

## TEXTO PARA LEITURA I

### Política Educacional no Estado de São Paulo na década de 1990: Contradições ou práticas de exclusão?<sup>1</sup>

Eduardo Januário<sup>2</sup>

#### 1. Introdução

Dentre as demandas por política social, juntamente com renda e saúde, a educação encontra-se em lugar de destaque. A preocupação com educação não é exclusividade dos ricos ou da classe média, mas também das famílias pobres. Antes de pensar na importância da educação para o desenvolvimento econômico ou para garantia do direito reconhecido pela Constituição Federal de 1988, considerável parte das famílias pobres ainda sonham em ver seus filhos “estudados” e com melhores condições de trabalho. Talvez, por esse motivo é que nos discursos presente nas promessas de campanha de candidatos a cargos públicos, seja para o legislativo ou para o executivo, a política educacional é mencionada entre os principais gastos públicos a serem realizados.

Nas entrelinhas, é possível constatar a presença ideológica da teoria do capital humano, que propõe ascensão social por meio da educação formal. Importante ressaltar que neste texto a perspectiva de análise tendo em vista a teoria do capital humano é seguida de crítica, todavia, considera-la como argumento principal para observar as políticas educacionais desnuda e enfatiza o discurso como forma principal da legitimidade para a exclusão do “outro”. Isto ocorre, pois, embora tenhamos o discurso compreendido como algo “natural” os dados históricos demonstram que a qualidade do financiamento da educação pública decaiu na década de 1990. Ou seja, divulga-se a educação como forma de avanço sobre o problema da pobreza, mas, não se destina o dinheiro público necessário para custear sua qualidade.

---

<sup>1</sup> Texto modificado e adaptado da Dissertação de Mestrado do autor cujo título é: *Teoria do Capital Humano e Financiamento da Educação em São Paulo, 1987-2002*. Disponível no teses usp.

<sup>2</sup> Mestre e Doutor em História Econômica pela FFLCH-USP, Pós-doutorado em Educação pela FEUSP. Docente no Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação (EDA) na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP).

Ao considerar o discurso meritocrático de maior investimento em educação para “melhoria de vida”, as famílias que almejam melhores condições para seus filhos na disputa no mercado de trabalho acreditavam fazer necessário maior dispêndio com educação. Entre as hipóteses concebidas na pesquisa, acredita-se que o processo se deu ao longo do tempo devido às políticas educacionais que favoreceram o sucateamento<sup>3</sup> da escola pública por meio do baixo investimento, forçando, portanto, aquelas famílias que tinha condições mínimas de custeio educacional a optarem pelas escolas particulares, com a falsa promessa de um processo educacional mais eficaz. Torna-se então perceptível, que o discurso eleitoral não se transformava na prática de uma oferta educacional pública, como uma educação de qualidade.

O período de estudo, 1987-2002, revela para o contexto paulista mudanças significativas na condução da política econômica e social. Tais mudanças encontravam-se no bojo de outras transformações efetuadas nas instâncias federais, em um período de importantes fatos ocorridos no Brasil e no mundo. Obviamente, cada dos fatos não estavam isolados de outros inúmeros acontecimentos. Este texto, com base nas mudanças históricas, visa descrever a trajetória da educação paulista, por meio da análise da política educacional, realizada em cada governo do respectivo período. Considera-se, para tanto, as mudanças e as continuidades.

Uma das questões abordadas, relativa às mudanças, são as leis educacionais que se alteram na Constituição de 1988 e na LDB de 1996. Essas leis vão interferir profundamente nas regras de investimento em capital humano. Entre as continuidades, destaca-se a estrutura da política educacional dos governos, que embora se modifiquem em alguns aspectos, permanecem criando privilégios a determinadas famílias em detrimento de outras. Fato que revela uma aparente contradição, já que o investimento em qualidade educacional deveria ser a lógica de avanço em relação ao projeto de desenvolvimento econômico. Todavia, o pressuposto para este caso é o caráter ativo do Estado na exclusão dos novos sujeitos de direitos, moradores da periferia da grande São Paulo no sistema educacional. As diferenças entre investimento na Região Metropolitana de São Paulo e a Região do Interior irão confirmar tais argumentos.

---

<sup>3</sup> *Sucateamento*: perda de valor, deterioração por falta de cuidado. Dicionário AURÉLIO. A palavra *sucateamento* será utilizada nessa dissertação para conotar o processo de deterioração do sistema público da educação básica por falta de investimento.

## 2. Síntese do contexto histórico econômico, Brasil e São Paulo

O Estado, com base na teoria do capital humano, deveria investir em educação como um componente de agregação de renda à sociedade. Em longo prazo, o investimento pode influenciar na dinâmica do consumo e no desenvolvimento. Assim, a política educacional compõe parte da política econômica imprescindível a esse desenvolvimento.<sup>4</sup> O Orçamento do Estado e o Balanço Geral, documentos onde constam as descrições das despesas consolidadas, revelam-se capazes de apontar a distribuição dos recursos por parte do Governo do Estado às determinadas repartições públicas. A distribuição da verba pode demonstrar as intenções de cada governo na prática dessa política econômica durante o período proposto. No entanto, será importante, antes de apresentar os dados do orçamento, conhecer o contexto histórico e os atores deste cenário.

Durante o período da análise, (1987-2002), o Estado de São Paulo foi governado por dois partidos políticos: o PMDB com Orestes Quércia (1987-1990) e Antônio Fleury (1991-1994); e o PSDB com Mario Covas (1995-1998) e Mario Covas / Geraldo Alckmin (1999-2002). Esses partidos possuíam, em suas diretrizes de governo, propostas que orientavam a dinâmica da política econômica estabelecida. Sua prática, como já dito, pode ser constatada por meio da execução orçamentária no Balanço Geral do Estado de São Paulo.

Na segunda metade dos anos 1980, no Brasil, uma política de ajuste fiscal foi ocasionada pelo processo de dívida – fruto da crise de 1981-1983, acarretando, inclusive, um movimento de deterioração das empresas públicas ou estatais. Obviamente, tais fatores trouxeram consequências a todo o país. O período em questão, em São Paulo, foi uma época de transformações na economia. O Banco do Estado de São Paulo (Banespa), por exemplo, teve importante papel como provedor dos compromissos financeiros internos do Tesouro Paulista. Aliás, no ano de 1990, o Banespa estava com 308% de seu patrimônio líquido comprometido em empréstimo ao setor público do Estado de São Paulo<sup>5</sup>. Verifica-se, até aquele momento, conforme afirma Marcio Percival Pinto, uma

---

<sup>4</sup> Sobre a relação entre política educacional e política econômica ver: PIRES, Valdemir. *Economia da Educação – para além do capital humano*. São Paulo, Cortez, 2005.

<sup>5</sup> PINTO, Marcio Percival Alves. CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. e CINTRA, Marcos Antonio Macedo. *Crise e “ajuste” das Finanças do Estado de São Paulo (1980-2005)*. In: ALVES PINTO e BIASOTTO JR. (org.). *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.

tentativa de política fiscal anticíclica, com intensificação dos gastos públicos e desequilíbrio financeiro<sup>6</sup>.

É importante lembrar que para esta política, na ótica da teoria econômica no modelo keynesiano, o aumento do consumo final das administrações públicas em período de depressão ou crise econômica pode aumentar a variação do consumo e, por sua vez, a renda agregada ( $Y = C + I$ ). O fluxo de demanda ocasionado pelo investimento do Estado permitiria maior dinâmica na economia, gerando novas vagas de empregos e estabilidade econômica. Naquele momento, o Estado de São Paulo era governado por Orestes Quéricia (1987-1990).

A partir do ano de 1990, outro cenário na política econômica se desenhava. Com as medidas econômicas recessivas, fruto do governo federal de Collor de Mello, houve significativa diminuição nas despesas paulistas. Período esse que iniciou com a restrição ao endividamento para financiar novos gastos. Os problemas de endividamento do Estado, durante a gestão Fleury (1991-1994), foram enfrentados de forma precária. Pois, além da política de refinanciamento de parte do estoque da dívida, por meio do Banespa junto ao Governo Federal, havia também outras despesas vinculadas na conta do Estado. A maior delas era a antecipação da receita orçamentária e das dívidas mobiliárias, que eram utilizadas para financiar gastos fiscais<sup>7</sup>. A situação econômica do Estado agravou-se mais ainda, devido queda no índice de poupança corrente utilizado para financiar os gastos públicos. Ocasionalmente, para o ano de 1993, maior déficit primário, que representava 57,4% da receita disponível para aquele ano. Desemprego, endividamento e austeridade fiscal se completavam.

Em 1995, iniciou-se o governo estadual sob a gestão (PSDB) do governador Mario Covas (1995-1998). No mesmo ano, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), assumiu o governo federal. O Plano Real estava sendo implantado como uma estratégia de controle do surto inflacionário ocorrido entre 1991 e 1994. Em 1996, o governo do Estado firmou um programa de privatização de suas empresas, como parte de amplo acordo de

---

<sup>6</sup> Idem, p. 462.

<sup>7</sup> Operações *ARO* são empréstimos concedidos por instituições financeiras a Estados e Municípios tendo como garantia os direitos de créditos provindos dos diversos impostos, sobretudo ICMS, e cuja liquidação deve ocorrer em trinta dias após o encerramento do exercício. Apud: PINTO, Marcio Percival Alves. CAVALCANTI Carlos Eduardo G. e CINTRA, Marcos Antônio Macedo. *Crise e "ajuste" das Finanças do Estado de São Paulo (1980-2005)*. In: ALVES PINTO e BIASOTTO JR. (org.). *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006. p 467 - 481.

negociação de dívidas com o Governo Federal. O acordo, aplicado em 1997, resultou em um montante de 51 bilhões (valores nominais) ao governo do Estado. Esse empréstimo tinha como pré-requisito o compromisso do serviço da dívida, no percentual de 12% das receitas próprias, e das transferências federais. Portanto, o Governo Estadual optou pela chamada política de ajuste fiscal, com mais recessão.

O *Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados*, que proporcionou o empréstimo, fazia parte das reformas propostas pelo Banco Mundial e pelo FMI. Tal programa iniciou-se partir do Consenso de Washington, para toda América Latina. Segundo Marcio Pochmann, a ideia de privatização dos serviços públicos configurava-se na ação de esvaziamento do papel do Estado e na implementação de um modelo de política neoliberal. Essa política foi iniciada no Brasil a partir do ano de 1990, com o Governo Collor de Mello e intensificado na gestão FHC<sup>8</sup>.

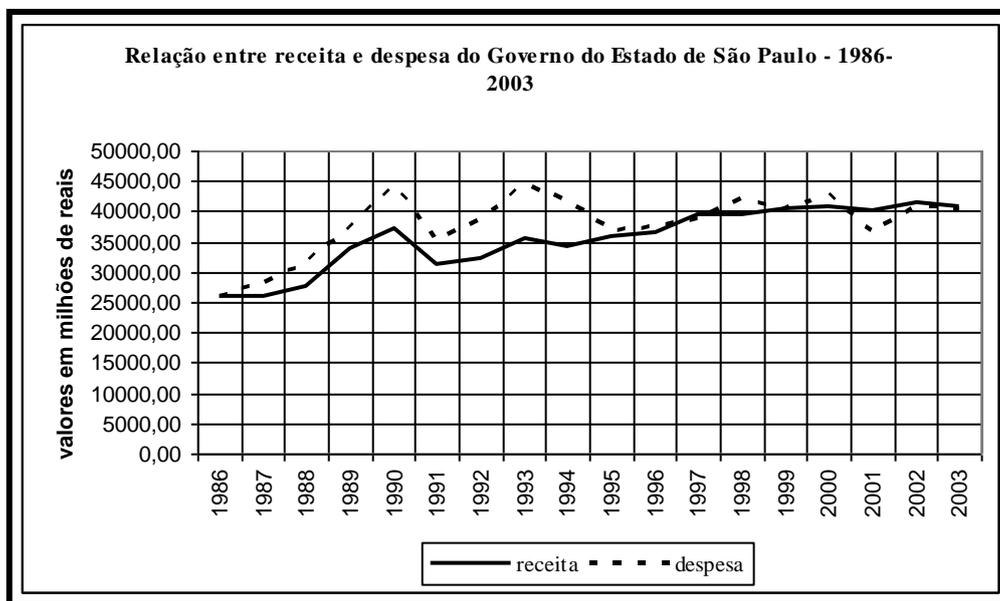
As leituras dos textos de Percival Pinto e de Pochmann apontam transformações na política econômica do Estado sugerindo dois momentos: primeiro período (1986-1994) e segundo período (1995-2003). Para esse primeiro período observou-se uma tentativa de política fiscal, com intensificação dos gastos até 1990 e desajuste das contas públicas entre 1991-1994. E, para o segundo período (1995-2002), seguido de acordos com Banco Mundial e FMI, observou-se a aplicação de uma política de forte ajuste fiscal com redução de gastos públicos. A análise quantitativa da despesa e receita do Estado de São Paulo, no período de estudo, demonstrada a seguir, confirma as características dessa mudança. Veja-se:

---

<sup>8</sup> POCHMANN, Marcio. *A década dos mitos*. São Paulo: Contexto, 2001.

