UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ANA PAULA CORTI

À deriva. Um estudo sobre a expansão do ensino médio
no estado de São Paulo (1991-2003)

São Paulo

2015

ANA PAULA CORTI

À deriva. Um estudo sobre a expansão do ensino médio
no estado de São Paulo (1991-2003)

Tese apresentada à Faculdade de
Educação da Universidade de São Paulo
para obtenção do título de Doutor em
Educação

Área de Concentração: Estado,
Sociedade e Educação

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Clara Di
Pierro

São Paulo

2015

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

-
373
C829d | <p>Corti, Ana Paula</p> <p>À deriva. Um estudo sobre a expansão do ensino médio no estado de São Paulo (1991-2003) / Ana Paula Corti; orientação Maria Clara Di Pierro. São Paulo: s. n., 2015.
300 p.; grafs.; tabs.</p> <p>Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.</p> <p>1. Ensino médio (São Paulo) 2. Rede estadual 3. Expansão escolar
4. Políticas públicas I. Di Pierro, Maria Clara, orient.</p> |
|--------------|--|
-

Ana Paula Corti

À deriva. Um estudo sobre a expansão do ensino médio no estado de São Paulo
(1991-2003)

Tese apresentada à Faculdade de Educação
da Universidade de São Paulo para obtenção
do título de Doutor em Educação

Aprovada em: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr.: _____	Instituição: _____
Julgamento: _____	Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____	Instituição: _____
Julgamento: _____	Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____	Instituição: _____
Julgamento: _____	Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____	Instituição: _____
Julgamento: _____	Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____	Instituição: _____
Julgamento: _____	Assinatura: _____

Dedico este trabalho

Ao meu pai, Antonio Osmar Corti, *in memoriam*

À minha avó, Jesuína Galvane Oliveira, que foi proibida de ir à escola por ser mulher, mas cuja sabedoria ultrapassa qualquer titulação porque é manifestação de uma inteligência viva conquistada na interação com o mundo.

AGRADECIMENTOS

Elaborar uma tese é uma viagem de longo prazo. Nem sempre se pode embarcar na primeira classe, com conforto e segurança. Há sempre os viajantes clandestinos que dão um jeito de ingressar. Esse foi, mais ou menos, o meu caso. Minha gratidão a todos que respeitaram minha escolha e me ajudaram, de formas variadas, a chegar até aqui.

Agradeço a Maria Clara Di Pierro, minha orientadora, pelo acolhimento no retorno à vida acadêmica. A relação de orientação envolve exposição e a confiança de que o olhar do outro vem para somar, agregar e mover. Foi isso que encontrei nesta pessoa admirável, que é um exemplo de responsabilidade e de cumplicidade, ingredientes necessários a uma boa parceria. Obrigada por me aceitar com todos os meus limites.

Toda a minha gratidão à Prof^a Marília Sposito. Foi um privilégio contar com sua orientação no mestrado e com seu apoio ao longo da minha trajetória acadêmica e profissional. A convivência com sua inesgotável potência intelectual e sua postura justa possibilitaram muitos aprendizados. Suas considerações na banca de qualificação foram certeiras e redirecionaram o rumo da pesquisa, ao que sou imensamente grata. Diz Nietzsche que “retribui mal ao mestre aquele que se mantém sempre e somente discípulo”, então aqui estou em busca de emancipação.

Durante os últimos quatro anos encontrei pessoas dispostas a me ajudar na localização dos dados necessários. Registro um agradecimento especial a Maria Nícia de Castro, da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Com sua vasta experiência no setor de informações educacionais, ela me orientou sobre as séries históricas e disponibilizou dados que foram fundamentais para esta pesquisa. Espero que ela possa ajudar muitos outros pesquisadores a reconstruírem a história da rede estadual paulista, pois ela é “memória viva” dessa história.

Agradeço ao Robson, do Centro de Referência Mário Covas, a Maria José e Ana Maria, da Biblioteca da Fundação Carlos Chagas, ao Luiz, do Acervo da *Folha de S. Paulo*, ao Edmundo e a Rose, do jornal *O Estado de S. Paulo* – que sempre me receberam muito bem – e a Silvia, da Secretaria da Fazenda, pela ajuda com os Balanços Gerais do Estado.

Nanci Saraiva e Rita Engue, da Fundação para o Desenvolvimento da Educação, aceitaram conversar comigo sobre sua experiência na área das construções escolares.

Da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, devo agradecer ainda a Lucia Lodi, uma das primeiras pessoas com quem conversei, e também a Diones e Andrea Grecco.

A banca de qualificação contou com a valiosa contribuição da Prof^a Dr^a Nora Krawczyk, a quem reitero meus agradecimentos.

Sou grata à Prof^a Dr^a Maria da Graça Setton que ministrou uma densa disciplina sobre a teoria de Norbert Elias, me fazendo revisitar um autor que era pouco conhecido quando cursei a graduação, alargando minhas perspectivas e modos de pensar. Agradeço também ao Prof. Dr. Ocimar Alavarse pela disciplina sobre avaliação educacional, que me inseriu num debate atual e necessário, e ao Prof. Dr. Marcelo Parreira do Amaral, cuja disciplina me introduziu no campo fecundo da Educação Internacional e Comparada.

A incursão por diferentes tipos de dados e de material de pesquisa tornou necessário o diálogo com especialistas, sobretudo na questão do financiamento. O Prof. Dr. José Marcelino R. Pinto, da USP Ribeirão Preto, foi de enorme generosidade, esclarecendo por e-mail muitas das minhas dúvidas em relação ao financiamento do ensino médio. O Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo, da USP, com grande solicitude, me ensinou a analisar os balanços de contas estaduais. Já o Prof. Dr. Marcos Bassi, da UFSC, dialogou gentilmente por skype, ajudando-me a entender melhor os cálculos. Aceitou, ainda, fazer a leitura das tabelas e comentá-las. O Prof. Dr. Salomão Ximenes, da UFABC, fez uma leitura atenciosa do item de financiamento. A todos vocês minha gratidão e meu respeito por aceitarem compartilhar seu conhecimento. Quaisquer erros e imprecisões são de minha única responsabilidade.

Ana Júlia, minha filha querida, sempre escutou meus relatos com atenção e carinho, solidarizando-se em momentos difíceis. Entrou para o ensino médio durante a realização desta tese e teve a felicidade de cursar um ensino médio público de qualidade na rede federal de ensino. Por meio dela pude reviver as delícias do ensino médio como fase escolar que acompanha a construção da individualidade, da autonomia e da liberdade.

Pedro, filho querido, me ensina a ter mais leveza com sua versatilidade geminiana, sua alma livre e questionadora e sua energia inesgotável. Ele foi meu fio terra, sempre questionando o excesso de trabalho: “Pra quê tudo isso, mãe?” Eu nunca soube responder. A vida segue, com ou sem respostas, e estamos juntos, neste mundo que nem sempre faz sentido.

Sou imensamente grata ao amor incondicional e à cumplicidade do Alexandre, que aguentou firme nos momentos de cansaço e de tensão, muitas vezes tendo que tolerar ausências.

Minha mãe Gláfira sempre vibrou com meus passos e deu toda a força pra que eu seguisse meu caminho. Tenho certeza de que está emocionada com mais esta conquista, que também é sua.

À Marlene, professora de yoga, agradeço por me ensinar a respirar e a cultivar a flexibilidade do corpo e da mente e por sempre me presentear com lições sobre o “bom viver”. Meu obrigada também ao Milton Testi, que nos últimos meses manteve minha coluna alinhada.

Agradeço ao Renato Cancian pela leitura atenta de alguns capítulos, tecendo observações importantes, típicas do sociólogo competente que ele é. Nossa amizade se tornou sólida nestes mais de vinte anos de parceria e apoio mútuo e tem resistido bravamente às idas e vindas da nossa existência impermanente.

Meu obrigada a Raquel Souza e a Maria Carla Corrochano, amigas queridas, pela cumplicidade e por aceitarem ler partes deste trabalho fazendo suas observações.

Agradeço a Marilse Araújo, que aceitou ler um dos capítulos à luz da sua experiência no dia a dia da rede estadual. É sempre bom contar com sua doce sabedoria. Sou muito agradecida também a Regina Oshiro e a Thais Bernardes, pessoas queridas com quem pude trocar muitas ideias sobre educação e sobre a rede estadual.

Agradeço a Patricia Hetti pela leitura minuciosa de alguns capítulos e pelas importantes sugestões e, também, pelas conversas sobre a vida e a parceria construída dentro do IFSP. Agradeço igualmente ao Hamilton Harley e ao Elias E. Gomes pelas conversas sobre nossas pesquisas e por compartilharmos a sala de aula. Registro também um abraço ao grupo de orientação da Prof^a Maria Clara Di Pierro: Kelci, Luís, Vanessa e Juliana.

Sou grata ao Mike e a Tamires, ex-alunos na pós-graduação do IFSP, que fizeram levantamentos sobre o ensino médio na rede municipal da cidade de São Paulo. Agradeço ao Cadu Matos pela revisão do texto e à Rosângela D’Ambrósio pela revisão do abstract.

Minha gratidão aos alunos e alunas do IFSP com quem venho estabelecendo uma rica convivência, aprendendo e trocando conhecimentos, afetos e amizades. É um privilégio conviver com esses alunos batalhadores, nos quais me reconheço e me renovo, todos os dias.

Finalmente, agradeço ao IFSP por me conceder um período de afastamento das atividades docentes para que eu pudesse me dedicar a esta pesquisa.

Chegara mesmo ao ponto de pensar que a escuridão em que os cegos viviam não era, afinal, senão a simples ausência da luz, que o que chamamos cegueira era algo que se limitava a cobrir a aparência dos seres e das coisas, deixando-os intactos por trás do seu véu negro. Agora, pelo contrário, eis-lo que se encontrava mergulhado numa brancura tão luminosa, tão total, que devorava, mais do que absorvia, não só as cores, mas as próprias coisas e seres, tornando-os, por essa maneira, duplamente invisíveis.

JOSÉ SARAMAGO

E assim ele encontra seu segundo inimigo natural: a clareza. Essa clareza de espírito, que é tão difícil de obter, elimina o medo, mas também cega. Obriga o homem a nunca duvidar de si. Dá-lhe a segurança de que ele pode fazer o que bem entender, pois ele vê tudo claramente. E ele é corajoso, porque é claro; não pára diante de nada, porque é claro. Mas tudo isso é um engano; é como uma coisa incompleta. Se o homem sucumbir a esse poder de fazer de conta, terá sucumbido ao seu segundo inimigo e tateará com a aprendizagem. Vai precipitar-se quando devia ser paciente, ou vai ser paciente quando deveria precipitar-se. E tateará com a aprendizagem até acabar incapaz de aprender qualquer coisa a mais.

CARLOS CASTAÑEDA

RESUMO

Esta pesquisa investigou a expansão do ensino médio no estado de São Paulo na década de 1990, mais precisamente no período entre 1991 e 2003, buscando compreender sua dinâmica e suas características. O crescimento das matrículas no ensino médio público foi intensificado na década de 1980, mas foi nos anos 1990 que atingiu seu ápice, produzindo a escola média massificada. Entretanto, os anos 1990 são conhecidos pela focalização das políticas no ensino fundamental, etapa para a qual convergiram os esforços governamentais, bem como a agenda da pesquisa educacional. Enquanto isso, justamente quando os olhares estavam voltados ao ensino fundamental, o ensino médio vivia o maior período do seu crescimento. Os impactos desse processo foram enormes para a rede estadual – sobre a qual recai a responsabilidade constitucional pela oferta –, que incorporou em número crescente um grupo social relativamente novo – adolescentes, jovens e adultos – que por sua vez experimentavam mudanças importantes nos processos de socialização num contexto de crise do Estado, das políticas sociais e do emprego. Nesse sentido, a pesquisa se debruçou sobre as seguintes questões: Como se deu a expansão do ensino médio no estado de São Paulo, num contexto adverso em termos das políticas educacionais? Qual foi a configuração social e histórica na qual o ensino médio foi expandido? Quais foram as medidas tomadas para absorver a expansão? Para elucidar o fenômeno foram utilizadas cinco estratégias metodológicas: 1) entrevistas exploratórias com gestores educacionais; 2) levantamento e análise de dados estatísticos sobre a movimentação das matrículas; 3) análise de dados sobre o financiamento educacional; 4) levantamento em dois grandes jornais de circulação estadual de 1991 a 2003 e 5) pesquisa documental sobre as ações e os programas governamentais. A análise do *corpus* empírico permitiu identificar dois períodos distintos no processo de expansão do ensino médio: 1991 a 1994 e 1995 a 2003. Entre 1991 e 1995 o crescimento das matrículas foi mais intenso, chegando a 50,4%. Foram anos em que o estado de São Paulo viveu o ápice da “onda jovem” e um aumento significativo nos concluintes do ensino fundamental. Houve enorme pressão por vagas públicas no ensino médio, gerando um cenário de escassez. A partir de 1995 o ritmo de crescimento das matrículas diminuiu, acompanhado de uma desaceleração da “onda jovem”. O que caracterizou o período de 1995 a 2003 foi a mudança no padrão da oferta de ensino médio, com a implementação de uma política educacional sistêmica na rede estadual, marcada pela racionalização administrativa, criação de mecanismos de planificação da oferta escolar com centralização decisória e fortalecimento de uma burocracia interna. A matrícula automática eliminou a concorrência entre as escolas da rede estadual. De forma geral, se concluiu que as políticas educacionais tiveram papel secundário na expansão do ensino médio paulista. Maior importância pode ser atribuída ao aumento da demanda social que pressionou pela extensão da escolaridade, para além do ensino fundamental obrigatório, pressão esta ligada ao contexto demográfico e econômico e à evolução interna do atendimento educacional que foi resultado de expansões anteriores.

Palavras-chave: ensino médio, rede estadual, expansão escolar, políticas públicas

ABSTRACT

This research has investigated the expansion of secondary education in the state of São Paulo in the 1990s, more precisely in the period between 1991 and 2003, trying to understand its dynamics and its features. The growth of enrollment in public high school was intensified in the 1980s but it was in the 1990s that it reached its peak. It produced a mass middle school. However, the 1990s are known for focusing policies on elementary school, into which converged government efforts as well as the agenda of educational research. While the attention was drawn to elementary school, high school lived its longest period of growth. The impacts of this process were huge for the state schools network, where the constitutional responsibility for demand lies on. It incorporated the growing number of a relatively new social group – teenagers, young adults and adults – who in turn experienced major changes in the processes of socialization in a context of crisis of the state, social and employment policies. In this sense, the research has focused on the following questions: How has the expansion of secondary education in the state of São Paulo developed, in a difficult environment in terms of education policy? What was the social and historical setting in which high school was expanded? What measures were taken to absorb the expansion? Five methodological strategies were used to elucidate the phenomenon: 1) exploratory interviews with education managers; 2) survey and analysis of statistical data on the movement of enrollment; 3) analysis of data on educational funding; 4) survey in two major newspapers of state circulation from 1991 to 2003 and 5) documentary research on the actions and government programs. The analysis of the empirical corpus identified two distinct periods in high school expansion process: from 1991 to 1994 and from 1995 to 2003. Between 1991 and 1995 the growth in enrollment was more intense, reaching 50.4%. These were years in which the state of São Paulo lived the culmination of the "youth wave" and a significant increase in the number of graduates from elementary school. There was tremendous pressure for public vacancies in high school, generating a shortage scenario. As of 1995 the rate of growth of enrollments decreased accompanied by a slowdown in the "youth wave". The change in high school offer pattern characterized the period from 1995 to 2003, with the implementation of a systematic educational policy in the state system and marked by administrative streamlining, creating planning mechanisms of school provision with centralized decision-making and strengthening an internal bureaucracy. Automatic enrollment eliminated competition between schools of the state. Overall, it was concluded that educational policies have had a secondary role in the expansion of São Paulo high schools and greater importance may be attributed to increased social demand pressured by the extension of schooling beyond the compulsory elementary school which is linked to the demographic and economic context and the internal evolution of the educational service that was the result of previous expansions.

Keywords: secondary education, high school state system, school expansion, public policy

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxas de desemprego, médias anuais, Brasil, 1989-1999	45
Tabela 2 - Taxa de analfabetismo de pessoas de 10 anos ou mais, Brasil, 1992-2003	49
Tabela 3 - Número médio de anos de estudo, pessoas de 15 anos ou mais, Brasil, 1980-2000	49
Tabela 4 - Taxa líquida de escolarização por níveis de ensino, Brasil, 1980-2000	50
Tabela 5 - Número médio de anos de estudo dos jovens, Brasil, 1991-2000	50
Tabela 6 - Evolução das matrículas do ensino médio, Brasil, 1991-2005	51
Tabela 7 - Matrículas na graduação, ensino superior, Brasil, 1994-2000	52
Tabela 8 - Evolução das matrículas no ensino médio, Brasil, 1971/2007	68
Tabela 9 - Número de estabelecimentos de ensino, rede estadual de São Paulo, 1975-1976 ..	75
Tabela 10 - Reivindicações por ensino de 2º grau, cidade de São Paulo, 1975-1985	77
Tabela 11 - Matrículas 2º grau no período noturno, estado de São Paulo, rede estadual, 1980-1990	79
Tabela 12 - Número de estudantes participantes da avaliação do Projeto Escola Padrão, 1992	90
Tabela 13 - Receita tributária geral, estado de São Paulo, 1991-2003 (R\$)	122
Tabela 14 - Receitas vinculadas ao ensino, estado de São Paulo, 1991-2003 (R\$)	123
Tabela 15 - Despesas por nível e etapa, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003 (R\$)	124
Tabela 16 - Percentual de despesas por nível e etapa, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003	126
Tabela 17 - Taxa de participação do ensino médio na matrícula e na despesa da rede estadual, estado de São Paulo, 1991-2003	128
Tabela 18 - Gasto por aluno no ensino médio, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003 (R\$)	129
Tabela 19 - Gasto/aluno/ano no ensino fundamental, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003 (R\$)	130
Tabela 20 - Gasto/aluno/ano na educação básica, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003 (R\$)	131
Tabela 21 - Funções docentes no ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2003	133
Tabela 22 - Funções docentes no ensino médio, por dependência administrativa, estado de São Paulo, 1991-2003	134

Tabela 23 - Taxa de participação das redes de ensino nas funções docentes e nas matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2003	135
Tabela 24 - Funções docentes no ensino médio, estado de São Paulo, região metropolitana e interior, 1991-2003	136
Tabela 25 - Número de matérias de jornal recuperadas e analisadas, 1990 -2004	140
Tabela 26 - Taxa de crescimento populacional (15 a 19 anos) e taxa de crescimento de matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, 1991 a 2003	152
Tabela 27 - Taxas médias geométricas de crescimento anual da população, por grupos de idade, Brasil, 1980-1996	177
Tabela 28 - População de 15 a 19 anos, estado de São Paulo, 1980-2010	182
Tabela 29 - Taxa de fecundidade (por mil mulheres), estado de São Paulo, 1980-2006	185
Tabela 30 - Evolução das matrículas no ensino médio, Brasil e Regiões, 1991-2003	191
Tabela 31 - Evolução das matrículas no ensino médio por dependência administrativa, Brasil, 1991-2003	193
Tabela 32 - Evolução da taxa de participação nas matrículas no ensino médio, por dependência administrativa, Brasil, 1991-2003 (%)	193
Tabela 33 - Evolução da taxa de crescimento nas matrículas no ensino médio, Brasil e estado de São Paulo, 1985-2003 (%)	194
Tabela 34 - Evolução das matrículas no ensino médio noturno, Brasil e estado de São Paulo, 1991-2003 (%)	196
Tabela 35 - Evolução da população de 7 a 14 anos e das matrículas no ensino fundamental, Brasil, 1980-2003	198
Tabela 36 - Evolução da população de 7 a 14 anos e das matrículas no ensino fundamental, estado de São Paulo, 1980-2003	199
Tabela 37 - Evolução da população de 15 a 17 anos e das matrículas no ensino médio, Brasil, 1980-2003	200
Tabela 38 - População de 15 a 17 anos e matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, 1980-2003	201
Tabela 39 – Evolução da taxa líquida de escolarização no ensino fundamental, Brasil e estado de São Paulo, 1980-2003	202
Tabela 40 - Evolução da taxa líquida de escolarização no ensino médio, Brasil e estado de São Paulo, 1980-2003	203
Tabela 41 - Evolução do número de aprovados no ensino médio, Brasil e estado de São Paulo, 1991-2003	204
Tabela 42 - Evolução da taxa de aprovação no ensino médio, Brasil, 1991-2003	205
Tabela 43 - Taxa de aprovação no ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2003	206

Tabela 44 - Taxas de reprovação e de abandono no ensino médio, Brasil, 1991-2003	207
Tabela 45 - Taxas de reprovação e de abandono no ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2003	208
Tabela 46 - Concluintes no ensino fundamental, Brasil, 1991-2003	208
Tabela 47 - Taxas de crescimento dos concluintes no ensino fundamental e das matrículas no ensino médio, Brasil, todas as redes, 1991-2003	209
Tabela 48 - Número de concluintes no ensino fundamental, estado de São Paulo, 1991-2003	210
Tabela 49 - Taxas de crescimento dos concluintes no ensino fundamental e das matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, todas as redes, 1991-2003	211
Tabela 50 - Concluintes no ensino médio, Brasil, todas as redes, 1991-2003	212
Tabela 51 – Concluintes no ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2003	213
Tabela 52 - Número de matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, por dependência administrativa, 1991-2003	219
Tabela 53 - Taxa de participação nas matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, por dependência administrativa, 1991-2003	220
Tabela 54 - Taxa de crescimento das matrículas no ensino médio, por dependência administrativa, estado de São Paulo, 1991-2003	221
Tabela 55 - Matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, região metropolitana e interior, por dependência administrativa, 1990-2003	222
Tabela 56 - Taxa de participação nas matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, região metropolitana e interior, por dependência administrativa, 1990-2003	222
Tabela 57 - Evolução das matrículas na EJA ensino médio, estado de São Paulo, por dependência administrativa, 1991-2003	226
Tabela 58 - Matrículas na EJA ensino médio (presencial e semipresencial), estado de São Paulo, região metropolitana e interior, todas as redes, 1991-2003	227
Tabela 59 - Matrículas na EJA ensino médio, São Paulo, região metropolitana e interior, por dependência administrativa, 1991-2003	228
Tabela 60 - Taxa de participação nas matrículas na EJA ensino médio, estado de São Paulo, região metropolitana e interior, por dependência administrativa, 1991-2003	229
Tabela 61 - Matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, por série, todas as redes, 1991-2003	230
Tabela 62 - Matrículas no ensino médio, por turno, estado de São Paulo, todas as redes, 1991-2003	231
Tabela 63 - Matrículas no ensino médio noturno por dependência administrativa, estado de São Paulo, 1991-2003	235

Tabela 64 - Matrículas no ensino médio por turno, estado de São Paulo, região metropolitana e interior, todas as redes, 1990-2003	235
Tabela 65 - Taxa de participação nas matrículas por turno, estado de São Paulo, região metropolitana e interior, 1990-2003	236
Tabela 66 - Matrículas no ensino médio noturno por série, estado de São Paulo, 1991-2003	236
Tabela 67 - Matrículas no ensino médio rural, por rede de ensino, estado de São Paulo, 1991-2003	237
Tabela 68 - Número de estabelecimentos de ensino médio por dependência administrativa, estado de São Paulo, 1991-2003	239
Tabela 69 - Estabelecimentos de ensino médio por dependência administrativa, estado de São Paulo, 1991-2003 (%)	239
Tabela 70 - Tipo de estabelecimento que oferta ensino médio, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003	241
Tabela 71 - Tipo de estabelecimento que oferta ensino médio, estado de São Paulo, rede particular, 1991-2003	242
Tabela 72 - Tipo de estabelecimento que oferta ensino médio, estado de São Paulo, rede municipal, 1991-2003	244
Tabela 73 - Turmas de ensino médio por dependência administrativa, estado de São Paulo, 1991-2003	245
Tabela 74 - Participação das redes na oferta de turmas de ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2003 (%)	246
Tabela 75 - Número médio de alunos por turma no ensino médio, por rede de ensino, estado de São Paulo, 1991-2003	246
Tabela 76 - Matrículas na rede estadual SEE-SP, por etapa e modalidade, 1991-2003	248
Tabela 77 - Matrículas no ensino fundamental e no ensino médio, rede estadual SEE-SP, 1991-2003	249
Tabela 78 - Matrículas no ensino médio, por turno, estado de São Paulo, rede estadual SEE-SP, 1991-2003	251
Tabela 79 - Taxa de crescimento anual das matrículas no ensino médio, por turno, rede estadual SEE-SP, 1991-2003	252
Tabela 80 - Matrículas no ensino médio, regular e EJA, rede estadual SEE-SP, 1991-2003	253
Tabela 81 - Matrículas no ensino médio por série, rede estadual SEE-SP, 1990-2003	254
Tabela 82 - Matrículas no ensino médio por série e turno, rede estadual SEE-SP, 1991-2003	254
Tabela 83 - Taxa de participação das matrículas por série, por dependência administrativa, 1995-2003	255

Tabela 84 - Tipo de estabelecimento que oferta ensino médio, rede estadual SEE-SP, 1991-2003	258
Tabela 85 - Número de obras novas e ampliações na rede física estadual, estado de São Paulo 1979-2003	260
Tabela 86 - Turmas no ensino médio, rede estadual, região metropolitana e interior, 1991-2003	260
Tabela 87 - Número de alunos por turma, ensino médio, região metropolitana e interior, rede estadual, 1994-2003	261

LISTA DE QUADROS, FIGURAS E GRÁFICOS

Quadro 1 - O ensino médio ao longo da história	62
Quadro 2 - Linha do tempo das políticas educacionais, estado de São Paulo, 1991-2002	84
Figura 1 - Pirâmide etária estado de São Paulo, 1991	178
Figura 2 - Pirâmide etária estado de São Paulo, 2000	179
Figura 3 - Pirâmide etária estado de São Paulo, 2010	180
Gráfico 1 - Receita tributária geral, estado de São Paulo, 1991-2003 (R\$)	123
Gráfico 2 - Receitas vinculadas ao ensino, estado de São Paulo, 1991-2003 (R\$)	124
Gráfico 3 - Percentual de despesas por nível e etapa, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003	127
Gráfico 4 - Gasto por aluno no ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2003 (R\$)	129
Gráfico 5 - Gasto/aluno/ano no ensino fundamental, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003 (R\$)	130
Gráfico 6 - Gasto/aluno/ano na educação básica, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003 (R\$)	132
Gráfico 7 - Funções docentes no ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2003	133
Gráfico 8 - Remuneração de professores (5ª a 8ª série e ensino médio), estado de São Paulo, rede estadual, jan. 1991- dez. 2003	137
Gráfico 9 - População de 15 a 19 anos, estado de São Paulo, 1980 -2010	183
Gráfico 10 - Saldo migratório do estado de São Paulo, 1991-2000	188
Gráfico 11 - Matrículas no ensino médio, Brasil, 1991-2014	191
Gráfico 12 - Evolução das matrículas no ensino médio, Brasil e Regiões, 1991-2003	192
Gráfico 13 - Evolução da taxa de crescimento das matrículas no ensino médio, Brasil e estado de São Paulo, 1985-2003 (%)	195
Gráfico 14 – Evolução das matrículas no ensino médio noturno, Brasil e estado de São Paulo, 1991-2003 (%)	196
Gráfico 15 - Evolução da população de 7 a 14 anos e das matrículas no ensino fundamental, Brasil, 1980-2003	198
Gráfico 16 - Evolução da população de 7 a 14 anos e das matrículas no ensino fundamental, estado de São Paulo, 1980-2003	199
Gráfico 17 - Evolução da população de 15 a 17 anos e das matrículas no ensino médio, Brasil, 1980-2003	200

Gráfico 18 - População de 15 a 17 anos e matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, 1980-2003	201
Gráfico 19 – Evolução da taxa líquida de escolarização no ensino fundamental, Brasil e estado de São Paulo, 1980-2003	202
Gráfico 20 - Evolução da taxa líquida de escolarização no ensino médio, Brasil e estado de São Paulo, 1980-2003	203
Gráfico 21 - Evolução do número de aprovados no ensino médio, Brasil e estado de São Paulo, 1991-2003	205
Gráfico 22 - Taxas de crescimento dos concluintes no ensino fundamental e das matrículas no ensino médio, Brasil, todas as redes, 1991-2003	209
Gráfico 23 - Taxas de crescimento dos concluintes no ensino fundamental e das matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, todas as redes, 1991-2003	211
Gráfico 24 - Concluintes no ensino médio, Brasil, 1991-2003	212
Gráfico 25 - Concluintes no ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2003	213
Gráfico 26 - Matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, todas as redes, 1991-2014	216
Gráfico 27 - Matrículas no ensino médio por dependência administrativa, estado de São Paulo, 1991-2003	219
Gráfico 28 - População de 15 a 17 anos, estado de São Paulo, região metropolitana e interior, 1990-2003	223
Gráfico 29 - Matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, região metropolitana e interior, 1990-2003	224
Gráfico 30 - Evolução das matrículas na EJA ensino médio, estado de São Paulo, por dependência administrativa, 1991-2003 (%)	226
Gráfico 31 - Matrículas na EJA ensino médio, rede estadual, região metropolitana e interior, 1991-2003	228
Gráfico 32 - Matrículas na EJA ensino médio, rede particular, região metropolitana e interior, 1991-2003	229
Gráfico 33 - Percentual de matrículas no ensino médio por turno, estado de São Paulo, todas as redes, 1991-2003	232
Gráfico 34 - Estabelecimentos de ensino médio, por dependência administrativa, estado de São Paulo 1991-2003 (%)	240
Gráfico 35 - Tipo de estabelecimento que oferta ensino médio, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003	241
Gráfico 36 - Tipo de estabelecimento que oferta ensino médio, estado de São Paulo, rede particular, 1991-2003	243
Gráfico 37 - Tipo de estabelecimento que oferta ensino médio, estado de São Paulo, rede municipal, 1991-2003	244

Gráfico 38 - Percentual de matrículas no ensino fundamental e no ensino médio, rede estadual SEE-SP, 1991-2003	250
Gráfico 39 - Percentual de matrículas no ensino médio, por turno, rede estadual SEE-SP, 1991-2003	252
Gráfico 40 - Matrículas no ensino médio, regular e EJA, rede estadual SEE-SP, 1991-2003	253
Gráfico 41 - Tipo de estabelecimento que oferta ensino médio, rede estadual SEE-SP, 1991-2003	259

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação

APASE – Sindicato dos Supervisores de Ensino do Magistério Oficial no Estado de São Paulo

APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

APM – Associação de Pais e Mestres

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CEB – Câmara de Educação Básica

CEE-SP – Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo

CEI – Coordenadoria de Ensino do Interior

CEFAM – Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério

CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária

COGSP – Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo

CONESP – Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo

CONSED – Conselho Nacional de Secretários da Educação

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DCNEM – Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio

DOP – Departamento de Obras Públicas

DRE – Divisão Regional de Ensino

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EEPG – Escola Estadual de Primeiro Grau

EEPSG – Escola Estadual de Primeiro e Segundo Grau

EESG – Escola Estadual de Segundo Grau

EJA – Educação de Jovens e Adultos

EMPSG – Escola Municipal de Primeiro e Segundo Grau

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FECE – Fundo Estadual de Construções Escolares

FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FSP – Jornal Folha de S. Paulo

GT – Grupo de Trabalho

HTP – Hora de Trabalho Pedagógico

HTPC – Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação

IFSP – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo

INAF – Indicador de Alfabetismo Funcional

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPESP – Instituto de Previdência do Estado de São Paulo

IPVA – Imposto sobre propriedade de veículos automotores

ITCMD – Imposto sobre Transmissão “causa mortis” e doação

JT – Jornal da Tarde

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MEC – Ministério da Educação

NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas

OCDE – *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico*

OEI – Organização dos Estados Ibero-Americanos

OESP – Jornal O Estado de S. Paulo

ONG – Organização não governamental

PCNEM – Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PI – Projeto de Investimento

PIB – Produto Interno Bruto

PLANFOR - Plano Nacional de Formação Profissional

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PROMED – Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio

PTA – Plano de Trabalho Anual

PUC – SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SEE-SP – Secretaria da Educação do Estado de São Paulo

SOP – Superintendência de Obras Públicas

TCE – Tribunal de Contas do Estado

UDEMO – Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	24
Metodologia	30
 CAPÍTULO 1 – ECONOMIA, TRABALHO E EDUCAÇÃO NOS ANOS 1990	41
1.1. Transformações no mundo do trabalho	45
1.2. Educação: avanços no acesso e persistência das desigualdades	48
1.3. Os jovens na agenda social e governamental	53
 CAPÍTULO 2 – ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA EXPANSÃO DO ENSINO MÉDIO	59
2.1. Ensino médio no Brasil	59
2.2. Ensino médio no estado de São Paulo	69
 CAPÍTULO 3 – O ENSINO MÉDIO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS (1991 a 2003)	83
3.1. Programas e ações governamentais	83
3.1.1. Projeto Escola Padrão	88
3.1.2. Reorganização da rede escolar	93
3.1.3. Políticas de correção de fluxo	104
3.1.4. Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio – Promed	107
3.2. Financiamento	118
3.3. Professores	132
 CAPÍTULO 4 – A EXPANSÃO DO ENSINO MÉDIO NO ESTADO DE SÃO PAULO NA COBERTURA DA IMPRENSA ESCRITA (1991 a 2003)	138
4.1. O período de 1991 a 1994: explosão da demanda e disputa por vagas	142
4.1.1. Os vestibulinhos	143
4.1.2. As filas e a matrícula por ordem de chegada	145
4.1.3. Sorteios nas escolas	147
4.1.4. Transferência de alunos	148
4.1.5. Superlotação das escolas	149
4.1.6. Falta de professores e aulas vagas	150
4.1.7. Migração de alunos da rede privada para a rede pública	150
4.2. O período de 1995 a 2003: reorganização da rede e centralização das matrículas	153
4.2.1. Sorteios, falta de vagas e superlotação das escolas	156
4.2.2. Cadastramento dos alunos e reorganização da rede física	159
4.2.3. Matrícula automática	161
4.2.4. Transferências de alunos	163
4.2.5. Aumento das matrículas nas redes municipais	164
4.2.6. Falta de professores	165
4.2.7. Migração de alunos da rede privada para a rede pública	166
4.2.8. Financiamento	167
4.3. Uma análise da cobertura da imprensa escrita	171

CAPÍTULO 5 – DINÂMICA DEMOGRÁFICA E EXPANSÃO DAS MATRÍCULAS	176
5.1. O cenário demográfico: Brasil	176
5.2. O cenário demográfico: estado de São Paulo	178
5.2.1. Os jovens de 15 a 19 anos no estado de São Paulo	181
5.2.2. Fecundidade	184
5.2.3. Mortalidade	186
5.2.4. Migração	187
5.2.5. Síntese	189
5.3. Alguns dados sobre a expansão do ensino médio no Brasil	190
5.4. Uma visão comparativa da expansão do ensino médio no Brasil e no estado de São Paulo	194
5.4.1. Taxas de escolarização	197
5.4.2. Rendimento e movimento escolar	204
5.4.3. Síntese	214
 CAPÍTULO 6 - A EXPANSÃO DO ENSINO MÉDIO NO ESTADO DE SÃO PAULO	215
6.1. As matrículas	215
6.1.1. Matrículas por dependência administrativa	216
6.1.2. Matrículas - região metropolitana e interior	221
6.1.3. O ensino médio na modalidade EJA	224
6.1.4. Fluxo entre as séries	230
6.1.5. Matrículas nos períodos diurno e noturno	231
6.1.6. Matrículas no ensino médio rural	237
6.2. Estabelecimentos de ensino médio	238
6.2.1. Número de turmas	245
6.3. A rede estadual SEE-SP	247
6.3.1. Matrículas	250
6.3.2. Estabelecimentos de ensino médio	255
6.3.3. Número de turmas	260
6.4. Síntese	261
 CAPÍTULO 7 – UMA INTERPRETAÇÃO SOBRE A EXPANSÃO DO ENSINO MÉDIO	263
7.1. A expansão do ensino médio e as políticas educacionais	264
7.1.1. O período de 1991 a 1994: explosão da demanda e ausência de políticas	265
7.1.2. O período de 1995 a 2003: políticas sistêmicas com menor expansão	269
7.2. Tendência à centralização, planificação e controle burocrático da rede estadual	272
7.3. Alguns apontamentos e indicações para novas pesquisas	275
 REFERÊNCIAS	278

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa investigou a expansão do ensino médio¹ no estado de São Paulo na década de 1990, mais precisamente no período entre 1991 e 2003, que foi o de maior crescimento nas matrículas, ainda pouco investigado na sua inter-relação com as políticas educacionais da época.

O início do processo de democratização do antigo ensino secundário no estado remonta a meados nos anos 1940, segundo estudos de Beisiegel (2006) e Sposito (1984). Nos anos 1970 e 1980 esse processo ganhou novo impulso com o crescimento do que seria a última etapa do ensino secundário: o ciclo colegial, depois denominado ensino de 2º grau e ensino médio. Nos anos 1990 essa etapa alcançou patamares inéditos de cobertura escolar, e fez surgir a escola média massificada.

Nesta pesquisa, entendemos a expansão do ensino médio como o aumento do número de matrículas registrado nesta etapa. Na literatura educacional, este processo costuma ser associado ao tema da democratização escolar. Isso decorre da importância da igualdade de direitos numa democracia, que supõe o acesso universal das pessoas à educação. Assim, na medida em que a expansão escolar é um movimento que inclui pessoas no sistema escolar, ela amplia a igualdade de direitos e, conseqüentemente, produz democratização. Entretanto, esse raciocínio, que pode sugerir uma relação quase natural entre expansão escolar e democratização, requer alguns cuidados e considerações, já que a noção de democratização é carregada de múltiplos significados e de demandas historicamente variáveis e complexas.

Na perspectiva assumida por Ghanem, as relações entre democracia e educação escolar não se esgotam na questão do acesso à escola.

Ainda que a oferta dos serviços escolares seja indispensável à democracia, isso não distingue por si só o caráter democrático de uma sociedade no que diz respeito à educação. A educação escolar pode se aproximar, afastar-se ou manter-se equidistante da democracia. Além de ser adequada à ideia democrática ou contrariá-la, a educação escolar pode também ser indiferente a ela (GHANEM, 2004, p. 39).

Na visão do autor, a democracia é constituída por três componentes, que se articulam tendo em vista a limitação do poder do Estado: respeito pelos direitos fundamentais,

¹No período aqui analisado foram duas as nomenclaturas oficiais utilizadas: 2º grau até 1995 e ensino médio a partir de 1996. Entretanto, vamos nos referir nesta tese sempre a ensino médio para uniformizar a linguagem, facilitando a compreensão.

representatividade social dos atores políticos e cidadania. São componentes que possuem autonomia, podem estar mais ou menos combinados e podem, inclusive, opor-se uns aos outros. Os exemplos históricos de democracias baseiam-se no predomínio de um ou outro componente, demarcando importantes diferenças no modo como a democracia como princípio universal foi concretizada nos vários estados-nações.

No que diz respeito à educação escolar no Brasil, os esforços dos democratas concentraram-se na democratização como ampliação do acesso à escola, fortalecendo um dos componentes da democracia definida pelo autor como o respeito aos direitos fundamentais.

Num texto já clássico e datado originalmente de 1979, José Mario Pires Azanha examina a ação democratizadora do ensino no estado de São Paulo. Segundo o autor, há “[...] duas maneiras básicas de compreender a democratização do ensino: 1) como política de ampliação radical das oportunidades educativas (é o caso da Reforma Sampaio Dória e da expansão das matrículas no ciclo ginasial) e 2) como prática pedagógica (é o caso dos Ginásios Vocacionais)” (AZANHA, 2004, p. 337). Para o autor, trata-se de duas visões diferentes de democratização, sendo a primeira de natureza política e a segunda de natureza pedagógica. A seu ver, a imbricação entre estas duas visões de democratização produzia uma certa confusão no debate sobre as reformas educacionais, gerando contradições no discurso de professores e intelectuais que defendiam a democratização do ensino, mas posicionavam-se de forma crítica à expansão e à massificação escolar. Naquele contexto histórico o autor entendia que “A ideia de democratização do ensino, como consistindo basicamente numa prática educativa fundada na liberdade do educando, tem sido muito mais atraente para os educadores do que a democratização como extensão de oportunidades a todos” (ibid., p. 341).

Tanto a Reforma Sampaio Dória quanto a unificação e facilitação dos exames de admissão em 1968 sofreram duras críticas por parte do magistério e de intelectuais ligados à educação, sob o argumento de que tais medidas geravam o rebaixamento da qualidade do ensino. Entretanto, como diz o autor, todos eram favoráveis à democratização do ensino.

Embora a pregação da democratização do ensino seja antiga e constante no pensamento brasileiro, sempre que ocorreu uma maciça extensão das oportunidades educativas os educadores sentiram-se chocados no seu zelo pedagógico. E a argumentação que extravasa esse sentimento, invariavelmente, invoca o rebaixamento da qualidade do ensino como um preço inadmissível à ampliação de vagas (AZANHA, 2004, p. 344).

Segundo Azanha, as críticas quanto ao rebaixamento da qualidade do ensino só podiam referir-se a uma situação anterior, em que a maior parte da população estava excluída da

escola. Entretanto, para esta população, até então desassistida, o acesso aos bancos escolares constituía um acréscimo, um ganho, ainda que numa escola aligeirada e com dificuldades de funcionamento. Sendo assim, para o autor, a piora da qualidade só poderia se aplicar aos grupos que já tinham acesso à educação, desconsiderando os ganhos obtidos por aqueles que estavam antes excluídos.

Beisiegel, em texto de 1980, apresenta posições análogas às de Azanha, defendendo o caráter necessariamente democratizante da expansão escolar e denunciando os argumentos conservadores que a criticavam. Mas o autor agrega à análise feita por Azanha um novo argumento: sem procurar dissociar quantidade de qualidade, Beisiegel afirma que em matéria de democratização do ensino, quantidade entendida como ampliação do acesso à escola era um componente necessário do conceito de qualidade, de forma que não seria possível pensar numa escola pública de qualidade que não fosse aberta à maioria ou à totalidade da população. Assim, o autor amplia a própria noção de qualidade, como algo que possui não apenas uma dimensão pedagógica, mas também uma dimensão social. Ele propõe a superação, ou, pelo menos, o reexame da dicotomia entre quantidade e qualidade no processo de democratização escolar.

Os textos de Azanha e de Beisiegel alertam para os perigos da crítica à expansão escolar na medida em que ela expressa o descontentamento dos que já estão incluídos no sistema escolar e, por isso, pode ocultar a defesa inconfessável de privilégios. Os textos também podem nos ajudar a tomar certos cuidados ao fazer a crítica à escola pública, entendendo que ela possui uma qualidade social fundamental, que é de estar aberta a toda a população, com a pluralidade, diversidade, conflitos e potencialidades que esta população apresenta.

Entretanto, os termos em que a questão podia ser colocada referindo-se ao contexto dos anos 1960, com o destaque conferido à questão do acesso no processo de democratização, talvez não sejam os mesmos de hoje. Isso porque, ao longo do desenvolvimento histórico da expansão escolar, os embates políticos acerca do processo de democratização foram se modificando, em parte pela emergência dos resultados contraditórios dessa expansão. A crescente heterogeneidade do sistema de ensino, com escolas muito diferentes entre si, socialmente segmentadas e territorialmente segregadas, parecia mais reproduzir do que superar as desigualdades sociais.

Nos anos 1990, o processo intenso de expansão escolar se deu paralelamente à disseminação de um sentimento mais ou menos generalizado de que estaríamos diante de uma “democratização incompleta”. Os efeitos contraditórios da expansão foram sendo

incorporados reflexivamente à própria avaliação de seus significados e efeitos como instrumento de promoção da igualdade. No caso específico do ensino médio, uma literatura emergente sobre juventude apontava um certo descompasso entre as expectativas e necessidades juvenis e o processo de escolarização. Como diz Sposito: “Nesse período, ocorre um intenso processo de expansão das oportunidades de acesso à escolaridade, ao lado do reconhecimento da crise de eficácia da ação socializadora da instituição escolar [...]” (SPOSITO, 2010, p. 97).

Em toda a década de 1990 as matrículas do ensino médio no estado de São Paulo cresceram 69,2%, enquanto na década de 1980 haviam crescido 37%. O ritmo mais intenso de aumento ocorreu entre 1991 e 1995: uma taxa de 43%, enquanto entre 1996 e 2000 a taxa foi de 26,2%. Entretanto, apenas a partir de 1997 a enorme expansão do ensino médio passou a ser reconhecida publicamente e a integrar a agenda de política educacional. Isso ocorreu em termos nacionais, e não estaduais, num período em que a grande expansão paulista já tinha ocorrido.

Apesar dessa transformação significativa pela qual passou o ensino médio, os anos 1990 ficaram conhecidos pela focalização das políticas no ensino fundamental. Os esforços governamentais, bem como a agenda da pesquisa educacional, convergiram para essa etapa. Enquanto isso, justamente quando os olhares estavam voltados ao ensino fundamental, o ensino médio vivia o seu maior período de crescimento.² Sem financiamento próprio, à sombra do ensino fundamental, o ensino médio foi sendo estendido a grupos sociais maiores e mais diversificados, na ausência de uma rede física própria e de políticas públicas específicas.

O ensino médio assumiu uma nova configuração nos anos 1990, pela incorporação de públicos diversificados, que produziram novas formas de interação e de tensão com a cultura escolar estabelecida, tornando-se uma etapa acessível a todos. A incorporação dessa realidade na lei veio muitos anos depois, com a aprovação da Emenda Constitucional 59 em 2009 e, sobretudo, com a alteração trazida pela Lei n. 12.796 de 2013 para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996.

A demanda popular por ensino médio foi sendo absorvida pela rede estadual, que ampliou sua participação na oferta dessa etapa para patamares inéditos, de 86% no início dos anos 2000, tanto no Brasil quanto no estado de São Paulo. Por determinação da Constituição de 1988, a oferta de ensino médio é, prioritariamente, de responsabilidade estadual, e foi sob essa orientação legal que a oferta pública de ensino médio sobrepujou definitivamente a oferta

² Na verdade, o ápice de um crescimento que vinha ocorrendo, em ritmos menores, desde a década de 1960.

privada. No final da década de 1980, o crescimento da oferta privada no ensino médio suscitou preocupações em relação à possibilidade de retomada do protagonismo histórico deste setor na oferta das vagas, mas nos anos 1990 essa ameaça foi dissipada, com a consolidação da oferta pública.

Os impactos desse processo foram enormes para as redes estaduais, que incorporaram em número crescente um grupo social relativamente novo – adolescentes e jovens de estratos sociais de baixa renda. Estes, por sua vez, experimentavam mutações importantes nos processos de socialização num contexto de crise do Estado e desemprego estrutural, bem como mudanças no processo de individualização face às transformações das instituições tradicionais (escola, família, trabalho).

O ensino médio cresceu num período de reconfiguração do capitalismo brasileiro, que alterou os modos de inserção social dos indivíduos, fragilizando vínculos e o sistema de proteção estatal. Mas foi justamente numa fase de políticas neoliberais e de diminuição do Estado na regulação da economia, que o ensino médio tornou-se mais abrangente e acessível aos jovens. O Estado viu-se praticamente obrigado a ampliar seu atendimento, o que, num contexto de crise econômica e ajuste fiscal, acabou produzindo uma massificação escolar com precarização.

Muito embora a expansão do ensino médio tenha ocorrido sob forte protagonismo dos estados, permanecem escassos os estudos da expansão do ensino médio em âmbito estadual. São mais numerosos os estudos no nível nacional, que incidem principalmente sobre a legislação nacional e as iniciativas reformistas, ou, nos anos 2000, sobre o ensino médio integrado ao ensino técnico.

A pesquisa “Estado da Arte da Produção Acadêmica sobre Ensino Médio no Brasil - Período de 1998 a 2008”, coordenada por Maria Margarida Machado, no âmbito da Universidade Federal de Goiás - UFG, nos traz um bom retrato da presença do tema na universidade. O levantamento recorreu a quatro fontes: Portal Capes, Portal Anped, Portal Scielo e Outras (Portal da ONG Ação Educativa), e identificou um volume de 1.992 produções relacionadas à palavra-chave ensino médio, sendo 92,9% delas provenientes do Portal Capes de Teses e Dissertações.

Observa-se uma ênfase das pesquisas nos aspectos pedagógicos do ensino médio, cujo enfoque está presente em mais de 50% das produções. Foram contabilizadas ao todo 259 produções no eixo “Políticas Públicas e Gestão Educacional”, que está mais próximo da pesquisa aqui proposta, perfazendo 13% do total dos trabalhos. Se focalizarmos apenas as

teses de doutorado, chegamos a um número de 47 trabalhos versando sobre as políticas para o ensino médio, num período de 10 anos, o que representa menos de 5 teses por ano, em todo o país. Analisando as produções da Anped e fazendo um balanço geral dos achados da pesquisa, diz a autora:

Chama atenção a inexistência de um GT específico que aglutine as discussões acerca do Ensino Médio, evidenciando a necessidade de investimento em pesquisas sobre o assunto, como este tema se apresenta ainda pulverizado no contexto da pesquisa educacional e, ainda, a falta de consenso em torno de um projeto nacional para esta etapa da Educação Básica (MACHADO, 2009, p. 24).

Referindo-se ainda à Anped, a autora aponta que o tema, quando aparecia, estava ligado ao ensino médio integrado à educação profissional, “[...] o que demonstra o interesse por esta modalidade, bem como projetos em disputa, falta de consenso e de continuidade das políticas para o Ensino Médio integrado à Educação Profissional”.

De fato, o debate teórico em torno do ensino médio ainda se mostra incipiente quando comparado com outras etapas da educação básica, seja em razão da sua frágil presença nos espaços públicos de debate sobre educação,³ seja pela pequena participação na pesquisa acadêmica como tema específico.⁴

Do nosso ponto de vista, o foco estadual é de fundamental importância para apreender a dinâmica concreta do ensino médio, indo além da constatação do aumento das matrículas e avançando na capacidade de identificar e analisar os múltiplos fatores que interagiram, nos estados, para conformar os rumos e o padrão da oferta educacional de nível médio. Além disso, é necessário ressaltar que os estados possuem autonomia na elaboração da política de ensino médio, o que produz um perfil de oferta escolar próprio em cada unidade federada.

A expansão foi um fenômeno processual, vivo, contraditório, inserido numa trama complexa de relações institucionais e sociais e não determinado por causalidades lineares. Apesar da inegável importância das políticas nacionais de ensino médio como potenciais indutoras e delimitadoras da oferta educacional, as redes estaduais possuem suas próprias

³O tema ainda não despertou interesses e mobilizações da sociedade civil organizada, e ainda não foi capaz de produzir uma pauta ou uma agenda compartilhada. No documento final da Conae - Conferência Nacional de Educação de 2010, produzido pelos encontros da sociedade civil, encontramos poucas menções ao ensino médio. Entretanto, recentemente foi constituído um grupo intitulado “Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio” cuja principal ação foi produzir uma petição contrária ao Projeto de Lei 6.840/2013 elaborado pela Câmara dos Deputados, que propõe reformulações para essa etapa do ensino.

⁴A Anped, uma das mais importantes organizações de pesquisa educacional de âmbito nacional, atualmente não possui um GT sobre ensino médio. Houve um grupo na década de 1980, mas ele foi dissolvido diante da migração do interesse dos pesquisadores rumo ao ensino profissional e à relação entre educação e trabalho. A Associação conta com GTs dedicados à educação fundamental, à educação de jovens e adultos, à educação de crianças de 0 a 6 anos e à política da educação superior, de alguma forma referenciados em níveis e modalidades de ensino.

dinâmicas que não estão subordinadas à esfera nacional. Nesse sentido, há importantes mediações a serem feitas na relação entre o nacional e o estadual.

O caso de São Paulo é, nesse sentido, exemplar, pois suas políticas educacionais assumiram forte protagonismo nos anos 1990, decorrente da presença de técnicos e gestores paulistas em cargos estratégicos do MEC no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), por ocasião da implantação da reforma nacional do ensino médio.⁵ Isso fez de São Paulo, em certos aspectos, um “laboratório” da reforma nacional. E mostra o quanto os trajetos da política educacional podem ser multidirecionais, sem haver, necessariamente, uma lógica linear de imposição das políticas nacionais sobre as políticas estaduais de educação.

Por fim, vale lembrar que o estado de São Paulo, o mais populoso do país, tem posição relevante no volume nacional das matrículas de ensino médio, o que faz com que a realidade do ensino médio paulista afete significativamente os dados e o perfil dessa etapa de ensino em âmbito nacional. A participação do estado de São Paulo no total das matrículas do país variou, na década de 1990, entre 23 e 31%.⁶

Do quadro acima traçado derivam algumas questões de pesquisa: Como se deu a expansão do ensino médio no estado de São Paulo, num contexto adverso em termos das políticas educacionais? Como o ensino médio aparece (ou não) nas políticas públicas estaduais do período? Qual foi a configuração social e histórica na qual o ensino médio foi expandido? Quais foram as redes de interdependências que impulsionaram a expansão? Quais as medidas tomadas para absorver a expansão? Que características a expansão assumiu, e quais foram seus desdobramentos?

METODOLOGIA

No âmbito de uma concepção interpretativa da sociologia, é importante buscar uma visão mais esclarecida sobre as nossas motivações de pesquisa, estabelecendo uma postura reflexiva acerca da nossa posição frente ao objeto. Como diz Bourdieu, “Procurar não cair na armadilha do objecto pré-construído não é fácil, na medida em que se trata, por definição, de um objeto que me interessa, sem que eu conheça claramente o princípio verdadeiro desse

⁵ Esta reforma foi consubstanciada nos seguintes marcos legais: 1. Lei de Diretrizes e Bases da Educação n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 2. Decreto Federal 2.208 de 1997. Regulamenta a educação profissional e a torna independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a ele; 3. Parecer n. 15/1998. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio; 4. Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCN).

⁶ Cálculos feitos com base nos dados do Censo Escolar.

‘interesse’” (BOURDIEU, 1998, p. 30). Por isso a atividade de pesquisa é, também, um exercício de autoconhecimento.

Nesse sentido cabe apresentar algumas das minhas imbricações com o objeto de estudo, como uma faceta importante da construção do problema de pesquisa e sobre as quais, apenas retrospectivamente, fui ganhando alguma consciência.

No início da década de 1990 fui estudante secundarista de uma escola estadual de São Paulo, localizada no bairro de Santa Clara (zona leste da capital paulista).⁷ No 2º grau meus horizontes se expandiram, conheci pessoas de origens sociais e identidades diversas, muito diferentes do ambiente homogêneo da escola privada de classe média baixa em que cursei todo o meu 1º grau. A sensação de “desencaixe” que eu sentia em relação ao ambiente escolar no 1º grau se modificou, transformando-se numa nova experiência de sociabilidade, de descoberta da política e de acesso a novas referências.

Na escola pública encontrei pessoas de origens sociais heterogêneas: filhos de feirantes, professores, comerciantes, bancários e contadores se misturavam naquela escola bem conceituada da rede estadual. Quase todos tinham que se deslocar utilizando transporte público, pois moravam em bairros adjacentes. Quando fui para o período noturno o clima escolar me agradava ainda mais, pois lá encontrei jovens trabalhadores que, como eu, começavam a construir sua independência. Na maioria, vínhamos de famílias que poderiam nos manter na “moratória” por mais tempo. Mas nós queríamos trabalhar.

Nessa escola alguns professores despertaram a minha admiração, outros a minha revolta, e na interação com esse ambiente pude construir uma experiência juvenil intensa, numa época de efervescência política marcada pelas manifestações pelo impeachment do presidente Collor. Como é sabido, os estudantes secundaristas tiveram papel importante nesse contexto. Veio a descoberta da política e de uma forma ativa de dialogar com o mundo ao meu redor.

Pouco tempo depois de terminado o 2º grau, em 1995, enquanto ainda frequentava a graduação em Ciências Sociais, retornei à rede estadual, agora como professora de sociologia do período noturno. A falta crônica de professores na rede estadual levava jovens inexperientes e despreparados, como eu, para as salas de aula. Era como ser jogado no mar sem saber nadar.

Na sala de aula encontrei adolescentes e adultos trabalhadores, que esperavam da escola algo que ela parecia não poder oferecer. Estávamos próximos, em relação à idade, classe social, bairro de moradia, e ao mesmo tempo distantes em relação ao nosso projeto de

⁷ Vinculada ao “Projeto Escola Padrão” do governo Fleury.

escolarização. Aulas vagas, bombas na escola, pouca exigência com os alunos – foi esse o quadro que encontrei numa instituição desregulada, bem diferente da escola estadual em que eu havia estudado. Vivenciei com os alunos o processo de reorganização da rede escolar, uma das políticas analisadas no Capítulo 3, implantada sob a gestão de Rose Neubauer à frente da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Tomei contato, dentro da escola, com as contradições geradas no processo de expansão escolar que, ao mesmo tempo em que ampliava direitos, reproduzia desigualdades e criava novas formas de exclusão.

Talvez em função das referências daí derivadas, a escola de ensino médio tenha sido o tema da minha primeira pesquisa, uma iniciação científica⁸ desenvolvida no curso de Ciências Sociais da USP, sob orientação da Prof^a Dr^a Heloísa Martins. Meu objeto de investigação foi a depredação física nas escolas da rede estadual. Dei continuidade a essa linha temática pesquisando, no mestrado, a violência escolar e a indisciplina na perspectiva dos alunos do ensino fundamental e do ensino médio. O tema, naquele momento, era emergente na pesquisa educacional e parecia assumir contornos de uma situação mais ou menos generalizada na rede pública, como parte das contradições que permeavam o processo de democratização de ensino.

Enquanto concluía o mestrado (CORTI, 2002) fui integrada à equipe da Ação Educativa, uma organização não governamental que atua na defesa de direitos educativos e de juventude; ali participei de projetos com equipes pedagógicas de escolas públicas, que buscavam colocar em diálogo as expectativas e necessidades juvenis com o espaço escolar. Na atuação institucional, enfatizava-se a ideia de que as tensões no processo de escolarização juvenil contrastavam com uma forte mobilização dos jovens em outros campos de atuação, seja no associativismo em grupos culturais, seja na constituição de novos sujeitos coletivos que passavam a expressar suas demandas no espaço público. Outra frente de ação era a defesa de políticas educacionais participativas, construídas em diálogo com escolas, professores, estudantes e seus familiares e que fossem capazes de construir sintonia com as necessidades e desafios da condição juvenil no mundo contemporâneo.

Por fim, em 2010, assumi a docência como ocupação principal, ingressando no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP. Nesta instituição, onde permaneço até o momento, leciono para alunos do ensino médio integrado, do ensino superior, sobretudo em licenciaturas que formam professores para o ensino médio e da pós-graduação. As circunstâncias do destino (o qual, segundo Bauman, é tudo aquilo que você não pode controlar) foram mais longe, e fui professora de dois alunos que se tornaram docentes de

⁸ Intitulada “Depredação escolar: que registros são estes?”

Física naquela mesma escola estadual da Santa Clara, em que eu havia estudado vinte anos atrás.

Quando comecei a levantar os dados e a ler os documentos sobre o ensino médio nos anos 1990, os fios da minha memória foram se juntando, e as experiências, já um pouco esquecidas, adquirindo novos significados. Num olhar retrospectivo, hoje parece claro o quanto essas experiências me fizeram chegar até aqui, a este tema, a este período. O 2º grau foi um marco na construção de um sentido individual, que ampliava referências e se desenredava do ambiente primário da família e do bairro. A juventude como “tempo frutífero para o espírito” foi me tornando um “ser de vontade” (SCHOPENHAUER, 1999, 2014) com a intensidade das dores e deleites que a acompanham. Eu começava a me encontrar e sentia que podia buscar um lugar no mundo. A universidade aprofundou esse processo com cores muito mais vívidas.

Meu envolvimento pessoal com alguns processos relatados nesta pesquisa suscitou certos cuidados no sentido de tomar distância do que foi construído pela experiência. Foi preciso evitar pré-julgamentos em relação às políticas educacionais do período que, como se sabe, sofreram dura crítica de parcela significativa dos educadores, intelectuais, grupos sindicais e entidades estudantis ligados ao espectro da esquerda política, um contexto no qual eu estava inserida. Sem cair na ilusão da neutralidade, foi necessário construir bases mínimas de objetividade que evitassem fazer da pesquisa a mera projeção das minhas experiências e convicções. Afinal, “Deixar em estado impensado o seu próprio pensamento é, para um sociólogo, mais ainda do que para qualquer outro pensador, ficar condenado a ser apenas instrumento daquilo que ele quer pensar.” (BOURDIEU, 1998, p. 36) Eu realmente queria descobrir algo novo e precisava me desapegar dos julgamentos prontos.

Uma vez feitos alguns apontamentos sobre as minhas próprias relações com o objeto de estudo, é preciso apresentar os pressupostos metodológicos da pesquisa.

Na vertente da sociologia compreensiva elaborada por Max Weber, as pesquisas em ciências humanas não possuem as mesmas bases epistemológicas e metodológicas das pesquisas nas ciências naturais. Para Weber, a objetividade de um estudo sociológico está assentada em premissas subjetivas que dizem respeito à escolha do objeto e ao modo de abordá-lo.

Não existe qualquer análise científica puramente “objetiva” da vida cultural, ou dos “fenômenos sociais”, que seja independente de determinadas perspectivas especiais e parciais, graças às quais estas manifestações possam ser, explícita ou implicitamente, consciente ou inconscientemente,

selecionadas, analisadas e organizadas na exposição, enquanto objetos de pesquisa (WEBER, 1991, p. 87).

Isso significa que a premissa subjetiva está integrada ao próprio fenômeno investigado, na medida em que é parte intrínseca de sua construção como problema. Segundo Cohn, para Weber “[...] a ciência não se constitui em termos da articulação objetiva entre ‘coisas’, mas da articulação conceitual entre ‘problemas’” (COHN, 1979, p. 96).

