramentos. Procurou compreender como a Secretaria da Educação organizou-se, que recursos foram envolvidos na execução dessa política, em que medida a ação administrativa deixou de modificar-se adequadamente para a implementação da Reforma, e assim por diante.

Neste Seminário são apresentados os resultados do trabalho da FUNDAP, com uma abordagem sobre o eixo técnico-administrativo da Reforma do Ensino. Também é feita uma análise mais ampla da Reforma, com ênfase nos aspectos político-educacional e técnico-pedagógico de sua implementação. O encontro encerra-se com um debate sobre as Tendências Atuais do Ensino de 1º e 2º Graus.

QUESTÕES POLÍTICO-EDUCACIONAIS

Antecedentes e a Lei n:5.692/71

A EXPERIÊNCIA PAULISTA ANTERIOR À REFORMA FEDERAL DE 1971

José Mário Pires Azanha
Professor-Assistente, Doutor da Faculdade de
Educação da Universidade de São Paulo

O tema deste Seminário, Política Educacional de 1º e 2º Graus, ilustra bem o problema assinalado, na abertura, pelo diretor da FUNDAPE, no sentido de que as políticas sociais — principalmente as de educação e saúde — são, na sua execução, dificilmente acompanhadas pela provisão de recursos financeiros e administrativos necessários ao seu desenvolvimento. Não existe — pelo menos eu não conheço — experiência brasileira em que haja articulação entre as políticas sociais e a distribuição de recursos financeiros. Na verdade, aquelas são quase sempre segmentos autônomos, ou relativamente autônomos, de uma Administração qualquer.

A experiência paulista de 1967 a 1970, durante a gestão do Professor Uilhôa Cintra na Secretaria da Educação, identifica bem esse quadro. Nessa Administração, 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. Dessa forma, ocorreu uma série de problemas com repercussão nos anos posteriores, em virtude, em grande parte, não da imprevisão com relação a sua emergência, mas da incapacidade do Governo de fazer com que a distribuição de recursos do Estado se desse pelos critérios mais amplos de uma política social, e não pelos critérios contábeis que, quase sempre, prevalecem na distribuição desses recursos.

Sinto-me relativamente à vontade para fazer esta palestra, não porque eu pretenda dar a ela o caráter quase que de um depoimento pessoal, mas porque ela não pretende ser uma análise de uma política executada — uma análise que já tem sido feita com relação a alguns de seus aspectos, embora descuidada em relação a outros. Assim, despreocupe-me completamente com a precisão de números e citações de certas medidas legais tomadas na época.

A Lei e o Processo Educativo

Sabe-se que, antes da Lei 5.692/71, a única Lei de Diretrizes e Bases que tivemos foi a Lei 4.024/61, esta parcialmente revogada por aquela. A idéia de ensino de 1º grau não existia na Lei 4.024. Tínhamos o ensino primário e o ensino ginásial, que se dividiam nos ramos secundário e técnico. Portanto, tínhamos na Lei 4.024 uma situação diferente daquela configurada pela Lei 5.692; ou seja, tínhamos, com a primeira, o ensino primário e o secundário ginásial e, com a última, temos o ensino de 1º Grau.

Mas o ensino primário e o secundário ginásial, na Lei 4.024, não eram fases de um mesmo processo educativo: do ponto de vista legal, eram segmentos autônomos. Havia uma ruptura entre esses dois níveis de ensino, comprovável pela inexistência de um processo pacífico de articulação entre eles. A Lei exigia que, na passagem do primário ao secundário, ficasse comprovada suficiente escolaridade. Na prática, essa exigência instituiu, legalmente, o que já existia de fato, o exame de admissão ao ginásio. Tínhamos, então, na exigência desse exame, um impedimento legal à articulação plena entre dois segmentos que deveriam, pelos próprios objetivos fixados na Lei, ser considerados como fases de um mesmo processo educativo de formação geral.

Outro dispositivo da Lei, que também revela essa sanção legal à descontinuidade entre o ensino primário e o secundário ginásial, é encontrado na instituição das classes de 5ª e 6ª séries, em continuidade ao ensino primário. Havia recursos especiais, programas especiais do Ministério da Educação e o estímulo do Ministério da Educação junto ao Estado, no sentido de que se instalassem classes de 5ª e 6ª séries primárias. Essa medida mostra como a Lei admitia, como tranqüila, a existência de duas escolas: uma primária, que não tinha como continuação natural a outra, o ginásio. A continuação natural daquela eram a 5ª e 6ª séries — isto é,

dividia-se a clientela entre aquela que poderia ter uma escolaridade primária um pouco mais avançada, até a 6ª série, e aquela que, após os quatro anos de escolaridade primária, ingressaria no ginásio.

Essa era o quadro, quando se iniciou a Administração Ulhôa Cintra. Essa Administração, no entanto, estabeleceu uma política que é o desaguadouro natural de qualquer política de Educação, ou seja, a ampliação do atendimento e a melhoria do ensino.

Expansão e Qualidade do Ensino

Por mais que a imaginação pedagógica possa conceber coisas, não existe nada que não possa ser distribuído nessas duas categorias: a expansão do ensino e a melhoria da sua qualidade. Enunciarei, a seguir, algumas das providências tomadas pela Administração Ulhôa Cintra com relação ao ensino primário e secundário, assim como a tentativa de restabelecer, com as medidas referentes ao ensino secundário, e mesmo ao arrepio da Lei, a continuidade pedagógica de um processo educativo que deveria ser, no mínimo, de oito anos — quatro no primário e quatro no secundário.

Com relação ao ensino primário, a situação, pelo menos de acordo com certas estatísticas, não diferia muito da atual. O Censo Escolar Brasileiro do INEP, publicado em 1965, motivou, entre outros estudos, um do Dr. Carlos Pasquale, então diretor daquele órgão, onde fica muito claro que, em termos de Brasil, a matrícula na primeira série do ensino primário — falo em ensino primário e secundário porque me refiro a uma época em que ainda não havia o ensino de 1º grau — abrangia mais ou menos metade de toda a matrícula desse grau. Esse dado é uma evidência de que a primeira série era um ponto nevrálgico no ensino primário, que compunha 50% de toda sua matrícula, com uma população cuja idade se distribuía dos seis aos 14 anos.

O problema da repetência na primeira série, assim como, entre outros, o problema da evasão decorrente dessa repetência, está, normalmente, ligado a certos fatores externos à escola. Não é a criança bem-nutrida, classe média, amparada e acompanhada pelos pais que fracassa na primeira série. Quase sempre, é a criança que já traz para a escola problemas que não consegue superar, para os quais a escola não oferece soluções. Então, a grande massa dos que fracassam na primeira série é de crianças que deveriam ter um tratamento diferenciado, não para resolver aqueles impedimentos de origem extra-escolar, mas, pelo menos, para tentar atenuar seus efeitos, em vez de agravá-los, como costuma ocorrer.

Uma primeira providência tomada com relação ao ensino primário foi a de estabelecer uma nova seriação para ele. Instituiu-se o nível I e o nível II. O nível I compreendia a primeira e segunda séries e o nível II, a terceira e quarta. Essa divisão objetivava tornar o processo de aprendizagem e, principalmente, o de alfabetização mais lentos no âmbito da escola.

Aqueles que têm experiência na escola primária, ou na de 1º Grau, sabem que a própria situação escolar impõe um

certo ritmo de trabalho ao professor. Em geral, por volta do mês de junho, o professor que consegue alfabetizar uma parte da classe — metade ou 70% dela —, por força da própria situação de trabalho, deixa o resto mais ou menos de lado. A parcela que se alfabetizava nos três ou quatro meses iniciais era a que conseguia promoção. Os demais repetiam, e o professor não tinha condições, por sua própria situação profissional, de atendê-los melhor.

A instituição desses dois níveis de ensino, depois abandonada, foi uma providência particular que, por si, poderia somente produzir efeitos muito limitados. Era preciso que outras medidas fossem tomadas no âmbito da própria escola. Dentre essas, uma foi a reorganização do currículo e dos programas da escola primária.

Conseqüências

Em 1967, o currículo e os programas vigentes eram os que tinham sido editados, em caráter experimental, em 1949. A essa altura, passados quase vinte anos, nada havia sido alterado. Tentou-se, então, antes de mais nada, aliviar os currículos e os programas, de forma a diminuir a carga de exigência que se fazia em termos de seu desenvolvimento e, principalmente, do conteúdo de ensino que se solicitava.

Com isso, os programas de ensino primário foram simplificados e estabelecidos com tal generalidade que tiveram, de imediato, uma conseqüência: não podiam ser aplicados no estilo tradicional de execução dos programas anteriores. Por serem extremamente genéricos, eles criaram uma margem de possibilidade de trabalho pessoal do professor, um espaço que não havia antes nos programas extremamente compactos, cujo cumprimento era ordenado, acompanhado e fiscalizado de forma centralizada e eficiente.

As Delegacias de Ensino Elementar, assim chamadas antigamente, é que dosavam os programas a serem executados para o conjunto de suas escolas. Essa dosagem era fiscalizada por meio de provas, cuja feitura também era centralizada. Dessa forma, o professor encontrava-se na condição de executor de um programa, de cuja elaboração não tinha participado e em cuja execução era comandado e vigiado pela Delegacia de Ensino, pelo Inspetor Escolar e pelo Diretor do Grupo. Mesmo a avaliação do resultado escapava a eventuais critérios que o professor pudesse ter, porque era totalmente feita pela Delegacia de Ensino que chegava, até, a imprimir as provas que seriam aplicadas nas escolas.

Portanto, a reorganização do currículo e dos programas, assim como a modificação dos critérios de avaliação, permitiram que, pela primeira vez, a avaliação do aluno fosse remetida inteiramente à responsabilidade do professor. Como o programa era genérico e sua execução passou a exigir esforço de criação, o próprio processo de avaliação passou à responsabilidade do professor.

De repente, o professor 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 assis-

tência a esse docente.

Para isso, foram instituídos e implantados, praticamente em todo o Estado, os serviços de orientação pedagógica junto às Regionais e às Delegacias Elementares de Ensino. Até então, havia um serviço central de aperfeiçoamento pedagógico e, ao nível do Departamento de Educação, um setor de orientação pedagógica. Esses serviços resumiam todas as atividades de aperfeiçoamento do professor e de tentativa de melhoria do padrão de ensino, principalmente por meio de cursos ministrados durante as férias ou ao longo do ano. Nada mais havia.

É claro que, em certas circunstâncias, a realização de cursos para professores pode ser algo interessante e necessário. No momento em que a organização do ensino primário tomava uma feição diversa, em que se criava uma possibilidade de atuação pessoal maior do professor, ele precisava de uma base de sustentação e de apoio mais próxima. Foram instituídos, assim, os setores de orientação pedagógica junto às próprias Delegacias de Ensino, cuja principal incumbência era fornecer uma assistência aos professores *in loco* — um acompanhamento, um auxílio ao professor na sua unidade de trabalho.

Ginásio: o Exame de Admissão

Essas são as principais providências tomadas na Administração Ulhôa Cintra, em termos do ensino primário. Relatarei, agora, as medidas tomadas no âmbito do ensino ginasial secundário em complemento às do ensino primário.

Como foi dito anteriormente, qualquer política de Educação distribui-se entre dois grandes objetivos: a ampliação do atendimento e a melhoria do ensino. A ampliação do atendimento no ensino secundário esbarrava nas dificuldades que já abordei: havia um impedimento legal, isto é, o acesso do aluno egresso do curso primário ao ginásio era mediado pelo exame de admissão.

Embora a maior parte dos aspectos da organização do ensino tivesse uma estrutura centralizadora em relação ao ingresso de alunos no ginásio, não havia, estranhamente, uma centralização, mas sim uma autonomia das escolas. Cada escola tinha plena independência para formular e executar os chamados exames de admissão ao ginásio, e é claro que essa autonomia agia no sentido de preservar certas condições próprias a cada uma.

Mas, se a escola não tivesse outras motivações — e havia outras — para a execução dos exames de admissão, uma delas era suficiente para que os exames tomassem o caráter extremamente severo que então tomavam. As escolas, como sempre, lutavam por condições de espaço e de pessoal — principalmente pessoal administrativo — dentro de uma situação de penúria de condições materiais e de dificuldades, às vezes, no recrutamento de professores. Elas condicionavam a entrada de novos alunos à capacidade de que dispunham para recebê-los. Nenhuma escola estava disposta ou não podia legalmente permitir que 20%, 30% ou 50% dos alunos que tentavam o ingresso no ginásio fossem admitidos, porque is-

so agravaria seus problemas internos sem condição alguma de solução.

Havia escolas com 80 vagas e 1 300 candidatos ao exame de admissão. Qualquer dos grandes colégios da época, em São Paulo, como o Fernão Dias, o Anhangüera ou o Roosevelt, ilustra isso de forma muito clara. A disputa por uma vaga na primeira série do ginásio era muito mais feroz do que o vestibular da época ou posterior.

Com a intenção da Secretaria de abrir as portas do ginásio aos egressos do ensino primário, procurando restabelecer a continuidade do processo educativo, foi necessário lançar mão de subterfúgios ou providências capazes de contornar as dificuldades, inclusive legais, que cercavam a execução de uma política dessa natureza.

A primeira providência que a Secretaria tomou foi a unificação dos exames. E até na justificativa dessa unificação — ela teve que ser autorizada pelo então Conselho Estadual de Educação — a Secretaria dissimulou sua verdadeira intenção, alegando que era uma questão de racionalização. Como as crianças acabavam disputando vagas, às vezes até em dez escolas, a Secretaria afirmou que a unificação tiraria dos exames esse caráter desumano que levava à procura de vagas em vários colégios. Com essa autorização, a Secretaria ganhou a possibilidade de mudar o caráter do exame de admissão, como efetivamente foi feito.

Desde que a unificação foi estabelecida, a medida complementar foi a de facilitar os exames de admissão. As provas fundaram-se não em um eventual critério estabelecido pelo professor secundário, como exigência mínima a que os alunos deveriam atender, mas, principalmente, nos próprios programas da escola primária. Com isso, os alunos que concluíam a 4ª série conseguiam, praticamente, ingressar no ginásio. O ingresso foi da ordem de 90% — quando era, até então, da ordem de 10% a 15%.

A população do ginásio foi praticamente duplicada da noite para o dia. E é claro que, com 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.

Resistência do Magistério

No âmbito da Secretaria, um ponto interessante a ser lembrado é que a oposição, a grande resistência à política de expansão do atendimento ao nível ginasial, deu-se dentro das próprias escolas secundárias. Os políticos da época, e quando falo em políticos estou referindo-me, principalmente, a Deputados, Prefeitos e Vereadores, mostraram uma sensibilidade muito aguda para o problema. De imediato, eles sentiram que a facilitação do acesso ao ginásio era uma medida interessante, até porque aliviava o problema de pressão política das comunidades sobre eles.

Mas o professor secundário, pelo menos na época, era um homem despreparado para trabalhar num curso daquela natureza e com os objetivos do curso secundário ginasial. Usualmente, o professor secundário é alguém que passou

por uma Faculdade de Filosofia e que desenvolveu um amor ou uma propensão a dedicar sua vida à pesquisa. Depois que sai da Faculdade de Filosofia, descobre que essa pretensão não tem fundamento pessoal ou institucional e que o mercado de trabalho disponível é o ensino. Refiro-me evidentemente, a ponderações e análises feitas na época, pois, até certo ponto, o quadro alterou-se substancialmente, como indicarei adiante.

O professor secundário era um indivíduo que se acreditava especialista na sua disciplina — Matemática, História, Português, Geografia. Mas ele não era um especialista: era um indivíduo semi-especializado. A semi-especialização, às vezes, é pior do que a especialização, porque reforça certas atitudes de defesa. E foi o que aconteceu.

Essa é uma explicação banal, até certo ponto psicológica, mas seria interessante verificar até onde a resistência à inovação e à mudança foi um impedimento sério com que a Administração teve que se haver na época. O professor secundário não aceitou a mudança dos critérios para admissão dos alunos no ginásio e estabeleceu seus próprios critérios, quase como em represália à política executada pela Administração. Não houve compreensão de que o problema não era meramente pedagógico. Era um problema político, resolvido ao nível político, que não poderia ser corrigido e detido por medidas de caráter pedagógico, mas deveria ser complementado por elas.

Os professores do ensino secundário não compreenderam que o ingresso maciço de crianças na escola secundária era um problema de política educacional, de democratização da Educação, num dos únicos sentidos legítimos em que o termo democratização do ensino pode ser usado. Eu admito outros sentidos, mas nenhuma democratização do ensino pode ser feita para poucos. Nenhum padrão de ensino altamente democratizado para poucos representa uma política de democratização do ensino. É claro que uma política de democratização, ao nível pedagógico, é saudável e interessante como complemento de uma política de Educação ao nível político. Aliás, a passagem do conceito político de democracia para outros âmbitos onde ela se localiza, às vezes, de uma forma mais ou menos desconfortável, traz uma série de problemas que agora não interessam.

Interessa chamar a atenção para o fato de que a maior dificuldade com que a Administração Ulhôa Cintra lutou, em termos da expansão do ensino, não foi a exiguidade de espaço como se disse na época. Espaços havia. Claro que em alguns poucos lugares se criou uma situação desesperadora. Mas a maior parte das escolas não tinha curso noturno. A maioria dos grupos escolares encerrava suas atividades às 16h30m, tendo começado às oito horas da manhã. A maioria das cidades do interior comportava a expansão ocorrida.

Havia uma exigência de espaço, mas não uma ausência dramática de espaço, a não ser em casos particulares. Mas como foi observado no começo, dificilmente uma política de distribuição de recursos se faz a serviço de uma política na área social. É preciso que certas situações sejam criadas na área social, para, então, forçarem uma destinação de recursos. Dificilmente um Governo será capaz de optar por uma

ampliação de construções escolares se não estiver premido pela pressão das populações e dos políticos, em termos do atendimento de uma clientela que está sem espaço. Ninguém faz política de expansão de construção prevendo situações futuras, mas faz para atender a situações de emergência.

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. Na escola particular, isso também foi e continua a ser feito, ou seja, nenhuma escola particular tolera que um professor reprove 80% de uma classe, tal como o que passou a ocorrer na escola secundária.

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 anulada 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.

A Escolaridade de Oito Anos

É claro que nenhuma das providências aqui arroladas e outras talvez de menor importância, relativas ao ensino primário e secundário, seriam capazes, por si sós, de criar condições para aquilo que se objetivava de forma muito clara: a instituição de uma escolaridade de oito anos. Todos sabíamos que a ampliação do ginásio e os níveis de atendimento já alcançados pela escola primária compunham, no todo, uma escolaridade de oito anos, mas extremamente defeituosa, precária, porque estávamos apenas justapondo o curso primário ao curso ginásial. A passagem havia-se tornado tranqüila, mas os problemas que tanto o ensino primário como o secundário já apresentavam acredito que se tenham agravado.

A idéia era tentar a busca de um modelo de organização para uma escola de oito anos, que não fazia parte da nossa tradição escolar. Nesse sentido, em 1969, foram implantadas no Estado quase cem novas escolas, denominadas Grupos Escolares-Ginásio. Essas escolas tinham algumas novidades, em termos de organização, com relação ao quadro vigente na época. O diretor da escola era um diretor de escola primária, porém formado em Pedagogia. Eram escolas que, por condições de localização, não estavam sobrecarregadas de alunos, podiam funcionar em condições relativamente calmas, em dois turnos. O trabalho de acompanhamento pedagógico dessas escolas era diferenciado daquele que se fazia na rede. Pensava-se que esses Grupos Escolares-Ginásio pudessem, ao longo de alguns anos de funcionamento e de acompanhamento dessa experiência, fornecer à Administração alguns elementos que auxiliassem a formulação de um modelo da escola de oito anos que não tínhamos e não temos.

Quando a Administração Ulhôa Cintra terminou, em 1970,

essa experiência prosseguiu até o final do ano, mas depois foi desativada e desapareceu. Conheço apenas um estudo feito sobre o funcionamento dessas escolas; todo esse esforço se perdeu, sem que a implantação dos Grupos Escolares-Ginásio tivesse frutificado no sentido de fornecer elementos a partir dos quais se pudesse conceber o modelo de escola que procurávamos.

Não acredito que o funcionamento de Grupos Escolares-Ginásio, durante dez ou quinze anos, fosse nos fornecer o modelo do que deveria ser uma escola de oito anos, pois a obtenção desse modelo é algo que desafia a imaginação pedagógica. Mas é claro que a experiência realizada em bases diferentes — em que não se justapunha o curso primário ao ginásial — poderia nos dar subsídios e elementos para compor a idéia de uma nova escola que atendesse a esse propósito de escolaridade orgânica de oito anos.

Outra série de problemas está ligada às providências tomadas então. Um deles, o problema da qualidade do ensino, continua vivo até hoje, merecendo, a meu ver, breve referência.

Na discussão do problema da qualidade do ensino, alguns aspectos têm sido perdidos de vista. Costuma-se colocar tal problema como fruto exclusivo da expansão: uma boa escola foi perdida, porque foi expandida. Na sua expansão, ela se perdeu.

Essa idéia, às vezes, tem certas formulações extremamente convincentes e sedutoras. Uma delas, apresentada pelo grupo católico neotomista americano, o Paidéia, diz que a ampliação das oportunidades educacionais desacompanhada

de medidas que garantam a qualidade é como se distribuíssemos um litro de leite por cinco pessoas e depois passássemos a distribuí-lo por 50 pessoas, o que só se faz aguando o leite. A idéia da queda do ensino é, muitas vezes, apresentada, se não por essa metáfora, por metáforas semelhantes. É a idéia de que tínhamos um núcleo de boas escolas e que a expansão significou a pulverização desse núcleo, de tal modo que o que era bom ficou ruim.

Entretanto, as coisas não são bem assim. É preciso compreender que a expansão tornou inviável um padrão de ensino que, de certo modo, atendia aos reclamos da clientela servida por ele. Qual a clientela beneficiada pelo ensino ginásial há 20 anos? Uma clientela diferenciada, muito mais diferenciada do que a que é hoje atendida. Então, aquele ensino de 20 anos atrás, de alguma forma, atendia às suas exigências pedagógicas e educativas. Quando aquela escola se expandiu, um certo tipo de ensino tornou-se inviável. E a nossa insistência está em responder, com as mesmas respostas, aos problemas novos que aparecem e que configuram situações de crise. É claro que existe um rebaixamento do nível do ensino. Mas este não pode ser simplificado em termos de que a expansão deteriorou um ensino que era bom, e o que era bom ficou ruim. Houve uma alteração: uma escola que atendia a uma parcela da população e outra que atende a sua quase totalidade. É necessário organizá-las segundo padrões diferentes.

As análises que temos feito a respeito do problema de qualidade não são, no entanto, análises que, potencialmente, contenham respostas para a busca de um novo padrão de ensino — não mais um padrão de ensino para servir a uma parcela, mas à totalidade da população.

DEBATE 1

Os principais assuntos tratados pelo Professor José Mário Pires Azanha, neste debate, dizem respeito a dois momentos da experiência paulista no setor educacional, na Secretaria Estadual de Educação: a Administração Ulhôa Cintra e a Administração do Professor Paulo de Tarso Santos, que estava, então, para se iniciar.

Na síntese que se segue, procuramos agrupar as respostas do Professor Azanha em torno desses dois períodos.

A Administração Ulhôa Cintra

Durante a Administração Ulhôa Cintra, o Governo do Estado manteve-se como espectador do que ocorria na Secretaria da Educação. Não estava preparado para entender de fato o que ocorria no setor, tornando-se um espectador incapaz, até, de aproveitar as próprias possibilidades eleitorais que a política educacional então lhe oferecia.

Para implantar a política que havia sido definida, contou-se com inúmeras dificuldades. Na última liberação de recursos pela Secretaria do Planejamento (1969), por exemplo, a Secretaria da Educação obteve uma verba de Cr\$ 200 milhões, dos quais apenas Cr\$ 4 milhões foram destinados ao Departamento de Educação — que tinha toda a rede de ensino sob sua responsabilidade — enquanto apenas seis Ginásios Vocacionais obtiveram Cr\$ 186 milhões. Essa liberação foi obstada depois de muita luta, mas representa uma medida da ausência de critério daquele Governo no que diz respeito à política educacional.

Ainda, naquela época, havia absoluta falta de recursos humanos e de uma estrutura administrativa capaz de implementar o esforço que se fazia em termos de política de Educação. O Departamento de Educação, por exemplo, não tinha, a rigor, poder algum, pois toda a movimentação de pessoal e manipulação de recursos ocorriam no âmbito do antigo Departamento de Administração da Secretaria. Aquele órgão deixou de ser meramente decorativo por deliberação pessoal do Secretário, mas essa mudança não foi fácil.

Quanto às experiências de renovação educacional então iniciadas, ou continuadas, a Administração Ulhôa Cintra foi muito fecunda. Entre elas, destacaram-se a tentativa de ampliar o ensino básico para oito anos e a reestruturação do

Ensino Colegial, especialmente no que diz respeito ao Ensino Normal.

Quanto à primeira experiência e sua eventual influência na instituição da Lei 5.692, a única coisa que se pode afirmar é que houve uma precedência temporal. Seria necessária uma análise, de que não se dispõe, para saber até que ponto houve, de fato, uma influência direta da experiência paulista na adoção posterior da escolaridade de oito anos.

No que diz respeito ao Ensino Normal, ele parece ter sido uma das experiências com melhor saldo, embora o trabalho então desenvolvido tenha-se perdido.

No início da Administração Ulhôa Cintra, havia, em São Paulo, um Ensino Normal excessivamente ampliado, em decorrência da forma pela qual o Curso Colegial estava estruturado. Além disso, pouco antes dessa Administração, a Secretaria da Educação tinha detido a expansão do Ensino Normal oficial, ocasionando uma difusão extraordinária do particular, de pior qualidade, no qual quase todos os cursos funcionavam à noite, sem apresentarem a menor possibilidade de realização de prática de ensino pelos alunos. O mercado de trabalho para o professor também era bastante problemático.

Essa situação foi revista, e foi instituído, no final do Ginásio, um Colégio que integrava as duas primeiras séries em uma unidade básica. Com isso, ao sair do Ginásio, o aluno freqüentava as duas séries iniciais do Colegial, sem nenhuma predestinação, encaminhando-se, após esses anos, para uma das cinco áreas, entre as quais a de Educação. Ao completar o 3º ano, habilitava-se, legalmente, a buscar o ensino superior e, para tornar-se professor, freqüentava um 4º ano.

Essa mudança surtiu o efeito que se pretendia: houve uma redução drástica na busca do Ensino Normal. Diante dessa reformulação e das severas restrições que foram impostas ao Ensino Normal noturno, o Ensino Normal privado também se esvaziou e, durante alguns anos, esse ramo esteve bastante ajustado às necessidades do mercado de trabalho paulista.

Perspectivas com a Nova Administração

É firme a intenção do Secretário Paulo de Tarso de partir,

pelo menos parcialmente, dos estudos e subsídios fornecidos à Secretaria, pelo grupo que estudou a questão da Educação durante a Campanha Eleitoral do PMDB. A participação de todo o professorado na formulação da política de Educação deveria, no entanto, ser incentivada; essa participação pode ser extremamente conveniente, especialmente se estiver em função de certas diretrizes e pontos de referência a serem definidos pela nova Administração, politicamente comprometida e, portanto, com uma visão política da sociedade e de seus vários processos sociais.

Embora os problemas estejam, hoje, potencialmente agravados, este é um momento adequado para buscar novos rumos. A questão da qualidade do ensino, por exemplo, tornou-se tão séria e grave que deixou de ser uma questão meramente pedagógica. Para enfrentá-la, é necessária a elaboração de diversos planos, cada um refletindo situações e possibilidades diferenciadas. Estes não podem ser obtidos por um esforço apenas de Gabinete, mas requerem a participação mais ampla do magistério e dos demais interessados.

A idéia de um plano de melhoria da rede formulado ao nível central ou regional e imposto à rede deve ser descartada; a função dos órgãos centrais e regionais não é essa, mas a de sustentação e apoio a eventuais planos que nasçam de um esforço próprio, no âmbito do magistério, a partir de suas bases e entidades de classe.

Isso não implica regionalização de experiências, mas encontrar condições para que os esforços diferenciados de melhoria sejam sustentados. Quando se diz que não vai haver um planejamento global, isso também não significa que não existam diretrizes coordenadoras: essas fazem parte de uma administração politicamente comprometida.

Também é importante a participação dos pais em todo esse processo — participação essa que, no momento, tem sido, muitas vezes, bloqueada. É preciso definir certas intenções e estabelecer algumas condições técnicas para que elas se concretizem.

Os professores e diretores precisam ser aperfeiçoados, assim como os técnicos de qualquer outra profissão. É preciso criar condições de rotinização desse processo, para que a questão do aperfeiçoamento do professor não seja um problema de pura decisão individual. As possibilidades de melhoria do professor, em termos de aperfeiçoamento, são imensas e não têm sido bem aproveitadas.

No que diz respeito à descentralização, o que existe de concreto é a explicitação de uma preocupação com ela. Essa descentralização assume diferentes formas em diferentes órgãos e secretarias e, dentro de uma Secretaria, diferentes formas em diferentes setores. As decisões relativas à descentralização devem estar referidas a situações concretas; há

procedimentos e atuações que devem ser descentralizados; outros, não. A preocupação atual é com a racionalização da atuação administrativa e governamental e, à medida que esta depender de uma descentralização, deverá ser efetivada.

Quanto ao ensino pré-escolar, é ponto pacífico que sua extensão é um benefício. O problema é executá-la, uma vez que a insuficiência de recursos é imensa.

A rede de ensino pré-escolar é, hoje, absolutamente insuficiente: em todo o Estado, todos os recursos municipais e estaduais somados atendem a pouco mais de 10% da clientela. A Secretaria pretende abrir amplo debate sobre esse assunto. Mas uma solução possível — ainda que possa esbarrar em impedimentos de ordem legal, referentes à destinação de recursos — é a municipalização crescente da pré-escola, com transferência gradativa do ensino de 1º grau municipal para a responsabilidade do Estado. No entanto, é preciso estudar bem esse problema.

A questão da saúde do escolar, durante a Administração Ulhôa Cintra, apresentava um quadro de total ineficiência dos serviços então existentes, de Saúde Escolar, Higiene Mental e Dentário Escolar. Essa ineficiência decorria, em parte, da insuficiência de recursos humanos e financeiros e, também, do modo de conceber a questão.

A situação alterou-se com o Departamento de Assistência ao Escolar. No entanto, assim como se pensava naquela Administração, parte dos estudos feitos durante a Campanha Eleitoral sugere que o problema da saúde do escolar é um dos segmentos mais amplos da saúde pública. Assim, é no âmbito de solução dos problemas de saúde pública que a saúde do escolar deve ser resolvida; não adianta a Secretaria da Educação organizar um Serviço, Departamento, Coordenadoria ou o que quer que seja, para tentar resolver o problema, porque esse, numa formulação mais ampla, escapa, inclusive, à própria competência da Secretaria da Educação.

Quanto aos recursos financeiros, independentemente de sua insuficiência, está havendo uma aplicação indevida do que existe. Nos últimos anos, o Estado vem se eximindo, cada vez mais, de fazer reservas em seu orçamento para atender às despesas de custeio da própria rede.

O último plano de aplicação da quota estadual do salário-educação, aprovado rapidamente no início do ano pelo Conselho Estadual de Educação, dá uma destinação totalmente indevida aos recursos, com relação a alguns itens. Da quota do salário-educação para São Paulo, por exemplo, cerca de Cr\$ 2 300 milhões foram destinados ao pagamento de contas de água, luz e telefone.

O problema, então, não é apenas de insuficiência de recursos; é, também, de má destinação de recursos. Há esperança, no entanto, de que tudo isso seja revisto e repostos.

A LEI Nº 5.692/71: O MODELO E SUA IMPLANTAÇÃO EM SÃO PAULO

Lisete Regina Gomes Arelaro
Professora da Faculdade de Educação da USP, ex-assistente
técnica da ATPCE da Secretaria da Educação do Estado de SP,
sócia fundadora da ANDE, membro do comitê
Pró-Formação do Educador e chefe da assessoria técnica da
Secretaria Municipal da Educação

A avaliação e o exame de tendências de projetos educacionais brasileiros e paulistas ocorrem, raras vezes, no âmbito da Secretaria da Educação. A realização deste Seminário é, portanto, muito oportuna para debater a atividade desse órgão, na última década, e, talvez, dentro do atual momento político, possa representar um marco entre o chamado governo autoritário e a nossa grande esperança de democratização da sociedade brasileira.

Como a maioria dos participantes deste Seminário pode ser considerada "bem patrimonial" da Secretaria, não há muito sentido contar, com detalhes, o que ocorreu na última década. Assim, mapeando apenas alguns fatos, para facilitar nossas lembranças sobre o período, procurarei contextualizar o que é e em que época acontece a Lei 5.692. É importante ter presente o que ocorria no Brasil naquele momento, para entender a conveniência, a utilidade, a eficiência e a racionalidade de certas medidas adotadas.

Parece haver consenso entre os estudiosos do assunto que a Lei 5.692, entre 1967 e 1968, já tinha razoavelmente definidos seus antecedentes, uma vez que um dos documentos oficiais de que se tem conhecimento, o Relatório Meira Matos, já delineava algumas alternativas de encaminhamento de soluções para a área educacional no Brasil. Entre as principais soluções estavam as propostas do que, depois, transformou-se em duas Leis fundamentais: a 5.540/68, da Reforma Universitária, e a 5.692/71, do Ensino de 1º e 2º Grau. Uma complementava a outra. Os principais estudos da comissão Meira Matos foram incorporados ao Plano Estratégico de Desenvolvimento que é, talvez, o mais importante documento da época, contendo um dos melhores diagnósticos até então publicados sobre a situação educacional brasileira.