**GRÁFICO 1. Perfil das receitas e despesas do Governo do Estado de São Paulo 1986-2003. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta)**

**Receita e despesa do Governo do Estado de São Paulo – 1986-2003**



**Fonte:** Balanço Geral do Estado de São Paulo – Biblioteca da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, vários anos. 1999=100%.

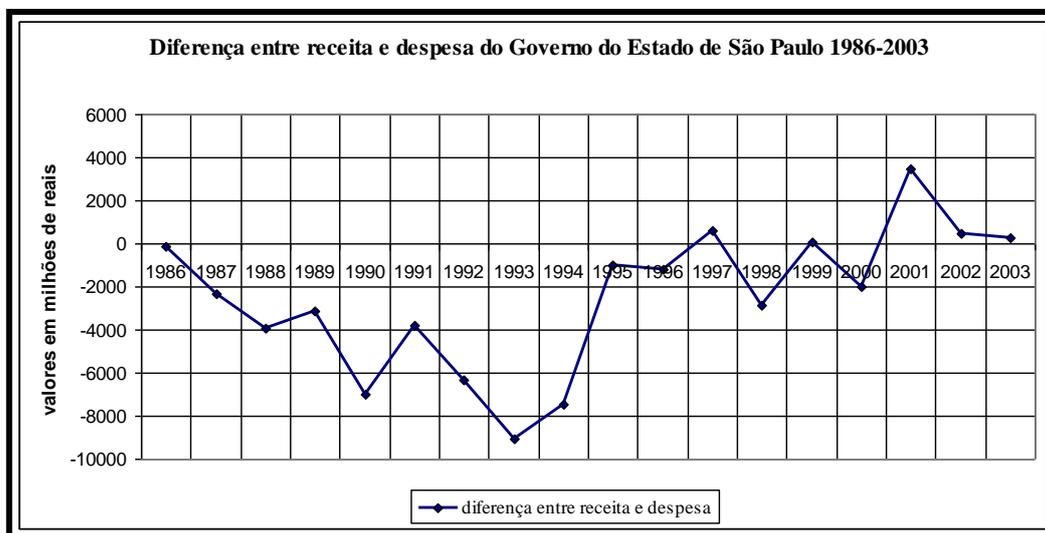
Obs: Para compor a série, o valor de 51 milhões de reais (nominais), referente a operação de crédito de empréstimo do Governo Federal ao Governo do Estado foram retirados dos valores de receita e despesa.

A observação do perfil do Gráfico 1, além de apontar a correlação entre receita e despesa demonstra a mudança ocorrida na série, caracterizando os dois períodos. No primeiro período (1986-1994), houve uma disparidade entre a receita e despesa com déficit para todo o período. Para o segundo (1995-2003), um ajuste na despesa, causando inclusive superávit em 2001. Os dois períodos observados, 1986-1994 e 1995-2003, serão utilizados como metodologia de descrição e análise em toda esta dissertação.

O gráfico 2, abaixo demonstra com mais definição a evidência dos dois períodos:

**GRÁFICO 2. – Perfil da diferença entre receita e despesa do governo do Estado de São Paulo 1986-2003. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta)**

**Diferença entre receita e despesa do Governo do Estado de São Paulo – 1986-2003**



**Fonte:** Balanço Geral do Estado de São Paulo – Biblioteca da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, vários anos.

De acordo com o Gráfico 2, o perfil aponta déficit no balanço orçamentário durante todo o primeiro período (1986-1994). Observam-se duas conjunturas: (a) 1986-1991; (b) 1991-1994. Na conjuntura (a) o maior déficit se deu no ano de 1990. Na conjuntura (b), o ano de 1993 obteve o maior déficit do período. Valor esse que se recuperou a partir do ano 1994. Nesse primeiro período estavam na administração do Estado os governantes do PMDB: Franco Montoro (1983-1986), Orestes Quécia (1987-1990) e Antônio Fleury (1991-1994).

Ainda seguindo o mesmo perfil gráfico, observa-se um comportamento diferente da variável. O segundo período (1995-2003), apresentou pequenas oscilações, que demonstram superávit nas contas orçamentárias. O perfil denota claramente um ajuste nas contas públicas. Ou seja, uma mudança na política econômica. Essas mudanças obedeciam às imposições de ajuste econômico efetuado pelo governo federal na década de 1990. Tais imposições tinham como intuito “reintegração da economia brasileira à ordem econômica mundial e a adoção da estratégia liberal”<sup>9</sup>. Uma das primeiras

<sup>9</sup> LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.

deliberações da estratégia era a reestruturação das finanças estaduais, eliminando o déficit. Portanto, é possível afirmar que a saída para o governo do Estado, mediante a crise de receita e desajuste fiscal, foi seguir a lógica instituída pelo governo federal: uma política de ajuste fiscal. Os governos, do segundo período (1995-2003), iniciaram a fase da gestão PSDB em São Paulo. Foram eles: Mário Covas (1995-1998) e Mário Covas / Geraldo Alckmin (1998-2002).

Dado o cenário e seus atores, o que se pretende compreender é como se comportou a política de financiamento educacional, mediante essas transformações na condução da política fiscal do Estado de São Paulo.

### **2.1. O Ajuste fiscal e o impacto no Orçamento do Estado de São Paulo.**

Sendo o ajuste fiscal a saída utilizada para a crise econômica pelo governo do Estado de São Paulo, a partir do ano 1995, a consequência foi o impacto redutor de investimento em algumas áreas sociais. Ao considerar tais fatores, essa seção tem como objetivo verificar as modificações ocorridas na política educacional paulista, no período de estudo, e o reflexo deste impacto no investimento em capital humano, em seus diferentes aspectos.

O reflexo da crise de receita, embora tenha causado um ajuste no total absoluto, percentualmente em relação às despesas totais com Órgãos Administrativos sofreu uma alteração positiva de 6,03%. No entanto, as destinações dessas verbas a esses órgãos se alteraram. Fato este, que demonstra mudança também nas prioridades de investimento.

Na disposição dos dados na tabela a seguir demonstra que a dotação de verba à Secretaria da Educação, calculando-se a média percentual do primeiro período (1987-1994), foi de 11,10%. Para o segundo período (1995-2002), a média foi 14,22%, com variação positiva 28,11%. Os outros Órgãos Administrativos que obtiveram para o período variações positivas foram: Secretaria de Ciência e Tecnologia, com 17,88%; Secretaria da Segurança, com 25,91%; e Área Administrativa com 13,41%. A variação negativa ficou com: a Secretaria da Saúde, com 26,25%; a Secretaria de Transporte, com 37,29%; e a Secretaria da Habitação, com 43,69%. Veja-se, na tabela a seguir:

**TABELA 1. Média percentual das despesas do Governo do Estado de São Paulo, 1986-2003, destinadas aos Órgãos administrativos e por Gestão Administrativa.**

**Despesas do Governo do Estado de São Paulo enviadas aos Órgãos Administrativos**

Despesas do Governo do Estado de São Paulo enviadas aos Órgãos Administrativos					
Primeiro Período (1987-1994) Gestão PMDB			Segundo Período (1995-2002) Gestão PSDB		
Órgãos	Média percentual do período	Órgãos	Média percentual do período	Variação	
Educação	11,10%	Educação	14,22%	28,11%	
Saúde	9,03%	Saúde	6,66%	-26,25%	
Ciência e Tec.	5,65%	Ciência e Tec.	6,88%	17,88%	
Transporte	10,51%	Transporte	6,59%	-37,29%	
Habitação	2,06%	Habitação	1,16%	-43,69%	
Segurança*	7,55%	Segurança*	10,19%	25,91%	
Administrativo*	34,60%	Administrativo*	39,96%	13,41%	
<b>Total</b>	<b>80,50%</b>	<b>Total</b>	<b>85,66%</b>	<b>6,03%</b>	

**Fonte:** Fundação SEADE e Balanço Geral do Estado de São Paulo – Biblioteca da Secretaria da Fazenda, vários anos

\* Segurança: corresponde a Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária

\*Administrativo: corresponde a Administração Geral do Estado e Secretaria de Administração.

A variação observada na Tabela 1, aponta para mudança nas prioridades sociais. A maior variação positiva foi nas despesas com a Secretaria de Segurança. A tríade social, – Saúde, Transporte e Habitação –, decaiu substancialmente no segundo período.

O aparente crescimento de 28,11%, no segundo período, para a Secretaria da Educação requer atenção. Pois, embora os números percentuais da média do período tenham crescido, sugerindo uma mudança positiva na política educacional (conforme demonstra a “Tabela 1”), Edgar Carmo, pesquisador do tema, afirma que não. O autor, em *Crise Fiscal e Financiamento Público no Estado de São Paulo (1991-1998)*, descreveu que:

Não obstante ter ocorrido variação positiva nos aportes financeiros para a Educação em termos absolutos, a participação deste setor como percentual da Renda Líquida de Impostos regrediu vertiginosamente, nesse mesmo período. Alcançando, os limites mínimos estabelecidos por lei<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> CARMO, Edgar Cândido do. *Crise Fiscal e Financiamento Público da Educação no Estado de São Paulo (1991-1998)*. São Paulo: Doutorado em Economia Política, PUC-SP, 2001.

A contradição aparente, entre os apontamentos de crescimento percentual da “Tabela 1” e a afirmação de Carmo, se explica pela relação de Renda Líquida calculada. O autor demonstra que a inclusão dos aposentados e pensionistas na despesa da Secretaria da Educação diminuiu a quantidade de investimento no Ensino. Afirmando, portanto, que não houve crescimento no investimento em capital humano, e sim um acréscimo nas despesas com inativos. Ou seja, os inativos passaram a ser pagos com verba da educação e não com verba específica.

A análise quantitativa da dinâmica orçamentária do período será de suma importância para verificar se a variação positiva e a mudança na política educacional apontada, em relação ao segundo períodos, se confirmam. Esta questão será tratada com mais atenção na seção “Orçamento da Secretaria da Educação”. Adiante, trataremos de alguns aspectos que caracterizam as alterações propostas.

### **3. . A Descentralização administrativa e a municipalização do ensino.**

Dois fatores importantes que iniciaram as alterações na conjuntura política, e que exerceram influência no processo da política educacional no período. Foram: (1) a descentralização administrativa, e (2) a municipalização do ensino. Tais fatores tiveram início no Governo Orestes Quécia (1987-1990). A municipalização do ensino, especificamente se deu com o decreto de 5 de agosto de 1987. A partir de então, as tomadas de decisões administrativas progressivamente recaíram sobre os municípios, e as unidades escolares se tornaram as responsáveis pela gestão escolar. O que se viu com tais orientações foi a implantação de um modelo de política educacional orientada pelo Banco Mundial aos países da América Latina. A orientação era pautada na descentralização, em maior investimento em educação, visando seguir a ideia teórica de aumento de capital humano e da eficácia da gestão dos recursos. No entanto, a política de austeridade fiscal e as manobras dos itens orçamentários tergiversaram o espírito das normas do Banco Mundial.