Na medida em que a construção do objeto parte sempre de um ponto de observação, os resultados de uma pesquisa iluminarão certos aspectos em detrimento de outros. É nesse sentido que a pesquisa produz uma interpretação, dentre outras possíveis, acerca do fenômeno investigado. Uma vez abordado sob outros prismas, o mesmo objeto de estudo pode revelar facetas distintas.

Isso não quer dizer que a pesquisa em ciências humanas produza sempre resultados subjetivos no sentido de que sejam relevantes para algumas pessoas e não para outras, e tampouco que exista um relativismo total. Há parâmetros objetivos que podem ser empregados para avaliar o grau de consistência, coerência e relevância de uma investigação e inseri-la num diálogo intersubjetivo.

Se é impossível isolar os elementos subjetivos da pesquisa, também se mostra pouco fecundo emprestar das ciências naturais os modelos mecânicos de causalidade para analisar os fenômenos sociais. Sobre este ponto, Norbert Elias nos apresenta uma posição bastante provocativa:

Deve-se começar pela estrutura do todo para se compreender a forma das partes individuais [...] para compreendê-los, é necessário desistir de pensar em termos de substâncias isoladas únicas e começar a pensar em termos de relações e funções. E nosso pensamento só fica plenamente instrumentado para compreender nossa experiência social depois de fazermos essa troca (ELIAS, 1994a, p. 25).

Para Elias, ter como ponto de partida a estrutura do todo significa criar modelos da vida social mais adequados ao seu dinamismo e historicidade, o que implica ir além dos modelos estáticos e superar algumas dicotomias clássicas, tais como a de indivíduo e de sociedade. Na visão deste autor, a sociologia não estuda o indivíduo, nem tampouco a sociedade, que em si, não passam de abstrações, mas sim a natureza e a dinâmica das relações dos indivíduos em sociedade. É a natureza das relações, analisadas numa configuração social e histórica particular que precisa ser elucidada, evitando ideias que ele designa como metafísicas, como a de indivíduos separados de sociedades.

Nesse sentido, Elias se afasta do individualismo metodológico de Weber. Para Elias a ação social não é apenas imprevisível por parte do agente, como afirma aquele autor, mas principalmente, ela se constrói a partir de um conjunto de interdependências humanas não intencionais. As estruturas sociais não são racionais, no sentido de serem fruto da ação intencionalmente planejada de um ou mais indivíduos, nem irracionais no sentido de incompreensíveis. Elas são históricas. São resultado do entrelaçamento de muitos planos e ações individuais por longos períodos de tempo. A crença nos poderes e planos individuais como mola propulsora dos acontecimentos sociais nos impede, segundo Elias, de analisar a dinâmica social como uma cadeia de interdependências que criam estruturas ao longo do tempo, mas que não foram planejadas por ninguém, tampouco podem ser controladas isoladamente por indivíduos ou grupos.

Para este autor, a sociedade pode ser comparada a uma “[...] rede em constante movimento, como um tecer e destecer ininterrupto das ligações. É assim, que efetivamente cresce o indivíduo, partindo de uma rede de pessoas que existiam antes dele para uma rede que ele ajuda a formar”. (ibid., p. 35) Essa visão da vida social como “desenvolvimento” e “processo” nos pareceu muito interessante para analisar a expansão do ensino médio, de forma a evitar raciocínios estáticos e mecânicos em termos de causalidades lineares. Também nos alerta contra o risco de adotar a premissa de que os processos sociais podem ser atribuídos a indivíduos ou grupos, seja como culpados seja como vítimas. A ação (organizada ou não), de indivíduos e grupos, sempre parte de interdependências intencionais e não intencionais, e encontra-se com uma estrutura complexa que lhe é anterior, na qual interagem múltiplos fatores e cujo decurso nunca é totalmente controlável por eles.

A noção de configuração⁹ desenvolvida por Elias é uma ferramenta metodológica que propõe a ruptura com uma visão antitética de indivíduo e sociedade, enfatizando os processos de interpenetração e o caráter concreto da existência de um e de outro. A configuração dirige nosso olhar não para o indivíduo, ou para as estruturas sociais abstratas, mas para os feixes de relações, dos quais derivam funções sociais múltiplas e constrangimentos recíprocos. Segundo Elias: “Por configuração entendemos o padrão mutável criado pelo conjunto dos jogadores –

⁹ O conceito de configuração (ou figuração) na teoria eliseana consiste numa construção metodológica que permite analisar as relações de interdependência implicadas no fenômeno social investigado. A configuração é constituída pelos indivíduos (quem age, quem reage), pelas estruturas (instituições sociais, sistemas simbólicos), pela história (contexto, localização das relações num tempo e num espaço) e pelos sentidos e significados construídos na relação entre os seres humanos. A configuração precisa revelar a teia de relações de interdependência daquele nível de integração social que se pretende analisar, seja ele um bairro, uma sala de aula, um país ou o processo de globalização econômica (ELIAS, 1970).

não só pelos seus intelectos mas pelo que eles são no seu todo, a totalidade das suas acções nas relações que sustentam uns com os outros” (ELIAS, 1970, p. 142). Essas ideias e conceitos de Norbert Elias foram referências inspiradoras que nos colocaram em busca de um quadro dinâmico e relacional do processo de expansão escolar.

Estratégias metodológicas

No percurso desta pesquisa foi privilegiada a busca de fontes empíricas variadas, que possibilitassem a reconstrução do processo de expansão escolar. Logo de início nos deparamos com a dificuldade de obter dados dos anos 1990 em âmbito estadual. O sítio eletrônico da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo não disponibiliza os dados de movimentação escolar da rede e não dispõe de um canal direto em que o cidadão e o pesquisador possam acessar sua base de informações. Os dados de matrícula, essenciais para a nossa pesquisa, foram obtidos junto aos órgãos internos da Secretaria, pessoalmente ou por meio da Lei de Acesso à Informação.

A falta de transparência nas informações da rede estadual foi um aspecto que chamou a atenção, sobretudo porque a Secretaria conta com setores profissionalizados que atuam com a organização de dados. Por que então não publicizá-los? A impressão é que os dados estavam “guardados a sete chaves”, como uma informação de caráter confidencial voltada à gestão, o que é prática incompatível com uma administração pública moderna, na qual a transparência das informações – hoje facilitada pelo avanço das tecnologias digitais – é um princípio central, já que é condição necessária para o exercício do controle social. Nesse sentido, vale a pena retomar Weber, autor que se debruçou sobre a emergência histórica das burocracias racionais, que diz: “Todo aumento do dever de guardar o ‘segredo oficial’ é um sintoma da intenção dos dominadores de intensificar o poder por eles exercido ou da convicção de este estar exposto a uma ameaça crescente” (WEBER, 1999, p. 196). Ainda que não exista intenção de “esconder” os dados, a falta de publicização reflete, no mínimo, um desinteresse de que as informações sobre a dinâmica concreta da rede estadual sejam expostas à opinião pública.

O período de 1991 a 1995 foi o mais difícil para a obtenção de dados em razão de problemas técnicos com a coleta das estatísticas educacionais nos estados. Em 2003, a equipe que assumiu a Diretoria de estatísticas produziu um volume recuperando, por estimativas, os dados da primeira metade da década de 1990. Entretanto, estes dados não estão disponíveis no sítio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, e foram obtidos por meio de contato com a biblioteca da instituição, que nos remeteu à

publicação impressa. Outra fonte de obtenção de dados deste período foi o Anuário Estatístico de São Paulo, um compêndio produzido pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - Seade.

A documentação sobre as políticas públicas da rede estadual paulista também não é facilmente acessível. Não há um arquivo central que permita a recuperação sistemática dos documentos, pelo menos a partir dos anos 1990. Oficialmente, o Centro de Referência Mário Covas seria o órgão responsável por organizar esse acervo. Entretanto, o acervo deste Centro é assistemático e lacunar, e a documentação existente ainda não foi totalmente indexada. Para localizar algumas informações foi necessário abrir várias caixas, numa procura quase aleatória. Essa situação de descaso com a memória da rede estadual dificulta a realização de pesquisas e, conseqüentemente, a produção de conhecimento acerca da evolução educacional no estado.

Diante de tais dificuldades, e também da escassez de estudos sobre o ensino médio na rede estadual, foi importante valorizar cada fragmento que pudesse ajudar a construir o “quebra-cabeça” da expansão. Inicialmente, a tarefa foi desconfortável porque não era possível prever o que seria encontrado, e havia dúvidas se o tema “renderia” mesmo uma pesquisa de doutorado. Tornou-se necessário permanecer algum tempo em terreno hostil e desconhecido. Uma vez superada a difícil fase do “vazio”, era preciso seguir adiante, valorizando cada pequeno achado. Um documento, um dado estatístico, uma nova leitura, cada novo elemento desse mosaico era registrado e guardado. Foi um período de “acumulação” de pesquisas, documentos e de dados.

Era como tecer uma colcha de retalhos, quando nem todos os pedaços estavam disponíveis. A elaboração do relatório de qualificação foi um primeiro exercício de “costura”. Foi possível identificar relações e construir uma narrativa que começava a fazer algum sentido.

Paralelamente, tornou-se necessário desconstruir modos de compreensão de alguns temas, como, por exemplo, das políticas públicas educacionais. Foi preciso ampliar nosso campo de visão para perceber que, na complexidade das redes de ensino, as ações governamentais apresentam forte inter-relação e, quando direcionadas a uma etapa escolar, podem apresentar efeitos abrangentes, que se desdobram em outras etapas. O questionamento que emergia a essa altura era: o que é uma política pública de ensino médio? É uma ação ou programa que intencionalmente focalize esta etapa educacional?

Foi ficando claro que, tendo em vista os nossos objetivos de reconstruir a dinâmica da expansão, a política de ensino médio que nos interessava era aquela que, independentemente de ser assim nomeada, revelava conexões com a dimensão quantitativa e qualitativa da oferta

escolar nessa etapa. Era preciso diferenciar a aparição da política enquanto tal, fortemente marcada pela intencionalidade política e pelo marketing governamental – que produz representações na população, nos profissionais de educação e nos pesquisadores –, das políticas entendidas como referências que constituem práticas, ações e relações que possam ser empiricamente verificadas e conhecidas.

Assim, para esta pesquisa, as ações e programas governamentais possuem relevância não necessariamente por assumirem normativamente uma relação direta com a etapa educacional investigada. Foi necessário abrir terreno para as ações governamentais que tivessem inter-relações (aparentemente) mais indiretas. Ao mesmo tempo, foi preciso dilatar o escopo da política educacional para abarcar não apenas as ações intencionalmente planejadas e consubstanciadas em documentos, mas também as improvisações, as orientações informais, as situações miúdas que dizem respeito ao funcionamento cotidiano do aparato educacional estatal. As ações de governo formais foram levantadas a partir dos documentos, e as situações menos formais, por assim dizer, identificadas por meio dos jornais.

No levantamento dos documentos e dos jornais foi possível confirmar a necessidade de ir além da “aparição” das políticas e de seus discursos normativos. Constatamos também que o único programa com foco direto no ensino médio e na sua expansão – o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed) – apresentou pouca inter-relação com a evolução dessa etapa quando comparado com outras ações e decisões cotidianas que envolviam o atendimento educacional.

Para a realização da pesquisa foram adotadas cinco estratégias metodológicas:

1. Realização de entrevistas exploratórias com gestores

Foram realizadas três entrevistas entre maio e julho de 2013, que tiveram como objetivos: recolher subsídios para a elaboração de hipóteses sobre a expansão do ensino médio; levantar informações sobre as políticas públicas para o ensino médio no período; tomar contato com a percepção de gestores acerca da expansão. As pessoas entrevistadas foram:

- João Palma Cardoso Filho: Foi subsecretário da Educação do estado de São Paulo de 2011 até o final de 2013. Integrou a equipe de Fernando Moraes, secretário da Educação no governo Fleury (1991 a 1994). É membro do Conselho Estadual de Educação (CEE-SP) desde 1985.
- Guiomar Namó de Mello: Presidiu o Conselho Estadual de Educação (CEE-SP) entre 2012 e 2013. Foi relatora do parecer 15/98, do Conselho Nacional de Educação, base para a

Resolução CEB n. 3 de 26/06/1998, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.

- Rose Neubauer: Foi secretária de Estado da Educação em São Paulo no período de 1995 a 2002, durante as duas gestões do governador Mário Covas. Atualmente é membro do Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEE-SP) e Diretora-presidente do Instituto Protagonistês.

2. Levantamento e sistematização de dados estatísticos

Os censos escolares foram uma fonte importante, bem como as estatísticas produzidas pela SEE-SP. Foram organizadas séries históricas (1991 a 2003) com dados de matrícula por dependência administrativa, por série, por período, por região metropolitana e interior, bem como dados sobre número de estabelecimentos de ensino, número de turmas e funções docentes. Os dados da rede estadual SEE-SP mereceram um tópico específico, por sua relevância na oferta de ensino médio.

Outro conjunto de dados priorizou uma análise comparativa entre o Brasil e o estado de São Paulo no que se refere ao crescimento do ensino médio, apresentando dados sobre população, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e sua relação com as matrículas, bem como dados de reprovação, abandono e número de concluintes.

3. Levantamento e sistematização de dados sobre financiamento

Foram consultados os Balanços gerais do estado de São Paulo, de 1991 a 2003 e os relatórios do Tribunal de Contas do Estado. Os valores foram atualizados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, produzido pelo IBGE.

4. Pesquisa em jornais

O levantamento foi feito em dois jornais de circulação estadual: *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*. Foram recuperadas e analisadas 465 matérias jornalísticas.

Vale a pena ressaltar que esta pesquisa quase tornou-se inviável, pelo aumento significativo de matérias com a palavra-chave “ensino médio” a partir de 1998 (é necessário lembrar que a pesquisa abrange treze anos, de 1991 a 2003). Nossa suposição foi que a “inflação” de matérias seria devida à criação do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem. Um primeiro desafio para tornar viável o levantamento seria excluir as matérias cujo tema fosse o Exame.

A suposição se confirmou, e com a exclusão das matérias sobre o Enem, o volume de incidências diminuiu significativamente.¹⁰

5. Pesquisa documental sobre as ações e os programas governamentais

Foi realizado levantamento e análise de documentos da SEE-SP. Esta pesquisa foi primeiramente realizada no sítio eletrônico da SEE-SP, mas nele não localizamos nada além de informações dos programas governamentais atuais. Dirigimo-nos então ao Centro de Referência Mário Covas, onde contamos com a ajuda de um técnico extremamente solícito. Entretanto, o acervo encontra-se ainda em fase de catalogação, tornando-se muitas vezes difícil a localização de documentos.

A SEE-SP, por sua vez, passou recentemente por um processo de reestruturação institucional, com a extinção de alguns departamentos e reorganização das várias atividades em novos setores. Essas mudanças vêm afetando os mecanismos de preservação da memória institucional, dificultando a localização das informações dentro da nova estrutura. Muitos dados e alguns documentos foram conseguidos por meio da Lei de Acesso à Informação.

A biblioteca da Fundação Carlos Chagas foi um espaço importante para a realização da pesquisa documental. Inicialmente procuramos apenas os relatórios de avaliação dos programas governamentais, mas posteriormente localizamos também um excelente arquivo de documentos dos programas oficiais, que não estavam disponíveis no Centro de Referência Mário Covas e na SEE-SP. O atendimento profissionalizado deste centro de pesquisa e a qualidade do seu acervo fazem dessa biblioteca um espaço valioso de pesquisa sobre as políticas educacionais no estado de São Paulo.

¹⁰Para se ter uma ideia da mudança, em 1997, ano anterior à criação do Enem, foram publicadas 21 matérias sobre ensino médio na *Folha de S. Paulo*, contra 87 em 1998, ano de criação do Exame.

CAPÍTULO 1 – ECONOMIA, TRABALHO E EDUCAÇÃO NOS ANOS 1990

Os anos 1990 herdaram da década anterior um quadro de estagnação econômica e hiperinflação, com o qual o primeiro governo nacional eleito pelo voto direto, após a ditadura militar, teve que se defrontar. O ajustamento da economia brasileira ao processo de internacionalização capitalista, acentuado nos países centrais desde a década de 1970, demandava a implementação de uma ampla agenda de reformas. Daí que esse período seja conhecido como “a década das reformas” no Brasil (BAUMANN, 1999).

A remoção dos últimos obstáculos à globalização econômica (desagregação da URSS e queda do Muro de Berlim) e a retração do Estado de Bem-Estar Social promoveram a retomada do ideário liberal em todo o mundo. Tal processo ficou bem representado na agenda produzida pelo chamado Consenso de Washington em 1989, que passou a orientar a intervenção dos organismos internacionais na economia e nas políticas sociais dos países da América Latina. O Consenso defendia medidas como enxugamento dos gastos públicos e diminuição do papel do Estado na regulação econômica, permitindo a liberalização dos fluxos financeiros e do comércio exterior com redução dos impostos de importação, impulsionando a globalização econômica; privatizações de empresas estatais e a flexibilização da legislação trabalhista.

A política econômica brasileira passou por modificações estruturais, transitando do modelo de substituições de importações, com forte investimento do Estado e proteção tarifária, que havia caracterizado o processo de industrialização brasileira desde a década de 1950, para um novo modelo, de abertura ao capital internacional e estímulo às importações, iniciado no governo Sarney e intensificado por Fernando Collor de Mello. O modelo de internacionalização adotado no Brasil gerou, no plano patrimonial, a transferência da propriedade de empresas brasileiras para investidores externos, consequentemente ampliando a participação estrangeira na economia nacional. No plano comercial, observaram-se assimetrias entre o aumento no volume de importações, sem aumento proporcional das exportações. Além disso, o país continuou a exportar sobretudo produtos primários (SARTI, LAPLANE, 2002). Os efeitos sobre a economia começaram a ser sentidos em 1995, quando a balança comercial começou a apresentar déficit como resultado do maior volume de importações.

Além da abertura comercial, as privatizações também foram medidas intensificadas nos primeiros anos da década, sendo que entre 1990 e 1994 elas atingiram 33 empresas federais, sobretudo nos setores de siderurgia, petroquímica e fertilizantes (CASTRO, 2005).

O Plano Real, lançado em 1994, após cinco planos econômicos malsucedidos, teve papel importante, alcançando a tão desejada estabilização econômica (PINHEIRO, GIAMBIAGI, GOSTKORZEWICZ, 1999). O controle da inflação foi uma medida importante, com resultados objetivos, mas também se converteu em discurso ideológico ao ser utilizado como justificação da agenda reformista e de seus efeitos colaterais.

O processo de privatização prosseguiu nos anos seguintes, tendo Fernando Henrique Cardoso na presidência da República. O fim do monopólio estatal sobre o petróleo e as telecomunicações, as privatizações e a mudança no conceito de empresa nacional, permitindo que firmas com sede no exterior tivessem o mesmo tratamento de firmas pertencentes a brasileiros, foram medidas que elevaram os investimentos externos a partir de 1995 e alteraram a correlação de forças no interior do empresariado nacional (OLIVEIRA, 2007a).

Entre as medidas adotadas no período, a reforma da Previdência Social teve relevância e buscou adequar o regime previdenciário ao novo cenário demográfico brasileiro, caracterizado pelo aumento significativo na expectativa de vida da população. O tempo de contribuição foi ampliado e foi criado o fator previdenciário, uma combinação entre limite de idade e tempo de contribuição para aposentadoria, em torno da qual varia o valor do benefício. Em 1998, a Emenda Constitucional n. 19 definiu a reforma administrativa do Estado, aumentando o período do estágio probatório para os servidores públicos, e permitindo a demissão dos funcionários estáveis, em caso de excesso de despesa pública, ou mediante avaliação de desempenho insuficiente. A medida teve impacto no segmento dos professores, pois seu maior contratante são os sistemas públicos de ensino, o que acirrou o processo de precarização das condições de trabalho desse grupo ocupacional (SOUZA, 2011).

É importante frisar que o período aqui analisado foi marcado pela superposição de duas tendências distintas: a afirmação dos direitos sociais na Constituição de 1988, ampliando o reconhecimento de grupos e de questões anteriormente silenciadas e a ampla agenda reformista que visava, sobretudo, a diminuição da participação do Estado na economia. Nesse cenário, o aumento da expectativa de grupos quanto aos direitos que deveriam ser assegurados pelo Estado resultou em frustração diante de políticas que diminuía a provisão pública dos recursos necessários à sua realização.

Os recursos financeiros destinados às políticas sociais continuaram seguindo uma tendência histórica de concentração no Executivo federal ao longo dos anos 1990, apesar de algumas iniciativas descentralizadoras implementadas a partir do governo FHC. Nos primeiros anos da década, durante o governo Collor (1990-1992), os gastos sociais declinaram e, no caso das despesas com educação, retrocederam para menos da metade dos valores investidos em 1989 (DRAIBE, 1999, p. 106). Houve uma retomada dos gastos sociais em 1995, com aumento sobretudo das despesas com a previdência social decorrentes da nova realidade demográfica e da efetivação dos novos direitos assegurados pela Constituição de 1988.

Ao analisar as tendências das políticas sociais nacionais ao longo da década de 1990, Draibe (1999) destacou três características que conformavam, ao seu ver, um novo padrão: descentralização, alteração nos parâmetros de alocação de recursos e redefinição da relação público-privada no que tange ao financiamento e à oferta dos serviços sociais. No caso da educação, a autora observa a centralidade crescente da oferta pública na educação básica e uma nova posição do setor privado nesse cenário.

Entretanto, a relação do estado com o setor privado, na área educacional, tem se modificado fortemente em dois campos. De um lado, pela visível tendência de aumento da participação dos pais e mestres, aos quais a política governamental tende a transferir recursos e delegar crescentes funções. De outro, pelo forte aumento da participação das ONGs e do setor empresarial em atividades de apoio à rede pública de educação. No caso das ONGs, a participação é bastante variada e realizada, na maioria das vezes, em parceria ou contrato com o setor público, que financia parte ou toda a ação (ibid., p. 115).

A desigualdade de renda cresceu no país ao longo dos anos 1980, levando em conta os segmentos ocupados da população. Considerando o índice T de Theil e o coeficiente de Gini, os indicadores mais utilizados para medir a desigualdade, percebe-se que eles eram, em 1981, respectivamente, 0,55 e 0,53, e passaram a 0,64 e 0,57 em 1990, sofrendo oscilações ao longo dos anos seguintes, e atingindo em 1999 o patamar de 0,58 e 0,52.

Em resumo, enquanto a década de 80 foi caracterizada por sucessivas elevações da desigualdade de rendimentos, com algumas elevações bruscas como as ocorridas em 1983 e 1989, a década de 90, apesar de ter experimentado progressos e retrocessos, chegou ao seu final na mesma situação em que começou. Quando se considera o período como um todo, ou seja, quando se compara 1981 com 1999, a conclusão é que a desigualdade de rendimentos, após uma série de oscilações, também permaneceu relativamente inalterada, em um nível bastante elevado (RAMOS, VIEIRA, 2001, p. 6).

Paralelamente à estagnação da desigualdade de renda, observou-se a diminuição da pobreza nos anos 1990, passando de 40% no início da década, para 34% em 1995, patamar que se manteve estável até 1999. Entretanto, a pobreza manteve uma distribuição desigual entre os grupos raciais brasileiros. Em 1999, os negros representavam 45% da população do país, mas correspondiam a 64% da população pobre e a 69% da população indigente. Henriques observa que as diferenças entre negros e brancos no que tange à renda, ocupação e escolaridade mantêm-se ao longo das gerações, indicando a persistência, durante a década “modernizante” dos anos 1990, dos mecanismos de perpetuação da desigualdade racial.

[...] nascer negro no Brasil está relacionado a uma maior probabilidade de crescer pobre. Especificamente, os negros representam 70% dos 10% mais pobres da população, enquanto, entre o décimo mais rico da renda nacional, somente 15% da população é negra (HENRIQUES, 2001, p. 17).

A década de 1990 terminou com uma política bem-sucedida de controle inflacionário, possibilitando maior estabilidade econômica. Entretanto, a economia brasileira estagnou, apresentando taxas de crescimento do Produto Interno Bruto - PIB de 1,7% ao ano, inferiores às taxas da chamada “década perdida” (anos 1980), quando o PIB havia crescido 2,9% ao ano. Além disso, a dívida interna cresceu dez vezes entre 1994 e 2002. Talvez a consequência mais negativa da estagnação econômica e das reformas do Estado, considerando intensidade e abrangência, tenha sido o aumento do desemprego e a desestruturação do mundo do trabalho.

Uma vez traçado o cenário econômico geral, vamos agora destacar aspectos que consideramos fundamentais para compreender a dinâmica social da década de 1990, e sua inter-relação com o processo de avanço educacional.

1.1. Transformações no mundo do trabalho

Na literatura da sociologia do trabalho há um forte debate em torno dos processos de reestruturação produtiva que afetaram as economias capitalistas na Europa e nos EUA a partir dos anos 1970, e que teriam transitado de um modelo de acumulação fordista para um modelo de acumulação flexível (HARVEY, 1992).

Os impactos desse processo no Brasil intensificaram-se nos anos 1990 e revelaram o hibridismo e a coexistência de modelos produtivos variados. A desconcentração das plantas produtivas, os processos de terceirização e informatização impactaram setores importantes da economia ligados historicamente à constituição do movimento sindical, como a indústria automobilística. O avanço tecnológico e as inovações organizacionais, base essencial para as transformações, possibilitaram o aumento da produtividade com a redução do número de trabalhadores, diminuíram os custos de produção e estimularam o consumo. Em contrapartida, geraram um efeito social devastador: a extinção de postos de trabalho, o crescimento de formas de trabalho desregulamentadas, instáveis e precárias e, sobretudo, um forte desemprego.

Tabela 1- Taxas de desemprego, médias anuais, Brasil, 1989-1999

	1989	1994	1998	1999*	Variação em % 1998-1989
Total (PED)**	8,7	14,2	18,3	19,5	110,3
Sexo					
Mulheres	10,8	16,4	21,1	21,9	95,2
Homens	7,5	12,8	15,9	17,6	111,6

*Média de janeiro a junho

**Pesquisa de Emprego e Desemprego, SEADE/DIEESE. Retirado de Mattoso (1999)

A tabela acima evidencia as cifras alarmantes do desemprego nos anos 1990 e seu alcance para homens e mulheres, sendo que, para estas últimas, os índices sempre são mais altos.

Segundo Pochmann, a década de 1990 trouxe um processo de “desestruturação do trabalho” caracterizado pelo aumento do desemprego, desassalariamento, geração de postos de trabalho precários e mudança no padrão de inserção ocupacional (POCHMANN, 2001).

A participação do trabalho assalariado na renda nacional havia sido ampliada ao longo do processo de industrialização brasileira, mas esse ciclo foi interrompido nos anos 1990, com

a eliminação de 3,3 milhões de empregos assalariados formais no decênio. O setor mais atingido foi a indústria de transformação e, dentro dela, as áreas têxtil, metalúrgica, mecânica e química. A construção civil também teve redução e apenas o setor de serviços apresentou aumento na disponibilidade de empregos (MATTOSO, 1999).

O trabalho informal, sem carteira assinada e sem direitos trabalhistas assegurados (Fundo de Garantia, férias, seguro desemprego e previdência social), aumentou significativamente, de forma que em 1999, de cada cinco trabalhadores brasileiros, três estavam na informalidade.

Na década de 1990, estabeleceu-se no Brasil um novo padrão de trabalho composto por um menor ritmo de geração de postos de trabalho e um perfil de remuneração distinto. Isso porque foram abertos somente 11 milhões de novos postos de trabalho, dos quais 53,6% não previam remuneração. Na faixa de renda de até 1,5 salário mínimo, houve a redução líquida de quase 300 mil postos de trabalho, e esse segundo padrão de emprego diferenciou-se significativamente daquele verificado entre os anos 1970 e 1980 (POCHMANN, 2012, p. 27).

Os jovens das classes populares sofreram a desestruturação do mercado de trabalho de forma aguda e viram-se obrigados a apresentar um diploma do ensino médio na candidatura a postos de trabalho que, na geração de seus pais, não exigiam sequer o ensino fundamental.

O nível de emprego assalariado dos jovens teve uma redução de 23,8% entre 1986 e 1996. Dados apresentados por Pochmann mostram que, em 1980, a cada 10 jovens ocupados (entre 10 e 24 anos), três eram autônomos e sete assalariados, sendo três deles sem registro em carteira. A proporção em 1997, para cada 10 jovens ocupados, era de quatro autônomos e seis assalariados, dos quais quatro não tinham carteira assinada. Entre 1980 e 1997, o desemprego juvenil saltou de 4,5% para 13,9% (POCHMANN, 2001).

No período recente, entretanto, o padrão de inserção ocupacional do jovem apresenta sinais inquestionáveis de alteração. Inicialmente, destaca-se uma crescente instabilidade do padrão ocupacional do jovem diante da baixa capacidade da economia brasileira gerar postos de trabalho mais qualificados e em grande quantidade. Os empregos que são criados, além de insuficientes são, em geral, precários, principalmente nos setores de serviços básicos (limpeza, segurança, garçons etc.). Ademais de serem vagas instáveis e de baixa qualificação, a sua ocupação termina ocorrendo, na maioria das vezes, por trabalhadores adultos com escolaridade mais elevada e alguma qualificação profissional. Isto faz com que, de um lado, as antigas portas de ingresso dos jovens no primeiro emprego terminem sendo fechadas (construção civil, bancos, serviços na grande empresa e administração pública) e, de outro lado, as vagas existentes sejam ocupadas preferencialmente pelos adultos com maior escolaridade e qualificação (id., p. 33).

Diante desse quadro, os governantes, formadores de opinião e economistas argumentavam que a falta de qualificação dos brasileiros era um componente importante na explicação do desemprego e que seu enfrentamento passaria, necessariamente, pelo aumento da escolaridade média da população e pela qualificação profissional.

De fato, nos anos 1990, os gastos sociais ligados ao trabalho e, sobretudo, às consequências do desemprego aumentaram. Os investimentos em qualificação profissional cresceram 60% (DRAIBE, 1999). Houve ampliação dos critérios de elegibilidade para o seguro-desemprego e extensão do período máximo de recebimento, além da criação do Bolsa-Qualificação, ações que, somadas, abarcavam 53% das pessoas demitidas.

O Plano Nacional de Formação Profissional - Planfor, criado em 1995 e mantido com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, qualificou 12 milhões de trabalhadores até o ano de 2002.

[...] tal investimento institucional, por maior que fosse sua envergadura, não logrou avançar de forma significativa na articulação do seguro-desemprego com os serviços de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional, exatamente a direção apontada na Estratégia de 1996, qual seja, consolidar no Brasil um eficiente Sistema Público de Emprego (DRAIBE, 2003, p. 86).

No entanto, os dados indicaram que o desemprego aumentava, sobretudo entre as pessoas mais escolarizadas (MATTOSO, 1999), e que os ganhos em anos de escolaridade conquistados pelos jovens não se convertiam em melhoria em seus níveis de renda; pelo contrário, os jovens com ensino médio completo tiveram uma degradação crescente em seus níveis de renda ao longo da década de 1990 (BOMBACH, 2006). Em 1989, 15,1% dos trabalhadores que recebiam salário mínimo tinham mais de nove anos de escolaridade, número que cresceu para 23,2% em 1999 e para 43% em 2009 (POCHMANN, 2012).

Na primeira década do século XXI, a direção da política econômica brasileira não se alterou profundamente, mas a retomada do crescimento econômico possibilitou a recuperação do trabalho assalariado, sobretudo nos segmentos com rendimento de até 1,5 salário mínimo. Um contingente de pessoas que estavam imersas na pobreza absoluta, passou a integrar a força de trabalho assalariada, obtendo renda do trabalho, ainda que na pior faixa de remuneração (ibid.).

1.2. Educação: avanços no acesso e persistência das desigualdades

O processo de modernização educacional dos anos 1990, no Brasil, caracterizou-se pela implementação de reformas, apoiadas em parâmetros internacionais, destacando-se a organização de avaliações nacionais de larga escala ¹¹ centradas no desempenho dos estudantes e a focalização dos investimentos no ensino fundamental. Di Pierro sintetizou bem, em texto de 2001, o quadro das políticas educacionais nos anos 1990:

A literatura recente sobre políticas educacionais na América Latina e no Brasil caracteriza os anos 1990 como um período de reformas nos sistemas públicos de ensino, reformas estas estreitamente vinculadas à conjuntura mais geral de redefinição do papel do Estado e ajuste macroeconômico implementado sob orientação de organismos financeiros internacionais e inspiração do pensamento neoliberal. Nesse contexto, as reformas foram regidas por premissas econômicas e procuraram sobretudo dotar os sistemas educativos de maior eficácia com o menor impacto possível nos gastos do setor público, de modo a cooperar com as metas de estabilidade monetária, controle inflacionário e equilíbrio fiscal. (...) Para atingir esses fins, a reforma educacional obedeceu aos vetores comuns às demais políticas sociais públicas, como saúde e previdência social: descentralização da gestão e do financiamento; focalização dos programas e populações beneficiárias; privatização seletiva dos serviços; e desregulamentação, que, nesse âmbito, implica a supressão ou flexibilização de direitos legais e a permissão de ingresso do setor privado em âmbitos antes monopolizados pelo Estado (DI PIERRO, 2001, p. 323).

Não cabe aqui discutir detalhadamente a história da educação brasileira nesse período, mas apenas indicar o cenário mais amplo no qual o ensino médio se desenvolveu.

Os indicadores educacionais vinham evoluindo desde a década de 1980 e encontraram novo impulso e intensidade nos anos 1990. A média de anos de estudo da população aumentou, as taxas de escolarização líquidas melhoraram, o ensino fundamental foi estendido à quase totalidade das crianças, o ensino médio expandiu vertiginosamente suas matrículas, e cresceu de forma significativa o acesso ao ensino superior. A taxa de analfabetismo diminuiu,

¹¹ Apesar de ter sido antecedido por outras avaliações, desde 1987, apenas em 1995 o Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb foi regulamentado e ganhou os contornos atuais. O Exame Nacional do Ensino Médio - Enem foi criado em 1998, e em 2002, o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos - ENCCEJA. O Exame Nacional de Cursos ("Provão"), voltado ao ensino superior, foi criado em 1996 e reorganizado em 2004, tornando-se o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - Enade. O Brasil integra o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - Pisa, organizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE desde sua primeira edição, em 2000. Em 2005 foi criada a Prova Brasil, de caráter censitário.

bem como a distorção idade-série, tanto para o ensino fundamental quanto para o ensino médio

Entretanto, as desigualdades regionais, raciais e de renda no acesso à educação brasileira permaneceram. As mulheres continuaram a apresentar indicadores mais favoráveis do que os homens, tanto em relação às matrículas, quanto ao rendimento e ao fluxo escolar. As disparidades entre brancos e negros mantiveram-se estáveis. Segundo Henriques (2001), a escolaridade média de ambos os grupos cresceu, mas o padrão de discriminação racial manteve-se em padrões análogos às gerações anteriores:

[...] um jovem branco de 25 anos tem (em 1999), em média, mais 2,3 anos de estudo que um jovem negro da mesma idade, e essa intensidade da discriminação racial é a mesma vivida pelos pais desses jovens — a mesma observada entre seus avós (ibid., p. 27).

A desigualdade racial acentuava-se nos níveis escolares mais altos. Em 1999, 63% dos jovens brancos entre 18 e 23 anos não haviam concluído o ensino médio, contra 84% dos negros. Já em relação ao ensino superior, 89% dos jovens brancos entre 18 e 25 anos não haviam ingressado, enquanto esse percentual era de 98% para os jovens negros.

Tabela 2 - Taxa de analfabetismo de pessoas de 10 anos ou mais, Brasil, 1992-2003

Ano	Taxa
1992	16,44
1998	12,86
2003	10,6

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração própria.

Tabela 3 - Número médio de anos de estudo, pessoas de 15 anos ou mais, Brasil, 1980-2000

Período	Média anos estudo
1980	4,0
1991	5,09
2000	6,20

Fonte: Rios-Neto (2005)

Tabela 4 - Taxa líquida de escolarização por níveis de ensino, Brasil, 1980-2000

Ano	Ensino Fundamental	Ensino Médio
1980	80,1	14,3
1991	83,8	17,6
1994	87,5	20,8
1998	95,3	30,8
1999	95,4	32,6
2000	94,3	33,3

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar 1980/2000. Edudata Brasil; IBGE, Censo Demográfico. Elaboração própria.

Tabela 5 - Número médio de anos de estudo dos jovens, Brasil, 1991-2000

Grupo etário	1991	2000
15 a 17	4,7	6,3
18 a 19	5,6	7,3
20 a 24	6,1	7,4
Total	5,5	7

Retirado e adaptado de Sposito (2003b)

Saboia (1998) analisou a situação educacional dos jovens com base na PNAD 1995, verificando que dentre os que tinham entre 15 e 17 anos, idade ideal para cursar o ensino médio, 65,2% estavam no ensino fundamental e apenas 33,8% no ensino médio. No mesmo ano, o índice de alfabetização dos jovens entre 15 e 24 anos era de 92,9%. Entretanto, novas metodologias foram sendo criadas para estabelecer com maior precisão o nível de letramento da população, pois o indicador anos de escolaridade não parecia mais suficiente diante da massificação escolar. Foi assim que surgiu o Indicador de Alfabetismo Funcional - Inaf, criado em 2001. Seus resultados apontaram que apenas 47% dos jovens entre 15 e 24 anos demonstraram pleno domínio das habilidades ligadas à leitura de textos longos, enquanto 35% só conseguiam localizar informações em textos curtos, demonstrando um nível básico de alfabetismo. Na população geral os dados são ainda piores, pois apenas 26% da população alcançou o nível satisfatório (que nos jovens foi de 47%) (AÇÃO EDUCATIVA, INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, 2001).

Uma marca da educação dos anos 1990 foi a explosão das matrículas no ensino médio, um movimento expansionista que já poderia ser observado nos primeiros anos da década. A expansão foi tão expressiva que passou de 3.772.698 matrículas em 1991, para 9.169.357 em 2004, ano em que atingiu seu ápice, começando a declinar a partir daí. As matrículas mais que dobraram ao longo do decênio, a despeito da frágil política educacional direcionada a essa etapa, da diminuição do gasto com educação, observada nos primeiros anos da década, e da

focalização no ensino fundamental, na segunda metade. Tratava-se da entrada de um novo contingente de mais de 5 milhões de jovens ao longo de 14 anos. A expansão foi basicamente absorvida pelas redes estaduais, enquanto houve diminuição da rede privada, tradicionalmente importante na oferta dessa etapa educacional.

Tabela 6 - Evolução das matrículas do ensino médio, Brasil, 1991-2005

Ano	NºTotal Matrículas	Tx. Crescimento anual (%)
1991	3.772.698	7,8
1992	4.104.643	8,8
1993	4.478.631	8,5
1994	4.932.552	10,1
1995	5.374.831	9
Variação 1995-1991		+44,2%
1996	5.739.077	6,8
1997	6.405.057	11,6
1998	6.968.531	8,8
1999	7.769.199	11,5
2000	8.192.948	5,5
Variação 2000-1996		+44,2%
2001	8.398.008	2,5
2002	8.710.584	3,7
2003	9.072.942	4,2
2004	9.169.357	1,1
2005	9.031.302	-1,5
Variação 2005-2001		+10%

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Outro traço marcante foi a enorme expansão do ensino superior. Em termos relativos, o crescimento foi maior do que no ensino médio, chegando, no ano 2000, ao patamar de mais de 2,5 milhões de alunos. Diferente do ensino médio, nesse caso a expansão ocorreu sobretudo nas instituições privadas, que foram responsáveis no ano 2000 por 67%, das matrículas, enquanto em 1994 atendiam a 58,4%.¹²

¹² Este crescimento se intensificou nos anos seguintes: entre 2003 e 2012 as matrículas cresceram 83%. O ensino superior foi crescentemente ocupado pelas instituições privadas que, em 2012, foram responsáveis por 73% do total das matrículas na graduação, conforme dados do Censo Escolar.

Tabela 7 - Matrículas na graduação, ensino superior, Brasil, 1994-2000

Tipo de instituição	1994	2000	Crescimento 1994-2000
Instituições públicas	690.480	887.026	29%
Instituições Federais	363.543	482.750	33%
Instituições Privadas	970.584	1.806.072	86%
Total	1.661.034	2.693.098	62%

Fonte: Vieira (2003)

Ao analisar o processo de expansão educacional brasileiro na década de 1990 até 2004, Haddad o classifica como um processo de “exclusão pela inserção precária”. Ele enfatiza um novo processo de exclusão gerado com a ampliação do acesso à escola, que continuou sendo bastante desigual.

Que fatores contribuíram para este quadro? A resposta é simples: mais vagas com menos recursos por vaga, o que transformou a escola pública em uma escola pobre para pobres. Os estudantes e os grupos mais vulneráveis que a frequentam – os pobres, os negros e as populações indígenas – estão em desvantagem. Contraditoriamente, as escolas de Ensino Superior de melhor qualidade são públicas, mas aí a maioria das vagas é ocupada por alunos com maior poder aquisitivo, com condições de serem aprovados no vestibular porque fizeram, na maioria dos casos, escolas privadas ou cursos preparatórios privados (HADDAD, 2008, p. 3).

Diante de um cenário econômico adverso, com estagnação econômica, manutenção das disparidades de renda e aumento do desemprego, os avanços no acesso à educação não diminuíram desigualdades sociais, como seria esperado, e criaram novas formas de exclusão inesperadas, como a incapacidade de ler e escrever mesmo após concluir as primeiras séries do ensino fundamental. Isso revela que a educação não caminha sozinha, apartada do contexto econômico mais geral e das políticas sociais. Foi um período de avanço educacional com desesperança, principalmente para os jovens, o que esvaziava em grande parte o próprio sentido positivo do avanço conquistado.

Mas há contradições criadas no processo de expansão das oportunidades educacionais que dificilmente podem ser reduzidas aos dados estatísticos: histórias de vida, fracassos e sucessos, percursos múltiplos que aqui não nos cabe analisar, mas que tornam esse processo multifacetado. Para muitos, o maior acesso à escola criou novas possibilidades de trajetórias de vida, alterou padrões ocupacionais, inseriu parcelas dos segmentos mais empobrecidos na instituição escolar, que foi se tornando ponto de convergência de outras políticas sociais. Para outros, foram criadas novas expectativas ocupacionais não satisfeitas, produzindo frustração e aumentando o sentimento de fracasso. Os efeitos da ampliação do acesso escolar continuam a gerar frutos diversos e contraditórios na estrutura social brasileira.

1.3. Os jovens na agenda social e governamental

Em meados dos anos 1990 a juventude emergiu como alvo de intervenção pública, processo que se intensificou no final da década e ganhou institucionalidade no aparelho do Estado, em nível federal, em 2005, com a criação da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude, na gestão do presidente Lula.

A visibilidade da categoria juventude como alvo da ação pública é recente no país, concorrendo, para tanto, os desdobramentos da conjuntura econômica e social e episódios de natureza violenta envolvendo jovens. Mas os segmentos juvenis adquiriram relevância no debate, por outro lado, em função da intervenção na cena pública de agências multilaterais ao lado de organizações não governamentais que elegeram o jovem como alvo de suas ações nos últimos anos (SPOSITO, 2009, p. 7).

O envolvimento do poder público e da sociedade civil na implementação de ações voltadas aos jovens insere-se num contexto de explosão demográfica (“onda jovem”), recrudescimento das taxas de homicídio juvenil e aumento do desemprego entre os jovens. Apesar da expansão escolar, o cenário era de desesperança diante da ameaça do direito à vida e ao trabalho para parcelas expressivas da nova geração.

A compreensão dos jovens como um “problema social” não era nova,¹³ mas ganhou novos contornos diante do aumento sem precedentes das mortes violentas entre os jovens, associadas ao narcotráfico e ao crime organizado.

Nos anos 90 as figuras juvenis mais em evidência são os jovens pobres que aparecem nas ruas, divididos entre o hedonismo e a violência: meninos de rua, jovens infratores, gangues, galeras, tribos; principalmente, jovens “em situação de risco” (risco para si próprios e para a ordem social), dos quais aqueles envolvidos no tráfico, matando e morrendo muito cedo, são uma das imagens mais dramáticas e ameaçadoras de nossos tempos. (ABRAMO, 1997, p. 33)

Nesse sentido, o campo de ações voltadas à juventude apresentava uma faceta importante de contenção e controle, visando minimizar os problemas de integração social dos jovens. De certa forma, foi um caminho parecido com aquele trilhado pelas políticas voltadas

¹³ Segundo Abramo, a tematização da juventude como problema social é histórica e remonta à ênfase em analisar essa etapa da vida como uma transição para a vida adulta, um processo que pode apresentar disfunções ou fissuras em termos de integração à ordem social (ABRAMO, 1997).

à infância e à adolescência no Brasil, que antes do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA estavam pautadas na atenção aos “menores em situação irregular”: os abandonados, carentes e infratores. Fruto de um intenso processo de mobilização social em torno dos direitos das crianças e dos adolescentes, o ECA, aprovado em 1990, modificou o paradigma que orientava o tratamento da infância e da adolescência no país, consolidando o enfoque dos direitos e da proteção integral.

A afirmação dos jovens como sujeitos de direitos e a defesa de políticas públicas universais, que incidissem no processo de desenvolvimento dos jovens e no suporte às suas necessidades – fossem elas materiais, físicas, expressivas, culturais – e não apenas nos aspectos problemáticos da transição à vida adulta, foi uma bandeira de diversos grupos e instituições, que visavam ampliar sua influência na definição conceitual das políticas públicas de juventude. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Unesco teve forte protagonismo nesse processo. O estudo de Macedo e Castro analisa a atuação da Unesco-Brasil a partir do final dos anos 1990, sobretudo com a criação de seu setor de pesquisas, em 1996, e com o início de suas publicações sobre juventude, em 1998. A primeira publicação, intitulada “Juventude, Violência e Cidadania: os jovens de Brasília”, foi desencadeada em razão do assassinato do índio Galdino por jovens brasileiros de classe média, no ano de 1997.

Segundo o autor, a construção, pela Unesco, do trinômio “juventude, violência e cidadania” teve grande repercussão no agendamento público do tema juventude. A combinação entre pesquisa e intervenção social possibilitou à Unesco parcerias com o governo federal e com governos estaduais na criação, implementação e avaliação de programas. O autor mostra como a agência participou de um processo de constituição de enunciados e de práticas acerca da juventude, exercendo uma hábil articulação de agentes que já tinham uma produção na área de juventude e de violência (MACEDO E CASTRO, 2005). A visibilidade alcançada pela Unesco e sua articulação com os governos permitiu que ela ganhasse destaque num campo multifacetado, em que diversos agentes disputavam conceitos, propostas e recursos.

A constituição de uma agenda pública sobre juventude no Brasil revela a dimensão reflexiva das sociedades atuais, caracterizadas pela interação contínua entre a divulgação de conhecimento científico e a realidade social: “A reflexividade da vida social moderna reside no fato de que as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz de

informação renovada sobre estas próprias práticas, alterando assim constitutivamente seu caráter” (GIDDENS, 1991, p. 45).

Assim, percebe-se uma tênue fronteira entre o campo teórico e prático, entre a pesquisa e a intervenção social sobre juventude, sendo possível perceber a emergência do tema a partir do desenvolvimento entrelaçado dessas duas dimensões. Em relação à ação do Estado propriamente dita, Sposito e Carrano mostram que, no período entre 1995 e 2002, que abarca as duas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso, foram contabilizados 30 projetos e programas desenvolvidos pelo governo federal e que incidiam sobre o público juvenil e/ou adolescente. Destes, apenas três eram anteriores ao governo FHC, enquanto seis haviam sido instituídos entre 1995 e 1998 e 18 no período entre 1999 a 2002, revelando progressivo crescimento ao longo da década e intensificação das iniciativas nos anos 2000. Segundo os autores, as iniciativas refletiam uma compreensão ainda incipiente sobre a juventude como uma fase da vida com características próprias, e apresentavam dispersão e fragmentação no interior da máquina pública.

Em relação à produção de conhecimento acadêmico sobre juventude, os estados da arte coordenados por Sposito são elucidativos.¹⁴ Foram dois levantamentos que, somados, abrangem o período de 1980 a 2006. Na primeira pesquisa, que compreende o período de 1980 a 1998, de um total de 8.667 trabalhos foram identificados 385 sobre o tema juventude, perfazendo 4,4% do total (SPOSITO, 2002). Na segunda, para o período de 1999 a 2006, mesmo considerando um intervalo de tempo menor do que o da primeira pesquisa, verificou-se uma explosão da produção acadêmica, que saltou para 15.984 trabalhos, dos quais 971 eram sobre juventude, aumentando a participação do tema para 6% do total. Nota-se um aumento absoluto dos trabalhos sobre juventude nos programas de pós-graduação em educação, mas também crescimento relativo do tema. Um aspecto interessante é que, dentre as palavras-chave utilizadas pelos autores, aumentou o número de menções aos jovens e à juventude, e diminuíram as citações de adolescentes e adolescência, como resultado da predominância de enfoques sociológicos nas pesquisas (SPOSITO, 2009).

Segundo Eisenstadt (1976), todas as sociedades defrontam-se com o fenômeno da idade, e o processo de crescimento e envelhecimento está sujeito a definições culturais extremamente variadas. Para o autor, “As expectativas que se voltam para os indivíduos, no

¹⁴ O primeiro estado da arte investigou a produção discente nos programas de pós-graduação em educação (mestrados e doutorados) em âmbito nacional no período entre 1980 e 1998; o segundo incorporou, além dos programas de educação, os programas de pós-graduação em serviço social e ciências sociais.

que se refere à sua idade, constituem-se num dos mais fortes e mais essenciais elos entre o sistema da personalidade do indivíduo e os sistemas sociais dos quais participa” (ibid., p. 12).

A acepção moderna de juventude, entendida como uma fase própria do ciclo de vida, caracterizada pela postergação das responsabilidades da vida adulta, teve como um elemento-chave a emergência do processo de escolarização (ARIÈS, 1991). Como o aumento da influência do Estado nos processos de regulação social, a definição da juventude torna-se também uma categoria administrativa, que estabelece os direitos e deveres de cidadania a partir dos quais as expectativas sociais são produzidas (PERALVA, 1997). Como afirma Debert: “(...) o processo de individualização, próprio da modernidade, teve na institucionalização do curso da vida uma de suas dimensões fundamentais” (DEBERT, 2012, p. 50).

Tornava-se adulto, em sentido pleno, aquele que tivesse percorrido o trajeto que previa, em uma sucessão rápida, etapas como a conclusão dos estudos, a inserção no mundo do trabalho, o abandono da casa dos pais para morar independentemente, a construção de um núcleo familiar autônomo e o nascimento dos filhos. [...] A juventude concebida como fase de transição, em uma palavra, permitia pensar a relação entre identidade individual e identidade social como uma relação entre duas dimensões não apenas complementares, mas superpostas de modo praticamente perfeito (LECCARDI, 2005, p. 48).

É importante ressaltar que, nos anos 1990, não apenas a juventude ganhou destaque nas políticas públicas, mas isso ocorreu também com a velhice e, além do reforço das idades cronológicas, houve também a emergência de etapas intermediárias entre a juventude e a vida adulta (pré-adolescente, adolescente, jovem-adulto) e entre a vida adulta e a velhice (meia-idade, terceira idade, aposentadoria ativa).¹⁵ Isso significa que houve, no período recente de nossa história, um aprofundamento na institucionalização das fases da vida e não apenas da juventude.

Entretanto, muitos autores argumentam que a sociedade pós-industrial teria rompido com essa tendência e colocado em curso um processo de descronologização e desinstitucionalização das idades, que consiste no apagamento das especificidades de cada uma das etapas do ciclo de vida, na medida em que as fronteiras tornam-se embaçadas, as transições complexas e reversíveis, e a juventude torna-se um modelo cultural acessível a qualquer segmento etário por meio do consumo e das novas tecnologias do corpo. É

¹⁵ Uma profusão de termos surge atualmente e revela o hibridismo entre diferentes idades da vida, conforme mostra Debert (2010): *adultescentes*, *geração bumerangue* (refere-se ao número crescente de adultos que continuam morando com os pais ou retornam para a casa deles após uma separação) e *kidults* (adultos que se interessam por programas, brinquedos e objetos infantis).

importante ressaltar que essas análises estão referenciadas, sobretudo, no contexto europeu dos anos 1980 e 1990, num cenário de envelhecimento populacional, retração do Welfare State e de crise das políticas sociais.

De qualquer forma, a opacidade das fronteiras entre as diferentes idades é facilmente observada também entre nós, quando nos deparamos com o fraco peso da idade cronológica na definição das identidades, que passam muito mais por uma construção individual calcada em múltiplas referências. Ser jovem ou ser velho são definições culturais que acionam símbolos, representações e objetos, algo construído e não naturalmente dado. Giddens nos mostra que este fenômeno ocorre também com a sexualidade, que passa a ser uma construção, uma faceta da individualidade a ser reflexivamente alcançada e desenvolvida, caracterizando-se como um aspecto maleável do eu, desvinculado do corpo biológico (GIDDENS, 1993).

Entretanto, a aparente contradição entre, de um lado, a crescente institucionalização das fases da vida, e de outro, a opacidade das fronteiras entre elas, é interpretada por Debert como aspectos de um mesmo processo social que objetivamente tem transformado as idades em mecanismo de criação de novos atores políticos e novos mercados de consumo. É justamente porque são elásticas, relativamente independentes e neutras em relação aos estágios de maturidade física e intelectual, que as idades podem ser acionadas como poderosos mecanismos na constituição de novas demandas, sejam elas públicas ou privadas, sociais ou mercadológicas.

Dessa forma, a autora relativiza as análises que apontam para uma dissolução entre as etapas cronológicas:

As idades ainda são uma dimensão fundamental na organização social: a incorporação de mudanças dificilmente se faria sem uma nova cronologização da vida; seria um exagero supor que a idade deixou de ser um elemento fundamental na definição do *status* de uma pessoa. Essa flexibilização dos parâmetros anteriores do que seriam os comportamentos adequados e direitos e deveres próprios a cada faixa etária é, contudo, acompanhada da transformação das idades num laço simbólico privilegiado para a constituição de atores políticos e redefinição de mercados de consumo (DEBERT, 2010, p. 61).

Nesse sentido, é interessante perceber que em relação às políticas educacionais, observamos uma tendência à cronologização, tanto nos esforços para corrigir as distorções idade-série, quanto na legislação consagrada pela Emenda Constitucional 19 de 2009 que reconfigura a escolaridade obrigatória por meio de definições etárias, sendo a obrigatoriedade definida para aqueles entre 4 e 17 anos de idade.

A necessidade de correspondência entre as etapas escolares e as etapas cronológicas é reforçada sob o argumento econômico e administrativo, pois permite eficiência e eficácia na aplicação dos recursos financeiros, e também sob o prisma do discurso científico – seja ele pedagógico, psicológico ou sociológico –, que cria e recria argumentos para sustentar a importância dessa correspondência para um melhor aprendizado e desenvolvimento.

No caso do ensino médio, isso pode ser observado no rejuvenescimento dos alunos, cada vez mais “adequados” para a série cursada; na crítica crescente à atividade do trabalho pelos jovens, que deveriam dedicar-se unicamente aos estudos, e na condenação do ensino noturno e propostas de seu fechamento. A visão subjacente é de que o tempo de juventude é o tempo dos estudos, e quanto mais o Estado puder garantir este “encaixe” perfeito, ou seja, uma cronologização rigorosa, mais os jovens serão sujeitos de direitos.

Num cenário de explosão demográfica de jovens, crise econômica com aumento do desemprego juvenil, escalada dos homicídios de jovens, os anos 1990 testemunharam uma corrida ao ensino médio e aos cursos de qualificação profissional. Acirrava-se a crise na integração entre formação educacional e inserção profissional. A maior escolaridade das pessoas não se revertia em melhoria em seus níveis de renda, e as taxas de retorno da educação diminuía. A transição da escola ao trabalho tornou-se mais problemática.

Ao lado disso, as transformações intensas no mundo da economia e da produção, que tiveram impactos profundos na estrutura do emprego e na sua oferta, ao longo da década de 1990, deram novo impulso ao discurso em defesa de uma escolaridade mais longa e acessível aos jovens brasileiros de ambos os sexos, como um requisito para encontrar um lugar no concorrido mercado de trabalho.

Foi num contexto de forte desestruturação do mercado de trabalho, de crescimento da violência urbana e de questionamento da capacidade socializadora da escola que o Brasil chegou ao final do século XX com uma escola média massificada.

CAPÍTULO 2 – ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA EXPANSÃO DO ENSINO MÉDIO

Neste capítulo buscamos posicionar o crescimento do ensino médio nos anos 1990 na evolução histórica do ensino secundário. Não se trata de retomar de forma exaustiva a história da educação brasileira, mas de construir um cenário em que o ensino médio possa ser visto em perspectiva diacrônica. Queremos evitar, assim, substancializar e isolar nosso objeto de estudo.

2.1. Ensino médio no Brasil

A configuração educacional brasileira foi construída sob uma estrutura colonial baseada na escravidão, no latifúndio e na família patriarcal e que se manteve em grande medida preservada após a independência do país. A educação colonial, predominantemente jesuítica, transitou para uma educação regulada pelo Estado após as reformas pombalinas e, posteriormente, sob influência dos ideais iluministas e liberais que se entrosaram com elementos do positivismo, característicos da Primeira República brasileira.

Sob o regime republicano, os embates entre centralização e descentralização tiveram papel de destaque, com a consolidação paulatina de um modelo de centralização das decisões e dos recursos financeiros e descentralização dos serviços educacionais. O marco que deu início a essa tendência crônica no sistema de ensino brasileiro foi a aprovação do Ato Adicional de 1834, que descentralizou a educação primária e secundária para as províncias (os atuais estados), enquanto o ensino superior continuou sob responsabilidade do governo central. A partir daí, o sistema de ensino brasileiro vai assumir uma característica perene, que se perpetuará por mais de um século: a dualidade educacional entre, de um lado, o ensino primário ou elementar voltado para o povo e de oferta predominantemente pública e, de outro lado, o ensino secundário e superior, voltado para a elite, de oferta predominantemente privada (TEIXEIRA, 1976).

O estudo preparatório para ingresso em escolas superiores era constituído por aulas avulsas, estudos parcelados e fragmentados das humanidades que, com a descentralização,

foram reunidos num único lugar: os liceus provinciais. Paralelamente, o poder central criou estabelecimentos próprios de ensino secundário, dotados de uma estrutura diferente e mais orgânica que os liceus, tendo o Colégio Pedro II (fundado em 1837) como modelo. Assim, o liceu da Bahia e de Pernambuco, além do próprio Colégio Pedro II, passaram a adotar o sistema francês de estudos seriados e os cursos de duração regular (HAIDAR, 2008). Além dos estudos literários clássicos e modernos, foram acrescentados nessa estrutura curricular o estudo das Ciências físicas e naturais, de História e de Geografia.

O estudante que tivesse concluído seus estudos no Colégio Pedro II estava habilitado para se matricular em qualquer curso superior, sem necessidade de prestar exames. Entretanto, essa prerrogativa não foi estendida aos alunos que frequentavam os liceus provinciais, que tinham que se submeter aos exames parcelados, controlados pela Corte. Na verdade, a reconhecida má qualidade dos liceus provinciais desaconselhava que eles pudessem emitir, como o Colégio Pedro II, o título de bacharel em letras. Essa circunstância teve grande impacto na constituição da identidade do ensino secundário, pois, pressionados pelos alunos, que tinham como principal objetivo o ingresso no ensino superior, os liceus provinciais acabaram cedendo e limitando seu plano de estudos às metas de aprovação nos exames. Uma alternativa aventada para contornar essa situação discrepante era condicionar o reconhecimento dos certificados dos liceus provinciais à adoção da mesma estrutura e dos mesmos planos de estudos do Colégio Pedro II, o que poderia gerar a unificação do ensino secundário nas várias províncias, criando uma organicidade desta etapa em nível nacional, além de fortalecer os decadentes liceus provinciais. No entanto, esta ideia só irá se concretizar muito tempo depois, na década de 1930.

Vê-se que, desde o Império, se revela uma marca que vai acompanhar o ensino médio brasileiro por muito tempo: seu caráter preparatório para o ensino superior, e sua incipiência como meio de formação para o trabalho.

A clientela do ensino secundário, proveniente das elites rurais, e de uma ainda incipiente classe média urbana, não via na educação um meio de preparação intelectual ou técnica para o trabalho, mas sim um símbolo de distinção social, quase aristocrático, que tinha como alvo maior o diploma de ensino superior. As escolas particulares estavam em melhores condições para oferecer esse ensino propedêutico, perseguido pelos filhos da elite, e se multiplicaram pelo país. O ensino secundário público parecia, sem recursos, mergulhado na desorganização e impedido de habilitar seus alunos para o ingresso no ensino superior.

O país tinha um sistema de educação harmonizado com a sua estrutura social. Nos termos de Anísio Teixeira, uma educação voltada à garantia dos privilégios (TEIXEIRA, 1957). Nesse período a educação ainda não ocupava um papel moderno, como força propulsora do desenvolvimento, da inserção produtiva e da mobilidade social. Decerto que a pequena burguesia urbana já a utilizava como ferramenta para ampliar seu poder e prestígio social, mas em pequena escala.

Esse caráter propedêutico assumido pelo ensino secundário, somado ao seu conteúdo humanístico, fruto da aversão a todo tipo de ensino profissionalizante, próprio de qualquer sistema escolar fundado numa ordem escravocrata, sobreviveu até há pouco e constituiu o fator mesmo do atraso cultural de nossas escolas (ROMANELLI, 1997, p. 39).

O sistema de ensino dual só começou a ser abalado, ainda que lentamente, pela pressão do processo de modernização social e econômica do país, a partir da Revolução de 1930, que pôs em marcha o avanço da industrialização, a diversificação social e a emergência das classes médias urbanas. Essa pressão foi exercida através de filtros institucionais, sociais e culturais que foram gradativamente e em ritmos desiguais esboçando uma escola aberta para um conjunto mais amplo da população brasileira, que passava a ser desejada por novos e diversos segmentos sociais e concretamente se revelava passível de ser alcançada. Nesse processo, a expansão da oferta educacional pública teve papel decisivo.