Muitos se recordam do que significava, do ponto de vista político, a Comissão Meira Matos. Além da chamada "competência técnica" de seus membros, a comissão era, não por acaso, coordenada por um coronel, o que na época tinha um peso negativo razoável. Além disso, no bojo do Relatório Meira Matos estavam previstos dois atos, que foram imediatamente postos em prática: o Decreto 477, que limitava as manifestações e a atuação dos órgãos estudantis; e o Decreto 869, que instituiu a Educação Moral e Cívica obrigatória em todos os níveis e graus de ensino do País, com a

mesma argumentação e quase como uma consequência natural do primeiro Decreto.

Em relação a São Paulo, perguntou-se, aqui, em que medida esse Estado serviu de experiência de campo para subsidiar a Lei 5.692. Infelizmente, serviu pouco, porque a decisão de ampliar a escolaridade básica, de quatro para oito anos, já estava expressa no Plano Estratégico de Desenvolvimento e já era uma decisão de nível federal, antes da experiência paulista. Além disso, a decisão de expandir essa escolaridade também se fazia por conta de injunções maiores, já que os países da América Latina vinham, de maneira explícita, comprometendo-se a ampliar suas respectivas escolaridades básicas.

Apesar de todos esses antecedentes, a Lei 5.692 não apareceu no Estado de São Paulo de forma muito tranquila. As experiências relatadas pelo Professor Azanha, Coordenador do Ensino Básico e Normal, custaram-lhe não só o cargo, mas também um processo de enquadramento na Lei de Segurança Nacional. A acusação feita a ele era, acima de tudo, a de subversão da ordem, uma vez que, durante sua passagem pela Secretaria da Educação, a questão do direito à Educação — na ocasião, do direito ao curso ginasial — ganhava para a população, por razões histórico-sociais, o peso de um direito a ser conseguido a qualquer preço.

Nessa época, a questão do planejamento estava sendo considerada uma necessidade, e pensava-se, também, em fazer um planejamento mais objetivo das necessidades da Secretaria da Educação.

Na década dos 70, a própria Lei 5.692 previu a necessidade dos *Planos de Implantação da Reforma*, que deveriam ser apresentados aos Governos Federal e Estadual para aprovação, para que os Estados não a aplicassem de forma desorganizada.

O *Plano de Implantação do Estado de São Paulo* era, dentro da concepção técnica de planejamento, um bom planejamento, feito com competência. Continha um diagnóstico, embora trouxesse em seu bojo todas as limitações da própria Secretaria, dentre elas, a falta de algumas informações precisas, ainda hoje difíceis de serem obtidas. Apesar de tudo, o *Plano de Implantação* foi tecnicamente bem-elabora-

do, bastante elogiado na época e publicado no tempo previsto.

A eficiência educacional dos Estados, do ponto de vista técnico, era medida pelo cumprimento de prazos. Da mesma forma que o Grupo-Tarefa foi competente para, em prazo recorde, propor a Lei 5.692, também o Congresso Nacional, em prazo nunca visto, aprovou-a. Mas, é lógico, esses prazos tiveram um custo social altíssimo, pois sua rapidez implicou abrir mão da participação dos diretamente envolvidos na questão, já que essa participação não cabia na "eficiência" do prazo a ser cumprido.

Custo Político

No caso do *Plano de Implantação*, os educadores, com formação universitária, com cursos de atualização feitos pelo MEC ou Fundação Getúlio Vargas, tinham que ter a tranquilidade dos tecnocratas. Como estes, cumpriram sua função: elaboraram um plano que trazia alternativas bastante claras para a implantação da Lei, apontando para questões como a deficiência de recursos humanos, de recursos físicos e a questão pedagógica.

No entanto, o custo político para implantar a Lei era bastante alto. Podia parecer relativamente fácil transformar todas as unidades da rede em escolas de oito anos — em vez de quatro —, uma vez que São Paulo já tinha experiência nesse sentido. Mas de 1968, quando se iniciou essa experiência, para 1973, quando o *Plano de Implantação* começou a ser posto em funcionamento, o número de alunos havia aumentado muito e as alternativas "técnicas" adotadas — já que não houve expansão significativa de recursos — foram aquelas que conhecemos: duplicou-se o número de períodos em que funcionavam as escolas (havia mesmo três unidades na Região da Grande São Paulo com sete períodos diários de aula).

Uma questão gravíssima que o *Plano de Implantação* acusava, do ponto de vista político-administrativo, era que 535 escolas funcionavam em cinco períodos. A esses vários períodos sobrepunham-se os Primários e Secundários, com várias combinações: Ginásios com Grupos Escolares, Ginásios e Colégios com Grupos, dois Grupos com um Ginásio, e assim por diante.

Modificar a administração da rede era uma questão política realmente complicada, que implicava ter a Educação como questão prioritária — o que não aconteceu em nenhum período. Mesmo Abreu Sodré, governador durante a gestão de Uilhôa Cintra na Secretaria da Educação, surpreendeu-se ao constatar que a Educação se tornara prioridade em seu Governo. Ele só soube disso depois que o Gabinete Uilhôa Cintra caiu.

Quanto à reforma do ensino, outra exigência da Lei 5.692 refere-se à questão pedagógica. Lamentavelmente, não tivemos, nem temos, um modelo de Escola de 1º Grau. Nem mesmo agora, em 1983, temos uma Escola de 1º Grau tal como imaginamos que possa ser essa escola. É evidente que, ao lado das questões físico-administrativas, havia a necessidade de um planejamento mais objetivo do que seria essa escola e seu modelo pedagógico. Tínhamos poucos detalhes,

como, por exemplo, que as classes deveriam ter o máximo de 35 alunos ou que as escolas deveriam ser de um tamanho determinado.

Além disso, mesmo com as mudanças ocorridas a partir de 1964, certas experiências permaneceram talvez de forma menos acelerada, como as 5^{as} e 6^{as} séries, como os Grupos Escolares-Ginásio — GEGS —, as Escolas Vocacionais, ou os Grupos Escolares Experimentais (GEPs). O A1-5, porém, afetou o Brasil e, conseqüentemente, a Educação. Em nome da "democratização", essas experiências educacionais deixaram de existir a partir de 1970.

A idéia de uma escola única para o Brasil poderia ter sido uma proposta democrática, mas soube-se, em pouco tempo, que não era nem séria, nem democrática. Era sim, uma forma de cumprir um modelo externo: um País importante, que se coloca como potência, não podia ficar com quatro míseros anos de escolaridade básica, quando o mundo desenvolvido tinha oito, 10 ou 11 anos. Ainda mais, uma escola básica que, na verdade, não tem sido nem de quatro anos, mas de dois ou três, para grande parte da população.

Faltou Participação

A questão pedagógica também não podia ser esquecida. A Lei 5.692, que aparece como uma proposta de desenvolvimento do ensino com ordem e racionalidade, recomendava — eu diria mesmo que exigia — que os Estados apresentassem documentos chamados "Guias Curriculares", como precondição para que convênios com o Governo Federal fossem firmados. A Secretaria de São Paulo também cumpriu a burocracia com eficiência, entregando os Guias Curriculares em tempo hábil.

Vale ressaltar, ainda, que, na Secretaria, assim que a Lei 5.692 foi publicada, teve que ser, primeiro, internamente discutida, pois nenhum planejador entendia direito o que ela propunha, uma vez que não haviam sido chamados, em nenhum momento, para discuti-la. Porém, a curto prazo, as estruturas intermediárias tinham de ser treinadas e, se houvesse tempo, também os professores. Para isso, não houve tempo hábil.

Para que os professores pudessem enfrentar os alunos e dizer-lhes "eis a escola diferente proposta pela 5.692", era necessário multiplicar os treinamentos ao infinito. Por melhores que fossem os planejadores, faltavam recursos humanos. O CERHUPE, por exemplo, foi obrigado a inventar as formas mais interessantes e extravagantes para fazer, naquela época, com que mais de 138 mil professores tivessem acesso a alguma informação sobre a grande "revolução" que havia ocorrido no ensino.

Ao nível central, os treinamentos eram, sem dúvida alguma, bem-feitos, mas o tempo urgia. O ano letivo não espera que os planejadores terminem seus planejamentos, pois os alunos continuam indo às escolas. De alguma forma, o treinamento tinha que ser reduzido e assim foi feito: os professores passaram a receber a parte do Guia Curricular referente a suas disciplinas, mais uma parte que fundamentava os aspectos teóricos e um documento que os chamava a participar da grande modificação nacional na área educacional.

Essa situação era agravada, ainda, pela tumultuada administração da Secretaria da Educação, de 1971 a 1974, ou seja, na época em que a Lei 5.692 foi publicada. Seus Secretários foram substituídos várias vezes e, naquela fase, em que o planejamento estava sendo considerado fundamental, os três Secretários que se sucederam na Administração (além de um quarto — que ficou apenas 10 dias) acabaram efetivamente sendo um obstáculo a qualquer atuação mais conseqüente, como também à definição de uma Política Educacional.

Na verdade, ninguém queria executar as providências necessárias (algumas difíceis), uma vez que o Secretário que tinha ousado fazer isso — o Professor Ulhôa Cintra — havia “caído”. Já é uma velha tradição do funcionalismo público o fato de ninguém querer se comprometer, ainda mais com um antecedente tão próximo. Além disso, do ponto de vista político, a situação também não era fácil: o AI-5 perpassava a todos. Essa era uma razão para que os professores se mantivessem desorganizados ou quietos.

Esse quadro foi relativamente alterado com a chegada do Dr. José Bonifácio Coutinho Nogueira à Secretaria da Educação, pois, bem ou mal, ele tentou, a partir do Plano de Implantação de 1972, lidar com o problema político que caracterizava, em São Paulo, a implantação da Lei 5.692 no 1º grau, ou seja, a reorganização da Rede Física do Estado.

Como já foi dito, a situação da Rede era crítica: um mesmo prédio abrigava várias escolas em funcionamento — Grupo Escolar e Ginásio; Grupo Escolar, Escola Normal e Ginásio; Grupo Escolar e Colégio etc. Tínhamos professores de Primário e Secundário brigando uns com os outros. Os do Primário travavam a porta do banheiro para os do Secundário não o usarem; em represália, os do Secundário travavam o telefone. Além disso, os alunos do noturno destruíam o material utilizado pelo diurno. As escolas possuíam direção dupla, que não se respeitavam e eram autônomas em si, no mau sentido. Resumindo, o clima era beligerante e, portanto, urgente e procedente o Projeto de Redistribuição da Rede Física.

Esse foi o primeiro projeto proposto de forma administrativamente descentralizada, não no sentido da participação da comunidade, mas dos diretores de escola que teriam, ao implementar o projeto, a oportunidade de fazer sua proposta. Ainda que essa participação fosse mínima diante da proposta de descentralização e participação dos dias de hoje, naquele tempo, representou um avanço, já que projetos na área administrativa tinham como base o Decreto-Lei 200 (que dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal), que inspirava a centralização das decisões e a descentralização das ações.

Essa descentralização encontrava forte resistência dos órgãos centrais, mesmo em relação às medidas puramente administrativas. Assim, por exemplo, deixar que um delegado de ensino passasse a autorizar férias ou um diretor regional a autorizar a licença-prêmio de um funcionário era algo que, para os órgãos centrais, poderia “corromper” a rede. Era melhor deixar o maior número possível de decisões com o Secretário porque, dessa forma — argumentava-se —, ga-

rantir-se-ia a coerência de propósitos e maior eficiência e eficácia nas decisões. Mesmo que isto significasse o Secretário assinar milhares de papéis sem ler, aceitando os critérios políticos — disfarçados em técnico-burocráticos — dos órgãos centrais.

O 2º Grau Profissionalizante

No que diz respeito ao 2º grau, a situação era mais complicada, devido às dúvidas que o próprio Ministério da Educação tinha sobre esse grau de ensino. Quando a Lei 5.692 foi publicada, a profissionalização obrigatória no 2º grau, um dos pontos fundamentais da Lei, era uma questão não-consensual entre os educadores. Parte deles não acreditava ser possível, num País com uma população economicamente ativa com três anos de escolaridade em média, passar, de uma hora a outra, a dizer que o operário-padrão seria o indivíduo com 2º grau. Seria uma mentira, em vários sentidos.

Quem fazia o 2º grau tinha a expectativa do 3º e de, com ele, ganhar mais, sobretudo com a expansão que este havia tido no período imediatamente anterior. De outro lado, a rede de ensino não possuía recursos humanos, materiais e financeiros para a instalação de um 2º grau profissionalizante. O discurso da profissionalização era, então, vazio e afilivo para os professores que deveriam executá-lo. O Governo havia proposto a profissionalização de forma indiscriminada e os educadores eram contra.

A Secretaria da Educação de São Paulo, sem saber o que fazer, acabou adotando uma medida interessante: cobrou das escolas particulares o Parecer 45/72, do Conselho Federal de Educação, que regulamentava o 2º grau profissionalizante e dava suas características. Em função disso, na Secretaria, foram feitos regimentos, orientações múltiplas, e as escolas particulares, quissem ou não, tiveram que cumprilas, ainda que só no papel. Montou-se um arcabouço de profissionalização. As escolas particulares da rede, a partir de 1973, começaram a cumprir a Lei.

Mas o problema não se resolveu. Depois de 1975, devido à posição ambivalente do próprio Ministério da Educação, passou a ser insustentável continuar a enfrentar a questão do 2º grau dessa forma. Até então, ninguém tinha cumprido a profissionalização, e os que afirmavam o contrário, com raríssimas exceções, mentiam.

Aparecem, então, ao nível nacional, as habilitações básicas (Parecer CFE 76/75). O Ministério da Educação, através do Departamento de Ensino Médio, havia feito um convênio com a Fundação Getúlio Vargas, do Rio, para que esta colaborasse com o MEC na implantação das habilitações básicas. São Paulo, porém, até porque tinha uma situação financeira favorável, rebelou-se, negando-se a implantá-las, por não concordar com seus pressupostos filosóficos.

Em contraposição às habilitações básicas, São Paulo propôs o Parecer CEE 77/77. Ainda que para alguns este Parecer seja um simulacro do Parecer 45, ele provocou, sem querer, uma certa rebeldia nacional, uma vez que o clima político, em 1977, já era um pouco mais ameno, permitindo discussões mais significativas na área educacional, em geral, e

sobre a questão do 2º grau, em particular. Mesmo assim, durante a Administração Coutinho Nogueira, o 2º grau foi bastante sacrificado, porque, na verdade, ninguém sabia exatamente o que fazer com ele. Já se modificou a Lei, dispondo que esse grau não precisa mais ser generalizadamente profissionalizante (Lei 7.044). Mas isso não mudou muito a situação, porque o projeto educacional que estamos querendo para o Brasil ainda não está devidamente delimitado.

Reforma Administrativa

Na Administração Coutinho Nogueira, para implantar a reforma de ensino, tivemos que nos organizar burocraticamente, de forma rápida, pois a questão da reforma administrativa era uma providência urgente. No entanto, uma reforma administrativa que envolve 200 mil funcionários não é fácil. Além disso, algumas novas rotinas administrativas tinham que ser instaladas a curtíssimo prazo.

Concomitantemente, o Projeto de Redistribuição da Rede Física tinha que ser implantado. Como já falamos, havia 5 000 mil unidades de ensino, das quais 500 funcionando conjuntamente em prédios com tipos de ensino e organização diferentes, com problemas sérios de pessoal. A melhor solução técnica era separar essas unidades, medida perfeitamente possível a partir da análise dos mapeamentos elaborados a nível central.

Mas a grande questão era outra. Existia um déficit significativo de construções escolares, localizado, obviamente, nos lugares com maior densidade populacional: no Interior, em municípios-pólo como Ribeirão Preto, Campinas e Santos; em áreas da periferia de São Paulo, região como São Miguel Paulista, Ermelindo Matarazzo e outras que recebiam perto de 200 mil pessoas por ano, sem um planejamento educacional e geral para dar conta de tal fenômeno.

A questão escolar é uma questão pública. E se não há um planejamento integrado, se o Governo não está interessado em resolver a questão urbana ou oferecer outras alternativas à Educação, fica-se tratando de problemas menores, sem atacar questões centrais.

Na problemática de escolas e prédios, várias coisas complicavam a situação: desde problemas extravagantes, como o da escola que tinha dois nomes — o do Grupo Escolar que se chamava Professora Maria da Silva durante o dia e, à noite, Ginásio Estadual Coronel Orozimbo da Silva, e cuja decisão sobre qual dos dois teria a preferência para ficar com o nome, uma vez unificada a escola, era motivo de grandes discussões de caráter político — principalmente a situação profissional e pessoal dos professores ou diretores que deveriam ser removidos.

A necessidade de remoção de pessoal, de forma legal e burocrática, trouxe, sem dúvida alguma, problemas muito graves. A rede ficou traumatizada. Como não havia nenhum canal de comunicação significativo entre a Secretaria da Educação e os profissionais de ensino, os órgãos centrais da Secretaria eram vistos com desconfiança. Ainda que, internamente, os planejadores tivessem grande respeito pela po-

pulação com a qual iam lidar, essa solidariedade não foi suficiente para que a prática governamental deixasse de ser burocrática e tratasse a vida das pessoas envolvidas como peças que podiam ser encaixadas em algum artigo de lei. Nessas condições, para que o ano letivo pudesse continuar com seus 180 dias, para que os professores continuassem dando aulas, os alunos indo à escola e os pais atrapalhando o menos possível, foram definidos critérios técnicos de competência e de permanência de pessoal e, com isso, a questão dos professores, diretores e demais pessoas que trabalhavam na rede foi considerada solucionada e indiscutível, mesmo se usando atos legais de exceção, como os Atos Institucionais.

Ajeitada dessa forma a rede física, percebeu-se que a questão pedagógica não havia sido considerada. Essa é, aliás, a grande crítica que se faz à Administração Coutinho Nogueira. Até aquele momento nada havia acontecido para tentar romper a triste estatística de repetência na primeira série do 1º grau. O chamado modelo pedagógico da escola de 1º grau não existia, como já foi dito, além da proposta de 35 alunos por classe e do funcionamento do prédio em três períodos.

Entretanto, é importante notar que durante a Administração Coutinho Nogueira foram feitos concursos públicos, que não eram realizados desde 1970. Essa era uma forma de valorizar o magistério, uma vez que o número de professores admitidos (sempre a título precário) atingia mais de cem mil.

É também interessante observar que, nessa época, começava a reorganização dos movimentos sociais mais amplos e, em seu bojo, a de movimentos educacionais. A Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo — APEOESP — organiza-se e propõe novas linhas de atuação mais exigentes e agressivas; até o Centro do Professorado Paulista — CPP —, uma organização tradicionalmente conservadora, sofreu certos impactos, tendo que trabalhar a nova realidade de ter 80 mil filiados e, teoricamente, uma nova proposta para encaminhar.

Com isso, quero dizer que a parte burocrático-legislativa, que seria talvez o sustentáculo, a precondição para uma reforma do ensino, elaborada entre 1975 e 1979, para o ensino de 1º grau, acabou se esgotando em si mesma.

Ainda nessa época, vale lembrar que a questão técnico-científica não foi deixada de lado. Adotou-se a forma de trabalho por projetos e programas, estabelecendo-se cinco programas prioritários que garantiam uma razoável racionalização dos esforços, em termos de recursos materiais, financeiros e humanos.

Outras Gestões

No Governo Maluf, não existia um projeto educacional, não aconteceu nada de significativo a não ser quanto à “normalização” do pessoal. Foram realizados concursos de ingresso, remoção etc, prática salutar que está sendo estabelecida na Administração Pública, em definitivo, como rotina.

Além disso, houve apenas alguns projetos especiais, como o da pré-profissionalização. Esse projeto propõe uma profissionalização aligeirada, nas 7^{as} e 8^{as} séries, para os alunos que trabalham e/ou precisam trabalhar. O interessante é que a realidade dos alunos que já trabalham não sensibiliza tanto os administradores, nem para a mudança da organização escolar nem para a readaptação curricular. A expansão desse projeto foi feita sob a argumentação de que o Prefeito cobrava da Secretaria a instalação desses cursos, porque a comunidade os exigia.

Outro projeto pedagógico proposto foi a chamada antecipação da escolaridade. De forma simplificada, esse projeto propõe que o primeiro ano de 1^a série comece na pré-escola, ou seja, um ano antes, com crianças de seis anos, para que o aluno não repita depois. Ou seja, como as Prefeituras não podem, por lei, investir na pré-escola sem antes destinar parte de seus recursos ao 1^o grau, investem numa pré-1^a série legal. Como o comum é a criança fazer o primeiro ano em dois, então já faria os dois de uma vez, legalmente divididos.

Essa até poderia ter sido uma experiência interessante mas, lamentavelmente, da mesma forma que os Grupos-Escolas-Ginásio, não foi avaliada, ainda, adequadamente.

Os investimentos de recursos financeiros municipais na pré-escola são um círculo vicioso, uma vez que os prefeitos não conseguem manter esse grande ensino, devido ao empecilho

da Lei Orgânica dos Municípios, que privilegia somente o 1^o grau. A mudança desta Lei depende do Governo Federal. Como não se pode simplesmente pedir aos prefeitos que mintam, que apliquem na pré-escola e digam que estão investindo no 1^o grau, a questão ainda não tem saída.

No Governo Montoro, essa questão não encontrará ainda o encaminhamento desejado. No âmbito federal, tem-se a notícia de que Cr\$ 16 milhões de cruzeiros foram cortados da pré-escola com a redução que o MEC sofreu em seu orçamento. Agravado a isto, a quota estadual do salário-educação está sendo utilizada individualmente para o pagamento de contas de água, luz e telefone, o que é uma perda política incalculável.

Mas a situação que está aí é essa. Quando a UNE, a ANDE, a ANDES e outras entidades recomeçam a reivindicar os 12% para a Educação, porque o Governo Federal tem investido apenas 4,7% nesse setor, parece incrível que, internamente, São Paulo também esteja usando várias formas de diminuir seus recursos e investimentos em educação.

Se existia a desculpa de dizer que os educadores não eram ouvidos, agora, afirmam, vão deixá-los participar, não só de discussões, mas das decisões. Está na hora, então, de os educadores tornarem mais claro um projeto educacional, mesmo à custa de errarem e serem historicamente criticados — daqui a 10 anos —, da mesma forma que hoje criticamos medidas adotadas por administrações anteriores.

DEBATE 2

Este debate deu prosseguimento à palestra da professora Lisete Regina Gomes Arelaro. A seguir, apresentamos os seus principais comentários a respeito das seguintes questões: o modelo da escola de oito anos e sua implantação no Estado de São Paulo, o pouco caso que vem sendo dado ao 2º grau, algumas medidas administrativas adotadas para a implantação da Reforma do Ensino, os recursos humanos e a questão salarial.

A Escola de 1º Grau

A Lei nº 5.692 é de âmbito nacional e pretende regulamentar o ensino em todo o País. Para se apreender o significado de sua proposta, para o Estado de São Paulo, é preciso levar em conta algumas particularidades locais, voltando atrás no tempo e contextualizando o significado da reforma paulista em relação ao conjunto das medidas implantadas em todo o País.

A extensão da escolaridade básica de quatro para oito anos, antecipada em São Paulo, ocorreu num determinado estágio de desenvolvimento de certos pólos do País. A antecipação paulista é um indício de que já havia, aqui, a necessidade social e econômica de absorver, no primeiro ciclo do antigo secundário, parcelas da população até então excluídas da escola. De modo geral, essas eram parcelas da classe média urbana que precisavam ascender em termos de escolaridade.

Nesse período, a política nacional, baseada na extrema concentração da renda e dos benefícios sociais, favoreceu o Estado de São Paulo em relação a outros locais. Isso permitiu a implantação da escola proposta pela Lei, pois o remanejamento da rede física, embora se tenha restringido sobretudo ao plano administrativo, implicou a efetivação da Reforma, o que não ocorreu em outros Estados.

A implantação da reforma, de acordo com a Lei 5.692, poderia ter sido gradativa. De fato, porém, isto não foi possível, entre outras razões, pelo momento que o País atravessava, de grande centralização administrativa. Havia, por exemplo, grande centralização de impostos ao nível federal, tirando boa parte do poder decisório dos Estados. Além disso, a opinião dos que compunham o Grupo-Tarefa, que elaborou a Lei, não foi unânime no que diz respeito ao próprio conceito de Educação. Mais ainda, a discussão e

apresentação de uma Lei pretensamente "revolucionária", em apenas 90 dias, tornou-a, sem dúvida alguma, letra morta. E, ao mesmo tempo, seria difícil acreditar que, em 1971, o Governo visasse seriamente a uma autonomia estadual, autonomia essa que nem hoje existe.

Apesar disso, São Paulo talvez tenha, hoje, as condições necessárias para implantar os oito anos de escolaridade básica. As cinco mil unidades escolares desse Estado mostram que a expansão do ensino já é uma realidade, e que já se tenta revalorizar a escola pública, a qual, hoje, atende a uma maioria de crianças pobres. O modelo pedagógico dessa escola, no entanto, não foi perguntado a ninguém, nem mesmo aos professores e educadores com experiências importantes nesse setor.

Quando a Lei foi publicada, São Paulo tinha 96 escolas experimentais que tentavam, de alguma forma, desenvolver um trabalho integrado entre o Grupo Escolar (primário) e o Ginásio. Entretanto, não se procurou conhecer com maior profundidade esse trabalho, por exemplo, no que dizia respeito ao agrupamento de crianças de diferentes idades e em diferentes fases de desenvolvimento num único local. Nenhum educador envolvido com essa experiência afirmou que essa seria a melhor combinação de oito séries.

Administrativamente, muitos acham que essa solução é a mais fácil. No entanto, do ponto de vista pedagógico, a escola de oito séries, com um diretor e um projeto único, é muito complicada. Tanto assim, que nem naquelas escolas, nem nas atuais, o problema da 5ª série foi superado. Apesar das tentativas, ela continua sendo uma barreira entre o primário e o ginásio e, na implantação da Lei, a Secretaria da Educação nem sequer reservou espaço nos horários escolares, para que os professores de primário e ginásio se encontrassem.

O 1º grau funciona, atualmente, em precárias condições. Até mesmo os técnicos que trabalham pela escola pública preferiram colocar seus filhos na escola particular. Essas transformaram-se em escolas de "resistência", muitas tendo sido criadas por pessoas que trabalhavam na rede pública e não mais encontraram condições de desenvolver seu trabalho.

É difícil valorizar a escola pública dessa forma. Hoje, porém, começa a haver um novo espaço para reivindicar a sua reformulação. A classe média, que já não está mais podendo pagar a escola privada, retorna à escola pública, onde luta, agora, por melhores padrões de ensino para seus filhos.

Pode parecer simbólico, mas a revalorização da escola pública provavelmente virá, de fato, com a revalorização do povo brasileiro. À medida que o cidadão for um elemento responsável, o modelo, o tamanho, o tipo de escola poderão vir à tona. As coisas, então, começarão a mudar mais rapidamente.

O Ensino de 2º Grau

No início da Administração Luiz Ferreira Martins (1978/82), foi firmado um convênio entre a Secretaria da Educação e o SENAI, dando competência exclusiva ao último na definição da política educacional do 2º grau. Assim, naquela Administração, o órgão que opinou, encaminhou e decidiu propostas sobre o 2º grau foi o SENAI, tirando essa competência da Secretaria da Educação.

Porém, a vinculação entre o SENAI e a Secretaria da Educação cresceu vertiginosamente naquele período, envolvendo várias questões além do 2º grau. O SENAI passou a ter uma representação bastante significativa no Conselho Estadual de Educação. Além disso, houve um acúmulo de funções, em tempo integral, por pessoas que mantiveram altos cargos tanto na Secretaria quanto no SENAI, favorecendo uma ligação mais do que casual entre os dois órgãos.

Evidenciou-se, dessa forma, a pouca seriedade de algumas propostas que ocorreram no final da Administração passada, como é o caso da integração de várias escolas de 2º grau ao Centro Estadual Paula Souza, uma decisão eminentemente política, que favoreceu certas pessoas no que diz respeito a cargos que passariam a ocupar nesse Centro.

Esse quadro mostra que, se a Secretaria da Educação já não vinha mais cuidando do 3º grau, agora também joga o 2º para outra esfera. Esse é um grau com que ninguém sabe muito o que fazer. No entanto, embora sua definição seja difícil, sua relativa autonomia deve ser procurada. E não é o Centro Paula Souza que vai fazer isso, embora possa contribuir também.

A Integração dos Órgãos para a Implantação da Reforma

As primeiras medidas efetivas para a implantação da Reforma do Ensino começaram a ser tomadas a partir de 1975, durante a Administração de José Bonifácio Coutinho Nogueira na Secretaria da Educação. Na época, privilegiou-se a parte administrativa da reforma, considerada pré-condição para a implantação da Lei 5.692.

Uma das primeiras medidas deu-se no âmbito interno da Secretaria, com a redefinição do *Sistema de Assessoramento do Secretário*, numa tentativa de centralizar em um só órgão as informações das diversas Divisões. Até então, órgão

algun centralizava as informações da Secretaria, os levantamentos feitos por uma Divisão só eram levados ao conhecimento de outra através de relacionamentos pessoais. Por uma série de dificuldades, o resultado do Sistema de Assessoramento foi pequeno.

A seguir, foi criada uma estrutura "coordenadora" dos cinco projetos prioritários do Secretário (rede física, reforma administrativa, recursos humanos, modelo pedagógico e construções escolares). Essa estrutura deveria responder apenas a uma necessidade momentânea, enquanto a Secretaria da Educação se adequava, internamente, para a implantação da reforma.

Até então, a Secretaria ainda estava dividida em várias Coordenadorias (Ensino Básico e Normal, Ensino Secundário e Ensino Técnico), às quais não era possível delegar, sem a devida adequação, o encargo de implantar uma nova estrutura de ensino. Quando isso se tornou possível, essa estrutura paralela continuou a manter, mas apenas transitóriamente, o encargo de administrar a Secretaria.

Em 1976, foram instalados os demais órgãos fundamentais da nova Secretaria:

- a ATPCE — *Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional*, um órgão de assessoria ao qual competiria apresentar as alternativas políticas de decisão ao Secretário. No último Governo, porém, a ATPCE praticamente perdeu suas funções, pois era o chefe de gabinete da Secretaria quem realizava as funções de dirigente dessa assessoria;
- o DRHU — *Departamento de Recursos Humanos*, um órgão que cresceu muito, obtendo uma autonomia inespérada e, até, quase inconciliável com os demais órgãos da Secretaria;
- a CENP — *Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas*, órgão que é um somatório de pessoas interessantes, mas que não tem nem projeto, nem coordenação comum e que não consegue, tampouco, explicitar o que faz;
- as *Coordenadorias de Ensino do Interior e da Grande São Paulo*, dois órgãos que jamais desempenharam a função para a qual foram criados — a gestão da rede — por razões de caráter político.

Durante todo o período da Administração Coutinho Nogueira, foram tomadas várias medidas de força, de caráter autoritário, com as quais muitos jamais concordaram. Essas, no entanto, foram tomadas em nome de uma proposta considerada democratizante e importante para a normalização da rede, em benefício de camadas populares, sendo as únicas possíveis em vista da conjuntura nacional. Foi o caso, por exemplo, do remanejamento de pessoal, durante a implantação do projeto de redistribuição da rede física, que se fez baseado em atos institucionais como o AI-2.

Nesse período, o Governo Paulo Egydio vinha dando certa importância ao aspecto social e contava, em várias Secretarias, com pessoas que, apesar de consideradas "de esquer-

da", davam uma colaboração efetiva à implementação de suas prioridades. Esse foi também o caso da Secretaria da Educação, onde os trabalhos dos técnicos eram, muitas vezes, considerados subversivos, apesar do apoio do então Secretário, considerado uma pessoa politicamente forte. É evidente que isso dificultou muito o desenrolar dos trabalhos. Na verdade, todo esse contexto político passado, de eficiência técnica e desenvolvimento com segurança, tem tamanho peso histórico que sua marca é muito grande ainda hoje.

Os Recursos Humanos e a Questão Salarial

O problema salarial dos professores é gravíssimo e tem provocado, na prática, várias distorções: eles tiram todas as licenças que podem, faltam o mais possível e tentam se aposentar o quanto antes, em consequência das suas precárias condições de trabalho, e não tiveram oportunidade, até agora, de se fazerem ouvir. Em 1968/69, por exemplo, eles reivindicavam o cumprimento da Constituição Federal, no sentido de serem contratados pela CLT, e, em consequência, suas lideranças responderam a processo de enquadramento na Lei de Segurança Nacional. Suas exigências, naquela época, significavam grandes represálias pessoais e profissionais.

Por outro lado, a Lei Federal nº 5.692 propunha que o professor deveria ganhar de acordo com sua formação, o que levou grande massa de professores primários a fazer uma, duas e, até, três Licenciaturas para obter um ordenado menos deprimente.

No entanto, como a "crise" educacional também já havia atingido o ensino de 3º grau, o produto foi a existência de milhares de professores titulares mas com fraca formação específica.

Admitiu-se, então, que essa deficiência talvez pudesse ser corrigida com a presença de um especialista, e chamou-se o orientador pedagógico para cobri-la.

Com isso, obteve-se mais um problema e nenhuma solução, pois, como não se havia resolvido o problema de os professores se encontrarem com seus próprios pares, e com eles discutirem seus problemas, esse novo elemento também não tinha condições de se reunir com o conjunto dos professores desta escola — chamada única — de oito séries.