Tal modelo encontrava-se respaldado na teoria do capital humano, como afirma Corragio:

Neste modelo, uma correlação histórica positiva entre as taxas de crescimento econômico e certos indicadores de variação no estoque de capital humano é interpretada como sinal de que o investimento em

educação é uma via para o desenvolvimento, por que –segundo os documentos – (do Banco Mundial) o gasto em educação equivale a investir no capital humano, gerando assim um aumento de renda. <sup>11</sup> (parênteses do autor)

Percebe-se, nos escritos de Corragio, a influência ideológica da teoria do capital humano, sendo aplicada como via para o desenvolvimento. O problema é que a prática dessas orientações políticas, na realidade paulista, promoveu menor participação do Estado na responsabilidade pela qualidade geral do ensino e na fiscalização do financiamento. Ou seja, por um lado havia o discurso da importância do investimento em Educação como saída para o desenvolvimento, e por outro lado, o ajuste fiscal com queda no investimento em educação e política social.

Isto significa que a universalização do ensino fundamental garantida pela Constituição Federal de 1988, será realizada com menor quantidade de verba, longe, portanto, da qualidade de ensino exigida pela mesma. Desta maneira, os novos sujeitos de direitos, os moradores das periferias da grande São Paulo, e as famílias que estarão enviando seus filhos na escola a partir da ideologia do ajuste fiscal, tendem a receber menor investimento direto. Nota-se que a luta das famílias de trabalhadores em melhorar a qualidade de vida de seus filhos por meio do sistema educacional estará comprometida diante a expectativa de maior investimento público na educação.

A respeito da influência do Banco Mundial na política educacional brasileira e especificamente na educação paulista, Tereza Adrião, pesquisadora do sistema educacional em São Paulo, concorda com os escritos de Corragio. A autora ainda acrescenta que, em relação a descentralização administrativa no Estado de São Paulo, a orientação partiu da influência dos escritos do economista e Ministro do governo FHC na época Luiz Carlos Bresser Pereira, sobretudo, na segunda metade da década de 1990. Segundo ela, Bresser Pereira argumentava a respeito dos problemas da burocracia e da intervenção do Estado. A ideia era diminuir a burocracia e os gastos no aparelho estatal.<sup>12</sup>

É importante lembrar, que para a realidade brasileira, e da América Latina, a teoria do capital humano ressurgiu em um período de ajuste nas contas públicas e reforma

---

<sup>11</sup> CORAGGIO, José Luis. *Proposta do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?* In: De TOMMASI, Lívia. HADDAD, Sérgio. WARDE, Mirian Jorge. *O Banco mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez. 2003.

<sup>12</sup> ADRIÃO, op.cit.

do aparato estatal. Vê-se assim que, enquanto havia uma mudança mundial direcionando investimento em educação como via para o desenvolvimento, no Brasil a política econômica estava sendo direcionada ao “ajuste” fiscal e reforma do aparato burocrático do Estado. Ou seja, incluía também a diminuição nos gastos públicos com educação. Atitudes políticas totalmente contrárias às recomendações da teoria do capital humano.

As mudanças no aparelho estatal visando o “ajuste” causaram alterações na condução da política educacional. O que se pode inferir é que houve uma tentativa de qualificar a educação pública sem planejar aumento de investimento. Ou, não se atentou para, de fato, qualificar a educação pública. Abria-se alternativa de serviços privados que suprissem as necessidades para quem estivesse interessado em tal investimento, mas, excluía os mais pobres.

Os argumentos teóricos de Bresser Pereira se configuraram, no caso do Estado de São Paulo, como base teórica para ações no setor da educação. A lógica para uma efetiva mudança de qualidade estava voltada em suposta participação mínima do Estado, com a diminuição dos custos, incluindo exoneração de funcionários, e um aumento da produtividade. Fruto das ideias neoliberais. Assim, os problemas derivados da má qualidade da educação pública seriam resolvidos pela “eficiência na gestão” e não com “mais investimento”. Segundo Adrião:

As reformas na administração educacional são sintetizadas na afirmação oficial e em parte das produções teóricas, na necessidade de se construir novos padrões de gestão para a educação, seja na esfera dos órgãos técnicos-burocráticos das secretarias de educação, seja na das próprias unidades escolares como elementos necessários ao aumento da eficiência e eficácia do ensino público<sup>13</sup>.

A gestão escolar como o caminho para a eficácia e eficiência do ensino público estava inserida em uma lógica de ruptura com o conjunto coletivo de ações. Tal lógica se configurava antes na responsabilidade do Estado em prover e qualificar a educação pública. No caso das unidades escolares, por exemplo, ter-se-ia agora o gestor, que nesse caso é o diretor da escola, passaria a ser o responsável em aplicar suas habilidades individuais. O diretor da escola, na maioria dos casos, vê-se obrigado a elaborar eventos e atividades que tem como objetivo a arrecadação financeira para suprir algumas necessidades da própria escola. Segundo a mesma autora, a Associação de Pais e Mestres

---

<sup>13</sup> ADRIÃO, Theresa. *Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. São Paulo: Xamã, 2006. p. 23

(APM) da escola, constituída agora na característica de “ONG”, também passou por transformações para buscar financiamento no mercado privado. A APM realizava essas ações na tentativa de melhorar o ambiente escolar. E, assim, subir sua posição no *ranking* de qualificação das escolas. Naquele momento, surgem as propagandas televisivas com apelos como: “Adote uma escola”, “todos pela escola”, “amigos da escola” etc. Ou seja, a escola passava a ser encarada com um ente empresarial.

O que se percebe, com tais ações, é que as mudanças propostas para a educação transferiram para as unidades escolares e seus usuários a responsabilidade antes pública do desempenho escolar. Tais mudanças foram realizadas sem se atentar para outras especificidades, como planejar maior investimento em capital humano. Essa responsabilidade antes deveria ser da política pública de Estado. Sobre tais mudanças Adrião nos diz:

Aos usuários da escola cabe induzir a melhoria do desempenho da escola que utiliza, a partir do lugar que esta ocupa no *ranking* de sua região, ignorando nessa informação as diferenças, dificuldades, necessidades existentes. Além disso, passa a responsabilizar exclusivamente a unidade escolar pelos resultados obtidos, abstraindo-se a natureza e o conteúdo das políticas governamentais como fatores também constitutivos desses resultados.<sup>14</sup>

A modificação educacional ocorrida sugere que a unidade escolar se constituiu uma vítima da diretriz do governo. Portanto, para a lógica governamental a competitividade deveria ser autêntica, sustentável e baseada em investimento em capital humano próprio da comunidade escolar”<sup>15</sup>. Neste caso, o governo do Estado, obedecendo a uma lógica empresarial, deveria investir em gestores treinados para que a produtividade fosse garantida. Para esse processo a individualidade da escola traria competição e, portanto, maior produtividade. A escola pagaria parte de seus custos.

O projeto, na lógica da competitividade, tinha certa coerência de acordo com a teoria do capital humano. No entanto, o que aconteceu é que a proposta da reforma foi realizada sem um devido acréscimo no investimento do valor custo-aluno, promovendo ao invés de aumento da qualidade com a eficácia da gestão, o sucateamento do sistema

---

<sup>14</sup> Idem, p 79.

<sup>15</sup> DE TOMMASI, Livia (org). *Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Editora Cortez, PUC-SP e Ação Educativa, 2003. pg, 81.

público de educação. Ao receber os novos sujeitos de direitos, em sua maioria alunos moradores da periferia com outras formas de aquisições de conhecimentos e vivência, o sistema escolar não se modificou para recebe-los. Não houve nenhuma consideração com a formação de professores para visando tais aspectos, não houve modificação no sistema de metodologia de ensino, na dinâmica da sala de aula, nem mesmo nas regras de avaliação de conduta e comportamento dentro do ambiente escolar. E, o mais importante, todas as práticas culturais provindas desses novos sujeitos, não foram observadas como métodos de apreensão do conhecimento, por exemplo, a escola de samba, extremamente frequentada nas periferias, não foi concebida dentro do sistema formal, muito menos a educação física, como uma matéria de importância principal.

O resultado observado, considerando a lógica da teoria do capital humano, foi o desperdício do potencial de capital humano. Essa equação também resultou em consequência às famílias que tinham seus filhos no sistema público. Neste sentido, acredita-se que algumas opções foram dadas a tais famílias, foram elas: (a) a busca pelo serviço privado, – privilégio das famílias que possuíam boas condições financeiras para pagar; (b) a busca por uma escola pública melhor localizada, com um diretor criativo – para aquelas famílias mais esclarecidas e que gostariam de investir em educação e possuíam má condição financeira para tal; (c) a esperança nos discursos políticos de melhoria da educação pública como pré-requisito para ascensão social – geralmente para as famílias pouco ou nada esclarecidas, que dependem da escola pública para deixar seus filhos. Em síntese, devolvia-se as famílias o enigma de como financiar a educação de seus filhos, oferecendo uma escola flexibilizada que investia menos que aquela anterior à política de austeridade fiscal vinha estado a investir.

A partir de 1995, período que se inicia a gestão Covas (1995-1998), as práticas de gestão da Secretaria da Educação continuavam a cumprir os acordos e as reformas propostas pela gestão anterior. O governo Covas ao instituir, como forma de controle e gerenciamento educacional o processo de avaliação de desempenho da unidade escolar, o SARESP, demonstrava a importância da gestão e da competição em sua administração. Pois, a partir do resultado no *ranking*, a escola teria maiores incentivos financeiros, como premiações aos professores e diretores. Além disso, a boa colocação produziria um bom portfólio ao diretor da escola, que por sua vez, poderia utilizar desse resultado para angariar incentivos privados.

Assim, o que se percebe é que a característica da reforma do ensino paulista seguiu uma linha de continuidade nas práticas políticas, com algumas alterações na estratégia, de um modelo de Estado já estabelecido. E, esse modelo pareceu não dar conta das políticas públicas e do investimento em capital humano. Dessa maneira, estaria o Estado, ainda com menor poder de investimento, direcionando a responsabilidade para o indivíduo, no caso do aluno e do professor, e ao gestor, no caso da escola. Essas prerrogativas, definitivamente, foram contrárias as definições orientadas pela teoria do capital humano, que apresenta parâmetros bem claros.

Ora, como se poderia pensar em planejar o investimento em capital humano tendo como opção o ajuste nas contas públicas, sobretudo com redução no setor da educação? A evidência que ressalta dessas ações corrobora a hipótese de que houve processo ativo dos governos do Estado em privilegiar o investimento nas escolas privadas. Pois no auge das mudanças tecnológicas, na perspectiva da sociedade do conhecimento, as famílias que tivessem o mínimo de preocupação com o processo educacional de seus filhos optariam pela ida para a escola privada. Como já dito, por não terem opção, os outros que ali ficariam seriam, portanto, prejudicados.

A seguir, serão tratadas as alterações na Constituição Federal que deram legalidade para algumas dessas modificações.

### **3.1. Alterações nas Leis de Financiamento Educacional**

O financiamento público da educação no Brasil, sobre a forma da lei, foi tratado, entre outros, por José Carlos de Araújo Melchior e Nicholas Davies. O autor, Melchior, no livro *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*,<sup>16</sup> esclarece que a Proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988, 233-A, tratava primordialmente do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). No entanto, outras propostas eram encaminhadas para agregar à discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Uma delas era o investimento público no ensino privado<sup>17</sup>. Ambas as propostas, FUNDEF e investimento no setor privado,

---

<sup>16</sup> MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. p. 26-29.

<sup>17</sup> No artigo 213 da Constituição Federal no inciso 1 e 2 diz que os recursos públicos podem ser dirigidos à bolsas de estudos e atividades universitárias de ensino e extensão. No parágrafo I e II diz ainda que os recursos podem ser destinados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Nessa época começa a surgir inúmeras Fundações Educacionais, “aptas” a receberem a verba pública, universidades que são

foram restabelecidas na mudança da lei em 1996. Nas conclusões sobre o financiamento público, Melchior aponta que a LDB de 1996 foi importante mecanismo que incentivou a descentralização parcial na relação entre os Estados e Municípios. No entanto, segundo ele, a lei também abriu brechas para o envio de verbas públicas a instituições privadas.