Numa sociedade que dava seus primeiros passos rumo à industrialização interna, à constituição das classes trabalhadoras urbanas, ao processo de adensamento das cidades, a escola tornou-se um recurso social cada vez mais necessário para acalantar planos de mobilidade social e para ocupar os postos num mercado de trabalho em transformação.

Nos anos 1930, a Reforma Francisco Campos¹⁶ foi a primeira iniciativa que conferiu organicidade ao ensino secundário. Estabeleceu o currículo seriado, a frequência obrigatória e a exigência de nele estar habilitado para o ingresso no ensino superior. Equiparou os colégios secundários oficiais ao Colégio Pedro II e permitiu que isso fosse estendido aos estabelecimentos privados, em ambos os casos, mediante inspeção federal (ibid.).

A reforma estabeleceu dois ciclos para o ensino secundário: um fundamental, de cinco anos, e outro complementar, de dois anos, sendo o primeiro voltado a uma formação geral e o segundo, propedêutico. Normatizou e multiplicou os exames e avaliações a que os alunos seriam submetidos, estabelecendo uma enorme seletividade. Os ramos profissionais

¹⁶ No que tange ao ensino secundário foram aprovados os Decretos n. 19.890, em 1931, e n. 21.141, em 1932.

continuaram a não habilitar para o ensino superior, razão pela qual, após a iniciativa, não se fortaleceu a procura pela educação profissional, mas sim a demanda social pelo ensino secundário acadêmico.

Com o advento do Estado Novo, a educação nacional passou a ser regida pelas Leis Orgânicas, que ficaram conhecidas como Reforma Gustavo Capanema. Foram elaboradas diversas leis que estabeleciam a organização própria de cada ramo de ensino: industrial, comercial, agrícola e secundário. O ensino secundário passou a ser organizado em dois ciclos: o primeiro de quatro anos, denominado ginásial, e o segundo de três anos, com dois cursos: o clássico e o científico.¹⁷ A rigidez e o paralelismo entre os vários ramos do ensino profissional impediam que os alunos mudassem de curso, pois teriam que começar seus estudos do zero, sem aproveitar conhecimentos obtidos. Os exames de admissão, exigidos para ingresso no primeiro e, depois, no segundo ciclo do secundário, continuavam mantendo sob limites estreitos a sua ampliação.

Quadro 1. O ensino médio ao longo da história

1931	Reforma Francisco Campos	Ensino secundário Ciclo fundamental: 5 anos (formação geral) + Ciclo complementar: 2 anos (propedêutico)
1945	Reforma Gustavo Capanema	Ensino secundário Ciclo ginásial: 4 anos + Clássico ou Científico: 3 anos
1961	LDB 4.024/61	Ensino secundário Ginásio: 4 anos + Colegial: 3 anos
1971	LDB 5.692/71	1º grau: antigo primário + antigo ginásio = 8 anos 2º grau : 3 anos Fim dos exames de admissão
1996	LDB 9.334/96	Ensino Médio: 3 anos

Fonte: Elaboração própria

¹⁷ Esta lei estabeleceu que o ensino secundário para mulheres deveria ser ofertado em estabelecimentos próprios, ou em salas exclusivamente femininas, com a inclusão da disciplina de economia doméstica. Determinou ainda que “A orientação metodológica dos programas terá em mira a natureza da personalidade feminina e bem assim a missão da mulher dentro do lar” (BRASIL, 1942).

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 4.024 de 1961, legislou, pela primeira vez, sobre a estrutura do sistema nacional de educação, visto em conjunto. Nela foi utilizada a nomenclatura “educação de grau médio” para denominar a etapa posterior ao primário, voltada à “formação do adolescente”. Este “ensino médio” passou a abarcar os cursos secundários, técnicos e de formação de professores, mantendo-se a organização anterior em dois ciclos, o primeiro com quatro anos e chamado de ginásial, e o segundo de três anos, agora denominado colegial.

A LDB descentralizou para os estados parte da composição curricular do ensino médio, que passou a ser de responsabilidade dos conselhos estaduais de educação, e também permitiu a flexibilização entre os ramos do ensino médio, autorizando a transferência dos alunos mediante exames de equivalência. Entretanto, a lei manteve intactos os exames de admissão.

Ao longo da década de 1960 a demanda por ensino secundário aumentou sensivelmente no Brasil. Dados do MEC, apresentados por Romanelli (1997), mostram que ela vinha crescendo em ritmo intenso desde 1950, quando registrou 557.434 matrículas. Em 1960 o número havia dobrado e atingido 1.177.427 matrículas. Em 1970 o país chegou a 4.086.072 pessoas no ensino médio, um crescimento de mais de 250% em dez anos.

Foi em meio a esse ritmo expansionista e sob o domínio da ditadura militar, que o Brasil aprovou em 1971 uma nova LDB, extremamente polêmica, mas que foi um passo decisivo e irreversível na unificação do ensino primário com o primeiro ciclo do ensino secundário. A Lei 5.692 de 1971 estabeleceu o ensino de 1º grau de oito anos, obrigatório, constituído pelo primário e pelo primeiro ciclo do ensino secundário, que agora adquiriam efetiva continuidade, sem a barreira dos exames de admissão. A partir daí, os estados teriam que reorganizar sua rede de escolas, formada pelos grupos escolares, voltados ao ensino primário, e pelos ginásios e colégios, voltados para o ensino secundário.

O ensino de 2º grau, correspondente ao ciclo colegial do secundário, pela nova lei, converteu-se em ensino profissional. Mas como entender essa brusca ruptura na identidade do ensino secundário, que havia se consolidado como ensino acadêmico, propedêutico e avesso à profissionalização?

Luiz Antonio Cunha analisou a profissionalização compulsória do 2º grau como uma medida necessária para conter a demanda por ensino superior, que crescia no país ao lado da demanda por ensino secundário. Os riscos anunciados pela pressão aos degraus mais altos, prestigiados e custosos da educação, inclusive considerando a contundência dos movimentos estudantis e sua politização, poderiam ser contornados com a oferta de uma educação

secundária com terminalidade. Esta medida havia sido recomendada no Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária de 1968.

Os relatores imaginavam que a crescente demanda de ensino superior fosse devida ao conteúdo geral (isto é, não profissional) do ensino médio, o que obrigava seus concluintes a procurarem naquele uma habilitação profissional. De modo que, se o ensino médio passasse a ter um conteúdo profissional, muitos estudantes não seriam obrigados a demandarem as escolas superiores (pois já teriam uma habilitação) enquanto que outros, já trabalhando, teriam seu ímpeto diminuído pelo fato de poderem, com mais tranquilidade, financiar novas tentativas. Deste modo, a política educacional passa a atribuir ao novo ensino médio profissional uma função contenedora (CUNHA, 1980, p. 246).

Inúmeros problemas surgiram diante da implantação da lei, que foi sendo considerada inexecutável de fato. A dificuldade de converter o ensino acadêmico em ensino profissional remontava à escassez de recursos financeiros para equipar as escolas com máquinas e materiais necessários, bem como para dispor de professores especializados em número suficiente. Na prática, era oferecido um arremedo de curso técnico, com predomínio de um ensino teórico, expositivo e acadêmico. Essa determinação da LDB 5.692 foi revogada em 1982, reconhecendo uma situação que já existia na realidade.

Na sequência de uma lei traumática como a LDB 5.692, que acabou rebaixando os patamares da formação técnica, ao invés de alçá-la como uma modalidade importante na formação dos jovens, foi se configurando entre pesquisadores, intelectuais e educadores uma crítica ao ensino técnico visto como “formação de mão de obra barata” para o mercado de trabalho. Entretanto, o tema do trabalho na sua relação com o 2º grau passaria a predominar nas discussões dos anos 1980.¹⁸ À visão do 2º grau como formação de mão de obra, opôs-se uma outra, que colocava o trabalho como princípio educativo para o ensino de 2º grau.

Esta perspectiva foi sendo adensada ao longo da década de 1980, e um dos principais espaços para sua produção e circulação foi o GT Trabalho e Educação, criado em 1981 e vinculado à Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação - Anped. Dentre as problemáticas mais amplas do trabalho e da economia, abordadas com um referencial marxista, foram sendo construídas uma discussão sobre o ensino de 2º grau e uma elaboração

¹⁸Nos textos dos anos 1980 é mencionada, com frequência, a existência de uma dualidade no ensino de 2º grau: esta etapa deveria profissionalizar ou oferecer uma formação geral? No entanto, não se fizeram presentes nos debates posições mais consolidadas em torno da defesa de uma unificação profissionalizante do 2º grau, pelo contrário, havia um consenso em torno do erro da compulsoriedade estabelecida pela LDB 5.692 de 1971. Nesse sentido, a “dualidade” referia-se muito mais aos ecos daquela lei do que a posições efetivamente presentes no debate educacional da época.

teórica que o aproximava de uma educação voltada ao reconhecimento do trabalho como atividade criadora do homem.

Em artigo dedicado a sistematizar a história do GT, Trein e Ciavatta mostram que nele havia uma preocupação com a constituição de um arcabouço teórico e metodológico para analisar as relações entre educação e trabalho.

O movimento de legitimação do materialismo histórico como referencial analítico fundamental do campo se fez, particularmente, pelas lideranças incisivas e permanentes de Miguel Arroyo e Gaudêncio Frigotto, desde a criação do GT até meados dos anos de 1990. Complementarmente, atuaram Acácia Kuenzer, na vinculação do campo com o ensino médio e na “pedagogia da fábrica”; Lucília Machado, na discussão do ensino técnico e da politécnica; Paolo Nosella, nos estudos gramscianos; Maria Ciavatta Franco, nos estudos históricos com documentação de época; Ozir Tesser, no referencial lukacsiano; Celso Ferretti, nos estudos sobre tecnologia e reestruturação produtiva (TREIN, CIAVATTA, 2003, p.141-142).

Embasavam os trabalhos o reconhecimento mais geral de que o ensino de 2º grau havia se tornado lócus de jovens trabalhadores que buscavam ampliar sua escolaridade frequentando os cursos noturnos. Dados analisados por Rosemberg, num importante texto de sua autoria, publicado em 1989, mostraram uma tendência pronunciada, a partir de 1976, ao aumento da participação dos jovens pobres no contingente de alunos matriculados no 2º grau. Um enorme percentual de alunos exercia atividades remuneradas regulares no mercado de trabalho, o que colocava essa escola, segundo a autora, diante de trabalhadores que estudam e não de estudantes que trabalham.

Em outro texto da mesma época, afirmava Kuenzer:

Os dados evidenciam alteração qualitativa fundamental no ensino de 2º grau, particularmente na última década, que, em seu processo de expansão, abre espaço para os filhos da classe trabalhadora, muitos dos quais também trabalhadores, ainda que nos cursos noturnos e nas escolas de periferia. Esta constatação, pela sua importância política, exige que se dedique maior atenção às escolas que atendem a esses alunos, em sua maioria trabalhadores, no sentido de se repensar para que lhes serve esta escola, tendo em vista a superação de sua situação de classe subalterna (KUENZER, 1988, p. 49-50).

Esta mudança na configuração do perfil dos estudantes do ensino de 2º grau repercutiu na produção teórica educacional, bem como nos posicionamentos assumidos pelas entidades de sociedade civil ligadas à educação, que ampliavam sua influência na definição dos marcos legais a serem adotados pelo estado e passaram a se mobilizar em torno da nova LDB.

A discussão sobre o trabalho como princípio educativo e a politecnia¹⁹ assumia um lugar importante nos debates e foi o tema de um encontro realizado pelo MEC em 1989. Naquele evento, foi realizado um debate entre pessoas ligadas ao GT Trabalho e Educação, mostrando que suas posições não eram homogêneas. Ao lado dos intelectuais e gestores de referencial marxista, havia alguns com orientação teórica bem diversa daqueles, como era o caso de Rose Neubauer.

Acácia Kuenzer, um dos nomes mais importantes para a sistematização da proposta do trabalho como princípio educativo, evidenciou no evento as suas preocupações com o rumo desta etapa de ensino na LDB:

Mais do que a falta de clareza sobre o que deve ser a escola de 2º grau, me preocupa o que pode ser a escola de 2º grau nesse momento, porque ter a politecnia como horizonte de utopia, acho que todos nós temos. Agora, nessas condições concretas, o que pode ser a escola de 2º grau numa tentativa de aproximá-la um pouco mais dos interesses dos trabalhadores brasileiros? Não sei, acho que não sabemos. E preocupa-me particularmente o que está passando na LDB. Na medida em que tivermos um artigo que diga que a escola de 2º grau será politécnica o que quer dizer isso? [...] me preocupa o fato de que nós temos que ter na LDB hoje algumas pequenas coisas muito simples, mas que assegurem uma efetiva democratização da escola de 2º grau, e que assegurem ao 2º grau uma fonte de recursos que permita a sua dignidade (fala de Acácia Kuenzer. MEC, 1991, p. 115).

Rose Neubauer chamou a atenção, em sua intervenção, para as compreensões díspares e muitas vezes confusas sobre a politecnia e ressaltou que na redefinição da função social do 2º grau ele deveria se aproximar cada vez mais do 1º grau, aperfeiçoando a formação nele iniciada. “O 2º grau, portanto, dentro das perspectivas e dentro das leituras que estamos fazendo, passa a ser uma etapa importante na formação básica de todo o cidadão” (fala de Rose Neubauer. MEC, 1991, p.101). Na sua visão, já se construía um consenso social na área de educação em torno dessa identidade para o 2º grau, o que podia ser sentido em documento recém-elaborado pela Anped,²⁰ propondo que ele fosse organizado a partir de uma base

¹⁹ O conceito remonta à teoria marxista, propondo uma educação pautada na dimensão ontológica do trabalho, que proporcione a formação humana integral, contrapondo-se à dualidade entre trabalho manual e trabalho intelectual. Pode-se encontrar uma descrição do conceito e a indicação de autores brasileiros que o desenvolveram no Dicionário de Educação Profissional em Saúde. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/edupol.html>>.

²⁰ Trata-se do documento elaborado na X Reunião da Anped, da qual foram signatárias várias entidades de nível nacional ligadas à educação, em que se afirma que “o ensino de segundo grau constitui a segunda etapa do ensino básico e é direito de todos”. (FRANCO, 1988)

comum de três anos que possibilitasse tanto a continuidade dos estudos no ensino superior, quanto a formação técnico-profissional (BRASIL, 1991).²¹

Em texto publicado em 1988, Maria Laura P. B. Franco defende a mesma perspectiva, de que o ensino de 2º grau seja organizado como continuidade do ensino fundamental, promovendo um aprofundamento dos conhecimentos nele adquiridos.

Devemos sim pensar o 2º grau como prolongamento do ensino de 1º grau, isto é, como um nível ligado àquilo que se desenvolve no patamar anterior, ou seja, como uma oportunidade para o avanço e aprofundamento de conhecimentos sociais, históricos e científicos (FRANCO, 1988, p. 26).

E de fato, aquela convergência de ideias existente nos anos 1980, que propunha um 2º grau como continuidade, com aprofundamento, do ensino de 1º grau, acabou desembocando, quase dez anos mais tarde, na nova LDB de 1996 e nos objetivos que ela passou a prever para o ensino médio, culminando na incorporação deste à educação básica.

Na década de 1990 iniciou-se uma nova etapa da expansão do ensino médio, que vai se tornar um ensino de massas, incorporando enormes contingentes das classes mais pobres do país, e configurando-se como uma etapa de continuidade em relação ao ensino fundamental, integrando-se paulatinamente, numa exigência social e profissional que pesa sobre todos os indivíduos. Após a expansão da década de 1990, o país entrou no século XXI com um ensino médio que, embora não fosse ainda reconhecido como etapa escolar obrigatória por lei, já havia alcançado enorme popularização.

De educação para elite até os anos 1960, o ensino médio foi incorporando, na década de 1970, mas sobretudo na de 1980, um novo público formado por trabalhadores que frequentavam cursos noturnos. Nos anos 1970 a oferta privada de matrículas no ensino médio aumentou no Brasil (de 43,5% em 1971 para 46,5% em 1980), enquanto a oferta estadual declinou (de 47,9% para 47% no mesmo período). O cenário mudou sensivelmente na década seguinte, quando a oferta de vagas pela rede estadual saltou de 47% para 59% nos primeiros

²¹ Neste mesmo evento, Rose Neubauer afirma que para melhorar o acesso ao 2º grau seria necessário alterar a seletividade do 1º grau: “Ou seja, para pensarmos com seriedade o 2º grau, vamos ter que tentar resolver o problema do 1º grau, que está sendo, na realidade, o momento de grande represamento da nossa clientela”. Segundo ela, os dados mostravam que o ensino de 2º grau atingia apenas 20% dos jovens entre 15 e 19 anos no Brasil. Entretanto, quando era focalizada a população escolarizável, ou seja, aquela com 1º grau completo, a taxa de cobertura do 2º grau alcançava 90% (MEC, 1991, p. 98). É interessante notar que este posicionamento, que já aparece em 1989, vai nortear as políticas que serão adotadas por ela alguns anos depois, no estado de São Paulo, quando a Secretaria da Educação estiver sob seu comando. A respeito destas políticas, ver o capítulo sobre as Ações e Programas governamentais.

cinco anos da década de 1980 e a partir daí aumentou progressivamente, ano a ano, até atingir seu ápice em 2007, com 86,5%.²²

A supressão dos exames de admissão retirou um dique de contenção, mas isso não significou um ingresso imediato e irrestrito na escola de 2º grau. A seletividade interna do ensino de 1º grau criava novas barreiras. Os altos índices de reprovação e de abandono nos oito anos obrigatórios diminuía consideravelmente o número de alunos que conseguiam chegar até o final, limitando a demanda potencial pelo ensino médio. E é justamente sobre este ponto que as políticas públicas dos anos 1990 irão se debruçar: na remoção dos obstáculos que impediam a progressão escolar no ensino de 1º grau.

Tabela 8 - Evolução das matrículas no ensino médio, Brasil, 1971/2007

Ano	Matrículas	Rede Estadual	%
1971	1.119.421	536.695	47,9
1975	1.935.903	919.090	47,5
1980	2.819.182	1.324.682	47
1985	3.016.138	1.780.155	59
1991	3.772.698	2.472.964	65,5
1995	5.374.831	3.808.326	70,8
1999	7.769.199	6.141.907	79
2003	9.072.942	7.667.713	84,5
2007	8.369.369	7.239.504	86,5

Fonte: Censo Escolar/Inep de 1991 a 2007. De 1971 a 1985 os dados foram retirados de Zibas e Franco (1997).

Quando vista em termos de um processo histórico maior, a expansão escolar torna-se um conceito relativo. Na década de 1960, comparada com o grau de evolução do ensino secundário até então, a expansão foi interpretada como verdadeira explosão de matrículas. Mas quando contraposta à expansão subsequente, dos anos 1970 e 1980, fica patente sua limitada abrangência social. Por sua vez, quando este período é comparado com os anos 1990, seu crescimento parece ainda tímido. Isso levanta algumas questões a serem consideradas na análise do tema da expansão escolar. É preciso reconhecer que cada época constrói parâmetros próprios, extraídos da realidade social concreta, para fundamentar suas expectativas acerca da extensão da escolaridade e sua interpretação sobre a realização ou frustração destas expectativas. Afirmações que se referem à baixa cobertura atual do ensino médio, por exemplo, estão referidas a parâmetros produzidos numa época em que são altas as expectativas sociais acerca do direito à educação de todos, e em que a universalização desta

²² A partir de 2004, a participação da rede estadual na oferta de ensino médio se estabilizou em torno de 85%.

etapa, já alcançada por países vizinhos ao Brasil, é vista pelo governo bem como pela sociedade civil organizada como um direito básico de cidadania, e como uma necessidade primordial para o desenvolvimento econômico.

Isso significa dizer que, à medida que a escola é levada ao alcance de maiores contingentes de pessoas, as expectativas sociais sobre a necessidade de sua expansão aumentam. Mas essa não é uma relação linear. Os impactos da oferta escolar na criação de novas demandas para a escola precisam ser analisados em seus contextos sociais concretos, sob risco de se tornarem uma afirmação abstrata e geral. Nossa intenção é, a partir de agora, analisar como essa dinâmica de expansão do ensino secundário foi se realizando, concretamente, no estado de São Paulo.

2.2. Ensino médio no estado de São Paulo

O modelo do ensino secundário de elite, voltado à preparação para os exames de ingresso no ensino superior e ofertado pela iniciativa privada, se manteve estável no estado de São Paulo até a década de 1940.

Inserida num sistema de ensino dual, a oferta educacional no estado de São Paulo contava com um ensino primário público para o povo, uma educação superior controlada pelo governo central e um ensino secundário entregue à iniciativa privada, os dois últimos reservados às classes sociais privilegiadas.

Apenas a partir daí é que o cenário do ensino secundário dará sinais de mudança. Em 1940, a demanda por ensino primário no estado estava bem equacionada e sua oferta era predominantemente pública e estadual (81,2%) (BEISIEGEL, 2006). Já no caso do ensino secundário, no mesmo ano, a situação era inversa, com predomínio da rede particular, responsável por 75,2% das matrículas, enquanto a rede estadual respondia por apenas 21,8%. Os estabelecimentos privados estavam concentrados na capital do estado e nos municípios mais ricos do interior, onde o negócio podia prosperar.

Para que possamos compreender o processo de expansão do ensino secundário no estado e na cidade de São Paulo, os estudos de Beisiegel (2006) e de Sposito (1984) são fundamentais.

Segundo Beisiegel, a partir de 1945, uma vez equacionado o ensino primário, começa a emergir uma pressão pela ampliação do ensino médio no estado de São Paulo. Esta pressão vai ser exercida por meio da reivindicação da população frente ao estado, impulsionando a expansão das vagas públicas.

O estudo pioneiro de Beisiegel nos mostra que esse processo foi colocado em marcha por dois novos elementos introduzidos na realidade social: a retomada da democracia e a emergência das massas populares urbanas na cena política. Na época, a criação de escolas precisava ser autorizada mediante decretos legislativos, o que colocava o deputado estadual numa posição de destaque como agente político. Ao mesmo tempo, este agente, submetido às vicissitudes da vida democrática, tinha seu poder político condicionado à capacidade de interagir com o eleitorado, atendendo aos seus pedidos. Esta rede de interdependências constituída entre o agente político e as reivindicações da população impulsionou, orientou e também distorceu, de um ponto de vista sistêmico, a expansão das matrículas no ensino secundário.

A criação e instalação das escolas públicas de ensino secundário na época estudada não corresponderam aos requisitos de um planejamento global da expansão da rede escolar. Pelo contrário, atendendo a interesses estranhos às necessidades escolares, acabaram determinando um acentuado desequilíbrio na oferta de vagas pelas diversas regiões do estado (BEISIEGEL, 2006, p. 48).

A maior pressão popular ao deputado estadual foi encontrada nos municípios do interior do estado, que por meio de chefes políticos locais faziam chegar àquele a reivindicação da população. Com a relativização do poder das oligarquias agrárias e o aumento da concorrência eleitoral, o deputado precisava alimentar suas redes de influência nos pequenos municípios. O atendimento às reivindicações pelos ginásios estaduais nos municípios interioranos alimentava essa rede de interdependência política, ao mesmo tempo que gerava, para o sistema de ensino visto em seu conjunto, grandes distorções. O agente político e a população, externos ao aparelho administrativo, buscavam, por motivos diversos, a criação das escolas, mas os efeitos das várias iniciativas locais somadas seriam imprevisíveis e incontroláveis.

A instalação da maior parte dos estabelecimentos oficiais de ensino secundário e normal nos pequenos municípios, em detrimento da população das grandes cidades, a canalização dos recursos disponíveis na expansão desses ramos do sistema escolar, com prejuízos para os demais setores do ensino médio e elementar, e mesmo a impossibilidade de implantação de medidas disciplinadoras no desenvolvimento do sistema, são situações apontadas como principais consequências da interferência de interesses políticos na educação (ibid., p. 55).

Prevaleceu a tendência de criar um ginásio em cada município paulista, mesmo quando nele não havia demanda quantitativa suficiente para justificar a criação de um estabelecimento.

No período entre 1949 e 1962, dos 561 ginásios estaduais criados, 465 localizavam-se no interior. Em 1958, a capacidade de oferta de vagas no sistema estadual era de 175.850 pessoas, número que excedia em muito o número de matrículas, que somavam 114.090. A capital e os grandes municípios, que concentravam a maior parte da demanda escolar, foram prejudicados pela menor oferta de vagas, enquanto os municípios pequenos e médios contavam com espaços ociosos. Beisiegel mostra que, dos prédios construídos entre 1954 e 1958, quase 70% estavam concentrados nos municípios paulistas menores, com menos de 20 mil habitantes.

Se nas cidades do interior a medida mais utilizada para expandir as matrículas no ensino secundário foi a criação de escolas, na capital e nas cidades de crescimento demográfico mais acentuado, o ritmo de construção de prédios escolares foi menor e predominaram as medidas emergenciais. Estas medidas foram: diminuição da jornada escolar diária, visando aumentar o número de turnos escolares; criação de salas em dependências diversas próximas ao grupo escolar; construção de galpões de madeira; instalação de ginásios noturnos nos prédios dos grupos escolares.

Em 1959, a situação da rede física estadual de ensino secundário era a seguinte: nos municípios com menos de 50 mil habitantes predominavam os prédios de alvenaria de propriedade pública, construídos especialmente para atender ao ensino secundário (80,9% dos estabelecimentos), enquanto isso ocorria com apenas 16,6% dos prédios escolares da capital. Inversamente, 83% dos prédios que atendiam ao secundário na capital pertenciam a grupos escolares, ou eram prédios de alvenaria não construídos especialmente para o ensino secundário. A situação vantajosa do interior sobre a capital, em termos de rede física para o ensino secundário, fica evidente (BEISIEGEL, 2006).

A expansão do secundário na capital paulista se intensificou nos anos 1950, por pressão da população residente nos bairros então considerados periféricos, que expressavam suas demandas junto ao poder público por meio das Sociedades Amigos de Bairro - SABs (SPOSITO, 1984). Eram associações formadas por funcionários públicos, profissionais liberais, pequenos comerciantes, que constituíam uma classe média urbana demandante de degraus mais altos e prestigiados da escolaridade e que, diante da impossibilidade de arcar com as mensalidades das instituições particulares, recorriam ao Estado.

A importância do deputado estadual se fez sentir também na cidade de São Paulo, e somou-se ao papel de destaque ocupado por Jânio Quadros como chefe do Executivo municipal a partir de 1953, e do estadual, a partir de 1955.

Movido por uma atuação populista, Jânio realizava comícios em bairros distantes e recebia líderes locais e representantes da população em seu gabinete e, assim, fomentava os anseios dos grupos populares urbanos por uma intervenção junto ao poder público. Ele utilizou amplamente como mecanismo de fidelização de clientela eleitoral a criação de cursos ginasiais noturnos sob a forma de seções nos grupos escolares, pois isso permitia acelerar o atendimento da demanda e abria espaço para maior protagonismo do Executivo, uma vez que a criação de novas escolas era prerrogativa da Assembleia Legislativa.

Este recurso à criação de seções em grupos escolares, no período noturno, tornou-se uma marca da expansão do ginásio na cidade de São Paulo, gerando uma situação de precariedade nas condições de oferta, e também de conflitos nos estabelecimentos escolares.

[...] divergências que, rotineiramente, ocorriam entre a administração dos GESCS, voltados para a educação elementar, e os diretores dos ginásios em atividades nas mesmas dependências. As diferenças de idade da clientela, falta de espaço físico, desgaste do material e manutenção do prédio constituíam algumas das razões alegadas pela administração do curso primário que dificultavam a aceitação de um curso ginásial na mesma unidade (SPOSITO, 1984, p. 54).

A criação dos cursos secundários noturnos, por sua vez, não só acomodou a demanda imediata, mas criou uma nova situação de atendimento que trazia a escola para mais perto dos jovens trabalhadores.

Ao serem criadas maiores possibilidades de acesso ao curso secundário, podendo ser incorporados como alunos os jovens que trabalhavam em período diurno, os horizontes educacionais de populações economicamente desfavorecidas tendem a se ampliar, transformando-as em clientela interessada em disputar as vagas oferecidas por essas unidades oficiais (ibid., p. 49).

O aumento das vagas no primeiro ciclo do secundário provocou aumento na demanda por vagas no segundo ciclo. Em 1945 havia um único estabelecimento público na capital que oferecia o ciclo colegial e outros dois no interior. O ginásio da capital foi ampliado mediante seu desdobramento em outras unidades. A criação de vagas no segundo ciclo do secundário (os cursos clássico e científico) só poderia ser levada a cabo em estabelecimentos que oferecessem o primeiro ciclo ginásial. Assim, condicionada à expansão do ciclo ginásial e, uma vez que esta caminhava a passos largos na década de 1960, estava aberto o caminho para a expansão do segundo ciclo do secundário, que posteriormente se transformaria no ensino de 2º grau e no atual ensino médio.

Em estudo realizado em 1963, José Augusto Dias nos traça um panorama revelador a respeito do perfil do ensino secundário no estado de São Paulo.²³ Os dados apresentados pelo autor dão conta que, mesmo com a expansão da oferta pública de ensino secundário ginasial no estado de São Paulo, entre 1945 e 1960, no ano de 1962 mais de 50% dos alunos do ensino médio estavam matriculados em escolas privadas. Quando focalizamos apenas o 2º ciclo do secundário, este percentual era ainda maior, 65%, sendo este traço ainda mais marcante na região metropolitana, em que o percentual chegava a 80% (DIAS, 1967).

Segundo o autor, nos anos 1960 os alunos que logravam alcançar o 2º ciclo do ensino médio pertenciam às camadas médias e superiores, conseguindo superar barreiras que dificilmente podiam ser transpostas por jovens das classes trabalhadoras. Apenas 34% chegavam ao final do 2º ciclo com a idade adequada, sendo esta distorção maior no noturno, nos ramos técnicos e entre os rapazes. A cada 100 alunos matriculados, 36 completavam o 2º ciclo do ensino secundário.

Dos jovens pesquisados, matriculados nas séries finais, ou seja, na 4ª série do primeiro ciclo e na 3ª série do segundo, constatou-se que quase 25% deles tinham pais de nacionalidade estrangeira, destacando-se os japoneses, portugueses, espanhóis e italianos. A grande maioria era branca (89,6%), sendo 6,7% amarelos e 3,7% pretos ou pardos. Mais de 70% dos alunos já haviam superado o grau de instrução dos próprios pais.

Em 1967 o estado de São Paulo unificou e facilitou os exames de admissão, proporcionando que, na prática, os alunos que concluíssem o primário ingressassem no ginásio. Essa medida paulista antecipou a tendência efetivada anos depois pela Lei 5.692/1971, que, como já foi dito, integrou o primário ao ginásio, estabelecendo o ensino de 1º grau. Entretanto, a nova LDB implicava uma reorganização dos estados para a oferta do ensino de 1º e 2º graus, que exigia uma reformulação de toda a estrutura física do sistema escolar, pois os cursos ginasiais funcionavam nas mesmas escolas dos cursos colegiais, ambos separados do ensino primário.

Em São Paulo, essa tarefa ficou a cargo de um Grupo de Trabalho criado em 1972 para planejar a denominada “redistribuição da rede física escolar”. A rede estadual era herdeira de um processo de expansão desigual da rede física entre interior e Grande São Paulo e da adoção em larga escala de medidas emergenciais, sobretudo nesta última região. Pode-se dizer que o projeto de redistribuição foi um marco no sentido de estabelecer uma intervenção planejada e sistemática na rede física estadual.

²³ O estudo integra uma pesquisa maior realizada em cinco estados brasileiros: Rio Grande do Sul, São Paulo, Pernambuco, Ceará e Pará, cujos resultados foram publicados em Gouveia e Havighurst (1969).

Em 1971, quando da reforma do ensino, a rede escolar paulista necessitava de prédios e salas de aula adequados, e 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) (PARIS, 1982, p. 68).

Em 1971 a rede estadual tinha 4.114 estabelecimentos de ensino funcionando em 2.700 prédios. Cerca de 65% dos cursos ginasiais estavam instalados em grupos escolares, mas funcionando independentemente, com equipe de direção e de funcionários distinta. Dos 1.448 estabelecimentos de ensino secundário, apenas 483 funcionavam em prédios próprios estaduais; os demais utilizavam prédios municipais ou particulares. Dos prédios estaduais, 51% apresentavam condições físicas consideradas regulares ou péssimas.

Além da situação difícil da rede física, como herança da expansão desordenada nas décadas anteriores, a demanda por vagas continuava a crescer vertiginosamente e sua acomodação continuava a exigir a adoção de medidas de emergência.

O “Plano Estadual de Implantação da Reforma do Ensino”, de 1972, propôs dois projetos: a adoção de novo calendário escolar e a redistribuição da rede física, mas apenas o segundo foi efetivamente implantado no ano de 1976. Os objetivos anunciados para a redistribuição foram:

- Estabelecer a estrutura da rede oficial entre escolas de 1º grau, 2º grau, 1º e 2º graus, e centros interescolares.
- Criar, extinguir, desdobrar, remanejar turmas e alunos, quando necessário.
- Estabelecer prioridade para o ensino de 1º grau.
- Promover a racionalização administrativa das escolas visando melhor aproveitamento dos recursos físicos e financeiros.
- Estabelecer setorização das matrículas, alocando os alunos em estabelecimentos próximos à casa ou ao trabalho dos alunos, e fora destes apenas se houvesse vaga.

A redistribuição resultou na diminuição do número estabelecimentos, mesmo com a ampliação de turmas, porque escolas foram agregadas e outras isoladas foram reunidas em unidades mais amplas. Em 1975, antes da medida, havia 4.869 estabelecimentos estaduais; em 1976 eles eram 3.797.

Em relação aos estabelecimentos exclusivos de 2º grau, o número aumentou de 5, em 1975, para 162 em 1976.

Na área metropolitana da Grande São Paulo o uso exclusivo de prédio para o 2º grau foi ampliado em todas as regiões, o mesmo acontecendo nas regiões do interior. Nota-se que as unidades de 2º grau existentes em 1975 pertenciam à rede do antigo ensino técnico e colégio industrial (SEE, 1976, p. 35).

Entretanto, a criação de estabelecimentos exclusivos de 2º grau, que era uma diretriz da redistribuição e poderia ter sido importante na construção de uma identidade própria para essa etapa educacional, não se concretizou.

Em todas as áreas foi necessário manter estabelecimentos com os dois graus de ensino, ora devido à falta de prédios, ora devido à diminuta clientela para o 2º grau, porém, houve uma redução da ordem de 37% em relação a 1975 de estabelecimentos que ofereciam o ensino de 2º grau (382 unidades a menos) (ibid.).

O relatório da SEE-SP sobre a redistribuição mostra que a intenção inicial não se sustentou e predominou o modelo de integração do 1º e 2º graus no mesmo estabelecimento. Apesar disso, haviam sido criadas escolas exclusivas de 2º grau, o que foi indicado como o início de uma ampliação futura, mas que na verdade nunca chegou a ocorrer.

Dentre as metas fixadas para a implantação da Reforma do Ensino, a separação dos dois graus de ensino em estabelecimentos distintos não foi possível em virtude de critérios básicos adotados para o atendimento da clientela de 2º grau. [...] Embora não tenha sido possível a separação dos graus almejada, os primeiros passos foram dados já em 1976 (ibid., p. 34).

Tabela 9 - Número de estabelecimentos de ensino, rede estadual de São Paulo, 1975-1976

	Antes da Redistribuição (1975)		Depois da Redistribuição (1976)	
	2º grau	1º e 2º grau	2º grau	1º e 2º grau
Grande São Paulo	9	337	60	135
Interior	55	704	102	520
Total	64	1041	162	655

Fonte: SEE-SP, 1976.

Em pesquisa sobre a cobertura da imprensa escrita a respeito da reforma de 1º e 2º graus em São Paulo, Frattini mostra que as reportagens retratavam uma situação caótica no início do ano letivo de 1976.

Segundo noticiou a *Folha*, o início do ano letivo daquele ano para grande parte dos três e meio milhões de escolares de 1º e 2º Graus da rede oficial do Estado de São Paulo ocorreu em meio a confusões e deficiências provocadas pela inadequada implantação dos princípios de remanejamento de professores e redistribuição de alunos pela rede de escolas públicas do estado. O impresso paulista destacou que em diversas escolas da Capital não foram poucos os pais de alunos que protestaram, alegando que não sabiam em que escola seus filhos estavam matriculados ou mesmo se realmente o estavam. Outros se queixavam das mudanças compulsórias de turmas, horários, períodos, escolas e mesmo bairros.

Muitos professores tiveram de se defrontar pela primeira vez com o trabalho docente em escolas novas, com horários diferentes dos habituais, quando não reduzidos, e assumindo, por vezes, disciplinas para as quais não estavam preparados (FRATTINI, 2011, p. 86-87).

A implantação do Projeto, logo no seu início, enfrentou resistências, recebeu críticas e não foi capaz de resolver total e completamente os problemas surgidos: inúmeros abaixo-assinados contra eventuais ameaças ao trabalho de professores ou diretores; protestos da comunidade contra o desaparecimento de escolas tradicionais, como a Caetano de Campos (antes escolas de elite, agora recebendo apenas moradores de seus respectivos bairros) (PARIS, 1982, p. 75).

A medida afetou diretamente a vida de alunos, professores e funcionários; além da incerteza gerada pelas mudanças, houve também enormes alterações no cotidiano dos profissionais, como mostrou Frattini ao selecionar a carta de uma professora enviada à *Folha de S. Paulo*, no início do ano letivo de 1976:

Assim, eu, que lecionava ginásial cedo e colegial à tarde, fui obrigada, depois de 23 anos de magistério, a lecionar 7ªs e 8ªs séries nos períodos: manhã, tarde e noite. Ainda devo me dar por feliz – revelou M. Nazareth –, apesar de nunca ter lecionado à noite, porque tenho colegas que pegaram aulas em 3 e 4 estabelecimentos. Sem poder dar 9 aulas por dia, sem poder financiar um carro, o remédio será comprar bicicleta e pedalar de um estabelecimento para outro pedindo a Deus que não mande chuva! (FSP, 05/03/1976, p. 12, apud Frattini, 2011, p. 140)

Paralelamente às mudanças estruturais na rede escolar, o enorme crescimento urbano do estado multiplicava a demanda. Era como “enxugar a água sem desligar a torneira”, pois, enquanto o projeto de redistribuição buscava racionalizar a utilização dos espaços existentes, a demanda por vagas continuava a crescer vertiginosamente, levando à reprodução de medidas de emergência, principalmente na Grande São Paulo e na capital.

[...] 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 teriam se 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 (PARIS, 1982, p. 77).

Em estudo sobre o período de 1970 e 1985, Sposito investigou como o processo de acelerada urbanização na cidade de São Paulo, num quadro de pauperização e periferização da população trabalhadora, criava novas demandas para o sistema escolar. Baseando-se em dados coletados em diversos jornais e também junto à Secretaria da Educação do estado, a autora verifica que a demanda por vagas continua muito presente no interior das reivindicações populares por educação (SPOSITO, 1993).

O curso de 2º grau, quando é reivindicado, encerra algumas peculiaridades: uma delas diz respeito à sua criação. A demanda incide preferentemente sobre a instalação de classes em escola existente e não sobre a construção ou criação de nova unidade. A cada reivindicação de classes de segundo grau, em grande parte para o período noturno, a utilização do espaço físico das unidades escolares é ampliada (ibid, p. 138).

No período analisado, 31% das demandas por expansão solicitam a abertura de cursos de 2º grau e 20% das demandas incidem na abertura de cursos noturnos. Um quadro das reivindicações por ensino de 2º grau, enviadas à SEE-SP, ilustra bem a distribuição dos pedidos:

Tabela10 - Reivindicações por ensino de 2º grau, cidade de São Paulo, 1975-1985

	Norte	Sul	Leste	Oeste	Centro	Total
1975-1980	45	47	34	10	1	137
1981-1985	90	143	116	11	6	366
Total	135	190	150	21	7	503

Agregação dos dados apresentados em Sposito (1993, p. 147).

No entanto, agregavam-se outras demandas, resultantes das precárias condições de funcionamento das escolas da periferia da cidade e da busca por garantir condições mínimas de qualidade, tais como: pedidos de reformas no prédio escolar, construção de calçadas, instalação de iluminação, construção de muros, manutenção do sistema elétrico e hidráulico, higiene e limpeza do prédio, reclamações quanto ao absenteísmo dos professores, denúncias

de irregularidades administrativas nas escolas, e de abuso de autoridade da direção e dos funcionários.

As associações de bairro continuaram a ter papel na organização das demandas e na interlocução do poder público, mas não no mesmo grau de importância que haviam tido nos anos 1950. A partir da década de 1970, as associações de bairro passaram a sofrer críticas em função de suas práticas clientelistas, do distanciamento em relação à população e da cooptação das lideranças locais pelo poder público. Ao mesmo tempo, grupos de moradores interagiam em outros espaços locais como as comunidades eclesiais de base (CEBs), ou extralocais como os sindicatos, formulando novos olhares sobre a participação e novos modos de elaborar suas reivindicações.

A radiografia e análise dos movimentos populares por educação na cidade de São Paulo [...] revelam contrastes com as manifestações do período populista. Essas manifestações criaram novas práticas, revelaram capacidade de enfrentamento com os órgãos públicos e exprimiram tentativas de criar autonomia perante os agentes políticos e partidos, marcando novas formas de luta na periferia da cidade (ibid.,p. 145).

As regiões da cidade que concentraram as lutas por educação foram a zona sul e a zona leste. O caso do grupo de mães de Ermelino Matarazzo, nos anos 1980, é um exemplo interessante da organização local e da relação com o poder público. Em 1980 um grupo de mães da região de Ermelino Matarazzo se reuniu na igreja local para discutir a cobrança obrigatória da taxa da Associação de Pais e Mestres -APM, exigida pelas diretoras do bairro. Foi o início de uma jornada organizativa que constituiu um movimento social de luta por educação mais abrangente, iniciado por questões relativas à escolarização das crianças, mas que se ampliou posteriormente gerando reivindicações educacionais voltadas também para jovens e adultos trabalhadores (CEDI, 1986).

Em levantamentos feitos pelo movimento, constatou-se enorme déficit de ensino de 2º grau noturno e uma resistência das direções escolares e dos professores em abrir classes neste período, em razão das dificuldades de transporte e das condições de segurança. Numa das reuniões realizadas juntamente com os jovens ligados à Pastoral da Juventude, em Ermelino Matarazzo, apresentou-se a informação de que 86% dos jovens de 15 a 18 anos daquela região estavam excluídos da escola. Em setembro de 1984, foi enviado ao então secretário estadual da Educação, Paulo Renato Souza, um projeto de implantação de cursos de 2º grau nas escolas da região. Diante da negação do secretário em comparecer a uma reunião no bairro, o movimento resolveu fazer uma caravana até a Secretaria da Educação e, mesmo assim, não

foi atendido. Na saída, representantes do grupo deram uma entrevista ao vivo para a Rádio Capital, relatando a “desfeita” do secretário, e só aí conseguiram falar com ele, mesmo assim por telefone, através da rádio (CEDI, 1986). O evento revela que o modelo de dominação política, nessa etapa do processo democrático brasileiro, contava com um importante elemento mediador entre os anseios populares e o Estado: os meios de comunicação.

A expansão do ensino de 2º grau nos anos 1970 e 1980 baseou-se, em grande parte, na abertura de turmas no período noturno, dentro das escolas de 1º grau, tanto na região metropolitana quanto no interior. Em 1980, as matrículas de 2º grau no período noturno já eram mais da metade do total e ao longo da década este percentual aumentou significativamente:

Tabela 11 - Matrículas 2º grau no período noturno, estado de São Paulo, rede estadual, 1980-1990

2º grau	1980	1990
Grande São Paulo	111.946 (58,1%)	247.425 (72,2%)
Interior	129.495 (58%)	246.285 (69,2%)

Fonte: SEE-SP, 1982.

Em 1982, um documento da SEE-SP intitulado “Cursos Noturnos: solução ou problema?” indicava a importância das matrículas à noite no conjunto do estado e sobretudo na rede estadual, revelando o reconhecimento oficial das piores condições de funcionamento das escolas noturnas e do baixo rendimento escolar dos alunos.

Segundo o documento, o período noturno é quase sempre a última opção de professores e diretores, razão pela qual este período conta com poucos professores efetivos e uma maioria de profissionais inexperientes. Os conteúdos e a metodologia costumam ser os mesmos do período diurno e revelam-se incompatíveis com uma clientela diversa, formada por alunos mais velhos e trabalhadores. O abandono e a reprovação alcançam índices alarmantes. Ao que parece, o ensino noturno condensa de forma mais aguda os dilemas que atravessam a expansão do ensino de 2º grau de maneira geral, relacionados à inadequação entre as exigências acadêmicas escolares e as características da população jovem e adulta que ingressa em suas fileiras.

Diante de tais dados, torna-se urgente e imprescindível que se tomem medidas para alterar esta situação. Muitos educadores e administradores encontraram a “sua solução” encerrando as classes do noturno. Outros abaixaram o nível do ensino, das exigências e das expectativas, em relação aos alunos do noturno. Seria solução dar-lhes um ensino mais restrito, sem grandes exigências? A solução seria discriminar, cada vez mais, aquele que já tem carências sócio-econômicas e culturais? Não são estas as “soluções” que buscamos. Se a estrutura da escola noturna constitui empecilho, por sua rigidez, é preciso modificá-la, torná-la mais flexível, mais adequada a esta realidade. Se os recursos humanos que atuam nessas escolas apresentam deficiências, devem se propor meios, para que se tornem mais dinâmicos, mais eficientes. Se os componentes curriculares não atendem às necessidades dos alunos, cumpre reformulá-los, extinguir alguns, acrescentar outros, etc. (SÃO PAULO, 1982, p. 26)

Uma das poucas iniciativas programáticas visando construir uma proposta específica foi o “Projeto Noturno”. Elaborado em 1982, foi implementado em 1984 em 152 escolas do estado de São Paulo. Segundo Almeida:

A singularidade do Projeto Noturno, quando comparado a outros projetos desenvolvidos e em desenvolvimento na SEE, é que os órgãos centrais da referida Secretaria apenas solicitaram que as escolas, aquelas que o desejassem, elaborassem propostas visando à melhoria do ensino noturno, a partir de sua realidade e de seus problemas. O fluxo da tomada de decisões teve, em decorrência, seu sentido mudado: as decisões não foram tomadas nos órgãos centrais para serem executadas pelas escolas; antes, respeitou-se a autonomia das escolas para pensarem seus problemas e propor soluções. (ALMEIDA, 1992, p. 8)

Cada escola elaborou seu plano e solicitou à SEE-SP os recursos necessários à sua execução. Muitas escolas pediam funcionários, professores para atender ao projeto, aumento da carga horária voltada a reuniões pedagógicas, reforma de prédios e instalações, material de consumo e merenda. Tais solicitações foram atendidas apenas parcialmente e a SEE-SP disponibilizou merenda, um professor-coordenador e duas horas semanais remuneradas para reunião pedagógica.

O projeto foi avaliado pela Fundação Carlos Chagas no final de 1984. Segundo o relatório, os resultados foram positivos, gerando benefícios concretos para os alunos, tais como o aumento da assiduidade, diminuição do abandono, maior vínculo dos alunos com os professores e melhor compreensão dos profissionais da escola em relação aos problemas do período noturno. Mas, foram registradas também diversas falhas, tais como atraso no envio do material de consumo solicitado pela escola, falta de apoio pedagógico, falta de capacitação e de material didático (ibid.).

Num estudo realizado numa escola da Grande São Paulo, no período noturno, Zibas deparou-se com professores que relataram com muito entusiasmo e otimismo a experiência recente que haviam obtido com o Projeto Noturno. Segundo a autora:

Os depoimentos que colhemos não deixam dúvidas de que o Projeto Noturno foi sucesso na escola pesquisada. Um dos professores praticamente exigiu ser entrevistado especificamente sobre aquela iniciativa, esperando que a sua indignação pela desativação da experiência chegasse aos órgãos competentes (ZIBAS, 1991, p. 45).

No entanto, apesar dos resultados reconhecidamente positivos e do Plano de Trabalho Anual - PTA da SEE-SP para o ano de 1986 prever a expansão do Projeto para todas as escolas, ele foi, nesse mesmo ano, substituído por uma nova iniciativa, denominada “Calendário Alternativo”, que depois de obter baixa adesão das escolas, acabou igualmente interrompido após um ano em vigor.

Assim, o ensino de 2º grau chegou aos anos 1990 com algumas características que vale a pena retomar: cresceu até os anos 1970 como efeito da expansão dos ginásios, sendo sua oferta condicionada a estes estabelecimentos; sua expansão ocorreu sobretudo em cursos noturnos e com a adoção de medidas de emergência, principalmente na região metropolitana, tais como: aumento do número de turnos escolares, redução de carga horária, espaço físico improvisado em prédios emprestados ou alugados, superutilização de prédios que se encontravam, por isso, em situação física precária. A partir da década de 1970, cresceu através da pressão popular pela abertura de turmas noturnas de 2º grau nas escolas de 1º grau, igualmente implicando intensificação da utilização das unidades. A redistribuição da rede física em 1976 foi uma medida crucial, que gerou consequências profundas para o ensino de 2º grau. A partir daí, abandonou-se a intenção de criar uma rede física própria para o ensino médio, pois isso impedia a otimização imediata dos recursos físicos e humanos. A opção foi pela escola de 1º e de 2º graus, no mesmo estabelecimento. Entretanto, remonta a esse período a criação das poucas escolas exclusivas de 2º grau existentes no estado de São Paulo, cujo número permaneceu estável ao longo da década de 1980 e teve pequeno acréscimo a partir de 1988 com a criação dos Centros Específicos de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério - Cefams. No cômputo geral, a tendência foi de aumento do número de estabelecimentos que ofertavam ensino de 1º e de 2º graus, que passaram de 19% da rede em 1980 para 39% em 1995 (SÃO PAULO, 1996).

Nas décadas de 1970 e 1980 o perfil dos alunos alterou-se significativamente, e os trabalhadores-estudantes adquiriram visibilidade como os novos sujeitos do ensino médio.

Apesar do reconhecimento das dificuldades de funcionamento das escolas à noite e do baixo rendimento acadêmico dos alunos, o ensino noturno continuou crescendo, sem investimentos do estado na estruturação de medidas efetivas tais como flexibilidade curricular, ou melhoria da infraestrutura material e de recursos humanos. Mesmo que de forma não totalmente planejada, a convergência dos planos educacionais a curto prazo, vistos num período de tempo maior, culminou na omissão em relação ao crescimento dos cursos noturnos, talvez em função de uma previsão de que seus problemas dependeriam da resolução de obstáculos que vinham antes e que estavam localizados na escola de 1º grau.

Havia no ensino noturno uma tensão: ele era reconhecido como um ensino pior, mais excludente e, nesse sentido, indesejável. Ao mesmo tempo, era visto como a única possibilidade de inclusão para trabalhadores que queriam estudar, discurso principalmente adotado por educadores e pesquisadores que lutavam politicamente pela sua legitimidade. Esta contradição, tão bem apontada por Sposito ao afirmar que “o curso noturno é produto da desigualdade, e ao mesmo tempo, contém uma possibilidade para sua negação” (SPOSITO, 1988, p. 192), esteve presente em toda a história dos cursos noturnos. Um dos embates para a implantação destes se dava no nível local, entre diretores e professores, de um lado, e a população residente, de outro. Os diretores e professores resistiam à abertura de turmas noturnas nos estabelecimentos, inclusive manipulando dados de demanda escolar, enquanto a população pressionava pela sua abertura como a única forma de ter acesso ao 2º grau. Do ponto de vista do acesso, a população foi exitosa e os cursos noturnos se multiplicaram e se espalharam por todo o estado. É interessante perceber como a contradição entre exclusão e inclusão do ensino noturno foi se enfraquecendo e dando espaço para uma representação dominante do ensino noturno como “problema” nos dias atuais, motivando inclusive discursos e medidas oficiais em defesa de seu fechamento, no estado de São Paulo.

CAPÍTULO 3 – O ENSINO MÉDIO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS (1991 a 2003)

3.1. Programas e ações governamentais

A expansão do ensino médio no período analisado (1991 a 2003) ocorreu sob a vigência de alguns programas e ações públicas. Assim, deve-se perguntar como as políticas educacionais do período interagiram com a expansão das matrículas e com as características que esse processo assumiu, cabendo investigar se tais políticas incorporaram o processo de expansão como foco de intervenção. Constatamos que o ensino médio não foi objeto privilegiado das políticas educacionais no período investigado, marcado pelas iniciativas dirigidas ao ensino fundamental. Por isso tivemos que focalizar as políticas educacionais do período, buscando identificar as interfaces indiretas que poderiam ter com a expansão do ensino médio. O único programa governamental com referência direta ao ensino médio foi o Promed. Este Programa, que será discutido adiante, consistiu em convênio entre a SEE-SP e o MEC com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e contrapartidas dos estados e visava oferecer apoio técnico e financeiro às escolas, para a implantação da reforma do ensino médio.

Para selecionar as iniciativas que poderiam estar relacionadas, direta ou indiretamente, ao processo de expansão do ensino médio no estado de São Paulo, foi preciso elaborar algumas hipóteses exploratórias. Em seguida, passamos a investigar sua viabilidade considerando o discurso dos primeiros entrevistados – gestores envolvidos na estrutura da administração no período estudado – bem como os dados estatísticos sobre o movimento das matrículas.

Quadro 2. Linha do tempo das políticas educacionais, estado de São Paulo, 1991-2002

Período	Governador	Partido	Secretário/a da Educação	Programas e Ações
1991-1994	Luiz Antonio Fleury Filho	PMDB	Fernando Moraes (mar. 1991/set.1993)	-Municipalização do ensino fundamental -Escola Padrão
			Carlos Estevam Martins (set. 1993/dez. 1994)	
1995- 2002	Mário Covas Geraldo Alckmin (vice) – 2001 2002	PSDB	Teresa Roserley Neubauer (1995-2002)	-Municipalização do ensino fundamental -Cadastro informatizado de alunos -Reorganização da rede -Matrícula automática -Progressão continuada -Recuperação nas férias -Promed

Fonte: Elaboração própria

Encontramos dificuldade para estabelecer um ponto de partida, relacionando ações e programas governamentais à expansão do ensino médio nos anos 1990. De um lado, nos deparamos com a escassez de ações públicas dirigidas a esta etapa escolar; de outro, com a ausência de estudos sobre a expansão do ensino médio no estado de São Paulo. O crescimento do ensino médio nos anos 1990 é frequentemente mencionado, mas pouco investigado de forma sistemática. Outro aspecto encontrado na bibliografia levantada foi a baixa visibilidade do ensino médio nos estudos sobre a política educacional paulista. Nas pesquisas, o ensino fundamental prevalece como etapa investigada, ou o foco amplo na política educacional não estabelece distinção entre ensino fundamental e ensino médio. Algumas destas pesquisas que serão citadas e discutidas a seguir foram referências importantes para a análise das ações governamentais, mas só depois de as hipóteses terem sido previamente exploradas.

A primeira hipótese exploratória levantada, em relação aos programas governamentais e sua interface com o ensino médio, girou em torno do processo de municipalização do ensino fundamental. À primeira vista, a transferência de matrículas no ensino fundamental para os municípios poderia ter criado espaço na rede estadual para ampliar a oferta de ensino médio e também para qualificá-la. Esta hipótese também foi encontrada em alguns discursos e documentos do período investigado, como podemos ver na fala abaixo, de Sonia Penin, num colóquio sobre a reorganização das escolas, em 1996. Ela estava, na época, à frente da Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo -COGSP e argumentava que a precariedade em que se encontrava o 2º grau no estado se devia à baixa participação dos municípios na

oferta de ensino fundamental, sugerindo que o atendimento do 2º grau seria beneficiado com a municipalização.

A reorganização das escolas facilita aos municípios assumirem em parte a sua responsabilidade com o 1º grau. O Estado pode então assumir melhor o 2º grau, que historicamente sempre ficou fora do orçamento da Secretaria. [...] As classes mais congestionadas estão sobretudo no 2º grau, devido ao descaso com que os municípios, no estado de São Paulo vêm tratando a escolarização do 1º grau [...] O 2º grau está nessa situação pela irresponsabilidade dos municípios nesse estado e isso precisamos reverter (Sonia Penin. AÇÃO EDUCATIVA, PUC-SP, 1996).

Para Elba de Sá Barreto, pesquisadora da Fundação Carlos Chagas, o estado de São Paulo teria sido pioneiro ao implantar um tipo de racionalidade atrelando a expansão e melhoria do ensino médio ao processo de municipalização do ensino fundamental, racionalidade esta que seria adotada nacionalmente:

[...] arriscamos a afirmar que a reorganização das escolas paulistas teria tido um caráter nitidamente antecipatório em relação ao modelo atual de reforma proposto pelo MEC. A racionalidade que a presidiu deixa claro que o atendimento satisfatório à demanda crescente pelo ensino médio depende primordialmente da assunção, pelos municípios, de pelo menos parte da responsabilidade pela manutenção direta do ensino fundamental (BARRETO, 2002, p. 356-357).

Um dos entrevistados, João Palma Filho, que em 2013 ocupava o cargo de secretário adjunto da Educação e que possui longa experiência na Secretaria e no CEE-SP,²⁴ também mencionou a municipalização como um fator a ser considerado na expansão do ensino médio:

Eu acho que outra coisa também que ajudou, foi a municipalização do ensino fundamental. Por quê? Porque aí transferiu para os municípios boa parte dos alunos do ensino fundamental, e aí os nossos prédios começaram a ficar ociosos em boa parte. Aliás, tem alguns que estão até hoje, com pouquíssimos alunos em sala de aula, poucos turnos. Isso no interior, porque aqui na capital, como já tinha uma rede municipal, quando começou a passar para os municípios, São Paulo não entrou (Entrevista com João Palma Filho).

Na mesma entrevista, exploramos a possibilidade da municipalização ter gerado mais recursos financeiros para o ensino médio no estado, mas isso foi prontamente descartado:

²⁴No governo Fleury (1991 a 1994), João Palma Filho integrou a equipe do secretário da Educação Fernando Moraes. Desde 1985 é membro do Conselho Estadual de Educação.

O ensino médio sempre foi um segmento que nunca contou com recursos próprios. Quer dizer, o ensino médio vivia do que sobrava do ensino fundamental, basicamente, antes da municipalização. Com a municipalização o quadro não muda muito, sabe por quê? Porque o Estado passa a transferir, para o município, o dinheiro; porque com a criação do Fundef, aí o que que acontece? O Estado perde matrícula e vai o dinheiro junto (id.).

Após ter contato com estudos sobre o processo de municipalização, sobretudo a coletânea organizada por Martins, Oliveira e Bueno (2000), verificamos que o modelo de municipalização paulista foi o da transferência das escolas com “porteira fechada”, ou seja, as escolas já reorganizadas²⁵ eram inteiramente repassadas aos municípios. Sendo assim, diminuía as chances de que o ensino médio tivesse sido beneficiado com a liberação de espaço nas escolas e também com recursos adicionais, pois os alunos do ensino fundamental saíram da rede estadual juntamente com o dinheiro destinado às suas matrículas, por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef. Mesmo antes deste Fundo não havia possibilidade de haver recursos financeiros adicionais para o ensino médio com a diminuição do ensino fundamental, uma vez que aquele nunca contou com fonte própria de financiamento e sobrevivia com as “sobras” do ensino fundamental. A entrevista com Rose Neubauer confirmou a rejeição à hipótese inicial: “A municipalização não fez diferença para o crescimento do ensino médio, porque quando nós municipalizamos, nós não municipalizamos aluno, nós municipalizamos escola (Entrevista com Rose Neubauer).

Isso nos levou a concluir que a municipalização não impulsionou a expansão das matrículas no ensino médio no estado de São Paulo, muito embora isso estivesse presente em alguns discursos nos anos 1990. Consequentemente, mostrou-se falaciosa a afirmação de que a precariedade do ensino médio nos anos 1990 se devia à omissão dos municípios em relação ao ensino fundamental. Também não se concretizou a melhoria do atendimento ao ensino médio com a intensificação da municipalização a partir de 1996.

A segunda hipótese exploratória em relação às ações governamentais foi a relação entre a expansão do ensino médio e uma das medidas mais impactantes da rede escolar nos anos 1990: a reorganização das escolas em 1996, implantada na gestão de Rose Neubauer. Esta medida parece ter uma inter-relação com o perfil da oferta do ensino médio a partir daí. Ao lado dessa iniciativa, achamos importante apresentar brevemente as medidas de correção de fluxo adotadas pela SEE-SP, com foco no ensino fundamental, mas que podem ter gerado

²⁵Refiro-me à reorganização da rede escolar, ação governamental discutida num tópico posterior deste capítulo.

desdobramentos para o ensino médio. Por fim, apresentamos o Promed, que foi o único Programa governamental desenhado especialmente para o ensino médio e implementado no período compreendido por nossa investigação.

Vale a pena mencionar aqui um projeto importante, criado no final dos anos 1980 e que sobreviveu durante mais de uma década, atravessando os anos 1990: os Centros Específicos de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério - Cefams. Criados pelo MEC em 1982, os Cefams foram fruto dos esforços para recuperar a identidade dos cursos de formação de professores em nível médio, diluída pelos efeitos da LDB 5.692 de 1971. Com a LDB, as antigas escolas normais foram substituídas por cursos de habilitação ao magistério, que funcionavam nas escolas de 2º grau, convertidas em escolas de formação profissional. Predominava uma orientação tecnicista e aligeirada para a formação dos futuros professores, em período parcial. O estado de São Paulo começou a implantar os Cefams em 1988, criando 19 unidades. Em 2000 o estado contabilizava 54 Centros de Formação. Os alunos recebiam uma bolsa de estudos e estudavam em período integral, os professores possuíam jornada diferenciada, e o Centro contava com uma proposta curricular inovadora. Foi uma política pública muito bem avaliada, embora atendesse à minoria dos alunos matriculados nos cursos de formação de professores (16%, o que correspondia a 18.666 alunos em 1996), enquanto a maioria (72%) continuava frequentando cursos técnicos de habilitação ao magistério (GODOY, 2000). Com a nova LDB de 1996, foram alteradas as exigências para a formação de professores da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental, que passou a ocorrer preferencialmente em nível superior. A partir daí iniciou-se um longo período de ajustamento dos estados e municípios às novas exigências legais e foram introduzidas mudanças paulatinas nos Cefams, até eles serem definitivamente extintos pelo governador Geraldo Alckmin, em 2003.