Esse problema de recursos humanos continua sendo um dos grandes desafios da atual administração. É preciso investir tecnicamente na formação de um quadro mínimo de pessoal para a Secretaria da Educação, para se evitar a permanente improvisação dessas técnicas. Além disso, a definição de uma Política de Pessoal eliminaria o vexame pelo qual pessoas competentes são obrigadas a passar para se efetivarem no cargo que exercem, e em função do qual passaram a receber ordenado um pouco mais decente do que aquele que recebiam como professores — ou seja, não mais seriam obrigados a passar pelo vexame da Lei Complementar nº 180/78 ou do "Marinzão".

A Administração que entra, eleita democraticamente, conta com uma mobilização em torno dessas questões. Com as eleições e as possibilidades abertas de participação, não será mais possível atuar só ouvidas as cúpulas, ou chamando um pequeno grupo para decidir por todos, sem levar em conta o que acontece fora da Secretaria, nas entidades de classe e nas próprias escolas.

Assumir e exercer uma política de descentralização político-administrativa, na Secretaria da Educação, passando do discurso à prática, pode ser a grande questão dessa Administração.

QUESTÕES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS

APRESENTAÇÃO

Regina Weinfeld Reiss
Socióloga, mestre em Ciência Política, técnica do
Centro de Formação e Aperfeiçoamento em
Administração da FUNDAP

As propostas deste Seminário são discutir a questão dos recursos administrativos na implantação de uma política e ampliar o debate para a análise das tendências da política educacional, visando diminuir o espaço entre as pessoas que pensam Educação e aquelas que fazem Educação. O trabalho desenvolvido pela FUNDAP insere-se nesse movimento de busca de uma linha intermediária de análise, sem perder de vista as grandes questões presentes no debate educacional e procurando percorrer o caminho da formulação de uma dada política social e as condições materiais em que se dá sua implementação.

A pesquisa realizada pela FUNDAP, na área educacional, teve como objetivos avaliar, do ponto de vista político-administrativo, o processo de formulação e implementação da Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus (Lei 5.692/71) no Estado de São Paulo, e compreender o comportamento dos diversos recursos administrativos geridos pelo Poder Público Estadual, para dar cumprimento à Reforma.

Foram, assim, estabelecidos dois cortes básicos. O primeiro, que recupera historicamente a questão educacional na formulação governamental, de 1950 a 1980, contemplou os seguintes aspectos: a ideologia que informa o desenho da legislação, a apresentação do problema ao nível do planejamento federal e estadual e, finalmente, a forma como se expressa a questão nos discursos das sucessivas gestões estaduais de 1970 a 1980.

O segundo corte voltou-se para a análise dos recursos administrativos mobilizados na implementação da Reforma. Esse trabalho se desenvolveu em quatro frentes principais:

- a questão dos recursos financeiros, com a análise das fontes de financiamento para a Educação, da evolução dos gastos da Secretaria da Educação e sua participação nos gastos totais do Estado de 1948 a 1979, verificando-se, também, a evolução e as alterações dos gastos da Secretaria da Educação de 1970 a 1980, ao nível das atividades e da estrutura administrativa;*
- a estrutura administrativa da Secretaria da Educação, desde sua origem até 1980, através da análise das sucessivas reformas da Pasta, informadas por dois objetivos principais — modernização e descentralização;*
- os aspectos significativos da política e da administração de recursos humanos no setor, no período de 1970/80, em torno de pontos críticos, tais como vínculo empregatício, estrutura de carreira, legislação de pessoal etc.;*
- os recursos materiais, através do exame de dois programas considerados essenciais à implementação da Reforma — Redistribuição da Rede Física e Programa de Assistência ao Escolar.*

As palestras que se seguem não são um relato fiel desse trabalho de pesquisa, mas sim problematizações a partir de questões surgidas no projeto.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

Regina Marta Barbosa Faria
*Socióloga, mestre em Sociologia, técnica-adjunta e
Gerente do Centro de Formação e
Aperfeiçoamento em Administração da FUNDAP*

A preocupação em analisar a estrutura administrativa da Secretaria da Educação, no projeto de pesquisa desenvolvido pela FUNDAP e cujos resultados estão sendo discutidos neste Seminário, teve, como base, o fato de entendermos a ESTRUTURA da Pasta como um dos recursos — o organizacional — com que se conta para implementar uma política, no caso, a política educacional.

As considerações a serem feitas baseiam-se na análise de apenas dois tipos de dados: as Mensagens de Governo e a Legislação sobre a Estruturação do Ensino em São Paulo. Apesar de termos considerado estes dados desde a criação da Secretaria da Educação até seu estágio atual, temos consciência de termos apreendido, apenas, a dimensão FORMAL da estrutura da Pasta.¹ Sob esse ponto de vista, o que se propõe é o exame de algumas questões que possam esclarecer em que medida a estruturação da Pasta, a justaposição, a criação e a extinção de órgãos, ou mesmo medidas mais globais de reestruturação, podem interferir no processo de implantação e administração da política educacional.

Na pesquisa citada acima, ao serem examinados os Decretos e as Mensagens dos Governadores, chamou a atenção a recorrência, nesses documentos, da seguinte proposta: é necessário reformar a Secretaria da Educação com dois objetivos — modernizar um aparelho arcaico e descentralizar os serviços. Essa colocação era de tal forma recorrente que nos levou à seguinte questão: ou não se estava modernizando o aparelho e não se estava descentralizando os serviços; ou bem se estava descentralizando, sem modernizar; ou, de repente, a modernização alcançada era perecível a muito curto prazo, levando a sucessivas reformas.²

(1) Este texto é uma versão modificada de artigo publicado em *CA-
DERNOS FUNDAP* nº 5 — Política Educacional.

(2) Decreto nº 28/1892 — Organização da Secretaria do Interior, Justiça, Agricultura, Comércio e Obras Públicas; Decreto nº 3.855/1925 — Reorganização da Secretaria do Interior; Decreto nº 4.917/1931 — Transformação da Secretaria do Interior em Secretaria da Educação e Saúde Pública; Decreto nº 7.321/1935 — Reorganização da Secretaria da Educação e Saúde Pública; Decreto nº 17.339/1947 — Separação das Secretarias da Educação e Saúde; Decreto nº 51.319/1969 — Estruturação administrativa da Secretaria da Educação; Decreto nº 52.803/1971 — Nova redação ao Decreto nº 51.319/69 e Decreto nº 7.510/1976 — Reorganização da Secretaria da Educação.

É importante destacar três momentos dessas reformas. O primeiro foi em 1931, com a transformação da Secretaria do Interior em Secretaria da Educação e Saúde Pública. Vários problemas persistiram após essa reforma: Saúde e Educação continuaram sendo assuntos da competência de uma mesma Pasta; pelo menos a nível legal, os recursos humanos designados para a Pasta foram escassos, quase insuficientes e preponderantemente administrativos; o Departamento de Educação encarregou-se de um sem-número de serviços — desde educação primária até educação universitária, desde assuntos ligados à cultura até esportes e turismo, num movimento de centralização que perdurou por muitos anos na história da Educação em São Paulo.

O segundo momento importante é em 1947, quando ocorre a separação das duas Pastas. E desse período até 1967, segundo os próprios elaboradores do Plano Estadual de Implantação e Planejamento Prévio, nada aconteceu de muito relevante. Nessa época, houve a criação e extinção de órgãos, num movimento impossível de ser apreendido através da análise da legislação: decretos criam serviços extintos três meses antes que, por sua vez, serão extintos três meses depois. Certamente, houve boas razões para tais mudanças, que, infelizmente, não são visíveis na legislação.

O terceiro momento importante, em 1967, é marcado pela Reforma que aconteceria em 1969, com os reflexos do Decreto-Lei nº 200 e de suas propostas de reforma administrativa ao nível federal.

O Decreto nº 51.139, que modificou a estrutura da Secretaria em 1969, introduziu alterações significativas com relação àqueles objetivos recorrentes: a criação das Coordenadorias de Ensino. Aparece, então, inclusive na Imprensa, a idéia de que, finalmente, se estava alcançando a almejada meta da descentralização. É nesse contexto que, já efetuando uma reforma administrativa, os educadores são apresentados com uma reforma pedagógica, a Lei nº 5.692, caracterizando um período que se convencionou chamar de "reforma dentro da reforma".

Coloca-se, assim, uma segunda questão: se estava em marcha uma reforma pedagógica e se os educadores paulistas sabiam disso — ao que tudo indica sabiam, posto que São Paulo é considerado o balão de ensaio da reforma proposta pela

Lei nº 5.692 — o que autorizou a continuidade de uma reforma administrativa que já não respondia às demandas dos interesses do ensino?

Outras duas questões merecem reflexão. A primeira refere-se à recorrência dos objetivos de modernizar e descentralizar, com o suposto de que descentralizar é condição necessária e suficiente para tornar os serviços mais eficientes.

Admitindo-se que as reformas da Secretaria cumpriram diferentes objetivos vinculados à dinâmica do conceito de administração e mesmo aceitando a importância de adaptar-se continuamente a contextos externos à organização, por que a recorrência desses objetivos em presença de um possível projeto organizacional da Secretaria, para dar cumprimento às diretrizes educacionais? A Secretaria desenvolveu esse projeto?

Parece claro, quase consensual, que as sucessivas reformas da Pasta introduziram a descentralização da *execução*, quando introduziram, persistindo, entretanto, a vocação da centralização *normativa*.

A segunda questão refere-se ao divórcio existente entre pensar-formular e implementar uma política educacional. Ou seja, as diretrizes da política educacional são formuladas sem levar em conta a participação da escola, do professor e do corpo administrativo.

Essas duas questões deram origem às hipóteses formuladas ao término da pesquisa sobre a estrutura administrativa da Secretaria da Educação. A primeira delas se refere aos discursos oficiais, no sentido de planos e diretrizes, onde descentralizar foi sempre entendido como condição necessária e suficiente para modernizar e agilizar e, ao nível da prática, quase sempre significou descentralização apenas da *execução*.

A hipótese é que esse fato é a reprodução de um modelo centralizador, presente tanto em termos de reforma administrativa como em termos de proposição da política

educacional, em âmbito federal.

Assim sucedeu com a Lei nº 5.692: seu texto é descentralizador, avançado, mas as condições para executar suas diretrizes (tal como adequar o ensino às especificidades regionais) não existiam.

Em relação à segunda questão, a hipótese é que o divórcio entre formular e implementar uma política tem a ver com uma visão, também dicotômica (e algumas vezes compartilhada pelos próprios educadores), do "sistema como um conjunto de funções e relacionamentos orientados para um determinado objetivo, e da organização como um aglomerado de unidades de trabalho, destinado a apoiar operacionalmente o sistema."

Essa visão sobre organização não considera que objetivos, metas, ações e relações dão conteúdo à organização. Dessa forma, no momento em que se admite que a organização é um aglomerado de apoio operacional, também se aceita a idéia de que alguns executem e outros pensem e formulem.

Há fatos ilustradores das conseqüências dessa visão no planejamento educacional. Por exemplo, quando o ensino experimental estava em fase de profunda difusão, podia-se encontrar escolas que possuíam laboratórios para uma Faculdade de Física e, contraditoriamente, não possuíam tubos de ensaio para seus experimentos em ciências de 1º Grau.

Sem o conhecimento de realidades como essa, parece difícil desenvolver um planejamento adequado. É preciso considerar as condições da escola, os recursos materiais e humanos disponíveis, as especificidades regionais e locais, a disponibilidade de equipamentos e o nível dos alunos.

É necessário definir algum canal de interação que permita um trabalho eficiente na proposição de diretrizes capazes de serem implementadas em benefício de seu usuário: o aluno. O que se propõe é uma reflexão sobre uma forma responsável de ouvir, na formulação das diretrizes, aqueles que deverão executá-las.

A QUESTÃO DO PLANEJAMENTO

Sinésio Bacchetto
Sociólogo, técnico da FUNDAP

Este é o relato de uma experiência, na qual um grupo de consultores externos trabalhou dentro de uma organização-cliente. No caso, a organização-cliente foi a Secretaria da Educação; a unidade organizacional que contratou a consultoria, a ATPCE, e a contratada, a FUNDAP.

O trabalho, iniciado em fevereiro de 1981, foi, basicamente, o de discutir, com a ATPCE, a possibilidade de se desenhar e implantar, na Secretaria da Educação, um sistema de planejamento, a partir da necessidade, apontada por esse órgão, de desenvolver um pouco mais racionalmente o conjunto de suas atividades.

Que tipo de trabalho se fez? Partiu-se das premissas de que a Secretaria é uma macroorganização, de que se tinha a função e a tarefa de discutir o que é planejamento numa macroorganização e da necessidade de desenhar um sistema que garantisse comunicação. Hoje, já se tem o sistema, pelo menos, provisoriamente desenhado, mas ele não se completará até que se consiga descer a todos os níveis da própria organização.

Um primeiro diagnóstico da organização apontou um dado fundamental: não se tem, na Secretaria da Educação, os canais de comunicação devidamente claros e desobstruídos, para que o conjunto das informações possa circular e para que as condições de participação e os resultados do seu sistema de produção de serviços possam ser obtidos com maior rapidez.

Outro fator que se soma a esse diagnóstico, feito há dois anos e que ainda é válido, é a existência, dentro da Secretaria, de técnicos com competência absolutamente indiscutível. Essas pessoas sabem o que fazem e o que dizem. Entretanto, seria preciso criar condições para desenvolver e ampliar um pouco mais essa competência técnica, considerada coletivamente. Isso facilitaria a compreensão do que é a organização pública — um grande aparelho do Estado, com todas as suas limitações burocráticas, legais, históricas etc.

Encontra-se, aí, a necessidade de refletir sobre o desempenho profissional, não em sua dimensão *técnica*, mas *social*, assim como a necessidade de ampliar a reflexão sobre o comportamento dos técnicos diante da Administração Pública, com uma postura de administradores públicos.

Porque o que se encontrou, muitas vezes, foi uma postura técnica individual, que trata a Administração Pública e se apropria dos seus trabalhos em termos até de propriedade particular. Esse é um fato mais ou menos generalizado e, também, histórico. Ninguém é assim exclusivamente porque quer. Há várias razões históricas que compõem esse tipo de comportamento no desempenho profissional dos quadros técnicos altamente competentes que se têm na Administração Pública.

Essa experiência foi sintetizada com a elaboração do desenho do sistema, isto é, do conjunto de canais onde as informações devem circular, para propiciar um nível de participação maior e para propiciar aquilo que mais interessa efetivamente: o melhor resultado nas unidades operacionais nas pontas da organização (apenas o melhor resultado no meio de campo não gera um produto social de razoável importância).

Com esse trabalho, constataram-se, entre outros, os seguintes pontos:

- Em macroorganizações — e a Secretaria é uma macroorganização —, a principal complexidade do planejamento advém mais do inter-relacionamento das decisões que se tomam do que, propriamente, da possibilidade de tomar decisões.
- Uma unidade de planejamento central, dentro dessa macroorganização, situada próxima à cúpula decisória, corre o risco de poder, formalmente, decidir tudo, mas não interferir em nada. Ela pode, realmente, produzir muitos planos e propostas, mas encontra dificuldades no inter-relacionamento de decisão, no tamanho da máquina e nessas posturas de desempenho profissional construídas através do tempo.
- A função precípua de uma unidade central de planejamento seria a de incorporar preocupações de todos os demais agentes de planejamento que estão, e devem estar, em todos os pontos organizacionais dessa máquina. A macroorganização deve valorizar as decisões tomadas por esses agentes de planejamento, nesses pontos organizacionais, articulando essas propostas face aos seus objetivos.

- É também sua função devolver o que conseguir elaborar, considerando o próprio conjunto de prioridades e de situações que os diversos pontos organizacionais, às vezes, não têm condições de enxergar com toda a clareza ou com todo o conjunto de conseqüências. Isto é, em última análise, articular as decisões.
- A função social da Secretaria e dos serviços que ela deve prestar à sociedade, tanto numa unidade dessas como nas demais grandes unidades, é sempre definida de forma abrangente, em diagnósticos globais e numa linguagem universalizada. É o problema de o grande diagnóstico ser uma forma sintética de expor a questão, cuja resolução não se dá automaticamente, apenas porque conseguimos sintetizá-la e expô-la numa forma até bonita e capaz de ser comunicável. As possibilidades de intervenção são sempre tópicas, estão sempre em algum lugar dessa grande máquina, são sempre específicas, sempre particulares e sempre acionadas por algum "sujeito organizacional" ou por alguns grupos dessa organização, que são individualizados e, em geral, localizados próximos às bases.

Como resolver o problema de uma macroorganização, de uma unidade central de planejamento, cuja função precípua é articular, valorizar e estimular as propostas de intervenção vindas da base?

No desenho do sistema, definiu-se que o planejamento se resumiria, em última análise, a atividades de articulação de decisões. Essas atividades poriam em contato os técnicos das diversas unidades, objetivando o intercâmbio de decisões tomadas sobre problemas específicos de trabalho, em cada área; as suas justificativas; o intercâmbio das informações; as expectativas que cada grupo tem em relação ao que se propõe efetivamente e em relação às condições de trabalho.

Esse trabalho visava à discussão de como desenhar um sistema capaz de fazer as informações circularem, de criar condições efetivas de participação e de, efetivamente, chegar a uma possibilidade de intervenção tópica, localizada, específica na macroorganização. Desde 1981, estamos nesse trabalho de elaboração de consensos a partir dessa unidade central.

Posteriormente, foi desenvolvida a especificação dos produtos que são demandados formal e legalmente dessa unidade central. A partir desse conhecimento, a unidade passa a ter condições internas de se articular, para trabalhar em torno desse elenco de produtos e documentos, que seriam, digamos, os parâmetros facilitadores do conjunto da macroorganização.

O elenco dos produtos desse sistema foi listado a partir de uma idéia básica. Desenhou-se um sistema com quatro níveis: o primeiro, evidentemente, com a unidade central da macroorganização, que é a ATPCE; no segundo nível, os assistentes ou os núcleos de planejamento das coordenadorias e departamentos; no terceiro nível, não importa se formal ou informalmente, as regionais; e no quarto, as delegacias e as escolas.

Conseguiram-se uma articulação e um exercício de discus-

são bastante razoáveis até o segundo nível, através de um processo sucessivo e persistente, que desencadeou uma mudança de comportamento profissional de alto nível e de conseqüência positiva para a própria máquina. A FUNDAP, hoje, tem um contrato com a Secretaria para continuar esse trabalho. O programa a ser desenvolvido deverá ser o de exercitar esse processo com os níveis três e quatro, que são as delegacias e as regionais.

Em conseqüência dessa divisão teórica, definiu-se que o primeiro nível tem funções e produtos de planejamento que atuam como parâmetros facilitadores da integração entre níveis e setores. Eliminou-se, assim, a possibilidade de a unidade central *decidir* alguma coisa. Ela não decide, porque o sistema de planejamento é um sistema de proposições e não um sistema de decisões. A unidade central tem a função de estabelecer parâmetros de facilitação de integração entre os níveis da macroorganização e os seus diversos setores internos, como setores técnicos, de apoio administrativo etc.

Para esse primeiro nível, chegou-se à especificação de 27 tipos de documentos que a unidade central deve gerar. Observa-se que o tamanho da organização não é pequeno, porque esses 27 tipos de documentos foram, criteriosamente, listados. Discutiu-se desde o nome até o conteúdo que deveriam ter, do destino que deveria ser dado ao produto até os pré-requisitos necessários para que ele fosse gerado. E todos eles com a função de facilitar a integração e de dar parâmetros para que esse processo de comunicação efetivamente aconteça. Esse documento está na ATPCE, que o está distribuindo ao pessoal de planejamento dos núcleos, às coordenadorias e aos departamentos.

É importante acrescentar que se conseguiu fazer esse exercício de participação concreta sobre a criação de um conjunto de canais que facilitarão a participação nessa macroorganização, sem perder de vista um dado fundamental, que é o atropelo que existe na máquina. Por isso, também, houve preocupação em estabelecer alguns horizontes, onde o processo de planejamento e, por conseqüência, as unidades de planejamento devem agir.

O primeiro horizonte é, evidentemente, o horizonte do imediato, do curto prazo, envolvendo, pelo menos, 80% do tempo do conjunto de técnicos. Quem trabalha em planejamento terá, necessariamente, que continuar a fazer este trabalho.

O outro horizonte é o de médio prazo, onde se deve pôr em discussão a maior eficiência das estruturas organizacionais, partindo do pressuposto de que não adianta fazer reformas, nem revirar os organogramas de cabeça para baixo. Eles são até razoavelmente bons de se trabalhar.

O terceiro horizonte é o de longo prazo, no qual todos os agentes de planejamento dessa grande máquina têm de ser suficientemente criativos para que o processo de atropelamento não continue.

O horizonte de curto prazo tem, para a Secretaria, alto valor a curto prazo, mas que a longo prazo não vale nada. O horizonte de médio prazo é válido a médio prazo porque, à

medida que se conseguir manter a continuidade desse trabalho, se ganham graus de racionalidade maiores no conjunto da estrutura toda.

Não se pode imaginar que no ano 2 000 a Secretaria tenha a mesma forma organizacional, tampouco que o modelo pedagógico seja o mesmo ou que o processo de ensino-aprendizagem se dê pela mesma tecnologia existente. E, um sistema de planejamento que se preze, tem que pensar como será esse processo e essa organização.

Os atuais planejadores não estarão nesse cenário, mas, certamente, irão imputar a eles a responsabilidade de não terem pensado que tipos de formas e processos, tanto organizacionais como de serviços educativos, deveriam ter sido imaginados, criados e testados no seu tempo, para que o significado e o valor da Educação não se deteriore e para que o conjunto de conflitos internos a essa máquina não permaneça.

Essas idéias resumem o trabalho feito na ATPCE, com a ajuda de uma consultoria externa, no caso a FUNDAP. Ele não teria sido iniciado — é necessário afirmar — sem a presença dos técnicos do órgão e não teria a qualidade que teve

se não contasse com o desempenho técnico do pessoal que o compõe. São profissionais que repetem todo o ano: "não agüentamos mais!". Mas vão ficando, porque sua atitude tem significação social para cada um deles.

Para finalizar, um comentário lido na Revista da UNESCO, um artigo sobre Confúcio. Tem-se conhecimento de que ele viveu numa fase de transição, ninguém sabe exatamente qual, mas uma fase de grandes mudanças sociais. No artigo, afirma-se: "A maioria dos estudiosos reconhece a importante contribuição de Confúcio como Educador. Pretendem alguns que as escolas particulares destinadas à educação dos plebeus já existiam antes dele. Mas muitos historiadores atribuem a Confúcio o privilégio de ter sido o primeiro a ministrar ensinamentos fora das escolas oficiais ligadas à corte. Com isso, ele levou a cultura e a educação para fora dos círculos da aristocracia, que mantinham, até então, monopólio sobre elas. A pedagogia confuciana estava à frente de seu tempo e preconizava o ensino aberto a todos, sem distinção de origem social, e o seu método levava em conta as aptidões de cada um de seus discípulos." Quando li isso, pensei: há quanto tempo? Já se passaram 2 600 anos. E, felizmente, continuamos tentando . . .

RECURSOS HUMANOS NA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO

Carlos Roberto de Assis

Economista, diretor do Departamento de Recursos Humanos da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, de março de 1979 a março de 1983

Este é um testemunho do trabalho realizado pela equipe de recursos humanos da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, no período compreendido entre 1979 e 1983.

O Departamento contava com uma administração eficiente, dentro dos padrões técnicos necessários para a área de recursos humanos, com profissionais adequados às necessidades: técnicos em administração, economistas, sociólogos, pedagogos etc., sendo a maioria da própria Secretaria da Educação. Procurava-se valorizar essas equipes com a promoção de cursos específicos e debates internos (no próprio DRHU, no Gabinete do Secretário e em outros Órgãos da SE). Todo o trabalho desenvolvido no período deveu-se ao empenho e esforço desse pessoal. A assessoria de outras entidades ocorreu em programas específicos, principalmente na área de Desenvolvimento de Pessoal.

No período de 1971 a 1974, a Secretaria ficou, praticamente, "digerindo" a Lei nº 5.692. A seguir, de 1975 a 1979, foram dados os primeiros passos para a implantação da Lei, com a reestruturação da rede física e alguns pequenos processos na área pedagógica. A área de recursos humanos veio à reboque: foi uma época de trauma, de dificuldades e de remanejamento de pessoal. Uma época bastante sofrida para o pessoal docente efetivo, já que os temporários se ajeitam, em qualquer momento, a qualquer situação.

O período de 1979 a 1982 caracterizou-se por dar prioridade à solução de problemas da área de recursos humanos. Procurou-se fixar o professor no seu próprio local de trabalho, através da caracterização da jornada de trabalho (4, 6 e 8 horas diárias), da alteração da denominação da disciplina a que o cargo se achava vinculado (desde que fosse para disciplinar o núcleo comum), mesmo que, com isso, ocorressem alterações de unidades escolares, e, posteriormente, por meio de concursos de remoção e ingresso de novos professores. Para que o ingresso fosse possível, realizaram-se concursos tanto para especialistas de ensino quanto para docentes.

Essas medidas fizeram com que a participação de professo-

res efetivos atingisse a quase totalidade da classe, sendo que, em termos de número de aulas, a participação se elevou a mais de 80%. Em razão disso, a Secretaria da Educação tem, hoje, condições de planejar uma programação para o ano, pois o Diretor da Escola sabe com que pessoal poderá contar durante o período letivo, tanto em termos de docentes quanto de especialistas de ensino e de apoio administrativo. Além do mais, esses recursos humanos estão também identificados com a comunidade com a qual convivem, aspecto fundamental para o planejamento de atividades em uma unidade escolar.

Esse trabalho teve grande significação no que diz respeito à valorização do recurso humano. Representou a fixação do indivíduo no seu melhor local de trabalho e a concessão de suas vantagens e direitos em mais curto prazo de tempo.

Obs.: A essa explanação seguiu-se um audiovisual sobre o Sistema de Informação de Pessoal da Secretaria da Educação, que pode ser encontrado, na íntegra, no Centro de Documentação da FUNDAÇÃO. Entre outras informações, esse audiovisual aborda os seguintes aspectos referentes ao sistema: objetivos e benefícios de seus vários subsistemas já implantados (Administração de Pessoal, Reclamações Trabalhistas e Cadastro de Pontos), com as opções e possibilidades que cada um oferece; subsistemas em fase de adequação (Cadastro de Vagas, Concurso de Ingresso e Acesso, Concurso de Remoção, Avaliação de Desempenho, Emissão e Controle de Atos Oficiais e Progressão Funcional); subsistemas programados (Promoção, Cargos e Funções e Contagem de Tempo) e um subsistema em desenvolvimento (o Cadastro Satélite). Além disso, o audiovisual informa a respeito dos cadastros mantidos pelo DRHU (Exames Supletivos e Sistema Padrão de Protocolo por Teleprocessamento), dos documentos, apostilas e títulos emitidos; do número de funcionários beneficiados; e dos vários problemas com que se debatiam os vários órgãos ligados à Administração de Pessoal, para a obtenção de qualquer informação relativa a seus funcionários e servidores, antes da implantação desse Sistema de Informação de Pessoal.

DEBATE 3

Este debate está dividido em dois tópicos: *a ATPCE e a Administração da Secretaria da Educação*, com observações do Professor Sinésio Bacchetto sobre as funções e o papel da ATPCE, e *o DRHU e a Administração de Pessoal*, com comentários do Professor Carlos Roberto de Assis sobre o órgão que dirigiu de 1979 a 1983.

A ATPCE e a Administração da Secretaria da Educação

A Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional — ATPCE — é o órgão que deveria coordenar as várias unidades da Secretaria da Educação, articulando-as no que diz respeito à prestação de serviços. Em relação ao nível superior da Secretaria (Conselhos e Secretário), ela tem como função propor novas políticas ou a reformulação de linhas de ação, assim como gerar e elaborar informações para subsidiar a tomada de decisões. Junto aos demais órgãos, sua função é a de articular decisões, fazer o registro do que acontece, para repensar e reelaborar antigas decisões, e coletar os problemas e dificuldades operacionais que ocorrem na execução das políticas e diretrizes.

Essas funções da ATPCE não a devem tornar, como temem muitos, a grande instância decisória: seu papel é o de coordenar os serviços e não o de comandar o processo. É esse o resultado esperado pela consultoria técnica prestada à unidade pela FUNDAP. Se esse objetivo for alcançado, a ATPCE tornar-se-á, de fato, um órgão de planejamento, mas como instrumento de apoio, com a finalidade última de fazer com que a escola funcione, com professores e alunos contando com condições mínimas de unidades e coerência para trabalharem no processo de ensino-aprendizagem.

No entanto, essa não será a única solução para o processo participativo, descentralizador e de ganho de autonomia que se deseja ter na Secretaria da Educação. O trabalho de racionalidade operacional que se desenvolve na ATPCE está sendo montado para facilitar a possibilidade de administrar a macroorganização que é a Secretaria da Educação, que sucessivos secretários crêem inadministrável. Mas esse trabalho só poderá realmente resolver os problemas da Secretaria se for complementado por mudanças comportamentais.

Em alguns pontos da Secretaria da Educação, ainda vigora a

idéia de que partes da máquina da Administração Pública são propriedades privadas de certos grupos. Isso deve ser repensado, para que não continue a vigorar o que hoje temos: diversos grupos que formulam soluções e propostas interessantes, mas apropriam-se delas e não as fazem circular. Tem-se a idéia de que quem gerou a solução ou proposta deve comandá-la, pois, caso contrário, não dará sua contribuição. Além disso, ainda hoje, cada unidade quer abranger a Secretaria inteira, quase como a dizer que tudo deve ocorrer em função do que *ela* decidiu ou propôs.

A Secretaria da Educação é uma organização sócio-técnica e não apenas burocrática, legal e técnica. No entanto, seu aspecto social é muito descuidado, pois a Secretaria não é nem mesmo entendida como uma organização: ela mesma não investe na possibilidade de levar seus funcionários a terem uma visão de conjunto de seu funcionamento.

Na consultoria técnica que a FUNDAP vem prestando à ATPCE, levou-se quase um ano para decidir quais seriam os pontos básicos no desempenho desse órgão. Essa definição dependeu do consenso de 40 a 50 pessoas, ou seja, não foi obtido pela autoridade técnica, legal ou burocrática.

É é nessa busca de consenso que se consegue alguma mudança de comportamento, na forma pela qual os diversos grupos vêem e gerenciam a organização como um todo, assim como na compreensão do significado social da organização e na forma de cada um ajustar seu desempenho técnico e profissional a esse contexto. É assim que se dá a possibilidade ou a impossibilidade de administrar uma grande organização como essa, facilitando o funcionamento do todo e a participação das bases.

O DRHU e a Administração de Pessoal

O DRHU — Departamento de Recursos Humanos — é uma entidade necessária e vital à Secretaria da Educação, uma vez que de nada adianta pensar em processo de ensino-aprendizagem e em atividades-fim se não houver um órgão, no caso o DRHU, que gerencie, dite regras e oriente o desenvolvimento das atividades-meio. No entanto, nem esse Departamento nem o Serviço de Recursos Humanos — este, criado para aliviar as Delegacias de Ensino das atividades administrativas — estão totalmente consolidados.

De 1979 a 1983, esse órgão deu prioridade a três objetivos fundamentais. Um deles foi a adoção de computadores para racionalizar seu sistema de processamento de dados. A introdução da computação era, já há algum tempo, considerada imprescindível, mas contava com o descrédito de boa parte dos integrantes da Secretaria: a experiência de uma Administração anterior nesse setor, através do PRODORE, fora catastrófica, ou melhor, o sistema foi bem-concebido em termos tecnológicos, mas sua aplicação foi desastrosa.

No momento, esse sistema de processamento de dados não está totalmente implantado, mas já apresenta grandes vantagens em relação aos procedimentos anteriores. Para aprimorá-lo, porém, é também preciso contar com a mudança de mentalidade dos funcionários da Secretaria.

Outros dois objetivos priorizados foram a fixação dos indivíduos no seu local de trabalho e a valorização de pessoal, ambos ainda longe de serem alcançados.

No que diz respeito ao primeiro, alguns participantes desse Seminário afirmaram que a mobilidade dos funcionários deve-se aos concursos realizados em momentos inoportunos e ao fato de não se dar ao diretor da escola a tarefa de atribuir aulas. A rotatividade de pessoal, no entanto, estaria sendo resolvida pelo DRHU através de novas sistemáticas de ingresso e remoção: o ingresso sempre no início do ano, a remoção no segundo semestre e a assunção a novo posto de trabalho também no início do ano. Além disso, esse órgão está procurando dar condições necessárias para que o diretor se encarregue da atribuição de aulas.

Quanto à valorização de pessoal, ela não tem ocorrido em função dos graves problemas de jornada e de perseguição aos celetistas, para que estes aceitem novas condições de

trabalho. Também os diretores têm deixado de ser valorizados: as escolas maiores, que necessitam de um diretor mais gabaritado, têm sido destinadas aos menos experientes.

No entanto, na opinião dos participantes, a Administração do DRHU, de 1979 a 1983, preocupou-se em tentar "pôr a casa em ordem" com relação ao magistério. O que não houve foi 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.

De acordo com o dirigente do DRHU, deve, de fato, haver uma política de valorização não só do diretor, como também do secretário de escola. Se esses assumem uma escola com 80 classes, devem ter uma retribuição diferente daquelas que estão numa escola com 10 classes. Essa proposta foi sugerida, mas bloqueada por órgãos exteriores à Secretaria da Educação.

Quanto ao problema salarial, ainda de acordo com o dirigente do DRHU, já foi arrancado muito dos cofres públicos, para o professor, embora seu salário ainda esteja aquém do desejado: foi obtido um acréscimo de 10% nos seus vencimentos em 1981, porque o professor estava, praticamente, sem hora-atividade; houve mudança na forma de pagamento das antigas aulas excedentes; foi feito um trabalho de efetivação em massa; foram realizados concursos, levando em consideração o desempenho médio do grupo. Além disso, a Secretaria tem tentado cumprir a CLT integralmente e se, agora, se programar para fazer treinamentos e desenvolver determinadas áreas, como Português e Matemática, terá realizado um grande avanço.