Já as pesquisas de Nicholas Davies, em *O FUNDEF e as verbas da educação*<sup>18</sup>, demonstraram que o Fundo não tinha nenhum mecanismo de fiscalização adequado. Para o autor o Fundef, que considera a quantidade de matrícula para distribuição da verba, pode ser manipulado pelas administrações municipais, na iminência de utilização do montante de recursos para outras finalidades.

No Estado de São Paulo, a mudança efetuada pela LDB de 1996, colaborou com o processo de municipalização já iniciado na administração Quéricia (1987-1990); e aprofundado na administração Covas (1995-1998). O Fundo que pode captar parte das receitas, a maior dela 25% do ICMS, propunha duas alternativas aos municípios paulistas: (1) “ou perdiam parte da receita para manter a rede pública estadual, ou (2) assumiam as classes do Estado, via municipalização<sup>19</sup>”. Segundo Roseana Leite Cortina, *Política Educacional no Governo Covas (1995-1998)*<sup>20</sup>, o Fundo foi criado, tendo em vista a realidade paulista onde o Estado era responsável por 80% das matrículas do Ensino Fundamental. Desta maneira, objetivava sérios problemas no momento de transição. Entre tais problemas estava a carreira de Professor. Sobre este assunto, a mesma autora aponta, ao analisar as reivindicações do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), que:

Problemas em relação à carreira também são apontados, pois, a maioria dos municípios não possuíam plano de carreira docente, não existia discussão diferenciada do restante do funcionalismo municipal e as contemplações salariais existentes, pagas pelas prefeituras não incidiam sobre aposentadoria, licenças ou evoluções da carreira. Além disso, possibilitaria um tratamento mais clientelista na contratação e dispensa de pessoal. A Apeoesp defendia a construção de uma proposta que incluísse a elaboração de um plano de carreira para o Estado e para os municípios (com garantia de um piso salarial), o aumento de verbas ao ensino básico e a instituição de Fóruns e Conselhos

---

contempladas pelas atividades de ensino e extensão. E, as instituições privadas de Ensino Fundamental e Médio que passam a oferecer bolsas de estudos.

<sup>18</sup> DAVIES, Nicholas. *O Fundef e as verbas da educação*. São Paulo: Xama, 2001. p.27-28

<sup>19</sup> CORTINA, Roseana Leite. *Política Educacional Paulista no Governo Covas (1995-1998): uma avaliação política sob a perspectiva da modernização*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação –USP. São Paulo, 2008. p.266.

<sup>20</sup> Idem.

Municipais de Educação, com poder de fiscalizar e deliberar sobre a aplicação dos recursos.<sup>21</sup>

Verifica-se, conforme afirma a autora, que a preocupação da Apeoesp na implementação do FUNDEF paulista estava no questionamento da veracidade da aplicação do Fundo e dos mecanismos de fiscalização do mesmo. Portanto, segundo a APEOESP, o Fundo não colaboraria inteiramente para mudanças qualitativas no ensino paulista. Assim, ao que parece, a aplicação do FUNDEF pelo governo do Estado de São Paulo na gestão Covas (1995-1998) proporcionou continuidade a um processo de normatização das mudanças estabelecidas pelo Governo Federal. E, seguidas pelo Governo do Estado de São Paulo. Tal processo fazia parte da reordenação da estrutura de financiamento, que obedecia à lógica de uma reforma do aparelho estatal, já mencionado. Conforme afirma Farenzena:

No campo da normatização do financiamento da educação a estratégia do ajuste vai se refletir acentuadamente na segunda metade da década de 1990, no bojo do processo continuado de reformas constitucionais, quando a reaglutinação das forças políticas permite condições suficientes para reformular o ordenamento constitucional legal no sentido de adequar ao ajuste fiscal e a reforma do aparelho de Estado, implicando sérios constrangimentos à maior disponibilidade de recursos para a expansão e qualificação da educação.<sup>22</sup>

Para Farenzena, o Governo de FHC teve a clara intenção de criar esses dispositivos de lei vinculados ao Ministério da Educação, para que estivessem atrelados ao projeto políticos econômicos de ajuste estrutural e de privatização dos setores públicos.

Em todo esse processo, deve-se citar que o FUNDEF foi, de fato, um avanço no mecanismo de regulamentação, universalização e financiamento da educação, com efeitos positivos em muitos aspectos. Por exemplo, o Fundo estabelece um critério para demanda de verba por número de aluno (valor custo-aluno). Este fator, apesar de ter controvérsias a respeito, devido ao falseamento de matrículas de alunos, minimiza as grandes diferenças existentes entre as diversas regiões (como poderá ser observado no gráfico do orçamento na seção 2.7). Pois, a dotação de verbas é destinada pela quantidade de alunos. Ademais, os municípios que não tinham condições de manter o sistema

---

<sup>21</sup> Idem, p.266.

<sup>22</sup> FARENZENA, Nalu. *A política de Financiamento da Educação Básica: rumos da Legislação Brasileira*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 69.

educacional, devido à baixa arrecadação de ICMS, são contemplados pela diferença suprida pelo Fundo que leva em consideração a quantidade e o custo-aluno. No entanto, na qualidade educacional, segundo as avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Brasileira (SAEB), o resultado é abaixo da média. Esses dados apontam que as alterações na Lei de Financiamento, da forma com que foram instituídas não promoveram mudanças eficazes na qualidade educacional. E, tampouco aumentara o investimento na lógica propagada do capital humano. Ao contrário, parece que as alterações na lei colaboraram para a deterioração da qualidade do ensino público, pela falta de investimento, privilegiando a busca por serviços privados e com exclusão dos novos sujeitos de direitos ingressantes no sistema educacional de maior qualidade no sistema educacional.

Adiante se pretende verificar as mudanças na condução da política educacional, com ênfase em alguns tópicos na análise de cada governo.

### **3.2 A Descentralização no Estado de São Paulo: característica de cada governo**

Na literatura a respeito das políticas educacionais, há um consenso entre os estudiosos em relação a reforma educacional realizada a partir da gestão Covas (1995-1998). No entanto, existem controvérsias e críticas ao modelo adquirido. Para a Secretária da Educação do período da Reforma, Rose Neubauer, no artigo *Descentralização da Educação no Estado de São Paulo*, as mudanças estavam voltadas à busca de um novo modelo de política educacional. Segundo ela, a gestão Covas estava:

Em busca de uma estrutura mais leve, ágil, eficiente e moderna, capaz de implantar uma nova política educacional. Centramos nossa atenção em algumas metas prioritárias: reorganização da rede escolar e informatização das informações operacionais e gerenciais.<sup>23</sup>

As prioridades apontadas por Neubauer incluíam primordialmente a reorganização da rede escolar. Essa reorganização também pode ser chamada de descentralização ou municipalização. Tal reorganização era denominada por ela como nova política educacional. Para Neubauer, a municipalização concederia maior autonomia, tanto aos municípios quanto às unidades escolares. Em contrapartida, segundo outro estudioso do tema, Rosiver Pavan, em *A municipalização do Ensino Fundamental*:

---

<sup>23</sup> NEUBAUER, Rose. *Descentralização da Educação no Estado de São Paulo*. In: COSTA, Vera Lucia Cabral (org.). *Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.p.169.

*o caso de Santos e Jundiaí*, o processo de municipalização paulista não estaria criando condições de desenvolvimento e autonomia. Sobre este assunto, Pavan diz o seguinte:

Uma perda da autonomia da escola em todos os aspectos, desde a solução de pequenos problemas até a elaboração de seu projeto pedagógico. (...) A municipalização, antes que autonomia escolar, proporcionou o exercício do controle direto das escolas pelo poder municipal, sem espaço para intervenção para a comunidade.<sup>24</sup>

O que se pode constatar na leitura dos estudos de Pavan é que o modelo instituído pela Secretaria da Educação, que propunha eficácia e qualidade do ensino por meio de uma nova estrutura educacional, não obteve o sucesso esperado. Todavia, faz-se necessário verificar a trajetória das principais ações da política educacional do período de cada governo, a fim de avaliar o que de fato mudou e qual o resultado.

A hipótese, para esse caso, é que não houve mudança na estrutura e sim alterações de conjuntura. A estrutura que se denota aqui é o processo de deterioração do sistema público de educação que privilegia a busca por serviços privados e a exclusão dos novos sujeitos de direitos ingressantes no sistema educacional após a CF 88. Essa deterioração, que se inicia a partir do governo de Paulo Maluf (1979-1983), com o rebaixamento do salário dos professores, prossegue em rota de derrocada tendo como ápice o governo de Mário Covas (1995-1998). A “reestruturação do sistema de ensino” é fruto do chamado “ajuste” fiscal. Neste intermédio houve alguns períodos de recuperação, com tentativa de maior investimento, no governo de Franco Montoro, por exemplo. Mas, que seus sucessores, Quéricia e Fleury, não deram continuidade.

Portanto, o que se pretende nesta seção é verificar como aconteceu esta reorganização do sistema educacional paulista e quais foram os aspectos da política educacional dos governos no período. Para tanto, serão descritas e analisadas ações que envolvem algumas variáveis, consideradas importantes para a política educacional, e como elas se alteraram no período. As variáveis são: descentralização, municipalização, estrutura institucional, treinamento e aperfeiçoamento.

### **3.2.1. Gestão Quéricia (1987-1990)**

---

<sup>24</sup> PAVAN, Rosiver. A municipalização do ensino fundamental. O caso de Santos e Jundiaí. São Paulo, 1998. Dissertação de Mestrado em Educação, PUC-SP. p 110-115

Orestes Quércia foi prefeito da cidade de Campinas em 1968. Ingressou no PMDB em 1980. No ano seguinte cogitou ser o sucessor na chapa de Paulo Maluf (1979-1982), porém, em uma articulação partidária de última hora compôs a chapa como vice-governador de Franco Montoro (1983-1986). Foi eleito governador em 1987.

Para a gestão de Quércia (1987-1990), a informatização da Secretaria da Educação era um ponto de importante referência. A desburocratização por meio da implementação de recursos tecnológicos fazia parte de uma das características da gestão anterior, (governo Montoro). A ideia era tentar propor a descentralização, em contraponto à centralização no período da Ditadura militar. A descentralização, portanto, já era pauta de discussão desse governo. O eixo central das bases das diretrizes, apresentadas no *Programa Educacional* do governo Quércia, apresentava as seguintes metas: (a) ampliação do acesso à escola (universalização do ensino); (b) efetivação da permanência do aluno na escola; (c) formação e atualização do magistério; e (d) democratização e modernização do sistema educacional, com característica de continuação do programa anterior <sup>25</sup>.

A fim de aperfeiçoar docentes para a alfabetização, foi criado na gestão Quércia o Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério, (CEFAM) (Decreto 28.089, de 13/01/1988). O CEFAM era uma escola de Ensino Médio, com habilitação para o Magistério. O objetivo primordial do CEFAM era formação de professores para atuar especificamente na alfabetização de 1ª a 4ª série. No ano de 1989, funcionavam 46 CEFAM's, com 3.888 alunos matriculados, sendo 20 na Grande São Paulo e 26 no Interior.

Na estrutura institucional, vale destacar a formação do Departamento de Suprimento Escolar (DSE), criado em 1987 (Decreto nº 26.969). Tal departamento substituiu o Departamento de Assistência Escolar (DAE). O DSE tinha como função principal a compra, estoque e distribuição de merenda escolar e equipamentos para merenda às unidades escolares do Estado, Prefeituras e entidades privadas conveniadas. Nas coordenadorias de ensino da Grande São Paulo e Interior, a hierarquia se dava por meio das Divisões Regionais de Ensino (DRE), seguido das Delegacias de Ensino (DE)

---

<sup>25</sup> PEREZ, Jose Roberto Rus. A política educacional do Estado de São Paulo (1967-1990). Tese de Doutorado. Faculdade de Educação – Unicamp. Campinas: 1994.

e as unidades escolares (UE). Outro órgão institucional criado no governo Quéricia foi o Fundo para o Desenvolvimento da Educação (FDE). Esse órgão tinha como objetivo principal a complementação das políticas educacionais da Secretaria da Educação, com aquisição de materiais físicos e recursos pedagógicos, destinados às unidades escolares e aos demais órgãos.