Tendo em vista nosso foco no ensino médio de formação geral e sendo os Cefams uma modalidade de formação profissional, não nos deteremos sobre eles. Da mesma forma, reconhecemos a presença e a importância do Centro Paula Souza no contexto do ensino médio estadual paulista, mas tendo em vista sua ênfase na formação profissional de nível médio e sua baixa participação na oferta de vagas para o ensino médio no estado,²⁶ essa rede não será aqui analisada.

²⁶O ápice da participação do Centro Paula Souza na oferta de vagas para o ensino médio foi de 5% em 1994, considerando o período investigado (1991 a 2003). A partir de 2008, a taxa de crescimento anual nas matrículas de ensino médio no Centro Paula Souza começa a aumentar, revertendo a tendência declinante observada na segunda metade dos anos 1990. Mas, mesmo assim, a participação dessa rede no volume global de vagas para o ensino médio continua baixa, sendo de 3% em 2010.

3.1.1. Projeto Escola Padrão

No período entre 1991 e 1994 o estado de São Paulo foi governado por Luiz Antonio Fleury Filho, do PMDB, tendo o jornalista Fernando Moraes à frente da Secretaria da Educação. O início da legislatura foi marcado pelo debate e elaboração do “Programa de reforma do ensino público do estado de São Paulo”. Os principais eixos deste Programa, divulgados nos documentos institucionais, eram a autonomia pedagógica e administrativa da escola; organização da escola e capacitação do quadro funcional da Secretaria da Educação.

Na implementação do Programa ganhou destaque a criação do Projeto Escola Padrão, instituído pelo Decreto 34.035, de 22 de outubro de 1991, e que acabou se constituindo como a “marca” da política educacional no governo Fleury. Após décadas de forte expansão das matrículas no 1º e 2º graus, sem um equacionamento adequado das condições físicas e financeiras, a questão da qualidade era evocada como a principal finalidade da iniciativa, conforme enunciado no artigo 1º, inciso I do Decreto: “Artigo 1.º - Fica instituído, na rede estadual de ensino, abrangendo o ensino fundamental e médio, o Projeto Educacional ‘Escola Padrão’ com a finalidade de: I - recuperar o padrão de qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas” (SÃO PAULO, 1991).

O projeto previa uma implantação gradual, com o objetivo de universalizar o modelo a toda a rede estadual até o final do mandato. Em 1992, primeiro ano de implementação, foram incorporadas 306 escolas. No ano seguinte, ingressaram mais 1.052 unidades escolares e, em 1994, outras 866, totalizando 2.224 escolas (SARMENTO; ARRUDA, 2011), o que representava 33% da rede estadual, responsável em 1994 por um total de 6.699 unidades escolares. Sendo assim, a promessa de universalização do projeto para toda a rede não foi cumprida.

Matéria do jornal *Folha de S. Paulo* de 19 de agosto de 1994 registrou declaração do então governador Fleury afirmando que, ao término do seu governo, estariam criadas as condições para que seu sucessor expandisse o Projeto Escola Padrão para toda a rede. O ocupante da pasta educacional na época, Carlos Estevam Martins, negou conhecimento sobre essa perspectiva, criando uma situação de mal-estar. Um ano antes, em 1993, o então secretário estadual da Educação Fernando Moraes havia se demitido do cargo declarando que não haveria recursos financeiros para a prometida ampliação do Projeto na rede estadual (PINTO, 1994).

As mudanças mais significativas trazidas pelo Projeto Escola Padrão incidiam sobre a carga horária do professor, com uma parte das horas fora da sala de aula distribuídas em: dedicação ao HTP (Hora de Trabalho Pedagógico), atividades de planejamento e atendimento ao aluno.²⁷ Também houve aumento da jornada escolar, introduzindo seis aulas no período diurno e aulas aos sábados para o período noturno.²⁸

Nos documentos relativos ao Projeto é muito mencionada a autonomia administrativa e pedagógica da escola e, nesse sentido, ele prevê a criação de projetos especiais pelas próprias unidades, financiados com a caixa de custeio, mecanismo criado para que as APMs manejassem recursos próprios. Outras duas medidas nessa direção foram a obrigatoriedade da escola elaborar um plano diretor, baseado num diagnóstico e com metas particularizadas, pois, segundo o documento governamental, “o planejamento é um processo fundamental em uma organização autônoma” (SÃO PAULO, 1992, p. 29). Por fim, foi previsto um número de horas semanais para a coordenação, planejamento e controle das atividades por parte dos gestores, o que era calculado tomando como base 5% do tempo do total de aulas atribuídas na escola.

No primeiro ano de implementação do Projeto Escola Padrão foi criado um Programa de Avaliação²⁹ a ser realizado em todas as unidades escolares integradas ao Projeto, na sua fase inicial. Participaram 306 unidades, com todos os alunos das 8^{as} séries do ensino fundamental. Além disso, foram incorporadas turmas de 1º ano do 2º grau nas escolas exclusivas desta etapa e alunos de 7ª série do 1º grau nas escolas em que não havia turmas de 8ª série.

Os instrumentos da avaliação foram elaborados pela Fundação Carlos Chagas, abarcando questões de Língua Portuguesa, Matemática e conhecimentos gerais. Participaram ao todo 26.556 alunos, sendo 58% matriculados no período diurno e 42% no período noturno. Chama a atenção o enorme percentual de alunos estudando no último ano do ensino fundamental (8ª série) à noite, em 1992: 41,8%. Nas turmas de 1º ano do 2º grau este percentual é ainda maior: 49,6%. E mesmo dentre os alunos mais novos do universo pesquisado, os que estudavam na 7ª série, com idade ideal de treze anos, o percentual de matrículas à noite é alto, perfazendo 34,7%. Tendo em vista que os participantes da avaliação

²⁷ Segundo o Decreto n. 34.036 de 22/10/1991, as jornadas podiam ser: Integral - 44 horas semanais sendo 30 em sala de aula, 5 em atividades pedagógicas na escola e 9 horas em atividades em local de livre escolha, e jornada de 40 horas - 26 horas-aula em sala, e o restante distribuídos entre atividades na escola e fora dela, nesse caso sendo de livre escolha.

²⁸ Devido à resistência de alunos e professores, essa medida foi abandonada em 1993.

²⁹ Resolução SE-135 de 26/05/92. Institui o Programa de Avaliação das Escolas Padrão.

foram alunos de um grupo seletivo de escolas que integraram o Projeto Escola Padrão no seu primeiro ano de existência, este perfil, em termos do período estudado, indica a importância e a centralidade do ensino noturno nas últimas séries do ensino fundamental e no ensino médio, no início da década de 1990.

Tabela 12 - Número de estudantes participantes da avaliação do Projeto Escola Padrão, 1992

Séries	Diurno	Noturno	Total
7ª série	244	130	374
8ª série	14.656	10.542	25.198
1º ano 2º grau	496	488	984
Total	15.396	11.160	26.556

Fonte: SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação. Programa de Avaliação Educacional das Escolas Padrão. Avaliação diagnóstica das 8ªs séries, 1992.

Tendo em vista o escopo amplo da pesquisa, envolvendo mais de 26 mil alunos, vamos destacar alguns dados que são sugestivos do perfil do alunado da rede estadual.

Em termos da distribuição dos estudantes por sexo, há predomínio de meninas no período diurno (61,5%) e dos meninos no período noturno (51,4%). O trabalho aparece como uma dimensão central na vida dos estudantes, que são inseridos precocemente nas atividades produtivas. No período noturno, 78,1% dos estudantes já haviam trabalhado, e 66,4% deles começaram a trabalhar antes dos 15 anos de idade. Possuem uma trajetória escolar acidentada, pois em cada 10 estudantes que estudavam à noite, sete haviam sido reprovados alguma vez. Já no período diurno nota-se um cenário diferente, pois a grande maioria dos alunos nunca havia trabalhado (82,5%).

A avaliação compreendeu também questionários para as escolas, com o intuito de levantar dados sobre sua estrutura e funcionamento. Das 306 escolas padrão, 95% funcionavam em três turnos. Em 85% delas havia falta de recursos humanos. Isso pode ser constatado pelo dado alarmante informado pelos diretores de que em 70% das escolas havia estudantes universitários empregados como docentes. Mais da metade dos diretores consultados (55%) afirmaram que as faltas de professores eram um problema crônico e generalizado na sua unidade. Os dados chamam a atenção, considerando que o Projeto foi direcionado às “melhores” escolas da rede estadual, obedecendo a critérios como presença de diretor efetivo, mais de 50% do corpo docente estável, ausência de curso supletivo, dois turnos diurnos e um noturno e boa qualidade de ensino (ALBUQUERQUE, 1997).

Em dissertação de mestrado de 1995, Viriato pesquisou quatro escolas padrão vinculadas à Delegacia de Ensino de Ribeirão Pires, sendo que três delas atendiam ao 1º e 2º graus e uma apenas ao 1º grau. Seu interesse era analisar a capacidade do projeto para democratizar o ensino público, tendo como centro o fortalecimento do diretor. A autora considerava que o diferencial dessa política educacional era apostar na autonomia da escola, já que as unidades teriam que construir seu plano diretor, em vez de seguirem objetivos predeterminados. Mas o balanço da autora, ao verificar as práticas das escolas que integraram o projeto por dois anos, não foi muito animador:

Os membros das escolas não têm estímulo para participar e muito menos conhecem a proposta pedagógica/administrativa da escola e, por conseguinte, a direção não possui conhecimentos sobre os reais interesses e aspirações dos membros que compõem a escola. A ausência dessa relação entre direção e membros da escola, parece-nos explicar, em parte, o fracasso de uma gestão mais participativa, proposta pelo “Projeto Educacional Escolas Padrão”. [...]

Pelos dados coletados, vimos que as ações desencadeadas na escola, tanto do ponto de vista pedagógico quanto administrativo, não convergem para o mesmo fim. Medidas como a jornada reduzida de trabalho e regime de dedicação exclusiva não se constituem em suporte para a autonomia da escola, na medida em que estes recursos não são adequadamente explorados e utilizados como meios para que se alcancem os objetivos do processo educacional (VIRIATO, 1995, p. 145-146).

Em 1994, último ano do governo Fleury, o CEE-SP criou uma Comissão Especial com o objetivo de elaborar um documento a ser entregue ao novo governo, contendo recomendações acerca das políticas educacionais. A primeira afirmação que traz o relatório diz respeito à educação básica e à necessidade de consolidar e estender as iniciativas de melhoria do ensino implementadas pelo último governo: o ciclo básico³⁰ e a Escola Padrão.

Considerando que a melhoria qualitativa do ensino pressupõe uma melhoria efetiva das condições de trabalho dos profissionais que atuam diretamente na escola, o projeto educacional "Escola Padrão", que se propõe promover maior participação da comunidade nas escolas e descentralização dos procedimentos administrativos, é um programa de reforma do ensino que, sem dúvida, deve ser incrementado, consolidado e estendido a toda rede estadual de ensino. Trata-se de uma expectativa da rede que não deve ser desconsiderada (CEE, 1994, p. 5-6).

³⁰ O ciclo básico foi implantado em São Paulo na gestão do governador Franco Montoro, em 1983, e consistiu na eliminação da reprovação entre a 1ª e 2ª séries, que passaram a formar uma única etapa. Foi a primeira política de ciclos implantada no estado.

Recomenda-se, principalmente, a continuidade e ampliação de três medidas presentes no Projeto Escola Padrão e que são mencionadas como impulsionadoras da construção da autonomia da escola: o Plano Diretor, que deve ser elaborado por cada unidade, a caixa de custeio, voltada ao suprimento dos recursos necessários à execução do Plano Diretor, e a Hora de Trabalho Pedagógico (HTP), voltada ao trabalho coletivo necessário para a implementação do projeto pedagógico da escola. Assim, o relatório incorpora uma reivindicação do movimento sindical docente, que já havia sido publicizada durante a longa greve de 1993.³¹

No ano de 1993 a crise da educação paulista veio ao conhecimento público através de uma longa greve dos profissionais da educação, principalmente professores, greve esta que durou aproximadamente 3 meses. Durante a greve, o sindicato dos professores denunciava os mais baixos salários já pagos para a categoria no estado de São Paulo, e reivindicava a extensão do projeto de escola padrão para toda a rede estadual de ensino (NERY, 2000, p. 31-32).

Apesar da expansão da Escola Padrão ter sido indicada no relatório do CEE-SP e se constituir numa demanda da rede escolar e do movimento sindical docente, o Projeto foi interrompido na gestão posterior. Os primeiros documentos da política educacional do governo Covas são omissos quanto ao Projeto Escola Padrão, que foi sendo abandonado.

A partir de 1995, com o novo governador, Mário Covas, foi encerrando, aos poucos, o Projeto Educacional Escola Padrão, reforçando o que sempre ocorreu ao processo educativo brasileiro: um constante recomeçar, sem continuidade. Ver o trabalho coletivo tão bem desenvolvido ser abandonado gradativamente, terá sido o pior resultado que a escola obteve no novo governo que, aos poucos, foi implantado novas diretrizes (como o Comunicado da Secretaria da Educação de 22 de março de 1995), sem mencionar a Escola Padrão, como se ela nunca tivesse existido (SARMENTO, ARRUDA, 2011, p. 3).

³¹ É preciso mencionar que, por ocasião da divulgação do Projeto Escola Padrão pelo governo Fleury, a Apeoesp posicionou-se de forma crítica. No histórico da entidade publicado em seu sítio eletrônico lê-se: “1991 - Ano de lançamento da Escola-Padrão. Com o slogan ‘Pouca Modernização para Poucos’, a APEOESP iniciou a discussão do projeto de Escola-Padrão, apresentando suas contraposições ao projeto”. Disponível em: <<http://www.apeoesp.org.br/o-sindicato/historia>>. Acesso em: 02 nov. 2013

3.1.2. Reorganização da rede escolar

Com a posse de Mário Covas, do PSDB, no governo do estado, iniciou-se um período intenso de reformas educacionais na rede estadual. Uma das primeiras e principais dessas medidas foi a reorganização da rede escolar, preparada no final de 1995 e implantada em 1996. Foi uma das ações de governo mais impactantes do período analisado, uma iniciativa polêmica, de rápida implementação, e que afetou diretamente a vida de milhares de alunos, familiares, professores e funcionários que compunham a rede estadual.³²

Conforme mencionado no Capítulo 2, a última grande reorganização da rede física escolar havia sido realizada em 1976, ano em que o governo paulista implantou os estudos e trabalhos que vinham sendo elaborados desde a aprovação da lei 5.692/1971, que instituiu o ensino de 1º grau de oito anos e o ensino de 2º grau.

A ideia de reorganizar a rede física como forma de racionalizar o uso dos equipamentos e recursos financeiros já existia desde o governo anterior, de Luiz Antonio Fleury. Em 1991, algumas técnicas da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo³³ elaboraram um estudo sobre a rede física escolar, indicando a pulverização da oferta de 2º grau como uma das maiores causas do desperdício de recursos e da dificuldade de compor a carga horária dos professores³⁴, que tinham que assumir aulas em várias escolas. Essa situação era decorrente da proliferação de Escolas Estaduais de Primeiro e de Segundo Graus (EEPSGs). Nas conclusões do documento fica evidenciada a preocupação em alertar o governo:

Os estudos realizados revelam uma perspectiva pouco favorável e sinalizam a possibilidade de um agravamento dos problemas já detectados. Torna-se, então, **imprescindível alertar os centros de decisão** a respeito da situação-problema identificada, senão para dissuadi-los de dar seguimento aos projetos e estratégias motivadores dos desvios, pelo menos para tornar transparentes os resultados da análise realizada, ensejando o debate e buscando novas alternativas.

Mantendo-se a atual política de ocupação do espaço físico, que acarretou a pulverização do atendimento, poderá haver um agravamento dos problemas de hoje e uma dispersão ainda maior do atendimento no futuro. O número de EEPSGs, escolas que atendem ambos os graus de ensino, vem crescendo

³² Em pesquisa feita em 2007, com professores, Novaes mostra que, mesmo transcorridos 11 anos desde a reorganização da rede, ela foi lembrada como uma política pública marcante por 34 dos 40 professores entrevistados.

³³ O estudo foi coordenado por Maria Cândida Cardinali Perez e elaborado por Maria Nícia de Castro Costa. Teve a colaboração de Eunice Mengheti, Luzia Aparecida de Castro, Maria Lucinda S. Kuchembuck e Sandra Maria B. Toledo.

³⁴ O estudo constatou que 60% das escolas que ofereciam 2º grau tinham menos de 10 classes.

acentuadamente, quer seja em razão de pressões pela democratização das oportunidades de acesso ao ensino de 2º grau, quer seja por razões de ordem administrativa (SEE, 1991, grifos nossos).

Este estudo foi apresentado ao então secretário da Educação, Fernando Morais, que não aceitou implementá-lo. Segundo uma técnica entrevistada: “Faltou coragem ao governo Fleury para implantar a reorganização, porque isso significava comprar uma briga com muita gente, principalmente com os sindicatos” (técnica da SEE-SP).

Mas, com a entrada de Rose Neubauer na Secretaria da Educação, um conjunto de fatores favoreceu a implementação deste estudo. Em primeiro lugar, o próprio perfil da nova secretária. Quando assumiu a pasta educacional, Rose Neubauer trouxe consigo uma experiência de pesquisa anterior que, segundo ela própria, lhe havia possibilitado mergulhar no cotidiano das escolas da rede estadual e ter uma visão concreta do seu funcionamento:

Nos anos 80, o Banco Mundial dá um recurso para a Secretaria de Estado da Educação, para implantação daquela história da Jornada Única, Ciclo Básico, Escola Padrão, e faz uma licitação, para escolher uma instituição, para fazer uma pesquisa durante três anos, uma pesquisa longitudinal, inclusive acompanhando 3.000 alunos, uma amostra desses alunos com estudo qualitativo, e os outros com estudo quantitativo. A Fundação Carlos Chagas entrou, ganhou a pesquisa, e eu coordenei. Então eu tinha passado três anos, nos anos 80, dentro das escolas públicas vendo o que acontecia. Eu sabia tudo o que acontecia, às vezes eu até brincava, que os professores falavam assim: “Mas, parece que a senhora estava dentro da minha escola” (Entrevista com Rose Neubauer).³⁵

Do seu ponto de vista, havia muitas práticas duvidosas estabelecidas nas escolas, que geravam desperdício de recursos físicos, humanos e financeiros:

Nós vimos uma sistemática que era o seguinte: o aluno não tinha aparecido, e ele era matriculado no ano seguinte, para um professor não perder a classe, para montar classes, para não diminuir o número de classe, porque senão tinha que remover professor. Então a gente sabia que tinha o tal aluno fantasma. As matrículas eram todas feitas à mão, não tinha nenhuma informatização, tanto que, no final de 95, quando a gente informatiza, a gente descobre que tem 300 mil alunos que estavam contados duas vezes. Entendeu? Só isso, você já imagina: o que são 300 mil alunos? São 10 mil salas de aula. Então, quando a gente reorganizou a partir disso, nós tivemos condições de dar cinco horas de aula, e aí com cinco horas de aula, só em dois turnos diurno, você consegue fazer das 07:00 às 12:00, e daí você consegue colocar reforço das 12:00 às 13:00, e a gente introduziu o reforço (id.).

³⁵ Parte dessa experiência foi sistematizada em Neubauer (1993).

Além dessa experiência anterior, destacada por ela mesma como importante ao assumir a pasta, havia também o estilo audacioso da secretária, que aceitou enfrentar o embate com a rede e o sindicato de professores ao implantar a reorganização, sob muitas manifestações de protesto.

Em segundo lugar, a proposta de reorganização harmonizava-se com a necessidade da municipalização do ensino fundamental. A criação dos dois ciclos e o padrão da reorganização permitiram municipalizar escolas “com porteira-fechada”, facilitando a transferência aos municípios.

Em terceiro lugar, e não menos importante, a reorganização era uma medida racionalizadora, que buscava reduzir os gastos educacionais em consonância com o “espírito de época”, na qual a palavra chave era racionalizar recursos. Num quadro nacional de crise econômica e desemprego estrutural, esse discurso fazia sentido politicamente, alinhando-se a um discurso nacional que, por sua vez, vinha conseguindo derrotar a temida inflação. O desperdício de recursos públicos era indicado por economistas e pelos meios de comunicação como o “inimigo número 1” da economia nacional.

Talvez tenha sido justamente por força do contexto social mais favorável às medidas racionalizadoras que, apesar da grande mobilização contrária à proposta, não tenha havido flexibilidade do governo para diálogo ou negociação. A correlação de forças foi favorável ao governo, que não apenas manteve a proposta integralmente, sem nenhuma modificação, como também conseguiu manter a secretária da Educação no cargo por mais sete anos.

O projeto de reorganização colocado em prática em 1996 estabeleceu uma ruptura com o modelo da escola de oito anos, defendendo a separação dos alunos em quatro tipos de escola: 1) ciclo básico a 4ª série; 2) 5ª a 8ª série; 3) 5ª a 8ª série e 2º grau; 4) 2º grau.

O rompimento com o modelo da escola de 1º grau de oito anos foi um dos aspectos citados no parecer do CEE-SP à proposta de reorganização, que teve como relatora Bernardette Gatti. Ela menciona a necessidade de preservar a escolaridade básica de oito anos, e reconhece que foi consagrada, no estado de São Paulo, a prática de reunir num mesmo prédio escolar as oito séries do 1º grau, muitas vezes agregando-se também o 2º grau (CEE, 1995). O parecer revela preocupação com as possíveis consequências que o novo modelo pode acarretar na medida em que rompe com uma cultura escolar que vinha sendo consolidada ao longo dos últimos vinte anos.

Uma das justificativas da SEE-SP para a reorganização era de ordem pedagógica, pois se argumentava que a separação das faixas etárias em diferentes escolas possibilitaria equipar

as unidades com infraestrutura adequada para cada segmento, como por exemplo, laboratórios, salas de informática e salas-ambiente.

Nós tínhamos feito a reorganização partindo da ideia de que você tem que ter um modelo pedagógico de escola para criança e um modelo pedagógico de escola para pré-adolescente e adolescente, como qualquer boa escola particular, que não pega uma criança de 06 anos e senta na mesma carteira de um jovem de 17 anos; se você vai, por exemplo, numa escola, como o Santa Cruz, o Vera Cruz, eles têm de 1ª até o final, de Pré-Escola até o final do Ensino Médio, mas os espaços são separados, porque cada um tem necessidades diferentes, certo; necessidades psicológicas, necessidades cognitivas, diferentes (Entrevista com Rose Neubauer).

A defesa da separação entre 1ª a 4ª série e 5ª a 8ª por motivos pedagógicos não parecia muito convincente para os professores e pesquisadores em educação. Talvez tenha sido uma estratégia para validar a medida internamente ao campo educacional, tentando suavizar as mais fortes motivações para a medida, que eram sobretudo de ordem econômica e gerencial.

Antes que uma medida de caráter pedagógico, como foi veiculado pela SEE, a reorganização das escolas visava à diminuição de gastos e de desperdícios do sistema, expressa em um hipotético excessivo número de professores e de salas. Dividiram-se as escolas e os níveis de ensino; quebrou-se, ao meio, a escola de oito anos e pulverizou-se, pelo interior do estado, uma infinidade de arranjos institucionais para garantir a oferta, pelos municípios, do ensino fundamental (ADRIÃO, 2008, p. 94).

Num documento distribuído para a rede em 1996, a SEE-SP informou o impacto econômico do processo de reorganização:

Foi possível deixar de contratar 17 mil professores não habilitados, ou seja, pessoas que não estavam preparadas para exercer o magistério. Classes de 5ª a 8ª série que estavam dispersas em escolas pequenas e próximas umas das outras puderam ser agrupadas num mesmo local. Com isso, 148 prédios escolares subutilizados foram desativados. Estão sendo vendidos e os recursos obtidos vão ser usados para construir mais escolas onde são mesmo necessárias (SÃO PAULO, 1996, p. 24).

Mesmo quando analisada a partir de critérios pedagógicos, a suposição de que a separação traria ganhos era colocada em dúvida.

Considero um retrocesso histórico a proposta de dividir a escola de oito anos em 4 mais 4. A Secretaria de Educação está matando uma possibilidade, até inédita, de termos, eventualmente, experiências pedagógicas interessantes no Estado de São Paulo. Existia um movimento bastante positivo, no sentido de que cada escola desenhasse isso que, para nós, constitui-se em questão de princípio: o seu projeto pedagógico. A avalanche da reforma não permite

isso. Não há escola com projeto. A escola tem que se adequar a uma bobagem pedagógica chamada faixa etária. Não há estudos científicos, pedagógicos e psicológicos que sustentem que a escola de 1ª a 4ª deva ser diferente da de 5ª a 8ª (Lisete Arelaro. AÇÃO EDUCATIVA, PUC-SP, 1996).

O contexto era de intensificação da adoção dos ciclos nas políticas educacionais brasileiras, a partir de modelos diversos, como mostraram Barreto e Sousa (2004). O modelo de dois ciclos, com quatro anos cada um, adotado em São Paulo, era uma das possibilidades e diferia de modelos implantados em outras redes de ensino. Pelo levantamento realizado pelas autoras, predominava o modelo de quatro ciclos de dois anos cada um, adotado em sete redes.

Mesmo que o parecer do CEE-SP alertasse para as possíveis consequências de ruptura com a escola de oito anos, sua avaliação geral em relação à reorganização foi positiva e enfatizou a pertinência de criar ambientes pedagógicos próprios para cada faixa etária, o que estaria referenciado em experiências internacionais.

A história educacional da maioria dos países consagrou em sua sabedoria a experiência da escolarização em níveis que reúnem alunos de faixas etárias mais próximas nos quais tomam plena vida processos de ensino e aprendizagem com cada grupo; com isto maximizam o uso do ambiente escolar dedicado a cada nível, sem desfigurar este ambiente. Isso favorece a realização constante de atividades pertinentes aos processos específicos de socialização e aquisição de conhecimentos, para crianças de faixas etárias próximas, garantindo a convergência de interesses e motivações. Favorece também, com isto, a criação da identidade individual e de grupo com a sua escola e a sua classe-seu espaço privilegiado. Isto não ocorre em nossas escolas públicas, o que torna a questão séria, do ponto de vista da socialização já tão comprometida para muitos alunos também, por não disporem em seus lares de um espaço próprio. O acolhimento ambiental cria sentimentos de pertinência e de responsabilidade, ambos imprescindíveis para o bom desenvolvimento psicossocial de crianças e jovens, bem como para a própria noção de cidadania. Além disso, a passagem da infância para a puberdade é momento de grande importância e demarca nova etapa de vida e interesses, justificando cuidados diferenciados (CEE, 1995, p. 14).

Outro ponto destacado pelo parecer refere-se à municipalização. A relatora diz que, embora o documento da Secretaria não mencione esta questão, é importante que a reorganização seja conduzida com pleno conhecimento e participação das prefeituras, tendo em vista a necessidade de descentralizar para os municípios as quatro primeiras séries do ensino fundamental, que iriam juntar-se à educação infantil, já incorporadas à sua

responsabilidade. Finalmente, mesmo com alguns alertas, o parecer conclui que o projeto é de interesse do alunado e deve ser levado adiante.³⁶

Segundo o artigo 2º do Decreto n. 40.473, de novembro de 1995, a reorganização propunha um conjunto de modificações, entre elas, a racionalização dos recursos aplicados na rede escolar:

Artigo 2 - Para a consecução de seu objetivo, o Programa instituído pelo artigo anterior promoverá modificações na estrutura das escolas da rede pública estadual, de maneira a permitir, em especial:

I - um melhor atendimento pedagógico às necessidades específicas de aprendizagem dos alunos, com a instalação de salas-ambiente, laboratórios e equipamentos diferenciados, mais adequados ao processo de ensino à faixa etária dos alunos;

II - o funcionamento da maioria das escolas em dois turnos diurnos ou em dois turnos diurnos e um noturno;

III - a composição, de forma mais adequada, da jornada de trabalho do professor, com maior fixação do corpo docente em uma escola;

IV - a adequação dos espaços físicos e equipamentos ao nível de ensino da clientela escolar atendida;

V - a racionalização dos investimentos (SÃO PAULO, 1995).

Além das justificativas de racionalização, já apontadas desde o governo anterior, somou-se outra motivação: a criação das condições para intensificar a municipalização do ensino fundamental. A municipalização já vinha ocorrendo desde o governo Montoro (1983-1987), mas em ritmo lento. A separação do ciclo básico a 4ª série do segmento de 5ª a 8ª série era condição necessária para viabilizar a transferência das unidades escolares sob responsabilidade do estado, para as mãos do município. Pelo menos, essa era a visão do governo paulista, que adotou um modelo de municipalização baseado na transferência de unidades escolares inteiras mediante convênios firmados com o poder local. Uma vez que as redes de ensino municipais já mantinham unidades de pré-escola, que estariam mais próximas do primeiro segmento do ensino fundamental (do ponto de vista físico, de recursos humanos, e da clientela atendida), era necessário separá-lo do segundo segmento, ou seja, era preciso romper com o modelo da escola de oito anos.

Mesmo que os documentos oficiais acerca da reorganização não mencionem a municipalização, essa forte relação entre as duas iniciativas é reconhecida em artigo publicado pela própria secretária da Educação, no mesmo ano em que a reorganização foi implantada:

³⁶Segundo Oliveira, o parecer do Conselho Estadual de Educação consiste numa “aceitação política da reforma”, na medida em que este órgão possui “laços de dependência política, históricos com a administração” (AÇÃO EDUCATIVA, PUC-SP, 1996, p. 18).

A reorganização da rede pública estadual, dentro do contexto de um modelo pedagógico de separação física de crianças e jovens pré-adolescentes e adolescentes, **resultou em condições mais propícias à municipalização** do ensino de 1ª à 4ª série do 1º grau. Além disso, a reorganização tornou possível transferir aos municípios uma escola mais bem organizada, com corpo docente fixo, recursos materiais e didáticos adequados e salas ambiente apropriadas às crianças de 1ª a 4ª série. Uma escola na qual o município pode dar continuidade ao trabalho que já vem desenvolvendo na pré-escola (NEUBAUER, 1996, p. 74, grifos nossos).

A reorganização foi consolidada rapidamente. Entre novembro de 1995, data de publicação do Decreto, e março de 1996, 63% das escolas da rede estadual já haviam sido reorganizadas.

Em maio de 1996, a PUC-SP e a Ação Educativa organizaram um colóquio para discutir a reorganização, evento de que participaram gestores da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, especialistas e representantes dos sindicatos docentes. A medida foi discutida sob múltiplos pontos de vista; uma das questões mais criticadas pelos participantes foi a pressa e a falta de diálogo da Secretaria com setores da sociedade civil organizada e com a comunidade escolar.

Apesar de os documentos da Secretaria da Educação afirmarem que tudo seria amplamente discutido com a comunidade, pais e alunos foram informados de um projeto que já era considerado irreversível pela Secretaria da Educação e de nada adiantou a mobilização dos pais no interior, na Grande São Paulo e Capital, no sentido de impedir a reorganização e tentar provar para a Secretaria da Educação que não dava para separar algumas escolas públicas estaduais. O interessante foi que surgiram movimentos da comunidade em função desse acontecimento. Este foi um saldo positivo da reforma (Jeanete Beauchamp, diretora da Apeoesp. AÇÃO EDUCATIVA, PUC-SP, 1996, p. 14).

Quando pela primeira vez, em 23 de outubro, o projeto da Secretaria foi apresentado para as entidades, nós avaliamos que possivelmente ele teria consequências muito problemáticas, porque ele não havia sido discutido adequadamente. Não houve um entendimento sobre o projeto e o prazo para operacionalizar a reorganização foi muito curto, apenas novembro e dezembro (Roberto Augusto Torres Leme, presidente da UDEMO. AÇÃO EDUCATIVA, PUC-SP, 1996, p. 16).

A atual reforma tem sido acusada de autoritária pela sua forma de implementação. Um representante da Secretaria da Educação, em um debate, argumentava que a reforma não é autoritária porque já constava do programa de governo do Mário Covas. (...) A menos que a nossa concepção de democracia seja a de que à população esteja reservado o papel de votar, e voltar 4 anos depois para votar. Numa sociedade democrática, ao contrário, procura-se ampliar os espaços de participação da população no cotidiano. Portanto, o argumento de que a reorganização era uma proposta de governo não tem valor nenhum, do ponto de vista de uma concepção democrática de

gestão do Estado (Romualdo Portela. AÇÃO EDUCATIVA, PUC-SP, 1996, p. 17-18).

Os Conselhos de Escola e os Conselhos Tutelares, quando foram chamados ou nos momentos em que forçaram a negociação, enfrentaram a resistência e a imposição de decisões tomadas sem a sua participação. Não raro, estes encontros em nada alteraram decisões anteriores assumidas pelos técnicos das delegacias e diretores. A ampla participação prevista não ocorreu de fato (Célia Giglio, do Fórum de Educação da Zona Leste. AÇÃO EDUCATIVA, PUC-SP, 1996, p. 29).

Quanto às consequências da reorganização, as representantes da SEE-SP enfatizaram no Colóquio os ganhos pedagógicos para as escolas, com a ampliação da jornada escolar diária em uma hora para cerca de 4 milhões de alunos, a realização de reforço escolar possibilitando mais três horas semanais de estudo e a criação de condições para fixar os professores numa mesma unidade.

Para os pesquisadores e grupos da sociedade civil organizada, o saldo da reorganização foi negativo, gerando problemas como dificuldades no deslocamento das crianças e adolescentes para a escola, pois em muitos casos ela ficou mais distante do local de moradia; criação de despesas extras com transporte, muitas vezes inviáveis para as famílias mais pobres; separação das escolas frequentadas por irmãos, em que geralmente os mais velhos conduziam os mais novos; recrudescimento da violência nas unidades escolares de 5ª à 8ª e ensino médio.

O ponto negativo foi a perda de conquistas da comunidade: estivemos numa região da Vila Livieiro, por exemplo, em que a escola de 2º grau, fruto da luta da população, foi substituída por escola de 1º grau. Agora a de 2º grau fica distante dos alunos, que muitas vezes têm que tomar até duas conduções (Ana Maria Quadros, presidenta da APASE. AÇÃO EDUCATIVA, PUC-SP, 1996).

Em sua dissertação, Nery investigou a percepção de professores e familiares de quatro escolas estaduais reorganizadas (duas de 1ª a 4ª série e duas de 5ª a 8ª série), no município de Franco da Rocha. Para as famílias, a medida aumentou o tempo e a dinâmica de deslocamento dos seus filhos à escola, gerando prejuízos. Já entre os professores, havia uma opinião mais positiva sobre o resultado da reorganização, principalmente entre os de 1ª a 4ª série, que consideraram um avanço ter um ambiente exclusivamente voltado às crianças mais novas. A única ressalva que fizeram foi em relação à perda do professor de Educação Física e de Educação Artística, sendo tais disciplinas integradas ao trabalho do professor polivalente.

Os professores de 5ª a 8ª série apresentaram opiniões mais divididas, mas vários estavam satisfeitos por terem conseguido completar sua carga horária em uma ou, no máximo,

duas escolas. O maior problema que identificaram foi a lotação das salas de aula, que antes da reorganização tinham em média quarenta alunos e depois passaram a somar até 55 alunos por turma.

Uma das professoras entrevistadas mencionou que a violência interna à escola aumentou porque esta passou a receber alunos de diferentes bairros, sem vínculos entre si e que traziam as divergências de seus grupos para dentro da escola (NERY, 2000).

A escala estadual da reorganização coloca um desafio para a análise dos seus impactos, que podem ter tomado contornos bastante diversos em função das características variadas dos municípios e dos ritmos diferentes (ou até mesmo da ausência) do processo de municipalização. Estudo realizado na cidade de São Carlos nos dá um exemplo dessa configuração local.

Os pesquisadores buscaram analisar os impactos da reorganização nos indicadores educacionais. Verificou-se que alguns setores do município não ofereciam vagas de ensino médio na rede estadual e, após a medida, um dos setores passou a oferecer vagas, mas outros dois permaneceram sem oferta. No cômputo geral, houve redução de 8% no número de turmas de ensino médio (passaram de 168 para 155), e a oferta de ensino médio noturno aumentou em 19%. Notou-se aumento na aprovação no ensino médio, que passou de 70,3% em 1994 para 73,6% em 1996, e diminuição do abandono, de 16,8% em 1994 para 14,5% em 1996.

O estudo também chama a atenção para o aumento na média de alunos por sala, em todos os segmentos escolares, principalmente nas regiões mais periféricas e com nível socioeconômico mais baixo (REALI, CALVO, 1999).

Vemos que um dos impactos mais discutidos da reorganização foi a superlotação das salas de aula, a qual teria sido mais acentuada no ensino médio.

A Secretaria previa 30-35 alunos nas salas de 1ª a 4ª; 35-40 nas de 5ª a 8ª e 40-45 nas do colegial. Constatamos, entretanto, que **há muitas escolas de 2º grau com 52-54 alunos** (Jeanete Beauchamp, diretora da Apeoesp. AÇÃO EDUCATIVA, PUC-SP, 1996, p. 15).

Hoje observamos que, nas escolas de 1ª a 4ª, tanto os professores quanto a direção, estão sem problemas, tendo em vista a clientela e a dificuldade histórica de entrosamento que sempre houve entre P1 e P3. As escolas de 5ª série para frente estão numa situação desastrosa: em primeiro lugar, há o problema da **superlotação das classes** (Roberto A. T. Leme, presidente da UDEMO. AÇÃO EDUCATIVA, PUC-SP, 1996, p. 16).

Acabaram-se as escolas com quatro turnos. Considero isso um milagre, mas hoje vejo e constato que os espremidos em quatro turnos agora estão espremidos nas salas de aula. Temos **50 alunos por classe**. As D.E.s estão proibidas de divulgar esses dados, seja para a academia seja para os secretários municipais de Educação (Lisete Arelaro. AÇÃO EDUCATIVA, PUC-SP, 1996, p. 11).

Essa reorganização – que levou a uma reacomodação de vários milhões de alunos, **superlotou as classes de ensino médio** e dificultou o acesso dos alunos às escolas – deveu-se, entre outros motivos, ao fato de se tratar do estado em que a participação municipal na oferta do ensino obrigatório era a menor do país (em torno de 10% apenas), mas também ao fato de que em São Paulo estão concentradas cerca de 1/3 das matrículas brasileiras de ensino médio (BARRETO, 2002, p. 356).

Do ponto de vista da SEE-SP, o ensino médio foi beneficiado com a reorganização porque o melhor aproveitamento dos prédios escolares criou espaço nas escolas para abertura de novas turmas de ensino médio e, sobretudo, para turmas de ensino médio no período diurno. Este sempre foi um problema histórico do ensino médio, pois, tendo em vista que a expansão da oferta estadual de educação, desde os anos 1940, foi realizada sem planejamento, mediante forte pressão popular, para a qual o poder público respondeu com a adoção de medidas de emergência e improvisação, das quais fizeram parte a criação maciça de cursos noturnos, a abertura de espaços para a oferta de ensino médio diurno já era uma dívida histórica. Um documento da SEE-SP distribuído na rede escolar em 1996 afirmava:

A reorganização contribuiu para racionalizar o uso dos prédios escolares e, com isso, foi possível aumentar a oferta de vagas para o 2º grau, principalmente no período diurno. Isto beneficiou centenas de jovens que não trabalhavam, mas eram obrigados a estudar à noite por falta de opção (SÃO PAULO, 1996, p. 12).

O texto diz ainda que o aumento do 2º grau diurno foi de 20%. De fato, os dados gerais do estado de São Paulo mostram que as matrículas do ensino médio noturno cresceram até 1995 e, a partir de 1996, primeiro ano da reorganização da rede, começaram a declinar progressivamente. As matrículas no diurno totalizaram 284.897 em 1995 e passaram para 352.452 em 1996, um aumento de mais de 23%, pouco maior do que o anunciado pelo documento oficial da SEE-SP. Já no período noturno, as matrículas tiveram pequeno declínio (894.400 em 1995, e 889.810 em 1996),³⁷ mantendo-se quase estáveis, o que significa que a pressão pelo aumento da oferta de ensino médio continuava empurrando seu crescimento no

³⁷ Estes dados constam do Capítulo 6.

estado. A partir de 1996, este crescimento vai sendo progressivamente absorvido pela ampliação da oferta de turmas no período diurno.

Com a reorganização, você abriu também mais vaga para a 5ª a 8ª, e ensino médio, certo; porque quando eu racionalizei a rede, eu... tinha duas escolas, uma escola ficou de 1ª a 4ª, e a outra escola ficou de 5ª a 8ª e ensino médio, certo. Quando eu faço isso, eu crio vagas novas, que antes eu estava com uma série de classes com 15 alunos, 20 alunos, 17 alunos, entendeu? Eu vou conseguir criar salas novas. Além disso, eu vou começar a fazer essas crianças andarem na rede. Elas vão começar a vir para o ensino médio, e na hora que elas vêm para o ensino médio, sem estarem sujeitas a tanta reprovação, as próprias famílias acabam concordando com que elas fiquem no ensino médio, e não saiam mais cedo da escola (Entrevista com Rose Neubauer).

Em relação à crítica feita à medida, que teria remanejado os alunos para escolas mais distantes da sua casa, o documento da Secretaria da Educação afirma que:

Só os alunos mais velhos foram, eventualmente, deslocados para unidades mais distantes. Nestes casos, as Delegacias de Ensino receberam recursos para comprar e distribuir passes aos alunos ou para pagar ônibus escolares. Algumas prefeituras assumiram o transporte dos alunos; outras receberam verbas da Secretaria para este fim (SÃO PAULO, 1996, p. 9).

Essa afirmação pode sugerir que os estudantes do ensino médio tenham sido os maiores afetados pela medida, já que seriam eles os “alunos mais velhos”.

A relação entre a reorganização da rede e o ensino médio é uma faceta pouco visível e praticamente inexplorada nos estudos sobre as reformas educacionais paulistas no período. Isso é compreensível na medida em que a reorganização, como de resto as demais políticas educacionais dos anos 1990, teve como foco privilegiado o ensino fundamental. Mas a ausência de problematizações levantadas a respeito do ensino médio também sugere que a forma da política educacional pode muitas vezes conformar nosso olhar. Na medida em que poucas iniciativas governamentais tiveram como foco específico o ensino médio, também as pesquisas sobre as políticas deixaram de elegê-lo como tema. O campo de visibilidade criado pela agenda governamental pode exercer forte influência sobre a escolha de temas por parte dos pesquisadores.

A análise dos documentos, dos dados estatísticos e das entrevistas nos permite afirmar que a reorganização da rede escolar foi uma ação governamental que impactou o atendimento do ensino médio a partir de 1996. A abertura de mais vagas para o ensino médio diurno, que começou a ocorrer no ano da reorganização (1996), será uma tendência consolidada nos anos seguintes. Isso ocorreu antes mesmo da implementação dos ciclos e da progressão continuada,

mostrando que havia uma demanda por ensino médio diurno, reprimida pela falta de condições para a oferta dessas vagas na rede estadual.

Por fim, é preciso dizer que, muito embora a redistribuição da rede física em 1976 e a reorganização da rede em 1996 tenham aumentado o número de escolas exclusivas de ensino médio no estado de São Paulo, o modelo da oferta que prevaleceu nas duas reformas foi o da escola mista, que oferecia ensino de 1º e de 2º grau, no caso de 1976, e últimas séries do ensino fundamental (5ª a 8ª série) e ensino médio, em 1996. O estado de São Paulo incorporou o ensino médio à sua oferta prioritária de ensino fundamental, e esta situação de subalternidade marcou a identidade do ensino médio. Literalmente secundário na oferta da rede estadual e preso às condições da rede física criadas na redistribuição de 1976, o ensino médio não dispunha de prédios próprios nem de condições para criar uma identidade independente.

3.1.3. Políticas de correção de fluxo

São denominadas políticas de correção de fluxo as medidas governamentais adotadas visando combater o fracasso escolar, representado pela reprovação e pelo abandono dos alunos. Os altos índices de fracasso escolar foram uma característica assumida pelos sistemas públicos de ensino no Brasil ao longo do seu processo de democratização, que incorporou as classes populares a um modelo de escola seletiva. Embora fosse um problema sistêmico por décadas, apenas nos anos 1990 aumentou o reconhecimento dos prejuízos não apenas pedagógicos mas também econômicos gerados pelo fracasso escolar. O respaldo legal para as políticas de correção de fluxo foi dado pela LDB de 1996. Nela consta que a educação básica poderá ser organizada com flexibilidade, seja em séries anuais, ciclos, grupos não seriados, períodos semestrais, grupos por idade ou outro critério, sempre quando o processo de aprendizagem o recomendar. A legislação permite ainda que se promova a aceleração da aprendizagem em alunos com atraso escolar.

O estado de São Paulo foi um dos pioneiros a adotar as políticas de correção de fluxo no país, direcionadas, sobretudo, para o ensino fundamental. As medidas adotadas em São Paulo, a partir da gestão de Rose Neubauer foram: Classes de Aceleração, Recuperação nas Férias e Progressão Continuada. Destas, a única que foi implantada diretamente no ensino médio foi a recuperação nas férias.

As classes de aceleração foram dirigidas a alunos de 1ª a 4ª série, que tivessem dois ou mais anos defasados em relação à idade ideal para a série cursada. O objetivo maior do projeto era corrigir a idade dos alunos em relação à série, evitando o desperdício de recursos e favorecendo a progressão escolar dos alunos, com isso aumentando as chances de permanecerem na escola e de concluírem os estudos.

O projeto ficou sob a responsabilidade da Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE e do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária - Cenpec, uma organização não governamental paulista. Ele previa um conjunto de condições especiais para ser desenvolvido: número máximo de alunos por sala de 20 a 25; elaboração de materiais pedagógicos específicos; capacitação dos professores e escolha do professor que assumiria a classe, feita pelo diretor da escola. Em 1996, foram implantadas classes de aceleração em 160 escolas, número que foi ampliado, em 1997, para 801 unidades escolares, e em 1998 para 1.716 escolas, chegando a 73.850 alunos atendidos (PLACCO, ANDRÉ, ALMEIDA, 1999).

Foi uma iniciativa que não encontrou resistências por parte dos professores e das entidades sindicais (OLIVEIRA, 1999) e foi avaliada como uma experiência pedagógica bem-sucedida. Tendo em vista seu foco nas séries iniciais do ensino fundamental, esse projeto não afetou diretamente o ensino médio, mas considerando os desdobramentos futuros, os alunos egressos das classes de aceleração podem ter “engrossado”, mais rapidamente, a demanda por ensino médio nos anos 2000, lá chegando em idades mais adequadas, com menor distorção idade-série.

A progressão continuada foi implantada na rede estadual paulista através da Resolução nº 4/98, organizando o ensino fundamental em dois ciclos: Ciclo I – 1ª a 4ª série e Ciclo II – 5ª a 8ª série. Com essa medida, a reprovação dos alunos no ensino fundamental só poderia existir ao final de cada ciclo e mediante frequência inferior a 75%, em qualquer ano dos ciclos. Isso não era aplicado ao ensino médio, pois, conforme documento da SEE-SP:

Diferentemente do ensino fundamental, no Ensino Médio é adotado o Regime de Progressão Parcial. Deste modo o aluno que não obteve êxito em até 3 componentes curriculares poderá ser matriculado em série subsequente, cursando concomitantemente estes componentes, com frequência regular ou sob a forma de orientação de estudos (SÃO PAULO, 1998, p. 17).

O ensino médio permaneceu seriado, com regime de progressão parcial, pois os alunos poderiam cursar as disciplinas em que não tinham sido aprovados concomitantemente à série posterior, o que ficou conhecido como “dependência”. No entanto, as condições da escola

para oferecer as “dependências” eram escassas e a aplicação deste mecanismo foi bastante variada na rede estadual. Além de flexibilizar os critérios de reprovação no ensino médio, a SEE-SP também orientou as escolas a adotarem medidas para compensação das faltas dos alunos, evitando que elas provocassem reprovações.

As atividades de compensação de ausências serão programadas, orientadas e registradas pelo professor da classe ou das disciplinas e constituem medida preventiva e de apoio à frequência regular com a finalidade de suprir a infrequência e sanar as lacunas de aprendizagem provocadas pelas faltas. A compensação de ausências deverá ocorrer ao longo de todo o ano letivo (ibid., p. 31).

Além da progressão parcial e das atividades de compensação de ausências, havia ainda a possibilidade o aluno frequentar a recuperação no período das férias.

O projeto de recuperação nas férias, diferentemente das classes de aceleração, foi duramente criticado por professores e associações sindicais, que chegaram a solicitar sua retirada da rede estadual. As entidades argumentavam que a medida visava à aprovação em massa dos alunos com o objetivo de conter gastos, desrespeitando o processo pedagógico desenvolvido ao longo do ano letivo.

Implantadas nos anos de 1998, 1999 e 2000, as aulas de recuperação nas férias poderiam ser frequentadas por todos os alunos do ensino fundamental ou do ensino médio no mês de janeiro, independentemente do número de componentes curriculares em que tivessem sido reprovados e desconsiderando exigência mínima de frequência durante o ano. A decisão sobre os alunos que poderiam participar da recuperação intensiva seria do Conselho de Escola. O período previsto para a recuperação era de, no mínimo, 20 dias.

O caso do aluno Douglas Bosco, de 19 anos, analisado em 1999 pelo CEE-SP, pode ser ilustrativo de uma das inúmeras situações que o processo de flexibilização da reprovação no ensino médio gerou nas escolas. O aluno, matriculado no 2º ano do ensino médio, numa escola estadual de Limeira, havia sido reprovado no ano anterior e sua irmã encaminhou contestação dessa decisão ao CEE-SP. A situação foi a seguinte: o menino ficou ausente da escola durante todo o 4º bimestre, obtendo rendimento insatisfatório em todos os componentes curriculares e foi considerado desistente. Sem que o caso fosse levado ao Conselho de Escola, ele foi convocado para a recuperação intensiva de férias, a frequentou e nela obteve frequência e aproveitamento satisfatório, atestado por um professor novo, que não havia convivido com o aluno durante o ano letivo. Apesar disso, a decisão final da escola foi pela reprovação do aluno, pois ele havia sido considerado desistente e não seria possível, em 15 dias de aula, recuperar todo o conteúdo do 4º bimestre. O parecer da Diretoria de Ensino

confirmou a decisão da escola e o parecer do CEE também o fez, com ressalvas que chamam a atenção para os erros cometidos pela unidade escolar. Na prática, este caso mostra que a flexibilização dos critérios de reprovação abriu maior espaço para a contestação dos alunos e de suas famílias em relação aos resultados escolares, apoiando-se nas novas possibilidades anunciadas pela LDB e pelas resoluções da SEE-SP. Um dos efeitos desse maior “controle social” sobre a escola foi a construção de uma representação, por parte dos professores, de que a reprovação, mesmo no ensino médio, poderia gerar muitos problemas administrativos futuros. Mesmo na ausência da progressão continuada, notavam-se mecanismos informais de estímulo à aprovação dos alunos no ensino médio, experimentados pelos professores como perda de autonomia.

Analisando as pesquisas acadêmicas sobre os ciclos e a progressão continuada em São Paulo, entre 1990 e 2002, Souza e Barreto (2004) mostram que entre as principais críticas, destacam-se as relacionadas ao estabelecimento de dois ciclos de quatro anos e à ausência de reorientação curricular. Uma das pesquisas analisadas no levantamento sugere que o modelo de ciclos adotado em São Paulo – dois ciclos de quatro anos – foi motivado pelas exigências do processo de municipalização e, nesse sentido, foi pautado por critérios políticos e administrativos e não pedagógicos (STEINVASCHER, 2003).

3.1.4. Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio - Promed

Em 2000 o MEC lançou o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - Promed/ Projeto Escola Jovem, com o intuito de apoiar as secretarias estaduais de Educação em seu processo de reorganização do ensino médio, tendo em vista a adequação às novas diretrizes curriculares nacionais e a incorporação do ensino médio à educação básica, bem como o favorecimento à expansão das matrículas. Foi o Programa do governo federal voltado à implantação da reforma do ensino médio nos estados brasileiros. As secretarias estaduais tinham que elaborar um Projeto de investimento contendo um diagnóstico do ensino médio no seu território e as estratégias a serem implementadas num período de três anos.

Num contexto de financiamento marcado pela focalização no ensino fundamental, por meio do Fundef, o ensino médio encontrava-se numa situação crítica do ponto de vista dos recursos para subsidiarem a expansão quantitativa e a reforma curricular. Nesse contexto, os

empréstimos internacionais eram uma fonte de recursos “novos”, não comprometidos com despesas fixas de manutenção e desenvolvimento do ensino,³⁸ podendo ser utilizados em melhorias e inovações educacionais. Paulo Renato Souza, ministro da Educação, havia atuado como gerente de operações do BID, em Washington, o que facilitou e agilizou a liberação do empréstimo, que vinha sendo negociado desde o governo anterior.

O Programa contou com um montante de US\$ 1 bilhão, distribuídos em US\$ 500 milhões provenientes do BID, e US\$ 500 milhões de contrapartida nacional, sendo US\$ 50 milhões do tesouro nacional e US\$ 450 milhões dos estados da federação.

O documento do MEC previa nove eixos programáticos:

- Fortalecimento institucional das Secretarias de Educação.
- Racionalização, expansão da rede escolar e melhoria do atendimento.
- Redes alternativas de atendimento: oferta de modalidades não convencionais de atendimento, como educação a distância e sistemas modulares, assim como a oferta de ensino médio a populações indígenas e a portadores de necessidades especiais.
- Descentralização e autonomia da escola: autogestão por parte das escolas; criação de redes de apoio e financiamento escolar.
- Desenvolvimento curricular: elaboração de inovações pedagógicas, elaboração de projetos escolares.
- Formação inicial e continuada dos profissionais da educação.
- Valorização dos profissionais da educação: pode abranger reestruturação de planos de carreira, mais flexíveis; estágios dos professores em experiências bem-sucedidas e premiações; mecanismos de acesso a bens culturais e informação, como livros, jornais, revistas, espetáculos, computadores e acesso à internet.
- Projetos juvenis: ações voltadas para a incorporação de aspectos da cultura juvenil aos projetos e currículos das escolas.
- Plano de disseminação e difusão: informar e sensibilizar a sociedade para participar do Programa (MEC, 2000).

Do conjunto de desafios descritos no documento do MEC, dois chamam a atenção pela consonância com o que havia ocorrido no estado de São Paulo com a reorganização da rede escolar em 1996.

³⁸Despesas relacionadas à aquisição, manutenção e funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços, remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, aquisição de material didático e transporte escolar, conforme determina o artigo 70 da LDB de 1996.

- a definição de um padrão de atendimento adequado a uma escola de jovens e jovens adultos, que constitua uma Escola Jovem, diferenciada da escola de crianças, que guarde identidade com os jovens que nela estudam e seja capaz de superar a baixa produtividade presente no ensino médio atual;
- a reestruturação da rede física, para dar conta do novo padrão de atendimento estabelecido pelos sistemas educacionais e para garantir uma oferta mais equilibrada em relação aos turnos, fazendo aumentar a oferta diurna de ensino médio e fixando o docente na escola (BRASIL, 2000, p. 5).

A experiência paulista representou uma importante inspiração para a elaboração dessas premissas. Afinal, o estado de São Paulo havia levado a cabo uma enorme reestruturação da rede física e logrado êxito em aumentar a oferta de ensino médio diurno e a jornada escolar diária. Além disso, a equipe paulista havia assumido os principais postos do MEC naquele período.

A avaliação do Promed, realizada pela Fundação Carlos Chagas em 2002, recorreu a diversas estratégias metodológicas: análise documental, visita aos órgãos regionais e centrais da SEE-SP, questionários, grupos focais, estudos de caso e análise de representações sociais.

Participaram do estudo 162 escolas de 22 Diretorias de Ensino e foram aplicados questionários para 14.093 alunos, 875 professores, 446 gestores e 457 pais, mães ou familiares.

O Promed paulista foi iniciado no segundo semestre de 2000 e envolveu, em sua primeira fase, 191 escolas. Tendo em vista a preocupação em abarcar escolas com características variadas, a SEE-SP estabeleceu uma distribuição da seguinte forma: 27 escolas em condições pouco favoráveis, 126 em condições medianamente favoráveis e 27 em condições bastante favoráveis. Na época, a Secretaria havia realizado uma classificação das escolas da rede baseada em indicadores educacionais, atribuindo cores a cada uma delas: azul – desempenho altamente satisfatório; verde – bom desempenho; amarelo – alguns dados deixam a desejar; laranja – desempenho médio; vermelha – deixam muito a desejar. Na primeira fase, representantes das escolas foram convocados para um encontro de capacitação; sua presença já garantia acesso a R\$ 25.000,00 para adquirir materiais, equipamentos, providenciar adequações do espaço físico e custear projetos dos alunos. Posteriormente a essa etapa, as escolas tinham que apresentar um projeto de investimento (PI), contendo dados do seu perfil e características, bem como um plano com propostas e metas de melhoria da educação na sua unidade.

Em 2001, decorridos apenas seis meses do início do Programa, a SEE-SP tomou uma decisão ousada (e positiva, na visão dos avaliadores): estendeu a iniciativa para todas as unidades escolares que ofereciam ensino médio no estado. Isso gerou a inclusão de mais

2.766 escolas em 2001 e 250 em 2002, totalizando 3.207 escolas de ensino médio integradas ao Promed.

O projeto inicial elaborado pela SEE-SP previa a participação de 1.500 escolas e, segundo avaliação do Programa realizada pela Fundação Carlos Chagas, essa decisão teve consequências no desenvolvimento das ações. A ampliação da abrangência gerou desafios no que diz respeito ao monitoramento e gerenciamento das ações, que ficaram a cargo das Diretorias de Ensino. Mas estas instâncias regionais mostraram-se despreparadas para a implantação do Programa, tendo em vista sua cultura organizacional, voltada ao processo de supervisão de ensino vista como “fiscalização” dos órgãos centrais às escolas. Ficou evidente que as Diretorias não tinham condições internas de desempenhar o papel propositivo e orientador esperado pelos órgãos centrais da SEE-SP. Já a equipe de ensino médio da SEE-SP, mesmo recebendo novos componentes, totalizava doze pessoas.

Na diretoria como um todo e até hoje, a gente não tem muito claro o que é que se pretendia, o que se pretende afinal, até porque este ano há outras ações acontecendo com o Promed; [...] quanto à ação do Promed, realmente me pareceu uma ação muito isolada, pouco sentida, não só do ponto de vista na diretoria, como nas escolas. (Grupo focal com dirigentes de ensino (FCC, 2003, p. 54).

A sigla Promed era desconhecida pelos professores e alunos, o que não foi visto como um problema pela equipe avaliadora. Pelo contrário, poderia revelar simplesmente que “[...] muitas das capacitações, apoios e insumos oferecidos às escolas e DEs no âmbito do Promed estavam tão integrados a outras ações da Secretaria que dificultavam sua identificação como ações específicas do Programa” (FCC, 2003, p. 45).

Um dos pontos fortes como elemento de reconhecimento do Promed, que acabou sendo sua “marca registrada”, foi o Projeto de Investimento (PI) elaborado pelas escolas. Visto como um exercício de autonomia escolar, o PI era um instrumento para que as escolas pudessem construir uma percepção própria sobre seus desafios, que seriam enfrentados podendo contar com recursos financeiros próprios.

Eleny Mitrulis, que havia sido consultora junto à equipe responsável pelo Promed paulista, realizou uma pesquisa analisando os PIs elaborados pelas escolas na primeira fase do Programa. Diz a autora:

As opções variaram bastante: compra de materiais de apoio pedagógico para determinada área considerada prioritária na proposta pedagógica da escola para melhoria do ensino; reorganização da biblioteca como centro de cultura; assinatura de jornais e revistas; reconstrução ou montagem de laboratórios e salas-ambiente; aplicação de recursos para o desenvolvimento de projetos

juvenis ligados à rádio escolar, jornal do estabelecimento, teatro, competições esportivas. Boa parte das unidades escolares priorizou a complementação de recursos da sala de informática, elevando o número de equipamentos, providenciando mobiliário necessário o fazendo as adequações físicas que o ambiente solicitava (MITRULIS, 2002, p. 236).

A autora valoriza os projetos escolares como ensaios da inovação pedagógica, mas enfatiza suas fragilidades, afirmando que as escolas utilizavam os projetos como “apêndices”, sem articulação com as disciplinas do currículo escolar, dando às atividades propostas um caráter pontual, paralelo e apartado dos conhecimentos escolares. Outra observação é que o ensino noturno estava quase ausente nos projetos das escolas, muito embora ele atendesse boa parte das matrículas de ensino médio (ibid.).

As conclusões gerais da avaliação externa do Promed foram positivas. Um dos pontos realçados foi a disseminação dos textos relacionados às novas Diretrizes Curriculares Nacionais, das quais derivavam os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCNEM). Constatou-se que 84% dos professores entrevistados conheciam os PCNEM, 53% haviam assistido a teleconferência sobre o tema e 45% haviam participado de cursos e reuniões na escola. O Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC) foi identificado como o espaço privilegiado em que circularam os textos sobre a reforma do ensino médio.

Em relação à capacitação por disciplinas, foram envolvidos 5.200 professores nas áreas de Matemática, Língua Portuguesa e Ciências (Física, Química e Biologia). Embora a avaliação não mencione isso, causa estranheza a ausência de capacitação para professores de outras disciplinas (História, Geografia, Educação Artística, Educação Física e Língua Estrangeira). Tendo em vista o caráter recente das formações, seus impactos na sala de aula ainda não podiam ser sentidos, conforme relato dos dirigentes de ensino entrevistados.

Mas as capacitações foram ainda mais abrangentes em relação às equipes gestoras das escolas: diretores, vice-diretores e coordenadores pedagógicos. As formações oferecidas pelo “Circuito Gestão” envolveram 19.346 profissionais ocupantes daqueles cargos, sendo que 90% dos gestores entrevistados na avaliação afirmaram ter recebido capacitação. Além deles participaram também 84 dirigentes regionais de ensino e 1.404 supervisores.