A REDISTRIBUIÇÃO DA REDE FÍSICA, A ASSISTÊNCIA AO ESCOLAR E AS MELHORIAS DA REDE PARA A IMPLANTAÇÃO DA REFORMA DO ENSINO*

Mary Lou Paris
Mestre em Educação, técnica da FUNDAP

Tal como outros comunicados apresentados nesse Seminário, este é uma síntese de partes do projeto de pesquisa sobre a implantação da Lei nº 5.692, desenvolvido pela FUNDAP, e tem como objetivos fazer considerações sobre o Projeto de Redistribuição da Rede Física e os Programas de Assistência ao Escolar, assim como levantar algumas questões sobre os dois.

Na última década, esses projetos assumiram grande importância no âmbito interno da Secretaria da Educação, em vista, sobretudo, de dois aspectos. Por um lado, ambos foram considerados fundamentais para a implantação da reforma de ensino, uma vez que deveriam propiciar condições mínimas para a aprendizagem, sem as quais mudança alguma seria concretizada. Por outro lado, esses projetos concentraram, ao longo de sua existência, expressivas parcelas da Quota Estadual do Salário-Educação — QESE, através dos principais órgãos encarregados de sua implementação: a Companhia Estadual de Construções Escolares — CONESP e o Departamento de Assistência ao Escolar — DAE.

Embora os dados fornecidos por diferentes fontes sejam, em geral, bastante diversos, pode-se afirmar, com certa segurança, que tanto em 1981, como em 1982 e 1983, cerca de 80% da QESE destinou-se a esses dois órgãos:

- em 1981, a QESE foi de aproximadamente Cr\$ 13 500 mil, sendo que Cr\$ 8 376 mil (62%) destinaram-se à CONESP e Cr\$ 2 500 mil (18,6%) ao DAE;
- em 1982, a QESE foi de aproximadamente Cr\$ 29 milhões, sendo Cr\$ 15 milhões (51,7%) para a CONESP e Cr\$ 8 500 mil (29,3%) ao DAE;
- em 1983, de uma QESE de aproximadamente Cr\$ 59 milhões, Cr\$ 36 milhões (61%) destinaram-se à CONESP e Cr\$ 11 700 mil (20%) ao DAE.

Expansão e Racionalização

O Projeto de Redistribuição da Rede Física, elaborado e im-

plantado no Estado entre 1972 e 1976, poderia ser definido como uma intervenção planejada e sistemática, no sentido de organizar a rede de ensino. De modo geral, significou a reformulação das escolas estaduais, sobretudo as da zona urbana, destinando-as, a princípio, apenas ao 1º ou ao 2º graus. Além disso, implicou a atribuição, a cada escola, de uma área geográfica de atendimento preferencial, em recomendação a um modelo pedagógico: classes com o máximo de 35 alunos, funcionando, no mínimo, quatro horas diárias, e escolas com, no máximo, três turnos de funcionamento.

Em 1971, quando houve a reforma do ensino, a rede escolar paulista necessitava de prédios e salas de aula adequados. Sua superutilização mostrava vícios antigos, decorrentes das soluções de emergência adotadas durante décadas para suprir as deficiências de vagas. O Projeto de Redistribuição seria, assim, desenvolvido basicamente em duas frentes: a que visava à expansão da rede (construção, ampliação e recuperação dos prédios escolares) e a que visava melhorar seu aproveitamento geral (racionalização na ocupação dos prédios).

Embora a redistribuição da rede já fosse urgente em 1971, medidas concretas e efetivas só começaram a ser tomadas em 1975. Foram, porém, incapazes de resolver completamente os problemas: o corpo docente reagiu a eventuais ameaças a seu trabalho, a comunidade protestou contra o desaparecimento de escolas tradicionais, persistiram dificuldades como o déficit de salas de aula e somaram-se problemas com a setorização, a separação e a fusão espacial dos estabelecimentos. Contudo, a redistribuição, em 1971, era, além de um projeto, uma realidade.

Apesar de o Projeto de Redistribuição não ter resolvido muitos problemas, ocorreram, com ele, algumas mudanças positivas nos critérios de planejamento locacional. Se, antes da redistribuição, o surgimento de uma escola dependia mais de critérios políticos do que de outros fatores — uma vez que sua criação e instalação decorriam da atuação do Legislativo e do Executivo —, depois dela passou a depender, também, de um diagnóstico e do conhecimento das necessidades concretas de expansão. O projeto de redistribuição possibilitou, dessa maneira, a redefinição da política de ação e o redimensionamento das necessidades reais da rede.

* Este artigo é uma versão modificada de dois artigos publicados em Cadernos FUNDAP nº 5, em dezembro de 1982.

Esses novos critérios de planejamento, por sua vez, foram viabilizados por vários fatores. Antes da redistribuição, era impossível considerar a situação global da rede de ensino, uma vez que essa situação era desconhecida. Além disso, a definição dos planos de construção elaborados pelo antigo FECE nem sempre se coadunava com os planejamentos feitos pela Secretaria da Educação, dificultando a ação conjunta dos dois órgãos. Depois da redistribuição, centralizadas as decisões nas mãos do Secretário da Educação e transformada a CONESP em órgão executor das diretrizes determinadas pela Secretaria da Educação, a ação conjunta dos órgãos foi facilitada.

Déficit no Atendimento Escolar

No entanto, os planos de construções escolares continuaram a enfrentar problemas e dificuldades, como as decorrentes do crescimento urbano desordenado — principalmente na periferia das grandes e médias cidades do Estado —, que se processou sem a devida reserva de áreas adequadas à construção de escolas. Já na época em que foi pensado o Projeto de Redistribuição, o grande déficit de atendimento escolar situava-se na periferia da Capital, na Grande São Paulo e nas cidades do Interior que eram pólos de desenvolvimento industrial do Estado. Para essas áreas, o Projeto de Redistribuição já havia canalizado a maioria absoluta dos investimentos em construção. No entanto, dados referentes a 1979 — término da gestão de Paulo Egydio —, indicam que, mesmo nessas regiões onde os investimentos foram maiores, alguns dos problemas enfrentados pela redistribuição da rede física ter-se-iam agravado em relação a 1976. Na Grande São Paulo, por exemplo, os turnos de funcionamento das escolas e o número de alunos por classe mantiveram-se acima do modelo pedagógico proposto e em piores condições que no início da redistribuição.

A análise efetuada até o momento é insuficiente para indicar se as condições de ensino e aprendizagem melhoraram com a redistribuição da rede física. Fica evidente a maior racionalidade na expansão e ocupação dos prédios escolares, mas alguns dos resultados mais visíveis da escolarização nos últimos anos demonstram que problemas antigos, como a evasão e a repetência escolar, que a Lei nº 5.692 e suas medidas coadjuvantes — entre as quais se inclui a redistribuição da rede física — visavam, se não resolver, pelo menos minimizar, agravaram-se nos últimos anos. Dessa forma, a implantação do projeto de redistribuição sugere algumas indagações.

Em primeiro lugar, pode-se questionar sua adequação ao Estado como um todo: pensada e elaborada na Capital, pela Secretaria da Educação, teria atendido às necessidades e possibilidades da clientela das diferentes regiões administrativas do Estado?

Em segundo lugar, que modelo pedagógico foi esse (e qual seu significado), preparado para uma escola de oito anos que continua a padecer dos gravíssimos problemas de evasão e repetência, eliminando seus alunos antes de completar aquele período? Qual o conceito pedagógico-educacional que está integrado ao projeto de redistribuição?

Em terceiro lugar, convém perguntar se, na pressa de construir-se escolas, o modelo pedagógico proposto correspondeu ao realizado ou foi esquecido no detalhamento dos prédios.

Por último, seria interessante refletir um pouco sobre as possíveis formas de resolver o problema, que permanece, da carência de prédios e salas de aula, sobretudo num momento como o atual, em que as dificuldades econômicas do País dificilmente deixarão recursos suficientes para a construção de novos prédios e salas. Que formas alternativas poderão ser sugeridas, para que todas as crianças possam ter a educação a que têm direito?

Programa Polêmico

No que diz respeito à *Assistência ao Escolar*, este é um programa antigo, mas que mudou suas características na última década. Se não por outras razões, basta mencionar que a aplicação de recursos cresceu muito nesse setor; que a merenda se tornou um programa grandioso; que a assistência odontológica, antes restrita, se ampliou muito, pelo menos em termos estatísticos; que a assistência médica está quase desaparecendo no âmbito da escola, tão insignificante se tornou; e que a tentativa de dinamizar e regularizar as atividades das Associações de Pais e Mestres — APMs — tem encontrado o maior empenho dos técnicos do DAE encarregados desse setor.

Apesar de todos esses fatores, têm sido mínimos os estudos realizados a respeito da assistência ao escolar. Dessa forma, esse tipo de serviço, que já é por si bastante polêmico, continua gerando mais dúvidas do que respostas.

Uma das indagações que se faz é se a escola seria mesmo o local adequado para prestar esse tipo de serviço. Uns afirmam que sim, pela facilidade de acesso dos alunos. Outros argumentam que não seria função da escola encarregar-se da assistência ao escolar, por tratar-se de uma agência de ensino e não de prestação de serviços que podem ser absolutamente estranhos à atividade propriamente educativa.

A assistência ao escolar ora é justificada por suas potencialidades educativas, ora é vista como um serviço de caráter assistencialista, para suprir algumas das carências sócio-econômicas que os alunos trazem para a escola. Nos documentos oficiais, é entendida como necessária para propiciar aos alunos as condições físicas e materiais imprescindíveis ao acompanhamento do dia-a-dia escolar e à assimilação de um mínimo de conhecimentos. No entanto, têm faltado a essas discussões avaliações sistemáticas que correlacionem assistência e aproveitamento escolar. Além disso, o caráter especificamente educativo dessas atividades tem sido proposto de cima para baixo e não chega, sequer, a fazer parte da formação básica do professor, a não ser no contexto dos treinamentos ocasionalmente oferecidos pelo DAE.

O DAE e seus Serviços

Embora seja órgão da Administração Direta da Secretaria da Educação, o DAE apresenta algumas particularidades em seu funcionamento e operação. Seus técnicos diferenciam-se

dos quadros técnicos dos demais órgãos da Secretaria, formados, sobretudo, por educadores; no DAE há, principalmente, profissionais de outras especializações — médicos, dentistas, nutricionistas —, cuja inserção na escola é singular: embora respondam ao diretor do estabelecimento para efeitos de controle de frequência, sua subordinação hierárquica é às esferas superiores do DAE.

O Departamento de Assistência ao Escolar é o órgão da Secretaria da Educação que centraliza e normatiza os serviços de assistência ao escolar prestados no Estado de São Paulo. Ele foi criado em 1976, em substituição aos antigos — criados em 1938 — Serviço de Saúde Escolar (encarregado da assistência médica, nutricional e psicológica aos alunos e da educação em saúde) e Serviço Dentário Escolar (encarregado da assistência odontológica). De modo geral e desde sempre, a prestação de serviços tem privilegiado o tratamento dos problemas, deficiências e carências físicas e materiais dos alunos.

Pensado e criado como órgão normativo, o DAE, desde sua

estruturação, tornou-se um órgão executivo. Desde logo, seu projeto prioritário foi a merenda escolar, programa que, em 1981, já se estendia a quase todos os alunos das escolas públicas estaduais de 1º grau. Apesar dessa prioridade, foi a Divisão de Assistência Odontológica a que mais cresceu nos últimos anos, tornando-se o setor que congrega o maior número de funcionários.

É inegável que muitos dos serviços prestados pelo DAE são fundamentais e que a assistência ao escolar não pode deixar de ser reconhecida como um serviço voltado à atenuação, no âmbito da escola, das expressões de algumas desigualdades sociais mais amplas, visando propiciar igualdade de oportunidades educacionais a todos. No entanto, ela tem sido prestada como uma forma de suprir serviços que não são oferecidos adequadamente pelas agências públicas competentes (centros médicos ou odontológicos) às populações carentes. Essa dimensão compensatória seria suficiente, vinda de um órgão de Educação? Até onde a assistência ao escolar poderá sofrer transformações em seus objetivos e no modo pelo qual é prestada? Que serviço deve priorizar?

REDISTRIBUIÇÃO DA REDE FÍSICA E SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA AO ESCOLAR: UM DEPOIMENTO

Marcos Antônio Lorieri
Assistente técnico da Secretaria da Educação do
Estado e Professor de Filosofia da Educação da PUC-SP

Tendo participado da execução do Projeto de Redistribuição da Rede Física (1975 e 1976) e integrado a direção do Departamento de Assistência ao Escolar na fase de sua implantação, de 1976 a 1978, exponho, aqui, algumas reflexões sobre essas atividades.

No que diz respeito ao Projeto de Redistribuição da Rede Física, seus grandes objetivos eram a utilização ótima da capacidade dos prédios escolares em termos de tempo e espaço, a distribuição geográfica das unidades de ensino, visando atender às características de concentração da população, e a adequação das instalações e equipamentos ao grau de ensino ministrado. Em 1975, em busca desses objetivos, estudamos a ocupação dos prédios escolares, a demanda de vagas não-atendida e fizemos projeções de uma possível demanda para os anos seguintes. Daí surgiram várias decisões, dentre as quais destacaram-se:

- matricular os alunos na escola mais próxima de sua residência;
- utilizar os prédios, de preferência, para um único grau de ensino;
- construir novas salas de aula, quer ampliando os prédios já existentes, quer construindo novos prédios;
- remanejar os alunos já matriculados que estivessem em escolas distantes de suas residências;
- remanejar diretores de escolas, professores e funcionários, quando necessário.

Muitos resultados, alguns deles traumáticos, advieram dessas decisões. Entre eles, três parecem sugerir algumas questões: o número de prédios escolares dobrou com a ênfase dada à construção de prédios novos; muitas das escolas destinadas ao 2º grau ficaram ociosas durante o dia, o mesmo ocorrendo no período noturno com várias escolas destinadas apenas ao 1º grau; e o critério de proximidade da residência para a matrícula dos alunos nem sempre se mostrou o mais razoável, especialmente para alunos que trabalhavam.

Em vista de tais resultados, vale apontar algumas questões:

1. A construção de prédios novos tem sido, desde 1977 ou 1978, uma das maiores fontes de gastos da Secretaria da Educação do Estado. Seu volume, a partir de 1976, e a política adotada de construção de prédios novos deram uma dimensão exagerada ao crescimento da Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo — CONESP. Essa política é discutível: seria a melhor para o atendimento da clientela? Não seria mais eficaz uma política de adaptação de prédios já existentes (antigas fábricas, antigos prédios públicos sem uso etc.)? Em vez de pagarmos preços altíssimos por terrenos de 10 000m², para a construção de prédios de grande porte nas cidades maiores, não seria mais aconselhável a adaptação ou mesmo a construção de prédios de pequeno porte espalhados pelas comunidades menores, mesmo tendo unidades escolares abrigando, durante o dia, crianças das quatro primeiras séries (ou até das seis primeiras séries) e, à noite, alunos maiores que trabalham?
2. Dado o custo da ociosidade, por que insistir nas escolas apenas de 2º grau (que ficam vazias durante o dia) e escolas apenas de 1º grau (que ficam vazias à noite) quando há clientela sem atendimento em ambos os períodos?
3. No caso da clientela que trabalha, o melhor critério de matrícula seria o da proximidade da residência?

Quanto à assistência ao escolar — médica, dentária, alimentar e material — a Secretaria da Educação do Estado dispunha, em 1982, para implementar suas atividades, de quase 35 bilhões de cruzeiros, excluídos os recursos destinados a pessoal e reflexos. Deste montante, quase 8 bilhões foram gastos com os programas de assistência ao escolar (22,5%) e mais de 18 bilhões foram gastos com a rede física (52,5%). Só em assistência ao escolar gastou-se quase o equivalente ao empregado nos programas de ensino propriamente ditos.

A questão, que se coloca hoje, é saber se a assistência ao escolar é fator tão importante e fundamental na melhoria das condições de ensino e aprendizagem, que a faça merecer aplicação tão maciça de recursos! Juntamente com essa questão, outras procuram indagar da validade de se ter um serviço tão grande de fornecimento de refeições nas escolas, serviços de atendimento odontológico e médico etc., que são pagos com verbas destinadas à educação.

Com relação ao maior programa hoje existente na área de assistência ao escolar, que é a *Merenda Escolar*, sua continuidade é de extrema importância para suprir a necessidade de alimentação dos estudantes carentes. Essa necessidade é biológica. Após duas ou mais horas de aula, o aluno precisa de uma alimentação leve. Daí o fato de as famílias, aquelas que podem, providenciarem o lanche para seus filhos ou o recurso financeiro para que o adquiram na escola.

O que se questiona, no entanto, é a forma como esse programa é executado: há, hoje, um órgão que centraliza normas, decisões, compras, definição de cardápios etc. Ora, um órgão central, com todo esse poder, mesmo com a melhor das intenções, jamais será capaz de atender a milhares de alunos da forma como eles precisam ser atendidos. A merenda deve permanecer enquanto a nossa clientela for o que é, isto é, carente. Mas sua execução deve ser feita de forma diferente: descentralizada, ou seja, podendo ser decidida ao nível local. Isto implica assistência técnica ao programa por parte de profissionais especializados (nutricionistas) e, também, o poder de decidir a forma administrativa mais conveniente de realizá-lo. A decisão quanto a essa forma deve caber à escola, isto é, à comunidade escolar.

Quanto aos demais programas de assistência à saúde, entendo que os programas curativos, ou seja, o atendimento odontológico e médico, não têm sentido dentro das escolas, com verbas destinadas à educação. Por que colocar esses serviços na escola, superpostos aos serviços que deveriam estar existindo fora (nos Centros de Saúde, nas agências do INAMPS etc.) e que são de direito dos nossos escolares enquanto dependentes de pais contribuintes de tais serviços?

A tarefa da escola, enquanto agência educadora, não seria a de ensinar a usar os serviços existentes? Aliás, antes mesmo disso, não seria tarefa da escola estar ensinando a importância, a necessidade e o como cuidar da saúde? E essa tarefa educativa tem que ser feita por médicos, dentistas, psicólogos e outros profissionais de saúde? Não poderia, e deveria, ser feita por professores devidamente preparados?

É fundamental, aqui, uma observação: os conhecimentos, ou seja, o *saber* que a escola procura passar a seus alunos destina-se a quê? Não se destina a prepará-los para viverem melhor? E os conhecimentos a respeito da saúde, que é um dos aspectos básicos da vida das pessoas, não são instrumentais indispensáveis?

Se respondermos afirmativamente a esta última questão, temos não só que admitir, mas também defender, o fato de

que a escola deve estar apta a passar a seus alunos conhecimentos de saúde. Isso nos mostra que os incipientes "Programas de Saúde" deveriam ter igual ou até maior importância que os programas de Comunicação e Expressão, de Estudos Sociais ou de Ciências.

Além disso, parece óbvio que as escolas deveriam ser locais promotores de saúde e não locais que afetam negativamente a saúde de alunos e de professores — e são muitos os exemplos de que isso acontece, desde as agressões à saúde mental dos membros de uma comunidade escolar até o tocante aos aspectos sanitários básicos, como os banheiros ou as caixas d'água sujas.

Dessa forma deveria haver, não à parte do sistema educacional, mas integrado a ele, uma ação específica de profissionais da saúde, assessorando, treinando, informando e orientando professores e administradores da educação. Sua tarefa seria muito mais do que prestar assistência direta aos escolares: uma prestação de assistência à educação, para que ela, nas suas práticas educacionais, fosse promotora da saúde dos alunos.

Com relação aos programas de assistência material, temos o seguinte: assim como a escola oferece a vaga, a luz elétrica, a água e as carteiras, não tem porquê não oferecer o serviço completo, ou seja, os livros, o material de estudo, os lápis etc.

Entretanto, não há sentido na existência de grandes programas centralizados de aquisição de livros, cadernos, lápis etc. Tais aquisições poderiam ser realizadas por cooperativas escolares, subsidiadas com recursos públicos e contando com a participação financeira das famílias, por mínima que fosse. Esse procedimento teria grandes vantagens educacionais e tiraria, inclusive, o caráter paternalista desses programas.

Finalmente, uma preocupação: a forma como a assistência ao escolar é realizada não é a melhor. Questiono a validade de alguns programas hoje existentes, o que não significa ser contrário à existência de uma ajuda que facilite a permanência do aluno mais pobre no sistema escolar.

As críticas aqui levantadas não tiveram a intenção de sugerir a extinção dos serviços de assistência ao escolar. O acesso à escola tem sido garantido pela vaga, mas a permanência do aluno na escola tem sido impedida por diversos fatores. Programas de apoio a essa permanência precisam ser desenvolvidos. E o que se propõe é que haja melhores formas de realizá-los.

FINANCIAMENTO E GASTOS GOVERNAMENTAIS COM EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Luiz Carlos Cintra
Economista, técnico da FUNDAÇÃO

A abordagem deste tema envolve algumas dificuldades que, apesar de razoavelmente conhecidas, devem ser ressaltadas de início.

Em primeiro lugar, sabe-se que a distribuição de recursos entre as várias unidades que compõem o aparelho administrativo do Estado é, antes de tudo, uma questão de decisão política. A sempre alegada *escassez de recursos* tem sido, na verdade, a forma sob a qual se traduz a priorização de áreas voltadas à sustentação ou ao estímulo ao processo de acumulação de capital, em detrimento do chamado "setor social".

Em segundo lugar, os dados disponíveis são bastante precários e de caráter geral, tornando difícil uma abordagem mais detalhada da evolução dos gastos, a nível de unidade orçamentária ou categoria de atividade. Os dados existentes — dos Orçamentos-Programa e dos Balanços Gerais do Estado — sofrem manipulações legais e contábeis que, muitas vezes, distorcem, e muito, a alocação real dos recursos.

Em função dessas dificuldades, esta exposição se restringe a um panorama geral e rápido da evolução histórica dos gastos da Secretaria da Educação no Estado de São Paulo e de sua situação mais recente, com o objetivo de colocar em discussão as questões pertinentes. Infelizmente, os dados são os referidos acima e outros indicadores gerais existentes.

Na verdade, esse ponto necessita ser mais bem discutido. Seria preciso romper o círculo no qual se encontra hoje o debate dessa questão e construir novos indicadores que possibilitassem uma avaliação mais precisa e detalhada dos gastos na área e de seus resultados, em termos dos benefícios gerados para a população atingida.

Evolução dos Gastos

A análise da evolução histórica dos gastos da Secretaria da Educação, aqui apresentada, integra o projeto de pesquisa realizado pela FUNDAÇÃO, na área educacional, com o objetivo, entre outros, de examinar o comportamento dos diversos recursos administrativos geridos pelo Poder Público Estadual, para dar cumprimento à Reforma do Ensino.

Nesse trabalho, foram constatados alguns fatos interessan-

tes. Em primeiro lugar, os dados indicam que houve um crescimento da participação média dos gastos da Secretaria nos gastos do Estado, de 13,6% para 16,5%, entre as décadas de 1950 a 1970. Em segundo lugar, constatou-se uma aceleração bastante significativa nas taxas de crescimento dos gastos do Estado e da Secretaria da Educação, no período 1964/75 (ver Figura e Tabela 1, em Anexo). Essas taxas de crescimento ano a ano, que, no período 1948/64, foram de 8,1% e 6,1%, respectivamente para os gastos do Estado e da Secretaria, passaram, nesse período seguinte, a 11,3% e 15,8%. Ou seja, os gastos da Secretaria da Educação passaram a crescer duas vezes e meia mais rápido que nos anos anteriores.

É provável que essa aceleração anual do crescimento dos gastos esteja ligada basicamente ao crescimento da arrecadação do Estado nesse período, com as reformas tributárias e o reinício da expansão econômica nos anos finais da década.

No período seguinte, de 1975 a 1979, teve lugar a crise econômica que se estende até hoje, e se reflete na queda da arrecadação e nos gastos do Estado e da Secretaria. Nesse período, as taxas anuais de crescimento tornam-se negativas (-2,9% e -0,5%, respectivamente). No entanto, esses dados indicam que a queda nos gastos do Estado foi mais acelerada que a nos gastos com a Secretaria da Educação.

Depois de 1979, a situação inverteu-se. Os gastos da Secretaria da Educação passam a cair mais que os do Estado. Tomando os gastos de 1979 como base 100, os gastos totais da Secretaria caíram, em 1981, para 85,5, enquanto os gastos do Estado atingiram 92,5.

Em termos de previsão de gastos (dos Orçamentos-Programa) a situação e as intenções tendem a mostrar-se ainda piores: a previsão para 1982 resulta em corte de 40% nos gastos da Secretaria, em relação a 1979, enquanto para o Estado esse corte é da ordem de 18%.

A previsão para 1983 modifica um pouco esse quadro. Mas, segundo ela, os gastos da Secretaria continuam 30% abaixo do nível de 1979 (que já é bem menor que o de 1975), enquanto os do Estado praticamente retornam ao nível de 1979 (ver Tabela 2).

Esses dados já são alarmantes, mas, na realidade, a situação pode estar bem pior, uma vez que tais indicadores são bastante questionáveis: é possível comparar historicamente a participação dos gastos da Secretaria da Educação com os gastos do Estado? A categoria "Estado" a que nos referimos na década dos 50 é da mesma natureza que a da década dos 70?

Pudemos notar no gráfico anterior que, a partir de 1968 e até 1975, os gastos da Secretaria da Educação crescem mais que os do Estado. O que significa isso?

Em primeiro lugar, talvez se tenha dado maior importância aos gastos com Educação, em relação aos demais gastos efetuados pelo Estado, nesse período. No entanto, seus resultados só poderiam ser avaliados a partir de uma análise mais acurada de indicadores de gasto *per capita*, ou de indicadores de qualidade dos serviços prestados, por exemplo.

Em segundo lugar, pode ser que o processo de descentralização da Administração Pública, iniciado em 1967, tenha alterado a natureza e a composição da base sobre a qual se faz o cálculo da participação, isto é, os gastos diretos do Estado. Segundo dados de 1980, cerca de 50% a 60% dos gastos totais do Estado são realizados através das empresas públicas, ao contrário do período anterior a 1967, quando o total dos gastos do Estado se realizava através da Administração Direta. Dessa maneira, a participação dos gastos da Secretaria da Educação, que foi da ordem de 17,8% em 1981, em relação aos gastos diretos do Estado, cai para 8,5% ou menos, quando considerada em relação aos gastos totais do Estado.

Ocorreu que, a partir de 1967, o Estado criou formas de agilizar o gasto público, principalmente nos setores voltados à infra-estrutura econômica, como transportes e energia, fundamentais ao processo de acumulação de capital, enquanto manteve a administração tradicional nos setores voltados à área social.

Isso se deu, também, no que diz respeito aos mecanismos de financiamento desses gastos. Ou seja, o Estado criou formas de fazer com que a população arcasse com os gastos decorrentes do desenvolvimento de novas atividades de caráter público, ampliando, dessa maneira, a carga tributária real e fazendo com que a maior parcela dos novos recursos fosse recolhida diretamente pelas empresas públicas, sem constar do Balanço do Estado.

Fontes de Financiamento

No que se refere às fontes de financiamento e à destinação interna dos recursos na Secretaria da Educação, podem-se tomar, como exemplo, as previsões do Orçamento-Programa de 1982.

É sabido que o Tesouro do Estado, cujos recursos provêm basicamente da receita tributária (80%), se tem afastado sistematicamente da cobertura de gastos pelos quais se respon-

sabilizava no que tange à Secretaria da Educação. Segundo dados do Orçamento-Programa de 1982, pode-se constatar que os recursos provenientes do Tesouro do Estado cobrem apenas os gastos com pessoal e reflexos da Secretaria. Somente 3% dos recursos dessa fonte são destinados a outras despesas (ver Tabela 3).

Os demais gastos da Secretaria, antes atendidos por essa fonte, passaram, progressivamente, a ser cobertos pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação em São Paulo — FUNDESP, cuja principal fonte de recursos é o salário-educação recolhido pelas empresas (e devidamente repassado para o preço final dos produtos, pago pelos consumidores).

Em 1982, a previsão foi de que o salário-educação responderia por 19,6% dos gastos da Secretaria da Educação, enquanto, em 1975, essa participação no financiamento dos gastos era de 5,6% (ver Tabela 4). Excluídos os gastos com pessoal e reflexos, pelos quais é responsável o Tesouro do Estado, o salário-educação cobriria 79,8% dos gastos da Secretaria nesse ano (ver Tabela 5), suprimindo, basicamente, a construção, ampliação e reforma de prédios escolares (59,7%) e a assistência a educandos (28,2%) que, juntos, absorvem 88% dos recursos da quota estadual do salário-educação (ver Tabela 6).

O Tesouro do Estado tem-se limitado, portanto, basicamente, à cobertura dos gastos com Pessoal, item cujo peso relativo nos gastos da Secretaria caiu de 83% para 74,6%, entre 1979 e 1982, segundo previsão do Orçamento-Programa desse ano (ver Tabela 7).

Gastos de Pessoal

Com último tópico, no que se refere ao item Pessoal, é interessante registrar alguns dados.

Tomando como base 100 o ano de 1979, os gastos com Pessoal na Secretaria da Educação caíram, em termos reais, para 83,2, em 1981, e para 53,5, em 1982, segundo a previsão e as intenções registradas no Orçamento-Programa desse ano (ver Tabela 8). Os gastos com Pessoal na Administração Direta do Estado decresceram menos, mas quase na mesma proporção. Para 1983, as previsões situam-se em torno de 64,5 e 67,5, para a Secretaria e para o Estado, respectivamente, bastante abaixo, portanto, do nível de gastos de 1979. Isso, apesar de as despesas totais da Secretaria e do Estado (despesas diretas) terem-se situado em 69,3 e 97,9 no Orçamento-Programa de 1983 (cf. Tabela 2).

Finalmente, vale ressaltar que apesar de o item pessoal representar 75,4% das despesas da Secretaria da Educação (Orçamento-Programa de 1982), a capacitação de recursos humanos recebeu uma dotação prevista de apenas 1,0% das despesas da Secretaria, *excluídas as despesas com Pessoal*. Ou seja, apenas 0,25% dos recursos totais da Secretaria da Educação (cf. dados da Tabela 5).