A descentralização, como já considerado, estava pautada como proposta no governo Quéricia. No ano de 1987, a gestão instituiu o *Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual* (PROMDEPAR), decreto nº 27.265 de 5/8/1987. O Programa visava formalizar convênios que garantissem pessoal de apoio para as diversas unidades escolares municipais, para agilizar e preparar as mudanças. Todavia, segundo Perez, “os valores das remunerações eram muito baixos e as escolas tinham dificuldades de manter os funcionários”. Ou seja, embora houvesse de fato, um programa para instituir um processo gradual da municipalização, não havia a disposição de verbas para garantir a efetivação do programa.

No ano de 1989, foi oficialmente decretado o *Programa de Municipalização*. Sobre ele instauram-se várias críticas por meio dos agentes educacionais. Para a APEOESP, como não havia regras claras para a implementação desse *Programa*, o governo estadual poderia descentralizar as verbas, estabelecendo critérios de apadrinhamento político, privilegiando certos municípios e regiões. As ações previstas e criticadas pela APEOESP foram constatadas no levantamento realizado por Perez. Houve, de fato, privilégios de verbas a determinadas regiões. A respeito disso, Perez relata:

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

Com base nos escritos de Perez é perceptível que o modelo de municipalização daquele momento estabelecia privilégios, conforme uma demanda estabelecida pela força de articulação política dada pelas regiões administrativas. E não pela necessidade de suprir as regiões mais necessitadas. Tais questões adquirem aqui relevância. Segundo a

---

<sup>26</sup> Idem p.86.

teoria do capital humano, o investimento familiar e a estrutura da escola possuem grandes influências no resultado. A diferença de investimento para determinada região em detrimento de outra, significa que certas famílias estavam recebendo mais estrutura e maior investimento do que outras. Ao levantar os dados do Orçamento da Secretaria da Educação sobre oferta de verba destinada às regiões administrações no período, – Coordenadoria da Região Metropolitana (CERM) e Coordenadoria do Interior (CEI) –, esta diferença também foi constatada e será tratada nesta dissertação.

Essa diferença entre a dotação de recursos, número de escolas e viabilidade para municipalização, constatados na pesquisa de Perez, revelam que as políticas públicas do Estado não são de fato universalistas. Ao contrário, possuem privilégios derivados de critérios políticos, antes estabelecidos por conchavos e acordos regionais. O tratamento desigual, no que tange ao investimento, também continuaria na gestão Fleury (1991-1994).

O *Programa de Descentralização e Municipalização*, da forma que foi implementado pelo governo Quércia colaborou para o processo de queda na qualidade do ensino público e privatização dos serviços prestados para a educação. Pois, o envio de verba aos municípios não contava com nenhuma fiscalização ou acompanhamento institucional. O controle deveria ser feito pelos Conselhos Municipais de cada município, que devido a não participação do público, dava margem a manipulações<sup>27</sup>. Ademais, os professores passaram a serem regidos pelos estatutos das Secretarias Municipais de Educação, que nem sempre respeitava as mesmas regras dos funcionários estaduais. E, em alguns casos, o salário era ainda menor. Além disso, os municípios que foram contemplados pelo *Programa* passaram a terceirizar, ou seja, privatizar os serviços de merenda e de transporte escolar<sup>28</sup>.

### **3.2.2. Gestão Fleury (1991-1994)**

Antônio Carlos Fleury Filho acumulou dois cargos durante a gestão de Orestes Quércia. Ele foi Vice-governador e Secretário de Segurança Pública durante o governo. O governo Fleury procedeu e deu continuidade às políticas sociais estabelecidas pela

---

<sup>27</sup> Como afirma a pesquisa de Perez, os Conselhos Municipais, geralmente, são compostos por indicações do próprio poder executivo. Ver: PEREZ, op. cit.

<sup>28</sup> PEREZ, op. cit. p. 38.

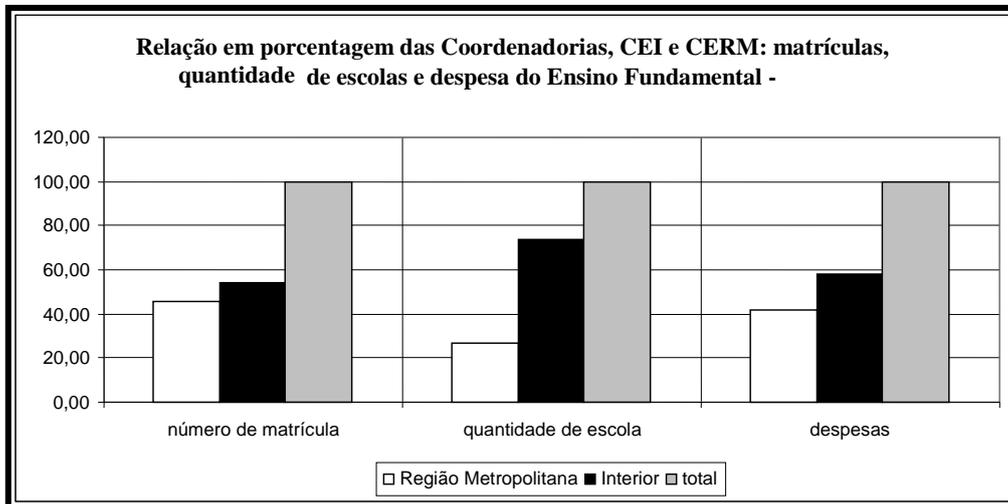
gestão Quércia. Talvez, por ter sido Secretário de Segurança da gestão anterior, o governador Fleury tenha optado por tratar os movimentos de greve dos professores com repressão policial. Aliás, a respeito de repressão policial, vale destacar que foi neste governo que ocorreu uma das maiores carnificinas da história recente de São Paulo: o assassinato em massa no Presídio do Carandiru.

No setor da educação, a gestão Fleury também deu prosseguimento a vários aspectos da gestão anterior. A disparidade no envio de verbas entre as Coordenadorias regionais de ensino é um exemplo. Atentar-se-á a essas diferenças, pois se tratando de envio de verbas, caracteriza-se também diferenças de investimento em capital humano destinado às famílias.

As coordenadorias de ensino são as subsecretarias responsáveis pela articulação entre a Secretaria da Educação e as Delegacias de Ensinos Regionais. Estas, por sua vez, articulam-se diretamente com as escolas. As coordenadorias possuem uma dotação de verba específica, que é predestinada pelo Orçamento do Estado, junto à pasta da Secretaria da Educação. No período de 1991 a 1994, a Coordenadoria de Ensino do Interior (CEI) e a Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana (CERM) permaneceram com diferença em recebimento de verbas, respectivamente, em 46,12% e 31,27%. A diferença de maior destinação de recursos públicos ao interior torna-se mais perceptível quando comparamos a relação da quantidade de escola e alunos. Atentar-se-á, a seguir, um exemplo no ano de 1994:

**GRÁFICO 3 – Relação entre matrícula, quantidades de escolas e despesas da Região Metropolitana e Interior - Ensino Fundamental e Médio para o ano de 1994. As despesas representam os valores percentuais relativos a despesas da Secretaria da Educação destinadas às determinadas unidades orçamentárias.**

**Matrículas, quantidades de escolas e despesas do Ensino Fundamental**



**Fonte:** Fundação SEAD-SP e Balanço Geral do Estado de São Paulo, Biblioteca da Secretaria da Fazenda de São Paulo, vários anos

O Gráfico 3 demonstra que o número de matrículas da CERM correspondia a 3.011.890 alunos, representando 46,55 % das matrículas de todo o Estado de São Paulo, que chegava a 6.469.401 alunos em 1994. Contudo, as despesas enviadas a CERM ficaram apenas no percentual de 42%. O Interior que possuía 3.457.160 alunos, representando 53,44% da oferta de matrícula, recebia 58% de verba. Equacionando os dados em termos relativos temos:

$$\text{CERM} = 42 / 3011,890 = 0,0139447$$

$$\text{CEI} = 58 / 3457,160 = 0,0167767$$

$$\text{Portanto: CEI / CERM} = 1,2030879$$

$$\text{Percentualmente: CEI} = 120,31 \text{ e } \text{CERM} = 100$$

$$\text{Diferença: } 20,31\%$$

A diferença comprova que existiu, portanto, uma relação comparativa de ganho de 20,31% das despesas totais da Secretaria da Educação para 1994 para a CEI em relação

a CERM. Ou seja, o investimento em capital humano destinado às famílias do Interior foi maior em 20,31%, comparado a famílias da Região Metropolitana.

A relação de maior desigualdade se deu ainda na comparação do número de escolas. A CERM encontrava-se com 2.316 escolas de Ensino Fundamental e Médio, representando 34,10%; e a CEI detinha 65,89 % com 4.474 escolas. O total para o ano era de 6.790 escolas. Dividindo o número de escolas por alunos a média foi de 772 alunos por escola no interior (CEI) e de 1.300 por escola para a região metropolitana (CERM). O maior número de escola no Interior deve-se a quantidade de escolas pequenas em lugarejos que são computadas como unidades escolares. No entanto, não descaracteriza o argumento, pois, o cálculo da diferença considerou a relação da média das escolas com a quantidade média de matrículas.

Isto demonstra que a diferença da dotação de verba estava privilegiando uma região em detrimento da outra pelo *Programa de Municipalização*. Tal percepção também pôde ser constatada na análise dos autores Rosiver Pavan e José Perez, na crítica da APEOESP e confirmada pelos dados. A política da municipalização, da maneira que foi aplicada, já obedecia a uma lógica da política de correlação de forças destinando privilégios ao interior do Estado. Tal política já se fazia presente na gestão Quércia (1987-1990) e teve continuidade na gestão Fleury (1991-1994).

Ainda sobre a reforma da educação, a gestão Fleury instituiu o *Núcleo de Gestão Estratégica*. O Núcleo era um grupo formado por alguns consultores externos, em parceria com os órgãos da Secretaria da Educação. A estratégia era a reestruturação e modernização da Secretaria da Educação. O que se percebe, com a implantação desse *Núcleo*, é que a ideia de modernização não era algo tão novo, conforme afirma Neubauer na introdução desta seção. E, que os projetos do governo Quércia e Fleury já propunham uma reforma na política educacional. Inclusive, as características das propostas da política educacional se modificavam apenas na estratégia da execução, desta vez com a Escola-Padrão.

A Escola-Padrão representava o novo modelo de gestão apresentado pelo governo Fleury. Todavia, esse projeto, embora aparentemente tenha sido eficaz na proposta de melhor qualidade ao ensino, contemplava menos de 1/3 das unidades escolares. Lucia Helena Lodi, ao estudar o Plano de Trabalho (PTA) do governo Fleury, afirma ser este o único projeto de manutenção pedagógica da gestão, e enfatiza sua pouca extensão em relação ao total de escolas da rede estadual:

Neste período final do Governo Fleury, observa-se a manutenção de um único projeto de cunho pedagógico em nível de 1º grau, a reforma do ensino: Escola Padrão. É importante ressaltar que este projeto, no seu primeiro ano (1992) atendeu a apenas 5% das UEs, ao término desse período de governo, o projeto atendia aproximadamente a 22% da rede estadual de ensino.<sup>29</sup>

Um das críticas efetuadas pela APEOESP ao *Projeto Escola-Padrão* era justamente a pequena quantidade de escola que o projeto abarcava e a disparidade de salários que eram destinados aos professores e diretores dessas escolas<sup>30</sup>. Inclusive, umas das maiores greves do Estado de São Paulo, em 1993, aconteceu durante a gestão Fleury (1991-1994). Além das discussões principais, perda salarial<sup>31</sup> e a diminuição percentual de investimento na educação, as disparidades dos salários dos docentes das Escolas- Padrão também se incluíam nas pautas de reivindicações<sup>32</sup>.