Entretanto, o efeito das capacitações era incerto, pois se deparava com uma característica estrutural da rede estadual de ensino: a rotatividade de diretores e coordenadores. Isso era visto como um enorme obstáculo para a implementação de programas nas escolas, por parte dos dirigentes de ensino. Nos estudos de caso realizados em cinco escolas, a equipe avaliadora deparou-se com essa realidade, pois conversou com gestores que não estavam na escola quando esta havia elaborado seu projeto.

Quando perguntados a respeito de qual apoio foi possibilitado pelo Promed, os gestores indicaram, em primeiro lugar, a aquisição de materiais pedagógicos (81,2%) e em segundo lugar a realização de projetos dos alunos (76,7%). Os gestores destacaram como saldo positivo do Programa a criação da figura do Professor Coordenador de Ensino Médio (PC de EM), a atenção aos interesses dos alunos e o funcionamento do HTPC. Os itens pior avaliados foram a participação da família na escola, o grêmio estudantil, a repetência e evasão, o espaço físico da escola e o excesso de faltas dos professores.

Dentre os projetos voltados para os alunos, os temas mais abordados foram:

1º lugar: atividades esportivas

2º lugar: preservação do meio ambiente

3º lugar: rádio/jornal

4º lugar: projetos contra a violência

5º lugar: teatro

Os questionários aplicados aos alunos revelaram uma enorme desigualdade no modo de apropriação do Promed considerando o interior e a região metropolitana, o período diurno e noturno e as faixas de classificação das escolas (a divisão por cores conforme rendimento escolar).

A extensão da pesquisa de avaliação externa do Promed, alcançando amostra tão significativa de alunos, contribui de alguma forma para comprovar a vulnerabilidade do ensino médio frente a desigualdades sociais — e o risco de recrudescê-las, como já mencionado na análise dos documentos legais no primeiro capítulo do presente relatório. [...]

O que parece relevante neste caso é apontá-las para fornecer subsídios que facilitem a intervenção nas próximas etapas do Programa implementado pela SEE/SP no sentido de realizar ações compensatórias que, dentro do âmbito de atuação da Secretaria, procurem minimizar as diferenças e desigualdades verificadas (FCC, 2003, p. 79-80).

A avaliação evidenciou as disparidades presentes no ensino médio estadual, mostrando que elas interagem com as políticas educacionais e estas, por sua vez, podem se tornar vetores de perpetuação ou reprodução das discrepâncias. Nesse sentido, o relatório recomenda a implantação de “ações afirmativas” ou de “discriminação positiva” nas escolas de ensino médio que apresentam situação mais desfavorável.

No que tange às metas quantitativas, considerou-se que o Programa alcançou e, em alguns casos, ultrapassou o que estava previsto. O percentual de matrículas no período diurno cresceu de 36% em 1999, para 46,6% em 2002, ultrapassando a meta. Já o cômputo de novas matrículas ficou aquém do previsto. A oferta de Educação de Jovens e Adultos (EJA)

ampliou-se consideravelmente, tendo um crescimento de 150% entre 1998 e 2002, mas é preciso ressaltar que do total de 350.584 matrículas, 109.630 eram em telessalas, uma modalidade alternativa de oferta de ensino médio prevista pelo documento-base do Promed nacional e pelo PI do estado de São Paulo.

Uma outra meta prevista era a extinção do terceiro turno diurno, o que foi alcançado, uma vez que a existência deste turno foi detectada em apenas 42 escolas no estado, perfazendo 0,8% dos estabelecimentos estaduais. Já em relação aos índices de rendimento escolar, a reprovação aumentou, enquanto o abandono melhorou (os números foram, respectivamente, 2,6% em 1998 e 7,7% em 2001 e 10,8% em 1998 e 8,9% em 2001).

No que se refere às construções e reformas previstas, a avaliação foi igualmente positiva, constatando-se que foram construídas oito novas escolas, cinco foram ampliadas e outras 141 reformadas.

As metas relativas à expansão e reorganização da oferta do ensino médio foram, de um modo geral, cumpridas e em alguns casos ultrapassaram as metas estabelecidas, com destaque para os resultados amplamente favoráveis verificados no decréscimo da taxa de evasão de alunos e de ampliação de matrículas no período diurno (FCC, 2003, p. 109).

Ao analisar os documentos e a avaliação do Promed, nos deparamos com um Programa de enorme alcance, mas cujos resultados em relação à melhoria do ensino médio pareceram incipientes. Em parte, isso pode ser explicado pelo período em que a avaliação foi realizada, pois o Programa ainda estava praticamente em fase de implantação. Mas também coloca-se a questão da abrangência, o que levanta uma polêmica que permeia as reformas e inovações educacionais. Em sistemas de ensino complexos e de grandes dimensões como o paulista, devem as reformas priorizar a abrangência mesmo correndo o risco de perder o controle da implementação, diminuindo as condições de monitoramento e fragilizando as possibilidades de uma interação mais profunda com a cultura escolar já estabelecida?

A aposta da gestão de Rose Neubauer foi pela abrangência e não pela focalização. Esta decisão mostrou-se coerente com suas críticas ao Projeto Escola Padrão, que herdou do governo Fleury. A existência de um conjunto de escolas com condições privilegiadas, em que professores possuíam jornada diferenciada, em detrimento da grande maioria das unidades, era criticada pela então secretária da Educação, pela desigualdade e dualidade que isso gerava. Ao optar pela expansão do Promed para toda a rede de escolas de ensino média, ela manteve essa orientação de equalizar as escolas da rede estadual. Resta saber se esta escolha não significou a desresponsabilização pelo monitoramento e orientação às escolas, ao invés da

equalização. As distorções na apropriação do Programa por escolas muito desiguais entre si mostram que o caminho escolhido talvez não tenha sido o melhor. A recomendação da equipe avaliadora, no sentido de implementar ações de “discriminação positiva” na região metropolitana de São Paulo, no período noturno e nas escolas com as piores faixas de rendimento, parece indicar que programas abrangentes de cunho universalista na rede estadual de ensino médio tendem a reproduzir desigualdades já muito estabelecidas.

Como afirma Zibas,

[...] sabemos que reformas, geradas em órgãos da administração central, encontram, na escola, estruturas culturais e políticas historicamente estabelecidas, criando uma trama institucional que interpela, filtra, transforma, ignora, escamoteia ou absorve, muitas vezes fragmentariamente, as mudanças pretendidas (ZIBAS, 2002, p. 72).

A interferência de fatores tais como a alta rotatividade de diretores e coordenadores pedagógicos nas escolas, a baixa capacidade de proposição, monitoramento e orientação das Diretorias de Ensino, insuficiente trabalho coletivo nas escolas, pouca proximidade da escola com familiares e segmentos da comunidade, são aspectos estruturais da própria rede estadual que interagem com iniciativas programáticas, gerando limites na sua implementação. Chama a atenção a ausência, no relatório de avaliação feito pela Fundação Carlos Chagas, de menção à rotatividade dos professores, um traço estruturante das escolas da rede estadual e que deve ter produzido efeitos na implantação do Programa, uma vez que reconhecidamente gera impactos na qualidade do ensino médio na rede estadual como um todo. Tal aspecto soma-se a outros também não mencionados, entre eles a falta de professores para algumas disciplinas e o absenteísmo docente.

Cerca de dois anos após a avaliação feita pela Fundação Carlos Chagas ao Promed, a mesma instituição realizou uma nova pesquisa, financiada pela Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), sobre a implantação da reforma do ensino médio no Brasil. Foram selecionados os estados de São Paulo e do Ceará, por serem considerados pioneiros na realização da Reforma e por apresentarem continuidade partidária na gestão da política estadual.

O estudo qualitativo, realizado em cinco escolas, duas no estado de São Paulo e três no Ceará, teve como foco a análise de uma das inovações propostas pela Reforma e consubstanciada nas Diretrizes Nacionais para o Ensino Médio: o protagonismo juvenil e a participação dos pais na escola. Pouco tempo após a implantação do Promed, a pesquisa revelou um quadro bastante diferente daquele trazido pela avaliação que a Fundação Carlos

Chagas havia realizado e que era predominantemente positivo no tocante à implantação dos princípios da Reforma pelas escolas da rede estadual paulista, tanto no que diz respeito aos aspectos qualitativos quanto aos quantitativos.

O estudo posterior, focalizando o modo como a participação dos alunos e dos pais estava se concretizando nas escolas médias estaduais foi bem mais crítico, mostrando uma apropriação fragmentada da inovação, geralmente realizada por meio de projetos, vindos da SEE-SP, de ONGs, empresas ou universidades. Mesmo considerando a singularidade das escolas selecionadas, que eram tidas como “vitrines” das secretarias estaduais, notava-se certa resistência dos professores em aderir aos projetos.

Nos dois estados, os professores foram chamados para desenvolver inovações das quais não compreendiam os pressupostos e para as quais não estavam formados. O único suporte oferecido, em forma de cursos de formação em serviço, foi insuficiente. Há uma clara omissão estadual quanto ao acompanhamento e apoio direto às unidades escolares (ZIBAS, FERRETTI, TARTUCE, 2006, p. 114).

Os autores afirmam que os professores recebiam melhor os projetos das ONGs, empresas e universidades, em comparação com aqueles que vinham dos órgãos oficiais de educação, enquanto os gestores das unidades de ensino tendiam a aceitar melhor, ainda que formalmente, a chegada destes últimos.

Os projetos desenvolvidos pelas escolas envolviam poucos professores e raramente abrangiam a maioria dos alunos, sendo que os estudantes envolvidos, quase sempre os mesmos, eram em grande parte do período diurno.

Um traço comum na avaliação do Promed e na pesquisa sobre o protagonismo de alunos e pais, ambas realizadas pela Fundação Carlos Chagas, é a indicação que fazem sobre a omissão das iniciativas governamentais quanto ao ensino médio noturno, que passava praticamente despercebido pela reforma do ensino médio no estado de São Paulo.

Como já foi observado, o Projeto Escola Padrão estabeleceu condições de trabalho e funcionamento mais favoráveis nas escolas e ao final do governo Fleury foi reconhecido como uma prática a ser expandida, tanto pelo magistério, quanto pelo CEE. No entanto, a gestão posterior, no governo Mário Covas, não deu continuidade à iniciativa tal como estava configurada. Havia discordância da nova secretária da Educação sobre o modelo focalizador, que ao seu ver, gerava uma segmentação interna à rede, gerando privilégios e desigualdades. Seus esforços foram no sentido de ampliar para toda a rede estadual algumas das condições oferecidas a um grupo seletivo de escolas. E, ao seu ver, fazer isso exigiria um conjunto de

mudanças estruturais e sistêmicas. Entre os ganhos do Projeto Escola Padrão, estavam o Horário de Trabalho Pedagógico, que foi mantido e generalizado, e o aumento da jornada escolar diária para os alunos. Podemos ver também linhas de continuidade entre o Promed e o Projeto Escola Padrão, tais como o Plano Diretor elaborado pelas escolas neste último e o Plano de Investimento (PI), adotado pelo primeiro. Outro aspecto remete à descentralização de recursos para as escolas. O Projeto Escola Padrão havia criado as caixas de custeio, vinculadas às APMs, para que as escolas pudessem gerir alguns recursos próprios. Esse mecanismo continuará na gestão posterior, embora não com este nome, e se ampliará para toda a rede escolar a partir de 1995, através do repasse de verbas para as APMs, para aquisição de materiais, equipamentos e realização de pequenas reformas. A transferência de recursos financeiros a serem geridos pelas escolas também passou a ser adotada em âmbito nacional pela criação, em 1998, do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE e, posteriormente, foi uma medida também utilizada pelo Promed paulista.

É importante lembrar que as pessoas que participaram da gestão educacional no governo Covas já vinham acumulando experiências em governos anteriores; a própria secretária da Educação, Rose Neubauer, trazia uma forte experiência como pesquisadora e também como colaboradora nos órgãos públicos ligados à Educação, seja na Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, seja na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. Já era ferrenha defensora da promoção automática, termo que utiliza abertamente em texto publicado no ano de 1993,³⁹ em coautoria com Claudia Davis (NEUBAUER, DAVIS, 1993). Havia elementos de continuidade na política educacional e uma intenção explícita de implantar uma lógica mais universalista e menos focalizada nas ações governamentais. Se sob o ponto de vista da política educacional geral adotou-se uma lógica universalista, do ponto de vista das etapas escolares isso não se observou. Ficou nítido o caráter focalizado das políticas educacionais no ensino fundamental, considerado como prioritário.

O período de 1995 a 2002, na gestão de Rose Neubauer à frente da Secretaria da Educação, foi marcado por um conjunto de propostas que constituíram uma política educacional articulada e de caráter sistêmico, focalizada no ensino fundamental. As medidas foram a culminância de debates pedagógicos e administrativos que vinham sendo feitos há décadas, com o protagonismo de pesquisadores em educação, gestores públicos e também técnicos da SEE-SP, cujo trabalho se tornava cada vez mais especializado e voltado ao

³⁹O texto, elaborado para o Banco Mundial, analisou a experiência do ciclo básico implantada em São Paulo no início dos anos 1980 e seus impactos no rendimento e progressão dos alunos.

planejamento e orientação das políticas educacionais. As referências internacionais para a política educacional circulavam intensamente, seja dentro dos governos, seja pela participação dos gestores públicos em ações e pesquisas promovidas por agências internacionais, como foi o caso da própria Rose Neubauer. Cabe ressaltar aqui, a pró-atividade dos técnicos da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo na orientação da política pública, pois foi um estudo elaborado nesse âmbito que deu origem à reorganização da rede escolar em 1996. Se é certo que a concretização da orientação dos técnicos depende de condições políticas, também é necessário reconhecer sua participação no processo de tomada de decisão, aspecto talvez subdimensionado quando se analisa a educação paulista nos anos 1990.

A reorganização da rede escolar, o processo de municipalização, o estabelecimento dos ciclos e as políticas de correção de fluxo constituíram um todo articulado, que produziu efeitos importantes sobre os indicadores educacionais. As medidas conseguiram, efetivamente, transformar a escola pública estadual de ensino fundamental, aumentando a progressão escolar dos alunos e diminuindo a distorção idade-série. Mas uma outra transformação silenciosa estava ocorrendo à sombra da “revolução” no ensino fundamental: o ensino médio vinha crescendo vertiginosamente e transformando-se numa etapa voltada às massas.

Seria esta expansão do ensino médio consequência das mudanças realizadas no ensino fundamental? Com a correção de fluxo, ampliava-se a demanda potencial por ensino médio, transformando as características dos alunos, que chegariam mais novos à escola média. São fatores que sem dúvida se relacionam à “cara” do ensino médio atual.

Entretanto, não se pode concluir que as políticas de correção de fluxo foram fatores relevantes para impulsionar a expansão do ensino médio na década de 1990, visto que ela ocorreu, pelo menos em parte, antes da implantação das medidas (nos primeiros cinco anos da década) e em ritmo menor, no período em que as políticas de correção de fluxo no ensino fundamental estavam começando. Foi justamente quando os “frutos” da política de correção de fluxo poderiam ser colhidos, cerca de cinco anos após seu início, que as matrículas no ensino médio paulista começaram a declinar, a partir de 2003. Certamente as políticas de correção de fluxo influenciaram as características do ensino médio paulista, mas não foram elas as molas propulsoras para a expansão das matrículas nos anos 1990.

3.2. Financiamento

Os recursos disponíveis para a provisão de educação pública constituem um elemento estrutural que condiciona a oferta em termos qualitativos e quantitativos. No que tange ao ensino médio público, seu financiamento foi e permanece sendo bastante opaco, pois até a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, em 2006, esta etapa educacional não contava com fonte própria de recursos.

A localização dos dados não foi tarefa fácil, pois boa parte do período analisado é anterior às bases de dados digitalizadas que atualmente estão disponíveis para consulta on-line.⁴⁰ Diante disso, uma primeira estratégia adotada foi buscar os dados diretamente nos Balanços do Estado de São Paulo. Foram extraídos os dados das receitas gerais e das despesas com educação, discriminadas por etapa e nível de ensino. Esta fonte revelou algumas dificuldades: a não consolidação dos dados por subfunção (ensino médio e ensino fundamental) e ausência do valor consolidado das receitas vinculadas à educação. Para sanar tais lacunas, buscamos outra fonte: os relatórios do Tribunal de Contas do Estado (TCE). Nos relatórios localizamos informações mais consolidadas em relação aos gastos com o ensino, o que, somado ao fato de serem documentos elaborados pelo órgão de fiscalização das contas do governo estadual,⁴¹ acabou concorrendo para nossa opção pela utilização prioritária desta fonte.

Logo de início constatamos que cada relatório anual do TCE é elaborado num formato diferente, a depender do relator e do foco estabelecido para aquele ano. Por isso nem sempre os dados que procuramos estavam nos relatórios. Foi o que ocorreu com os anos de 1996, 1997 e 2001, em que não foram localizadas as despesas por etapa de ensino. Todos os relatórios do TCE, entre 1991 e 2003, apuraram um gasto em educação igual ou superior a 30%, portanto dentro dos patamares exigidos pela legislação. Entretanto há muitas

⁴⁰ É o caso do Siope (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação), criado em 2006, ligado à FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), e do Finbra (Finanças Brasil) da Secretaria do Tesouro Nacional, que reúne informações prestadas pelos governos estaduais e municipais em razão da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁴¹ Isso não significa que esta fonte não tenha problemas, pois, como afirma Davies, predominam nos Tribunais de Contas as nomeações políticas, definidas em acordos entre os poderes Executivo e Legislativo, o que costuma alinhar sua fiscalização aos interesses de governo. Além disso, os Tribunais de Contas adotam interpretações variadas quanto ao que pode ser contabilizado como receita e despesa vinculada à educação. Para o estado de São Paulo, o autor afirma que o TCE teve como prática, nos anos 1990, aceitar o pagamento de inativos como despesa em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), fato confirmado em nossos levantamentos (DAVIES, 2011).

controvérsias em torno da interpretação da lei pelo TCE, sobretudo em relação ao tipo de despesa passível de ser contabilizada como despesa com ensino.⁴²

No período aqui investigado, o financiamento da educação pública era regido pela Constituição de 1988, que assegurou em seu artigo 212 a aplicação mínima de recursos vinculados à educação:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

A Constituição do Estado de São Paulo, por sua vez, estabeleceu em seu artigo 255 a aplicação do percentual mínimo de 30% da receita resultante de impostos, em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Artigo 255 - O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências (SÃO PAULO).

São três os impostos estaduais que participam do financiamento educacional: 1) Imposto sobre Transmissão “causa mortis” e doação, de quaisquer bens e direitos (ITCMD); 2) imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, (ICMS, do qual 25% pertencem aos Municípios) e imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA, do qual 50% pertencem aos Municípios). Além dos impostos estaduais, há receitas provenientes de transferências da União. Sobre esses impostos calcula-se o percentual mínimo de 30%, que deve ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino paulista. Outra fonte de recursos para o ensino é o salário educação, uma contribuição social instituída em 1964 e – no período compreendido por este estudo – voltada exclusivamente ao ensino fundamental.

No ano de 1996 a Emenda Constitucional 14, que instituiu o Fundef, introduziu importante mudança no padrão de financiamento educacional. Este Fundo obrigou estados e municípios a aplicarem 15% dos impostos no ensino fundamental (60% do percentual constitucional mínimo de 25%). Na prática, isso significou que os estados ficaram com os 10% restantes para atender ao ensino médio, à EJA e ao ensino superior. Os municípios, por

⁴² A LDB de 1996 definiu as despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

sua vez, só conseguiam obter recursos do Fundo com as matrículas de ensino fundamental, o que desestimulou a oferta da educação infantil e da EJA.

Parte da literatura sobre o tema afirma que tal política de financiamento não trouxe recursos novos para a educação, apenas determinou outro modo de distribuí-los, priorizando o ensino fundamental em detrimento de outras etapas e modalidades da educação básica (DAVIES, 2004; PINTO, 2007).

Dessa forma, o Fundef teria atuado como mecanismo inibidor do financiamento do ensino médio. O Fundo entrou em vigor em 1998 e foi extinto em 2006, quando foi sucedido pelo Fundeb, no qual as outras etapas e modalidades foram asseguradas, mesmo estabelecendo fatores de ponderação diferenciados.

Em 1997, no contexto das discussões em torno das novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio veio à tona a ausência de financiamento para o ensino médio. O Conselho Nacional de Secretários da Educação - Consed manifestou-se diversas vezes nos jornais reivindicando fontes específicas de recursos para a expansão do ensino médio. O então presidente da entidade manifestou-se também em publicação de seminário organizado em conjunto com a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, difundindo, inclusive, a ideia de que a municipalização do ensino fundamental era condição necessária para uma maior e melhor expansão do ensino médio pelas redes estaduais, o que se mostrou uma ideia falaciosa, pelo menos no caso de São Paulo.⁴³

Os sistemas estaduais de ensino, responsáveis pela oferta de mais de dois terços das matrículas do Ensino Médio, já sofrem pressão incontornável pelo aumento no número de vagas e, simultaneamente, pela melhoria da qualidade de ensino. Contudo, deparam-se com uma crescente limitação orçamentária para ampliar a rede num ritmo compatível com o crescimento da demanda. Os estados estão realizando grandes esforços para absorver os encargos criados pela expansão do Ensino Médio, mas não poderão arcar sozinhos. É indispensável que haja maior colaboração da União, sobretudo com maiores investimentos na educação básica, e dos municípios, que devem incumbir-se da educação infantil e do ensino fundamental, aliviando os estados para ampliar o Ensino Médio (WAHRFAFITG, 1998, p. 5).

Em 1999 o então deputado estadual César Callegari⁴⁴ propôs e presidiu uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Assembleia Legislativa, com o intuito de investigar possível descumprimento do estado de São Paulo quanto ao investimento em educação

⁴³Esta questão é discutida no Capítulo 3.

⁴⁴Cesar Callegari foi Diretor Executivo da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) entre 1991 e 1994, e deputado estadual de 1995 a 2003.

previsto em lei. Dentre as várias denúncias estava a da contabilização indevida do pagamento de inativos da Secretaria da Educação e das universidades públicas; da assistência médica e sanitária, dos restaurantes universitários, despesas com cultura, esportes e turismo, com a administração direta e indireta, além de gastos com as Fundações Zoológico, Memorial da América Latina e Padre Anchieta.

O relatório final aprovado pela CPI concluiu que o governo do estado aplicou em educação o mínimo previsto em lei, confirmando os pareceres do Tribunal de Contas. Entretanto, os deputados Cesar Callegari, Mariângela Duarte e Wadih Helú apresentaram voto em separado, no qual manifestaram discordância do relatório final. Segue abaixo um trecho do documento elaborado pelos referidos deputados:

[...] demonstrado restou, com base na lei e nos números, que receitas vinculadas eram desconsideradas ou omitidas, despesas indevidas eram acrescidas, totalmente equivocada e esdrúxula era a sistemática de cálculo usada para “demonstrar” destinação acima do percentual mínimo de 30% estabelecido no art. 255 da Constituição Paulista. Dissemos e demonstramos, à exaustão, até mesmo documentando em livro, que o demonstrativo do governo desfalcava o montante das receitas provenientes de impostos próprios e das receitas de transferências de impostos compartilhados recebidas da União. Dissemos e demonstramos que o governo omitia receitas provindas de fontes adicionais de financiamento vinculadas ao ensino. Dissemos e demonstramos que as despesas com o ensino apresentavam-se indevidamente majoradas de despesas previdenciárias, embaralhadas as funções Educação e Seguridade Social. Demos destaque à sistemática de cálculo equivocada e esdrúxula, que incluía recursos de fontes adicionais de financiamento (salário-educação e convênios) na composição da base de incidência do percentual mínimo obrigatório, em vez de somá-los por inteiro ao resultado dessa incidência (Voto em separado, CPI da Educação, 2000. Deputados Cesar Callegari, Mariângela Duarte e Wadih Helú).

Diante do quadro geral de financiamento na década de 1990, caberia perguntar: Qual foi a situação de financiamento nos primeiros anos da década no estado de São Paulo, de maior expansão de matrículas e anterior à implantação do Fundef? Qual foi a situação configurada após o Fundef, uma vez que este Fundo teria, supostamente, desestimulado o investimento no ensino médio?

Antes de mais nada, é preciso destacar que o período investigado passou por importantes transformações econômicas. Houve diversas mudanças na moeda nacional⁴⁵ até

⁴⁵ De 1990 a 1993 vigorou o Cruzeiro (Cr\$); entre agosto de 1993 e junho de 1994 foi adotado o Cruzeiro Real (CR\$), e a partir de julho de 1994 foi instituído o Real (R\$).

1994, num cenário econômico marcado pela superinflação e pela recessão. A partir de 1995 a moeda brasileira tornou-se mais estável.

Em vista disso, a análise dos valores de 1991 até 1994 deve ser realizada com cautela, pois a superinflação do período torna difícil encontrar valores reais que possam ser comparáveis ao período posterior, a partir de 1995. Como a correção foi feita sobre os valores anuais, ela certamente subestimou a corrosão mensal gerada pela inflação.

Na tabela abaixo verificamos a tendência geral de arrecadação do Estado no período investigado. Focalizando o período de 1991 a 1994, nota-se um declínio na arrecadação até 1993 e uma retomada substancial em 1994.

A partir de 1995 há um movimento oscilante, com aumento na arrecadação de tributos de 1995 a 1997 e declínio em 1998 e 1999. Em 2000 há uma retomada de crescimento seguida de queda em 2002 e 2003.

Tabela 13 - Receita tributária geral, estado de São Paulo, 1991-2003 (R\$)

1991	25.772.864.738,08
1992	21.440.915.166,06
1993	18.778.304.914,84
1994	39.463.725.756,40
1995	65.014.538.590,58
1996	69.982.794.425,64
1997	71.976.443.704,33
1998	71.328.961.766,43
1999	70.755.557.533,61
2000	79.756.416.319,07
2001	83.353.555.626,87
2002	82.881.374.673,94
2003	81.156.908.145,94

Fonte: Balanço Geral do estado de São Paulo. Elaboração própria.
Valores corrigidos pelo IPCA-IBGE/nov. 2014

Gráfico 1 - Receita tributária geral, estado de São Paulo, 1991-2003 (R\$)

Fonte: Balanço Geral do estado de São Paulo. Elaboração própria.
Valores corrigidos pelo IPCA-IBGE/nov. 2014

A tendência dos recursos vinculados ao ensino foi muito parecida com a tendência geral da arrecadação tributária do governo estadual, como podemos ver comparando os dois gráficos. A receita diminuiu entre 1991 e 1993, o que representou menos recursos para a educação estadual, justamente em anos de intenso crescimento nas matrículas do ensino médio. Isso ajuda a explicar o déficit de vagas característico do período, que gerou disputas acirradas na rede estadual, bem como as condições críticas de funcionamento das escolas e a falta de professores.

Tabela 14 - Receitas vinculadas ao ensino, estado de São Paulo, 1991-2003 (R\$)

1991	20.462.619.456,71
1992	16.950.955.332,42
1993	14.879.462.552,92
1994	31.390.283.779,04
1995	53.387.389.386,27
1996	58.294.113.230,14
1997	56.721.203.393,59
1998	59.943.398.540,89
1999	60.193.513.245,79
2000	67.488.190.158,34
2001	69.137.487.419,15
2002	69.194.758.056,06
2003	67.684.605.225,74

Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas do Estado. Elaboração própria.

Gráfico 2 - Receitas vinculadas ao ensino, estado de São Paulo, 1991-2003 (R\$)

Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas do Estado. Elaboração própria.

Vamos agora verificar como se comportaram as despesas do governo do Estado com educação. A tabela abaixo traz a despesa por etapa e nível de ensino e mostra coerência com o declínio de recursos nos primeiros anos da década de 1990, já que o gasto diminuiu em todas as etapas e níveis entre 1991 e 1993, inclusive no ensino médio.

Tabela 15 - Despesas por nível e etapa, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003 (R\$)

	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior
1991	3.822.403.390,78	288.806.706,98	2.298.374.889,45
1992	3.548.719.825,27	261.452.578,33	1.933.371.257,97
1993	3.248.365.795,78	191.927.626,13	1.897.883.096,41
1994	5.838.474.727,34	395.833.020,14	3.236.428.479,44
1995	8.646.893.762,79	483.378.805,58	4.915.417.950,98
1998	4.952.511.386,02	1.965.273.979,72	4.791.821.731,80
2000	11.561.817.419,10	3.452.857.385,92	5.600.528.681,93
2002	11.363.516.201,12	3.795.705.259,34	5.881.694.045,36
2003	11.447.533.628,75	3.592.165.492,83	5.450.157.747,57

Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Não foram localizados os dados de 1996, 1997, 1999 e 2001. Valores corrigidos pelo IPCA-IBGE de março/2015. Elaboração própria.

Outro dado que podemos destacar é o aumento do valor destinado ao ensino médio entre 2000 e 2003, o que pode ser atribuído à entrada de recursos novos provenientes do convênio firmado com o governo federal no Promed.⁴⁶ O aumento do gasto com ensino médio também pode estar relacionado à necessidade de contrapartida em relação ao empréstimo do

⁴⁶ Este Programa é analisado no Capítulo 3.

Banco Mundial, o que talvez tenha obrigado o estado a declarar despesas que antes eram omitidas. Porém, tais recursos são pontuais e não permanentes, resultando provavelmente em aumento temporário.

Mas o que realmente chama a atenção na Tabela 15 é o baixo valor investido no ensino médio. A discrepância em relação às despesas com o ensino fundamental é enorme, mesmo antes da vigência do Fundef, revelando que a situação de desinvestimento na etapa foi constante em todo o período analisado.

Talvez se possa compreender melhor o quadro do financiamento do ensino médio pelo modo como esta etapa se inseriu na rede estadual, pois ela cresceu aproveitando a estrutura do ensino fundamental e, geralmente, compartilhando com esta última os mesmos professores. Essa questão é recorrentemente apontada pelos estudos sobre financiamento do ensino médio (PINTO, 2004; BRAZ, 2007) e foi bem sintetizada por Costa:

[...] é preciso esclarecer que, na prática, o total de recursos aplicados no ensino médio é superior ao efetivamente declarado. Isso porque parte dos gastos com ensino médio acaba sendo incorporada ao ensino fundamental, em função de dificuldades operacionais em separá-los. Esse é o caso, por exemplo, de gastos com professores. Em geral, as carreiras não são diferenciadas para os profissionais de 5ª a 8ª série do ensino fundamental e para os do ensino médio. Muitos deles, efetivamente, lecionam nos dois níveis. Com isso, torna-se complexo fazer a distinção entre os gastos com esses profissionais nos dois níveis de ensino. O mais usual é que praticamente a totalidade desses gastos seja atribuída ao ensino fundamental. O mesmo ocorre em relação a outros itens, especialmente quando se considera que boa parte das escolas que oferecem ensino médio também atua no ensino fundamental, ao menos de 5ª a 8ª série. Com isso, pode-se assumir que os gastos declarados em ensino médio nos Estados tendam a estar recorrentemente subestimados (COSTA, 2001).

Com a implantação do Fundef a partir de 1998 não verificamos diminuição no gasto declarado com o ensino médio. Pelo contrário, os valores declarados aumentam, embora permaneçam sendo insuficientes para justificar as despesas reais com a etapa. Mas de qualquer forma não se confirma a hipótese de diminuição de recursos para o ensino médio com a implantação do Fundef. É possível que o Fundo não tenha impactado o financiamento do ensino médio porque este já não contava com fontes próprias de recursos. Ou seja, com o Fundef, manteve-se a situação de subfinanciamento que já existia.

As condições estruturais da oferta de ensino médio já estavam bem configuradas em 1998 (ano de implantação do Fundef): ele era ofertado em escolas de ensino fundamental, compartilhando os mesmos professores das últimas séries deste; as tentativas anteriores de constituição de uma rede de escolas própria para o ensino médio haviam sido abandonadas.

Isso significa que o “modelo” de ensino médio adotado (e improvisado) confundia-se com o ensino fundamental, sendo fator importante para compreender o processo de financiamento no ensino médio.

Coerentemente com o que foi dito acima, são muito baixos os percentuais do gasto com o ensino médio. Na série histórica, este percentual manteve-se em torno de 3% e aumentou para cerca de 17% a partir de 2000. O aumento resultou da entrada de recursos do Promed, o único programa voltado especificamente para o ensino médio, em todo o período investigado.

Na tabela abaixo fica evidenciada a pouca visibilidade do ensino médio nos gastos do estado, enquanto o ensino fundamental e o ensino superior ocupam uma posição mais delimitada e consistente.

Tabela 16 - Percentual de despesas por nível e etapa, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003

	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior
1991	47,4	3,5	28,5
1992	48,6	3,6	26,4
1993	49,7	2,9	29,0
1994	51,1	3,5	28,3
1995	50,5	2,8	28,7
1998	68,5	3,3	25,7
2000	56	16,7	27,1
2002	54,1	18,0	27,9
2003	55,9	17,5	26,6

Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Não foram localizados os dados de 1996, 1997, 1999 e 2001. Elaboração própria.

Gráfico 3 - Percentual de despesas por nível e etapa, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003

Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Elaboração própria.

A participação do ensino médio no gasto pode ser confrontada com sua participação percentual em números de matrículas. A tabela abaixo mostra que o gasto não acompanhou o aumento das matrículas. Houve aumento da participação relativa da etapa nas matrículas da rede estadual, mas a participação relativa do gasto com o ensino médio ficou estagnada. Ou seja, havia mais alunos e professores de ensino médio chegando ao sistema estadual, modificando a feição da rede, porém o gasto, até 1999, manteve-se no mesmo patamar. Como já salientamos, isso foi modificado a partir de 2000, pela entrada dos recursos do Promed. Mas, mesmo assim, permaneceu a discrepância entre o percentual das matrículas e o percentual na despesa.

Tabela 17 - Taxa de participação do ensino médio na matrícula e na despesa da rede estadual, estado de São Paulo, 1991-2003

	Participação EM na matrícula, %	Participação EM na despesa, %
1991	13	3,5
1992	14,9	3,6
1993	16,6	2,9
1994	17,4	3,5
1995	18,2	2,8
1998	24,9	3,3
1999	28	3,2
2000	29,5	16,7
2002	32,4	18,0
2003	33,5	17,5

Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas do Estado. Matrículas: SEE-SP. Não foram localizados os dados de 1996, 1997, 1999 e 2001. Valores corrigidos pelo IPCA-IBGE de março/2015. Elaboração própria.

Um conceito utilizado para dimensionar os investimentos educacionais é o gasto por aluno. Este valor é calculado dividindo-se o valor investido na etapa pelo número de matrículas, em determinado ano. Os dados mostram uma queda no gasto/aluno entre 1991 e 1993, reforçando novamente a constatação de que nos anos com maior ritmo de crescimento das matrículas, houve diminuição de recursos.

Os valores aumentaram a partir de 2000, em função do aporte de recursos do Promed, como já foi dito. Mas de forma geral, verifica-se novamente a subdeclaração, pois o gasto por aluno/ano não se coaduna com as necessidades reais de recursos para a oferta de ensino médio, mesmo que seja uma oferta em condições precárias.

Tabela 18 - Gasto por aluno no ensino médio, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003 (R\$)

	Gasto/aluno/ano Ensino Médio
1991	382,19
1992	292,06
1993	183,97
1994	356,54
1995	409,88
1998	404,42
1999	345,85
2000	1.984,89
2002	2.168,73
2003	2.017,54

Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Foram contabilizadas as matrículas da rede mantida pela SEE-SP. Para o ano de 1998 foi considerado o dado do Balanço Geral do Estado e não do TCE. Não foram localizados os dados de 1996, 1997 e 2001. Valores corrigidos pelo IPCA-IBGE de março/2015. Elaboração própria.

Gráfico 4 - Gasto por aluno no ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2003 (R\$)

Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Foram contabilizadas as matrículas da rede mantida pela SEE-SP. Para o ano de 1998 foi considerado o dado do Balanço Geral do Estado e não do TCE. Não foram localizados os dados de 1996, 1997 e 2001. Valores corrigidos pelo IPCA-IBGE de março/2015. Elaboração própria.

Dado que o gasto/aluno no ensino médio é subdeclarado, vamos verificar como se comportou o gasto/aluno no ensino fundamental. Os dados mostram números bem superiores aos declarados no ensino médio. Mesmo nos anos de 2000 a 2003, com o aporte de recursos do Promed, o gasto/aluno no ensino médio foi bem inferior ao declarado para o ensino

fundamental. Também no ensino fundamental verificou-se uma diminuição no gasto entre 1991 e 1993. A partir de 1998, ano de implantação do Fundef, percebe-se um aumento no gasto/aluno no ensino fundamental.

Tabela 19 - Gasto/aluno/ano no ensino fundamental, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003 (R\$)

	Gasto/aluno/ano Ensino Fundamental
1991	777,26
1992	692,22
1993	618,95
1994	1.105,72
1995	1.642,92
1998	2.871,95
2000	2.991,16
2002	3.458,77
2003	3.684,65

Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas do Estado.

Matrículas: SEE-SP.

Valores corrigidos pelo IPCA-IBGE de março/2015. Elaboração própria.

Gráfico 5 - Gasto/aluno/ano no ensino fundamental, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003 (R\$)

Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas do Estado. Matrículas: SEE-SP. Não foram localizados

os dados de 1996, 1997, 1999 e 2001. Valores corrigidos pelo IPCA-IBGE de março/2015. Elaboração própria.

O pesquisador José Marcelino de Rezende Pinto defende que a forma mais aproximada de identificar os gastos com ensino médio é calcular o gasto por aluno na educação básica,

isto é, somando os gastos com ensino fundamental e com ensino médio. Esta orientação é interessante sobretudo porque a subdeclaração no ensino médio possivelmente tem correspondência na superdeclaração de gastos no ensino fundamental, e a média entre estes dois pode nos aproximar dos valores reais.

Ao fazer esse cálculo, obtemos valores um pouco menores do que o gasto no ensino fundamental e muito maiores do que os declarados para o ensino médio.

Uma observação geral que pode ser derivada dos dados abaixo, é que o período de 1991 a 1995, que teve um ritmo mais intenso de crescimento nas matrículas de ensino médio, foi também um período de baixo investimento governamental, relacionado à crise econômica e à diminuição na arrecadação tributária, mas também à invisibilidade do ensino médio e de seu extraordinário crescimento. Isso resultou num “vazio” de políticas públicas e de reivindicações populares que pudessem trazer esta etapa para um campo de visibilidade pública.

A expansão das matrículas só tornou-se uma questão publicamente reconhecida a partir de 1997, quando os dados nacionais passaram a ser constantemente divulgados na mídia escrita e quando o país iniciou o debate sobre a reforma curricular.⁴⁷ Entretanto, São Paulo já tinha vivido sua explosão de matrículas no ensino médio.⁴⁸

Tabela 20 - Gasto/aluno/ano na educação básica, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003 (R\$)

	Gasto/Aluno/Ano Educação Básica (R\$)
1991	724,64
1992	632,73
1993	546,83
1994	975,57
1995	1.417,21
1998	2.239,42
2000	2.062,81
2002	3.010,40
2003	3.077,31

Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas do Estado. Matrículas: SEE-SP.

Não foram localizados os dados de 1996, 1997, 1999 e 2001.

Valores corrigidos pelo IPCA-IBGE de março/2015. Elaboração própria.

⁴⁷ Consubstanciada na Resolução CNE/CEB nº 3, de 26 de junho de 1998.

⁴⁸ Esta questão é aprofundada no Capítulo 4.

Gráfico 6 - Gasto/aluno/ano na educação básica, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003 (R\$)

Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas do Estado. SEE-SP. . Não foram localizados os dados de 1996, 1997, 1999 e 2001. Elaboração própria.

3.3. Professores

A expansão do ensino médio incluiu no sistema de ensino não só um grande número de alunos mas também um novo contingente de professores. No estado de São Paulo, de 1991 a 2003, foi registrado um aumento de 77,8% no número de funções docentes.⁴⁹ A tendência de crescimento foi interrompida em 1996, ano da reorganização da rede física estadual, quando o número de funções docentes diminuiu em quase 6%, apesar do incremento de 63 mil matrículas no ensino médio naquele ano. A partir de 1997, a tendência de crescimento no número de funções docentes foi retomada.

⁴⁹Na metodologia utilizada pelo Censo Escolar, um mesmo professor poderia ocupar mais de uma função docente, por lecionar em escolas e etapas de ensino diferentes.

Tabela 21 - Funções docentes no ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2003

Ano	Funções Docentes no EM	Variação %
1991	66.733	-
1992	73.324	9,9%
1993	78.718	7,3%
1994	86.091	17,4%
1995	92.987	8%
1996	87.561	(-) 5,8%
1997	95.708	9,3%
1998	97.020	1,3%
1999	104.333	7,5%
2000	113.343	8,6%
2001	111.585	(-) 1,5
2002	113.058	1,3%
2003	118.644	4,9%

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Gráfico 7 - Funções docentes no ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2003

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

O aumento das funções docentes não se distribuiu igualmente entre todas as redes de ensino. Pelo contrário, cada rede teve uma dinâmica própria, relacionada à movimentação das matrículas. Assim, considerando os 13 anos da série histórica, o número de funções docentes diminuiu na rede municipal e na rede federal e aumentou na rede privada e na rede estadual. O principal empregador de professores de ensino médio é a rede estadual, seguido pela rede privada.

A rede estadual foi, indubitavelmente, a que mais cresceu em número de professores, praticamente dobrando o número de profissionais docentes no ensino médio.⁵⁰

Tabela 22 - Funções docentes no ensino médio, por dependência administrativa, estado de São Paulo, 1991-2003

	Estadual	Municipal	Particular	Federal	Total
1991	44.448	1.419	20.523	343	66.733
1992	50.416	1.477	21.063	368	73.324
1993	55.248	1.524	21.741	205	78.718
1994	60.478	1.623	23.657	333	86.091
1995	65.094	1.789	25.736	368	92.987
1996	60.336	1.933	25.292	*	87.561
1997	62.662	2.124	30.512	410	95.708
1998	64.497	2.012	30.184	327	97.020
1999	62.662	2.124	30.512	410	104.333
2000	79.277	1.497	32.196	373	113.343
2001	79.242	1.101	31.021	221	111.585
2002	80.578	1.146	31.134	200	113.058
2003	86.676	1.116	30.668	184	118.644

Fonte: Censo Escolar. * Dado não localizado. Elaboração própria.

Na tabela abaixo podemos comparar a relação entre a participação de cada rede de ensino nas funções docentes e nas matrículas de ensino médio. As duas maiores redes apresentam forte discrepância nesse aspecto. Na rede particular há um maior percentual nas funções docentes do que nas matrículas, sugerindo maior quantidade de professores por alunos. Já na rede estadual a situação é inversa: o percentual de funções docentes é sempre menor do que o percentual das matrículas, uma característica que foi acentuada ao longo do período analisado, sugerindo que nessa rede há maior quantidade de alunos por professor.

⁵⁰Se o incremento do número de professores trabalhando no ensino médio colaborou para fortalecer uma identidade profissional específica é questão ainda pouco elucidada.

Tabela 23 - Taxa de participação das redes de ensino nas funções docentes e nas matrículas de ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2003

	Estadual		Municipal		Particular		Federal	
	% Funções Docentes	% Matrículas	% Funções Docentes	% Matrículas	% Funções Docentes	% Matrículas	% Funções Docentes	% Matrículas
1991	66,6	72,6	2,1	2,0	30,7	25,2	0,5	0,2
1992	68,7	77,1	2	2,0	28,7	20,6	0,5	0,3
1993	75,3	78,9	2	1,8	29,6	19,1	0,3	0,2
1994	70,2	79,1	1,8	1,8	27,5	18,9	0,3	0,2
1995	70	78,1	1,9	1,9	27,7	19,8	0,3	0,2
1996	68,9	78,9	2,2	2,0	28,9	19,1	*	*
1997	65,4	79,9	2,2	2,0	31,9	17,9	0,4	0,2
1998	66,5	82,6	2,1	1,7	31,1	15,5	0,3	0,2
1999	60	84,0	2	1,4	29,2	14,4	0,4	0,1
2000	69,9	85,4	1,3	1,0	28,4	13,5	0,3	0,1
2001	71	85,5	0,9	0,9	27,8	13,5	0,1	0,1
2002	71,3	86,1	1	0,8	27,5	13,0	0,1	0,1
2003	73	86,1	0,9	0,8	25,8	13,0	0,1	0,1

Fonte: Censo Escolar. * Dado não localizado. Elaboração própria.

Paralelamente ao crescimento das funções docentes na rede estadual, houve um outro fenômeno, também mencionado no Capítulo 4, quando analisamos as matérias de jornal: a evasão de professores. Este tema foi investigado por Lapo e Bueno (2000, 2003), num interessante estudo sobre a movimentação dos professores da rede estadual paulista entre 1991 e 1995. As autoras levantaram dados que comprovam uma evasão significativa de professores da rede estadual, afirmando que entre 1991 e 1995 houve um aumento de 300% nos pedidos de exoneração. A média anual no aumento de exonerações desse período foi de 43%. Comparando-se a Grande São Paulo com o interior e com a capital, verificou-se maior incidência dos pedidos de exoneração no Município de São Paulo, em que foram registrados 1.850 pedidos entre 1991 e 1995.

Dentre as três categorias profissionais docentes da rede estadual na época (PI, PII e PIII),⁵¹ o professor III, com licenciatura plena e habilitado para lecionar nas quatro últimas séries do ensino fundamental e no ensino médio, foi o subgrupo profissional que registrou o maior número de pedidos de exoneração. Este fato é muito significativo uma vez que foi exatamente nesse segmento de ensino que o processo de expansão das matrículas foi maior. Justamente num período em que se precisava de mais professores a rede passava por uma

⁵¹ Esta nomenclatura foi alterada a partir de 1996.

evasão docente, o que revela uma das facetas do processo de precarização que acompanhou a expansão escolar.

Por meio de estudo com 29 professores da Delegacia de Ensino com o mais elevado registro de abandono docente, as autoras apuraram que a baixa remuneração foi citada por 16 dos 29 professores que responderam ao questionário, porém apenas três deles a colocaram como motivo exclusivo. As péssimas condições de trabalho e a falta de perspectivas de crescimento profissional também foram fatores mencionados pelos respondentes. O número médio de PIII entre 1991 e 1995 foi de 33.370 professores, e nesse universo foram registrados 3.082 pedidos de exoneração.⁵²

Vamos agora analisar a distribuição das funções docentes na região metropolitana e no interior. Entre 1991 e 2003 a distribuição manteve-se estável nas duas grandes regiões: o interior respondia por 55,9% das funções docentes em 1991 e por 55,4% em 2003, enquanto a região metropolitana perfazia, respectivamente, 44,1% e 44,6% das funções docentes. Comparando-se as funções docentes e as matrículas, verificamos que a região metropolitana apresenta maior participação nas matrículas do que nas funções docentes, indicando menor disponibilidade de professores por aluno, situação inversa àquela verificada no interior.⁵³ Entretanto são diferenças discretas que não chegam a caracterizar uma grande distorção.

Tabela 24 - Funções docentes no ensino médio, estado de São Paulo, região metropolitana e interior, 1991-2003

	Estado	RM SP	%	Interior	%
1991	66.390	29.253	44,1%	37.137	55,9%
2003	118.644	52.890	44,6	65.754	55,4%

Fonte: SEE-SP. Não foram contabilizados dados da Rede Federal. Elaboração própria.
O total do estado em 1991 não coincide com os dados do Censo Escolar, que é de 66.733.

Por fim, apresentamos no gráfico abaixo a evolução da remuneração dos professores que lecionavam nos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio. Os dados foram atualizados conforme sua disponibilização pela Secretaria da Educação do Estado de São

⁵² O abandono docente manteve-se como problema crônico na rede estadual paulista, a julgar pelos dados apresentados pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, mostrando que em 2012 foram notificados 2.969 pedidos de exoneração. Naquele ano, a rede contabilizava 232 mil professores, dos quais 120,8 mil eram efetivos (52%) (SALDAÑA, 2013).

⁵³ O interior respondia por 49,8% das matrículas de ensino médio em 1991, e por 50,5% em 2003, enquanto a região metropolitana perfazia, respectivamente, 50,2% e 49,5% das matrículas. Os dados sobre matrículas são apresentados no Capítulo 6.

Paulo, mantendo-se os meses em que se registrou reajuste. É importante frisar que os dados disponibilizados dizem respeito à remuneração⁵⁴ e não ao salário-base.

Nos primeiros anos da década, que registraram crescimento mais intenso das matrículas, a remuneração docente teve drástica diminuição, chegando em 1992 a R\$ 725,00. A partir de 1998 registra-se uma retomada, porém nos anos seguintes há novamente tendência à diminuição. Se compararmos o salário de 1991 com o de 2003, vamos verificar que houve pouco aumento real. Os dados indicam um cenário bastante adverso para a expansão das matrículas, na medida em que o patamar de remuneração dos professores diminuiu e houve aumento no número de alunos por sala, culminando num processo crônico de evasão docente.

Gráfico 8 - Remuneração de professores (5ª a 8ª série e ensino médio), estado de São Paulo, rede estadual, jan. 1991- dez. 2003

Fonte: Secretaria da Fazenda - Coordenação da Administração Financeira e Secretaria de Estado da Educação. CGRH: Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos. Elaboração própria.

Notas:

- 1) Deflator utilizado IPCA-IBGE, para abril de 2015.
- 2) Para efeito de comparação adotou-se como parâmetro a remuneração dos professores equivalente a jornada de 40 horas semanais.
- 3) Os dados disponibilizados referem-se à remuneração e não ao salário.

⁵⁴ A remuneração, tal como foi informado pela SEE-SP, abarca o piso salarial, as gratificações, os prêmios e os adicionais recebidos pelos professores.

CAPÍTULO 4 – A EXPANSÃO DO ENSINO MÉDIO NO ESTADO DE SÃO PAULO NA COBERTURA DA IMPRENSA ESCRITA (1991 a 2003)

Neste capítulo vamos analisar as informações obtidas nos dois maiores jornais de circulação estadual: *O Estado de S. Paulo* e a *Folha de S. Paulo*. O levantamento foi realizado com o objetivo de identificar dados empíricos que pudessem nos auxiliar na tarefa de reconstruir a dinâmica da expansão do ensino médio no estado de São Paulo, indicando situações e fatos cotidianos ligados às redes de ensino e ausentes da documentação oficial. A imprensa escrita tem sido reconhecida como fonte valiosa na pesquisa em história da educação (SOUSA, 2002; VIDAL, 2003) por se constituir em documento revelador do cotidiano, expressando, em alguma medida, as múltiplas vozes que participam da trama social.

Certamente os jornais, como empresas privadas e veículos de comunicação submersos num conjunto de interesses econômicos e sociais, não são imparciais, nem tampouco suas notícias são o reflexo da realidade, mas antes uma forma de selecioná-la e representá-la. As notícias “recortam” aspectos da realidade, geralmente aqueles que possuem apelo para o público consumidor/leitor, os anunciantes, e que fazem sentido para os jornalistas e editores, agentes de produção da notícia. Isso faz com que, muitas vezes, os aspectos selecionados despontem como a parte mais visível da realidade, sendo tomados como a sua totalidade, o que torna estes veículos de comunicação poderosos instrumentos ideológicos.

Mesmo assim, os jornais revelaram-se fontes de pesquisa importantes, diante da escassez de outros estudos e dados a respeito da dinâmica histórica de crescimento das matrículas. A análise das notícias permitiu contemplar maior número de vozes, captar os conflitos entre a população e a administração pública, apreender as contradições do discurso oficial, conhecer os imprevistos e as situações miúdas que configuraram o processo de expansão.

Nos levantamentos iniciais e exploratórios realizados nos sítios eletrônicos dos jornais, com a palavra-chave “ensino médio”, constatamos um grande aumento no número de matérias a partir de 1998 – o que atribuímos à repercussão do Enem, criado neste ano –, tornando a pesquisa num período de quinze anos praticamente impossível, pelo enorme volume de material a ser analisado. Assim, um primeiro desafio para tornar viável o levantamento seria excluir as matérias cujo tema fosse o Enem, o que não poderia ser feito por meio do sítio eletrônico. Isso só foi viabilizado na consulta aos bancos de dados internos aos jornais e com

a ajuda dos profissionais do acervo. A percepção inicial se confirmou e, com a exclusão das matérias sobre esse Exame, o volume de incidências diminuiu significativamente.⁵⁵

Foram incluídos no levantamento todos os tipos de texto jornalístico que incidissem sobre o tema investigado: editoriais, artigos de opinião, cartas de leitores e reportagens, mas a incidência maior foi destas últimas.

O jornal *O Estado de S. Paulo* disponibiliza seu acervo on-line por edição diária e não por temas e dispõe de alguns mecanismos básicos de busca. Para realizar uma busca mais refinada foi necessário recorrer ao banco de dados interno do jornal, que possui uma base digitalizada a partir de 1998. Nesta base, a palavra-chave utilizada foi “ensino médio”.

As matérias dos anos anteriores a 1998 foram catalogadas pela equipe do acervo em índices, pastas que organizam as notícias por temas, informando o título da matéria, a data e a paginação. Como os “índices” são temáticos, procuramos, com a ajuda dos profissionais do acervo, os termos que mais pudessem se aproximar do nosso interesse de pesquisa, chegando aos seguintes: “ensino - São Paulo” e “ensino de segundo grau”.

Além dos índices, o jornal também possui pastas de clipping que reúnem matérias de diversos jornais e algumas revistas, por organização temática. Esta foi uma fonte importante para recuperar informações sobre o período pesquisado e permitiu identificar algumas matérias do *Jornal da Tarde*, pertencente ao grupo Estado, que foram também incluídas no levantamento.⁵⁶ Nas pastas de clipping, no período de 1990 a 1998, os temas levantados foram “ensino Brasil - São Paulo” e “ensino segundo grau”. No período de 1990 a 1994 os clippings estão organizados em brochuras de papel e a partir de 1995 estão digitalizados.

O jornal *Folha de S. Paulo* também disponibiliza seu acervo on-line, por edição diária e não por temas. Possui uma base mais antiga, relativa ao período de 1987 a outubro de 1993, em que se pode recuperar o resumo das matérias e os dados de identificação como título, data, paginação, entre outros. Os critérios de indexação utilizados nessa base foram muito variados, tornando a recuperação dos arquivos pouco precisa.

Uma nova base foi organizada a partir de outubro de 1993 até os dias atuais, trazendo as matérias na íntegra acompanhadas de todos os dados de identificação. Para a consulta às suas bases o jornal oferece duas possibilidades, ambas pagas: a encomenda da pesquisa, ou a

⁵⁵ A pesquisa feita aos jornais reforça o argumento de Carneiro (2012) a respeito da enorme visibilidade midiática do Enem, e à canalização para este Exame dos debates públicos sobre o ensino médio. No que diz respeito às relações do Enem com a mídia, o estudo de Presotti (2012) analisou as representações da Revista *Veja* sobre o Exame.

⁵⁶ No caso do *Jornal da Tarde* o levantamento não foi exaustivo, pois não há um arquivo sistemático de suas edições que possa ser recuperado. Este jornal deixou de ser produzido em 2012.

consulta no local. Uma sondagem prévia foi feita com o profissional do acervo que possibilitou testar várias palavras e expressões-chave, buscando as que mais se aproximavam do nosso foco de investigação; as selecionadas foram “ensino médio”, “escola estadual” e “segundo grau”.

Uma vez feito o levantamento geral das matérias, o próximo passo foi recuperá-las, uma a uma, no sítio eletrônico dos jornais (anteriores a 1994, no caso da *FSP*, e anteriores a 1998, no caso do *OESP*). Depois, foi necessário fazer uma primeira leitura de “varredura” para verificar a pertinência das matérias tendo em vista o nosso recorte temático. Foi feita uma triagem e mantidas aquelas matérias que se relacionavam, direta ou indiretamente, com a expansão das matrículas no ensino médio no estado de São Paulo. Na tabela abaixo podemos visualizar a quantidade de matérias que, depois de triadas, foram efetivamente recuperadas e analisadas:

Tabela 25 - Número de matérias de jornal recuperadas e analisadas, 1990 -2004⁵⁷

Ano	Número de matérias recuperadas e analisadas			
	O Estado de SP	Folha de SP	Jornal da Tarde	Total
1990	11	2		13
1991	9	10	-	19
1992	18	5	10	34*
1993	14	3	-	17
1994	16	7	1	24
1995	41	31	4	76
1996	9	5	3	17
1997	14	11	2	27
1998	7	38	5	50
1999	9	27	-	36
2000	38	13	-	51
2001	3	18	-	21
2002	7	16	-	23
2003	10	21	-	31
2004	10	17	-	27
Total	216	224	25	465

*Nesse total foi adicionada uma reportagem da Revista *Exame*.

⁵⁷ Embora nosso foco seja o período de 1991 a 2003, optamos por expandir o levantamento das reportagens para um ano antes e um ano depois desse intervalo, com o objetivo de verificar a possível ocorrência de fatos significativos para a análise do tema que estivessem na “fronteira” da nossa delimitação.

Vamos dividir a análise em dois períodos, o primeiro que vai de 1991 a 1994 e o segundo, de 1995 a 2003. A análise a partir desses dois recortes temporais se justifica em decorrência das reportagens e notícias inventariadas pela pesquisa expressarem problemáticas distintas no que tange ao fenômeno de expansão do ensino médio paulista. Assim, entre 1991 e 1994 foram registradas as mais altas taxas anuais de crescimento de matrículas no ensino médio, num contexto de crise econômica, diminuição na arrecadação e fragilidade de políticas públicas que pudessem absorver a expansão. Os jornais registraram a escassez de vagas na rede estadual, que gerou numerosos conflitos entre a população e a administração pública e foi gerida por cada unidade escolar a partir de estratégias próprias. Nesse período a expansão foi absorvida, basicamente, nos espaços ociosos das escolas de ensino fundamental, no período noturno. A expansão por meio da abertura de salas de aula à noite atingiu seu ápice em 1995, quando o ensino médio noturno apresentou sua maior participação na taxa de matrículas do ensino médio estadual, em toda a série histórica: mais de 75%. Foi um período marcado ora por omissão diante da explosão da demanda por ensino médio, ora por iniciativas pontuais.

Em 1995 foi iniciado um conjunto de medidas governamentais que incidiram de forma sistêmica na rede estadual, afetando a oferta de ensino médio. Devido, em grande parte, à reorganização da rede física em 1996, as matrículas passaram a crescer mais intensamente no período diurno, denotando uma inflexão na dinâmica de expansão do ensino médio no estado, favorecida também pela diminuição no ritmo da expansão. Ao mesmo tempo, foram introduzidos mecanismos centralizados de regulação da matrícula, modificando o acesso da população às vagas da rede estadual e possibilitando maior planificação escolar.

4.1. O período de 1991 a 1994: explosão da demanda e disputa por vagas

Neste período foram contabilizadas 94 matérias jornalísticas, sendo 57 de *OESP*, 25 da *FSP*, 11 do *Jornal da Tarde* e uma reportagem da Revista *Exame*. Apresentamos a seguir alguns títulos de notícias que são representativos deste período:

FALTAM VAGAS, SOBRA CONFUSÃO. 08/01/1992 (JT)
 SECRETARIA NÃO DEFINE CRITÉRIOS PARA MATRÍCULA. 09/01/1992 (JT)
 SECRETÁRIO DESCARTA FALTA DE VAGAS. 10/01/1992 (OESP)
 ENSINO PRIVADO: SOBRAM VAGAS. 10/01/1992 (JT)
 EXÉRCITO DE SEM CLASSE. 31/01/1992 (JT)
 COMEÇA A DISPUTA PELA ESCOLA PÚBLICA. 18/11/1992 (OESP)
 JUÍZA CASSA VESTIBULINHO DE ESCOLA PÚBLICA DE SP. 06/02/93 (FSP)
 DISPUTA POR VAGAS CAUSA TUMULTO. 19/12/1993 (OESP)
 SORTEIO DE VAGAS PROVOCA CONFUSÃO EM ESCOLAS. 21/12/1993 (OESP)
 EDUCAÇÃO POR SORTEIO. 24/12/1993 (OESP)
 INSCRIÇÕES EM ESCOLAS SUPERAM NÚMERO DE VAGAS. 19/11/94 (FSP)
 PAIS PROTESTAM EM SP CONTRA SORTEIO DE VAGAS. 26/11/94 (FSP)

A primeira metade da década de 1990 foi marcada pela disputa por vagas de 2º grau nas escolas da rede estadual, sobretudo na Grande São Paulo e na capital. A falta de vagas, os exames seletivos ao ingresso (os chamados “vestibulinhos”), as filas na porta das escolas, os sorteios, a superlotação dos estabelecimentos, a falta de professores e uma suposta migração de alunos das escolas particulares para as públicas, são temas recorrentes nas reportagens analisadas e aspectos significativos para compreender a expansão neste primeiro quinquênio da década de 1990.

Dados da Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, divulgados no jornal *O Estado de S. Paulo* em 1992, mostram que o problema era generalizado, pois todas as cidades da Grande São Paulo precisavam de novas salas de aula para atender a procura por vagas. Além de São Paulo, as cidades com maior déficit de salas eram: Guarulhos (necessidade de mais 792 salas), Santo André (454), São Bernardo do Campo (369), Itaquaquecetuba (325), Diadema (251), Mauá (224) e Mogi das Cruzes (213). O déficit geral

do estado era de 10 mil salas de aula. O *Jornal da Tarde* divulgou notícia sobre as medidas anunciadas pela Secretaria da Educação para atender à demanda excedente:

A Secretaria preparou um plano emergencial para atender as regiões onde for confirmado o excesso de demanda. O plano inicial prevê, pela ordem, a criação de 117 cursos de 2º grau em escolas que oferecem hoje apenas classes de 1ª a 8ª série; a adoção do curso noturno em 119 unidades que contam atualmente com até 3 turnos; a adaptação de 333 salas de uso administrativo para receber estudantes; o aluguel de 74 salas de aula em prédios particulares, e a construção de 117 salas em pré-moldados ou adaptação e contêineres. (NOGUEIRA, H.; POMPEU, S. H. Exército de sem classe. *JT*, São Paulo, 31/01/1992)

A escassez de vagas atingia também a rede municipal e as escolas ligadas às universidades paulistas. Foi o que mostrou uma reportagem do *Jornal da Tarde* de janeiro de 1992, informando que a escola DervilleAlegretti, a única da rede municipal de São Paulo a oferecer 2º grau, foi procurada por 7 mil alunos que disputaram suas 550 vagas. A diretora da Escola de Aplicação da USP declarou que houve aumento de 50% de inscritos para o sorteio e que estudava a realização de vestibulinho para o próximo ano.