ANEXOS

Tabela 1

EVOLUÇÃO DOS GASTOS DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO E DO ESTADO DE SÃO PAULO (ADM. DIRETA)¹

1948/79

ANO	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO		ESTADO DE SÃO PAULO		%
	Valores Absolutos (Cr\$ mil)	Índice	Valores Absolutos (Cr\$ mil)	Índice	
1948	960 148	100	6 937 970	100	13,84
1949	843 300	88	7 494 185	108	11,25
1950	1 416 799	148	9 235 064	133	15,34
1951	1 449 225	151	11 413 162	165	12,70
1952	1 777 276	185	13 478 505	194	13,19
1953	1 925 841	201	12 945 067	187	14,88
1954	1 769 331	184	13 532 984	195	13,07
1955	1 875 700	195	12 821 999	185	14,63
1956	1 587 116	165	12 486 325	180	12,71
1957	2 136 502	223	15 183 037	219	14,07
1958	1 914 823	199	15 642 907	225	12,24
1959	2 107 154	219	16 336 001	235	12,90
1960	2 426 453	253	17 385 905	251	13,96
1961	2 221 720	231	17 193 569	248	12,92
1962	3 506 117	365	19 527 781	253	17,95
1963	2 825 450	294	19 010 404	274	14,86
1964	2 485 090	259	23 913 177	345	10,39
1965	3 356 636	350	30 705 126	443	10,93
1966	3 732 766	389	29 146 563	420	12,81
1967	4 931 192	514	34 952 500	504	14,11
1968	5 537 866	577	38 162 148	550	14,51
1969	6 746 045	703	48 053 584	693	14,04
1970	7 305 795	761	50 496 502	728	14,47
1971	8 631 832	899	49 885 769	719	17,30
1972	10 144 754	1057	56 516 746	815	17,95
1973	11 049 240	1151	65 423 482	943	16,89
1974	11 243 280	1171	68 479 815	987	16,42
1975	12 542 978	1306	77 752 407	1121	16,13
1976	11 631 278	1211	73 715 036	1062	15,78
1977	12 031 010	1253	72 952 409	1051	16,49
1978	12 784 369	1331	80 112 178	1155	15,96
1979	12 309 602	1282	69 191 484	997	17,79

FONTE: 1. *São Paulo (Estado) Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Planejamento e Avaliação. Manifestações da relação Estado-Urbano no Estado de São Paulo: levantamentos sistemáticos dos aspectos da intervenção do governo estadual - 1947 a 1977. São Paulo, 1979 (Estudos e Pesquisas nº 28).*
2. *Balancos Gerais do Estado de São Paulo.*

OBS.: Dados atualizados pelo igp-di / FGV (acumulado dezembro)

¹ Em valores de 1977

Tabela 2

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO E DO ESTADO DE SÃO PAULO (ADMINISTRAÇÃO DIRETA) 1979/83

Em números-Índice

	1979	1980	1981	1982*	1983*
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	100	88,2	85,5	59,6	69,3
ESTADO DE SÃO PAULO	100	88,4	92,5	82,0	97,9

FONTE: *Balancos Gerais do Estado e Orçamentos-Programa.*
(*) Previsão

Tabela 3

**SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ORÇAMENTO-PROGRAMA – 1982**

FONTE DE RECURSOS	DESPESAS		TOTAL (Cr\$ mil)	%
	CORRENTES (Cr\$ mil)	CAPITAL (Cr\$ mil)		
TESOURO DO ESTADO	110 088 147	3 979	110 092 126	77,90
Pessoal e Reflexos	106 576 903	—	106 567 903	75,41
Outras Despesas	3 511 244	3 979	3 515 223	2,49
SALÁRIO-EDUCAÇÃO	13 300 000	14 420 962	27 720 962	19,61
FUNDOS ESPECIAIS DE DESPESA	2 187 807	1 330 000	3 517 807	2,49
Fundesp	1 992 403	1 330 000	3 322 403	2,35
Outros	195 404	—	195 404	0,14
TOTAL	125 575 945	15 754 941	141 330 895	100,0

FONTE: *Orçamento Programa do Estado – 1982*

Elaboração: ATPCE/GPS

Tabela 4

**RECURSOS DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO
DE SÃO PAULO, SEGUNDO AS FONTES
1975/82**

Em percentagem

ANO	Tesouro do Estado	Salário Educação	Fundos Especiais de Despesa/Outros	Total
1975	93,8	5,6	0,6	100,0
1978	82,3	14,3	3,4	100,0
1982*	77,9	19,6	2,5	100,0

FONTE: *Secretaria da Educação e Orçamento-Programa de 1982.*

(*) Previsão

Tabela 5

ESTADO DE SÃO PAULO

**QUADRO DEMONSTRATIVO DAS DOTAÇÕES DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO, EXCLUÍDAS AS
DESPESAS COM PESSOAL E REFLEXOS
1982**

Em cruzeiros

PROJETOS/ATIVIDADES	RECURSOS POR FONTE				TOTAL
	QESE	FUNDESP	T.E.	OUTROS FUNDOS	
Construção, Ampliação, Reformas, Equipamento, Aquisição de Mobiliário	16 539 962 000	1 702 000 000	—	—	18 241 962 000
Assistência ao Educando	7 820 292 610	—	—	—	7 820 292 610
Capacitação de Recursos Humanos	208 461 621	137 916 935	—	—	346 378 556
Convênios	433 693 100	305 000 000	—	—	738 693 100
Aquisição de Mobiliário, Material Didático e Equipamento	908 520 000	1 031 119 237	—	—	1 939 639 237
Reserva para Projetos Especiais	—	146 366 828	—	—	146 366 828
Outras Despesas de Custeio da Secretaria da Educação	1 810 032 669	—	3 515 223 000	195 404 000	5 520 659 669
TOTAL	27 720 962 000	3 322 403 000	3 515 223 000	195 404 000	34 753 992 000
Percentagens	79,77	9,56	10,11	0,56	100,00

FONTE: *Orçamento-Programa 1982*

Elaboração: ATPCE/GPS-ETASED

Tabela 6

ESTADO DE SÃO PAULO

**SALÁRIO-EDUCAÇÃO – QUOTA ESTADUAL – QESE
1982**

PROJETOS / ATIVIDADES	RECURSOS (Cr\$)	%
Construção, Ampliação, Equipamento, Reforma e Manutenção de Prédios Escolares, Aquisição de Mobiliário	16 539 962 000,00	59,67
Assistência ao Escolar	7 820 292 610,00	28,21
Assistência Nutricional	6 159 484 000,00	
Assistência Odontológica	267 350 000,00	
Assistência Médica	58 166 000,00	
Exame Médico-Biométrico	125 292 610,00	
Assistência Sócio-Econômica	100 000 000,00	
Livro Didático	350 000 000,00	
Subvenção para Transporte de Alunos	760 000 000,00	
Capacitação de Recursos Humanos	208 461 621,00	0,75
Convênios	433 693 100,00	1,56
Aquisição de Material Didático e de Consumo	908 520 000,00	3,28
Outras Despesas de Custeio da Rede	1 810 032 669,00	6,53
Utilidade Pública	1 404 506 811,00	
Pronto Pagamento	258 790 466,00	
Recuperação de Equipamentos e Material Permanente	146 735 392,00	
TOTAL	27 720 962 000,00	100,00

FONTE: *Plano de Aplicação de Recursos da QESE -- 82*

Elaboração: ATPCE

Tabela 7

ESTADO DE SÃO PAULO

PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS DE PESSOAL NAS DESPESAS
 TOTAIS - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO
 1979/83

	Em números - Índice				
	1979	1980	1981	1982*	1983*
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	83,0	78,9	80,7	74,6	77,3
ESTADO DE SÃO PAULO	39,1	34,6	35,0	27,0	27,0

FONTE: *Balancos Gerais do Estado e Orçamento-Programa.*
 (*) Previsão

Tabela 8

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE PESSOAL DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO E DO ESTADO DE SÃO PAULO

1979/83

PESSOAL	Em números - Índice				
	1979	1980	1981	1982*	1983*
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	100	83,3	83,2	53,5	64,5
ESTADO DE SÃO PAULO	100	78,3	82,7	56,7	67,5

FONTE: *Balancos Gerais do Estado e Orçamento-Programa.*
 (*) Previsão

Figura 1



DEBATE 4

O tema predominante deste debate é a reformulação do modelo vigente de saúde e de alimentação escolar, em vista de dois aspectos fundamentais: as várias distorções havidas na implantação dos programas de assistência ao escolar e a grande polêmica que esse tema tem gerado. Além disso, discute-se a necessidade de aplicar maiores recursos no treinamento dos professores e faz-se algumas observações sobre as construções escolares e o Projeto de Redistribuição da Rede Física. O que segue é um resumo das principais considerações feitas às questões acima.

A Saúde Escolar: uma Questão Polêmica

Quando se coloca em discussão a saúde do escolar, duas questões são, quase invariavelmente, lembradas: a escola seria o local adequado para a prestação da assistência médica e odontológica? Essa assistência deveria ser custeada com recursos da Secretaria da Educação?

A maioria dos participantes desse debate mostrou-se contrária à idéia de gastar os recursos destinados à educação e ao ensino com programas de saúde, entendendo que eles deveriam ser custeados com verbas próprias. No entanto, aparece, aqui, o receio de que, se a assistência odontológica e médica for deixada a cargo da Secretaria da Saúde, se estaria correndo o risco de perder um serviço já implantado, sem a garantia de sua efetivação por outro órgão. Acrescenta-se a isso a descrença de que outra secretaria, como a de Saúde, esteja suficientemente organizada para atender à população escolar como um todo, uma vez que os serviços atualmente prestados aos escolares, pela Secretaria da Educação, atingem a aproximadamente 400 mil crianças na área odontológica, e a 100 mil na área médica.

No caso da assistência odontológica, por exemplo, a Secretaria da Saúde não conta com as condições necessárias para o atendimento, nem mesmo na pequena proporção em que é realizado pela Secretaria da Educação. Naquela Secretaria, o tratamento tem sido prestado apenas à gestante e ao pré-escolar, não atingindo o escolar. Este, sendo incluído no programa de adultos, só é atendido em casos de emergência, quando o enfoque é dado às extrações dentárias e não propriamente ao tratamento.

Além disso, há aproximadamente 800 mil crianças de sete anos na rede escolar, com uma média de dois dentes e meio

cariados. Essas cáries devem ser tratadas em seu estágio inicial, para que os dentes não fiquem irremediavelmente perdidos. Se não forem tratados na escola, freqüentada diariamente pelas crianças, será que estas procurariam outro local para o tratamento?

O Departamento de Assistência ao Escolar — DAE — tinha como objetivo realizar um programa preventivo acoplado ao tratamento odontológico. No entanto, os problemas nesse setor têm sido volumosos, a começar pelas dificuldades que se colocam à presença do dentista na escola. Em muitos locais, não se consegue mantê-lo em horário de trabalho: seu salário é baixo, como o do professor, e ele precisa buscar outras formas de sobrevivência.

Em vista de todos esses problemas, foi proposta, nesse debate, a elaboração de um novo modelo de saúde escolar, uma vez que o atual teria sido minado por uma série de interferências e sua implantação teria sofrido várias distorções. Esse modelo resultaria do trabalho de uma equipe multidisciplinar, integrada por profissionais das áreas de saúde e técnico-pedagógica, com a incumbência de diagnosticar os problemas de saúde prevalentes na escola, participar da elaboração de um modelo pedagógico, para propor estratégias que minimizem ou reduzam a problemática levantada, e executar e avaliar conjuntamente os projetos.

Defendeu-se, também, a adoção de dois tipos de procedimento em relação à saúde do escolar. Um deles, a ser implementado pelo sistema escolar, estaria voltado à promoção da saúde e à proteção dos escolares em relação a determinados distúrbios e seus agravos. O outro tipo de ação teria características mais clínicas e curativas e seria efetivado pela rede básica — Centros de Saúde, Hospitais etc. — da Secretaria da Saúde.

No que diz respeito às ações a serem desenvolvidas pela escola, levantou-se, ainda, outra questão: em que medida os professores estão preparados para cumprir o papel que lhes cabe nos programas de saúde? Mesmo considerando a saúde do escolar uma questão de saúde pública, ela deve ser, também, problema do professor, no sentido de vigilância e de sensibilização dos escolares e suas famílias aos problemas de saúde, de encaminhamento e de esclarecimento de pais, para que estes procurem e exijam os serviços a que têm direito.

A Merenda e sua Reformulação

A merenda deve continuar. Essa foi a opinião unânime dos participantes do debate, com as ressalvas, no entanto, de que tanto o seu significado como as formas de sua distribuição devem ser revistos.

Segundo os debatedores, a merenda não deve ser mera distribuição de alimentos na escola, mesmo porque, apenas isso, não pode ser satisfatório como resultado de um programa de uma Secretaria de Educação. Sua distribuição deve ser reformulada, buscando-se maior descentralização, racionalização e barateamento.

Conforme se afirmou, o DAE, até 1977, fornecia leite às escolas e atendia, de fato, a grande parte da clientela. A partir de 1978, porém, o leite foi substituído por bebidas lácteas a base de soja, além de sopas, arroz e alguns outros gêneros. As quantidades distribuídas têm sido, muitas vezes, excessivas e tem havido dificuldade em consumi-las nas escolas. Além disso, os alimentos semipreparados, fornecidos pelo DAE, têm sido rejeitados por boa parte das crianças.

Cerca de 90% da parcela da Quota Estadual de Salário-Educação — QESE — destinada ao DAE tem sido aplicada na área de nutrição, entre gêneros e equipamentos. Deste montante, parte poderia ser distribuída em forma de recursos — e não em gêneros — para que os municípios obtivessem melhores condições de introduzir alimentos frescos em suas merendas, como tem sido feito nas pré-escolas de muitas localidades.

Os debatedores consideraram, ainda, que a descentralização é fundamental nesse setor, mas deve-se levar em conta as condições de cada local. A decisão sobre ela não deve ser centralizada e única para todos, pois há escolas, ou mesmo municípios, que não têm condição nem de desenvolver, por ora, um programa adequado de alimentação, nem de fazer com que as famílias assumam a responsabilidade pela saúde de seus filhos. Além disso, há muitos gêneros que podem custar menos, se sua compra for centralizada.

Concluiu-se que a alimentação escolar deve ser vista como parte da saúde escolar e não como algo diverso, mesmo porque a alimentação correta é um fator contributivo para a conservação da saúde.

Os Recursos para a Educação e o Treinamento dos Professores

Sobre essas questões, afirmou-se que a diminuição orçamentária é evidente no setor Educação e que boa parte da Quota Estadual do Salário-Educação tem sido gasta em constru-

ções escolares e em assistência ao escolar, restando pouco para as demais atividades. Dessa parte restante, uma parcela razoável tem sido aplicada indevidamente, inclusive para o pagamento das atividades públicas que deveriam ser custeadas pelos recursos do Tesouro do Estado.

Num quadro desses, de acordo com os participantes do debate, pouco tem sobrado para o treinamento dos professores. Em 1982, por exemplo, só foi aplicado cerca de 0,04% do Salário-Educação nessa atividade, sendo que em utilidades públicas se gastou, pelo menos, sete vezes essa quantia. Como se o gasto com treinamento já não fosse irrisório, a tendência da Secretaria da Educação tem sido a de contê-lo mais ainda.

Os recursos existentes têm sido utilizados antes para a compra de equipamentos do que para a capacitação de recursos humanos. Paralelamente, têm sido realizados concursos, lotando cada vez mais a rede com professores que são, a cada dia, menos preparados. Manifesta-se a necessidade de reciclá-los, mas eles estão progressivamente desassistidos.

Ao mesmo tempo, pede-se aos professores que não mais ensinem apenas a matéria que ensinavam, mas que sejam, também, vigilantes da saúde e da alimentação dos alunos. Mas qual é o professor que pode cumprir tantas funções atualmente? É ele quem dá as aulas, quem se encarrega, em última análise, da formação dos futuros adultos deste País, mas nenhum investimento maior é feito para prepará-lo para o desempenho adequado de suas funções.

O Projeto de Redistribuição da Rede Física e as Construções Escolares

Alguns pontos do Projeto de Redistribuição da Rede Física e da questão das construções escolares também foram enfatizados nesse debate:

- Teria havido, com esse Projeto, a reformulação dos processos de tomada de decisão, no que diz respeito à rede física de ensino. Ao contrário do que ocorria antes, os critérios passaram a decorrer de um maior conhecimento da rede física, tornando-se mais explícitos e rigorosos.
- O processo de tomada de decisão, para a redistribuição da rede física, foi uma experiência inédita, uma vez que, numa época em que a centralização das decisões era bastante acentuada, o projeto propôs sua descentralização.
- Apesar de todo o relacionamento com a CONESP ter sido refeito a partir desse Projeto, ainda é preciso discutir, com os engenheiros e arquitetos desse órgão, a questão da política de atendimento. A CONESP também é, afinal, um órgão da Secretaria da Educação.

QUESTÕES TÉCNICO-PEDAGÓGICAS

APRESENTAÇÃO

Regina Weinfeld Reiss
Socióloga, mestre em Ciência Política, técnica do
Centro de Formação e Aperfeiçoamento em
Administração da FUNDAP

As apresentações e discussões iniciais do Seminário giraram em torno da busca de um modelo pedagógico orientador. Na percepção dos participantes, esse modelo inexistia no momento, e a inquietação reinante apresenta-se como o primeiro passo profícuo nesse sentido. Esse é o desafio permanente que se coloca aos educadores e administradores da Educação: a formulação de diretrizes propriamente pedagógicas, que devem dar sentido à prática educacional cotidiana, atualmente esfacelada.

Em segundo lugar, tivemos um debate em torno do que chamamos eixo técnico-administrativo. De um lado, temos uma reação de perplexidade diante do confuso gigantismo da máquina administrativa estadual que circunscreve a prática educacional. Percebemos a rede intrincada de relações interburocráticas, onde os diversos órgãos acabam desenvolvendo movimentos de expansão de poder demasiadamente auto-referidos. Esse processo gera graves disfunções, rebatendo sobre a organicidade da prestação do serviço educacional.

Por outro lado, percebe-se a dicotomia existente entre as pessoas que pensam Educação e as que fazem Educação. A inexistência de um espaço integrador dentro da máquina administrativa é reveladora dessa lacuna. A função do planejamento, entendido como recurso político-administrativo, deveria, precisamente, constituir um instrumento de superação dessa dualidade.

Finalmente, vale a pena ressaltar o encontro positivo que se deu, no debate, entre a busca de um modelo pedagógico mais adequado à nossa realidade e as transformações desejadas para a estrutura administrativa. Ambas as tendências visavam ao estabelecimento de um conjunto de medidas que propiciassem a prestação eficiente do serviço educacional.

O problema da qualidade da formação do professor e a conseqüente qualidade do ensino corporificam um dos pontos mais críticos que perpassam todo o debate educacional. Em vista disso, a questão dos recursos humanos apresenta dois aspectos centrais para reflexão: em primeiro lugar, o seu reflexo sobre a possível reformulação do ensino superior, que vem sofrendo um processo de banalização crescente nos últimos anos. Em segundo, a influência sobre possíveis melhorias das condições de trabalho, realidade duramente enfrentada por um contingente enorme de pessoal.

As palestras e debates que vêm a seguir tiveram como objetivo discutir as questões da qualidade do ensino, em torno dos indicadores críticos de desempenho do sistema escolar (evasão e repetência), e a questão da formação dos professores.

A QUALIDADE DO ENSINO: VELHOS CONFLITOS E NOVAS LUTAS

Niuenius Junqueira Paoli

Professor-assistente do Departamento de
Ciências Sociais – IFCH, da UNICAMP

A discussão sobre a qualidade do ensino público de 1º e 2º Graus tem passado por várias nuances, assumindo diferentes formas, conforme a época ou conjuntura em que foi trazida à baila. É possível demarcar três momentos significativos, nos últimos 20 anos, em que essa discussão assume razoável visibilidade.

1967 a 1970: a Queda da Qualidade e suas Conseqüências

O primeiro momento engloba o período de 1967 a 1970, quando foram definidas, pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, diversas medidas, das quais se destaca a unificação do exame de admissão ao ginásio, em 1968. O referido exame deixou de ser elaborado pelas escolas, passando, então, a ser preparado pela própria Secretaria, que estruturou as provas de modo a permitir a duplicação do número de candidatos ao Ginásio. Em seguida, foram formuladas outras medidas para modificar as práticas de avaliação até então vigentes no curso ginasial, procurando evitar a reprovação maciça desses novos alunos. Nesse momento emergiu uma discussão que assumiu a forma de “queda de qualidade” do ensino, na qual as argumentações giravam por vários ângulos, mas especialmente em torno das proposições do tipo qualidade *versus* quantidade e elitização *versus* democratização.

Em relação a esta época, cabe destacar que era possível, no mínimo, perceber, ao nível do sistema educacional como um todo, a presença de qualidades de ensino diferenciadas, em função de formas variadas e particulares de organização das unidades escolares. Coexistiam vários modelos de unidades, como as escolas primárias, ginásios e colégios “tradicionais”, ao lado de experiências como a do Grupo Escolar-Ginásio, dos Pluricurriculares, dos Experimentais e Vocacionais. Havia uma competição entre os diferentes modelos, ao mesmo tempo em que havia, também, um espaço para diferenciação de experiências pedagógicas.

É importante observar que, à parte os erros e acertos de políticas e práticas educacionais do período, o momento era muito rico em termos de um processo de revisão, de crítica e de transformação. Nele, a participação dos que trabalhavam em Educação tinha um caráter de mobilização social, na qual — sem sonhos de democratismos — existia um espaço

para expressão das discordâncias, conflitos e competição pela definição de políticas e práticas. Neste espaço, os profissionais que trabalhavam no sistema educacional procuravam definir os fins, os objetivos e as formas de organização das atividades educacionais em que estavam envolvidos. Ou seja, a discussão sobre a qualidade do ensino — o quê, como, onde e para quem a escola — era, mal ou bem, de posse dos que trabalhavam em educação.

Lei nº 5.692/71: os Limites de Atuação do Educador

O segundo momento tem como referência importante o aparecimento da Lei 5.692 em 1971, que, juntamente com outras medidas legislativas e políticas, interrompeu esse processo descrito. Nesse período, o Governo Federal passou a definir cada vez mais os tipos e as qualidades do ensino em todos os níveis, utilizando-se, para isso, da legislação, de portarias, de pareceres e planos, além de vários outros mecanismos administrativos. Criou-se uma parafernália com a qual se procurava detalhar os limites da atuação, segmentando, burocratizando e disciplinando os espaços das atividades educacionais.

O aparecimento da Lei 5.692, ao definir os fins e objetivos da escola, agora de 1º e 2º Graus, modificou significativamente a questão da qualidade do ensino, uma vez que implicava, em primeiro lugar, um novo produto e um novo processo de trabalho: o novo produto seria a aptidão e o treino profissional; o novo processo consistia na introdução de novas disciplinas, redefinição das antigas, modificações de cargas horárias etc. Em segundo lugar, implicava a redefinição do processo de formação de professores através das Licenciaturas curtas e plenas, que vieram ocupar um espaço até então exercido pelas Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, e através também de uma total reestruturação do curso de formação de professores primários.

A conjuntura em que essas medidas emergiram estava marcada por duas características principais. A primeira era uma concepção de Educação timbrada pela técnica de planejamento conhecida como “teoria do capital humano” que, além da sua autojustificação ideológica, procurava justificar sua execução baseada na projeção de supostas necessidades de mão-de-obra qualificada. A segunda era o seu objetivo

político de diminuir o contingente de jovens que batiam às portas da Universidade, procurando encaminhá-los para o mercado de trabalho.

A partir dessa legislação, a discussão sobre a qualidade da Educação de 1º e 2º Graus passou a ser concentrada na questão dos meios, ou seja, dos recursos materiais, humanos, pedagógicos e financeiros disponíveis, e sua racionalização para a construção de um tipo específico de escola, que a 5.692 determinava realizar.

Convém considerar também que, por trás da legislação e de sua inspiração política, havia um diagnóstico que olhava a área da Educação como uma área caótica, a permitir o afloramento de conflitos sociais. Por isso, esse mesmo diagnóstico indicava a necessidade de organizar e normatizar a área, para que fosse administrada adequadamente.

Uma forma de realizar essa tarefa foi retirar a competência dos que até então se propunham como sujeitos do processo educacional, ou seja, dos educadores e dos alunos. Em 1971, aos olhos do Governo, era necessário garantir, por todos os meios, a afirmação tácita e explícita da incompetência das pessoas enquanto sujeitos sociais e políticos, reduzindo-as à condição de objeto de políticas sociais. Muito sarcasticamente se propunha, nesse momento, que a Educação ensinasse às pessoas a ser cidadãos, enquanto o exercício prático dessa cidadania era um espaço que lhes era negado. Nesse sentido, era importante manter a cidadania como idéia, o que implicava a autorização para os indivíduos pensarem sobre as suas liberdades e direitos, dentro dos parâmetros do binômio segurança e desenvolvimento. Portanto, as idéias não podiam estar em sujeitos políticos e sociais ativos, mas os sujeitos é que deveriam estar nas idéias, num discurso.

A criação de um novo discurso educacional, passando a competência para a organização burocrática dos órgãos governamentais, fechava a possibilidade de elaboração de um discurso contra-hegemônico no interior da escola. Definiu-se que aquilo que os educadores e alunos falassem deveria depender, não de suas iniciativas, mas do conhecimento que a administração governamental julgava possuir a respeito deles; isto é, era necessário que educadores e alunos se submetessem a determinadas normas. A autonomia — virtual e real — da escola precisava ser quebrada. Daí, uma pulverização asséptica dos currículos e o estabelecimento de outras hierarquias; na escola, na formação de profissionais de Educação, nos níveis escolares, nas regras de recrutamento, seleção, assalariamento, promoção e dispensa. Enfim, “baratinava-se” todo mundo e vencia o discurso da “organização”, discurso esse que não pairava no ar, mas era muito bem-eskorado numa larga utilização da coerção física, com a qual se castigou os mais rebeldes e se vigiou os “solertes” e “re-calcitrantes”.

À medida que a organização administrativa se tornou o novo sujeito da escola, o problema da qualidade do ensino passou a ser definido e caracterizado como um problema da própria organização. Em termos práticos, isso significou que a visualização da qualidade passou a ser o grau de eficiência da organização em conseguir realizar e aplicar a lei.

A Produtividade do 1º Grau: Evasão e Repetência

Um terceiro momento nas discussões sobre a qualidade do ensino pode ser caracterizado, em 1977, pela emergência das questões ligadas aos problemas de evasão e repetência no 1º Grau e, especialmente, a sua forte concentração na passagem da 1ª para a 2ª série. A essa altura, a rede de ensino público de 1º Grau já tinha alcançado expressiva e efetiva expansão; tratava-se, então, de uma cobrança em relação a sua produtividade.

A partir de 1978, um conjunto de demandas coletivas consegue expressão pública em movimentos sociais, como os movimentos contra a carestia, greves etc., que colocaram em evidência o problema da qualidade de vida da população de baixa renda. Num primeiro instante, a escola apropriou-se desse fato, usando-o como argumento da discussão sobre a qualidade do ensino, operando o deslocamento do problema para fora da escola. Ou seja, as explicações e justificativas da evasão e repetência passaram a ser baseadas na queda da qualidade de vida dos alunos, e, com isso, os alunos eram identificados como portadores de uma série de carências sócio-econômicas e culturais que os impossibilitava a um bom desempenho escolar.

Essa versão tem certa dominância até hoje, embora venha sendo questionada devido a, sobretudo, duas vertentes: de um lado, a evolução das pesquisas educacionais; de outro, a movimentação social dos educadores em torno de melhores salários e condições de trabalho.

Há uma evolução significativa da produção do conhecimento sobre evasão e repetência, ampliando a compreensão do problema e permitindo perceber que a culpa por estes dois fenômenos não é exclusiva da qualidade de vida dos alunos. Ela decorre também da qualidade da escola e do professor. Nesse sentido, existem pesquisas que indicam uma forte presença de alunos “carentes”, em escolas “carentes”, com professores “carentes”.

Ao se introduzir o trabalho do professor na discussão sobre a qualidade do ensino, evidenciou-se o problema da capacidade desse profissional para o desempenho de sua função. Se, por um lado, isso remete ao problema da formação dos educadores, por outro, evidencia o problema da qualidade de vida do professor, definida a partir do seu salário. Como demandar qualidade de trabalho do professor, nas condições atuais de sua qualidade de vida? Acrescente-se a isso, como complicador fundamental, o fato de que, nas atuais circunstâncias, tanto o processo de trabalho como o produto dele passaram a ser definidos por instâncias exteriores a sua própria prática. Em outras palavras, a tarefa de pensar e definir os objetivos e fins da Educação foi deslocada para a administração burocrática, que se volta sobre o professor com amarras normativas, transformando-o em executor de tarefas que, no limite, o levam a exercer seu trabalho como algo estranho e alienante.

Dessa forma, vale ressaltar que os movimentos dos educadores por melhores salários, por um lado, contribuíram para que melhor se visualizasse o rebaixamento da qualidade de sua sobrevivência. E, por outro, permitiram uma aguda consciência da marginalização a que estão submetidos, em relação às decisões sobre o processo educacional.

Pensar e Agir

Chegando ao momento atual, é necessário acrescentar mais ingredientes à discussão sobre a qualidade do ensino. Em primeiro lugar, apesar de todas as críticas que podem ser feitas à escola que está aí, existe o fato inegável de que ocorreu uma expansão quantitativa da escola. Se, por um lado, os índices de evasão e repetência permanecem os mesmos há 20 anos, por outro, a quantidade, em números absolutos, dos que conseguem entrar e permanecer dentro da escola é significativamente maior. Para esta população, a trajetória escolar — por pior ou melhor que seja — é um instrumento disponível para redefinir suas condições salariais e, com isso, redefinir a qualidade de suas vidas.

Em segundo lugar, no bojo dessa discussão emerge ainda o fato de que nos últimos anos houve, ao nível de 1º e 2º Graus, um deslocamento da classe média para o ensino particular. Com isso, na rede pública, passou a ser preponderante, cada vez mais, a presença de filhos das camadas populares. Essa presença, em si mesma, constitui um tipo de demanda qualitativa de ensino, que não encontra resposta na atual estrutura definida pela Lei 5.692, assim como também não encontrava resposta na estrutura anterior.

Para finalizar, o conjunto dessas várias discussões e suas diferentes nuances deve incorporar ocorrências políticas fundamentais, especialmente no Estado de São Paulo. São elas as últimas eleições que, por um lado, foram um processo,

em si mesmo, pedagógico, como exercício de práticas reivindicativas. Por outro lado, os governos de oposição eleitos, em que pesem suas peculiares diferenças, trazem em seus programas de campanha uma série de compromissos, em termos de participação dos diferentes segmentos da população, na definição dos interesses coletivos.

O desafio é: como e por onde começar?

Em relação à política educacional para o 1º e 2º Graus, o primeiro passo seria a retomada da participação dos educadores na definição dos fins e objetivos da escola. Mas isso será insuficiente, se por acaso tal retomada não permitir também a participação dessa “nova” população escolar.

A batalha inicial na abertura de espaço, para que a discussão sobre a qualidade do ensino seja retomada em novas bases, levando-se em consideração todos os aspectos aqui apontados, será a desmontagem da forma de organização que a burocracia educacional assumiu. Organização, essa, em que algumas instâncias circunscritas se reservaram o direito de pensar e controlar o processo educacional, deixando para o “resto” o dever de cumprir uma tarefa de execução.

É uma batalha complexa, que passa por vários trechos. Entre eles, cabe destacar uma pergunta aos educadores: até que ponto o autoritarismo até agora vigente não está plenamente internalizado nas nossas práticas cotidianas? Estamos correndo o risco de pensar democraticamente e agir autoritariamente?

O PROFESSOR: CONDIÇÕES DE TRABALHO E COMPETÊNCIA TÉCNICA

João Cardoso Palma Filho
*Professor, ex-diretor da Divisão de Supervisão da
Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas da
Secretaria da Educação do Estado de São Paulo — CENP —, e
diretor da Divisão Regional de Ensino 7 - Oeste (da
Secretaria da Educação do Estado de São Paulo)*

O presente trabalho pretende focalizar algumas questões sobre a qualidade do ensino, que será aqui avaliada e discutida sob dois aspectos: as condições de trabalho e a competência técnica. Para tanto, serão utilizadas três referências: o trabalho da Professora Guiomar Namó de Mello a respeito da competência técnica; uma pesquisa feita em 1979 pela ATPCE, a respeito da caracterização do Professor I em exercício na rede de ensino; e a experiência pessoal, como funcionário da Secretaria da Educação, ao longo de 10 anos.

Não constitui novidade alguma a afirmação de que a qualidade do ensino vem caindo nos últimos tempos, principalmente no ensino público. Além disso, o simples aumento de demanda por escolas, por parte, principalmente, da população das camadas de baixa renda, não explica esse rebaixamento do ensino oferecido pela escola pública. Indiscutivelmente, a qualidade do ensino ministrado em nossas escolas tem a ver com a competência técnica dos profissionais que atuam no campo da Educação, e com as condições em que essa aprendizagem se desenvolve.

Infelizmente, porém, estamos diante de duas áreas muito pouco trabalhadas pelas últimas Administrações do setor de Educação em nosso Estado. Apesar de todo o esforço da Administração Coutinho Nogueira — uma das melhores dos últimos anos — a questão pedagógica, que deveria ter sido o ponto central, não foi abordada adequadamente.

A competência técnica do profissional de Educação, por sua vez, está em larga medida comprometida pela formação recebida no 3º Grau, que já era deficiente antes da Lei 5.540, a famosa lei da Reforma Universitária. A partir da implantação desse documento legal, porém, essa situação agravou-se.

O que ocorreu com os profissionais de Educação de formação superior, a partir da Lei 5.540, vai ocorrer também com o Professor I, a partir da implantação da Lei 5.692. Aliás, essa deterioração é percebida pelos próprios profissionais da área da Educação, como mostra a pesquisa (ATPCE, 1979) acima citada, e que coloca muito bem essa questão. Essa pesquisa aponta, claramente, por exemplo, a valorização emprestada, pelos entrevistados, aos antigos Cursos Normais, como Caetano de Campos, em São Paulo, ou Escola Normal de Itapetininga. O trecho a seguir é o depoimento de uma diretora de escola:

“Piorou a própria formação do Professor I com a extinção da Escola Normal, que, com todos os seus defeitos, dava uma especialização de fato. A escolarização de 2º Grau piorou sensivelmente de nível em todos os sentidos, sobretudo na profissionalização em matérias pedagógicas. Hoje, o Professor I faz o 2º Grau totalmente desorientado e despreparado para suas funções. Não faz estágio supervisionado, não sabe o que é realmente um ser humano, uma criança dos sete aos doze anos.”
(ATPCE, 1979, p.33)

Voltando à questão do ensino superior, o que tivemos foi uma expansão caótica, que se deu, principalmente, por conta da iniciativa privada. Em decorrência da precariedade dos investimentos feitos, essa expansão levou a que os egressos dessas instituições tivessem uma formação inadequada e se sentissem totalmente despreparados para enfrentar a profissão que escolheram. Mas não é só no setor privado que isso aconteceu. Também na área oficial repetiu-se a mesma situação. Os investimentos têm sido insuficientes, fazendo com que os setores organizados da sociedade reivindiquem hoje 12% para a Educação, tal como tínhamos em 1962.

Essa situação acaba gerando um grande descontentamento nas universidades oficiais, devido aos baixos salários e às precárias condições de trabalho: há classes com número excessivo de alunos, professores com número excessivo de aulas, tudo em prejuízo das atividades de pesquisa. Isso, sem falar que na rede privada a questão nem é de precariedade: simplesmente não há pesquisa nos cursos de licenciatura; trata-se, simplesmente, de dar aulas. Todo esse quadro leva o professor a não se sentir em condições de assumir com segurança as atividades docentes.

A Capacitação de Recursos Humanos

O que acontece na área da Secretaria da Educação, a partir da implantação da Lei nº 5.692? É evidente que, mesmo com professores bem-formados, não se concebe uma instituição, seja ela privada, seja uma empresa, uma indústria, ou uma Secretaria de Educação, que não leve a sério um programa de reciclagem dos recursos humanos. Na Secretaria da Educação, porém, essa situação é ainda mais agravada pelo quadro acima apresentado. Isto é, se a formação é de-

ficiente, essa é mais uma razão para que a Secretaria procure, de fato, expender esforços, alocando recursos financeiros suficientes para o desenvolvimento de programas de capacitação de pessoal.

As posições divergentes devem ser respeitadas, mas, tendo vivenciado a problemática de capacitação de recursos humanos na Secretaria da Educação, desde 1973 até hoje, podemos afirmar que não foi isso o que aconteceu. Aliás, basta que se faça uma análise das mudanças na Secretaria ao longo dos últimos 10 anos. Neles, por exemplo, foi implantado o Decreto nº 7.510 e reestruturado o Departamento de Recursos Humanos (Decreto nº 17.329). Basta isso para que se perceba a pouca importância dada — e que se dá ainda — aos recursos humanos, dentro da Secretaria. Isso acontece a tal ponto, que se pode afirmar, categoricamente, que não existe, na Secretaria da Educação, uma política de capacitação de recursos humanos, o que se constata pela falta absoluta de qualquer documento nesse sentido.