Ao realizar a pesquisa das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>33</sup>, foi possível encontrar os Anexos da LDO. Os Anexos revelam os projetos prioritários da administração, que foram aprovados pela Assembleia Legislativa, para cada Órgão Administrativo. Na pasta da *Educação* nos Anexos da LDO, a Escola- Padrão aparece como prioridade, referente às prioridades do exercício de 1993 e de 1994. Nas descrições dos Anexos encontram-se os dizeres: “Implantação gradual do Projeto Reforma do Ensino Público, transformando unidades escolares em Escolas-padrão”<sup>34</sup>. Percebe-se, com base nesta documentação, que o *Projeto* já havia sido aprovado e homologado. Inclusive, com destinação de verbas direcionada como prioridade orçamentária. A não concretização desse projeto significou um enorme desperdício de verbas investidas e, dentro da lógica da teoria do capital humano, uma perda no potencial de estoque de capital humano.

---

<sup>29</sup> LODI, Luci Helena. *A formulação da política educacional do Estado de São Paulo: o papel da Secretaria do Estado da Educação e do Conselho Estadual de Educação (1984-1994)*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação - USP, 1995.

<sup>30</sup> Jornal da APEOESP, nº 193, Fevereiro / Março de 1993, p. 1-8.

<sup>31</sup> Em relação a perdas salariais, a seção 6 tratará especificamente do caso.

<sup>32</sup> Jornal da APEOESP, nº 196, Outubro / Novembro de 1993, p. 1-8.

<sup>33</sup> Pesquisa realizada nos arquivos da Secretaria de Planejamento Econômico e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, no setor de Orçamento.

<sup>34</sup> GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Econômica e Planejamento. Coordenadoria de Programação Orçamentária. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 1992, referente ao exercício de 1993 e de 1993, referente ao ano de 1994. Anexo 1, p.31. Anexo 1, p. 38.

Por fim, retomando o ponto de partida, percebe-se que estava equivocado o discurso da Secretária da Educação do período da chamada “reforma do ensino”, Rose Neubauer (1995-1998). Ela que enfatizava como nova a política educacional e o modelo de gestão por meio da descentralização do ensino. Pois, no exercício histórico do processo educacional paulista, foi possível detectar que as principais variáveis, condicionadas como “novas” por Neubauer, já eram práticas da política educacional da gestão Quéricia e Fleury. Tais alterações configuravam-se, portanto, política de continuidade, adaptada à conjuntura política e à política econômica de ajuste fiscal.

Na próxima seção, verificar-se-á quais os impactos e, de fato, quais foram às reformas ocorridas na gestão Covas (1995-1998), Covas / Alckmin (1999-2002). Inicia-se a partir desses governos a transição entre os partidos políticos. O PMDB, até este referido período, e o PSDB que permanece até o findar dessa dissertação.

### **3.2.3. Gestão Covas (1995-2002)**

As pesquisas realizadas, a respeito do período da gestão do governador Mario Covas e das reformas da educação paulista, foram descritas e analisadas, entre outros, por: Lisete Arelaro, Marcos Edgar Bassi, Roseana Leite Cortina e Theresa Adrião.

Mário Covas Junior, antes de ter sido governador, já havia exercido mandatos de Deputado Federal, Senador e Prefeito da Cidade de São Paulo. Antes do ingresso no PSDB era membro do PMDB, inclusive com mandatos.

O Plano de Governo de Mário Covas para a disputa eleitoral no ano de 1994 trazia, entre outros conjuntos de ações, um “*Programa de educação para o Estado de São Paulo*”. A gestão Fleury havia sofrido desgastes políticos na área educacional. Portanto, as ações e propostas na pasta da educação possibilitariam uma possível vitória nas urnas. Naquele ano, o candidato do governador Fleury era Barros Munhoz (PMDB-PL-PSD) e na disputa eleitoral estavam: Mário Covas (PMDB-PFL), eleito, José Dirceu (PT-PC do B-PSB-PPS-PCB-PSTU-PMN), Antônio Medeiros (PP-PRP) e Francisco Rossi (PDT-PRB-PV). Todos os candidatos apostavam, de maneira, geral na reforma do ensino<sup>35</sup>. Torna-se perceptível, para aquele momento, que o conceito e as bases ideológicas da

---

<sup>35</sup> Jornal da APEOESP. Nº 202: Outubro / Novembro de 1994, p.8.

teoria do capital humano, – estudo como possibilidade de ascensão social –, faziam-se presentes nos discursos políticos.

A partir de um diagnóstico a respeito dos problemas na educação, o programa a executar de Covas também classificava a centralização administrativa como cerne dos problemas na qualidade educacional. O discurso da descentralização voltava ao cenário. Ao analisar o programa de educação do governo Covas, Adrião diz:

Mantendo o discurso descentralizador que perpassou as administrações anteriores, o plano de intenções para a educação do então candidato Mario Covas expressava uma alteração na lógica de gestão ao enfatizar a melhoria da eficácia e a superação da ineficiência da Secretaria Estadual da Educação. Justificativas de natureza democrática que sustentavam os discursos anteriores deram lugar às de natureza “gerencia”. O binômio descentralização e participação foi substituído por descentralização e produtividade.<sup>36</sup>

O que estava se desenhando, a partir deste momento, eram as ações que se configuraram como prática da gestão Covas: produtividade educacional com baixo custo.

Uma das primeiras medidas foi na estrutura institucional, visando “racionalizar o custeio”. Por meio do Decreto 39.902, de 1º de Janeiro de 1995, a gestão Covas extinguiu as Diretorias Regionais de Ensino (DRE). Conforme nos descreve Adrião, dos cargos que foram extintos pelo fim das Diretorias Regionais alguns foram alocados nas escolas ou nas Diretorias de Ensino (DE). A maioria dos professores e profissionais que trabalhavam nas DRE’s foram enquadrados no processo de desligamento por meio de “incentivo” de indenização do governo do Estado (Lei Complementar nº 794, de 2 de junho de 1995). Todavia, os serviços efetuados por estas DRE’s ficaram a cargo das DE’s e da Secretaria Administrativa, ocasionado aumento de serviço e uma nova centralização no Gabinete da Secretaria. Essas ações pareciam contraditórias ao projeto de descentralização.

As unidades escolares também sofreram alterações no número de funcionários. Houve uma diminuição no número de vice-diretores. As escolas com um número inferior a 45 salas de aula teriam apenas um vice-diretor. Ou seja, a quantidade de serviço aumentou, pois, as escolas tinham que tratar das questões administrativas devido a extinção das DRE’s. No entanto, havia um problema: a quantidade de funcionários havia diminuído. Estes foram alguns dos caminhos seguidos pela gestão Covas para alcançar a eficácia na qualidade educacional.

---

<sup>36</sup> ADRIÃO. Op. cit. p.38.

Com base nos pressupostos da descentralização e autonomia, a Secretaria da Educação (SEE) decretou em 21 de Novembro de 1995 o *Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual*. Grosso modo, a reorganização dividiu as escolas do Ensino Fundamental de oito anos (1ª a 8ª série) em Ensino Fundamental I (1ª a 4ª série) e Fundamental II (5ª a 8ª série). O objetivo seria concentrar uma escola para crianças e outra para adolescentes, ampliando a autonomia pedagógica para as escolas e melhoria na condição e na qualidade de ensino. Este processo que, segundo a SEE, seria lento e gradual, aconteceu de forma rápida e imediata. No período de um ano já havia 63% das escolas no novo modelo de organização.

Em relação aos professores, coadjuvantes deste processo, a Secretária da época Neubauer ponderou que “a reorganização ampliou a oportunidade de completar sua jornada de trabalho em uma só escola, permitindo que se comprometam mais diretamente com a aprendizagem dos alunos”. No mesmo artigo, ainda tratando do magistério, Neubauer conclui argüindo que “nesta administração, o profissional da educação vem sendo respeitado, reconhecido e estimulado (...)”.<sup>37</sup>

Obviamente, um processo de reorganização desta magnitude deveria provocar desconforto, ao menos, em parte dos agentes do processo educacional. Um artigo do Jornal da APEOESP transmitia aos seus associados tal desconforto, discordando dos argumentos da Secretária. O editorial diz o seguinte:

Todos sabemos que hoje existe falta de professores nas escolas e as classes estão superlotadas. No entanto, a Secretaria anuncia seu projeto de reestruturação da rede onde pretende manter apenas 180 mil professores, o que significa demissão de 60 mil dos atuais. Será que ela vai fechar as escolas? Vai amontoar alunos nas salas de aulas?<sup>38</sup>

A preocupação da APEOESP, além da demissão de 60 mil professores, estava na relação da demanda de aluno e na oferta de escola. Pois, segundo associação, as salas já estavam lotadas. Acredita-se que a APEOESP, enquanto sindicato dos professores, argumentava em defesa de menor média de alunos por sala de aula, pois saberia que tal argumento teria legitimidade junto a toda classe. Inclusive, os panfletos do sindicato também persistiam em alertar os pais de alunos e a sociedade a respeito dos malefícios

---

<sup>37</sup> NEUBAUER, Rose. *Descentralização da Educação no Estado de São Paulo*. In: COSTA, Vera Lucia Cabral (org.). *Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.p.171.

<sup>38</sup> Jornal da APEOESP. Nº 207: Agosto / Setembro, 1995. p. 8.

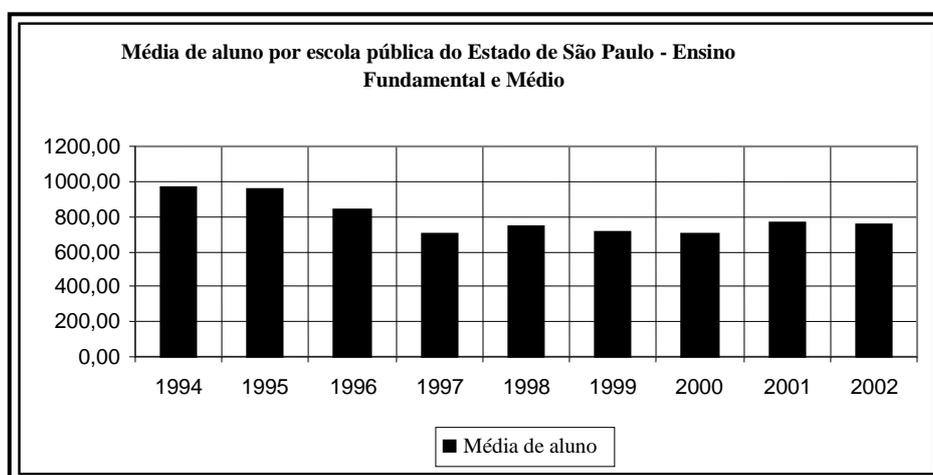
que poderiam causar tal reorganização da rede estadual de ensino. A capa do Jornal da APEOESP, de novembro/dezembro de 1995, anunciava os dizeres: “Todos contra a Reorganização das Escolas”. No dia 15 de novembro houve um ato em frente ao Palácio do Governo que reuniu, segundo o próprio sindicato, pais, alunos e professores.

A respeito da média de aluno por sala e quantidade de escolas, preocupação evidente da APEOESP, os dados quantitativos podem colaborar no entendimento deste fato. O fato, é que ao verificar a relação da quantidade de aluno e escolas, a média de aluno por escola caiu no período. Uma indagação ressalta desse processo: se os dados demonstram a queda na média de alunos, qual o motivo das reivindicações da APEOESP, em relação à superlotação das escolas? As explicações foram surgindo conforme se progrediu o tratamento dos dados. A seguir, o resultado desse processo.

A princípio veja-se, no gráfico a seguir, a disposição da média de alunos, apontando a relativa queda na média de alunos, neste caso específico, a partir do ano de 1994.