4.1.1. Os vestibulinhos

Diante de um número maior de candidatos do que de vagas, as unidades escolares estabeleciam critérios e procedimentos variados para realizar as matrículas. Cada escola lidava a seu próprio modo com a pressão da população e com a impossibilidade de atender a todos. Um grupo de escolas mantinha um exame anual para selecionar os alunos para o 2º grau e em alguns casos também para o 1º grau: os famigerados “vestibulinhos”. O exame selecionava os alunos com base em seu rendimento acadêmico e já vinha sendo praticado há décadas pelas escolas mais tradicionais da rede pública. Os vestibulinhos também eram uma prática consolidada nas escolas privadas de 2º grau, frequentadas pela classe média e alta da capital, estabelecimentos reconhecidos pela excelência na preparação dos alunos para os vestibulares de seleção ao ensino superior.

Os vestibulinhos eram, de certa forma, resquícios dos antigos exames de admissão, na medida em que promoviam uma seleção acadêmica dos alunos, mas com uma importante diferença: eram circunscritos às escolas em que a procura excedia o número de vagas,

assumindo um caráter facultativo e não compulsório, para o ingresso no 2º grau. Os alunos classificados eram atendidos e os excedentes se dirigiam a outras escolas da rede estadual.

Outras modalidades de oferta de 2º grau também adotavam o vestibulinho para o ingresso dos alunos, como foi o caso das escolas técnicas administradas pelo Centro Paula Souza, em que o exame era obrigatório.

A SEE-SP proibiu o vestibulinho na rede estadual paulista em outubro de 1992.⁵⁸ A notícia causou tumulto em muitas escolas que já estavam preparadas para o processo de seleção e, do dia para a noite, tiveram que se adaptar à medida. A EESG Albino César, no bairro do Tucuruvi, zona norte, contestou judicialmente a proibição, conseguindo uma liminar que, pouco tempo depois, foi cassada. Em fevereiro de 1993 a SEE-SP anunciou que seriam garantidas as vagas tanto para os alunos que passaram no vestibulinho feito pela escola, quanto para aqueles que pegaram as primeiras senhas na fila. Em reunião entre os técnicos da Secretaria e a direção da escola, ficou definido que o espaço físico seria reorganizado para criar duas novas salas de aula e reaproveitar outras duas. Meses mais tarde, em dezembro de 1993, a SEE-SP determinou a desativação do laboratório de Física e da sala de Educação Artística com o objetivo de criar mais salas de aula convencionais.

A Resolução SEE-244 de 09/11/1993 vedou a realização de vestibulinho para ingresso no ensino fundamental e médio regular, porém permitiu que ele fosse utilizado para selecionar alunos para educação profissional e para o ensino supletivo. O mesmo documento deixa clara a prioridade que as escolas deveriam estabelecer para o atendimento ao ensino fundamental, em detrimento do ensino médio, o que de certa forma implica reconhecer os limites que a rede estadual tinha, naquele momento, para atender a todos os alunos, além de contrariar as declarações feitas nos jornais da época pelo então secretário da Educação, sobre a suficiência das vagas no 2º grau. Além disso, a resolução proibiu a abertura de novos cursos supletivos e profissionalizantes e determinou que estes cursos só poderiam ser oferecidos em escolas que já tivessem atendido integralmente a demanda do ensino regular, fundamental e médio.

A organização das escolas obedecerá aos princípios e diretrizes seguintes:

I - Atendimento prioritário ao ensino regular fundamental em relação ao ensino regular médio.

III - Ocupação máxima da capacidade física da unidade escolar, em todos os turnos e períodos.

§ 1º - As salas de aula do Cefam/Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério que funcionam em prédio próprio, poderão

⁵⁸ Os vestibulinhos permaneceram como forma de seleção de alunos nas escolas particulares e em outras modalidades de oferta de ensino médio na rede pública, até os dias atuais.

ser utilizadas para atendimento ao ensino médio, quando for o caso, mediante regulamentação específica;

[...]

§ 3º - O Ensino Supletivo será mantido somente nas escolas estaduais que já contam com autorização para funcionamento desta modalidade de ensino e a matrícula de ingressantes nestes cursos deve ser realizada sem prejuízo ao atendimento à demanda escolar do Ensino Regular Fundamental e Médio; [...]

§ 5º - Ficam vedadas novas autorizações para os CEFAMs, os Cursos Profissionalizantes do Ensino Médio e os Pré-Profissionalizantes do Ensino Fundamental (SÃO PAULO, 1993).

4.1.2. As filas e a matrícula por ordem de chegada

Mas nem todas as escolas da rede estadual com demanda excedente adotavam o vestibulinho. Um conjunto de escolas optava pela matrícula por ordem de chegada. Nesse caso, as chances de o candidato obter a vaga estavam diretamente relacionadas ao seu lugar na fila: era necessário ocupar os primeiros lugares e, para isso, as famílias antecipavam-se dias, às vezes semanas, ao dia da matrícula. Tal procedimento gerava enormes filas nas portas das escolas, fazendo com que as famílias se revezassem nas calçadas dos estabelecimentos, dormindo nas ruas e montando verdadeiros acampamentos a céu aberto. Essa situação chamava a atenção dos jornais e dava visibilidade pública para a questão da falta de vagas na rede estadual.

A situação nas escolas que adotavam a matrícula por ordem de chegada não era homogênea: enquanto algumas distribuíam senhas e buscavam organizar as filas, sensibilizando-se pelos transtornos gerados à população e estabelecendo um diálogo com as famílias, outras escolas apenas abriam seus guichês no dia oficial da matrícula, desobrigando-se de qualquer forma de organização do enorme contingente de pessoas que permaneciam dias na porta da unidade escolar. As filas não atingiam apenas as escolas de ensino de 2º grau regular, mas também as poucas escolas estaduais que ofertavam ensino supletivo, caso da Escola Clara Mantelli, localizada no Belém e que, no ano de 1991, teve suas 720 vagas disputadas por cerca de 4.000 candidatos.

A situação era muito tensa na relação da população com a escola, derivada da concentração de pessoas na porta da unidade durante vários dias e da frustração, experimentada por muitos, de não conseguir a vaga depois de tanto esforço. E a tensão estava

presente também na relação entre a escola e outras estruturas do Estado, pois alguns diretores expressavam a pressão sofrida por meio de solicitações da Assembleia Legislativa e de órgãos do Executivo estadual com pedidos de matrícula, mostrando que as vagas nas escolas concorridas da rede estadual eram utilizadas como moeda de troca no jogo do clientelismo político.

A autonomia que cada escola tinha para gerir o processo de matrícula gerava problemas para a SEE-SP, pois as filas eram constantemente denunciadas nos meios de comunicação e geravam enorme desgaste ao governo. A autonomia também causava tensões junto à população, que nunca podia ser integralmente atendida.

Se por um lado a autonomia da unidade escolar a tornava um foco de tensão com a população e com algumas estruturas do Estado, por outro, possibilitava um diálogo mais horizontal e menos subserviente das unidades com a SEE-SP. As escolas tinham uma forte prerrogativa para tomar suas próprias decisões quando o assunto era a matrícula de seus alunos, inclusive resistindo, questionando e até mesmo negando orientações oficiais que vinham dos órgãos centrais, conforme a história e o prestígio de cada unidade escolar.

O discurso oficial da SEE-SP diante das denúncias das filas e da falta de vagas na rede estadual manteve-se o mesmo durante todo o período analisado: afirmava que não havia falta de vagas, mas sim um desequilíbrio na distribuição territorial das matrículas. Na capital paulista, segundo o discurso oficial, o déficit de vagas estaria concentrado em poucos bairros de classe média, cuja população procurava as escolas mais disputadas.

Assim, a questão quantitativa (falta de vagas) no ensino de 2º grau estava, em alguma medida, articulada à questão da qualidade (procura por escolas públicas prestigiadas).

Mas não podemos esquecer que existiam numerosos bairros e cidades em que faltavam vagas pela inexistência de escolas de 2º grau, ou pela insuficiência de vagas de 2º grau na região, e não pela busca de unidades escolares com melhor qualidade de ensino.

Em 1991, a SEE-SP constatou déficit de vagas em 179 escolas da Grande São Paulo, sendo que 67 estavam localizadas na capital paulista, em bairros como Tatuapé, Vila Formosa, Perus, Jaraguá, Brasilândia, Santo Amaro, Capela do Socorro, Guaianases, Bela Vista e Consolação.

Faltavam vagas no ensino de 2º grau, principalmente nas regiões periféricas, mas também em unidades percebidas pela população como “escolas de qualidade”.

4.1.3. Sorteios nas escolas

Tudo indica que o enorme desgaste político do governo com a repercussão das filas ensejou uma decisão em dezembro de 1993: a determinação de que as escolas com maior procura do que vagas realizassem sorteios. O vestibulinho já tinha sido proibido havia um ano e agora a SEE-SP buscava acabar com as filas.

Tanto a proibição do vestibulinho quanto a da matrícula por ordem de chegada foram determinações da SEE-SP tomadas no final do ano letivo, momento em que as escolas já haviam organizado os procedimentos de matrícula para o ano seguinte, razão pela qual ambas as medidas geraram transtornos e confusão.

Foi o que aconteceu em relação aos sorteios na EESG Filomena Matarazzo, conforme notícia abaixo:

A decisão da Secretaria Estadual de Educação de realizar sorteio público para ingresso nas escolas estaduais de 2º grau onde o número de candidatos é superior à quantidade de vagas, acabou em tumulto na noite de sexta-feira e manhã de ontem, em frente à EESG Condessa Filomena Matarazzo, em Ermelino Matarazzo, zona leste. Desde segunda-feira centenas de pessoas estavam acampadas na calçada da escola para disputar as vagas. Revoltados com a decisão, estudantes bloquearam a Avenida Paranaguá, colocaram fogo em colchões e depredaram ônibus e veículos. [...]

A confusão começou por volta das 22h30 e sexta-feira, quando as pessoas acampadas souberam que a distribuição da senha prevista para o sábado estava suspensa. “Assim que recebemos o comunicado da Secretaria avisamos para as cerca de 1.000 pessoas que estavam na fila”, contou Adelina D’Ângela, assistente de direção da escola, para quem a decisão da secretaria foi “absurda”. “Se eles tinham algo programado deveriam ter comunicado antes”, disse. “Os pais e alunos estavam desde segunda-feira debaixo de sol e da chuva”.

Quem chegou ontem de manhã para retirar a senha também ficou inconformado. Nova confusão aconteceu. Outra razão de indignação foi a decisão da 9ª Delegacia de Ensino, responsável pela escola, de criar um vestibulinho para as áreas de contabilidade e secretariado da escola. As inscrições se encerraram na quinta-feira e a prova foi feita na sexta. “Tudo na última hora”, reclamou Adelina. “Não apoio o tumulto, mas entendo a revolta” (NOGUEIRA, H. Disputa por vagas causa tumulto. *FSP*, São Paulo, 19/12/1993).

O assunto virou primeira página do *OESP* no dia 29/12/1993, com a foto de uma adolescente que chorava por não ter sido contemplada no sorteio: “A estudante Vanessa Tognini teve uma crise de choro quando soube que seu nome não foi sorteado. Ela ficou sem

escola pois não conseguiu matrícula em outro estabelecimento” (Pais perdem liminar e vagas. *OESP*, São Paulo, p.1, 29/12/1993).

A direção da EESG Mário Marques de Oliveira, na Santa Clara, zona leste, deu entrevista mostrando-se indignada com o fato de a Secretaria modificar as regras no meio do jogo. Na EEPSG Brasília Machado, Vila Mariana, 98 pais e mães de alunos entraram com pedido de liminar contra o sorteio; o mesmo ocorreu com familiares da EEPSG Jacomo Stavale, na Freguesia do Ó. Entretanto, apenas cinco alunos da EESG Mário Marques e da EEPSG Jacomo Stavale conseguiram garantir suas matrículas por meio de liminares. De forma geral, a SEE-SP saiu vitoriosa das batalhas judiciais e conseguiu manter o sorteio como método único de ingresso nas escolas mais disputadas. Segundo o noticiário da imprensa, em dezembro de 1993 foram realizados sorteios em 223 escolas da rede estadual.

Em janeiro de 1994 houve mobilizações de pais e mães na zona norte e na zona leste da cidade de São Paulo. Na região da 3ª Delegacia de Ensino, que abrange os bairros de Santana, Vila Maria e Vila Guilherme, familiares protestaram contra o resultado dos sorteios, que haviam excluído 2 mil alunos da região. Já o Movimento Educacional da Zona Leste alegava que na região de Ermelino Matarazzo os alunos estavam sem vagas para estudar, o que levava as famílias a se endividarem para matricular seus filhos em escolas privadas da região.

4.1.4. Transferência de alunos

Quando a tentativa das famílias em conseguir uma vaga nas escolas mais prestigiadas de 2º grau fracassava, restava ainda outra alternativa: a solicitação de transferência. Infelizmente não conseguimos localizar dados deste período na SEE-SP, mas alguns números oficiais divulgados pelos jornais nos chamaram a atenção: em 1991 a Secretaria havia recebido 400 mil pedidos de transferência, dos quais 328 mil eram de alunos de escolas públicas que queriam mudar de unidade. Não sabemos quantos desses pedidos eram para o 1º ou o 2º grau, mas considerando que a rede da SEE-SP tinha nesse mesmo ano 755.662 matrículas no 2º grau, este volume de solicitações de transferência poderia significar 43,4% do total dos alunos matriculados nesta etapa, ou 5,8%, do total de matriculados no 1º e no 2º graus.

4.1.5. Superlotação das escolas

A falta de vagas para o 2º grau trouxe como consequência a superlotação de parte significativa das escolas da rede estadual, principalmente na Grande São Paulo. Estudo da própria SEE-SP declarava, em 1990, que 40,3% (849 unidades) das escolas da região metropolitana estavam operando acima de sua capacidade, o que implicava reduzir a jornada escolar diária dos alunos, aumentando o número de turnos escolares. Cerca de sete estabelecimentos estavam funcionando com sete turnos diários, com uma permanência de duas horas na escola para cada grupo (CARVALHO, J. de. Escolas estão superlotadas em São Paulo. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. 26, 16 mai. 1990).

Na Cidade Tiradentes, bairro do extremo leste da cidade de São Paulo, a falta de vagas era acentuada, principalmente no 2º grau. A EEPSG Fernando Pessoa, que possuía 14 salas de aula, aumentou este número para 16 mediante a desativação do laboratório e da sala de professores, enquanto a Escola Santa Etelvina 4 estabeleceu frequência dos alunos em dias alternados. Como mencionado anteriormente, em 1993 a SEE-SP determinou a desativação do laboratório de Física e de uma sala de Educação Artística na EESG Albino César para serem transformados em salas de aula. Tratava-se de uma orientação oficial. A SEE-SP estabeleceu como diretriz para as escolas mais procuradas a abertura de mais salas de aula para ampliar o atendimento da demanda. Isso significava fechar espaços pedagógicos de grande importância para o ensino de 2º grau, como os laboratórios de Ciências, salas de Educação Física e de Artes e espaços de uso comum de forma geral.

Outra medida defendida pela SEE-SP para ampliar as matrículas era aumentar o número de turnos, o que implicava reduzir a jornada escolar diária. Algumas escolas tradicionais, como Caetano de Campos, na Aclimação, e Brasília Machado, na Vila Mariana, resistiam ao que consideravam um processo de precarização da qualidade de ensino, negando-se a fechar laboratórios, a aumentar os turnos diários e a superlotar as salas de aula.

A direção da Escola Estadual Caetano de Campos, no bairro da Aclimação, na zona sul de São Paulo, está disposta a não abrir vagas para novos estudantes quando o período de matrículas se iniciar, em novembro. [...] Para aumentar o número de vagas a Secretaria de Estado da Educação tentou elevar para quatro o número de turnos diários da Caetano de Campos, mas não conseguiu graças aos protestos da diretoria” (CAMARGO, P. Boas escolas públicas resistem à extinção. *OESP*, São Paulo, p. 29, 21/10/1990).

4.1.6. Falta de professores e aulas vagas

Em 1989 a SEE-SP admitiu 1.500 estudantes universitários para lecionarem nas escolas. Em 1990 o então secretário da Educação, Calos Estevam Martins, replicou a medida anunciando a contratação de universitários para lecionarem em 260 escolas de 2º grau da Grande São Paulo. De certo modo a decisão fazia sentido, pois, no ano anterior, 12 mil alunos de 64 escolas não haviam completado o programa mínimo de estudos por falta de professores e outros 1.800 concluintes do 2º grau foram aprovados por “decreto”, pois tinham ficado sem aulas.

A carência de profissionais era maior nas regiões periféricas. Entretanto, os bairros mais centrais e tradicionais da cidade de São Paulo também eram atingidos pelo problema, como revelou reportagem do Estadão no dia 20/02/1990. O texto mencionou a EEPSG Carlos Maxmilliano, na Vila Madalena, cujos alunos teriam sido dispensados no primeiro dia de aula, pela ausência de professores de Física, Química e Biologia, e a EESG AntonioAlvez Cruz, no Sumaré, em que não houve aula no primeiro dia e uma aluna afirmava que estava se repetindo a mesma falta de professores de 1989, quando haviam ficado cinco meses sem aula de Matemática e três meses sem aula de Inglês e de Biologia. Na EEPSG Fernão Dias, em Pinheiros, mães denunciavam a falta de professores.

Na cobertura jornalística, o 2º grau concentrava o problema da falta de professores e as áreas mais críticas eram Física, Química, Biologia e Geografia (*Folha de S. Paulo*, 01 fev. 1990).

4.1.7. Migração de alunos da rede privada para a rede pública

A primeira metade dos anos 1990 foi marcada por polêmicas envolvendo os reajustes das mensalidades dos estabelecimentos de ensino particulares. O cenário inflacionário vivido pelo país ensejava reajustes constantes por parte das escolas privadas, considerados abusivos pelos pais de alunos. Relatos de ações judiciais, liminares, disputas jurídicas, leis prevendo desconto para irmãos nas escolas, eram constantes na cobertura jornalística. Muitas matérias foram publicadas, ultrapassando o número de notícias envolvendo a política pública

educacional e as escolas das redes oficiais. Tais reportagens não foram recuperadas e analisadas por não ser este o foco da nossa investigação, porém é necessário registrar sua presença e, principalmente, indicar suas possíveis articulações com a dinâmica das matrículas no 2º grau. Já no governo Itamar Franco (2 de outubro de 1992 a 1 de janeiro de 1995) se iniciou uma disputa entre o governo federal e os estabelecimentos de ensino privados em torno do reajuste das mensalidades. O governo federal buscava intervir por meio de regulamentação e as escolas privadas questionavam o que consideravam um intervencionismo indevido do Estado na sua relação com os consumidores. Algumas medidas provisórias foram editadas e posteriormente derrubadas, e as batalhas jurídicas continuaram no governo FHC (1 de janeiro de 1995 a 1 de janeiro de 2003).

Para o governo, tornava-se importante estabelecer algum tipo de controle no reajuste das mensalidades em função do impacto deste item na economia, num cenário de planos econômicos que visavam o controle inflacionário.

Foi um período em que surgiram iniciativas de pais constituindo escolas cooperativas, como uma alternativa, motivada pela diminuição do poder aquisitivo das famílias, aos aumentos excessivos de mensalidades em escolas privadas.

Em 1992 repercutiu nos jornais o caso de um grupo de pais e mães moradores de um condomínio luxuoso de Alphaville, que se organizaram para reivindicar a construção de uma escola pública no local. A EEPSG Leonor Mendes de Barros passou a atender a cerca de 1.016 alunos egressos de escolas como Pueri Domus, Mackenzie e Objetivo. No final de 1991, 60% dos pais colaboraram financeiramente para a contratação de uma orientadora educacional e uma coordenadora pedagógica, manutenção da escola e gratificação aos professores.

Outra situação que marcou os deslocamentos da classe média diz respeito à procura por escolas técnicas públicas (estaduais e federais). Na Escola Técnica Federal da cidade de São Paulo, em 1989, as famílias com renda superior a 10 salários mínimos respondiam por 50,6% dos alunos matriculados e, em 1991, essa proporção aumentou para 60,4%. Essas escolas, altamente seletivas, tornaram-se alternativas interessantes para fugir das elevadas mensalidades das escolas privadas e da deterioração da rede estadual, oferecendo um ensino de qualidade e apresentando resultados eficientes para o ingresso no ensino superior. Só em 1991, a Escola Técnica Federal aprovou dez alunos no curso de Engenharia da Universidade de São Paulo (USP).

Em reportagem do dia 07/10/1991 o Prof. José Fuzari da USP deu entrevista afirmando que “As escolas técnicas assumiram um papel imprevisto” [...] Hoje elas são a única opção de

um curso decente na indecência do sistema educacional do Brasil” (PALHARES, D. Classe média “descobre” o ensino técnico. *FSP*, São Paulo, p. 1-8, 07/10/1991).

Diante de reajustes abusivos e da perda de seu poder aquisitivo, a classe média passava a buscar as escolas públicas, principalmente na passagem para o 2º grau. A suposta migração de alunos das escolas particulares para as escolas públicas foi um tema constante nas notícias. Algumas matérias questionavam se estaríamos diante de uma reversão da tendência observada nos anos 1980, de fuga da classe média para as escolas particulares. Mas cabe perguntar: a percepção difundida pelos jornais a respeito da migração das escolas privadas para a rede estadual tinha fundamento?

Vamos observar na tabela abaixo como se comportaram no período de 1991 a 1995 as taxas de crescimento das matrículas na rede privada:

Tabela 26 - Taxa de crescimento populacional (15 a 19 anos) e taxa de crescimento de matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, 1991 a 2003

Anos	N. Pessoas 15 a 19 anos	Taxa de crescimento População 15 a 19 anos	Taxa de crescimento matrículas ensino médio	Taxa de crescimento matrículas ensino médio rede estadual*	Taxa de crescimento matrículas ensino médio rede privada
1991	2.929.326	+0,8%	+6,7%	+11,3%	-4,6%
1992	3.005.568	+2,6%	+11,4%	+18,1%	-7,7%
1993	3.082.100	+2,5%	+12,8%	+16,2%	+0,6%
1994	3.159.948	+2,5%	+10,4%	+11,2%	+6,6%
1995	3.237.688	+2,4%	+8,3%	+5,8%	+19,3%
1996	3.315.015	+2,4%	+8,70%	+4,80%	+0,40%
1997	3.392.984	+2,3%	+8,60%	+10,10%	+0,10%
1998	3.473.396	+2,4%	+5,70%	+8,50%	(-) 8,4%
1999	3.555.165	+2,3%	+6,50%	+8,30%	(-) 0,4%
2000	3.634.347	+2,2%	+1,50%	+3,10%	(-) 5%
2001	3.612.759	(-) 0,5%	(-) 2,2%	(-) 1,9%	(-) 2,6%
2002	3.586.326	(-) 0,7%	+1,50%	+2,10%	(-) 1,4%
2003	3.556.965	(-) 0,8%	+1,70%	+1,70%	+1%

*Total (SEE + Outras)

Fonte: SEE-SP (matrículas) e SEADE (crescimento populacional). Elaboração própria.

Os dados mostram que em 1991 e 1992 houve efetiva redução de matrículas na rede privada, o que, num cenário de explosão da demanda por 2º grau, representou forte pressão sobre a rede de ensino estadual. Mesmo em 1993 e 1994, o pequeno crescimento na rede privada ficou aquém do observado no 2º grau em geral. A exceção foi o ano de 1995, em que se verificou uma retomada das matrículas em escolas particulares.

Entre 1991 e 1992, 72 mil alunos de escolas particulares da Grande São Paulo solicitaram transferência para a rede estadual, número que perfazia 12,43% dos alunos matriculados na rede privada metropolitana em 1991. No mesmo ano, a procura pelo 2º grau diurno cresceu 25% (CAMARGO, P. de. Rede privada perde 72 mil matrículas para rede estadual. *OESP*, São Paulo, p.10, 13/03/1992).

É possível identificar duas tendências: uma migração das escolas particulares para a rede estadual e uma maior absorção da demanda crescente por 2º grau por esta rede, com redução na participação da rede privada. Porém, tudo indica que a tentativa de migração de alunos dentro da rede estadual, em busca de escolas mais reconhecidas e de qualidade, foi um fenômeno real e muito mais significativo, em termos numéricos, do que a migração de alunos da rede privada para a rede pública. Entretanto, esse movimento interno à rede permaneceu oculto, pois a pressão na rede estadual era atribuída pelos meios de comunicação, apoiados por interpretações oficiais do governo, a um suposto abandono em massa do ensino privado pela classe média.

4.2. O período de 1995 a 2003: reorganização da rede e centralização das matrículas

No levantamento realizado registramos 332 matérias jornalísticas, sendo 138 do jornal *O Estado de S. Paulo*, 180 da *Folha de S. Paulo* e 14 do *Jornal da Tarde*. Abaixo podemos ler alguns títulos de notícias representativas deste período:

COMEÇA CAMPANHA DA REFORMA NA REDE. 20/10/95 (FSP)
 MAIS DE 2.000 PROTESTAM CONTRA REFORMA NO ENSINO. 25/11/95 (FSP)
 ABAIXO-ASSINADO DE DEPUTADOS PEDE SUSPENSÃO DA REFORMA NO ENSINO. 02/12/95 (FSP)
 ESTADO DE SP TEM 285 MIL ALUNOS FANTASMA. 09/08/1996 (OESP)
 ENSINO DE 2º GRAU É ABANDONADO PELOS ESTADOS. 06/02/1997 (OESP)
 SORTEIO (CANDIDATOS AO 2º GRAU DA REDE ESTADUAL). 16/01/1997 (OESP)
 PREFEITURA PRETENDE ABRIR ESCOLAS DE 2º GRAU. 15/02/95 (FSP)
 MEC SEPARA PROFISSIONALIZANTE DO 2º GRAU. 25/02/97 (FSP)
 PRIMEIRO DIA DE MATRÍCULAS É TRANQUILO. 15/12/1998 (OESP)

EXPLOÇÃO DO 2º GRAU PREOCUPA GOVERNO. 16/06/1999 (FSP)
 BINGO DA VAGA FAZ ALUNO ESPERAR 12H. 15/01/1998 (FSP)
 SECRETÁRIOS DE ESTADOS ALEGAM NÃO PODEREM FINANCIAR 2º GRAU.
 06/02/1999 (FSP)
 ENSINO MÉDIO DE SP RECEBERÁ R\$ 87 MILHÕES. 03/03/2000 (OESP)
 PAIS FAZEM FILA INÚTIL EM BUSCA DE VAGA EM ESCOLAS ESTADUAIS
 CONSIDERADAS “TOP”. 06/01/2004 (FSP)
 ADOLESCENTES CRITICAM ENSINO MÉDIO. 10/02/2001 (OESP)
 DESINTERESSE, MAIOR PROBLEMA NO ENSINO MÉDIO. 30/04/2003 (OESP)

Na segunda metade da década de 1990 o ritmo de crescimento das matrículas diminuiu, porém a expansão manteve-se até o ano de 2003. A partir de 1997, começou a ser construída uma percepção nacional sobre o crescimento do ensino médio e o tema alcançou visibilidade pública, o que não havia ocorrido na primeira metade da década de 1990. Essa tomada de consciência pública sobre a expansão ocorreu em termos nacionais, generalizando uma ideia, de certo modo enganosa, de que a explosão do ensino médio teria ocorrido a partir de 1995. Foi uma percepção “construída” pelos jornais em colaboração ativa com os gestores educacionais, embora ela seja contraditória em relação aos fatos, sobretudo no estado de São Paulo. É provável que os problemas técnicos que impediram a divulgação dos dados do Censo Escolar nos anos de 1991 a 1995 tenham contribuído para alimentar essa percepção. A notícia abaixo é uma amostra:

A chamada explosão do ensino médio se intensificou a partir de 94. Entre este ano e 97 houve um aumento de 42% do número de matrículas, ultrapassando a marca dos 7 milhões. O Censo Educacional do MEC de 99 registrou um aumento de 11,5% do número de alunos em relação a 98, totalizando 7,7 milhões de matrículas (AVANCINI, M. Educação recebe US\$ 250 mi do BID. *FSP*, São Paulo, p. 3-8, 25/11/1999).

No ano de 1997 a cobertura jornalística teve algumas inflexões. Em primeiro lugar os jornais passaram a enfatizar as políticas do governo federal para o ensino médio, primeiramente com o Decreto que separou o ensino médio acadêmico do ensino técnico e depois com a reforma curricular do ensino médio e a implantação do Enem. É notório, a partir daquele ano, o deslocamento das notícias do âmbito estadual para o federal. Um dos fatores que podem ajudar a explicar essa situação refere-se à mudança nas formas de

regulação das políticas educacionais, com o aumento do protagonismo do governo federal na realização de exames nacionais e de reformas curriculares.

Em segundo lugar, a partir de 1997 o crescimento nas matrículas de ensino médio passa a ser explicado pelo governo federal como uma consequência da melhoria no ensino fundamental, sobretudo da diminuição da repetência. Segundo Paulo Renato Souza, então ministro da Educação, “A melhoria do ensino médio só se explica pela melhoria de qualidade do ensino fundamental” (*OESP*, p. A4, 29/11/1997). Vai se constituindo um modo de interpretar a expansão.

Em terceiro lugar, diversas notícias passaram a repercutir o discurso governamental que afirmava uma suposta priorização do ensino médio pelo governo federal, motivada pelo grande crescimento das matrículas nesta etapa. Mas, contraditoriamente, o MEC manteve sua posição contrária à aprovação de mecanismos específicos de financiamento para o ensino médio.

Em São Paulo, o ensino médio também aparece no discurso político como prioridade no segundo mandato do governador Mário Covas, iniciado em janeiro de 1999:

Após a confirmação de sua permanência na pasta no segundo mandato do governador Mário Covas, a secretária de Estado da Educação, Rose Neubauer, anunciou ontem as metas para sua gestão. Segundo Rose, a atenção estará voltada agora para o ensino médio, os cursos profissionalizantes e a ampliação das classes de aceleração para os alunos de 5.^a a 8.^a série (JUNQUEIRA, J. Neubauer quer modernizar o ensino médio. *OESP*, 21/01/1999).

É importante ressaltar que a construção de um discurso oficial destacando o ensino médio como etapa prioritária para as políticas educacionais não resultou em medidas concretas, mantendo inalterado o vácuo do financiamento e a situação de precariedade da oferta no país.

Já no primeiro dia do primeiro governo Covas (01/01/1995), tendo Rose Neubauer à frente da pasta da Educação, foi colocada em prática a primeira de uma série de medidas que promoveram uma grande reforma administrativa na rede estadual: a extinção das 18 Divisões Regionais de Ensino (DREs), criadas em 1976.

No que diz respeito à rede física, Rose Neubauer deixou claro desde o início de sua gestão que não pretendia construir novas escolas e que a tônica seria reorganizar, racionalizar e otimizar a rede. E esta foi a abordagem da gestão da rede estadual de educação até 2002.

A educação em São Paulo encontra-se diante de um duplo desafio: aumentar a escolaridade da população infanto-juvenil, democratizando o acesso de todos ao ensino de primeiro e segundo graus, e promover uma revolução administrativa no sistema escolar, tornando a escola um instrumento de fácil acesso, baixo custo e alta produtividade em termos de eficiência e qualidade (NEUBAUER, R.; MEDICI, A. Abaixo do padrão. *OESP*, São Paulo, p. A2, 24/02/1995).

4.2.1. Sorteios, falta de vagas e superlotação das escolas

No período entre 1995 e 1998 persistiram as notícias sobre a falta de vagas na rede estadual, as filas, os sorteios e a superlotação das unidades, problemas que acometiam mais gravemente as periferias da capital e cidades da Grande São Paulo, além dos municípios mais populosos do interior.

A Secretaria de Estado da Educação de São Paulo deverá usar 150 salas emergenciais (mais conhecidas como "contêineres") para dar conta da demanda por vagas em sua rede de ensino – que atende 6,7 milhões de alunos. Cada contêiner tem capacidade para pelo menos 30 alunos. Considerando que essas salas devem funcionar em três turnos, mais de 13 mil alunos poderão iniciar o ano letivo de 1997 estudando em "caixas de metal". Os contêineres vêm sendo usados desde o início da década para resolver emergências (ROSSETTI, F. SP vai usar contêiner como sala de aula, *FSP*, São Paulo, 04/12/1996).

Essa carência é agravada com as migrações – seja do Nordeste para São Paulo, seja de regiões mais centrais da cidade para a periferia da Grande São Paulo. Cada nova favela, conjunto residencial ou prédio do Projeto Cingapura cria nova demanda por escolas e muitas vezes, ociosidade de vagas em outro local (ROSSETTI, F. SP tem 282 mil alunos em área crítica. *FSP*, São Paulo, 05/12/1996).

Os sorteios receberam diversos apelidos pelos jornais: “roleta russa pedagógica”, “bingo das vagas”, “cidadania sorteada”, “loteria das vagas”, ironizando a situação de escassez de vagas na rede estadual.

Em 1995, no primeiro ano da gestão de Rose Neubauer, a SEE-SP determinou que os sorteios – obrigatórios desde 1993 nas unidades com maior procura do que vagas –passariam a ser realizados pelas Delegacias de Ensino, deixando de ser uma ação das unidades escolares e sendo transferidos aos órgãos de administração intermediária.

Em 1997 foram realizados pelo menos três sorteios para o 2º grau, no mês de janeiro. Para o segundo sorteio, de vagas remanescentes, foram inscritos 40.500 estudantes, segundo informação da SEE-SP, o que mostra a escassez de vagas e a existência de uma procura significativa da população por escolas consideradas de qualidade (BAPTISTELLA, R. M. Rede pública tem mais matrículas no 2º grau. *OESP*, São Paulo, 19/01/1997).

Em janeiro de 1998 foram inscritos 85.440 alunos para o sorteio de vagas do 2º grau, em 18 locais na capital e 30 na Grande São Paulo.

“O governo deveria garantir mais vagas”, reclamou o comerciante Joaquim Monteiro, pai de duas estudantes. A secretária da Educação Rose Neubauer garante que não terá falta de vagas, mas tem aluno de Pirituba indo estudar em Santo Amaro”, disse Monteiro. O comerciante disse estar especialmente indignado porque duas escolas de 2º grau do estado próximas a sua residência foram fechadas no ano passado. “Além disso somos obrigados a perder um dia de trabalho vindo ao sorteio” (Sorteio de vagas em escolas causa indignação. *OESP*, São Paulo, p. A14, 15/01/1998).

Segundo notícias, os sorteios implantados há três anos para evitar as filas não vinham cumprindo este objetivo, já que alunos e familiares tinham que esperar até 12 horas para a sua realização.

“É um saco ficar em fila o dia inteiro. Pelo sistema antigo (quem chegava antes nas filas garantia vaga nas melhores escolas, independente da sorte do ‘bingo’), pelo menos o nosso esforço era recompensado com a vaga”, disse o comerciante Mário Quintala, pai de três alunos da rede estadual. Segundo o governo, há vagas para todos, mas ninguém quer estudar longe de casa ou do local de trabalho, nem em colégios onde os professores faltam ao menos uma vez por semana. Resultado: a procura nas boas escolas chega a ter 80 interessados por vaga” (SCHIVARTCHE, F.; OLIVEIRA, M. Bingo da vaga faz aluno esperar 12 h. *FSP*, São Paulo, p.14, 15/01/1998).

Na mesma matéria acima citada, foi publicado um quadro com as escolas de 2º grau mais bem posicionadas no Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo - Saresp, introduzindo esta avaliação como um novo elemento na cobertura sobre as escolas de ensino médio mais prestigiadas da rede estadual: EEPSP Albino César (Tucuruvi), EESG Andronico de Mello (Butantã), EEPSP Brasílio Machado (Vila Mariana), EEPSP Clemente Quaglio (V. Prudente), EEPG Edmundo de Carvalho (Lapa), EEPSP Filomena Matarazzo (Ermelino Matarazzo), EEPG Jacob Salvador Zveibil (Parada de Taipas), EESG Ministro Costa Manso (Itaim), EESG Zuleika de Barros Martins Ferreira (Perdizes).

Em janeiro de 1998, os sorteios de vagas na rede estadual passaram por outra mudança: seriam a partir de então controlados diretamente pela SEE-SP e não mais pelas Delegacias de Ensino. Daí por diante eles passaram a ser realizados em grandes auditórios e ginásios

esportivos. A sucessão de mudanças implantadas na forma de acesso da população às vagas da rede estadual, que ocorreram desde 1992, apontam para uma tendência de concentração do poder decisório quanto às matrículas no órgão central.

A procura “excessiva” de algumas escolas era desqualificada pelos gestores educacionais como uma situação isolada, de bairros de classe média. Algumas escolas consideradas de boa qualidade, quando resistiam ou criticavam as medidas da SEE-SP, chegaram a ser chamadas de “guetos” da classe média, que não queriam receber alunos de classes sociais inferiores. Foi essa a afirmação de Rose Neubauer acerca da EEPSP Jacomo Stavale, na Freguesia do Ó, cujos pais protestaram contra a Reorganização da rede física em 1996, pois não queriam que seus filhos que estudavam da 1ª a 4ª série fossem remanejados para outra escola.

Sobre a EEPSP Jacomo Stávale da Freguesia do Ó, que entrou com um mandato de segurança para impedir a reforma, Rose disse que trata-se de um caso de gueto educacional. Em sua opinião, a escola atende a uma clientela de classe média e não quer agora receber alunos de outras escolas que podem ser de classes sociais inferiores (BAPTISTELLA, Rosa. Pais saberão pelo correio onde matricular filhos. *OESP*, São Paulo, p. A14, 14/11/1995).

No início de 1998 a SEE-SP anunciou uma medida polêmica proibindo a matrícula para as crianças com idades adiantadas em relação à ideal para cursar a 1ª e 2ª séries do ensino fundamental. Tal medida era justificada, assim como a municipalização, pela necessidade de a rede estadual liberar espaços e recursos para o ensino médio.

Uma extensa reportagem da *Folha de S. Paulo* apresentou um retrato nacional da falta de vagas no ensino médio no ano 2000 e as medidas que cada estado vinha adotando para contorná-la – o que o jornal chamou de “estratégias de guerra”, diante da escassez de recursos. Fica claro que o aumento da procura por vagas no ensino médio e a falta de espaços para absorver esta demanda era um problema generalizado em todo o país, embora o modo de enfrentá-lo fosse bastante variado.

Em todos os estados, a falta de vagas se concentrava na capital e nas regiões metropolitanas. Em Santa Catarina, Rondônia e Paraná foi ampliado o turno intermediário (conhecido como “turno da fome”) das 11h00 às 14h00, uma medida implantada no início da década de 1990 e que agora estava sendo retomada. Os estados de Amazonas e Rio Grande do Sul compraram vagas em escolas particulares, custeando as mensalidades para aqueles que não conseguiram vagas na rede estadual. Entre 1999 e 2000, o governo de Pernambuco alugou 159 imóveis particulares para acomodar mais de 10.140 alunos; aliás, Pernambuco era

o estado que mais possuía escolas funcionando em prédios alugados, os quais, em sua maioria, pertenciam a colégios particulares que foram fechados. A Bahia alugou 26 prédios apenas na cidade de Salvador para abrigar 43 mil alunos. No Piauí, o governo fez acordo com prefeituras para a abertura de turmas de ensino médio noturno nas escolas das redes municipais. Em Tocantins e Rondônia, a estratégia foi transferir alunos de 1ª a 4ª série para as redes municipais, abrindo espaço para turmas de ensino médio nas escolas estaduais. Em Roraima, as bibliotecas, salas de orientadores e de professores foram transformadas em salas de aula e também foram construídas quatro escolas emergenciais, com estruturas metálicas. Na cidade de Maceió, além de escolas particulares e residências, foram alugadas salas de centros espíritas e de salões paroquiais (FALCÃO, D. Falta de salas leva aulas até igrejas. *FSP*, São Paulo, p. 1-4, 27/03/2000).

4.2.2. Cadastramento dos alunos e reorganização da rede física

Em setembro de 1995 foi realizado um grande cadastramento dos alunos, anunciado pela SEE-SP como medida para identificar o número real de alunos e evitar os “alunos-fantasma”, ou seja, a sobrenotificação de matrículas na rede estadual, situação que vinha sendo denunciada pela própria Secretaria desde 1993.

Mas quando foi realizado o anúncio da reorganização da rede física, nos meses de outubro e de novembro de 1995, a real motivação do cadastramento foi explicitada. Como a reorganização visava redistribuir os alunos nas escolas considerando a série cursada e o local de moradia, um cadastramento atualizado era essencial.

Os jornais repercutiram diversos protestos de comunidades escolares, grupos de familiares e movimentos de educação contrários à reorganização da rede física. Também foram constantes as críticas de intelectuais, especialistas em educação e deputados estaduais⁵⁹ ao autoritarismo da secretária da Educação na condução da mudança.

A APM da EEPSPG Jacomo Stavale solicitou mandato de segurança a fim de garantir que a escola não fosse incluída na reorganização. Na EEPSPG Prof. Joaquim Leme do Prado, no bairro do Imirim, familiares e alunos protestaram com faixas e cartazes contra a mudança.

⁵⁹ A Comissão de Educação da Assembleia Legislativa, presidida pela deputada Bia Pardi, do Partido dos Trabalhadores, teve papel atuante nesse período, buscando negociar com a SEE-SP para que a medida fosse melhor planejada em diálogo com a população e com a rede estadual.

Na EEPSPG Angelo Bortolo as famílias mostravam-se preocupadas com o futuro dos filhos, já que o bairro não possuía muitas escolas e as existentes eram de péssima qualidade. Demonstravam temor por não saber onde os filhos iriam estudar e com o fato de a SEE-SP poder enviá-los para onde quisesse, sem consultar os pais. Um abaixo-assinado contrário à reforma, com 3 mil assinaturas, foi entregue à 4ª Delegacia de Ensino.

Em notícia do *OESP*, Mário Sérgio Cortella e Rubens Barboza Camargo denunciaram que o propósito real e inconfesso da reorganização era a municipalização de parte das escolas da rede estadual, o que Cortella chamou de “municipalização compulsória e precoce” (BAPTISTELLA, R. S. Especialistas criticam reforma do ensino em SP. *OESP*, São Paulo, p. A15, 08/11/1995).

O filósofo Renato Janine Ribeiro escreveu artigo criticando a violência simbólica da medida proposta pela SEE-SP, já que ela afetaria a vida de milhares de pessoas alijadas do processo decisório e até mesmo do direito de saber onde iriam estudar e trabalhar no próximo ano, em nome de uma racionalidade puramente técnica.

Mas uma sociedade democrática não deve tolerar governantes que, pretextando razões de ordem puramente técnica, destroem referenciais que localizam as pessoas, seus afetos, seu mundo. Até porque a técnica só é racional enquanto for meio. E aí cabe perguntar, para que fins? (RIBEIRO, R. J. Graves ameaças. *OESP*, São Paulo, p. A2, 30/11/1995)

O início das aulas após a reorganização foi bastante confuso. Na EEPSPG Vitor Miguel, em Sapopemba, havia classes com 55 alunos e em outras os estudantes precisavam assistir às aulas sentados no chão. Na EEPSPG Antonio Prado Jr, na Vila Rosina, em Mauá, foi implantado rodízio: a cada dia uma turma ficava em casa para não ter que sentar no chão. Na EEPSPG Ana Siqueira Silva, localizada no bairro Cidade d’Abril, na zona norte da capital paulista, a única das redondezas a oferecer 2º grau, faltavam carteiras e as salas tinham 50 alunos.

Os jornais também traziam depoimentos de mães que discorriam sobre suas dificuldades em lidar com as consequências da reforma. Em uma das reportagens, por exemplo, é apresentado o relato de uma mãe afirmando que cada um de seus três filhos havia sido enviado a uma escola diferente, tornando complicada a rotina familiar. Havia também casos de alunos alocados em escolas distantes de suas casas, obrigados a atravessar grandes avenidas, perigosas para o deslocamento das crianças e dos adolescentes.

Notícia do *Jornal da Tarde* retrata protesto de grupo de mães da Mooca na Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo - COGSP, levando fotos para comprovar o

estado precário da escola para a qual seus filhos haviam sido mandados e um dossiê documentando todos os pedidos de reforma e providências enviados pela diretora da escola ao órgão (Pais reclamam da reforma de ensino. *JT*, São Paulo, 17/01/1996).

Em várias cidades foi necessária a mediação do Poder Judiciário, sobretudo por meio dos promotores da Infância e Juventude, para dirimir os conflitos entre a SEE-SP e as famílias. Na cidade de Pederneiras, por meio de negociações envolvendo vereadores, representantes da educação municipal e associações de bairro, foi possível reverter as medidas da reorganização, evitando a ação popular que seria impetrada pelo promotor.

Segundo os jornais, a racionalização da rede física gerou um saldo econômico positivo: o fechamento de 148 escolas em dois anos, sendo 18 na cidade de São Paulo. Deste total, 24 unidades foram preparadas para a venda.

Finalmente, transcrevemos abaixo um trecho da carta de um leitor, em março de 1998. O desabafo revela um pouco do ambiente de insatisfação pelo modo como as mudanças foram realizadas e pela falta de transparência em relação aos seus reais objetivos. Foi um período em que a SEE-SP sofreu duras críticas do sindicato de professores, mas também de pesquisadores e intelectuais, ligados ou não à educação.

Constata-se que existe despreparo, irresponsabilidade e falta de sensibilidade na cúpula dirigente do ensino estadual. Primeiro, era o aluno fantasma. E gastou-se muito dinheiro num cadastramento que até hoje não sabemos o resultado. Segundo, veio a chamada reorganização, e só agora sabemos que tal medida visava à municipalização das escolas de 1ª a 4ª séries, o que é uma grande aventura porque os municípios estão quase todos quebrados. Terceiro, a extinção do período noturno em muitas escolas. Quarto, a não construção de escolas, obrigando a secretaria a limitar a matrícula de alunos com menos de sete anos e a fazer um famoso bingo para o ingresso no segundo grau.[...] (*OESP*. Fórum de debates - leitores. Daniel Barbosa de Andrade, São Paulo, p. A2, 16/03/1998).

4.2.3. Matrícula automática

A forma de acesso da população às vagas, que, conforme indicamos no tópico anterior, adquire importância para compreender a dinâmica da rede, a relação dos usuários com as unidades escolares e a relação destas com os órgãos centrais sofreram modificações

significativas. Ao assumir a pasta educacional em 1995, Rose Neubauer recebeu como herança a proibição aos vestibulinhos e a criação dos sorteios nas escolas com alta demanda.

O problema da falta de vagas no 2º grau manteve-se visível na cobertura jornalística pelo menos até 1998, e a partir daí foi desaparecendo das notícias de jornal. Há um bom motivo para isso ter ocorrido. É que em 1998 foi implantada uma importante mudança na forma de acesso dos alunos e de suas famílias às vagas da rede estadual, uma medida que era almejada por técnicos e gestores desde a década de 1970 e que permanece vigente até os dias de hoje: a matrícula automática dos alunos por proximidade do local de moradia ou trabalho, possibilitando distribuir a demanda na rede física disponível, de forma planejada.⁶⁰

A esse respeito, vale conferir matéria do *OESP* que reflete a mudança que a medida trouxe para o “clima” do período de matrículas:

O primeiro dia das inscrições para a 1.ª série do ensino médio das escolas estaduais foi tranquilo e sem filas nos principais postos de cadastramento de São Paulo. Essa calma é resultado de duas medidas adotadas pela Secretaria de Estado da Educação: a divisão da matrícula em duas etapas e a rematricula automática dos alunos da rede— o que, na prática, **significa o fim do direito de escolher onde estudar**. O objetivo dessas iniciativas é acabar com as filas e reduzir as possibilidades de sorteio de vagas do 2.º grau, evitando desgaste político para o governo (*OESP*, São Paulo, p. A12, 15/12/1998, grifos meus).

Nas notícias abaixo, chama a atenção a falta de debate sobre a medida, que foi implantada sem gerar protestos ou críticas à SEE-SP:

Começa amanhã o período de matrículas para os alunos que querem uma vaga no ensino médio (ex-2º grau) da rede estadual de ensino. O prazo de inscrição vai até o dia 8 de dezembro. O objetivo é atender os estudantes que estejam sendo transferidos da rede particular, de escolas técnicas, entre outros. Diferentemente de outros anos, **os alunos não escolherão onde estudar**. As inscrições devem ser feitas em um dos postos da Secretaria de Estado da Educação, que será responsável pela distribuição dos alunos pela rede. Para saber o posto mais próximo, é só ligar para uma Diretoria de Ensino. Os estudantes que já estão na rede estadual não terão de se inscrever. Eles serão automaticamente matriculados em uma escola próxima daquela em que concluíram o ensino fundamental (Matrículas do ensino médio começam amanhã no estado. *FSP*, São Paulo, p. 3-5, 30/11/1999, grifos meus).

Hoje é o primeiro dia de matrícula para os alunos do ensino médio que estão fora da rede estadual de ensino. Até o próximo dia 8, quarta-feira, todos aqueles que quiserem uma vaga na rede do Estado terão de se inscrever em

⁶⁰Na verdade, o ensaio dessa medida ocorreu antes, na passagem de 1995 para 1996, quando a SEE-SP reorganizou a rede física e redistribuiu os alunos conforme a etapa de ensino e o local de moradia.

um posto da Secretaria Estadual da Educação. Assim como no programa "Já pra Escola", que matriculou entre setembro e novembro pessoas no ensino fundamental que estavam fora da escola, **os estudantes não poderão escolher em que escola irão estudar no ano 2000**. Segundo a Secretaria, todos têm vagas garantidas no Estado, mas não necessariamente na escola que escolherem. A distribuição, de acordo a Secretaria, levará em conta a proximidade da escola com a casa ou com o local de trabalho do estudante (Secretaria estadual abre hoje inscrições para o ensino médio. *FSP*, São Paulo, p. 2-3, 01/12/1999, grifos meus).

Como tal medida já havia, de certo modo, sido colocada em prática no início de 1996 por ocasião da reorganização da rede e da redistribuição dos alunos nas escolas, quando gerou diversos protestos, podemos aventar que toda a oposição tenha se concentrado naquele período, de modo que em 1998 a disputa já estava vencida por parte da SEE-SP.

4.2.4. Transferências de alunos

Após a implantação da matrícula automática, a única possibilidade de alunos e familiares exercerem algum poder de escolha sobre a escola em que queriam estudar seria solicitando uma transferência, o que ocorre até hoje. Localizamos apenas uma notícia sobre a dinâmica das transferências na rede estadual, mas ela é bastante significativa, pois mostra que parte da população continuou buscando escolas de qualidade na rede estadual, deslocando-se de bairros distantes e periféricos:

Mais de 800 pessoas, segundo a Polícia Militar, se aglomeraram desde anteontem na fila para transferir seus filhos para a Escola Estadual de São Paulo, considerada "acima da média" pela Secretaria de Estado da Educação. Na porta do colégio, no centro de São Paulo, pais e filhos pegavam senha. Todos foram categóricos: buscavam a qualidade de ensino da escola. A maioria das pessoas mora em bairros da zona leste como Cidade Tiradentes, Guaianazes e Itaquera, a mais de 50 quilômetros do colégio. [...]
 [...] Samuel Santana Miura, 17, que estuda no colégio há quatro anos, levou dois amigos. Segundo ele, o São Paulo é um dos únicos colégios da rede estadual capaz de oferecer chance no vestibular. "Moro em Artur Alvim [zona leste], levo mais de 45 minutos para chegar, mas não me importo. Acho que vale o sacrifício pelo meu sonho de ser engenheiro mecânico."
 [...] "Vou matricular meu filho aqui porque o ensino é forte. Infelizmente, as escolas do meu bairro [Cidade Tiradentes] são muito ruins", disse Maria Aparecida de Oliveira, senha 33 (COTES, Paloma. Pais fazem fila em colégio estadual de SP para transferência dos filhos. *FSP*, São Paulo, p. C3, 4-1-2002).

4.2.5. Aumento das matrículas nas redes municipais

Na década de 1990 houve aumento da oferta de ensino médio nas redes municipais. Isso ocorreu de maneira geral no país e também no estado de São Paulo e foi uma faceta pouco visível do processo de expansão, reveladora da pressão que os municípios sofreram para colaborar no atendimento à demanda. Entretanto, tal ação dos municípios concorreu com as funções estabelecidas em lei como prioritárias para este ente federado, que são o atendimento à educação infantil e ao ensino fundamental.

O Ministério da Educação (MEC) pretende cobrar dos estados a responsabilidade pela oferta de ensino médio (2º grau), no país. O Censo Escolar detectou que municípios estão assumindo este papel, aumentando as matrículas de 2º grau nos dois últimos anos. Cabe às redes municipais atender à pré-escola e ao 1º grau, e os técnicos temem que a distorção prejudique a qualidade nos dois níveis de ensino (SILVA, S. C. Ensino de 2º grau é abandonado pelos estados. *OESP*, São Paulo, p. A13, 06/02/1997).

O aumento nas matrículas de ensino médio nas redes municipais foi registrado em 1995 e 1996 em nove estados: Rondônia, Pará, Maranhão, Ceará, Bahia, Paraíba, Mato Grosso, Paraná e São Paulo.

No estado de São Paulo, este aumento se manteve até 1997.⁶¹ Na cidade de São Paulo, até 1995, existia uma única escola que ofertava ensino médio técnico – a EMPSG Prof. Derville Allegretti, em Santana. Nesse mesmo ano foram incluídas turmas de 2º grau em outras três unidades e no ano seguinte, 1996, em mais quatro escolas, totalizando as oito unidades que se mantiveram até os dias atuais.

A prefeitura de São Paulo anunciou ontem a criação da primeira escola de 2º grau básico na cidade. O curso será implantado na EMPG Antonio Alves Veríssimo, em Perus. Também serão criadas quatro escolas de 2º grau técnico apesar do artigo 211 parágrafo 2º da Constituição dizer que “os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar”. “O ensino básico está devidamente tratado”, afirmou Sólton Borges dos Reis, secretário municipal da Educação. Segundo ele, a demanda por cursos profissionalizantes levou à criação dessas escolas. “O próprio prefeito recebeu pedidos durante as gravações do programa Bairro a Bairro”, diz (AUGUSTO, A. Prefeitura entra no 2º grau. *JT*, São Paulo, 11/03/1995).

⁶¹ O crescimento das matrículas nas redes municipais será analisado em item específico.

4.2.6. Falta de professores

A carência de professores na rede estadual continuou presente nas notícias entre 1995 e 2003, mas um outro aspecto desta carência ganhou visibilidade: o absenteísmo e o adoecimento docente. Em 1993, as faltas dos professores totalizaram, somadas, 4 milhões de aulas, segundo dados oficiais da SEE-SP. Além disso, 10 mil professores estavam afastados por problemas de saúde (As faltas dos professores. *OESP*, São Paulo, p. A3, 30/01/1995).

Quando os professores retornaram da greve de 1995, foram registrados muitos pedidos de exoneração e de afastamentos não remunerados na rede estadual. Na EEPSP Paulo Egydio de Carvalho, apenas no mês de maio de 1995, 12 professores saíram da escola (NOGUEIRA, H. Cresce saída de professores da rede pública. *OESP*, São Paulo, p. A15, 08/05/1995).

As vagas passaram a ser preenchidas por estudantes e professores não habilitados. A Escola Caetano de Campos, por exemplo, estava com 10 professores não habilitados em 1995.

Um em cada dez professores da rede estadual de ensino de São Paulo, hoje, não está habilitado para a função que está exercendo. Há dentistas dando aulas de biologia, engenheiros ensinando matemática, estudantes com classes de segundo grau. Com o gigantismo da rede estadual – que tem ao todo 330 mil trabalhadores, entre professores, especialistas de ensino e funcionários –, o número de professores não habilitados chega a 23.099 (MARIA, E.; ROSSETTI, F. 10% dos professores não são habilitados. *OESP*, São Paulo, p. A1, 06/01/1995).

Na reportagem, Rose Neubauer disse que o problema dos não habilitados, somado à alta rotatividade dos professores, atingia 30% dos professores da rede estadual. Faltavam professores principalmente de Matemática, Ciências, Física, Química, Biologia e Geografia. Em 1995, havia 240 mil professores na rede estadual e destes, apenas 90 mil eram efetivos (37,5%).

Há cinco anos, São Paulo possuía “30 mil professores não habilitados”, informou Rose Neubauer, secretária da Educação, e hoje “ainda existem 5 ou 6 mil no ensino médio nessa condição”. O Estado perde professores de matemática e física para o mercado financeiro e de informática, disse, e os de geografia, biologia e química para “novas áreas de meio ambiente das indústrias e das ONGs”. A demanda por professores não é atendida, porque os cursos de licenciatura não representam 30% das vagas nas universidades”, observou (SP perde profissionais para setor privado. *OESP*, São Paulo, p. A17, 15/03/2000).

Na EEPSG Doutor Genésio de Almeida Moura, na V. Damasceno, região da Brasilândia, moradores denunciaram falta de professores e até mesmo rodízio, com atribuição de aulas concomitantes em salas distintas a uma mesma professora: “Algumas turmas do ginásio têm apenas professores para quatro disciplinas. Mas no fim do ano arrumam-se notas e todos passam de ano” [...] (JONES, F. Jardim Damasceno. Moradores reclamam de escola. *OESP*, São Paulo, p. Z14, 24/04/1995).

A carência de professores para o ensino médio era um problema no país como um todo, agravado com o forte processo de expansão:

[...] faltam professores capacitados para atender ao crescimento da demanda (sobretudo nas áreas de ciências e matemática) e não há fonte fixa de financiamento para viabilizar a expansão do ensino médio, como acontece no ensino fundamental com o Fundef (fundo de valorização do magistério) (FALCÃO, D. Matrícula do ensino médio cresce 11,5%. *FSP*, São Paulo, p. 3-3, 16/09/1999).

Em comparação feita pela Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) envolvendo 47 países, o Brasil está entre os que têm as piores proporções de professores por alunos no ensino básico. O país é o último no ensino médio - são 38,6 alunos por professor (PARAGUASSÚ, L. Sobra aluno e falta professor, diz UNESCO. *FSP*, São Paulo, p. C5, 18/07/2000).

4.2.7. Migração de alunos da rede privada para a rede pública

O panorama econômico recessivo e o aumento descontrolado das mensalidades escolares fizeram com que as polêmicas envolvendo os sindicatos de estabelecimentos privados de ensino e o governo se mantivessem em 1995.

Em 2000 voltou-se a falar em migração da rede privada para a rede estadual em âmbito nacional e também em São Paulo, sobretudo no ensino médio.

As escolas particulares do Estado de São Paulo perderam no ensino médio (antigo 2º grau) 40 mil alunos de 1996 a 2000. No mesmo período, a rede pública ganhou 446 mil novas matrículas, segundo o Censo Escolar do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do MEC).

A redução de alunos ocorre principalmente nas escolas de grande porte. De 1996 para 2000, o número de escolas particulares com menos de 50 alunos dobrou, enquanto o de estabelecimentos com mais de mil alunos caiu pela metade. A queda no número de alunos já começa a afetar as escolas mais

concorridas e incentiva fusões de escolas de porte médio. "Há uma superoferta de vagas na rede particular não compatível com a demanda. A redução no número de alunos assusta e já começa a afetar algumas escolas tradicionais. Essa preocupação é real, apesar de algumas escolas não gostarem de admitir", afirma Mauro Salles Aguiar, diretor-presidente do colégio Bandeirantes, no Paraíso (zona central).

No caso do Bandeirantes, Aguiar afirma que houve queda na procura pelo colégio, mas o número de alunos continua estável nos últimos anos.

Em outro colégio tradicional, o Rio Branco, com sede em Higienópolis (zona central), houve uma queda, de 1997 para 2000, de 5.300 para 4.800 alunos nas duas unidades da escola (GOIS, A. Particulares perdem 40 mil alunos desde 96. *FSP*, São Paulo, p.1, 23/09/2000).

Vamos retomar a Tabela 26. Nela observamos que, entre 1991 e 1995, a rede privada teve crescimento de 14,2%, muito inferior à taxa de crescimento geral das matrículas que foi de 49,6%. Já entre 1996 e 2003, as matrículas na rede privada tiveram crescimento negativo (-17,3%), enquanto as matrículas no geral cresceram 32%. No período entre 1998 e 2002 houve declínio contínuo das matrículas na rede privada, mostrando que a mesma tendência encontrada na primeira metade da década de 1990 manteve-se na segunda metade: a migração das escolas particulares para a rede estadual e uma maior absorção da demanda crescente por ensino médio por esta rede, com redução na participação da rede privada.

4.2.8. Financiamento

Em 1997 iniciaram-se as discussões em torno da reforma curricular do ensino médio, e uma reunião de entidades para a apreciação da proposta no Conselho Nacional de Educação foi um momento-chave para dar visibilidade à ausência de financiamento para o ensino médio no país. Em entrevista para a *Folha de S. Paulo*, Guiomar Namo de Mello afirmou que "O financiamento de 2º grau até hoje se fez como um passageiro clandestino do navio do 1º grau". Segundo documento elaborado pela Anped sobre a Reforma: "[...] nenhuma transformação importante no 2º grau poderá ser obtida se não ocorrerem importantes inversões de recursos em educação" (Falta recurso para custear ensino médio, diz Conselho. *FSP*, São Paulo, p. 3-6, 06/11/1997).

O Consed denunciou a falta de recursos dos estados para financiar a expansão do ensino médio, em razão da vinculação das receitas ao ensino fundamental. A posição do MEC era de

que a responsabilidade pelo financiamento deveria ser cumprida pelos estados com os 10% que restavam do Fundef, promovendo realocação de recursos.