Uma breve retrospectiva sobre os recursos humanos revela que, em 1973, foi criado o Centro de Recursos Humanos e Pesquisas Educacionais. Esse Centro tinha, entre várias atividades, a atribuição de desenvolver um programa de capacitação de pessoal. Nessa época era essa a terminologia, hoje transformada em treinamento e desenvolvimento de recursos humanos. Inicialmente, tivemos a alocação de recursos federais em grande monta para o desenvolvimento dos treinamentos, ou dos cursos para professores, que tinham como conteúdo os famosos Guias Curriculares. Essas atividades desenvolveram-se até 1976. Praticamente, todos os professores da rede estadual, e mesmo os professores da rede privada, foram treinados. Não cabe analisar aqui como esses treinamentos desenvolveram-se. É certo que tiveram inúmeras falhas, basicamente devido à própria sistemática de treinamento adotada, em relação ao grande número de profissionais que deveriam ser treinados.

Essa metodologia de treinamento adotada estava prevista no Plano Estadual de Implantação. Pouco antes dos treinamentos, quando o Plano Estadual de Implantação estava sendo elaborado, foi feita uma caracterização dos recursos humanos em exercício na Secretaria da Educação e oferecida uma sistemática para o treinamento desse pessoal. O método consistia, então, na formação de monitores a nível central, que depois multiplicavam o treinamento ao nível regional e até mesmo para as Delegacias e unidades escolares. Evidentemente, dentro de um modelo desse tipo tivemos inúmeras perdas. E esse modelo realmente se mostrou, digamos, falho, quando se preocupou com o conteúdo a ser desenvolvido.

Outras experiências também foram tentadas. Utilizou-se, por exemplo, a televisão, como no projeto PRONTEL, embora essa também tenha sido uma experiência bloqueada. Aliás, a capacitação de recursos humanos na Secretaria da Educação tem, também, essa outra característica: seus projetos são bloqueados. À exceção dos Guias Curriculares, cujo treinamento chegou ao final, as demais iniciativas foram esporádicas. O caso do uso da televisão é um exemplo: o projeto PRONTEL não teve continuidade.

Com o Decreto 7.510, a situação piorou um pouco mais. Quando toda a experiência acumulada pelo CERHUPE desintegrou-se, foi criada uma Divisão de Aperfeiçoamento e Atualização de Pessoal no Departamento de Recursos Humanos, desvinculada, portanto, do Setor de Currículo e de Supervisão da Secretaria da Educação, setores esses que ficaram na CENP. É difícil conceber uma Divisão de Treinamento de Pessoal desvinculada do setor de Currículo e do Setor de Supervisão, e tudo indica que os problemas começaram a avolumar-se quando se deu essa divisão infeliz.

Condições Financeiras e de Trabalho

No que se refere à alocação de recursos financeiros, temos um quadro que, desde aquela época até hoje, também é bastante pessimista. Os recursos financeiros para treinamento são cada vez menores, ainda mais se considerarmos o aumento de recursos que deveriam ser dados, por exemplo, para compensar a inflação. As interrupções são inúmeras. O ano de 1982 foi até feliz nesse aspecto, mas é raro o ano em que a programação de treinamento não tenha sido interrompida e por várias razões. No que se refere ao 2º Grau, simplesmente não há recursos na Secretaria da Educação para os programas de capacitação de pessoal.

Outra questão fundamental, relacionada com a qualidade de ensino, refere-se às condições de trabalho. Para ilustrarmos as dificuldades empenhadas pelos professores nesse aspecto, citaremos alguns dados: em julho de 1979, uma ORTN valia, mais ou menos, Cr\$ 370,00 e o salário do Professor I girava em torno de Cr\$ 7 600,00, em jornada parcial. Em julho de 1983, uma ORTN passou a valer Cr\$ 4 554,00. Portanto, a conta de dividir indicava-nos que uma ORTN cresceu 12 vezes, entre 1979 e 1983, enquanto o salário do Professor I equivalia, em julho de 1983, a Cr\$ 76 000,00, ou seja, apenas 10 vezes maior que em julho de 1979. Nem é preciso nos determos muito nesse problema para percebermos quão aflitiva é a situação salarial do Professor I. Aliás, isso também vale para os demais profissionais da Educação: se fizermos as contas em ORTNs também para os professores II e III, para os coordenadores pedagógicos, diretores de escolas, supervisores, delegados etc., a situação não será muito diferente. Diante de uma situação salarial desse tipo, ou o Professor dobra a sua jornada de trabalho, ou arruma outros empregos. Isso é o que muitos fazem, e de tal forma que o magistério se torna um "bico" além de sobrecarregar excessivamente a jornada de trabalho do professor.

Quanto às condições de funcionamento da escola, temos o modelo de 35 alunos por sala, que parece teórico, com situações de disparidade nas duas pontas. Há escolas que hoje já voltam a ter quatro ou cinco períodos, e classes com 45 ou 50 alunos, principalmente na periferia e em cursos noturnos; na outra ponta, pelo contrário, uma ociosidade real em algumas escolas, o que mostra que logo será necessário outro projeto de Redistribuição da Rede Física para acertar a situação. Está realmente difícil enquadrar-se, no campo pedagógico, à situação econômica vigente. À medida que a mobilidade dos trabalhadores é muito grande, os alunos acabam mudando-se de um bairro para outro, deixando, em

conseqüência, algumas áreas ociosas, enquanto superlotam outras.

Desestímulo ao Aperfeiçoamento

O apoio técnico-pedagógico prestado ao professor, dentro da escola, representa, igualmente, uma questão importante. Houve, na Secretaria da Educação, um projeto que pretendia, ao longo de quatro anos, lotar todas as escolas com coordenadores pedagógicos. Ao que consta, tivemos um ano com um terço de lotação desses coordenadores. De lá para cá, os coordenadores foram removidos ou assumiram outras funções. As vagas não foram totalmente preenchidas, nem foram criadas ou lotadas outras. Na realidade, o que temos é a ausência desse profissional nas escolas da rede estadual. Quanto ao orientador educacional, é dispensável qualquer comentário a respeito, porque temos apenas cento e treze ou cento e catorze efetivos (1982), sendo que, desses, apenas oitenta e poucos estão em exercício. Não há professores-coordenadores de área, nem apoio técnico algum de que o professor possa valer-se, até mesmo para seu aperfeiçoamento profissional. Outro dado muito importante, mas que é desconsiderado na Secretaria da Educação: existe um aperfeiçoamento, que se faz no serviço, sem sair da escola, e que deveria ser rigorosamente cumprido. Todavia, por falta de condições nas escolas, ele não é realizado. Além disso, esse treinamento não deveria visar apenas ao professor, mas a todos os profissionais que atuam em Educação no Estado de São Paulo.

A própria forma como a Educação vem sendo administrada no Estado é um desestímulo ao aperfeiçoamento. Afinal, de que serve o aperfeiçoamento, quando se tem um diretor que não pode decidir absolutamente nada em sua escola, devendo apenas ler o Diário Oficial, para saber qual a ordem do dia? Se um diretor de escola, ou um supervisor tivessem realmente o que decidir, eles, evidentemente, buscariam o aperfeiçoamento, em forma de apoio bibliográfico, cursos ou qualquer outra coisa, para que pudessem, realmente, desempenhar sua atividade. Diante do quadro que está aí, não há por que fazer isso: do ponto de vista salarial, não há estímulo algum; do ponto de vista da Secretaria, inexistente uma política que ofereça cursos de forma sistemática. Além disso, a própria atividade desses profissionais é desestimuladora.

Existe, inclusive, um projeto de aperfeiçoamento na Secretaria da Educação, que deveria merecer maior cuidado. Trata-se do projeto referente ao treinamento dos professores em convênio com as universidades, e que também vem arrastando-se por falta de recursos. É uma experiência válida, que deveria ser ampliada, usando não só as universidades estaduais, mas também as boas instituições de ensino superior que possam, através de convênio, cuidar do treinamento e do aperfeiçoamento do pessoal docente e dos especialistas, ao nível local, usando, para isso, os recursos da própria Universidade.

Ainda no tocante às escolas, cabe questionar a infra-estrutura de trabalho existente. Por exemplo, na área de Ciências, quantas escolas possuem laboratório? E ao nível de 2º Grau, qual a infra-estrutura disponível, para que o trabalho

possa ser desenvolvido? Quanto tempo tem um professor para recuperar suas aulas de laboratório? Dez por cento da sua jornada de trabalho? Isso é insignificante.

Finalmente, restam duas questões: uma referente ao Estatuto do Magistério e outra sobre os concursos. Em relação ao Estatuto do Magistério, perdeu-se uma excelente oportunidade de estabelecer carreiras no magistério. Examinemos a situação do pessoal docente: o que oferece o Estatuto do Magistério a esse pessoal, em termos de estimulação e de evolução funcional? Não se vê outra perspectiva senão o abandono da função docente. Caso o professor queira melhorar seu padrão salarial, deve prestar concurso para diretor de escola, depois para supervisor, e, quem sabe um dia, chegar a delegado de ensino. Se quiser continuar professor, o que deve ele fazer para melhorar sua situação salarial? Provavelmente nada, porque os conceitos "bom", "muito bom" e "regular", que poderiam levar a alguma promoção, são distribuídos mais ou menos ao acaso e, geralmente, dentro de uma quota que é de 60% para esse, 20% para o outro e 20% para o terceiro grupo. Além disso, é feito um rodízio desses conceitos dentro da escola de tal forma que não fiquem alguns professores sempre recebendo "muito bom" e outros sempre "regular". Em termos de promoção, a situação do professor é, portanto, a seguinte: ele é promovido de vez em quando, ou porque ganhou "muito bom" ou porque completou cinco anos de serviço. Os dois critérios são pacíficos, basta esperar que eles aconteçam.

Outra grande briga do professorado é fazer com que as promoções saiam rapidamente, pois, para acompanhar as ORTNs, também teremos que reivindicar correções monetárias nas promoções. Essas deveriam ser feitas de acordo com as ORTNs, ou seja: no mês em que o docente for promovido, ele já receberia de acordo com a variação desta moeda cambial.

Quanto à questão dos concursos, eles também devem ser utilizados para melhorar a qualidade do pessoal em serviço nas escolas, e de suas condições de trabalho. No entanto, na prática, o próprio concurso tem sido uma forma de criar mais problemas na situação do pessoal em exercício na escola. Um exemplo disso é o oferecimento de cargos em jornada parcial, quando, sabidamente, um professor não consegue manter-se, economicamente, nessa jornada de trabalho. Ele, depois de concurso, não consegue ampliar sua jornada numa mesma escola e acaba tendo que ampliá-la em outra. Dessa forma, uma situação já parcialmente corrigida no Estado de São Paulo, pelo Projeto da Rede Física, com a concentração do maior número de aulas possíveis para um docente numa mesma escola, vem sendo agravada novamente, sobretudo a partir do último concurso. Isso porque, com esse concurso, foram criadas vagas, indiscriminadamente, de jornada parcial, obrigando o professor a completar a sua jornada em outro estabelecimento, pois a remuneração da jornada parcial não é suficiente.

Transcrevemos a seguir, e para finalizar, um documento que o Professor Carlos Franchi, da UNICAMP, preparou para a Secretaria da Educação e que acabou sendo ignorado, pois destinava-se a um treinamento que não foi realizado. Ele traz uma advertência muito séria em relação à formação do professor:

"Evidentemente, a desinformação ou má formação dos professores não lhes pode ser atribuída como uma falha pessoal. Trata-se de consequência inevitável de:

a) um regime de trabalho inadequado e um pagamento vil. Em São Paulo, o professor deve encarregar-se, para receber salários melhores, de 44 horas-aula semanais. Não se consideram como encargos profissionais, logo remuneráveis, os trabalhos de planejamento curricular, os estudos necessários à sua formação pessoal, os processos de avaliação e correção de exercícios dos alunos. Os órgãos estaduais de orientação pedagógica e de formação de recursos humanos apenas marcaram essa situação injusta com cursinhos intensivos de "aperfeiçoamento", em que "informações recentes" são apresentadas em poucas horas e, certamente, mal digeridas;

b) uma insensível prática já nas universidades, que se desligam da realidade brasileira e regional, em que os profissionais formados por elas devem atuar. As universidades brasileiras ainda não conseguiram transformar-se de importadoras da última moda em um espaço adequado para a elaboração teórica capaz de servir à efetiva revisão da prática pedagógica."

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SÃO PAULO, Secretaria da Educação, ATPCE. *Características e Condições do Mercado de Trabalho na Área de Ensino de 1º Grau*. São Paulo, 1979. 79p.

EVASÃO E REPETÊNCIA

Lia Rosenberg

Pedagoga, Mestre em Psicologia da Educação, Diretora da Casa Alpha/Abril Educação e membro da Diretoria da ANDE

Tem sido repetido, à exaustão, que os índices de fracasso escolar, expressos nas reprovações maciças na 1ª série do 1º Grau, mantêm-se inalterados ao longo dos anos. Já não se pode dizer o mesmo sobre os estudos das causas desse fracasso. É possível identificar, em diferentes momentos, correntes explicativas que privilegiam um ou outro aspecto do problema, e que vão enumeradas a seguir, conforme se sucederam no tempo.

Num primeiro momento, tivemos explicações de ordem biológica, com ênfase na influência dos caracteres herdados (aqueles sobre os quais o ambiente não pode atuar) sobre o fracasso escolar da criança. De acordo com essa explicação, os indivíduos mais aptos biologicamente teriam sucesso na escola e na vida, e os menos aptos estariam destinados ao fracasso. Em seguida, ganharam peso as explicações apoiadas nos aspectos psicológicos da questão. Segundo essa linha, as crianças são reprovadas e fracassam na escola porque "têm QI baixo", sofrem de "carência afetiva", ou provêm de famílias "desestruturadas". Elas teriam uma série de bloqueios, tais como falta de motivação ou dificuldades de concentração, que as tornariam incapazes de aprender e de ter sucesso dentro da escola.

A linha de explicação culturalista ampliou um pouco mais o leque e foi buscar na família, no ambiente social e cultural das crianças mais pobres, a explicação para o fracasso escolar. Para ela, os problemas decorrentes da marginalização cultural estariam explicando o fracasso escolar. A "cultura da pobreza", caracterizada pela falta de estimulação intelectual adequada no ambiente familiar, seria inadequada para o bom desempenho escolar, provocando o fracasso dessas crianças.

Uma outra tendência, um tanto perigosa, é aquela que afirmava o determinismo sócio-econômico do destino escolar da clientela. Um vasto estudo realizado nos Estados Unidos — o Relatório Coleman —, tentou demonstrar que as crianças pobres continuariam pobres e não conseguiriam aprender, e que as crianças da classe média e da classe alta aprenderiam de qualquer maneira, independentemente de frequentarem a escola. Este relatório nos deixa a sensação de estarmos dedicando-nos a uma área sem nenhuma eficiência, uma área que não tem nada a declarar na determinação do sucesso ou fracasso das crianças, que estaria predeterminado por condições precedentes à escola.

Todas essas explicações fazem da vítima o réu, o culpado, e deixam a escola fora da discussão, como se tudo dentro da escola estivesse bem, e quem não tiver condições para acompanhar a escola é que deve modificar-se, adaptar-se. Dentro dessa linha, surgiram as propostas de educação "compensatória", visando suprir as deficiências que a criança traz do seu ambiente.

Num dado momento — que parece ter sido determinado pela análise feita por Bourdieu e Passeron (1975) —, o papel da escola numa sociedade de classes é trazido à tona. Os autores colocam de forma bastante cruel e contundente que a escola seria a grande responsável pelo fracasso escolar e que ela faria isso para atender à sua função básica de reproduzir as desigualdades sociais existentes fora da escola. A escola teria, assim, um papel de reprodução dessas desigualdades, servindo como legitimadora das mesmas porque, ao mesmo tempo em que exclui os desfavorecidos, os convence da legitimidade da sua exclusão. Portanto, as classes populares abandonariam a escola, seriam expulsas dela, mas sentindo-se culpadas e responsáveis por essa exclusão. Esse foi um momento bastante difícil, que colocou uma questão delicada para ser respondida: como lutar pela escola pública dentro da escola pública, dado seu aspecto reprodutivo?

Novas Perspectivas de Estudo

Tudo indica, porém, que vivemos agora um momento adiante da denúncia do caráter reprodutor da escola. Sem negar esse aspecto, nem ignorar essa denúncia, é imperioso reconhecer que a realidade não é linear, mas cheia de contradições. De um lado, se a escola reflete tão fielmente a sociedade na qual ela está inserida, ela deverá, forçosamente, refletir as contradições dessa mesma sociedade. A escola não é o feudo em que a classe dominante prepara a classe dominada para aceitar submissamente o seu papel, mas é, antes, o terreno de luta em que se defrontam interesses conflitantes. Como indicador do acerto dessa colocação, podemos considerar as freqüentes reivindicações da classe popular por mais escolas. Essas reivindicações têm sempre estado presentes e aparecem mais ou menos organizadas, conforme o momento político que vivemos.

Outro indicador parece estar na resistência da classe dominante em estender o seu manto sobre as classes populares.

Se a escola realmente servisse tão bem aos interesses da classe dominante, por que tanta dificuldade em conseguir ampliar a escolaridade das crianças das classes populares? É preciso reconhecer a autonomia relativa da escola em relação à infra-estrutura, ao sistema social maior no qual ela está inserida. De fato, ela reproduz desigualdades que não se originam nela, mas na sociedade. Se a escola não tem conseguido ser a alavanca da democratização dessa sociedade injusta, ela também não deve ser transformada no Grande Inimigo, responsável por essas desigualdades. Não se deve esquecer, também, que a desigualdade social — a divisão em classes sociais — ainda se faz pela posse do capital e não do saber, embora eles estejam associados.

Assim, podemos operar transformações no interior da escola pública, sem aguardar que ocorram transformações estruturais na sociedade brasileira. Não só podemos, como é válido e urgente lutar pela transformação da escola pública, ainda que as condições sociais permaneçam como estão.

Com a preocupação de desfazer tantos equívocos, foi realizada, em São Paulo, no ano de 1980, uma pesquisa cujo objetivo era exatamente demonstrar que as coisas não se passam exatamente assim. Ela visava apontar que não podemos retirar tranquilamente esse peso dos nossos ombros e dizer que as desigualdades sociais devem ser resolvidas apenas no âmbito da sociedade, e que a escola nada tem a propor.

Nessa pesquisa, procurou-se identificar algumas condições da escola que tivessem influência no destino escolar da clientela de nível sócio-econômico mais baixo. Foi possível encontrar uma associação entre condições da escola e rendimento escolar dos alunos, independente do nível sócio-econômico. Os resultados da pesquisa apontam que a influência da escola é mais preponderante nas séries iniciais do que nas últimas, provavelmente porque nas séries iniciais encontramos grandes contingentes de crianças das classes populares, que não estão mais presentes na escola a partir da 3ª e, principalmente, da 5ª série. O fenômeno da seletividade social ao longo das séries é expresso por qualquer análise de dados que revele, por série, o nível sócio-econômico da clientela. O que se percebe é que as crianças mais pobres vão desaparecendo da escola, ano a ano, tenham sido reprovadas ou não.

A pesquisa revelou também que essa influência da escola é maior para as crianças de origem social mais baixa. É para elas que faz mais diferença estudar numa escola com melhores ou piores condições. As crianças de nível sócio-econômico mais alto não apresentaram diferença significativa de rendimento nas escolas de um ou de outro tipo. O que nos obriga, mais uma vez, a repensar o problema da qualidade do ensino oferecido a essas crianças que só dispõem da escola como fonte de informação, já que seu ambiente familiar é exatamente aquele descrito pelos estudos de marginalização cultural. O diploma pode não garantir nada a essa clientela, mas a sua falta realmente compromete muito suas possibilidades de melhoria de vida.

Outro aspecto importante que apareceu na pesquisa, e recorre à questão pedagógica, diz respeito às maiores probabilidades de reprovação de crianças que já tinham sido repro-

vadas, ou seja, a repetência redobrada dos repetentes. Parece claro, pelos resultados, que a repetência — a volta ao ponto de partida e a uma metodologia inadequada à criança — não a ajuda numa segunda oportunidade. Há mais chances de a criança ser promovida se ela nunca repetiu, do que se ela já repetiu alguma vez. Enquanto lutamos para modificar os índices de aprovação nas séries iniciais, também precisamos pensar numa proposta nova para as crianças que não conseguem alcançar o sucesso da primeira vez.

A Transformação do Processo Ensino-Aprendizagem

A constatação de que faz diferença para a criança estudar numa escola de um ou de outro tipo mostra que a escola pública deve ser privilegiada como espaço de atuação para os educadores comprometidos com um projeto de transformação da sociedade brasileira. Não se pode abandonar a escola nessa postura de Aparelho Ideológico de Estado e de mero reprodutor das desigualdades sociais. É preciso lutar, primeiro, para estender os seus benefícios a números cada vez mais significativos de crianças das camadas populares; depois, para garantir não só o acesso, mas a permanência dessas crianças no interior da escola — não a permanência na mesma série, é claro, mas ao longo das séries. Deve-se lutar pelo sucesso escolar dessas crianças, para que elas possam adquirir cada vez mais esse conhecimento que é de toda a humanidade, mas que tem sido privilégio de um determinado grupo social. Para que a dominação seja superada, é necessário o domínio, pelo dominado, do conhecimento do dominante. Deve-se procurar, assim, propiciar condições para que estas crianças aprendam mais daquilo que a escola tem para ensinar.

Para isso, o trabalho dos educadores é fundamental. Nós temos que arregaçar as mangas e começar depressa a rever as propostas curriculares, os critérios de avaliação utilizados pela escola pública e, principalmente, a formação do professorado que ingressa nessa escola, que vai lidar com essas crianças e ser o principal instrumento dessa transformação e melhoria. Temos que pensar numa proposta de deserialização, que reconheça o processo ensino-aprendizagem como um contínuo que não deve ser interrompido, só porque terminou o ano letivo.

Essas são as conclusões gerais, a partir dos resultados da pesquisa. Gostaríamos, por último, de transcrever o "Decálogo em Defesa do Ensino Público", que retrata o que poderia ser chamado de os "Dez Mandamentos do Educador Comprometido com um Projeto de Transformação da Sociedade Brasileira". Foi publicado na revista da ANDE, nº 5, e vem assinado, simplesmente, por Kloté:

A escola não resolve sozinha as injustiças sociais, nem a passagem por ela pode mudar a condição de classe. Mesmo assim, ela é importante para as camadas subalternas, pois lhes pode transmitir elementos úteis às suas estratégias de melhoria de vida e de organização política.

1º Acreditarás na autonomia relativa da escola pública, ou desistirás de ser um educador comprometido com o povo.

A escola pública e gratuita foi uma conquista da burguesia na sua luta pela abolição dos privilégios da nobreza.

2º Cobrarás do poder liberal-burguês aquilo pelo qual ele próprio já lutou.

Na sociedade de classes, sob a hegemonia burguesa, a função possível da escola pública é democratizar o *conhecimento* que se acumula graças ao trabalho de todos.

3º Não sucumbirás à ilusão do discurso burguês de que a escola deve formar a "personalidade integral do educando."

4º Lutarás para que a escola burguesa se encarregue o menos possível da formação da consciência política e social das crianças e jovens do povo.

5º Não sucumbirás também à ilusão do discurso esquerdizante de que a escola deve formar "a consciência proletária" das crianças e jovens do povo.

6º Colocarás teu conhecimento a serviço do povo, para traduzir em cobranças precisas e objetivas as aspirações populares por mais e melhor ensino público e gratuito.

Uma nova escola para o povo só poderá ser construída com o próprio povo dentro desta escola que existe.

7º Lutarás pela democratização do acesso a todos os graus de ensino público e contra discriminações de qualquer ordem dentro do ensino.

8º Não esquecerás que a democratização dos graus elementares é que pode consolidar etapas irreversíveis de uma maior democratização do ensino público como um todo.

A permanência na escola é indispensável para que as crianças e jovens do povo se apropriem de conhecimentos úteis às suas lutas e sobrevivência. Mesmo sob a hegemonia burguesa, essa escola pode ser melhorada e com isso aumentar a permanência desses jovens e crianças no sistema de ensino público.

9º Denunciarás o fracasso a que a escola pública burguesa submete os filhos do povo, mas trabalharás dentro dela para torná-la mais competente naquilo que ela deve e pode fazer por eles; transmitir-lhes o conhecimento que a burguesia tem defendido como privilégio seu.

A condição indispensável para que a escola pública seja competente como democratizadora do conhecimento é o bom professor-educador.

10º Apoiarás, fortalecerás e defenderás as entidades de professores e educadores nas suas lutas por melhores salários e condições de trabalho/ensino.

Reiteramos nossa confiança de que essas idéias possam estar chegando aos setores administrativos da Educação no Estado e no Município de São Paulo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURDIEU, Pierre e PASSERON, Jean Claude. *A Reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975. 238p.

KLOÉ. Decálogo em defesa do ensino público. *ANDE*, São Paulo, (5):3, 1982.

DEBATE 5

O assunto principal deste debate é aquele que tem preocupado a todos, nos últimos anos: as condições para que a qualidade do ensino melhore em nossas escolas públicas. Possivelmente, por ser um tema polêmico e central da Educação, a discussão abordou várias questões e levantou diferentes pontos de vista. Destacaram-se: a autonomia da escola; a definição de uma política e filosofia da educação; a capacitação de pessoal; e o grave problema das 1^{as} séries do 1^o grau. O debate apresentou pontos de vista divergentes que foram, tanto quanto possível, apontados neste registro.

Finalizando o apanhado geral desse debate, há um depoimento da Professora Julieta Ribeiro Leite, então da Secretaria da Educação do Estado, onde são apontadas algumas diferenças entre as condições de trabalho das antigas escolas experimentais e as demais escolas da rede, oferecendo uma visão daquilo que as escolas precisam para aumentar sua eficiência. Ao mesmo tempo, ela sintetiza, por um lado, e avança, por outro, as questões aqui discutidas.

A Escola e sua Autonomia

No que diz respeito à escola, a questão da autonomia foi pensada de duas formas fundamentais durante o Seminário. Uma é a de sua autonomia enquanto subsistema do sistema social, ou seja, embora a escola seja fortemente determinada pelos aspectos sócio-econômicos e políticos da sociedade em que se insere, o sistema educacional desfrutaria de relativa autonomia em relação a esse sistema. Em outras palavras, haveria espaços para uma atuação inovadora da escola, mesmo quando esta faz parte de uma sociedade com tendência conservadora.

A outra é a questão da autonomia da unidade escolar em relação aos órgãos centrais de decisão. Nesse caso, a autonomia também pode ser pensada de formas diferentes, pois, do ponto de vista dos órgãos centrais, a escola tem um poder de decisão que independe de comunicados, portarias ou decretos; do ponto de vista dos diretores, no entanto, a autonomia é algo a ser qualificado, de forma a estabelecer o grau em que pode ocorrer nas unidades escolares. Caso contrário, qualquer providência administrativo-pedagógica dependerá sempre, e antes de mais nada, dos órgãos centrais.

As principais considerações a respeito da autonomia da unidade escolar, levantadas durante o debate, são as seguintes:

- A autonomia da escola existe, de modo geral, embora o corpo docente tenha medo de assumi-la. No entanto, ela não existe propositalmente, mas como decorrência da ineficiência dos órgãos públicos e da ausência de supervisão, de apoio técnico, de política educacional e de política de recursos humanos. Ela existe por essas ausências, mas não é usada devido às marcas que toda a repressão deixou em quem a usou.
- As escolas não têm autonomia porque tudo já vem pronto. Se tivessem espaço para decidir, o corpo docente estaria buscando referências, discutindo para encontrar a melhor solução para cada circunstância, estudando e procurando fazer um planejamento sério.
- Para que a escola se recupere, ela precisa de mais autonomia. Sem a reativação do Conselho de Professores, permitindo que o diretor decida com seu corpo docente, será muito difícil adquiri-la.
- Em lugar algum se diz expressamente que o diretor não pode decidir, mas há um esquema para desmobilizá-lo. O diretor é avaliado por seu desempenho administrativo; ele enfrenta dificuldades imensas para desenvolver um trabalho com os professores; e não é informado do que pode e do que não pode. Além disso, ele é sempre obrigado a começar da estaca zero, porque ninguém divulga experiências positivas realizadas na escola, por medo de repressão.
- O plano escolar tem sido usado para amarrar o diretor, quando isso convém aos órgãos centrais.
- A rotatividade dos professores tem dificultado o planejamento escolar e tem sido, conseqüentemente, uma das causas da falta de autonomia das escolas.

Uma Questão de Política e Filosofia de Educação

Considerou-se, durante os debates, que, na base dos problemas da escola, há uma filosofia e uma política de Educação que não estão voltadas às reais necessidades da clientela. Assim, a escola municipal da Capital, por exemplo, embora apresente condições muito boas de funcionamento, no que diz respeito a seu corpo técnico e a seu equipamento, está

longe de obter um resultado satisfatório do ponto de vista da escolarização. Suas condições não são um ponto de chegada, mas de partida; as outras Secretarias é que estão tão longe desse ponto, que ele passa a ser um objetivo a conquistar.

Mas, o que acaba acontecendo com essa escola municipal tão bem-equipada? Falou-se que ela acaba por esperar um aluno tão bem-arrumado quanto ela, pois, quanto mais arrumada a escola, mais arrumado espera-se que seja o aluno. No entanto, o aluno da escola municipal é o mesmo da escola estadual. Dessa forma, uma está tão despreparada quanto a outra, do ponto de vista pedagógico, para recebê-lo.

Outra questão de política educacional levantada diz respeito aos cursos noturnos. Estes, de acordo com os debates, representam uma conquista democrática da sociedade e devem ser discutidos e defendidos, ao invés de eliminados, como vem acontecendo. Não é porque ainda são ruins e funcionam em condições precárias, que devem acabar.

Professores e Capacitação de Pessoal

Falou-se, durante o Seminário, que todo o corpo docente da escola deve ser constantemente aperfeiçoado, assim como o devem ser quaisquer outros profissionais, e que o caminho mais freqüente para tal é o treinamento. Sobre esse, eis algumas das opiniões formuladas:

- De modo geral, os treinamentos retiram o professor de sua realidade, do seu cotidiano. Esse, mergulha numa área de conhecimentos, discute metodologias e elabora novas propostas. Quando os cursos são bem-dados, geram grande expectativa no professor, no que diz respeito ao que poderá realizar na sala de aula. No entanto, quando ele volta para sua realidade, percebe que não tem condição para implementar as propostas com que se empolgou, e fica ainda mais desanimado do que estava. Uma proposta que pareceria razoável é a do treinamento em serviço, num trabalho a ser desenvolvido com o professor na sala de aula, discutindo com ele as estratégias que tem utilizado ou as dificuldades que tem encontrado, e encaminhando soluções para seus problemas.
- Não há uma única forma de treinamento. A capacitação de pessoal deve ser feita de diferentes formas, e essas devem depender do objetivo que se quer atingir. Assim, há treinamentos adequados para serem feitos em serviço, como há os adequados à Universidade ou às monitorias. Todos têm vantagens e desvantagens. O treinamento em serviço tem a vantagem de não tirar o professor do seu trabalho, mas não se presta em termos de reciclagem de conteúdo, como o que é feito em convênio com as Universidades. Mesmo que o professor volte à sua realidade e perceba que as coisas não são como aprendeu em seu curso, ele pode dar um grande passo, procurando ver onde está o problema. Não é um curso que vai resolver tudo, mas pode ajudar a rever as questões.
- O treinamento do professor, do diretor ou do supervisor não resulta em melhoria da escola ou do rendimento es-

colar, se a escola não for repensada como um todo, como um sistema razoavelmente complexo de inter-relações. Os treinamentos feitos em fatias diluem-se no dia-a-dia. É preciso pensar num treinamento para a escola como um todo, ou seja, para todo seu corpo docente, em todas suas contradições. As experiências educacionais privilegiadas no passado tiveram êxito, possivelmente, porque a escola inteira funcionava, não era apenas um ou outro professor que agia de determinada forma com seus alunos.

- O sistema de supervisão formulado pelo Decreto nº 7.510 previu a implementação, ao nível local — na unidade escolar — do professor-coordenador, que seria, praticamente, o elemento de reciclagem de áreas determinadas. Isso deve custar muito, e os recursos estão cada vez mais diluídos, mas seria uma providência muito importante.
- No que diz respeito aos treinamentos, os órgãos centrais têm apresentado algumas inadequações do ponto de vista formal. De acordo com o Decreto nº 7.510, a reciclagem de pessoal ficaria a cargo da CENP, embora houvesse, no DRHU, uma Divisão de Aperfeiçoamento e Atualização de Pessoal. Esta estruturação não chegou a ser posta em prática e, trazia uma dicotomia que deveria ser evitada, uma vez que dois órgãos estariam encarregados da mesma atividade. Com o Decreto nº 17.329, que reformulou o DRHU, essa dicotomia se instalou de vez. Esse Decreto deixou o treinamento pedagógico a cargo da CENP, e o treinamento de pessoal administrativo com o DRHU. Essa estruturação é inadequada, pois não deveria haver separação entre o treinamento administrativo e o pedagógico.
- A questão da capacitação de pessoal é relevante e, para vitalizá-la, é preciso criar um Centro de Recursos Humanos. A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo talvez seja a única do País sem um centro desses. Ela teve um, o CERHU, mas esse teve duração curta e nem chegou a ser implementado administrativamente, uma vez que seus cargos nem foram lotados. Há necessidade de um órgão autônomo, para o treinamento de pessoal, e esse órgão deve ser vinculado às Divisões de Supervisão ou Currículo, sem ser apenas um setor da CENP ou do DRHU.
- É preciso ter em vista que nenhum treinamento terá resultado se não for deixado, ao professor, um espaço em sua jornada de trabalho para refletir sobre sua atuação. Se ele não puder contar com um tempo para reunião e discussão com o corpo docente de sua escola, seu trabalho não poderá ter o resultado que dele se espera.