**GRÁFICO 4 – Média de aluno por escola pública do Estado de São Paulo – Ensino Fundamental e Médio 1994-2002. Valores em números de aluno.**

**Média de aluno por escola pública – 1994-2002**



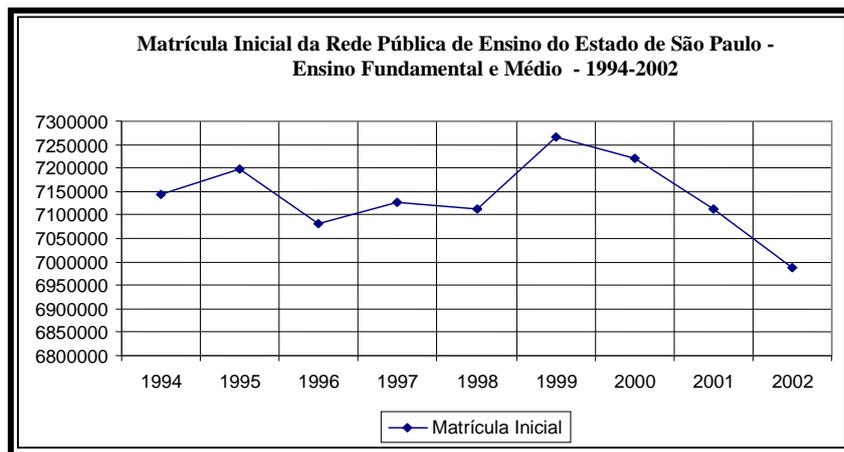
Fonte: Fundação SEADE-SP

O Gráfico 4 aponta que, de fato, houve uma diminuição na média total de alunos por sala de aula a partir do ano de 1996, mantendo-se no mesmo patamar com pequenas oscilações até 2002. Todavia, embora houvesse um crescimento na quantidade de escolas, um fator importante é que a quantidade de matrículas também declinou no período. Segue

abaixo o Gráfico 5: Perfil (A) demonstra a quantidade de matrícula, e o perfil (B) a quantidade de escola:

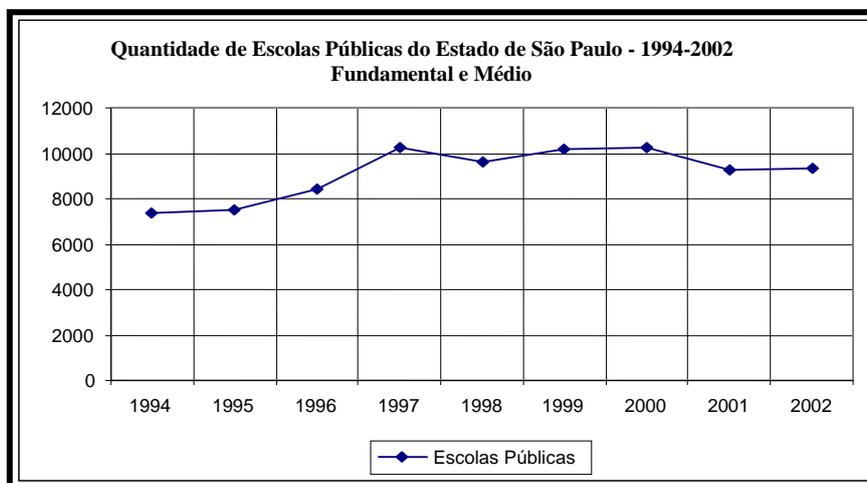
**GRÁFICO 5 – Perfil A, quantidade de matrícula inicial; e Perfil B, quantidade de escolas públicas do Estado de São Paulo – 1994-2002. Valores em número de matrículas iniciais (A), e número de escola (B).**

**(A) Perfil das Matrículas Iniciais**



Fonte: Fundação SEADE-SP

**(B) Perfil da quantidade de escolas públicas**



Fonte: Fundação SEADE-SP

Na variável matrícula inicial perfil (A), observa-se um período de queda no ano de 1996, com 7.081.043 alunos. A variável obteve crescimento no ano de 1999, com 7.264.953 alunos; e uma nova queda em 2002, com o total de 6.988.162 alunos. A variável quantidade de escolas total do Estado, perfil (B), aumentou do ano de 1996, de 8.401

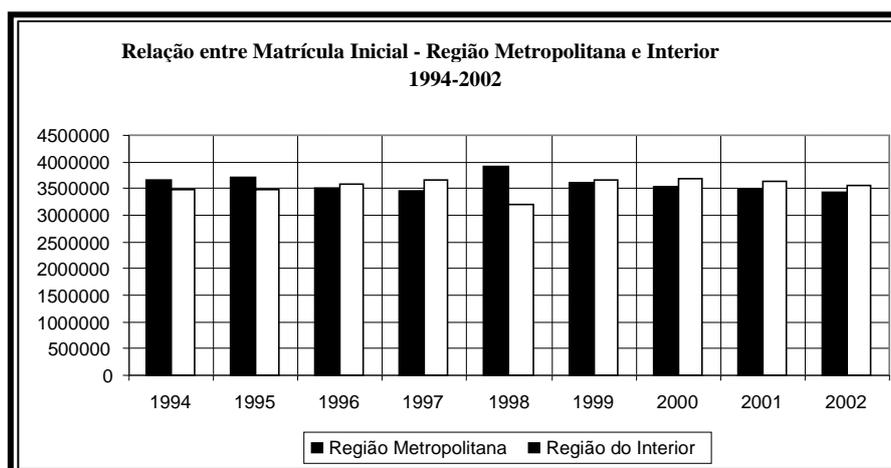
escolas, para 10.236 escolas no ano de 1997. Essa variável caiu para 9.240 escolas em 2001, e terminou a série com 9.304. A oscilação negativa em número de escolas se deu devido à reorganização das classes e do deslocamento entre duas pequenas escolas para uma escola maior, sobretudo no interior. Ali, algumas escolas foram unificadas e outras passaram a atender o ensino infantil.

Portanto, mesmo não obtendo dados precisos da divisão das séries, é possível sugerir que a queda da média de aluno por escola, conforme aponta o Gráfico 4, levou em conta outros fatores. Esses fatores não foram ocasionados por uma política pública do Estado que visava melhorar qualidade do ambiente escolar. E, sim devido à queda na quantidade de matrícula da rede estadual, devido ao processo de municipalização e reordenação física de escolas que se unificaram. Por certo aumentava também da parte dos pais que poderiam pagar, a preferência pela escola privada.

Todavia, quando analisado os mesmos fatores, quantidade de escola e matrículas, na dinâmica regional, entre as Coordenadorias do Interior (CEI) e Coordenadoria da Região Metropolitana (CERM), encontramos outra realidade: a desigualdade entre ambas. Observa-se o Gráfico 6, abaixo:

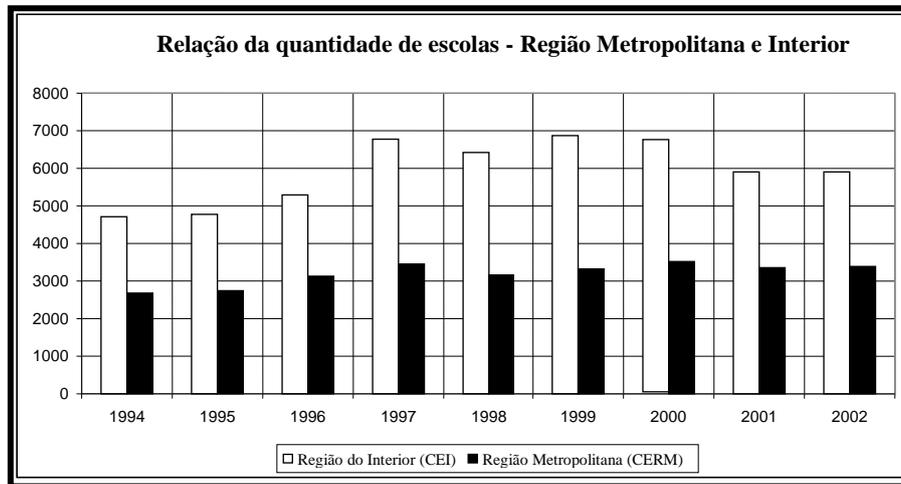
**GRÁFICO 6 – Perfil A, matrículas; Perfil B, escolas . Relação entre a Coordenadoria da Região Metropolitana (CERM) e a Coordenadoria do Interior (CEI) – 1994-2002. Valores em número de matrículas e de escola.**

**(A) Perfil da relação de matrículas**



Fonte: Fundação SEAD-SP

**(B) Perfil do Número de Escolas**



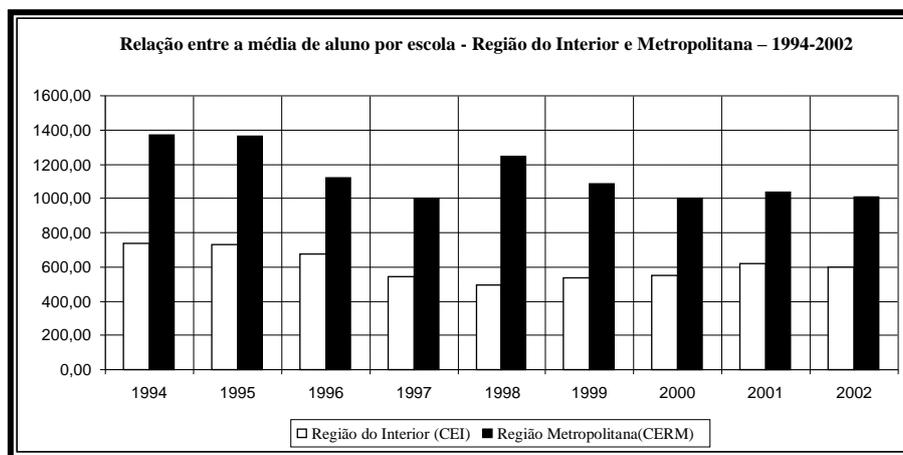
**Fonte:** Fundação SEADE-SP.

O Gráfico 6, demonstra que mesmo sendo a quantidade de matrículas de ambas as Coordenadorias equivalentes em números (Perfil A), oscilando para mais ou para menos de um ano a outro; a quantidade de número de escolas (Perfil B) para a CEI é maior em toda a série histórica. Percebe-se que o exemplo de 1994, dado para o governo Fleury, permanece na gestão de Mário Covas e Alckmin.

A consequência disto resvala na diferença entre a média por aluno nas diferentes regiões. Essa média de aluno, obviamente, influenciou no resultado final da aprendizagem. Tal disparidade, entre as regiões, pode ser constatada no gráfico abaixo:

**GRÁFICO 7 – Relação da média de aluno por escola pública – Região do Interior (CEI) e Metropolitana (CERM).**

**Relação da média de aluno por escola – CEI e CERM – 1994-2002**



Fonte : Fundação SEADE-SP

Observa-se no Gráfico 7, a disparidade da média de aluno por escola na relação entre a CEI e a CERM. Em 1998, por exemplo, enquanto a média de aluno por escola na CERM é de 1.242; na CEI é de 496,76. Essa disparidade na média de alunos por escola, tendo em vista a continuidade entre os diferentes governos merece um estudo mais aprofundado.

Para a especificidade deste texto, respeitando a periodicidade, o que se pode perceber na disposição desses dados é que havia procedência na reclamação da APEOESP em relação a salas lotadas. Fato que ocorria especificamente na Região Metropolitana. Essa região, que por sua vez, comparada ao Interior, é o local que abriga as famílias com maiores problemas sociais urbanos. Na grande São Paulo, por exemplo, o crescimento das favelas na década de 1980 trazia inúmeras famílias de migrantes que tentariam “ganhar” a vida na “cidade grande”. Quando inclui-se a discussão racial, sabe-se que os moradores das periferias compreendem em sua maioria a população negra.

O que explica essa diferença? É possível afirmar que houve uma explícita distinção regional. Uma das explicações possíveis é dada pela articulação das forças políticas partidárias. Orestes Quéricia (1987-1990), por exemplo, pertencia ao grupo político do eixo de Campinas. A política educacional servia como parte dos conchavos políticos de apadrinhamento e apoio regional. Ao proporcionar uma escola com melhor qualidade e com menor quantidade de aluno por sala, as famílias do interior paulista

podiam desfrutar de alguns benefícios em detrimento das famílias da região metropolitana. Como parte dessas famílias já tinha contato com a educação formal, somado a um maior investimento, ocasionou maior qualidade ao nível educacional. Fatores esses, geralmente, ausentes na Região Metropolitana. Nessa região, geralmente, concentram-se os maiores problemas sociais, onde as famílias tiveram pouca relação com a educação formal, e a quantidade do investimento, como visto, foi menor.