“Se a briga (por recursos) já está complicada, vai ficar mais ainda”, afirma o ministro da Educação, Paulo Renato Souza, que fechou acordo com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) para financiar esse setor. O presidente do Consed (Conselho Nacional de Secretários da Educação), Ramiro Wahrhaftig, também alerta: “Temos de encontrar urgentemente fontes de financiamento para sustentar essa expansão”. Com a nova lei que regulamenta a distribuição de verbas de educação – o chamado fundo, que prioriza o ensino fundamental (antigo 1º grau) –, os Estados perderam recursos antes destinados a outros níveis de ensino. “Temos um buraco e vamos ter de encontrar uma fórmula para tapá-lo”, afirma Ramiro, representando a opinião unânime dos secretários da Educação (Explosão do 2º grau preocupa governo. *FSP*, São Paulo, p. 3-1, 16/06/1998).

A busca por empréstimo do governo federal junto ao BID era bem recebida pelos secretários estaduais de Educação, mas considerada insuficiente para promover um financiamento estrutural do ensino médio.

A falta de recursos ameaça a reforma do 2.º grau. O alerta é de secretários estaduais da Educação. “Se não tomarmos providências, o ensino médio ficará inviável em alguns anos”, disse o secretário da Bahia, Eraldo Tinoco. Os secretários defendem a criação de fontes de financiamento permanente para educação básica (infantil, fundamental e médio). Para Tinoco, isso passa pela ampliação do Fundef, que atualmente destina ao 1.º grau 15% da arrecadação dos Estados e municípios. A ideia é aumentar o percentual do Fundef para 20% e abranger o ensino médio e infantil. Outra proposta defendida pelo presidente do Conselho Nacional de Secretários, Éfrem Maranhão, é destinar ao ensino médio os recursos do salário-educação (cerca de R\$ 2,2 bilhões este ano), que são aplicados apenas no ensino fundamental. Mais do que isso, Maranhão quer duplicar essa verba na reforma tributária em discussão no Congresso. “Se a educação é uma prioridade para o País, é preciso investir nela.” Para o secretário da Educação do Ceará, Antenor Napolini, o financiamento permanente também é indispensável. “O financiamento do BID é bom, mas tem uma duração de apenas 5 anos”, salientou Napolini (WEBER, D.; SÁ, R. Dificuldade está na falta de verba. *OESP*, São Paulo, p. A17, 16/09/1999).

Em todo o período analisado o governo federal manteve-se irredutível quanto a sua posição contrária à criação de mecanismos próprios de financiamento do ensino médio, ou de sua inclusão no Fundef, mesmo diante da expansão de uma etapa considerada estratégica para o país e anunciada como prioridade educacional. A receita para a resolução do problema do ensino médio pelos estados, segundo o MEC, seria a retirada de recursos do ensino superior público.

Secretários estaduais da Educação entraram ontem em conflito com o MEC por considerarem que não têm condições de financiarem sozinhos os custos de manutenção do ensino médio (2º grau). O MEC negociou com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) um empréstimo de US\$ 500 milhões para aumentar a rede física das escolas de ensino médio. Para ter acesso ao financiamento, os Estados terão de entrar com contrapartida de mesmo valor (US\$ 500 milhões). A ajuda foi considerada "insuficiente" pelos secretários que se reuniram ontem em Brasília com o ministro da Educação, Paulo Renato Souza. "Estou preocupada. Só em Porto Alegre, 3.000 alunos não conseguiram vagas nas escolas públicas de 2º grau e a demanda só vai aumentar nos próximos anos. O MEC precisa nos oferecer uma fonte de financiamento estável e não essa ajuda pontual", disse a secretária do Estado, Lúcia Camini.

[...] O ministro insiste que o 2º grau é responsabilidade dos Estados e afirma que, em vez de gastar com a manutenção de universidades, deveriam concentrar os recursos no ensino médio. "O Brasil tem uma tradição de priorizar o ensino superior, mas os Estados deveriam dar mais atenção para o ensino médio, que beneficia mais gente" (FALCÃO, D. Secretários de estados alegam não poderem financiar 2º grau. *FSP*, São Paulo, p. 3-5, 06/02/1999).

O financiamento do ensino médio é de responsabilidade dos Estados, mas os governos reclamam que não têm dinheiro suficiente porque são obrigados a destinar 15% de sua arrecadação ao Fundef.

[...] O MEC discorda da reclamação e diz que os 10% que sobram são suficientes para custear a expansão. 'É uma questão de prioridade. Os Estados têm de concentrar seus recursos no ensino médio e não no ensino superior. Se destinarem 10% de suas receitas para o ensino médio, não faltará vagas para ninguém', argumenta Ruy Berger, secretário de Ensino Médio e Tecnológico do MEC (FALCÃO, D. Estudo avalia demanda no ensino médio. *FSP*, São Paulo, p. 3-4, 18/06/1999).

A situação precária das redes estaduais era uma questão nacional. O número médio de alunos por sala de aula e de alunos por professor era maior nas redes estaduais quando comparadas às municipais, federais e particulares;⁶² por sua vez, os números do Brasil estavam bem acima da média dos países da *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico* - OCDE. Com um cenário de mais expansão pela frente, a questão dos recursos tornava-se crucial.

Enquanto os estados, por meio do Consed, defendiam a criação de um fundo especial para financiar o ensino médio, o MEC sugeria aos estados, além da transferência de recursos do ensino superior para o ensino médio, a criação de parcerias com a iniciativa privada.⁶³

⁶²Segundo dados do censo de 1998, o número de alunos por turma nas redes estaduais era de 40,3, enquanto nas municipais era de 36,8, nas federais, 33,1 e nas particulares, 33,2.

⁶³O discurso privatista também se manifestou em dois episódios identificados nas notícias de jornal, um relativo à cidade de São Paulo, e outra à cidade do Rio de Janeiro, mas ambos não tiveram consequências mais concretas. Matéria do *OESP* de 27/09/1996 apresentou estudo da Fundação Escola de Sociologia e Política - ESP, propondo privatização da rede municipal de Educação de São Paulo, por meio de um modelo de criação de cooperativas que recebiam por aluno matriculado, a exemplo do que foi feito na área da saúde com o PAS (Plano de

O secretário Ruy Berger, que é contra a criação desse fundo especial e também contra uma contribuição apenas para o ensino médio, diz que, se os governos estaduais adotarem parcerias com a iniciativa privada e realocarem os recursos hoje destinados ao ensino superior, seria possível solucionar o inchaço das escolas nos próximos anos (Estados precisam criar mais de 5.000 escolas. *FSP*, São Paulo, p. 4-2, 12/07/1999).

Em 2000 concretizou-se o empréstimo do BID e o MEC lançou o Promed/ Projeto Escola Jovem.⁶⁴ O objetivo era apoiar as secretarias estaduais de Educação em seu processo de reorganização do ensino médio, tendo em vista as novas diretrizes curriculares nacionais e a incorporação do ensino médio à educação básica, bem como favorecer a expansão das matrículas. O estado de São Paulo foi um dos primeiros a aderir.

O ensino médio paulista receberá, ainda este ano, R\$ 87 milhões do convênio assinado ontem, dos quais R\$ 35 milhões se referem ao acordo MEC/BID e R\$ 52 milhões representam uma contrapartida em recursos do próprio governo de São Paulo. No próximo ano serão aplicados no ensino médio mais R\$ 70 milhões, e em 2002, mais R\$ 42 milhões. A secretária da Educação, Rose Neubauer, informou que já estão preparadas as licitações, conforme os padrões do BID, para a construção de 27 escolas de ensino médio nas periferias da Grande São Paulo e das maiores cidades do interior, como Campinas e São José dos Campos. (TREVISAN, L. Ensino médio de SP receberá R\$ 87 milhões. *OESP*, São Paulo, p. A11, 03/03/2000).

As experiências paulistas, em curso desde o final de 1995, foram o modelo utilizado pelo programa federal para estimular mudanças no resto do país.

A primeira exigência que os Estados devem preencher para participar do convênio é a diminuição da repetência entre a 5.^a e a 8.^a séries, com a adoção, por exemplo, de programas de classes de aceleração pedagógica. A segunda exigência do convênio, continuou Berger, é o “reordenamento da rede física”, com a divisão de prédios entre alunos de 1.^a a 4.^a série e das demais séries. O sentido dessa reforma é ter, de acordo com ele, “uma escola adequada para o jovem e outra para as crianças”. O secretário apontou que o modelo da reforma é o já efetivado em São Paulo, mas cada Estado “utiliza os recursos do convênio conforme suas necessidades” (TREVISAN, L. MEC vai acelerar formação de professores. *OESP*, São Paulo, p. A17, 15/03/2000).

Atendimento à Saúde). Outra modalidade seria a terceirização pelo modelo de *franchising* em que a Prefeitura estipularia padrões mínimos de funcionamento a serem adotados pela instituição privada. Em 2000, na cidade do Rio de Janeiro, o prefeito César Maia apresentou projeto propondo a concessão de bolsas de estudo para escolas particulares, dirigidas aos alunos que terminassem o ensino fundamental na rede municipal.

⁶⁴ Este Programa é discutido no tópico dedicado às ações e programas governamentais.

4.3. Uma análise da cobertura da imprensa escrita

A análise dos jornais permitiu identificar aspectos importantes do processo de expansão do ensino médio no estado de São Paulo. O período de 1991 a 1994 foi marcado pelo déficit de vagas na rede estadual, situação que vinha associada à questão da qualidade das escolas, pois as vagas faltavam, sobretudo, em escolas consideradas de boa qualidade pela população. As filas e os vestibulinhos, que ocupavam o noticiário todos os anos, eram uma situação mais ou menos generalizada nas várias regiões da cidade de São Paulo e da região metropolitana. Nesse sentido, a falta de vagas desnudava a desigualdade entre as escolas da rede estadual.

A interpretação da falta de vagas nos jornais tendia a ser feita em dois sentidos: 1) como parte da crise da rede estadual e do baixo investimento do governo Fleury em educação e 2) como resultado da migração em massa dos alunos da rede particular para a rede pública, que não estava em condições de absorvê-los. Estava ausente na imprensa uma análise sobre a tendência geral e progressiva de crescimento do ensino de 2º grau.⁶⁵ Também permaneceu pouco visível a busca por escolas de qualidade como um movimento interno à rede estadual.

Os conflitos gerados pela intensa procura de escolas prestigiadas apresentavam uma oportunidade para construir o agendamento político da questão da qualidade. Entretanto, o conflito não se converteu em movimentos que pudessem elaborá-lo como reivindicação direta. O discurso da SEE-SP ora negava a falta de vagas, afirmando que o problema era o desequilíbrio da sua distribuição pelo estado, ora desqualificava a pressão popular por algumas escolas como uma ação da classe média visando manter seus privilégios. Essa linha de defesa desviou o debate público do que seria, talvez, a questão principal: o crescimento desigual da rede estadual, que gerava enormes distorções e desníveis no tipo de educação oferecida aos adolescentes, jovens e adultos paulistas. A busca da população para contornar esse fato, procurando escolas de melhor qualidade, era legítima e desejável, num sistema de ensino tão desigual. Durante a expansão do 2º grau, a desigualdade nas condições de ensino ofertadas pela rede estadual não só permaneceram como também se multiplicaram.

Um grande estudo envolvendo 10% das 6.340 escolas estaduais foi apresentado pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP da Unicamp, em 1992. Nele constatava-se que o problema número um nas preocupações de diretores era a falta de segurança nas escolas

⁶⁵ O crescimento do ensino médio só alcançou visibilidade pública a partir de 1998, em nível nacional, quando em São Paulo o ritmo de crescimento das matrículas havia diminuído, questão que trataremos mais à frente.

(77% mencionaram esta questão). Cerca de 85% dos diretores afirmaram que o ensino estadual havia piorado nos últimos 10 anos. A situação física das escolas foi considerada precária, uma vez que 32% delas precisavam de pintura, 27% possuíam banheiros ruins e 20% necessitavam de reparos no telhado. Além disso, a questão do acesso ainda não estava resolvida, pois mais de 30% das unidades da rede estadual não conseguiam atender à demanda da população que chegava até ela. O único quesito bem avaliado foi a implantação do ciclo básico, que retirou a reprovação entre a 1ª e 2ª séries do ensino de 1º grau – uma ação bem-sucedida na visão de 85% dos diretores consultados. Em entrevista à *FSP*, a pesquisadora Gilda Portugal Gouvêa afirmou que “[...] há uma grande variação na qualidade das escolas, dependendo do local e do tipo de população atendida.” Disse ainda que as escolas da periferia encontravam-se numa situação de caos generalizado.

Estudo desenvolvido em 1991 pela Fundação Carlos Chagas, pelo BID e pelo MEC em quatro estados brasileiros, incluindo São Paulo, constatou baixo rendimento dos alunos em Português e Matemática; os piores índices foram justamente os do alunado paulista: 4,7 em Português e 2,7 em Matemática, numa escala de 0 a 10. O coordenador da pesquisa interpretou os piores resultados de São Paulo como efeitos da maior democratização do 2º grau nesse estado, já que nos outros estados permanecia forte seletividade social nessa etapa.

Os critérios e procedimentos utilizados para a matrícula na rede estadual paulista, sobretudo no 2º grau, sofreram alterações significativas ao longo da década de 1990, gerando impactos na inter-relação entre a população e as escolas.

A reorganização da rede física, entre o final de 1995 e o início de 1996, foi o ensaio para uma medida que foi formalizada em 1998: a matrícula automática. Houve muita resistência, pois o que estava em jogo, para pais e alunos, era uma ruptura das suas relações construídas com as escolas e uma rotina de deslocamento. Numa situação de degradação e heterogeneidade da rede estadual, a impossibilidade de participar da escolha da unidade escolar se mostrava injusta e antidemocrática. Com ela, muitos alunos foram remanejados para unidades por meio de decisão da SEE-SP, sem consulta ou negociação, obedecendo a critérios territoriais e de disponibilidade da rede física. Como bem disse Renato Janine Ribeiro, a medida mexeu com identidades, com pertencimentos simbólicos e com a relação das comunidades com as escolas. Foram justamente estes vínculos das pessoas, famílias e comunidades com as unidades escolares que foram drasticamente modificados pela reorganização da rede física, com consequências talvez maiores do que apenas a alocação de alunos por faixa etária num conjunto de prédios escolares.

O que pudemos observar, para além de cada medida isolada, foi uma tendência de diminuição da autonomia das escolas quanto à matrícula dos alunos e um processo gradativo de centralização pela SEE-SP. Esta tendência foi iniciada com a extinção oficial dos vestibulinhos, em outubro de 1992. No ano seguinte, em dezembro de 1993, foi adotado o sorteio de vagas nas unidades escolares, com o intuito de acabar com as filas e com a matrícula por ordem de chegada. Na sequência, em 1995, a SEE-SP determinou que os sorteios seriam realizados pelas delegacias de ensino e, em janeiro de 1998, eles passariam para a responsabilidade direta da Secretaria, sendo realizados em grandes ginásios como o Pacaembu e em auditórios de universidades. Finalmente, em dezembro de 1998, com a implantação da matrícula automática, a SEE-SP pôs fim às filas e aos sorteios, que causavam um forte desgaste político para o governo do estado, acabando também com o direito das famílias escolherem a escola de seus filhos.

Este ponto específico da política educacional – a regulação do acesso da população às escolas – é de fundamental importância na definição da identidade das unidades escolares, com impactos quantitativos e qualitativos sobre suas atividades.

Numa primeira análise, a extinção dos vestibulinhos, a adoção de sorteios e, por fim, a matrícula automática por local de moradia podem ser consideradas medidas democratizantes, uma vez que os alunos passaram a ingressar nas escolas independentemente de seu rendimento acadêmico, que, por sua vez, costuma estar associado à origem social e ao capital cultural, social e econômico das famílias. Acabar com o vestibulinho e introduzir a matrícula por local de moradia eliminaria o caráter seletivo de algumas escolas estaduais.

A metodologia utilizada pela SEE-SP desde 1998 – que consistia em cadastrar os alunos e distribuí-los conforme o local de moradia – era, certamente, mais legítima politicamente e viável administrativamente. Além disso, ajudou a suavizar os problemas das filas e da procura concentrada em algumas escolas, eliminando o desgaste político que isso gerava ao governo.

Assumindo o controle das matrículas, a SEE-SP retirou das famílias essa decisão, evitando os desequilíbrios na procura por escolas. Além disso, a matrícula automática atendeu aos interesses de um grande número de famílias que valorizam a proximidade da escola em relação à residência, em decorrência dos altos custos de transporte, da praticidade e dos perigos da violência urbana.

Porém, a medida não acabou com a desigualdade no acesso às escolas da rede estadual, pois colocou no lugar das filas e do vestibulinho um outro critério: o bairro de residência. Em regiões metropolitanas grandes e complexas como é o caso de São Paulo, é sabido que as

regiões periféricas reúnem escolas com pior infraestrutura, maior carência e rotatividade de professores e direção, além de serem unidades criadas há menos tempo.

Assim, a medida não significou chances iguais de acesso às mesmas escolas para todos, mas sim a definição de um novo critério, que foi a fixação dos alunos nas escolas do seu bairro, que podem ser as mais precarizadas e com piores condições de ensino. Os alunos e suas famílias não podiam estabelecer seus próprios critérios para a escolha da unidade escolar e tampouco buscar aquelas que, no seu entender, oferecessem melhores condições de ensino.

A questão central a ser enfrentada e que a matrícula automática não resolveu, é a heterogeneidade e, sobretudo, a desigualdade da rede de escolas estaduais.

Van Zanten (2005) abordou, em suas pesquisas, os efeitos da interdependência entre os estabelecimentos escolares sobre suas atividades, assumindo como hipótese que tais atividades não podem ser analisadas como uma construção isolada de cada instituição. A autora analisa especialmente os mecanismos de concorrência escolar, reconhecendo que são sempre regulados direta ou indiretamente pelo Estado, razão pela qual adota a expressão “quase-mercado” para definir a situação em que essa concorrência se dá. O modo como se faz a seleção dos alunos para os estabelecimentos ocupa um lugar central nas estratégias de concorrência escolar, segundo a autora.

A existência de políticas de livre escolha da escola pelos pais é requisito para a concorrência escolar (VAN ZANTEN, 2005, p. 569). Nesse sentido, caberia perguntar: houve uma situação de concorrência entre as escolas estaduais no período pesquisado?

Com base nos levantamentos realizados, podemos afirmar que na primeira metade da década de 1990 a explosão das matrículas no 2º grau acirrou a concorrência entre as escolas da rede estadual. O vestibulinho, as filas, os sorteios foram procedimentos utilizados para gerir essa concorrência e cada escola fazia suas opções com boa dose de autonomia. A partir de 1996 e, em especial de 1998, isso mudou. A matrícula automática praticamente eliminou a concorrência entre as escolas da rede estadual.

Ao mesmo tempo em que foram retiradas as condições básicas para um processo concorrencial entre as escolas, a mesma gestão política e administrativa passou a instituir mecanismos de avaliação externa que deveriam estimular a concorrência entre estabelecimentos em função da divulgação pública dos rendimentos acadêmicos dos alunos. O discurso oficial defendia que as avaliações seriam instrumentos de controle social das famílias sobre o trabalho da escola. Porém, um elemento central para a concretização deste controle – o poder de escolha da população – havia sido retirado. Afinal, do que adiantaria a família

conhecer os resultados acadêmicos de determinada unidade escolar, se ela não poderia escolher o lugar em que seu filho iria estudar? Os resultados das avaliações poderiam servir de referência para cobranças da população em relação à qualidade da escola e ao trabalho dos professores, como defendiam os criadores das avaliações, mas isso revelou-se um discurso falacioso pois, como diz Van Zanten, o trabalho pedagógico se dá a “portas fechadas” e os pais deparam-se quase sempre com a “[...] opacidade que envolve o funcionamento pedagógico e social dos estabelecimentos de ensino” (id., 2010, p. 413).

CAPÍTULO 5 - DINÂMICA DEMOGRÁFICA E EXPANSÃO DAS MATRÍCULAS

5.1. O cenário demográfico: Brasil

Nosso país vem passando por importantes transformações na estrutura etária, o que a literatura designa por transição demográfica. Esta transição consiste na diminuição do ritmo de crescimento populacional e na passagem de uma sociedade com altas taxas de fecundidade e uma pirâmide etária de base larga (crianças e jovens) e topo estreito (poucos idosos), para uma sociedade com baixa fecundidade e uma pirâmide com base mais estreita e topo alargado, em razão do aumento da longevidade e da população adulta e idosa. Trata-se de um processo de longo prazo que se iniciou nos anos 1960 e vem promovendo uma forte tendência ao envelhecimento da população brasileira, transitando de uma representação demográfica piramidal para uma representação que deverá atingir formato retangular em 2050.

Entre 1970 e 2010 as taxas de fecundidade brasileiras tiveram um declínio de 80%, processo inicialmente observado nas regiões mais desenvolvidas do país, mas que hoje se encontra generalizado. Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, todas as regiões brasileiras, com exceção da Região Norte, apresentaram taxas de fecundidade abaixo dos níveis de reposição⁶⁶ populacional. Paralelamente, observa-se um intenso processo de envelhecimento, revelado nos dados do Censo de 2010, em que a população de 60 anos ou mais já perfaz 12% do total, com um contingente de 18 milhões de pessoas. O Censo mostra ainda que houve redução da participação relativa de todas as coortes com idades até 25 anos e aumento das coortes mais velhas, formadas por adultos e idosos.

A imigração internacional não tem gerado impactos importantes na estrutura etária do país,⁶⁷ à diferença da migração interna, responsável por importantes dinâmicas demográficas regionais.

⁶⁶ O nível de reposição é o valor que permite manter o patamar populacional, que no Brasil é de aproximadamente 2,1 filhos por mulher. Se a fecundidade for mantida em patamares menores do que o nível de reposição, o crescimento da população será nulo, e em caso de permanência dessa situação por um longo período, a população tenderá a diminuir.

⁶⁷ A imigração para o Brasil apresenta alto percentual de imigrantes de retorno, ou seja, brasileiros que saíram do país e depois retornaram. Entre 1995 e 2000 chegaram ao Brasil 143 mil imigrantes, dos quais 61,1% eram imigrantes de retorno, e entre 2005 e 2010 outros 268 mil, dos quais 65,5% estavam retornando, segundo dados do Censo 2010.

Tendo em vista essas tendências gerais, o que dizer da presença dos jovens na população brasileira?

O que se observa em toda a série histórica dos censos demográficos é um aumento da população jovem no país. O crescimento, que continua a ser observado em termos absolutos, apresentou uma desaceleração progressiva dos percentuais relativos a partir de 1960, refletindo as já mencionadas mudanças na estrutura etária brasileira. A participação dos jovens no conjunto da população passou de 41,8% em 1950, para 28,6% em 2000 e 17,9% em 2010.

Entretanto, a tendência a taxas declinantes de crescimento da população jovem foi interrompida entre 1991 e 1996: em apenas cinco anos houve um incremento de 2,5 milhões de jovens, o que correspondeu a um aumento de 8,8% (IBGE, s/d). O fenômeno ficou conhecido como “onda jovem”, um aumento absoluto no número de jovens de 15 a 24 anos ao longo da década de 1990, que refletiu as tendências demográficas brasileiras caracterizadas pela queda da fecundidade e da mortalidade. O fenômeno se faz sentir por meio de ondas sucessivas que, a cada década, vão engrossando as faixas etárias seguintes (MADEIRA, BERCOVICH, 1992).

É importante observar que, entre 1991 e 1996, foi registrado um crescimento mais concentrado na faixa dos 15 aos 19 anos, aquela que seria, em termos ideais, atendida pelo ensino médio.

Tabela 27 - Taxas médias geométricas de crescimento anual da população, por grupos de idade, Brasil, 1980-1996

Grupos de idade	1980/1991	1991/1996
0 a 14	1,1	(-) 0,6
15 a 19	0,9	2,2
20 a 24	1,5	1,2
25 a 64	3,0	2,4
65 ou mais	3,7	3,5
Total	1,9	1,4

Retirado e adaptado de IBGE, s/d, p. 5, cuja fonte foram os Censos Demográficos de 1980 e 1991 e os microdados da contagem populacional de 1996.

5.2. O cenário demográfico: estado de São Paulo

A estrutura demográfica do estado de São Paulo, de forma análoga à tendência nacional, está em transição rumo a uma sociedade com participação cada vez menor de crianças e jovens e com aumento da população adulta e idosa. O estado encontra-se na dianteira da tendência nacional, antecipando muitas de suas consequências.

Para termos uma ideia geral da transição, vamos visualizar as pirâmides etárias paulistas de 1991, 2000 e 2010.

Figura 1 -

PIRÂMIDE ETÁRIA ESTADO DE SÃO PAULO, 1991

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Demográfico de 1991.

Figura 2 -

PIRÂMIDE ETÁRIA ESTADO DE SÃO PAULO, 2000

Retirado do sítio do IBGE: <http://vamoscontar.ibge.gov.br/atividades/ensino-fundamental-6-ao-9/49-piramide-etaria>. Acesso em 30/04/2013.

Figura 3 -

PIRÂMIDE ETÁRIA ESTADO DE SÃO PAULO, 2010

Retirado do site do IBGE: <http://vamoscontar.ibge.gov.br/atividades/ensino-fundamental-6-ao-9/49-piramide-etaria>. Acesso em 30/04/2013.

O estado de São Paulo atingiu, em 2010, uma população de 41.252.162 habitantes, 96% deles vivendo em áreas urbanas e 58% em áreas metropolitanas. Em termos de composição sexual, as mulheres vêm ampliando pouco a pouco sua participação: elas são 51,3% da população contra 48,7% de homens, pelos dados do Censo 2010, enquanto em 2000 elas eram 51%.

No que tange à distribuição racial e étnica, o Censo de 2010 identificou 63,9% de paulistas que se declaram brancos, 29,1% pardos, 5,5% pretos, 1,4% amarelos e 0,1% indígenas. Somando pardos e pretos, chegamos a um percentual de 34,6% de negros no estado, em sua maioria concentrados no segmento jovem. Apenas 5,1% da população indígena brasileira reside em São Paulo. No conjunto dos demais estados brasileiros, a composição segundo raça/cor é distinta, com população majoritariamente parda ou preta (55,2%).

A população de 0 a 14 anos perfazia 30,7% do total em 1991, declinando para 26,2% em 2000 e 22,4% em 2010. Por sua vez, os adultos entre 25 e 64 anos aumentaram sua

participação entre 1991 (45,4%) e 2010 (53,9%) e os idosos com 65 anos ou mais, que representavam 5% da população em 1991, passaram a 7,8% em 2010.

O envelhecimento da população paulista é um fenômeno que trará, nas próximas décadas, impactos significativos para as políticas públicas e para a dinâmica ocupacional. Estima-se que em 2025 o número de idosos ultrapasse o de jovens. O índice de envelhecimento (definido como o número de pessoas de 60 anos ou mais para cada 100 pessoas menores de 15 anos) vem aumentando a cada década, saltando de 25,11 em 1991, para 53,85 em 2010 no estado de São Paulo, que ficou atrás apenas do Rio Grande do Sul (65,47) e do Rio de Janeiro (61,45). Os menores índices do país são encontrados no Amapá (15,45) e em Roraima (16,57) (CLOSS; SCHWANKE, 2012).

Nos anos 1990 o estado teve aumento na coorte jovem de 15 a 24 anos, correspondente a 18,7% da população registrada em 1991, 19,4% da população em 2000 e 16,8% da população em 2010. A “onda jovem” em São Paulo coincidiu desse modo com a forte expansão das matrículas no ensino médio observada em toda a década de 1990; o crescimento foi mais concentrado no segmento dos 15 aos 19 anos, faixa etária idealmente atendida por essa etapa de ensino. Tendo em vista a importância deste segmento em nossa pesquisa, vamos detalhar um pouco mais as informações a seu respeito.

5.2.1. Os jovens de 15 a 19 anos no estado de São Paulo

Como já foi dito, a população de 15 a 19 anos no estado de São Paulo aumentou substancialmente na década de 1990. Nos anos 1980 houve um incremento absoluto de 258.726 adolescentes, enquanto na década seguinte o aumento foi de 729.916. O número absoluto de adolescentes começou a diminuir em 2001, quando o contingente passou de 3.634.347 para 3.612.759 pessoas, tendência que se consolidou nos anos seguintes até 2010, quando o segmento somou 3.300.802 pessoas.

Tabela 28 - População de 15 a 19 anos, estado de São Paulo, 1980-2010

Ano	N. absoluto
1980	2.645.705
1985	2.776.980
1990	2.904.431
1995	3.237.688
2000	3.634.347
2005	3.493.244
2010	3.300.802

Fonte: Fundação SEADE. Elaboração própria.

Em relação à composição por sexo, no ano 1980 as moças perfaziam 50,5% e os rapazes 49,5% nessa faixa etária, distribuição que permaneceu estável até os anos 1990. Nesse período a participação masculina começou a ter discreto aumento, chegando a 49,9% em 2000. Essa tendência ao aumento da participação dos rapazes na composição da população adolescente permaneceu na primeira década do século XXI: eles representavam 50,5% em 2010.⁶⁸

Essa situação é um pouco diferente daquela encontrada na região metropolitana de São Paulo, que apresenta, de forma geral, menor participação dos rapazes ao longo das décadas de 1980 e 1990. No entanto, a tendência ao aumento na proporção do sexo masculino também se observa nessa região: eles eram 48,5% em 1980, 48,8% em 1990 e 49,2% em 2000, chegando a 50,1% em 2010.

⁶⁸Em relação ao conjunto do Brasil observa-se que o sexo masculino predomina nas faixas etárias infantis e juvenis até 19 anos. Na faixa de 20 a 24 anos os percentuais se igualam, e a partir daí há predomínio feminino, conforme dados de 2010.

Gráfico 9 - População de 15 a 19 anos, estado de São Paulo, 1980-2010

Fonte: Seade. Elaboração própria.

Outro aspecto a considerar está ligado ao indicador “razão de dependência”, que consiste no índice de pessoas economicamente ativas (15 a 59 anos) em relação às economicamente inativas (menos de 15 anos e 60 anos ou mais). Ele aponta uma tendência ao aumento do grau de dependência a partir de 2010. Em 1960 a razão de dependência era de 77%, ou seja, para cada 10 pessoas economicamente ativas havia 8 pessoas inativas, em função do forte peso da população de 0 a 14 anos. Em 2010 a dependência decresceu para 51,4%, atingindo o menor índice das séries históricas de São Paulo, em função da queda nas taxas de fecundidade. Para o período entre 2010-2050 as projeções do Seade indicam que a taxa irá aumentar, atingindo 76,8% em 2050, num retorno aos patamares dos anos 1960. Mas, dessa vez, os motivos para as altas taxas se devem ao aumento da participação dos idosos, considerados inativos na estrutura ocupacional paulista.

O período que vai de 1990 a 2030 vem sendo chamado pelos pesquisadores de “janela demográfica” ou “bônus demográfico”, caracterizando-se como uma situação singular no âmbito da transição demográfica. É gerado um cenário supostamente positivo do ponto de vista social e econômico, na medida em que maiores percentuais de pessoas em idade ativa acarretariam uma menor pressão dos segmentos inativos sobre as políticas sociais públicas. Isso permitiria ao governo ampliar os investimentos necessários à preparação para o cenário futuro, em que o quadro social sofrerá uma modificação substancial, com o aumento nas demandas dos idosos.

Vamos agora analisar alguns fatores que incidiram sobre a dinâmica demográfica dos jovens na década de 1990.

5.2.2. Fecundidade

A queda das taxas de fecundidade é um fenômeno observado no estado de São Paulo desde o final da década de 1960. Possui múltiplas causas, entre elas a crescente disponibilidade de métodos contraceptivos e um conjunto de outros fatores que vêm ampliando o espaço social das mulheres e sua autonomia. Em 1990 a taxa foi de 2,3 filhos para cada mulher em idade fértil, índice que decresceu para 2,1 em 2000 e para 1,7 em 2009. Entretanto, entre as mulheres entre 15 e 19 anos de idade, as taxas de fecundidade aumentaram nos anos 1990.

A distribuição dos nascimentos entre jovens, por idade, mostra que na década de 1990 os aumentos foram maiores entre as moças com 15, 16 e 17 anos, caindo a participação relativa nas idades de 18 e 19 anos. Esse dado chama a atenção porque indica o aumento da gravidez entre as adolescentes que estão na faixa etária idealmente atendida pelo ensino médio.

As taxas de fecundidade entre as jovens de 15 a 19 anos, que eram de 74,4 (por mil mulheres) em 1980, atingiram 77,6 no ano 2000. A participação do grupo etário mais jovem no total da fecundidade era de 10,8% em 1980 e aumentou para 17,9% em 2000. A partir daí as taxas de fecundidade dos 15 aos 19 anos começam a declinar e a acompanhar a tendência geral.

Em 2009 a participação da faixa etária mais jovem no total da fecundidade foi de 15,4%, voltando ao patamar de 1990. Em 2000, para cada mil jovens de 15 a 19 anos, 77 se tornaram mães, enquanto que em 2009 esse número foi de 55 para cada mil (SEADE, 2011).

A questão da gravidez na adolescência adquiriu forte visibilidade nos anos 1990 e foi alvo de muitos projetos públicos que visavam evitar a chamada “gravidez precoce” ou “indesejada”. No entanto, na atuação junto às adolescentes, alguns profissionais verificaram que elas atribuíam outros sentidos para a maternidade, identificando que “a gravidez simboliza um status positivo, de maturidade conquistada, um projeto de futuro ligado à vida” (VALADÃO, 2003, p.215).

Analisando dados de uma pesquisa nacional realizada com jovens em 1999, Calazans indica que 37% dos jovens de 15 a 24 anos entrevistados afirmaram ter tido sua primeira relação sexual entre 14 e 16 anos, perfazendo uma idade média para a iniciação sexual de 15,5 anos (14,1 para rapazes e 16,1 para moças). A autora destaca que, dos jovens entrevistados com filhos, 70% os tiveram dos 15 aos 19 anos (40% até 17 anos) e 40% afirmaram ter planejado a gravidez (nesse grupo destacam-se os jovens entre 21 e 24 anos) enquanto 60% declararam que ela não foi planejada. Diz Calazans:

[...] parece importante considerar os sentidos de uma gravidez e da maternidade na experiência destes jovens, tendo em vista seus percursos de vida e os horizontes possíveis para a realização de seus projetos de vida, buscando compreender em que contextos a gravidez e a maternidade podem constituir-se em projetos de vida legítimos para os jovens (CALAZANS, 2005, p. 239).

É importante perceber que o Brasil continua a apresentar um padrão de fecundidade jovem (YASAKI, 2008). Estamos diante de um padrão distinto daquele encontrado em outros países com níveis baixos de fecundidade, nos quais o número de filhos é mais espaçado ao longo do ciclo reprodutivo ou as mulheres iniciam sua fecundidade mais tardiamente.

Para Madeira, o padrão brasileiro de fecundidade revelaria ainda uma outra faceta, articulada a padrões de transição dos jovens à vida adulta, já que a maternidade-paternidade seria uma marcação importante desse processo. Por um lado, na contramão do que ocorre nos países desenvolvidos e emergentes, temos a antecipação da idade do primeiro filho; por outro, seguindo a tendência desses mesmos países, temos uma parcela de jovens que seguem o prolongamento da juventude com adiamento da entrada na vida adulta, o que indicaria que entre 1980 e 2000 teria aumentado a desigualdade do tempo de juventude (MADEIRA, 2006).

As projeções do Seade indicam que a taxa de fecundidade no estado deverá ser de 1,3 filho para cada mulher em 2020, número bastante inferior às taxas de reposição e que podem indicar, num futuro breve, a diminuição no contingente total da população paulista (FIPE, 2010).

Tabela 29 - Taxa de fecundidade (por mil mulheres), estado de São Paulo, 1980-2006

15 a 19 anos	Taxa de fecundidade
1980	74,4
1990	72,3
2000	77,6
2006	58,6

Fonte: Fundação SEADE. Elaboração própria.

5.2.3. Mortalidade

Um dos fatores de destaque no indicador de mortalidade nos anos 1990 foi a elevação das taxas de óbito por homicídios e outras violências entre a população brasileira e paulista, fenômeno que afetou principalmente o segmento juvenil (15 a 24 anos).

As estatísticas mostram que os índices começaram a apresentar elevação progressiva no estado de São Paulo em 1989, quando a participação dos homicídios e outras violências no total de óbitos de jovens foi de 20,1%, saltando para 40,6% em 1996. Os homicídios concentraram-se na capital e na região metropolitana,⁶⁹ atingindo especialmente os jovens do sexo masculino.

As explicações para o aumento dos homicídios foram variadas. Focalizando a realidade carioca, Zaluar atribuiu importância ao aumento do crime organizado e do narcotráfico, que passou a atrair jovens de setores populares, num contexto de desmantelamento dos modos tradicionais da socialização juvenil e das redes de sociabilidade local (ZALUAR, 1990). Outros estudos, entre os quais o de Cardia et. al. (2003), identificaram uma sobreposição entre a violência letal e a violação dos direitos sociais e econômicos, o que tornaria os habitantes de certos distritos e bairros da região metropolitana de São Paulo mais expostos às ocorrências fatais.

Algumas análises associaram fortemente os homicídios ao incremento da população juvenil (segmento considerado mais propenso a cometer crimes), tal como interpretaram Mello e Schneider (2007). Tanto o aumento dos homicídios na década de 1990, quanto a diminuição na primeira década do século XXI, foram vistos como efeitos das mudanças demográficas mais gerais que aumentam ou diminuem os estoques de jovens. Para os dois autores, o fator demográfico teria preponderância sobre outros fatores, tais como as políticas públicas de segurança, cuja implantação não revelou forte correlação com a diminuição dos homicídios a partir dos anos 2000 (MELLO, SCHNEIDER, 2007).

Outra posição é defendida por Waiselfisz ao explicar a diminuição da violência, inclusive dos homicídios, em São Paulo a partir de 2000. O autor elenca três fatores como responsáveis por essa situação positiva nos indicadores paulistas: melhoria do aparelho de

⁶⁹ Uma curiosidade é que a taxa de suicídio (também considerado morte por causas externas) de jovens no estado de São Paulo diminuiu nesse mesmo período, de 3,8 em 1979 para 3,3% em 1996, quando ficou abaixo da média nacional (3,5%).

segurança pública, emergência de ações organizadas da sociedade civil e articulação das instâncias públicas e privadas no enfrentamento do problema (WAISELFISZ, 2005).

5.2.4. Migração

Um dos fatores que influenciam na dinâmica demográfica é a migração. O estado de São Paulo, principal polo de desenvolvimento industrial do país, foi historicamente um importante centro de atração dos movimentos migratórios em busca de trabalho. Nos anos 1970, o estado recebeu 3,2 milhões de pessoas na migração interestadual e, na década de 1980, 2,6 milhões. Havia uma expectativa que a migração continuasse diminuindo nos anos seguintes, mas isso não se observou, pois na década de 1990 o estado recebeu 3,2 milhões de migrantes. Apesar das intensas transformações econômicas no estado, e sobretudo da diminuição do ritmo de crescimento industrial em virtude dos impactos da reestruturação produtiva e da “guerra fiscal”, o período entre 1990 e 2000 caracterizou-se por um significativo fluxo de migração interestadual para São Paulo (BAENINGER, 2005).

Em 1991 a taxa de migração foi de 1,9 pessoas por mil habitantes e, em 2000 saltou para 4,3 pessoas por mil habitantes, o que manteve o estado de São Paulo na posição de principal polo de atração populacional. A região metropolitana de São Paulo foi a que recebeu maiores contingentes, seguida de algumas regiões do interior paulista. Foi mantido o processo de desconcentração populacional na capital, como podemos ver no gráfico abaixo.

Gráfico 10 - Saldo migratório do estado de São Paulo, 1991-2000

Fonte: Seade. Retirado de Pesquisa Jovem Paulista 2020. Fipec, 2010.

Essa realidade começou a mudar a partir de 2000, quando foi observada uma evasão populacional. A projeção do Seade é de que as taxas de migração declinem e retornem aos patamares de 1990, sendo que a estimativa para 2020 é de que elas girem em torno de 1,6 pessoas por mil habitantes no estado.

Segundo Baeninger, o fluxo migratório do estado de São Paulo vem passando por uma reconfiguração, com a incorporação de dimensões mais variadas, destacando-se o fenômeno da migração intraestadual. A região metropolitana de São Paulo ampliou sua periferia nos anos 1990, atraindo migração intrametropolitana e aumentando sua capacidade de reter migrantes nordestinos, assumindo assim o papel que outrora havia sido reservado à capital do estado (BAENINGER, 2005).

O interior, por sua vez, recebia sobretudo migrantes de Minas Gerais e do Paraná, mas nos anos 1990 passou a ser registrado um aumento do retorno da população aos seus estados de origem; o resultado foi que os migrantes nordestinos ganharam maior peso na migração

para o interior. A emigração, ou seja, a saída de São Paulo, evoluiu de 1,3 milhão de pessoas, nos anos 1970, para 1,8 milhão na década de 1990.

Considerando o movimento emigratório do Estado de São Paulo, os anos 80 caracterizaram-se como a “década do retorno”, quando 45,0% dos migrantes que deixaram São Paulo estavam voltando aos seus Estados de nascimento. Nos anos 90, essa proporção foi semelhante, indicando que se trata de um fenômeno de longa duração e não apenas circunscrito a uma década. Esse refluxo populacional envolveu 669.781 pessoas no período 1981-1991, das quais quase a metade (319.340 migrantes) retornaram aos Estados nordestinos. No período 1990 - 2000, o retorno com origem em São Paulo alcançou 807.401 pessoas, sendo 427.524 para o Nordeste (52,9% do total da emigração) (BAENINGER, 2005, p. 88).

5.2.5. Síntese

Os dados apresentados neste tópico revelam aspectos da dinâmica demográfica paulista nos anos 1990, que possuem forte inter-relação com o segmento jovem atendido pelo ensino médio. Dentre eles destaca-se a denominada “onda jovem” que consistiu no incremento de adolescentes entre 15 e 19 anos no conjunto da população, interrompendo o declínio da participação dos jovens na estrutura etária brasileira, que tende estruturalmente para o envelhecimento; o aumento das taxas de fecundidade entre adolescentes de 15 a 19 anos; a elevação da mortalidade juvenil por homicídios, atingindo sobretudo indivíduos do sexo masculino; o aumento da migração interestadual para São Paulo e, por fim, o início da “janela demográfica” (1990 a 2030), caracterizada pelo aumento da participação da população economicamente ativa no conjunto da população.

5.3. Alguns dados sobre a expansão do ensino médio no Brasil

O processo de expansão do ensino médio no Brasil ganhou novo fôlego nos anos 1970. O então chamado ensino de 2º grau, por força da Lei 5.692/1971, tornou-se uma etapa subsequente ao ensino de 1º grau, suprimindo os exames de admissão, que historicamente haviam sido os “divisores de água” entre o ensino primário e o secundário, representando importante barreira seletiva no acesso aos níveis superiores da educação escolar.

Na década de 1970 o país mais que dobrou suas matrículas no ensino de 2º grau (aumento de 151,8%), o que levou aos bancos escolares um novo contingente de 1 milhão e 700 mil alunos. Naquela década, a população ingressante foi em grande medida absorvida pela rede privada, que manteve uma participação expressiva na oferta das vagas. As redes estaduais não ampliaram sua participação nas matrículas, pelo contrário, sofreram leve redução (de 47,9% em 1971 para 47% em 1980).

Na década seguinte, de 1980, o ritmo de expansão diminuiu, atingindo um crescimento de 33,8% nas matrículas. Porém, o perfil da oferta de ensino de 2º grau começou a se modificar. As redes estaduais passaram a absorver mais intensamente a nova demanda, de modo que, em 1991, atendiam a 65,5% do total das matrículas do país. Uma clientela trabalhadora passava a ter acesso ao ensino de 2º grau, geralmente no período noturno, no qual se concentrava mais da metade das matrículas.

A partir de 1990 o processo de expansão do ensino de 2º grau intensificou-se, gerando uma verdadeira explosão das matrículas, tornando-se a etapa da educação com maior crescimento na década. Neste item vamos analisar algumas características dessa expansão em âmbito nacional e verificar suas semelhanças e diferenças em relação ao crescimento ocorrido no estado de São Paulo.

Gráfico 11 - Matrículas no ensino médio, Brasil, 1991-2014

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

O gráfico permite observar que o movimento ascendente se estendeu até 2004, quando o país atingiu o ápice de 9.169.357 matrículas; nos anos posteriores as matrículas diminuíram. Isso significa que nos anos 1990 o país viveu seu último surto de expansão de ensino médio, para iniciar em meados da década seguinte um movimento de declínio.

A expansão das matrículas ocorreu em todas as regiões do país. O maior crescimento relativo foi na Região Norte, com aumento de 249% entre 1991 e 2003; seguiram-se o Nordeste (201,8%), o Centro-Oeste (141,4%), o Sul (114,9%) e o Sudeste (109,6%). A partir de 2000 o ritmo de crescimento diminuiu nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, mantendo-se elevado nas regiões Norte e Nordeste. Em termos absolutos, as regiões com maior volume de matrículas são o Sudeste e o Nordeste.

Tabela 30 - Evolução das matrículas no ensino médio, Brasil e Regiões, 1991-2003

Ano	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1991	3.772.698	202.544	833.477	1.894.293	581.678	260.706
1994	4.932.552	320.022	1.050.660	2.447.712	762.547	351.611
1996	5.739.077	371.454	1.202.573	2.815.026	937.937	412.087
1998	6.968.531	450.787	1.515.169	3.385.659	1.115.919	500.997
2000	8.192.948	571.594	1.923.582	3.914.741	1.206.688	576.343
2003	9.072.942	706.843	2.515.854	3.970.810	1.250.037	629.398

Fonte: Dados de matrículas retirados de INEP. A educação no Brasil na década de 90: 1991 a 2000. Brasília: INEP/MEC, 2003. Ano de 2003: Retirado do Censo Escolar. Elaboração própria.

Gráfico 12 - Evolução das matrículas no ensino médio, Brasil e Regiões, 1991-2003

Fonte: Dados retirados de INEP. A educação no Brasil na década de 90: 1991 a 2000. Brasília: INEP/MEC, 2003. Ano de 2003: Retirado do Censo Escolar. Elaboração própria.

Os dados mostram uma ampliação notória das redes estaduais no atendimento ao ensino médio, consolidando a tendência que já vinha sendo delineada nos anos 1980. Ao mesmo tempo, observa-se uma estagnação das matrículas na rede privada, o que, dentro do movimento geral de expansão, significou diminuição da participação desta rede na oferta geral. Em síntese, no país, tanto quanto em São Paulo, a expansão do ensino médio nos anos 1990 foi um fenômeno absorvido pelas redes estaduais.

Segundo Pinto (2011), isso pode ser explicado pelo tamanho reduzido da classe média no país e sua estagnação, pois o ensino privado está associado à disponibilidade de renda familiar e, também, à redução do número de filhos, fenômeno que se concentrou nos grupos com maior renda. Essa situação também explica por que o setor privado passou a investir cada vez mais no ensino superior, no qual a presença do poder público é pequena.

Tabela 31 - Evolução das matrículas no ensino médio por dependência administrativa, Brasil, 1991-2003

Ano	Total	Estadual	Privada	Municipal	Federal
1991	3.772.698	2.472.964	1.019.374	177.268	103.092
1994	4.932.552	3.522.970	1.041.772	267.803	100.007
1996	5.739.077	4.137.324	1.176.519	312.143	113.091
1998	6.968.531	5.301.475	1.226.641	317.488	122.927
2000	8.192.948	6.662.727	1.153.419	264.459	112.343
2003	9.072.942	7.667.713	1.127.517	203.368	74.344

Fonte: Dados retirados de INEP. A educação no Brasil na década de 90: 1991 a 2000. Brasília: INEP/MEC, 2003. Ano de 2003: Retirado do Censo Escolar. Elaboração própria.

Tabela 32 - Evolução da taxa de participação nas matrículas no ensino médio, por dependência administrativa, Brasil, 1991-2003 (%)

Ano	Estadual	Privada	Municipal	Federal	Total
1991	65,5	27,0	4,7	2,8	100
1994	71,4	21,1	5,4	2,0	100
1996	72,1	20,5	5,4	1,9	100
1998	76,1	17,6	4,6	1,7	100
2000	81,3	14,1	3,2	1,4	100
2003	84,5	12,4	2,2	0,8	100

Fonte: Dados de matrículas retirados de INEP. A educação no Brasil na década de 90: 1991 a 2000. Brasília: INEP/MEC, 2003. Ano de 2003: Retirado do Censo Escolar. Elaboração própria.

As redes municipais e a rede privada não tiveram redução de matrículas em números absolutos, apresentando crescimento até 1998 e declínio a partir daí. Porém sua participação relativa no total de vagas ofertadas decresceu progressivamente.

A rede federal foi a única que sofreu diminuição tanto em números absolutos quanto relativos de matrículas, com algumas oscilações nos primeiros. Entre 1991 e 1993 reduziu vagas, mas entre 1996 e 1998 teve um aumento significativo para o tamanho de sua rede. Porém a partir do Decreto 2.208/1997, implantado no governo FHC, que separou o ensino médio do ensino técnico, houve diminuição nas matrículas, diante da reorientação dessa rede para a oferta de cursos técnicos, desvinculados do ensino médio de formação geral.

A rede privada, a segunda mais importante depois da rede estadual, reduziu progressivamente sua participação relativa na oferta. Assim, destaca-se a rede estadual como

a que mais cresceu no período analisado, sendo que todas as outras, municipal, federal e privada, diminuíram sua participação relativa na oferta de vagas.

Conclui-se que a década de 1990 consolidou a oferta pública – estadual e gratuita – do ensino médio no país, o que era uma condição essencial para promover seu processo de democratização. Antes mesmo de existir uma legislação nacional tornando-o obrigatório, o ensino médio foi assumindo contornos de continuidade “natural” do ensino fundamental e integrando o patamar da escolaridade básica para todos. Sua incorporação aos sistemas públicos de ensino mostrou que ele estava seguindo as tendências de expansão já observadas no ensino fundamental.

5.4. Uma visão comparativa da expansão do ensino médio no Brasil e no estado de São Paulo

Quando focalizamos o ritmo assumido pela expansão do ensino médio no Brasil e no estado de São Paulo, observamos que, desde meados dos anos 1980 até 1995, a intensidade do crescimento das matrículas em São Paulo foi superior à média do país. Porém isso mudou a partir de 1996, quando as taxas paulistas diminuíram, tornando-se menores do que a média nacional. Isso mostra que a expansão do nível médio de ensino em São Paulo antecipou-se em relação ao restante do país.

Tabela 33 - Evolução da taxa de crescimento nas matrículas no ensino médio, Brasil e estado de São Paulo, 1985-2003 (%)

Período	Brasil	São Paulo
1985 a 1990	16	23,2
1991 a 1995	42,5	50,4
1996 a 2000	42,7	24,3
2001 a 2003	8	3,3

Fonte: Censo Escolar e SEE-SP. Elaboração própria.

Gráfico 13 - Evolução da taxa de crescimento das matrículas no ensino médio, Brasil e estado de São Paulo, 1985-2003 (%)

Fonte: Censo Escolar e SEE-SP. Elaboração própria.

O ensino médio no país foi expandido por meio das redes estaduais, que, em virtude das limitações da rede física e também do perfil da demanda, formada por alunos-trabalhadores, ampliaram a oferta nos cursos noturnos. No que diz respeito ao turno escolar, o movimento das matrículas de ensino médio no país foi oscilante ao longo da década de 1990. No período de 1991 a 1994 houve diminuição das matrículas no período noturno. Em 1995 e 1996 estas voltaram a crescer, e a partir de 1997 diminuíram novamente. Tal situação contrasta com a observada no estado de São Paulo, no qual o período noturno cresceu de 1991 a 1995, e apenas a partir de 1996 passou a diminuir sua participação relativa.

A dinâmica brasileira de expansão do ensino médio teve temporalidade distinta da paulista: enquanto aquela teve um aumento distribuído ao longo de toda a década de 1990, esta foi concentrada nos primeiros anos da década. Tal aspecto explica o crescimento do ensino noturno nestes anos, em São Paulo, enquanto no conjunto do país o ensino noturno estava diminuindo.

Vale destacar que a rede privada também ofertava ensino médio em período noturno, atendendo a uma parte da população trabalhadora, sobretudo até o final dos anos 1980. Em 1991, o ensino noturno representava 40,8% das matrículas da rede privada no país. Entretanto, com a ampliação das oportunidades na rede estadual, a população mais pobre migrou para esta rede. A guinada provocou uma mudança no perfil do ensino médio da rede privada, que

tornou-se mais seletivo economicamente, atendendo a um público mais jovem e que não trabalha, sendo sua oferta cada vez mais concentrada no período diurno.

Tabela 34 - Evolução das matrículas no ensino médio noturno, Brasil e estado de São Paulo, 1991-2003 (%)

Ano	Brasil	São Paulo
1991	58,3	63,8
1994	45,9	66,4
1996	56	63
1998	54,8	59,9
2000	53,4	54,3
2003	46,9	44,2

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Gráfico 14 - Evolução das matrículas no ensino médio noturno, Brasil e estado de São Paulo, 1991-2003 (%)

Fonte: Dados do Brasil e Sudeste retirados de INEP. A educação no Brasil na década de 90: 1991 a 2000. Brasília: INEP/MEC, 2003. Ano de 2003: Retirado do Censo Escolar. Dados do Estado de São Paulo: SEE-SP. Elaboração própria.

5.4.1. Taxas de escolarização

Neste item vamos analisar a relação entre as matrículas e a população em idade escolar, a fim de verificar o processo de cobertura no ensino fundamental e no ensino médio, bem como suas inter-relações.

A idade recomendada para cursar o ensino médio é dos 15 aos 17 anos. Esse cálculo considera que, em condições ideais, uma criança ingressa na 1ª série com 7 anos⁷⁰ e, se for aprovada em todas as séries e não tiver nenhum abandono, chegará ao 1º ano do ensino médio com 15 anos. Entretanto, historicamente, o ensino fundamental brasileiro sempre esteve distante desse ideal, pois desde sua formação apresentou forte seletividade interna, com altas taxas de reprovação, abandono e baixas taxas de conclusão (OLIVEIRA, 2007). Evidentemente, na medida em que aumentou o acesso ao ensino médio, ele passou a sentir mais intensamente os efeitos das distorções anteriores.

Vamos nos deter um pouco mais na movimentação do ensino fundamental na década analisada, para perceber seus possíveis entrelaçamentos com o processo de expansão do ensino médio.

Os dados apresentados adiante mostram a cobertura das matrículas para a população de 7 a 14 anos de idade no Brasil. Em 1980, as matrículas aproximam-se numericamente da população da faixa etária, evidenciando que a oferta de vagas no ensino fundamental era praticamente suficiente para o atendimento da população em idade ideal de cursá-la. A partir de 1989 as matrículas no ensino fundamental ultrapassam a população na faixa etária, fenômeno que ganha força na década de 1990. Segundo Oliveira (2007), isso se deve ao grande número de crianças que permanecem no ensino fundamental devido à reprovação, e aos que retornam devido aos abandonos, sendo, portanto, uma consequência da baixa progressão escolar nessa etapa. Mas também reflete a maior inclusão educacional promovida na década de 1990. Segundo o autor, com a regularização de fluxo no ensino fundamental, ou seja, com a diminuição das reprovações e abandonos e o aumento da adequação entre idade e série, a tendência foi a diminuição da matrícula absoluta no ensino fundamental, o que começou a ocorrer em 2000. Nesse caso, a diminuição de matrículas foi um efeito da melhoria do fluxo no ensino fundamental.

⁷⁰No período aqui investigado era vigente o ensino fundamental de oito anos. A lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, criou o ensino fundamental de nove anos, com início aos seis anos de idade.

O gráfico abaixo ilustra bem este movimento, mostrando a superação numérica das matrículas em relação à população, fruto da maior inclusão educacional, seguida de uma tendência à aproximação entre matriculados e pessoas de 7 a 14 anos, resultado da melhoria no fluxo do ensino fundamental.

Tabela 35 - Evolução da população de 7 a 14 anos e das matrículas no ensino fundamental, Brasil, 1980-2003

Ano	Pop. 7 a 14 anos	Matrículas EF
1980	22.981.805	22.598.254
1985	24.251.162	24.769.359
1989	27.509.374	27.557.542
1994	28.931.666	32.132.736
1999	25.105.782	36.059.742
2003	28.262.461	34.438.749

Fonte: Dados do Censo Escolar apresentados em Oliveira (2007)

Gráfico 15 - Evolução da população de 7 a 14 anos e das matrículas no ensino fundamental, Brasil, 1980-2003

Fonte: Dados do Censo Escolar apresentados em Oliveira (2007)

Será que a mesma tendência se observa no estado de São Paulo? Os dados mostram que sim. A trajetória do gráfico a seguir indica que o estado já oferecia, em 1980, mais matrículas

no ensino fundamental do que o número de pessoas na faixa etária, ou seja, já apresentava cobertura escolar relativamente maior do que o conjunto do país. Mas nos anos 1990 as matrículas passaram a ultrapassar em muito o número de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos, provavelmente pelos mesmo motivos levantados por Oliveira (2007) para explicar a situação no país: maior inclusão educacional, reprovação, distorção idade-série que faz com que as crianças permaneçam mais tempo no ensino fundamental do que o recomendado. A partir de 1994, o ciclo de expansão das matrículas no ensino fundamental é interrompido, elas começam a diminuir e tendem a se aproximar do número da população na faixa etária, efeito de um melhor fluxo escolar.

Tabela 36 - Evolução da população de 7 a 14 anos e das matrículas no ensino fundamental, estado de São Paulo, 1980-2003

Ano	Pop. 7 a 14 anos	Matrículas EF
1980	4.053.242	4.343.567
1985	4.573.223	4.989.755
1989	5.019.441	5.788.483
1994	5.286.083	6.632.006
1999	5.297.138	6.325.294
2003	5.269.223	5.896.461

Fonte: População: IBGE. Fundação Seade. Matrículas: SEE-SP. Elaboração própria.

Gráfico 16 - Evolução da população de 7 a 14 anos e das matrículas no ensino fundamental, estado de São Paulo, 1980-2003

Fonte: População: IBGE. Fundação Seade. Matrículas: SEE-SP. Elaboração própria.

Observamos uma situação muito diferente em relação ao ensino médio no cenário nacional. Enquanto no início dos anos 1990 o número de matrículas no ensino fundamental superava o total da população de 7 a 14 anos, no ensino médio ocorria o inverso: a população de 15 a 17 anos superava em muito o número de matrículas. Mas, à medida que avançava a década de 1990, o número de matrículas nesse nível de ensino tendeu a se aproximar, paulatinamente, do número de pessoas na faixa etária de 15 a 17 anos.

Tabela 37 - Evolução da população de 15 a 17 anos e das matrículas no ensino médio, Brasil, 1980-2003

Ano	Pop. 15 a 17 anos	Matrículas EM
1980	8.486.894	2.819.182
1985	8.466.846	3.016.138
1991	9.229.657	3.770.230
1995	10.047.125	5.374.831
2000	10.727.038	8.192.948
2003	10.481.393	9.072.942

Fonte: PNADs, Censo Demográfico e Censo Escolar. Elaboração própria.

Gráfico 17 - Evolução da população de 15 a 17 anos e das matrículas no ensino médio, Brasil, 1980-2003

Fonte: PNAD's, Censo Demográfico e Censo Escolar. Elaboração própria.

A mesma tendência descrita acima, referente ao Brasil, pode ser estendida a São Paulo, porém neste estado ela foi mais rápida e intensa. Em 2000 o número de matrículas quase coincidia com o número de adolescentes entre 15 e 17 anos.

Tabela 38 - População de 15 a 17 anos e matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, 1980-2003

Ano	Pop. 15 a 17 anos	Matrículas EM
1980	1.613.323	730.665
1985	1.661.656	812.924
1991	1.764.548	1.071.903
1995	2.096.445	1.612.062
2000	2.136.159	2.079.141
2003	2.233.196	2.099.910

Fonte: PNADs, Censo Demográfico e Censo Escolar. Elaboração própria.

Gráfico 18 - População de 15 a 17 anos e matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, 1980-2003

Fonte: PNAD's, Censo Demográfico e Censo Escolar. Elaboração própria.

Outro indicador importante para dimensionar o atendimento educacional na sua relação com a população em idade escolar são as taxas de escolarização.⁷¹ A tabela abaixo traz as

⁷¹ São utilizadas geralmente três tipos: 1) Taxa de Escolarização - consiste no “percentual de pessoas de uma determinada faixa etária que frequenta escola, em relação ao total de pessoas da mesma faixa etária”; 2) Taxa Líquida de Escolarização - relação entre os matriculados numa determinada etapa escolar na faixa etária considerada ideal para ela, e a população total nessa mesma faixa etária; 3) Taxa Bruta de Escolarização - relação entre o número total de matriculados numa determinada etapa escolar, e a população na faixa de idade ideal para cursá-la.

taxas de matrícula líquida no ensino fundamental, para o Brasil e o estado de São Paulo. Observa-se que a década de 1980 não trouxe avanço significativo desta taxa, um crescimento de apenas 3,8%, contra os mais de 10% nos anos 1990. A taxa paulista já era bem superior à nacional em 1980, e talvez por isso tenha aumentado em ritmo mais lento, crescendo 5% na década de 1990. Em 2003, observamos uma cobertura próxima dos 100% em São Paulo, e no país, o que significa que praticamente todas as crianças estavam sendo atendidas no ensino fundamental na idade correta.

Tabela 39 - Evolução da taxa líquida de escolarização no ensino fundamental, Brasil e estado de São Paulo, 1980-2003

Ano	Brasil	Estado de São Paulo
1980	80,1	90
1991	83,8	92,5
1994	87,5	95,4
1998	95,3	98,2
1999	95,4	98,2
2000	94,3	97,3
2003	97,6	99,5

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar. Edudata Brasil; IBGE, Censo Demográfico. Elaboração própria.

Gráfico 19 - Evolução da taxa líquida de escolarização no ensino fundamental, Brasil e estado de São Paulo, 1980-2003

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar. Edudata Brasil; IBGE, Censo Demográfico. Elaboração própria.