As 1^{as} Séries: as Mais Complexas, com a Solução Menos Eficaz

De acordo com esse debate, os graves problemas das 1^{as} séries do 1º Grau estão, em boa parte, relacionados à política de atribuição de aulas. Especialmente nas escolas de periferia, em que é mais difícil fixar o professor, o diretor cos-

tuma convocar, em primeiro lugar, os melhores professores para que esses escolham as séries em que querem trabalhar. Eles, dificilmente, escolhem a 1ª série. Assim, a série mais problemática, que apresenta inúmeras dificuldades e que representa um dos maiores obstáculos ao processo de ensino-aprendizagem, é deixada, em geral, ao professor menos experiente, menos disposto, ou menos capacitado para lidar com as dificuldades.

Essa política de atribuição de aulas deve ser reformulada, para que o pessoal mais capacitado fique nas primeiras séries, no lugar dos professores que vêm sendo improvisados.

Da mesma forma, deve-se combater a monitoria na 1ª série por alunos do 2º grau. O professor de 1ª série deve receber um tratamento especial, e sua especialização é essencial.

As Escolas Experimentais e as Outras: um Depoimento

por Julieta Ribeiro Leite

“Tenho uma experiência vasta, que eu gostaria de comentar, como testemunho, pois nela ficam patentes algumas questões discutidas hoje.

Trabalhei em algumas escolas experimentais e em algumas escolas comuns da rede estadual e, em decorrência, vivenciei as diferenças existentes entre elas.

Nas escolas experimentais, sejam os Vocacionais, o Aplicação ou as unidades escolares de Ilha Solteira, ainda que com funções sociais diferentes, havia um compromisso — um engajamento — dos professores, pais e alunos, no trabalho que estava sendo realizado. Em função desse compromisso — ou até para que ele pudesse existir —, foram criadas algumas condições de trabalho. Assim, por exemplo, foi pensado o próprio dimensionamento das escolas no que diz respeito ao número de alunos e às condições físicas, e foi definida uma estrutura mínima para o desenvolvimento dos trabalhos. Quanto às condições físicas, excetua-se o Aplicação, cujo prédio era bastante precário, mas que, ainda assim, abrigou trabalho sério e consistente.

O professor não era um mero ‘dador’ de aulas, mas também se encarregava do planejamento, da avaliação, da coordenação horizontal e vertical das atividades. Isso acontecia porque aquele compromisso tinha um objetivo: a formação do aluno; em função do aluno que se pretendia formar, que tipo de currículo a escola teria que montar? Que conteúdos programáticos selecionar? Como trabalhar com esses conteúdos? Como envolver alunos, pais e professores nesse trabalho? Como avaliar o trabalho do aluno, do professor e da escola como um todo? Como atender alunos e professores em suas dificuldades? Que recuperação? Que treinamento?

Tudo isso foi pensado e realizado. Para quê? Para quem? O quê? Como? Quando? eram questões presentes na programação, no controle, na avaliação das atividades escolares. Acertamos muito, mas também erramos bastante. O importante é que, ao partir para novos desafios, procurávamos não cometer erros anteriores. Não vamos analisar aqui, do ponto de vista político, as experiências e o que aconteceu com elas. Seus frutos estão aí e podem ser avaliados.

Ao deixar o Aplicação, em meados de 1968, voltei para a rede, onde, por solicitação do Diretor e dos colegas, coordenei, no ano seguinte, a semana de planejamento da escola da qual era professora e para onde, como em toda rede, tinham sido transpostos alguns procedimentos adotados nas escolas experimentais. Houve, então, um envolvimento muito importante, por parte do corpo docente, em repensar o que se vinha fazendo naquela escola. A semana de planejamento foi uma semana planejada juntamente com representantes dos diversos escalões da escola — do primário, do ginásio, do colegial, do diurno e do noturno. No decorrer do trabalho envolvendo todos os educadores, foram até eleitos coordenadores de curso e de área, e previstas atividades individuais e conjuntas para a efetivação da integração de objetivos, conteúdos programáticos, metodologia, critérios e técnicas de avaliação. Isso tudo, como resultado do “repensamento” da ação daquele grupo.

Foi tudo muito bonito, mas só até a hora de pôr as idéias em prática: lá, os professores eram meros ‘dadores’ de aulas; as atividades extra-classe correspondiam a uma percentagem mínima em relação à carga horária dos docentes; as possibilidades de encontro para o trabalho conjunto ficavam por conta do secretariado, dada a impossibilidade de previsão, no horário da escola, de reuniões periódicas, principalmente pelo fato de os professores lecionarem em vários estabelecimentos.

Durante algum tempo houve, realmente, a euforia do trabalho novo, a euforia da redescoberta da função da escola e do professor. Mas não foi possível assegurar horário comum para o encontro sistemático dos professores de um mesmo curso e de uma mesma disciplina. Os professores não dispunham, também, do tempo necessário à aplicação de técnicas de direção da aprendizagem, que exigiam maior número de horas para atividades pessoais. Assim, a experiência foi morrendo, ou seja, foi voltando ao natural da rede. Faltaram condições mínimas de trabalho e de preparação para as mudanças pretendidas.

Isso é só um testemunho, apenas para que, quando o modelo da escola for repensado, também se pense, realmente, no para quê dessa escola e, em função desse para quê, seja definido todo o resto, quanto à sua estrutura e funcionamento.”

A EDUCAÇÃO POPULAR E O ENSINO PÚBLICO

APRESENTAÇÃO

Vanya Mundim Sant'Anna
*Socióloga, Professora-assistente da Escola de Administração de
Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, e
assessora técnica da diretoria da FUNDAP*

A relação entre o ensino público e a educação popular tem levantado inúmeras discordâncias, não só no que diz respeito ao seu próprio entendimento, como em relação à interação desejada e possível entre o saber "popular" e a educação formal. Essa mesa-redonda procurou debater essas questões, bem como delinear as principais tendências atualmente presentes na reflexão sobre esse tema. Dela participaram a Professora Guiomar Namo de Mello, a Professora Sílvia Maria Manfredi e o Professor Celso de Rui Beisiegel, todos pesquisadores com vários trabalhos sobre a questão.

ENSINO E APERFEIÇOAMENTO POPULAR: UMA QUESTÃO POLÍTICA

Celso de Rui Beisiegel
Professor-adjunto da Faculdade de
Educação da Universidade de São Paulo

Antes de mais nada, é necessário que se reflita acerca do próprio entendimento do que seja a educação popular. Isso pode parecer dispensável, mas não é, e tem sido objeto de muitas discussões, debates e entendimentos discordantes.

Há algum tempo, alunos do curso de graduação em Pedagogia, professores da rede oficial de ensino do Estado de São Paulo ou da Prefeitura, e mesmo funcionários da Secretaria da Educação, chegavam a comentar que trabalhavam na escola pública porque precisavam ganhar a vida. Gostariam, no entanto, de fazer alguma coisa mais importante: de fazer educação popular realmente. Não o faziam porque precisavam ganhar a vida. Há algum tempo, ainda, tivemos ampla divulgação de um texto de Althusser sobre os Aparelhos Ideológicos de Estado, texto esse que, de certa forma, não foi muito bem-entendido pelos leitores. Houve, também, a divulgação dos trabalhos de Bourdieu, principalmente *A Reprodução*. Tudo isso coincidiu com o auge do totalitarismo do Estado, e de tal forma, que tivemos a sensação de que a escola — principalmente a escola administrada pelo Estado brasileiro e que funcionava sob sua égide — havia acabado por tornar-se alguma coisa meio aversiva aos próprios educadores e aos que tratavam da Educação. A partir daí, consolidou-se a idéia de que a escola pública era algo a ser deixado de lado: a educação popular seria feita fora dela.

Houve, igualmente, nos primeiros anos da década dos 60, alguns movimentos de educação popular extremamente eficazes e promissores, como o foram a Campanha "De Pé no Chão Também se Aprende a Ler", realizada em Natal pelo Prefeito Djalma Maranhão, ou o Movimento de Cultura Popular — MCP — em Recife, onde Paulo Freire começou as experiências com seu método de alfabetização, o Movimento de Educação de Base — MEB —, da Conferência Nacional dos Bispos, e o Programa Nacional de Alfabetização, desenvolvido mediante a utilização do método Paulo Freire. A partir desses movimentos, principalmente por intermédio do pessoal que se formou atuando neles e que era, de modo geral, ligado à Igreja Católica, continuou a ser desenvolvida uma promissora linha de educação popular. Só que com um problema. Com ela, criou-se a convicção de que educação popular era aquela educação feita para o povo e que atendia aos seus interesses. O pessoal que trabalhava nesses movimentos achava que atendia aos interesses do

povo; então, educação popular era aquilo que *eles* faziam. Nesse momento, a educação realizada no âmbito do ensino público passava a ser encarada como coisa do Estado, alheia, portanto, aos interesses populares na educação.

Já há muito tempo nossa visão de educação popular baseia-se em outros termos. Educação popular é a educação à qual a população em geral tem tido acesso — é a educação que a população recebe. E essa educação é, sobretudo, aquela que é desenvolvida pelo Estado, na escola pública. Esse debate está praticamente encerrado. Hoje em dia, já não se afirma mais que o que a escola pública faz não é educação popular. Acabou-se compreendendo que preto é preto e branco é branco. A realidade, de certa forma, impôs-se até àqueles que se negavam a refletir sobre ela. O grande problema é refletir sobre as possibilidades de interação entre essa educação popular pesada, burocratizada e deficiente, que tem sido levada *pela* escola pública, e os movimentos mais empolgantes, que têm sido promovidos pelos diferentes grupos sociais *fora* da escola pública. Parece mesmo que a grande possibilidade de enriquecimento do ensino público, realizado pelo Estado, pode vir exatamente de fora da educação promovida pelo Estado, isto é, desses movimentos realizados pelos diferentes grupos sociais. O problema é encontrarmos as melhores formas de articulação entre um e outro.

A Democratização do Ensino

Um dos outros temas dignos de reflexão é o problema da denominada democratização do ensino. Ela tem sido questionada, de modo geral, pelos intelectuais e talvez de forma pouco conseqüente. A democratização do ensino tem vários aspectos, sendo o principal deles a abertura de oportunidades educacionais a setores cada vez mais amplos da população. É verdade que o acesso à escola ainda não se estendeu a toda a população. No entanto, o problema principal não é a falta de vagas nas escolas públicas, é a qualidade de vida de setores da população. Ela não permite que grande contingente de crianças entre e permaneça na escola pública. Se o problema fosse a falta de vagas, ele seria facilmente solucionável. O grande problema, no entanto, é realmente a qualidade de vida da população.

Há também alguns outros temas que têm sido discutidos e

que merecem atenção. Entre eles está um dos argumentos contrários ao processo de democratização, argumento esse que se explicita de acordo com as teorias da reprodução das relações de produção. Resumindo muito, seria o seguinte: a educação pública, sendo o principal aparelho ideológico do Estado — o principal responsável pela inculcação ideológica —, é, sobretudo, um meio de fazer com que as populações passem a pensar de acordo com a representação do mundo que interessa à classe dominante, e que, de certa forma, sustente essa estrutura de dominação. Se a educação pública é isso, estendê-la a um número cada vez maior de crianças significa, simplesmente, estender a ação ideológica contrária aos interesses dessa população que está sendo absorvida pela escola.

Outro argumento diz que a Educação possibilitaria a relativa melhoria de vida para um certo número de jovens e crianças, mas que de forma alguma afetaria a estrutura não-igualitária da sociedade de classes. Ela afetaria destinos individuais, mas não classes sociais como um todo e a relação entre elas. Além disso, o desenvolvimento de uma igualdade de oportunidades educacionais seria um dos lados ideológicos de sustentação dessa mesma estrutura não-igualitária. Em outras palavras, a idéia de que todos têm iguais oportunidades educacionais e, portanto, iguais oportunidades de realização de um destino social e profissional seria uma das ilusões que possibilitaria a defesa, no plano ideológico, dessa sociedade não-igualitária. Se fosse assim, o esforço no sentido da democratização da escola seria contraproducente também por este aspecto, uma vez que estaríamos reforçando as desigualdades que, pela democratização, estaríamos pretendendo combater.

Existe, ainda, um outro argumento a ser focalizado. Segundo ele, a escola "democratizada", principalmente aquela que corresponde à antiga escola secundária, teria sido uma conquista das populações urbanas — uma conquista do povo. A população que teria lutado por essa escola, tê-la-ia conquistado em busca de oportunidades de ascensão social, de trabalho mais prestigiado e mais bem-remunerado e, finalmente, em busca de melhores condições de vida. Mas, à medida que a população conquistou essa escola, ela se generalizou, deixando de ser um dos elementos de discriminação social. Ou seja, a escola teria perdido aquela função de discriminação entre os que foram bem-sucedidos e os que não o foram. A perda dessa função teria, no âmbito da conquista da escola pela população, anulado os próprios objetivos daquilo que a população procurava realizar: seria uma conquista que se teria anulado a si mesma.

Todos esses argumentos, evidentemente, têm aspectos válidos. O problema da inculcação existe, sem dúvida alguma, na escola; a retórica legitimadora da sociedade capitalista de classes passa pela defesa das oportunidades educacionais iguais para todos; a população procurou meios de ascensão social pela escola e, ao conquistá-la, perdeu, praticamente, as possibilidades buscadas. Tudo isso tem sua validade, e são teses que devem ser aprofundadas. No entanto, elas dizem respeito apenas a um dos lados da questão. Esses mesmos problemas podem ser examinados sob ângulos diferentes.

Conquistas Populares e Participação Política

A escola foi, realmente, uma conquista da população. Ao conquistá-la, a população mudou sua natureza. A escola secundária, por exemplo, que antes servia como meio de encaminhamento de uma minoria privilegiada para as escolas superiores, perdeu essa função e passou, praticamente, a ser parte da formação comum iniciada na antiga escola primária. A entrada de um imenso contingente heterogêneo das massas populares na escola secundária mudou a natureza da escola, criando uma escola completamente nova, com gravíssimos problemas de funcionamento e imensas dificuldades. Alguns entraves conjunturais podem ser resolvidos, mas há os estruturais, que dificilmente poderão ser contornados, porque advêm da própria característica da nova população que passou a ser atendida.

Surge, então, uma questão: o povo conquistou a escola, mas o que é que conquistou ao conquistá-la? Transcrevo, a seguir, algumas considerações extraídas de outro artigo meu a esse respeito:

"Perguntei, atrás, o que o povo havia obtido ao conquistar possibilidades de acesso aos degraus da escolaridade que, anteriormente, correspondiam à escola secundária, e o que foi visto encaminha diversas alternativas de respostas.

De acordo com uma perspectiva crítica mais radical, o povo teria conquistado o direito e a possibilidade real de entrar na primeira série da escola comum, para ser, logo em seguida, excluído dela, antes mesmo de completar um ou dois anos de seus primeiros estudos. Ou, então, teria conquistado o direito e a possibilidade de tentar prosseguir na escola da pirâmide escolar, mas em condições de incontornável desigualdade de realização na competição por melhores condições de existência. Mas ainda teria conquistado, também, a possibilidade de acreditar na ilusão de uma sociedade aberta.

Tudo isso é verdade. No entanto, é possível afirmar também que, ao conquistar essa escola, a população realizou um primeiro movimento no processo mais amplo de conquista de uma outra escola, mais condizente com suas necessidades e aspirações." (Beisiegel, 1983)

Alguns aspectos dessa nova conquista da escola pela população merecem ser discutidos. A conquista da vaga é algo que precisa ser completado pela conquista de uma escola que realmente leve alguma coisa às populações. Como chegar a isso? Um dos primeiros elementos necessários é um diagnóstico claro das dificuldades dessa escola, para atender aos setores mais desfavorecidos da população. A solução para isso deverá ser produto de uma criação coletiva, num processo do qual a própria população não poderá ficar ausente. A escola pública deve ser objeto de reflexão e de crítica da educação popular realizada fora da escola, pelas comunidades eclesiais de base, no âmbito da pastoral e pelos diferentes grupos que trabalham com as comunidades. A educação popular realizada pelos partidos pode ter um grande papel na melhoria da própria escola pública, à medida que consiga levar as populações a discutir aquilo que seus filhos estão

recebendo nessa escola. A famosa participação popular é difícil, porque temos quatro séculos de história sem participação. O Brasil não tem uma prática participativa sólida na sua formação cultural e nos estilos de dominação, embora isso possa ser incentivado. Já estamos começando a ter movimentos participativos nas comunidades urbanas com alguma densidade. Assim, em vez de ficarmos brigando, de um lado, os que pensam que a educação popular é a realizada pelas CEBs, por exemplo, e, de outro, os que pensam que a escola pública também é educação popular, deveríamos somar os esforços de todos os envolvidos, de algum modo, com o trabalho de educação do povo.

É preciso fazer com que a escola pública, e aquilo que as crianças "populares" estão recebendo nela, seja também um problema da coletividade atendida por essa mesma escola pública. Essa escola e seu ensino devem deixar de ser uma atribuição exclusiva das nossas autoridades educacionais, por mais competentes que sejam, para ser também um problema dos partidos políticos, das comunidades de base, da pastoral, das famílias e das associações, porque só quando a população "forçar" essa penetração nas escolas, ela conseguirá conquistar uma nova escola.

Essa conquista tem maiores chances de se concretizar nos momentos em que a possibilidade de participação política da população é mais valorizada. Tem sido sempre assim. A transformação da escola secundária, por exemplo, de uma escola de minoria privilegiada numa escola aberta foi pro-

duto da redemocratização do País em 1946. Não é por acaso que os dois grandes momentos de expansão dessa rede de escolas — expansão que tornou o processo irreversível, obrigando a Administração a dar respostas concretas a ela — ocorreram quando os dois grandes líderes da política populista desse Estado comandavam o poder. Primeiro com Adhemar de Barros, a partir de 1947, quando se deu a grande multiplicação de escolas públicas de ensino secundário no Interior; e depois com Jânio, a partir de 1956, quando o processo de expansão da rede escolar no Interior teve continuidade e se estendeu também às grandes cidades, principalmente à Capital.

Essa valorização da participação popular na política é muito importante. Por isso, o estudo de suas consequências educacionais continua a pedir maior aprofundamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTHUSSER, Louis. *Ideologia e aparelhos ideológicos de estado*. Lisboa, Editorial Presença, 1974.

BEISIEGEL, Celso de Rui. *Ensino público e educação popular*. São Paulo, FEUSP, 1983, 23pp.

BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Jean-Claude. *A Reprodução*; elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975, 238p.

A EDUCAÇÃO ESCOLAR, PRÉ-REQUISITO PARA TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS*

Guiomar Namó de Mello
Secretária de Educação do Município de São Paulo

Pensar a educação escolar brasileira, hoje, é pensar seu papel no atual momento de transição política do País. Esse momento se caracteriza pela tentativa dos setores mais progressistas de nossa sociedade de consolidar as conquistas democráticas que a sociedade civil já alcançou. Mais que isso, é um momento em que vislumbramos, no futuro, possibilidades de ampliar a força dos movimentos populares para a reivindicação e negociação de melhores condições de vida e de trabalho, o que vai exigir uma distribuição mais equitativa nos benefícios sociais e econômicos do desenvolvimento.

A transição por que passa o modelo político do País, caracterizada por uma abertura política ainda relativa e sempre ameaçada, vai possibilitar, ao que tudo indica, a realização de eleições diretas para governos estaduais, suspensas há quase duas décadas.

Nesse processo, a população vem mobilizando-se em torno dos partidos de oposição e em vários estados do País, especialmente nos mais industrializados e urbanizados; tais partidos poderão estar no poder no próximo ano, pois nesses estados mais desenvolvidos a oposição vem crescendo significativamente.

Esse crescimento, que no início se fez às custas das críticas e denúncias ao poder autoritário, hoje necessita cada vez mais ser respaldado em propostas concretas que assegurem e viabilizem o compromisso assumido inúmeras vezes de ampliar a abertura democrática e realizar governos mais identificados com as necessidades populares.

A perspectiva de assumir a máquina do aparelho de Estado, ao nível estadual, ao mesmo tempo em que permanece um poder central comprometido com os interesses dominantes nacionais e internacionais, coloca desafios políticos e requer competência de gestão, para que o processo democrático do País não regreda.

Se, por um lado, sabemos de antemão que o poder estadual terá sérios entraves e limitações, por outro lado, sabemos

também que o controle da máquina administrativa das regiões mais ricas e populares do País abre uma frente de atuação de inestimável valor para as forças progressistas. É preciso saber o que e como fazer nesse espaço para consolidar as conquistas da sociedade civil e avançar na direção de um modelo político e econômico mais sensível às necessidades das camadas majoritárias da população.

É nesse panorama de grande efervescência política, muita discussão ideológica e — por que não — sonhos e esperanças que renascem depois de duas décadas de opressão, que muitos de nós, educadores, estamos sendo chamados a participar do projeto educacional de um poder público mais democrático, com toda a ambigüidade que esse qualificativo acarreta e com diferenças marcantes nesse projeto, determinadas pela conjuntura político-eleitoral de cada Estado.

As críticas que temos feito, ao longo de alguns anos, às instituições de ensino formal, basearam-se, principalmente, nas categorias teóricas de modelos conceituais elaborados em países de capitalismo avançado, como é o caso da teoria da reprodução e da teoria dos aparelhos ideológicos do Estado.

Tais categorias foram úteis para o desvelamento do caráter ideológico da ação escolar, e para a denúncia de seu papel reforçador das desigualdades sócio-econômicas em contextos sociais como os da América Latina. Recheadas das contradições de um momento histórico concreto e específico, esses modelos teóricos se tornam, entretanto, frágeis orientadores da ação prática.

No âmbito de uma democracia relativa e de um poder público que, apesar de colocar-se contra o autoritarismo obscurantista, não tem intenção — e certamente não tem condições — de negar e superar o modo de produção dominante, que espaço existiria para uma ação escolar transformadora, na ótica das teorias reprodutivistas da educação? Provavelmente, muito pouco ou nenhum.

Essa escola pública que, mesmo num governo democrático, continuará sob a hegemonia burguesa, que valor possui para as crianças e jovens das camadas trabalhadoras? Quase nenhum se, enquanto aparelho ideológico do Estado, a escola for inexoravelmente fadada à transmissão pura e simples das ideologias da dominação.

* Este artigo é uma versão parcial de *Educação Escolar e Classes Populares*, publicado, na íntegra, in *V Encontro Nacional de Supervisores de Educação*, Plurarte, Rio de Janeiro, 1982.

Em resumo: a escolarização formal possui algum valor objetivo para os setores populares, num contexto político e econômico como o que vivemos?

Essa questão, por sua vez, se insere numa polémica que há alguns anos se faz presente nos meios educacionais, e que, em resumo, se refere ao que seria uma educação autenticamente popular.

Alguns educadores têm insistido que, para ser popular, a educação deve estar a serviço da organização política das classes populares. Na realidade, desse ponto de vista, educação popular seria a dimensão educativa dos movimentos sociais e políticos. Ela definir-se-ia, neste caso, menos por seus destinatários e mais pelo seu conteúdo e objetivos. À educação elementar promovida pelo Estado não se aplicaria, portanto, o qualificativo popular, apesar de ser destinada às classes populares e de atingir grande contingente de crianças e jovens originários dessas classes.

Nossa posição, entretanto, é outra. Não nos parece produtivo discutir o que é ou o que não é autenticamente popular, e muito menos reivindicar "a priori" esse qualificativo para a educação escolar ministrada pelo poder público.

Acreditamos que o critério para qualificar o que é e o que não é popular deve ser, sobretudo, prático e, portanto, histórico. Será pelo resultado concreto das diferentes práticas educativas — tanto as que acontecerem dentro do ensino formal como as que se colocarem fora ou alternativamente a ele — que se poderá decidir até que ponto determinada forma do processo educacional realizou-se mais ou menos favoravelmente às necessidades e interesses do povo.

Para escapar de uma polémica improdutiva, remeteremos as reflexões que se seguem não a uma hipotética escola popular — conceito ademais abstrato, pois essa escola não está realizada — e sim à escola existente hoje. Essa escola onde trabalhamos, e que há algumas décadas vem recebendo, entre seus alunos, parcelas, ano a ano, maiores dos filhos das classes populares, especialmente em seus graus e séries iniciais. Uma escola onde a representatividade dessas classes está, portanto, aumentando, exatamente por ser gratuita e mantida pelo poder público.

Para dimensionarmos com mais clareza o valor que o ensino formal pode ter para as classes populares, é necessário aliar nossa ação prática a uma revisão teórica. Uma revisão que supere e incorpore os modelos que nos têm permitido entender o que a escola é, mas causam-nos certo imobilismo, quando queremos prever e propor o que ela pode ser e deve ser. Uma revisão que forneça elementos para evitarmos os desvios que nos levam:

- ou a nada esperar da escola pelo fato de ser ela totalmente determinada pelas relações de produção dominantes;
- ou a esperar dela um tipo de ação revolucionária e transformadora que ela não tem condições de realizar no âmbito das sociedades de classe.

Mas, o que seria uma escola democrática em contextos sociais como os nossos? Como concebê-la e realizá-la já que, por um lado, a escola democrática ideal dependerá da democratização do Estado e da sociedade como um todo e, de outro, a democratização desse todo não pode prescindir da educação em geral, aí incluída a escolar? Para sair desse círculo só há um caminho: "partir das condições atuais", isto é, entender o que a escola existente é, para procurar captar o seu movimento possível.

Para isso é preciso pensar a escola como um dos espaços da sociedade, isto é, como parte integrante de uma totalidade que é dinâmica. O movimento existe na escola porque existe na sociedade. O que o produz?

As formações sociais possuem um movimento interno porque elas se constituem não por "indivíduos" nem por "coisas", mas por relações entre pessoas que fazem parte de grupos sociais distintos, às vezes, antagônicos como são as classes sociais em sociedades do tipo da nossa.

São as relações entre as classes que efetuam a dinâmica de nossa sociedade, isto é, são relações de contradição. Esse movimento, a contradição, existe também na escola. É preciso saber como ela se manifesta aqui e tentar captar sua direção.

Ora, o ato de conhecer o movimento de alguma coisa é em si político, pois, ao rejeitar-se apreender um objeto como estático, já estamos formulando uma hipótese sobre a direção de seu movimento. É nessa direção que tencionamos interferir.

Nessa perspectiva metodológica, quando nos propomos a refletir sobre a escola que existe, isso significa que essa escola, como a sociedade que a inclui, não é algo já dado e acabado e sim o produto de relações sociais, o produto da prática social de grupos e de classes. Por isso mesmo, ela pode ser transformada. Resta saber o grau, a natureza e a direção dessa transformação possível da escola.

Em outras palavras, trata-se de perceber com clareza qual o papel da educação escolar no conjunto dos demais processos de transformação social, um papel que é específico, mas não-isolado, ou seja, articula-se — às vezes organicamente, às vezes contraditoriamente — com a dinâmica de transformação da sociedade. Qual seria esse papel?

A pergunta pode ser respondida com outra pergunta: o que define aquilo que é inerente à escola senão o ensino, a transmissão de conhecimentos?

Os educadores liberais desse século realizaram esforços consideráveis pela democratização da escola. Entenderam que essa democratização se condicionaria à gigantesca e irrealizável tarefa de "formação integral" do educando e de "preparação para a vida", que, genericamente, significa preparação para tudo . . . Na realidade, preparação para nada, pois a função precípua de ensinar acabou diluindo-se numa proposta tão ambiciosa quanto inexecutável e, portanto, ideologicamente útil às forças às quais não interessava a democratização do conhecimento escolar. Não vou deter-me nesse equívoco por considerá-lo historicamente superado.

Desiludido da escola, já que ela não conseguiu cumprir tão nobre tarefa, o pensamento educacional encontrou nas teorias crítico-reprodutivistas da escola uma explicação apaziguadora das suas inquietudes. A "formação integral" do educando foi desmascarada como objetivo ideológico e o real papel da escola revelou-se: a reprodução das relações de produção.

Se na visão liberal moderna, de tônica fortemente psicologista, o conhecimento não tinha valor porque o importante seria o "processo", o "método de trabalho" e não o conteúdo, agora, na visão sociologista crítica, o conhecimento transforma-se no próprio instrumento de dominação, porque arbitrário e apenas a serviço dos interesses dominantes.

Separando a instância cultural das relações de produção, essas teorias não levaram em conta que a produção do conhecimento se dá na relação entre as classes sociais e se fundamenta na divisão de trabalho entre elas. Ou seja, a produção do conhecimento tem por base a expropriação do trabalho. No momento em que o conhecimento se constitui, interessa aos dominadores apresentá-lo e mantê-lo como propriedade e privilégio seus, mas, na realidade, ele é patrimônio coletivo da sociedade. Reapropriar-se dele constitui, nesse sentido, uma forma de luta legítima aos interesses populares.

Mais recentemente, na busca de superar tais impasses teóricos e práticos, a denúncia do papel reprodutor da educação tem sido acompanhada de propostas alternativas para a ação escolar. Trata-se, então, de burlar a vigilância burguesa sobre a escola, construindo sub-repticiamente dentro dela a "ideologia proletária".

Voltamos, então, a um objetivo vago e genérico, substituindo a "formação integral" pela formação da "consciência revolucionária". Tarefa talvez mais gigantesca ainda, uma vez que há de ser feita à revelia do controle que a classe dominante, por ser dominante, consegue exercer sobre a escola. Nessa visão, o professor, para deixar de ser algoz da classe dominante, deve travestir-se de agente do proselitismo partidário, caso contrário, nada pode fazer pelas camadas populares. E, em última instância, o conhecimento desapropriado pelo capital ao trabalho continua privilégio do primeiro.

Para que a escola deixasse de ser reprodutora, poderíamos propor, apenas por formalismo, que ela se tornasse agência de formação revolucionária. Não seria aí que se poderia concretizar o potencial transformador da educação escolar. Ela é aspirada pelas camadas populares como forma de melhoria de vida, pela possibilidade que nela distinguem de obter melhor emprego e de participar da cultura letrada.

A melhoria de vida, a obtenção de emprego, a aquisição de bens materiais, aspirações para as quais a escola é importante, são um benefício concreto. Não configuram um projeto revolucionário nem levam por si mesmo à negação da dominação. Mas constituem uma expressão individualmente negadora da origem de classe, cuja passagem para um projeto coletivo vai depender da participação de cada indivíduo nas

demais instâncias da vida social, da qual as relações e organização do trabalho são o mais importante. Como mediação, a escolaridade pode dar algumas pré-condições para essa participação, mas não a determina nem a direciona.

Nesse sentido, a escola cumpriria a parte que lhe cabe nessa mudança de acordo com a sua eficiência em conseguir garantir às camadas populares a aquisição de conhecimentos que favoreçam sua inserção na dinâmica mais geral de mudança. Em termos muito simples, seria ensinando, e bem, a ler, escrever, calcular, falar e transmitindo conhecimentos básicos do mundo físico e social que a educação escolar poderia ser útil às camadas populares. Não como promotora da igualdade, já que a sociedade é estruturalmente desigual. Nem como força revolucionária, já que isso vai além do seu movimento possível nessa sociedade. Mas sim como estratégia de melhoria de vida e pré-requisito para a organização política.

Isto pode ser muito, ou muito pouco, dependendo do ponto de vista do qual se avalia a importância da escola. Se tomarmos como referência a escola abstratamente ideal, diremos, com o idealismo liberal, que é muito pouco. Se partirmos da escola existente, é muito, pois o conhecimento que ela deve – e pode – transmitir constitui um ponto de partida para uma visão mais crítica da sociedade que a mantém. Não é o único ponto de partida, talvez não seja o mais importante, mas é aquele que nos diz respeito específica e diretamente como educadores que atuam na instituição escolar.

Se conseguirmos trabalhar mais nessa visão da escola, e ter maior clareza sobre seus limites e possibilidades, poderemos desempenhar papel importante como profissionais dentro do ensino formal. De um lado, traduzindo as aspirações escolares das camadas populares em reivindicações precisas e objetivas, que mobilizem e que possam ser cobradas ao poder público. De outro, buscando, no interior da escola, soluções técnico-pedagógicas adequadas às características e necessidades dos alunos das classes subalternas.

Essa atuação profissional não é "conspiração" contra a classe dominante, nem depende de "brechas" decorrentes de sua incompetência. É espaço de trabalho legítimo e específico do educador, já que essa própria classe se propõe a dar escola e coloca essa última como fundamental para a correção das desigualdades sociais. Seja como instrumento para sua hegemonia, seja como forma de preparar para o trabalho no mundo industrializado moderno, a classe dominante precisa também da escola e essa contradição há que ser explorada.

A contradição inerente à escola é, portanto, a de que ela precisa ser proclamada como direito de todos, e, ao mesmo tempo, economicamente dosada para a maioria. É essa contradição que cria o espaço da ação escolar em benefício das camadas populares, isto é, de cobrar e buscar realizar, no limite, a proclamação do discurso dominante. Tal cobrança se explicita em dois momentos indissociáveis: na reivindicação política da população e na competência técnica da escola para realizar aquilo a que se propõe.

Essa competência técnica não se identifica com o tecnicismo para o qual só importam os meios. Há um sentido político na forma competente de ensinar, porque não se está pretendendo ensinar qualquer aluno, nem um modelo abstrato de criança, mas as crianças concretas, isto é, aquelas sobre as quais o fracasso e a exclusão da escola incidem maciçamente.