Enfim, o que se detecta por meio dos dados e das análises comparativas é a continuidade da política educacional na gestão Covas (PSDB). Essa política era a mesma, e já praticada, nos governos Quéricia e Fleury (PMDB). O que parece é que algumas práticas, além de não produzirem resultados na qualidade do ensino, não melhorando o investimento em capital humano, trataram a política educacional de forma desigual. Isto levou em consideração critérios de articulações políticas regionais e não a quantidade de alunos. Três situações podem ser detectadas. São elas: (1) para as famílias com condições financeiras que estavam preocupadas com o investimento educacional de qualidade para os seus filhos não havia opção a não ser o serviço privado; (2) para as demais famílias, a opção era a precariedade do investimento público; (3) para o país, o sucateamento da escola pública gerou perda no potencial de capital humano.

#### **3.2.4. Gestão Covas / Alckmin (1999-2002)**

O governador Mário Covas foi eleito para seu segundo mandato consecutivo devido a aprovação da Emenda Constitucional que previa, a partir de 1997, a reeleição de candidatos que exerciam o mandato. Mário Covas se afastou, por motivos de saúde, do governo do Estado de São Paulo em janeiro de 2001, vindo a falecer em março do mesmo ano. Desde seu afastamento, o Estado foi governado por Geraldo Alckmin, vice-governador de Covas. Alckmin, antes de ser governador de São Paulo exerceu mandato de vereador e prefeito na cidade de Pindamonhangaba; Deputado Federal e Deputado Estadual por São Paulo. A gestão de Alckmin praticamente continuou com as mesmas políticas educacionais de Covas. A Secretária da Educação continuava sendo Rose Neubauer.

Ao considerar a continuidade da gestão, vale destacar apenas alguns pontos que se intensificaram no segundo mandato. O *Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar*

*do Estado de São Paulo* (SARESP), conforme estudo de Mônica Cristina Chiste<sup>39</sup>, foi intensificado a partir do ano de 2001. Embora tenha sido implantado em 1996, foi em 2001, a partir da Resolução 124/2001, que as provas de Língua Portuguesa foram organizadas pela VUNESP. Nesse ano, o resultado negativo foi extremamente questionado pelos agentes do processo escolar. Portanto, já no ano seguinte, as formas de avaliação foram modificadas.

A respeito da formação de professores, em 2001 o governador em exercício, Geraldo Alckmin, por meio da Resolução SE 119, anunciou o fim do CEFAM's. A última turma formou-se em 2005. Em substituição a este centro de formação de professores, foram implantadas oficinas pedagógicas específicas. Os docentes eram capacitados pelo Centro de Aperfeiçoamento de Recursos Humanos do Estado de São Paulo (CARH's). Os prédios do CEFAM foram utilizados para implantação da ETEC's.

Em um período de exigência de “qualificação”, o fim do CEFAM levou aqueles interessados no magistério a buscar por serviço privado para a formação. A partir daí, o crescimento das Faculdades privadas, de formação para o magistério, começaram a crescer.

A respeito das escolas técnicas, elas começam a aparecer como prioridades na LDO a partir do ano de 1996. A partir do ano de 2000, o “Centro Paula e Souza” (ETEC's e FATEC's) começou a ser uma referência dos projetos descritos na LDO.

Ao analisar as LDO's do período da gestão Covas/ Alckmin, dois fatores ainda devem ser considerados. (1) O abandono total de projetos que já tinham sido aprovados com dotação de verbas gasta, como é o caso da Escola-Padrão e o CEFAM's. (2) E, a abertura explícita, descrita nas LDO's, da “implementação de parcerias com empresas privadas e de outros segmentos sociais, visando a manutenção dos prédios escolares e ao suprimento de material didático”<sup>40</sup>. Ou seja, confirmação na lei, da privatização da execução das políticas públicas.

Conclui-se, portanto, que as ações realizadas pelos referidos governos criaram alterações visando atender a conjuntura política, que exigia o ajuste nas contas públicas.

---

<sup>39</sup> CHISTE, Mônica Cristina. *SARESP – Repercussão do resultado positivo em duas escolas no ano de 2007*. Dissertação de Mestrado Profissional em Ensino de Matemática. São Paulo: PUC-SP, 2009.

<sup>40</sup> GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Planejamento. *LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, 1996 (LDO)*. Item III, “Parcerias”. p. 17-18. Os Anexos da LDO revelam em síntese as deliberações da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa.

As reformas e as mudanças realizadas não almejavam proporcionar estratégias para aumentar a qualidade do capital humano, ao menos àqueles que necessitavam dos serviços públicos. Ao contrário, as medidas tomadas foram prejudiciais à qualidade educacional, proporcionando perda de potencial de capital humano.

Com já dito, a saída para as famílias que queriam investir em educação, era procurar as escolas privadas. A pergunta que se faz é: quem eram as famílias que podiam pagar o custo de uma escola privada? Na disputa do vestibular das universidades públicas, quem teria maior possibilidade de ingressar? Com base nas considerações de um dos teóricos da capital humano, Gary Becker, a respeito das diferenças étnicas, quais são as gerações de famílias que foram mais prejudicadas pelo sucateamento da escola pública? Os negros? Acredita-se que sim. Portanto, mesmo na lógica da “meritocracia”, as políticas públicas compensatórias faziam todo o sentido quando reivindicadas em 2008.

O desenvolvimento da pesquisa suscita ainda algumas questões: (a) mediante os fatores observados foi possível gerar mudanças sem maior dotação de verbas? (b) qual o comportamento do Orçamento da Secretaria da Educação no período?

#### **4. Considerações Adicionais**

A hipótese que se tem admitido para análise do Estado brasileiro, que por sua vez tem impactos e interferências na política educacional, é a aparente contradição entre discurso e prática. A grande contradição nesta perspectiva pode ser constatada na política educacional quando a qualidade educacional acolhida pela Constituição Federal de 1988, visando atender democraticamente a todas as pessoas, não possui respaldo no percentual de verba destinada em relação ao PIB para a Educação. Todavia, ela torna-se “aparente” quando se observa o histórico brasileiro em relação ao papel do Estado brasileiro na manutenção da desigualdade, ao privilegiar certas famílias em relação a outras. Portanto, a contradição na verdade seria o modo operante de exclusão daqueles que deveriam ser incluídos pela CF de 1988.

Quem são estes novos sujeitos de direitos que deveriam ser incluídos? Na análise mais completa, incluindo o recorte racial, a população negra, em sua maioria pobre, são esses novos sujeitos de direitos. Tais famílias são obrigadas a matricular seus filhos na escola, todavia, justamente no período em que essa população ingressa no sistema escolar o investimento em educação cai, e as medidas de modificação no sistema

escolar não prioriza o acolhimento destas famílias, ao contrário, o processo de permanência na escola ainda estará condicionada a uma cultura única que, certamente, pretende excluir esse “outro” recém chegado. Fato que explica os altíssimos índices de evasão escolar até os dias atuais.

A descentralização, que tem como maior ação a municipalização, a princípio era vista com algo positivo, devido aos anos de centralização antidemocrática realizada pela Ditadura militar. Todavia, ela não ocorre de maneira a alterar o processo de acolhimento desses novos sujeitos de direitos. Os municípios na verdade estarão preocupados em garantir a participação no Fundo reservado para custeio. Em alguns casos a verba recebida pelo município equivale a significativo percentual do PIB local.

O ponto positivo desta descentralização estaria no fato de que a comunidade escolar poderia acompanhar a verba destinada ao município e, portanto, exercer o papel de controle fiscalizador por meio da participação no Conselho Municipal de Educação. O problema é que no Brasil existe pouca aderência da população em geral na participação em conselhos de fiscalização. A exemplo da APM e Conselho de Escola, espaços que poderiam tornar mais ativa a fiscalização e o acompanhamento da gestão da unidade escolar, geralmente são preenchidos com o esforço incansável dos membros da gestão administrativa que insistem para que alguns pais participem. Na maioria das vezes, a composição dos membros fica restrita a indicação do diretor ou diretora da unidade. Da mesma maneira ocorre no Conselho Municipal, principalmente dos municípios pequenos, órgão que deveria fiscalizar ponto a ponto os gastos do FUNDEB, os membros ficam a cargo da indicação do Prefeito ou do Secretário de Educação Municipal. Tais fatores enfraquecem a lisura do processo e a transparência das políticas educacionais.

Na medida

O investimento em qualidade educacional na escola pública, visando o aprendizado dos alunos deveria ir além da gestão. A estrutura educacional necessita de ambiente escolar adequado e, principalmente, investimento na figura mais importante desse processo, o professor. No caso do Estado de São Paulo, tal investimento não aconteceu. O professor, em 2012, acumulava perda salarial de 57% em relação ao ano de 1983.

Os casos positivos de qualidade educacional são isolados, em escolas localizadas em “bairros melhores”. Nesses locais, a APM escolar, promove, com apoio privado, eventos ou atividades comerciais, como por exemplo, festas juninas e bingos. Com tais práticas, conseguem verbas para manter e melhorar o ambiente escolar. Portanto, sendo uma escola socialmente melhor localizada, com melhor ambiente escolar, irá atrair melhores professores.

Por outro lado, as escolas localizadas em bairros periféricos, além de não receberem incentivo, ainda sofrem com falta de professores, deixando os alunos com diversas aulas vagas. Essa diferença é exacerbada por um modelo de política pública que concede privilégios com critérios regionais. A continuidade da diferença de investimento entre a região metropolitana e o interior são provas disso.

Vê-se assim, que as dificuldades encontradas pelo poder público para oferecer acesso a um ensino de qualidade a toda a população, justifica, e, ainda mais, tem colaborado para ampliar o investimento das famílias na busca de escola privada. Tais fatores corroboram as hipóteses sugeridas nesta dissertação: o caráter ativo do Estado no sucateamento da escola pública e a privatização do ensino, com a formação de um hiato entre a qualidade de ensino desejada (pelas famílias), e aquela de fato oferecida nas redes públicas, pagas com impostos arrecadados.

O modelo com base na “gestão”, instituído nos governos analisados, sobretudo no governo Covas, tem seguido uma lógica empresarial. Nesta lógica, a produtividade tem que ser seguida como um símbolo de eficiência na razão: produto / trabalhador. Ou seja, ao reduzir os custos, com corte nos gastos, gerar-se-ia mais lucro. Esta característica se constatou na trajetória da educação paulista por meio de vários fatores: (a) queda no índice do salário do professor; (b) extinção de órgãos institucionais, como as DRE’S; (c) abandono de centro de aperfeiçoamento, como o CEFAM, (d) abandono de projetos positivos com gastos já deliberados, como a Escola-Padrão; (e) implemento de avaliações externas, visando competitividade (SARESP). E, por enfim, o mais importante: (f) uma queda no percentual de dotação de verbas diretamente para o ensino, como é o caso de 1998.

Aliás, o caso dos “aposentados e reformados” de 1998 demonstra que havia um potencial de aumento de dotação de verba, o qual poderia ser direcionado no investimento direto em capital humano. Naquele ano, um valor próximo a 2,5 bilhões. A política de distribuição orçamentária poderia haver sido mais eficaz. Como se constatou por esta

pesquisa, houve um crescimento na arrecadação e estabilidade na quantidade de matrículas no período. Dessa maneira, se ao menos a mesma quantidade de investimento seguisse os anos anteriores (caiu substancialmente no caso de 1998), levando em consideração o aumento da arrecadação, haveria mais verbas para investimento. Assim, poderia inclusive aumentar a expressão do valor custo-aluno, aproveitando melhor a capacidade e o potencial do capital humano. Ademais, a falácia que “falta dinheiro” para investimento pode ser contestada pelo aumento no percentual de outras pastas. Como por exemplo, na área da segurança (25,01%). Essa dinâmica, inclusive, demonstrou as prioridades da política social para cada governo. Acredita-se que ao investir hoje na educação, certamente reduziria amanhã os custos de segurança pública.