Esse compromisso é que deveria orientar a busca de uma ação escolar competente, perpassando todos os aspectos da escola: de sua organização administrativa ao seu modelo didático-pedagógico, passando pela seleção e organização do conteúdo. Não tenho respostas detalhadas sobre como deveria ser essa escola competente, apenas coordenadas gerais a serem testadas pela prática. Mas o compromisso é o momento primeiro e, como tal, mais importante que respostas específicas.

Essas últimas são o desafio profissional que se coloca para a realização de uma escola que será democrática porque colocará sua competência técnica a serviço das necessidades populares. É um desafio considerável num continente que sequer conseguiu garantir a todas as suas crianças as habilidades mínimas da leitura e da escrita. Urge debater alternativas para fazer frente a essa tarefa.

A escola democrática será aquela que conseguir interagir com as condições de vida e com as aspirações das camadas populares. É preciso, todavia, objetivar o que se entende por essa interação.

As classes populares buscam, na escola, aquilo que, diferentemente das classes privilegiadas, elas têm dificuldade de encontrar em outras instâncias. Nesse sentido, quem mais depende da escola, para a aquisição de conhecimentos e de habilidades intelectuais, são os que não dispõem do "currículo oculto", que as condições materiais favoráveis podem oferecer.

Trazer a cultura popular para a escola, ou o trabalho para a escola, pode, nesse caso, ser apenas um modo mais "progressista" de tentar trazer a "vida" para a escola.

No meu modo de entender, as crianças da classe trabalhadora não precisam da escola para aprender sobre o trabalho. Ele faz parte das relações sociais das quais elas são produto. Não precisam, também, da escola para aprender de novo, apenas de modo um pouco mais sofisticado, aquilo que seu ambiente cultural de origem já lhe ensina. O respeito à criança não pode ser confundido com uma confirmação romantizada da sua cultura de origem.

Isso põe em questão não só as tentativas da classe dominante de adaptar o currículo escolar às crianças pobres, aligeirando-o e facilitando-o. Questiona, também, tentativas supostamente revolucionárias de, separando mecanicamente o saber do dominado do saber do dominante, defender um currículo escolar totalmente aderente às concepções de mundo e práticas populares.

Tais colocações são polêmicas e remetem ao terreno contraditório da distinção entre saber popular e saber erudito. Tem sido muito discutida a idéia da existência de um conhecimento universal, mas é impossível deixar de questionarmos se uma sólida formação geral, baseada no saber dominante existente, não seria o que de melhor a escola teria a oferecer às camadas populares. Até para que elas criticassem esse saber, e o superassem. Como ultrapassá-lo sem passar por ele?

Sendo assim, a interação da escola com as condições de vida das camadas populares deveria ser entendida como forma de, levando em conta suas necessidades objetivas, garantir a essas camadas não só o acesso como a permanência no sistema de ensino. Isso permitiria que uma escola de conteúdo e qualidade novos fosse sendo construída com as camadas populares dentro dela, e não excluídas, como até agora têm sido.

Não parece possível decidir de antemão se essa seria uma escola popular ou uma educação popular. Mas seria muito positivo que o povo, por meio de sua organização política, não somente fora do sistema de ensino, mas também dentro dele, pudesse estabelecer, com sua prática, os critérios para essa decisão.

A INTERSECÇÃO ENTRE AS PRÁTICAS POPULARES DE EDUCAÇÃO E O ENSINO DE 1º GRAU

Silvia Maria Manfredi
Professora Doutora da Faculdade de Educação da
UNICAMP e membro do Grupo de Educação
Popular – URPLAN, PUC-SP

Tentaremos equacionar, a partir da nossa experiência e de uma visão pessoal de educação popular, alguns aspectos importantes para reflexão, procurando responder a duas questões:

1. Quais os pontos de intersecção existentes entre as práticas de educação popular — a que chamaremos de educação das classes subalternas — e a educação escolar, ministradas nas escolas públicas de 1º e 2º Graus?
2. Até que ponto algumas experiências e práticas recentes de educação popular (gestadas durante os anos de resistência e até nossos dias) podem contribuir para o estabelecimento de uma estratégia de democratização da escola pública de 1º Grau, tendo em vista as necessidades das classes subalternas?

Antes, porém, gostaríamos de ressaltar que tanto as dúvidas como os próprios conceitos de educação popular foram sendo redefinidos a partir de uma vivência pessoal de quinze anos e de uma prática histórica. Convém lembrar que, quando participávamos de movimentos como o MEB (Movimento de Educação de Base), PNA (Programa Nacional de Alfabetização) e tantos outros, conseguíamos, simplesmente, à luz da nossa participação, achar que aquilo é que era educação popular. De certa forma, criamos um modelo. Com a repressão, porém, houve um momento de reflexão e internalização. Depois, a partir de 1977/78, tivemos, novamente, possibilidade de atuar nessa área, porém, nesse momento, outros elementos já se tinham colocado ao nível da dinâmica social e política.

Foi então que começamos a perceber que havia, na realidade, uma série de práticas de educação de classe que se estão efetivando há muito tempo na história das classes subalternas, e que nós, como intelectuais, nunca havíamos parado para conhecer e tentar envolver-nos. Até meados da década dos 70, estávamos mais preocupados em recuperar as experiências em educação — que hoje chamáramos de educação de adultos — em que tínhamos atuado, de alguma forma, como agentes; pouco nos tínhamos preocupado em estudar aquelas práticas de educação de classe, que existem entre as classes trabalhadoras urbanas e rurais e que independem, de certa forma, da nossa atuação enquanto agentes.

No entanto, acabamos por descobrir e nos envolver numa série de práticas educativas, tidas por nós como práticas de educação de classe, que nem sempre eram (ou são) contínuas e sistemáticas. Essas práticas de educação, na maior parte das vezes, aparecem acopladas aos movimentos e práticas de resistência e de luta. De modo geral, essas práticas de educação popular não se restringem necessariamente à população adulta. Hoje sabemos da existência de algumas experiências voltadas a clientela infantil, como, por exemplo, a organização ou manutenção de creches (por grupos organizados de periferia ou clubes de mães) ou a organização de escolas comunitárias para crianças e adolescentes, freqüentadas pelas crianças da periferia, após o período escolar. Em muitos desses casos, as próprias mães, para poderem trabalhar tranquilas, sem deixar suas crianças soltas na rua, montam e planejam, através dos clubes de mães ou de outros grupos organizados da periferia, as escolhinhas onde as crianças se ocupam durante o resto do dia.

Essas experiências apresentam certo valor documental, pois elas renascem e se revigoram durante o período de resistência, de 1970 para cá. Além disso, podem servir como fonte de idéias para ajudar o processo de democratização da escola pública de 1º e 2º Graus. De modo geral, essas práticas se constituem como alternativas e objetivam, quando se destinam aos adultos, uma tomada de consciência dos interesses de classe ou a divulgação de experiências históricas próprias de resistência e de luta. Além disso, elas sempre têm um caráter instrumental, do ponto de vista político — em seu sentido mais amplo — pois sempre aparecem conjugadas às outras dimensões da luta global das classes subalternas. Um exemplo disso pode ser encontrado no Movimento do Custo de Vida: através de estudos e depoimentos, constatou-se que, no seu bojo, havia uma série de práticas educativas, criadas no sentido de animar e dar continuidade àquele movimento social.

Nesse sentido, a dinâmica e o conteúdo de tais práticas tendem a definir-se em função de cada conjuntura. Algumas delas se apresentam de forma mais assistemática, variando em função de cada luta específica: podem ser reuniões, encontros, dias de estudo etc. Outras são mais sistemáticas e persistem durante um período específico: são cursos intensivos sobre sindicalismo, sobre a realidade brasileira ou os partidos políticos e são desenvolvidos em locais, tais como

Associações de Bairro, Sindicatos, Clubes de Mães etc. Há, também, os cursos de iniciação profissional, organizados e dirigidos por trabalhadores, sobretudo aqueles vinculados aos grupos da oposição sindical metalúrgica. Esses são cursos regulares mesmo, com oficinas e tudo.

Quais seriam, então, as diferenças entre essas práticas de educação de classes, as campanhas ou programas de educação de adultos, do início da década dos 60, e a educação escolar? Em primeiro lugar, são práticas não-institucionalizadas; não existe, portanto, um controle institucional do Poder instituído sobre elas. Por outro lado, e esse é um ponto altamente positivo, o controle e o poder de decisão estão nas mãos dos seus próprios organizadores, ou seja, dos grupos populares. Além disso, elas também são práticas de mediação de classes, pois, às vezes, pessoas de fora, de outras classes sociais — como padres, professores ou intelectuais — também atuam, mas numa outra perspectiva: não a de dirigir, controlar experiências, ditar normas e regras, mas no sentido de estabelecer um trabalho de colaboração, cada qual dentro da sua especialidade. Essas experiências, em si, apontam não só para um modelo de educação popular, mas se voltam para um questionamento da sociedade capitalista e se norteiam para a perspectiva da construção de um novo tipo de sociedade.

Consideramos muito oportuno mencionar a frase de um trabalhador metalúrgico, que tentava ajudar-nos a definir o que ele entendia por educação operária: "a educação que interessa ao trabalhador é aquela que ajuda a desenrolar o cara na exploração". É isso que tentamos fazer quando criamos, por exemplo, as experiências dos cursos semiprofissionais. Essas experiências trazem, dentro de si, perspectivas de democratização e participação que não se restringem a uma perspectiva de atualização do capitalismo, mas, pelo contrário, visam a sua superação. Essa colocação não se baseia exclusivamente no discurso de seus agentes e promotores, mas mesmo através da análise da própria experiência concreta é possível constatar esse germe de democratização.

Outro exemplo concreto são os cursos intensivos de sindicalismo. Surpreendentemente, as experiências e práticas de educação operária, de educação subalterna, existem, praticamente, desde o início da história da classe operária no Brasil. Tivemos a oportunidade de recuperar um pouco a memória dessas práticas, e elas revelam experiências riquíssimas de educação e de formação sindical, realizadas e assumidas pelos próprios trabalhadores. Algumas têm definida, inclusive, toda uma estrutura de conteúdo e uma proposta metodológica bem a gosto dos pedagogos, além de contar com uma estrutura organizativa e administrativa bastante interessante. Essas práticas são portadoras de modelos pedagógico-administrativos interessantes, que deveriam ser conhecidos, porque construídos pelos próprios trabalhadores.

Feita a diferenciação entre as práticas de educação de adultos e as práticas de educação subalterna, passemos à segunda questão: até que ponto essas práticas de educação de classes, a que chamáramos de autônomas, podem contribuir para a democratização da escola pública? Este é outro ponto polêmico. Se procurarmos conhecê-las ou se tivermos

oportunidade de participar de alguns desses trabalhos, vamos perceber quais são os conteúdos que os trabalhadores privilegiam, e quais são os mais importantes para eles. Isso porque há certos conteúdos que recuperam a totalidade na perspectiva do patrão, e não na do empregado. Para os trabalhadores, não interessa o conteúdo que não recupera a totalidade a partir da perspectiva deles próprios.

Tomamos como exemplo outro dado, provindo de uma experiência concreta. Tivemos a chance de organizar um conjunto de livrinhos, chamados Cadernos do Trabalhador, para os quais procuramos uma nova maneira de colocar, para o próprio trabalhador, a sua experiência de vida e luta. Concebemos, então, um esquema metodológico para trabalhar o conteúdo junto com eles. Os conteúdos desses livros são riquíssimos. Quase todos foram organizados e montados em cima de relatos e depoimentos de elementos populares, seja de trabalhadores ou donas-de-casa. Temos um livro, em que tentamos organizar toda a luta do movimento de saúde da Zona Leste: como aquelas mulheres se organizaram, como faziam o trabalho de propaganda, como se deu o enfrentamento com o Estado, no sentido de conquistar o Conselho Popular de Saúde. Esse livro traz lições de política, de sociologia etc. Só que, é claro, a sistematização é diferente daquela que nós, os intelectuais, fazemos.

Isso não significa que todo saber popular seja revolucionário e crítico. No entanto, aquele grupo específico de mulheres da Zona Leste conseguiu crescer politicamente através de um processo de luta e sabendo expressar, ao nível do saber popular, toda uma visão da própria experiência e de sua história de luta.

Quando fizemos a avaliação dos livros, todas as pessoas e grupos (ao nível da classe trabalhadora) conseguiram entender o seu conteúdo. Ninguém teve problemas de entendimento de leitura, como acontece com a maior parte das nossas crianças nas escolas. E por que isso? Porque aquele conteúdo expressava uma experiência de vida. Tinha a ver com eles porque era uma parcela de sua própria história. Essa experiência é, por isso, muito eloquente, quando se pensa em termos de escola pública, de material didático e de rever o próprio conteúdo da escola regular. Esse é um ponto que mereceria discussão.

Outro ponto é que, nessas práticas, foram criados procedimentos pedagógicos interessantíssimos, muito criativos e pouco sofisticados. Além disso, também foram criados esquemas populares de organização de autogestão, esquemas esses que são bastante simples e extremamente democráticos. Sendo assim, se estamos pensando na democratização da escola, numa perspectiva que envolva a própria população, ou seja, em que ela participe das decisões ao nível da escola, além da própria gestão da mesma — e na nossa concepção de democracia a coisa vai por aí — também seria interessante conhecer essas experiências, no sentido de verificar o que de novo elas nos podem ensinar. Além disso, seria conveniente incentivar aquelas práticas pedagógico-administrativas que refletem a experiência histórica das classes subalternas. Por outro lado, é fundamental perceber que, ao praticar e participar dessas experiências, aprendemos a redefinir a nossa relação com os membros da classe subalterna.

Quer dizer, qualitativamente, houve uma superação daquela relação de distância entre um intelectual de classe média que vem para a periferia e as classes populares: aprendemos a redefinir a nossa posição nesse relacionamento, o que é muito importante. Eles nos percebem, simultaneamente, como iguais e como diferentes. Isso também pode ser ilustrado pela frase de um trabalhador que, ao apresentar um colega nosso do grupo dos livros a outro trabalhador, disse: "esse aqui é um cara que é de fora, mas que é de dentro também."

Em todo esse processo, fomos descobrindo, redefinindo a nossa função e percebendo como podemos atuar nessas práticas sem tentar controlar, dirigir e sem querer, de novo, tomar em nossas mãos as rédeas do processo. Esses três aspectos são importantes. O conhecimento e a participação conjunta em práticas de educação de classes subalternas podem servir para nos fazer repensar não só o próprio conteúdo da escola e do ensino de 1.º Grau, como também a própria metodologia, o material didático e o relacionamento entre professores, diretores e classes populares.

DEBATE 6

O conteúdo a ser utilizado, transmitido e trabalhado pela escola; a interação entre o saber popular e o sistematizado; e os objetivos e metas da escolaridade foram as principais questões abordadas nesse debate. Os pontos de partida dos componentes da mesa foram diversos e, como tal, geraram várias divergências. Em vista disso, os comentários de cada um dos debatedores estão apresentados separadamente.

Comentários de Guiomar Namó de Mello

A recuperação da "totalidade", do ponto de vista da classe operária, pode ser cobrada dos movimentos sociais, dos partidos ou de outras agências; o pedaço da escola é outro. Ela talvez possa — o que também é importante — dar alguns subsídios para que os movimentos autenticamente revolucionários recuperem essa "totalidade", mas seu papel é fazer com que a criança aprenda corretamente alguns conceitos básicos para sobreviver e viver melhor em sua sociedade. Essa cobrança é legítima; e se ler e escrever bem forem alcançados, a história será reescrita e essa discussão sobre a "totalidade" poderá ser reiniciada.

Se o ler e escrever são priorizados, é porque eles são o grande ponto de estrangulamento da escolarização. É impossível pensar no conteúdo da 8ª série, enquanto apenas 20% das crianças chegam a ela, a não ser que se pense ou abstratamente ou apenas para esses 20%. É conforme se avança que o caminho se faz; é a prática que faz a nossa cabeça.

A reformulação das oito séries do 1º grau e de seu conteúdo terá que ser feita com a criança dentro da escola, caso contrário o programa será replanejado no vazio. Para quem? Esse País ainda perde 84% de seus alunos entre a 1ª e a 8ª série. O aluno de 8ª série ainda não existe, dessa forma, em termos concretos. A reformulação do conteúdo terá de ser feita com vida, e ela ainda é matéria inerte, porque é sempre realizada em função de uma clientela excessivamente selecionada.

No que diz respeito a conteúdo, muitos dizem que ele deve recuperar a "totalidade" das camadas populares. Mas não se recupera essa "totalidade" dessa forma, como se ela fosse totalmente separada da "totalidade" dos demais. A sua recuperação deve incorporar, superar e ir além da dos demais, pois há algo de mais universal no conhecimento do que

apenas aquilo que é próprio de cada classe. É como no caso da raiz: para as camadas populares ela é algo usado com fins medicinais; mas ela também tem um lado mais universal, que é a idéia de sustentação. Esse seu outro lado deve ser integrado àquele conceito próprio de criança da camada popular e deve passar a fazer parte de seu universo. É um novo conceito a ser incorporado e é dessa forma que se recupera a "totalidade".

Esse problema da interação dos conhecimentos de uns e de outros é fundamental, mas também é complexo. Afinal, onde estaria o limite entre o que é mera ideologia e conhecimento concreto? No entanto, essa interação entre um universo cultural, simbólico e prático, que envolve — inclusive — práticas de resistência, ou é buscada na escola ou é dificilmente encontrada. Se esse conhecimento mais universal não vier da escola pública, as camadas populares, além de pagarem o imposto que sustenta essa escola, terão que desenvolver um sistema alternativo para dar-lhes o conhecimento de que têm necessidade. A escola deve instrumentalizá-la até para que possa seguir na aprendizagem.

A questão do conteúdo é séria e envolve a dificuldade de saber o que deve ser priorizado. Diz-se que ela envolve a definição de uma filosofia de Educação; diz-se, também, que ela não é neutra, e que é preciso levar aos alunos da escola pública o conhecimento e a reflexão do que é próprio de cada classe social. Não será, portanto, qualquer conteúdo. Mas, em que ele consiste? Será o movimento organizado da Zona Leste, por exemplo, ou o das 5 milhões de crianças que estão na escola?

Quando se fala em cartilha ou em método de alfabetização, está-se falando numa coisa para 800 mil crianças por ano. Haverá viabilidade, inclusive econômica, de 800 mil crianças e 180 mil professores, envolvidos cotidianamente no ato de ensinar, construir seu próprio material didático? Há coisas adequadas em termos de práticas populares delimitadas, que não se colocam para essa nossa escola de massa. O momento é outro. Embora seja preciso dar valor a essas experiências, também é preciso reconhecer que já se entrou na era da produção capitalista neste País, e que esse caminho é, provavelmente, um caminho sem volta.

Na medida em que se quer garantir um ensino melhor para todos, não se pode esperar que cada professor seja um artesão, como no tempo das pequenas escolas de elite, que só

serviam a uma parcela reduzida da população. É preciso pensar não em qualquer conteúdo, mas naquele para 1984 e suas 5 milhões de crianças. Na minha opinião, deve-se trabalhar esse conteúdo que está aí, para depois avançar na definição do próximo.

O problema de todos os livros e materiais didáticos usados em nossas escolas não é que desrespeitem a cultura da criança; é que eles são ruins em todos os aspectos. O pior problema desses livros nem é que desrespeitem a cultura da criança. É que dão respostas acabadas, não deixam a criança pensar com nenhuma cultura, não respeitam as coisas mais elementares no que diz respeito à aprendizagem. Dessa forma, é óbvio que desrespeitam a cultura da criança, pois, se nem a preocupação de responder aos requisitos técnicos básicos eles têm, quanto mais a de responder à cultura da criança!

Comentários de Sílvia M. Manfredi

Nas escolas de 1º grau, de maneira geral, o saber popular é muito desrespeitado. Ele precisa, obviamente, interagir com o saber mais sistematizado, mas, para que isso aconteça, é preciso discutir de maneira mais ampla a questão do conteúdo a ser privilegiado no processo de ensino.

Há muitos movimentos populares organizados e muitos intelectuais nas classes subalternas que, embora não satisfeitos com a qualidade e o tipo de ensino das nossas escolas, não têm encontrado espaço para apresentar as reivindicações que têm em relação à escola que lhes interessa. Alguns grupos populares que tentaram entrar na escola não conseguiram, como aconteceu com alguns pais da Zona Leste da capital, região das mais organizadas do Estado, no que diz respeito aos movimentos populares. Lá, muitos dos que tentaram participar das APMs encontraram, por exemplo, tantas resistências que acabaram desistindo.

A escola pública tem estado muito fechada como espaço de participação para a população em geral. Os mecanismos de poder e decisão existentes na estrutura oficial têm impedido a participação dos pais e, de modo geral, as tentativas que esses fizeram para entrar mais na escola não foram bem-sucedidas. Com a nova perspectiva de uma política mais descentralizada e da criação dos conselhos de escola, talvez se abram novas possibilidades.

As práticas de educação de classe não surgiram, como muitos pensam, por falta de vagas na escola pública, mas nasceram vinculadas aos movimentos sociais e políticos. As classes populares sempre quiseram a educação escolar, pública e gratuita. Suas práticas paralelas foram surgindo à medida que foi possível realizar outras atividades educativas, mais de acordo com os interesses e necessidades do movimento sindical e operário. Uma prática, no entanto, não deve excluir a outra — pelo contrário, pode enriquecê-la e, no caso das práticas alternativas de educação popular, podem fornecer novos subsídios à democratização da escola pública. As experiências históricas mais recentes, tanto na Itália (na década dos 70) como em Portugal, após a democratização, apontam para essa possibilidade.

A discussão dessas questões não deve ser dicotomizada, ou seja, ensino para a "burguesia" de um lado e para as classes

subalternas de outro, ou privilegiados de um lado e desprivilegiados de outro. Trata-se de discutir que tipo de escola pública queremos construir e a quem ela deve servir. Da mesma forma, não se pode pensar apenas em resolver o problema imediato de ensinar a ler e escrever, porque a questão é mais ampla. Também não basta pensar apenas no ensino que nós, professores e técnicos, achamos que deva ser desenvolvido por essa escola. É preciso pensar, fundamentalmente, qual é a escola que as classes populares almejam, precisam, e que é possível construir hoje.

Comentários de Celso de Rui Beisiegel

É razoável considerar que, diante da situação atual da escola, ensinar bem a ler e a escrever é uma meta difícil e extremamente desejável. No entanto, uma coisa é pensar na situação do ensino agora, e outra é refletir sobre os problemas da escola e o que ela deveria ser.

Estamos falando de uma escola de 1º grau, onde a criança deveria permanecer dos 7 aos 15 anos, e de uma de 2º grau, a ser freqüentada por adolescentes e quase adultos. É fundamental e altamente positivo ensiná-los a ler e escrever. No entanto, tanto a escola como a sociedade têm mudado muito. Assim, por extensão, também as funções da escola têm mudado. Aprender a ler e escrever seria, ainda, o mais importante na escola atual?

Estamos num mundo em que a coletividade, de modo geral, e as classes subalternas, em particular, são agredidas não só por uma estrutura de dominação, mas por um estilo de vida — a televisão, o consumo, a agressão ao meio ambiente, a agressão à mulher. Há, assim, muito que a escola poderia fazer, pelo menos no plano da reflexão, no sentido de habilitar o futuro adulto a defender-se dessas agressões e a ter perspectivas de realizar-se enquanto pessoa. Não se discute o objetivo imediato de ensinar a ler e escrever, mas essa colocação deveria ser mais amarrada e ampliada.

Por outro lado, embora se tenha dito muita coisa discutível a respeito do saber popular, não se pode considerar que se deva apenas reafirmar aos dominados toda uma visão de mundo que o preparou para a aceitação dessa dominação. Há muitos equívocos em torno do saber popular, mas ele deve, sem dúvida, ser um ponto de partida num processo de ensino, uma vez que pode facilitar o aprendizado e a reflexão em torno das próprias condições de vida. Entretanto, o problema não é esse, mas o ponto de chegada. Não podemos nos conformar simplesmente com a reafirmação daquilo que a população já sabe de sua própria experiência. O saber dominante é um dado, inclusive, do processo de luta contra as estruturas de dominação e ele deve ser conhecido até como recurso de defesa das próprias possibilidades dessa luta.

Essa necessidade de avançar pode ser exemplificada por um curso de física desenvolvido, certa vez, no 2º grau, em que os alunos se desinteressaram das experiências que partiram de suas realidades para chegar às noções mais abstratas. Eles queriam era "matéria", tal como nas escolas freqüentadas por clientela mais selecionadas. Muito embora essa trouxesse maior dificuldade de aprendizado, ela é que era desenvolvida nas escolas mais privilegiadas.

De certa forma, a possibilidade de colaboração da população na elaboração dos conteúdos da escola está muito subordinada ao padrão de realizar para os filhos aquilo que os filhos das famílias privilegiadas realizam. Isso vem muito ao encontro da discussão a respeito da natureza dos interesses populares na Educação: quando aqueles que trabalham a educação popular recusam a educação realizada pelo Estado, essa recusa se dá sempre em nome dos interesses populares na educação. Esses interesses populares, no entanto, são sempre deduzidos em nome de uma teoria e uma visão de mundo que pode ser marxista, liberal, conservadora ou reacionária, todas elas com uma resposta pronta e acabada para os interesses populares.

Até agora, as poucas manifestações dos interesses populares aparecem via participação política das populações. Não se pode deixar de lado essas manifestações, qualquer que seja sua natureza, inclusive se for alienada ou equivocada. Mas

também não se pode deixar de lado a teoria. O problema é qual teoria. E esse é um problema a ser decidido no âmbito do processo político, que dirá qual delas poderá, de fato, oferecer respostas ou prevalecer. É, no entanto, a partir da interação entre a teoria e as aspirações da população que se poderá avançar.

Defendemos a participação dos vários movimentos mais organizados da população e sua ingerência na escola, porque é da interação complexa entre os intelectuais (que estão presentes nesses movimentos), a população (que acaba interagindo-se neles), os professores e a burocracia, que podem nascer as respostas. Não respostas acabadas sobre conteúdo; mas o campo de cultura em que poderão germinar soluções mais adequadas e onde toda a imaginação criadora e todas as reivindicações e sentimentos dos próprios problemas da população poderão ser postos em contato, para encontrar respostas.

serviam a uma parcela reduzida da população. É preciso pensar não em qualquer conteúdo, mas naquele para 1984 e suas 5 milhões de crianças. Na minha opinião, deve-se trabalhar esse conteúdo que está aí, para depois avançar na definição do próximo.

O problema de todos os livros e materiais didáticos usados em nossas escolas não é que desrespeitem a cultura da criança; é que eles são ruins em todos os aspectos. O pior problema desses livros nem é que desrespeitam a cultura da criança. É que dão respostas acabadas, não deixam a criança pensar com nenhuma cultura, não respeitam as coisas mais elementares no que diz respeito à aprendizagem. Dessa forma, é óbvio que desrespeitam a cultura da criança, pois, se nem a preocupação de responder aos requisitos técnicos básicos eles têm, quanto mais a de responder à cultura da criança!

Comentários de Sílvia M. Manfredi

Nas escolas de 1º grau, de maneira geral, o saber popular é muito desrespeitado. Ele precisa, obviamente, interagir com o saber mais sistematizado, mas, para que isso aconteça, é preciso discutir de maneira mais ampla a questão do conteúdo a ser privilegiado no processo de ensino.

Há muitos movimentos populares organizados e muitos intelectuais nas classes subalternas que, embora não satisfeitos com a qualidade e o tipo de ensino das nossas escolas, não têm encontrado espaço para apresentar as reivindicações que têm em relação à escola que lhes interessa. Alguns grupos populares que tentaram entrar na escola não conseguiram, como aconteceu com alguns pais da Zona Leste da capital, região das mais organizadas do Estado, no que diz respeito aos movimentos populares. Lá, muitos dos que tentaram participar das APMs encontraram, por exemplo, tantas resistências que acabaram desistindo.

A escola pública tem estado muito fechada como espaço de participação para a população em geral. Os mecanismos de poder e decisão existentes na estrutura oficial têm impedido a participação dos pais e, de modo geral, as tentativas que esses fizeram para entrar mais na escola não foram bem-sucedidas. Com a nova perspectiva de uma política mais descentralizada e da criação dos conselhos de escola, talvez se abram novas possibilidades.

As práticas de educação de classe não surgiram, como muitos pensam, por falta de vagas na escola pública, mas nasceram vinculadas aos movimentos sociais e políticos. As classes populares sempre quiseram a educação escolar, pública e gratuita. Suas práticas paralelas foram surgindo à medida que foi possível realizar outras atividades educativas, mais de acordo com os interesses e necessidades do movimento sindical e operário. Uma prática, no entanto, não deve excluir a outra — pelo contrário, pode enriquecê-la e, no caso das práticas alternativas de educação popular, podem fornecer novos subsídios à democratização da escola pública. As experiências históricas mais recentes, tanto na Itália (na década dos 70) como em Portugal, após a democratização, apontam para essa possibilidade.

A discussão dessas questões não deve ser dicotomizada, ou seja, ensino para a "burguesia" de um lado e para as classes

subalternas de outro, ou privilegiados de um lado e desprivilegiados de outro. Trata-se de discutir que tipo de escola pública queremos construir e a quem ela deve servir. Da mesma forma, não se pode pensar apenas em resolver o problema imediato de ensinar a ler e escrever, porque a questão é mais ampla. Também não basta pensar apenas no ensino que nós, professores e técnicos, achamos que deva ser desenvolvido por essa escola. É preciso pensar, fundamentalmente, qual é a escola que as classes populares almejam, precisam, e que é possível construir hoje.

Comentários de Celso de Rui Beisiegel

É razoável considerar que, diante da situação atual da escola, ensinar bem a ler e a escrever é uma meta difícil e extremamente desejável. No entanto, uma coisa é pensar na situação do ensino agora, e outra é refletir sobre os problemas da escola e o que ela deveria ser.

Estamos falando de uma escola de 1º grau, onde a criança deveria permanecer dos 7 aos 15 anos, e de uma de 2º grau, a ser freqüentada por adolescentes e quase adultos. É fundamental e altamente positivo ensiná-los a ler e escrever. No entanto, tanto a escola como a sociedade têm mudado muito. Assim, por extensão, também as funções da escola têm mudado. Aprender a ler e escrever seria, ainda, o mais importante na escola atual?

Estamos num mundo em que a coletividade, de modo geral, e as classes subalternas, em particular, são agredidas não só por uma estrutura de dominação, mas por um estilo de vida — a televisão, o consumo, a agressão ao meio ambiente, a agressão à mulher. Há, assim, muito que a escola poderia fazer, pelo menos no plano da reflexão, no sentido de habilitar o futuro adulto a defender-se dessas agressões e a ter perspectivas de realizar-se enquanto pessoa. Não se discute o objetivo imediato de ensinar a ler e escrever, mas essa colocação deveria ser mais amarrada e ampliada.

Por outro lado, embora se tenha dito muita coisa discutível a respeito do saber popular, não se pode considerar que se deva apenas reafirmar aos dominados toda uma visão de mundo que o preparou para a aceitação dessa dominação. Há muitos equívocos em torno do saber popular, mas ele deve, sem dúvida, ser um ponto de partida num processo de ensino, uma vez que pode facilitar o aprendizado e a reflexão em torno das próprias condições de vida. Entretanto, o problema não é esse, mas o ponto de chegada. Não podemos nos conformar simplesmente com a reafirmação daquilo que a população já sabe de sua própria experiência. O saber dominante é um dado, inclusive, do processo de luta contra as estruturas de dominação e ele deve ser conhecido até como recurso de defesa das próprias possibilidades dessa luta.

Essa necessidade de avançar pode ser exemplificada por um curso de física desenvolvido, certa vez, no 2º grau, em que os alunos se desinteressaram das experiências que partiram de suas realidades para chegar às noções mais abstratas. Eles queriam era "matéria", tal como nas escolas freqüentadas por clientela mais selecionadas. Muito embora essa trouxesse maior dificuldade de aprendizado, ela é que era desenvolvida nas escolas mais privilegiadas.

De certa forma, a possibilidade de colaboração da população na elaboração dos conteúdos da escola está muito subordinada ao padrão de realizar para os filhos aquilo que os filhos das famílias privilegiadas realizam. Isso vem muito ao encontro da discussão a respeito da natureza dos interesses populares na Educação; quando aqueles que trabalham a educação popular recusam a educação realizada pelo Estado, essa recusa se dá sempre em nome dos interesses populares na educação. Esses interesses populares, no entanto, são sempre deduzidos em nome de uma teoria e uma visão de mundo que pode ser marxista, liberal, conservadora ou reacionária, todas elas com uma resposta pronta e acabada para os interesses populares.

Até agora, as poucas manifestações dos interesses populares aparecem via participação política das populações. Não se pode deixar de lado essas manifestações, qualquer que seja sua natureza, inclusive se for alienada ou equivocada. Mas

também não se pode deixar de lado a teoria. O problema é qual teoria. E esse é um problema a ser decidido no âmbito do processo político, que dirá qual delas poderá, de fato, oferecer respostas ou prevalecer. É, no entanto, a partir da interação entre a teoria e as aspirações da população que se poderá avançar.

Defendemos a participação dos vários movimentos mais organizados da população e sua ingerência na escola, porque é da interação complexa entre os intelectuais (que estão presentes nesses movimentos), a população (que acaba interagindo-se neles), os professores e a burocracia, que podem nascer as respostas. Não respostas acabadas sobre conteúdo; mas o campo de cultura em que poderão germinar soluções mais adequadas e onde toda a imaginação criadora e todas as reivindicações e sentimentos dos próprios problemas da população poderão ser postos em contato, para encontrar respostas.