Ao focalizar o ensino médio, encontramos uma realidade bem diferente. As taxas eram muito baixas em 1980 e ao longo desta década ficaram estagnadas em São Paulo, crescendo pouco no Brasil (3%). A situação melhorou significativamente nos anos 1990, com a taxa de matrícula líquida crescendo 16% no Brasil e 30% em São Paulo. Podemos afirmar que o estado deu um verdadeiro “salto” no atendimento aos adolescentes no ensino médio em idade adequada, indicando um intenso processo de rejuvenescimento.

Tabela 40 - Evolução da taxa líquida de escolarização no ensino médio, Brasil e estado de São Paulo, 1980 - 2003

Ano	Brasil	Estado de São Paulo
1980	14,3	24,1
1991	17,6	24,1
1994	20,8	33,1
1998	30,8	51,9
1999	32,6	54,3
2000	33,3	54,7
2003	42,6	62,8

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar. Edudata Brasil; IBGE, Censo Demográfico. Elaboração própria.

Gráfico 20 - Evolução da taxa líquida de escolarização no ensino médio, Brasil e estado de São Paulo, 1980-2003

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar. Edudata Brasil; IBGE, Censo Demográfico. Elaboração própria.

A melhoria do fluxo no ensino fundamental, permitindo que os alunos concluíssem esta etapa na idade recomendada, aumentava as chances de prosseguirem no ensino médio, porque a condição de aluno é legítima socialmente para determinadas faixas etárias, fora das quais novas exigências econômicas e familiares se impõem, dificultando o ingresso e a permanência na escola. Ao mesmo tempo, as condições para a continuidade dos estudos no ensino médio estavam melhorando, com aumento da oferta de vagas nas redes estaduais. Outro fator que colaborou para a melhoria da taxa líquida no estado foi a ampliação da oferta estadual de ensino médio na modalidade EJA,⁷² porque houve indução para que os alunos mais velhos se retirassem do ensino médio regular.

5.4.2. Rendimento e movimentação escolar

As taxas de aprovação no ensino médio no Brasil são, historicamente, consideradas baixas. Com o aumento no número absoluto de matrículas, houve incremento no número de aprovados ao longo dos anos 1990. Na tabela abaixo vemos um crescimento de 147,7% no número de alunos aprovados no ensino médio, em âmbito nacional, e um aumento de 82,9% no âmbito estadual.

Tabela 41 - Evolução do número de aprovados no ensino médio, Brasil e estado de São Paulo, 1991-2003

Ano	Brasil	SP
1991	2.638.839	926.815
1993	3.115.422	1.007.184
1995	3.634.660	1.165.999
1997	4.928.101	1.538.106
1999	5.484.217	1.633.095
2001	6.196.666	1.674.122
2003	6.535.898	1.695.197

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

⁷²Ver Capítulo 6 item 6.1.3.

Gráfico 21 - Evolução do número de aprovados no ensino médio, Brasil e estado de São Paulo, 1991-2003

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Mas se houve aumento do número absoluto de aprovados no ensino médio, resta saber como se comportaram as taxas de aprovação. Na tabela abaixo vemos que as taxas melhoraram no país ao longo dos anos 1990. Houve um movimento de melhoria até 1998, com declínio em 2000 e estagnação até 2003.

Tabela 42 - Evolução da taxa de aprovação no ensino médio, Brasil, 1991-2003

Ano	Brasil
1991	66,5
1994	67,8
1996	71,6
1998	78,5
2000	75,9
2003	75,2

Fonte: Dados do Brasil retirados de INEP. A educação no Brasil na década de 90: 1991 a 2000. Brasília: INEP/MEC, 2003. Ano de 2003: Retirado de KRAWCZYK, N. O ensino médio no Brasil. São Paulo: Ação Educativa, 2009.

No estado de São Paulo o cenário foi diferente. Se em 1991 a taxa de aprovação era bem superior à nacional, após o período de expansão observou-se tendência à estagnação e leve declínio, chegando-se em 2002 a uma taxa pior que a de 1991.

Tabela 43 - Taxa de aprovação no ensino médio, estado de São Paulo,⁷³ 1991 - 2003

Ano	SP
1991	88,6
1994	86,7
1996	78,1
1998	87,2
2000	82,8
2002	84,1

Dados do Estado de São Paulo: SEE-SP. Elaboração Própria

Há duas situações possíveis como resultado do rendimento escolar dos alunos: ou eles são aprovados ou reprovados. Por sua vez, a reprovação pode ter ocorrido como consequência de duas situações diferentes: 1) em razão do abandono da escola e 2) em razão do baixo rendimento acadêmico e/ou do excesso de faltas. O censo escolar foi modificando sua metodologia de registro da reprovação ao longo do tempo, passando a discriminar a reprovação por abandono daquela decorrente de reprovação em geral (por baixo rendimento ou excesso de faltas).

Os dados abaixo mostram que, no Brasil, houve discreta melhoria nas taxas de reprovação. Mas as taxas de abandono tiveram melhoria significativa, levando-nos à conclusão de que a melhoria do fluxo no ensino médio nacional nos anos 1990 foi resultado de uma maior fixação dos alunos na escola ao longo do ano letivo. Vale ressaltar que as taxas de abandono no ensino médio foram, na série histórica, superiores às taxas de reprovação.⁷⁴ Assim, mesmo com a melhoria nas taxas de abandono, este continuou sendo o principal problema de fluxo no ensino médio no país.

⁷³ Não estão disponíveis as taxas de aprovação, reprovação e abandono para o ensino médio no estado de São Paulo (considerando todas as redes). As taxas foram calculadas por mim utilizando fórmula indicada pelo Inep na nota técnica n. 003/2009. O cálculo considera o número de aprovações, reprovações e abandonos. Nos anos de 1991 e 1994 não foram disponibilizados os números de abandonos, por isso o cálculo levou em conta apenas o número de aprovações e de reprovações.

⁷⁴ Isso começou a mudar em 2008, quando a taxa de abandono no ensino médio, para o país, ficou abaixo das taxas de reprovação. Tal inversão ocorreu por uma tendência geral de diminuição do abandono, de um lado, e de aumento da reprovação, de outro.

Tabela 44 - Taxas de reprovação e de abandono no ensino médio, Brasil, 1991-2003

Ano	Reprovação	Abandono
1991	11,6	21,9
1994	11,3	20,9
1996	9,5	18,9
1998	6,3	15,2
2000	7,5	16,6
2003	10,1	14,7

Fonte: Dados do Brasil retirados de INEP. A educação no Brasil na década de 90: 1991 a 2000. Brasília: INEP/MEC, 2003. Ano de 2003: Retirado de KRAWCZYK, N. O ensino médio no Brasil. São Paulo: Ação Educativa, 2009.

Voltando nosso olhar para São Paulo, percebemos uma situação diferente. Houve aumento da reprovação até 1994 e, a partir daí, redução até 1998. A diminuição significativa nas taxas de reprovação entre 1995 e 1998 foi resultado dos estímulos criados pela política pública estadual o aumento da aprovação, tais como a criação das atividades para compensação de ausência dos alunos⁷⁵ e o Programa de recuperação nas férias.

Entretanto, em 2000 as taxas de reprovação voltaram a crescer. Isso sugere que a redução das reprovações no estado de São Paulo pode ter ocorrido de forma pontual em razão de políticas muito específicas e não por uma melhoria geral e crescente nas condições de aprendizagem. Já as taxas de abandono tiveram uma redução progressiva, revelando tendência mais consistente, de modo que, no ano de 2002, o abandono, que tradicionalmente foi superior à reprovação, começou a manter-se em patamares menores. Isso mostra que, no estado de São Paulo, a tendência à diminuição do abandono escolar no ensino médio antecipou-se ao restante do país. Porém, a reprovação seguiu caminho contrário. As taxas paulistas diminuíram até 1998 e voltaram a subir a partir de 2000, tendência que se manteve nos anos seguintes.⁷⁶

De maneira geral, tanto para o Brasil quanto para o estado de São Paulo, a tendência mais significativa e consistente do fluxo no ensino médio no estado de São Paulo foi a redução das taxas de abandono escolar.

⁷⁵ Havia uma orientação oficial para que os professores propusessem trabalhos escolares que substituíssem as faltas dos alunos, quando elas eram superiores ao patamar permitido, evitando assim a reprovação por faltas.

⁷⁶ Em 2007 a taxa de reprovação do ensino médio em São Paulo foi de 15%, e em 2010, de 12,6%.

Tabela 45 - Taxas de reprovação e de abandono no ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2002

Ano	Reprovação	Abandono
1991	11,4	-
1994	13,2	-
1996	9	12,9
1998	4	8,7
2000	6,7	10,4
2002	8,5	7,3

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Um fator importante que atua como condicionante para a expansão do ensino médio são as taxas de conclusão do ensino fundamental. Quanto maior for o número de pessoas com ensino fundamental completo, maior será a demanda potencial para o ensino médio, e as tabelas abaixo mostram que ao longo dos anos 1990 o número de concluintes no ensino fundamental cresceu substancialmente. Para termos uma ideia comparativa com o período anterior, entre 1983⁷⁷ e 1991 o número de concluintes no ensino fundamental aumentou 31,8%. Entre 1991 e 2000, o aumento foi de 133,7%.

Tabela 46 - Concluintes no ensino fundamental, Brasil, 1991-2003

Ano	Concluintes EF
1991	1.133.246
1994	1.588.631
1996	1.923.762
1998	2.383.207
2000	2.648.638
2003	2.778.033

Fonte: Dados retirados de INEP. A educação no Brasil na década de 90: 1991 a 2000. Brasília: INEP/MEC, 2003. Ano de 2003: Retirado do Censo Escolar. Elaboração própria.

O início da década de 1990 concentrou o maior crescimento das taxas de conclusão no ensino fundamental, para o conjunto do país. Notamos que o aumento do número de concluintes no ensino fundamental foi acompanhado pelo aumento das matrículas no ensino médio, porém há diferenças que podem ser observadas na primeira e na segunda metade da década. Entre 1991 e 1995, o número de concluintes cresceu 51,8%, enquanto as matrículas cresceram um pouco menos, 42,4%. Já entre 1996 e 2000 o crescimento das matrículas no ensino médio superou a taxa de aumento dos concluintes. A partir de 2001, o ritmo de

⁷⁷ O número de concluintes em 1983 foi retirado de Oliveira, 2007.

aumento nos concluintes do ensino fundamental e das matrículas no ensino médio diminuiu significativamente.

Tabela 47 - Taxas de crescimento dos concluintes no ensino fundamental e das matrículas no ensino médio, Brasil, todas as redes, 1991-2003

Período	Tx crescimento concluintes EF	Tx crescimento matrículas EM
1991 a 1995	51,8%	42,4%
1996 a 2000	37,7%	42,7%
2001 a 2003	4,9%	8%

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Gráfico 22 - Taxas de crescimento dos concluintes no ensino fundamental e das matrículas no ensino médio, Brasil, todas as redes, 1991-2003

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Agora vamos observar o que se passou no estado de São Paulo. Assim como no conjunto do país, em São Paulo houve um enorme avanço no número de concluintes no ensino fundamental na década de 1990, um aumento de 117,74% entre 1991 e 2000. A tendência foi semelhante no estado e no país: ritmo mais intenso de aumento dos concluintes no ensino fundamental entre 1991 e 1995, que superava o ritmo de crescimento das matrículas no ensino médio, e inversão dessa relação a partir de 1996, quando o ritmo de crescimento das matrículas no ensino médio superou o de concluintes no ensino fundamental. Entretanto, no estado de São Paulo, o crescimento no número de pessoas formadas no ensino fundamental foi muito mais intenso entre 1991 e 1995, movimento que foi acompanhado por um ritmo

também maior de aumento de matrículas no ensino médio. Isso significa que a expressiva melhoria no fluxo do ensino fundamental em São Paulo concentrou-se na primeira metade da década de 1990, bem como a expansão das matrículas no ensino médio. Entretanto, essa realidade só ganhou visibilidade posteriormente, quando passaram a ser implementadas as ações governamentais paulistas de correção do fluxo escolar, tais como a progressão continuada, as classes de aceleração e o Programa de recuperação nas férias.⁷⁸ Foram medidas adotadas a partir de 1996, na gestão de Rose Neubauer à frente da SEE-SP.

Os dados sugerem que a correção de fluxo no ensino fundamental paulista, um dos fatores que favoreceram a expansão das matrículas no ensino médio, foi anterior à adoção das ações governamentais, indicando que o impacto das políticas de governo foi, possivelmente, menor do que uma parte da literatura costuma considerar. Nesse sentido, concordamos com a análise feita por Oliveira (2007) a respeito da relação entre a expansão educacional e as ações governamentais.

[...] a ação de expansão da matrícula constitui processo sistêmico de longo prazo. A ação dos governos tem relativamente pouco impacto em sua dinâmica. Encontramos aqui outra evidência do argumento de fundo que estamos construindo. **A ação dos diferentes governos nesse particular é condicionada por um processo social mais amplo e sob o qual eles têm capacidade limitada de agir,** positiva ou negativamente (ibid., p. 673, grifos meus).

Tabela 48 - Número de concluintes no ensino fundamental, estado de São Paulo, 1991-2003

Ano	Concluintes EF
1991	296.490
1994	488.948
1996	551.740
1998	639.918
2000	645.594
2003	611.308

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

⁷⁸ Esta questão foi discutida no capítulo dedicado à análise dos jornais, quando mostramos que a explosão das matrículas no ensino médio ganhou visibilidade pública apenas a partir de 1997, quando passou a ser atribuída à melhoria no ensino fundamental decorrente das políticas de correção de fluxo, nas quais, inclusive, o estado de São Paulo foi pioneiro.

Tabela 49 - Taxas de crescimento dos concluintes no ensino fundamental e das matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, todas as redes, 1991-2003

Período	Tx. Crescim. Concluintes EF	Tx. Crescim. Matrículas EM
1991 a 1995	72,4	50,4
1996 a 2000	17	24,3
2001 a 2003	7,4	3,3

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Gráfico 23 - Taxas de crescimento dos concluintes no ensino fundamental e das matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, todas as redes, 1991-2003

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

O total de concluintes no ensino médio cresceu 21,6% em toda a década de 1980, segundo dados apresentados por Zibas e Franco (1997), revelando os enormes obstáculos enfrentados pelos alunos em sua progressão escolar, com alto índice de reprovação e de abandono. Na década de 1990 houve uma significativa transformação dessa realidade, pois além do enorme aumento nas matrículas, cresceu em 175,5% o número de concluintes no ensino médio.

Tabela 50 – Concluintes no ensino médio, Brasil, todas as redes, 1991-2003

Ano	Concluintes Ensino Médio
1991	666.367
1994	917.298
1996	1.163.788
1998	1.535.943
2000	1.836.130
2003	1.884.874

Fonte: Dados retirados de INEP. A educação no Brasil na década de 90: 1991 a 2000. Brasília: INEP/MEC, 2003.
Ano de 2003: Retirado do Censo Escolar. Elaboração própria.

Gráfico 24 - Concluintes no ensino médio, Brasil, 1991-2003

Fonte: Dados retirados de INEP. A educação no Brasil na década de 90: 1991 a 2000. Brasília: INEP/MEC, 2003.
Ano de 2003: Retirado do Censo Escolar. Elaboração própria.

Em relação ao estado de São Paulo, houve aumento substancial dos concluintes até 1998 e, depois, diminuição. Ainda assim, chegamos em 2003 com um número quase 100% maior de alunos que concluíram o ensino médio, em comparação com 1991.

Tabela 51 – Concluintes no ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2003

Ano	Concluintes EM
1991	241.018
1994	357.318
1996	479.920
1998	520.923
2000	507.995
2003	479.432

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Gráfico 25 - Concluintes no ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2003

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Considerando os dados em perspectiva, parece-nos que a melhoria no fluxo do ensino fundamental não pode, por si só, ter sido o principal fator responsável pelo crescimento das matrículas no ensino médio. Para além da melhoria de fluxo no ensino fundamental, fatores de ordem econômica e social ligados às necessidades do mercado de trabalho devem ser considerados. Há também a hipótese de que um contingente de jovens e adultos que haviam abandonado o sistema escolar tenham retomado os estudos, seja para alcançar o certificado do ensino médio, que o mercado passou a exigir, seja para seguir estudos no ensino superior, que sofreu expansão neste mesmo período.

5.4.3. Síntese

A expansão do ensino médio teve temporalidades distintas no Brasil e em São Paulo. De maneira geral, o estado de São Paulo antecipou o acesso à educação pública quando comparado ao conjunto do país, o que também aconteceu com o ensino médio.

O maior ritmo de crescimento de matrículas ocorreu entre 1991 e 1995, enquanto no país este crescimento foi distribuído em toda a década de 1990. A inflexão público-privada nas matrículas, ponto em que a rede pública passou a ofertar mais de 50% das mesmas, ocorreu no estado de São Paulo na década de 1970, enquanto no Brasil isso aconteceu só nos anos 1980. Um dos fatores mais importantes para explicar essa antecipação paulista foi o maior desenvolvimento no acesso ao ensino fundamental, o que pode ser visto nas maiores taxas líquidas de escolarização, que já eram altas em São Paulo nos anos 1980. A maior cobertura escolar em degraus anteriores de escolaridade, aliada ao dinamismo econômico e urbano do estado, são fatores que ajudam a explicar a intensidade de sua expansão no ensino médio.

O aumento significativo do número de concluintes no ensino fundamental no estado, entre 1991 e 1995, ocorreu antes das medidas de correção de fluxo adotadas pela Secretaria da Educação paulista a partir de 1998. Isso sugere relativizar o impacto que tais políticas públicas tiveram na expansão do ensino médio.

CAPÍTULO 6 – A EXPANSÃO DO ENSINO MÉDIO NO ESTADO DE SÃO PAULO

6.1. As matrículas

Em 1930 o estado de São Paulo tinha três ginásios estaduais: um na capital e dois no interior. Os ginásios foram expandidos no estado a partir de 1940 em função de dinâmicas políticas e eleitorais e de pressões populares pelo acesso à educação secundária (SPOSITO, 1984; BEISIEGEL, 2006). O secundário era formado pelo ciclo ginásial e colegial, e a abertura deste último estava condicionada à existência do primeiro.⁷⁹ Assim, a expansão das escolas ginásiais em São Paulo criou as condições necessárias para a expansão do ciclo colegial, que derivou para o atual ensino médio.

Cerca de setenta anos depois (entre 1930 e 2000) eram contabilizados 2.703 estabelecimentos estaduais que ofertavam ensino médio no estado. Em 1940, as instituições particulares eram responsáveis por 75% das matrículas no ensino secundário, enquanto as escolas estaduais responsabilizavam-se por apenas 21,8%, restando índices residuais em escolas municipais e federais. Esse cenário mudou paulatinamente com a ampliação da oferta pública estadual, que em 1978 já respondia por 59% das matrículas e em 2003 atingiu 86,1%.

Considerando-se o volume total das matrículas no ensino médio, observamos que no final da década de 1970 o estado de São Paulo contabilizava 697 mil matrículas no ensino de 2º grau; dez anos depois, em 1987, eram 856 mil, um crescimento de 22%, e em 1997 temos a explosão para 1.818 mil matrículas, 112% de aumento numa década. O ápice em números absolutos ocorreu em 2003, quando foi atingida a marca de 2,1 milhões de matrículas. Apenas no triênio 1992-1994 as matrículas cresceram cerca de 35%, o patamar de crescimento de toda a década de 1980.

Antes de iniciar a apresentação dos dados de matrícula, é importante fazer um esclarecimento metodológico. As matrículas contabilizadas como “2º grau” e “ensino médio” incorporam três tipos de cursos que vigoravam no período aqui investigado, definidos na Deliberação n. 29/1982 do Conselho Estadual de Educação como regulamentação da Lei 7.044/82, que alterou vários dispositivos da Lei 5.692/71, acabando com a obrigatoriedade da profissionalização no 2º grau (SÃO PAULO, 1996). As três modalidades de oferta de ensino

⁷⁹O ensino médio abarcava o ensino secundário (ciclo ginásial e ciclo colegial), e os cursos comercial, industrial, agrícola e normal.

médio eram: Inciso I, ensino médio com habilitação profissional; Inciso II, cursos de qualificação profissional de curta duração e Inciso III, ensino médio de formação geral. O Inciso II era muito reduzido e predominavam os cursos do Inciso III.⁸⁰

A SEE-SP mantinha uma rede de escolas técnicas que nos anos 1980 e 1990 foram transferidas para o Centro Paula Souza. Entre 1981 e 1982 o Centro incorporou doze unidades e, em 1994, recebeu uma transferência em massa de outras 82 unidades de ensino técnico.

Gráfico 26 - Matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, todas as redes, 1991-2014

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

6.1.1. Matrículas por dependência administrativa

A oferta do ensino médio no estado de São Paulo é realizada por quatro redes de ensino: federal, municipal, estadual e particular. A rede de ensino estadual é caracterizada pela coexistência de redes mantidas e administradas por órgãos diferentes. Ela é formada, em sua maioria, por uma rede de escolas geridas pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, mas também abrange uma rede de escolas administradas pelo Centro Paula Souza, vinculado

⁸⁰ Para se ter uma ideia, em 1995, o Inciso III (ensino médio de formação geral) respondia por 71% do total das matrículas. O Inciso I, ensino médio com habilitação profissional, foi uma modalidade predominante na rede municipal (SÃO PAULO, 1996).

à Secretaria Estadual de Desenvolvimento, e uma terceira e menor rede de escolas mantidas pelas universidades estaduais paulistas (USP, Unicamp e Unesp). No Censo Escolar, é considerada rede estadual a somatória das redes acima mencionadas. Nos dados produzidos pela Secretaria da Educação é feita uma separação entre rede estadual SEE e “outras”, categoria que reúne as escolas do Centro Paula Souza e as administradas pelas universidades estaduais.

O crescimento das matrículas no ensino médio, em São Paulo, concentrou-se na rede administrada pela SEE-SP. Esta rede, que já era responsável pela maioria das matrículas em 1991 (755.662 de um total de 1.069.008) ampliou sua participação nos anos posteriores, sobretudo na primeira metade da década de 1990. Mais de um milhão de jovens que antes estavam fora da escola média chegaram aos bancos escolares na década de 1990, só na rede estadual.

O setor privado, que teve enorme importância histórica na oferta de ensino médio no estado de São Paulo,⁸¹ teve sua presença reduzida ao longo da década de 1990, contrariando algumas análises que indicavam uma tendência à expansão da escola privada no processo de modernização do ensino médio (ZIBAS, 1992, 1995). Mas isso não significa que a lógica empresarial privada tenha ficado ausente da educação básica nos anos 1990. Sua presença se fez sentir de formas mais indiretas, induzidas num contexto político de retração do Estado e flexibilização nas relações de trabalho. Estamos nos referindo a medidas como a terceirização de serviços nas escolas públicas (limpeza e alimentação, entre outros) e a venda privada de pacotes e materiais pedagógicos para redes escolares, além da flexibilização nos contratos de trabalho dos professores, possibilitada pela nova legislação trabalhista aprovada em 1998 (SOUZA, 2011).

Entretanto, é necessário reconhecer que, mesmo no contexto das políticas de ajuste fiscal, redução dos gastos públicos, implementação de um Estado regulador e menos provedor, o processo de expansão do ensino médio no estado de São Paulo foi protagonizado pelo setor estatal, mediante a oferta de vagas em escolas públicas gratuitas. O ciclo expansionista paulista foi também um ciclo de consolidação da oferta pública na educação básica.

A rede municipal tem baixa participação na oferta de vagas de ensino médio, inclusive em função da determinação constitucional que atribui aos municípios a responsabilidade prioritária pela oferta de educação infantil e ensino fundamental, vedando sua participação em

⁸¹ Em 1940 os estabelecimentos de ensino particulares foram responsáveis por 75,2% das matrículas no ensino médio no estado de São Paulo, e em 1960 sua participação foi de 43,2%, contando com uma rede de 310 escolas das quais 133 eram mantidas por instituições católicas (BIEISIEGEL, 2006).

outros níveis enquanto não estiver satisfeita a demanda. Mas, considerando que a oferta de ensino médio está fora de sua competência constitucional, a persistência de 59 escolas municipais que ofereciam ensino médio, em 2003, não deixa de ser significativa. Nesta rede, observamos dois movimentos: um primeiro, até 1995, foi de aumento da oferta de vagas, possivelmente impulsionado pela pressão da população diante da escassez de vagas na rede estadual; e um segundo movimento, a partir de 1996, de redução das matrículas. Deve-se levar em conta na compreensão dessa redução, a intensificação da municipalização do ensino fundamental e a implantação do Fundef. Vista em termos globais em todo o período, a matrícula na redes municipal sofreu redução, passando de 21.263 matrículas em 1991 para 17.958 em 2004, o que representou uma mudança de 2% para 0,8% na participação desta rede.

A rede federal⁸² contava com três unidades no período analisado: a mais antiga, localizada na capital, e duas outras nas cidades de Cubatão e de Sertãozinho. Somadas, essas unidades ofereciam 4.254 vagas em 1997, número que declinou nos anos posteriores, chegando a 2.052 em 2003. A redução pode estar associada às modificações trazidas pelo Decreto Federal n. 2.208 de 1997, que tornou a educação profissional independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a ele.

Embora participe de forma muito limitada do ponto de vista quantitativo, a rede federal⁸³ ficou conhecida por seu prestígio na capital paulista, sendo muito disputada nos processos seletivos anuais na medida em que se tornou uma alternativa de ensino médio público de qualidade diante da precarização das escolas da rede estadual.

⁸² Nos seus mais de 100 anos de existência passou por diversas reestruturações desde que foi criada como Escola de Aprendizes e Artífices (1909 a 1937), passando a ser denominada Liceu Industrial de São Paulo (1937-1942), Escola Industrial de São Paulo (1942-1965), Escola Técnica Federal de São Paulo (1965-1999), Centro Federal de Educação Tecnológica de São Paulo - Cefet (1999-2008) e, por fim, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo - IFSP, de 2008 até o presente momento.

⁸³ Esta rede expandiu-se vertiginosamente a partir de 2006 e em 2015 já contabilizava 42 unidades no estado. Entretanto, este crescimento não gerou aumento da oferta de ensino médio, pelo contrário, o número de vagas diminuiu, perfazendo 1.217 vagas em 2012.

Tabela 52 - Número de matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, por dependência administrativa, 1991-2003

Ano	Estadual			Particular	Municipal	Federal	Total
	SEE	Outras	Total				
1991	755.662	22.546	778.208	269.537	21.263	2.895	1.071.903
1992	895.192	24.233	919.425	246.460	23.435	3.873	1.193.193
1993	1.043.220	25.802	1.069.022	259.235	24.591	2.400	1.355.248
1994	1.110.185	78.635	1.188.820	284.316	26.703	3.241	1.503.080
1995	1.179.297	78.916	1.258.213	318.839	31.137	3.873	1.612.062
1996	1.242.262	76.896	1.319.158	320.290	33.538	**	1.672.986
1997	1.378.321	74.066	1.452.387	324.571	37.076	4.254	1.818.288
1998	1.529.238	58.479	1.587.717	297.065	33.485	3.625	1.921.892
1999	1.672.915	47.259	1.720.174	295.810	27.882	3.536	2.047.402
2000	1.739.563	34.733	1.774.296	280.843	20.896	3.106	2.079.141
2001	1.712.931	26.959	1.739.890	273.292	18.040	1.936	2.033.158
2002	1.750.197	26.369	1.776.566	269.261	17.446	1.997	2.065.270
2003	1.780.465	26.945	1.807.410	272.490	17.958	2.052	2.099.910

* Inclui escolas mantidas pela SEE-SP e outras mantidas e administradas por universidades estaduais paulistas (USP, Unicamp e Unesp), e pelo Centro Paula Souza, vinculado à Secretaria Estadual de Desenvolvimento. ** Não informado no Censo Escolar. Rede estadual: dados fornecidos pela SEE-SP. Outras redes: Censo Escolar/ Inep. Elaboração própria.

Gráfico 27 - Matrículas no ensino médio por dependência administrativa, estado de São Paulo, 1991-2003

Fonte: Rede estadual: dados fornecidos pela SEE-SP. Outras redes: Censo Escolar/ INEP. Elaboração própria.

A tabela abaixo permite visualizar a taxa de participação de cada rede na oferta de ensino médio. Evidencia-se o crescimento gradativo da rede estadual, bem como o decréscimo da participação relativa de todas as outras redes, inclusive aquela de âmbito estadual mantida pelo Centro Paula Souza e pelas universidades estaduais paulistas,

denominada de “outras”. Vemos que, ao lado da predominância da rede estadual mantida pela Secretaria da Educação, a segunda maior rede é a particular.

Tabela 53 - Taxa de participação nas matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, por dependência administrativa, 1991-2003

Ano	Estadual		Total	Particular	Municipal	Federal	Total
	SEE	Outras					
1991	70,5	2,1	72,6	25,2	2,0	0,2	100
1992	75,0	2,1	77,1	20,6	2,0	0,3	100
1993	77,0	1,9	78,9	19,1	1,8	0,2	100
1994	73,9	5,2	79,1	18,9	1,8	0,2	100
1995	73,2	4,9	78,1	19,8	1,9	0,2	100
1996	74,3	4,6	78,9	19,1	2,0	-	100
1997	75,8	4,1	79,9	17,9	2,0	0,2	100
1998	79,6	3,0	82,6	15,5	1,7	0,2	100
1999	81,7	2,3	84,0	14,4	1,4	0,1	100
2000	83,7	1,7	85,4	13,5	1,0	0,1	100
2001	84,2	1,3	85,5	13,5	0,9	0,1	100
2002	84,8	1,3	86,1	13,0	0,8	0,1	100
2003	84,8	1,3	86,1	13,0	0,8	0,1	100

* Inclui escolas mantidas pela SEE-SP e outras mantidas e administradas por universidades estaduais paulistas (USP, Unicamp e Unesp), e pelo Centro Paula Souza, vinculado à Secretaria Estadual de Desenvolvimento. ** Não informado no Censo Escolar. Rede estadual: dados fornecidos pela SEE-SP. Outras redes: Censo Escolar/ Inep. Elaboração própria

O ritmo de crescimento do ensino médio foi mais forte na primeira metade da década de 1990: entre 1991 e 1995 foi de 50,4%, e de 1996 a 2000, de 24,3%. Na trajetória de expansão vertiginosa das matrículas nos anos 1990, o ano de 2001 aparece como exceção, pois teve decréscimo de -2,2% na matrícula global, processo observado em todas as redes. Essa situação singular pode estar relacionada à questão demográfica, pois em 2001 houve diminuição significativa do grupo etário dos 15 aos 19 anos, com decréscimo de -8%.⁸⁴

No período de 1991 a 2003 houve um crescimento de 96% nas matrículas, chegando à rede estadual mais de 1 milhão de alunos, sendo 10 mil os que deixaram a rede particular. Em pouco mais de uma década a oferta pública estadual de ensino médio praticamente duplicou, e a explosão quantitativa delimitou os contornos de uma nova realidade escolar para a educação média no estado de São Paulo.

⁸⁴ A evolução da coorte jovem em São Paulo pode ser encontrada no Gráfico 9, Capítulo 5.

Tabela 54 - Taxa de crescimento das matrículas no ensino médio, por dependência administrativa, estado de São Paulo, 1991-2003

Período	Estadual	Particular	Municipal	Federal	Total
1991-1995	61,6	18,3	46,5	33,8	50,4
1996-2000	34,5	(-)12,3	(-)37,7	(-)27	24,3
2001-2003	3,8	(-)0,3	(-)0,4	6	3,3

Fonte: SEE-SP. Elaboração própria.

6.1.2. Matrículas - região metropolitana e interior

Vamos verificar neste item como a expansão do ensino médio foi distribuída territorialmente, considerando a região metropolitana e o interior paulista.

As tabelas abaixo trazem os dados das matrículas absolutas por dependência administrativa e as taxas de participação relativa de cada rede na oferta do ensino médio, na região metropolitana e no interior. No início da década de 1990, a rede particular respondia por 31% das matrículas na região metropolitana e por 25% no interior, números que declinaram ao longo dos anos. Inversamente, o interior apresentava maior percentual de matrículas na rede pública em 1990 (74,5%) contra 69% na região metropolitana. Se estes números já indicam certa similitude na oferta, observamos que ela aumentou ao longo dos anos 1990, aproximando ainda mais o padrão da oferta de ensino médio na região metropolitana e no interior, o que parece ter rompido com a tradição histórica de maior presença da rede privada na região metropolitana do estado.

Tabela 55 - Matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, região metropolitana e interior, por dependência administrativa, 1990-2003

			1990	1995	2000	2003
Região Metropolitana	Estadual	SEE	342.802	621.325	875.777	888.562
		Outras	-	27.596	12.191	8.246
		Total	342.802	648.921	887.968	896.808
	Municipal		3.794	7.829	6.818	7.916
	Particular		155.745	167.699	144.232	133.492
	Federal		-	-	2.010	1.203
	Total		502.341	824.449	1.041.028	1.039.419
Interior	Estadual	SEE	356.066	557.972	863.786	891.903
		Outras	-	51.320	22.542	18.699
		Total	356.066	609.292	886.328	910.602
	Municipal		16.081	23.308	14.078	10.042
	Particular		126.909	151.140	136.611	138.998
	Federal		-	-	1.096	849
	Total		499.056	783.740	1.038.113	1.060.491

Fonte: SEE-SP. SEE - Escolas mantidas pela Secretaria da Educação do estado. Outras - Conjunto de escolas estaduais mantidas e administradas pelas universidades estaduais paulistas e pelo Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, órgão vinculado à Secretaria Estadual de Desenvolvimento, além de outras Secretarias de Estado. Os dados da COGSP - Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo correspondem à região metropolitana, com exceção de quatro municípios da Grande São Paulo que estão incluídos na Coordenadoria de Ensino do Interior - CEI: Arujá, Vargem Grande Paulista, Santa Isabel e Guararema. Os dados da CEI correspondem ao interior. Rede estadual: dados fornecidos pela SEE-SP. Outras redes: Censo Escolar/ Inep. Elaboração própria.

Tabela 56 - Taxa de participação nas matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, região metropolitana e interior, por dependência administrativa, 1990-2003

			1990	1995	2000	2003
Região Metropolitana	Estadual	SE	68,2	75,4	84,1	85,5
		Outras	-	3,3	1,2	0,8
		Total	68,2	78,7	85,3	86,3
	Municipal		0,8	0,9	0,7	0,8
	Particular		31,0	20,3	13,9	12,8
	Federal		-	-	0,2	0,1
	Total		100,0	100,0	100,0	100,0
Interior	Estadual	SE	71,3	71,2	83,2	84,1
		Outras	-	6,5	2,2	1,8
		Total	71,3	77,7	85,4	85,9
	Municipal		3,2	3,0	1,4	0,9
	Particular		25,4	19,3	13,2	13,1
	Federal		-	-	0,1	0,1
	Total		100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SEE-SP. SEE - Escolas mantidas pela Secretaria da Educação do estado. Outras - Conjunto de escolas estaduais mantidas e administradas pelas universidades estaduais paulistas e pelo Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, órgão vinculado à Secretaria Estadual de Desenvolvimento, além de outras Secretarias de Estado. Os dados da COGSP - Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo correspondem à região metropolitana, com exceção de quatro municípios da Grande São Paulo que estão incluídos na Coordenadoria de Ensino do Interior - CEI: Arujá, Vargem Grande Paulista, Santa Isabel e Guararema. Os dados da CEI correspondem ao interior. Rede estadual: dados fornecidos pela SEE-SP. Outras redes: Censo Escolar/ Inep. Elaboração própria.

A região metropolitana de São Paulo, formada por 38 municípios, abrigava em 1991 47,7% da população paulista de 15 a 17 anos. O interior, formado por 534 municípios,⁸⁵ respondia por 52,3%. Esses percentuais permaneceram estáveis ao longo da década de 1990.

Gráfico 28 - População de 15 a 17 anos, estado de São Paulo, região metropolitana e interior, 1990-2003

Fonte: Fundação Seade. Elaboração própria.

Quando comparamos o percentual da população entre 15 e 17 anos com o percentual das matrículas no ensino médio, notamos que, em 1990, a região metropolitana respondia por 47,6% da população e por 50,2% das matrículas, enquanto o interior tinha 52,4% da população e 49,8% das matrículas. No gráfico abaixo, vemos que em 1990 e 1995 a região metropolitana superou levemente o interior em número de matrículas, em 2000 eles se equipararam e, em 2003, houve pequena vantagem do interior.

⁸⁵ Entre 1991 e 1992 o estado de São Paulo tinha 572 municípios, número que subiu para 625 entre 1993 e 1996, e para 645 em 1997.

Gráfico 29 - Matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, região metropolitana e interior, 1990-2003

Fonte: SEE-SP. Elaboração própria.

6.1.3. O ensino médio na modalidade EJA

A dinâmica expansionista no ensino médio caminhou ao lado da organização da oferta da Educação de Jovens e Adultos, que passou a ser mais bem estruturada nos últimos anos da década de 1990. A oferta pública da EJA ensino médio é competência dos estados e passou a ser ofertada majoritariamente pela rede estadual a partir de 1998.

A SEE-SP passou a oferecer o supletivo de 2º grau apenas em 1987, quando somente três estados da Federação ofereciam esta etapa e modalidade na rede pública: Amapá, Mato Grosso e Rio Grande do Sul. Assim, “[...] os cursos supletivos de 2º grau configuraram-se como terreno fértil ao ensino privado” (HADADD, DI PIERRO, FREITAS, 1989).

Entre 1991 e 1994 houve redução na oferta de vagas públicas na EJA. Esta situação pode ter sido decorrente da escassez de vagas na rede estadual, característica marcante desse período. A resolução SEE-244 de 09/11/1993, que orientou as escolas quanto à realização das matrículas para o ano de 1994, estabeleceu prioridade na abertura de turmas no ensino fundamental e proibiu a abertura de novos cursos supletivos e profissionalizantes, determinando que eles só poderiam ser oferecidos em escolas que já tivessem atendido integralmente a demanda do ensino regular, fundamental e médio.

Houve uma clara política de contenção da abertura de cursos supletivos na rede estadual paulista. A diminuição da oferta da EJA na rede estadual, que ocorreu até 1997, fez com que a oferta relativa da rede particular aumentasse nesse período. Outro efeito foi a diminuição relativa da EJA ensino médio quando comparada com o ensino regular. A primeira teve o menor percentual em 1995, participando com apenas 2,3% das vagas (ver tabela 80).

Essa situação começou a mudar em 1998, quando a rede estadual voltou a investir na EJA, superando a oferta privada e revertendo uma situação histórica de predomínio desta última. Isso configurou uma nova EJA pública e gratuita ofertada pelo estado, que em 2003 respondia por 86,5% das matrículas. Seu crescimento de mais de 475% entre 1991 e 2003 é revelador da enorme dívida social que se acumulava no estado no que tange ao direito à educação no ensino médio para pessoas que não haviam concluído sua escolarização básica na adolescência. Vale destacar que o maior crescimento da EJA ensino médio foi verificado nos cursos presenciais, quando comparados com os semipresenciais ou de presença flexível.

Entraram no sistema de ensino estadual, além daqueles 1 milhão já mencionados no ensino médio regular, mais de quatrocentos mil jovens e adultos na modalidade EJA.⁸⁶ O sistema estadual recebeu, portanto, quase 1 milhão e quatrocentas mil pessoas na etapa final da educação básica, ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000.

Comparando o número de matrículas no ensino médio regular e na EJA, constatamos um crescimento gradativo da oferta relativa desta última, que chegou a representar, em 2003, 18,8% do total das matrículas no ensino médio paulista. Isso favoreceu a queda nas taxas de distorção idade-série e a melhoria do fluxo no interior do ensino médio regular, uma vez que permitiu o deslocamento de estudantes mais velhos para a EJA. Eram estudantes que antes permaneciam no ensino regular noturno porque não tinham condições de arcar com as mensalidades de um supletivo particular, e também os alunos repetentes que, embora jovens, eram direcionados pelas escolas para os cursos da EJA. Assim, o aumento da EJA colaborou também para a diminuição das matrículas no período noturno do ensino médio regular, como veremos adiante.

⁸⁶ O ingresso no 1º termo da EJA ensino médio apresentava a exigência de idade mínima de 16 anos e meio. Esta definição foi alterada pelas Deliberações n. 82, 90 e 91 de 2009, emitidas pelo CEE-SP, que aumentou a idade de ingresso para 18 anos completos.

Tabela 57 - Evolução das matrículas na EJA ensino médio, estado de São Paulo, por dependência administrativa, 1991-2003

Ano	Presencial e Semipresencial						Total
	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%	
1991	51.583	61,3	3.155	3,7	29.364	34,9	84.102
1994	48.282	59,1	2.220	2,7	31.113	38,1	81.615
1995	29.944	30,8	4.946	5,1	62.166	64,1	97.056
1997	68.599	42,1	9.652	5,9	84.679	52	162930
1998	142.187	61,9	9.887	4,3	77.543	33,8	229681
1999	218.817	71	13.450	4,4	75.629	25	308005
2000	279.396	75,2	20.552	5,5	71.506	19,2	371488
2001	309.067	79,8	16.356	4,2	62.073	16	387496
2002	350.584	82	17.721	4,1	59.314	13,9	427619
2003	418.555	86,5	17.958	3,7	47.353	9,8	483866

Fonte: SEE-SP. Série Histórica matrícula da educação básica do estado de São Paulo. Matrículas em cursos presenciais e semipresenciais. Os dados de 1991 e 1994 foram retirados da elaboração feita pelo Seade no Anuário Estatístico do Estado de São Paulo. Não foram localizados os dados de 1992, 1993 e 1996. Só há dados da rede federal para os anos de 1998, 1999 e 2000, em que respondeu por, respectivamente, 0,2%, 0,3% e 0,1% das matrículas. Elaboração própria.

Gráfico 30 - Evolução das matrículas na EJA ensino médio, estado de São Paulo, por dependência administrativa, 1991-2003 (%)

Fonte: SEE-SP. Série Histórica matrícula da educação básica do estado de São Paulo. Matrículas em cursos presenciais e semipresenciais. Os dados de 1991 e 1994 foram retirados da elaboração feita pelo Seade no Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, cuja base são as informações da SEE-SP. Não foram localizados os dados de 1992, 1993 e 1996. Só há dados da rede federal para os anos de 1998, 1999 e 2000, em que respondeu por, respectivamente, 0,2%, 0,3% e 0,1% das matrículas. Elaboração própria.

Na tabela abaixo vemos como foi distribuída territorialmente a oferta de EJA, focalizando o interior e a região metropolitana. Houve uma oferta pública um pouco superior da EJA ensino médio no interior de São Paulo, considerando as redes estaduais e municipais.

Tabela 58 - Matrículas na EJA ensino médio (presencial e semipresencial), estado de São Paulo, região metropolitana e interior, todas as redes, 1991-2003

Ano	Região metropolitana	%	Interior	%	Total	%
1991	46.730	55,5	37.372	44,5	84.102	100
1994	35.448	43,4	46.167	56,6	81.615	100
1995	47.488	48,9	49.568	51	97.156	100
1997	75.934	46,6	86.996	53,4	163.030	100
1998	106.857	46,5	122.824	53,3	229.781	100
1999	149.064	48,4	158.941	51,6	308.105	100
2000	179.686	48,4	191.802	51,6	371.588	100
2001	182.984	47,2	204.512	52,8	387.596	100
2002	196.488	45,9	231.131	54,1	427.719	100
2003	233.853	48,3	250.013	51,7	483.966	100

Fonte: SEE-SP. Elaboração própria. Não foram localizados os dados de 1992, 1993 e 1996.

A rede particular tinha uma presença significativa na oferta de ensino médio regular no início da década de 1990, o que também acontecia com a oferta da EJA ensino médio. Em 1991 o ensino pago era responsável por 42,4% das vagas da EJA na região metropolitana e por 25% no interior; em 1995 este percentual aumentou para 85% na região metropolitana e 43,9% no interior. Portanto, a EJA ensino médio privada cresceu até 1995.

A partir de 1997 sua participação relativa começou a declinar, diante do aumento significativo da oferta pública estadual.

Tabela 59 - Matrículas na EJA ensino médio, São Paulo, região metropolitana e interior, por dependência administrativa, 1991-2003

Ano	Região Metropolitana				Interior			
	Estadual	Municipal	Particular	Total	Estadual	Municipal	Particular	Total
1991	25.710	1.234	19.786	46.730	25.873	1.921	9.578	37.372
1994	13.555	108	21.785	35.448	34.727	2.112	9.328	46.167
1995	6.410	675	40.403	47.488	23.534	4.271	21.763	49.568
1997	18.899	2.167	54.868	75.934	49.700	7.485	29.811	86.996
1998	53.514	1.775	51.504	106.793	88.673	8.112	26.039	122.824
1999	95.344	3.329	50.282	148.955	123.473	10.121	25.347	158.941
2000	126.760	6.325	46.567	179.652	152.636	14.227	24.939	191.802
2001	143.482	2.128	37.374	182.984	165.585	14.228	24.699	204.512
2002	158.129	2.815	35.544	196.488	192.455	14.906	23.770	231.131
2003	202.570	3.096	28.187	233.853	215.985	14.862	19.166	250.013

Fonte: SEE-SP. Os anos de 1991 e 1994 foram retirados do Anuário Estatístico da Fundação Seade. Não foram localizados dados para os anos de 1992, 1993 e 1996. Elaboração própria.

Gráfico 31 - Matrículas na EJA ensino médio, São Paulo, rede estadual, região metropolitana e interior, 1991-2003

Fonte: SEE-SP. Não foram localizados os dados de 1992, 1993 e 1996. Elaboração própria.

Gráfico 32 - Matrículas na EJA ensino médio, rede particular, região metropolitana e interior, 1991-2003

Fonte: SEE-SP. Não foram localizados os dados de 1992, 1993 e 1996. Elaboração própria.

Tabela 60 - Taxa de participação nas matrículas na EJA ensino médio, estado de São Paulo, região metropolitana e interior, por dependência administrativa, 1991-2003

Ano	Região Metropolitana				Interior			
	Estadual	Municipal	Particular	Total	Estadual	Municipal	Particular	Total
1991	55	2,6	42,4	100	69,3	5,1	25,6	100
1994	38,2	0,3	61,4	100	75,2	4,6	20,2	100
1995	13,5	1,0	85,0	100	47,5	8,6	43,9	100
1997	24,9	2,8	72,2	100	57,1	8,6	34,3	100
1998	50,1	1,7	48,2	100	72,2	6,6	21,2	100
1999	64,0	2,2	33,7	100	77,7	6,4	15,9	100
2000	70,5	3,5	25,9	100	79,6	7,4	13,0	100
2001	78,4	1,2	20,4	100	81,0	6,9	12,0	100
2002	80,5	1,4	18,1	100	83,3	6,4	10,3	100
2003	86,6	1,3	12,0	100	86,4	5,9	7,7	100

Fonte: SEE-SP. Não foram localizados os dados de 1992, 1993 e 1996. Elaboração própria.

6.1.4. Fluxo entre as séries

Vamos nos deter agora na distribuição das matrículas por série. Os dados para o estado de São Paulo indicam problemas de fluxo no ensino médio, com taxas de transição entre as séries abaixo das que seriam esperadas numa situação ideal. Num fluxo perfeito, nossa expectativa seria de que os alunos matriculados na 1ª série estivessem matriculados na 2ª série no ano seguinte e assim por diante, o que geraria percentuais de matrícula equilibrados nas três séries. Entretanto, não é isso que observamos. Há uma maioria de matrículas concentrada na 1ª série e elas diminuem progressivamente na 2ª e 3ª séries, evidenciando a existência da repetência e do abandono escolar.

No intervalo entre 1995 e 2004 as diferenças entre as séries diminuíram, como resultado da queda do abandono escolar. Entretanto, foi um avanço que não atingiu as séries da mesma forma, pois o fluxo entre o 1º e o 2º ano melhorou menos do que o fluxo do 2º para o 3º ano, sinalizando que o 1º ano do ensino médio é o mais problemático para os alunos. Uma vez que conseguem ultrapassar a barreira do 1º ano, aumentam muito suas chances de concluir o ensino médio.

Tabela 61 - Matrículas no ensino médio, estado de São Paulo, por série, todas as redes, 1991-2003

Anos	1º ano	%	2º ano	%	3º ano	%	Total
1991	492.621	47,7	313.013	30,3	226.715	22	1.032.349
1992	547.306	48,2	343.166	30,2	244.688	21,5	1.135.160
1993	597.251	47,3	385.728	30,6	278.820	22,1	1.261.799
1994	652.249	46,5	433.365	30,9	317.176	22,6	1.402.790
1995	712.405	45,7	486.837	31,2	360.697	23,1	1.559.939
1996	731.959	45	511.897	31,5	383.166	23,5	1.627.022
1997	777.073	43,8	564.632	31,8	430.653	24,3	1.772.358
1998	740.127	39,4	641.434	34,1	496.265	26,4	1.877.826
1999	782.626	39,1	642.378	32,1	576.900	28,8	2.001.904
2000	803.920	39,4	664.034	32,5	573.304	28,1	2.041.258
2001	777.484	38,6	662.891	32,9	572.524	28,4	2.012.899
2002	794.189	38,7	670.763	32,7	586.082	28,6	2.051.034
2003	807.638	38,8	681.851	32,7	592.689	28,5	2.082.178
2004	761.359	37,4	679.121	33,4	593.687	29,2	2.034.167

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

6.1.5 Matrículas nos períodos diurno e noturno

Passaremos agora a analisar a expansão do ponto de vista da sua distribuição entre os diferentes turnos escolares. Os estudos de Beisiegel mostraram que, dos anos 1940 até 1960, a expansão dos ginásios estaduais em São Paulo – que, como dissemos, teve papel crucial na expansão do ciclo colegial e, posteriormente, do que hoje chamamos de ensino médio – ocorreu em grande medida a partir da abertura de cursos noturnos, o que ficou ainda mais evidenciado na capital paulista.⁸⁷ Mas como isso teria ocorrido no ensino médio?

A tabela abaixo mostra que o ensino médio cresceu consolidando e aprofundando aquilo que havia sido, décadas antes, uma estratégia emergencial de expansão dos ginásios em São Paulo: a abertura de cursos noturnos. Em 1995, a cada dez alunos matriculados no ensino médio, seis estudavam à noite, sendo que os cursos noturnos abrigavam mais de 1 milhão de estudantes. Esse patamar manteve-se até 2001 em números absolutos e, mesmo declinando, permaneceu significativo até o último ano do ciclo expansionista, com mais de 900 mil matrículas. Os dados falam por si, revelando a centralidade dos cursos noturnos na estruturação da escola de ensino médio de massas nos anos 1990.

Tabela 62 - Matrículas no ensino médio, por turno, estado de São Paulo, todas as redes, 1991-2003

Anos	Diurno	Noturno	Total
1991	387.925	683.993	1.071.918
1992	418.705	759.745	1.178.450
1993	463.186	881.643	1.344.829
1994	498.205	986.034	1.484.239
1995	544.533	1.067.529	1.612.062
1996	618.848	1.054.138	1.672.986
1997	695.900	1.122.288	1.818.188
1998	769.991	1.151.901	1.921.892
1999	1.230.238	1.177.164	2.407.402
2000	950.914	1.128.227	2.079.141
2001	1.004.130	1.029.028	2.033.158
2002	1.086.419	978.851	2.065.270
2003	1.171.732	928.178	2.099.910

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

⁸⁷Sposito revela que em 1953 o curso ginásial concentrava cerca de 47,6% de suas matrículas no período noturno (SPÓSITO, 1984).

Gráfico 33 - Percentual de matrículas no ensino médio por turno, estado de São Paulo, todas as redes, 1991-2003

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

A importância dos cursos noturnos se refletiu nas pesquisas em educação. Estado da arte coordenado por Marília Sposito focalizando o período entre 1980 e 1998 contabilizou 40 pesquisas discentes de pós-graduação em educação que elegeram o ensino noturno como tema principal, num total de 387 trabalhos. Corrochano e Nakano perceberam que 31 das 40 pesquisas foram realizadas entre 1990 e 1998, concluindo que “[...] o curso noturno é, sobretudo, um tema da década de 90”. (CORROCHANO, NAKANO, 2002, p. 101) As autoras identificaram algumas tendências nas pesquisas em termos das problemáticas investigadas:

- 1) investigar o sujeito que frequenta o ensino noturno, de modo geral o jovem que estuda e trabalha, trazendo à tona elementos que permitam identificar como veem, pensam, sentem e vivem experiências em torno da escola, do trabalho e das relações entre ambos; 2) chamar a atenção para problemas como o da inadequação dos cursos noturnos para os estudantes trabalhadores, evidenciando que a democratização do acesso não veio acompanhada de um ensino mais adequado aos interesses, necessidades e peculiaridades deste tipo de aluno; 3) finalmente, o do fracasso, manifesto através da evasão e da repetência, maiores no curso noturno do que no diurno. (ibid.)

Em estado da arte que deu continuidade ao mencionado, focalizando o período 1999-2006, foi constatada uma diminuição do interesse dos pesquisadores pelo tema, já que foram identificados apenas 12 trabalhos, apesar do vertiginoso aumento numérico das dissertações e teses em educação (PEREGRINO, 2009).

O crescimento da demanda por cursos noturnos de 2º grau vinha sendo percebido desde as décadas de 1970 e 1980,⁸⁸ tanto assim que a Constituição Federal de 1988 irá contemplá-la em seu artigo 208 inciso VI, em que o dever do Estado com a educação passa a ser efetivado, entre outras estratégias, pela oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando.

O ensino noturno era uma necessidade para os trabalhadores jovens e adultos dos bairros periféricos que queriam continuar seus estudos. Tendo em vista a preeminência do trabalho na vida desse segmento, o desafio era criar um espaço para que pudesse conciliar de algum modo sua condição de trabalhador com a frequência escolar. Porém a rigidez do modelo escolar, constituído para atender crianças e adolescentes, dificultou muito o acolhimento dessa nova clientela. Os estudantes entraram na escola noturna, mas sua permanência e aproveitamento não foram garantidos. De certa forma, esta será uma das diferenças entre este período e a década de 1990, cujas políticas estaduais lograrão algum êxito, mostrando avanço no desafio de fixar os alunos nas escolas (id.), o que será apoiado, sobretudo na segunda metade da década, pela oferta da EJA.

Ao serem consolidados, os cursos noturnos criaram uma nova divisão no interior da escola média, que desdobrava uma mesma unidade de ensino em duas: aquela que funcionava de dia, com alunos mais novos, com maior tempo para os estudos, e que apresentava melhores condições de funcionamento, com a presença de funcionários, professores e diretores, e a escola que funcionava à noite, que recebia alunos trabalhadores, de idades mais elevadas, cansados da jornada de trabalho diária, que muitas vezes apareciam atrasados e com fome, e eram recebidos por professores igualmente cansados da dupla jornada.

A legitimidade do curso noturno pressupunha o reconhecimento de uma distância social dada pela especificidade do “estudante-trabalhador” em relação aos outros estudantes, em nome do que se propunha um processo de compatibilização da escola, flexibilidade de horários e conteúdo curricular adaptado, uma demanda que buscava construir uma identidade

⁸⁸ Parte deste processo foi registrado no caderno **O caminho da escola**. Luta popular pela escola pública, publicado pelo Centro Ecumênico de Documentação e Informação – Cedi em 1986, e que descreve a luta pela criação do ensino de 2º grau noturno na zona leste da cidade de São Paulo.

própria e positiva para o ensino noturno, como uma modalidade legítima e importante para a efetivação da democratização educacional (CARVALHO, 1998; ALMEIDA, 1992).

Do ponto de vista da SEE-SP, o ensino noturno era uma alternativa necessária diante da frágil infraestrutura física e financeira, sobretudo considerando que a expansão do ensino médio foi realizada sem financiamento próprio, utilizando a infraestrutura do ensino fundamental.

A distribuição das matrículas por turno apresenta singularidades nas diversas redes escolares. Vê-se que a rede federal mantém uma situação estável, em que o diurno apresenta ao longo dos anos pouco mais de 50% das matrículas. Na rede particular, o ensino noturno foi se tornando menos significativo, de modo que em 1995 ele respondia por cerca de 35% das matrículas; essa participação diminuiu progressivamente até atingir apenas 8,7% das vagas em 2003. Assim, quando falamos em importância do ensino noturno, estamos nos referindo, sobretudo, às redes públicas, e particularmente à estadual, em função da sua abrangência.

A predominância do ensino noturno na rede estadual começou a se modificar a partir de 1996, quando aumentou a oferta de vagas no período diurno, iniciando tendência que se manteve estável nos anos seguintes. Mas, com o número de matrículas aumentando, como a SEE-SP conseguiria espaço físico para acomodar as matrículas no período diurno?

Em primeiro lugar, é preciso retomar uma importante iniciativa em termos de política pública: a reorganização física da rede estadual realizada em 1996, medida de racionalização que diminuiu a pulverização da oferta escolar. Esta medida possibilitou ofertar ensino médio, prioritariamente, em escolas que também ofereciam ensino fundamental de 5^a a 8^a série, possibilitando a abertura de mais turmas no período diurno, embora tenha causado também a superlotação das salas de aula.

Em segundo lugar, o aumento na oferta pública da EJA ensino médio induziu os alunos mais velhos a saírem do ensino médio regular, que frequentavam à noite. Além disso, o rejuvenescimento gradativo dos alunos do ensino médio, associado com fatores de ordem social, econômica e demográfica, favoreceu a concentração de matrículas no período diurno, pois aos adolescentes era mais factível dedicar-se exclusivamente aos estudos, o que não ocorria com os jovens e adultos. E, finalmente, essa mudança foi favorecida pela diminuição no ritmo da expansão das matrículas desde 1996.

A partir de 2004, a diminuição no número de matrículas no ensino médio, em parte como efeito da dinâmica demográfica estadual que apresenta diminuição da população de 15 a

19 anos, vem favorecendo ainda mais esse processo de transição para um ensino médio cada vez mais diurno.

Tabela 63 - Matrículas no ensino médio noturno por dependência administrativa, estado de São Paulo, 1991-2003

Anos	Estadual*	Municipal	Federal	Particular
1991	70,3	84,2	*	43,7
1992	71,1	81,6	*	38,5
1993	72,1	81,6	*	36
1994	73,3	81,1	*	34
1995	73,8	77,0	48,9	35,3
1996	70	72,8	*	33,5
1997	68,3	70,4	41,8	31,7
1998	66,2	70,5	45,9	25,6
1999	63,1	68,7	48,5	23,8
2000	59,7	65,7	46,3	18,9
2001	56	67,6	*	15,2
2002	52,6	63,8	*	12,2
2003	49	67,4	*	11,0
2004	46,8	66,7	*	8,7

Fonte: SEE-SP e Censo Escolar*Rede SEE e outras ** Dado não localizado. Elaboração própria.

Não há grandes discrepâncias da oferta por turno na região metropolitana e no interior. Entretanto, vale destacar que na intensa expansão dos primeiros cinco anos da década, a abertura de cursos noturnos foi uma estratégia importante, utilizada sobretudo na região metropolitana, o que pode ser percebido quando verificamos o percentual relativo do ensino noturno nas duas regiões.

Tabela 64 - Matrículas no ensino médio por turno, estado de São Paulo, região metropolitana e interior, todas as redes, 1990-2003

Ano	Região Metropolitana			Interior		
	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total
1990	181.501	320.840	502.341	171.860	327.196	499.056
1995	261.119	563.330	824.449	281.434	502.306	783.740
2000	444.240	596.788	1.041.028	508.298	529.815	1.038.113
2003	549.681	489.738	1.039.419	623.321	437.170	1.060.491

Fonte: SEE-SP. Elaboração própria.

Tabela 65 - Taxa de participação nas matrículas por turno, estado de São Paulo, região metropolitana e interior, 1990-2003

Ano	Região Metropolitana			Interior		
	Diurno	Noturno	Total	Diurno	Noturno	Total
1990	36,1	63,9	100,0	34,4	65,6	100,0
1995	31,7	68,3	100,0	35,9	64,1	100,0
2000	42,7	57,3	100,0	49,0	51,0	100,0
2003	52,9	47,1	100,0	58,8	41,2	100,0

Fonte: SEE-SP. Elaboração própria.

Mas será que a mudança no padrão da oferta atingiu todas as séries do ensino médio de forma homogênea? A tabela abaixo é bastante reveladora, e mostra que até 1996 havia uma distribuição muito equilibrada das matrículas nas três séries do ensino médio noturno, situação que se modificou a partir de então, com uma diminuição mais significativa do noturno no 1º ano. No intervalo entre 1995 e 2003 houve uma diminuição de -45,5% nas matrículas do 1º ano à noite, bem diferente da situação do 2º ano, que teve redução de -30,7%, e do 3º ano, que teve redução de apenas -18,5%. Assim, apesar da tendência geral de transição das matrículas para o período diurno, o 2º e o 3º anos do ensino médio continuavam a apresentar altos percentuais de matrícula no período noturno em 2003. Isso pode ser explicado pelo padrão da oferta de turmas no ensino médio nos diferentes períodos por parte da SEE-SP, que obedece ao critério etário, considerando os espaços disponíveis nas escolas. Segundo este critério, é priorizada a oferta de turmas para os alunos mais novos no período diurno, enquanto os mais velhos estudam em turmas noturnas.

Tabela 66 - Matrículas no ensino médio noturno por série, estado de São Paulo, 1991-2003

	Noturno				
	Total	Noturno	1ª Série	2ª Série	3ª Série
1991	1.071.918	63,8	63,8	64,5	63,5
1992	1.178.450	64,5	65,6	64,2	63,5
1993	1.344.829	65,5	67,1	65,6	63,8
1994	1.484.239	66,4	67	67,4	65,9
1995	1.612.062	66,2	66,1	67,3	66,6
1996	1.672.986	63	60,6	65,1	66,2
1997	1.818.288	61,7	59,2	62,9	65,9
1998	1.921.892	59,9	55	62,1	64,9
1999	2.047.402	57,5	51,8	59,3	64,2
2000	2.079.141	54,3	47,7	56,5	61,5
2001	2.033.158	50,6	43,2	52,3	56,6
2002	2.065.270	47,4	39,3	49,5	56,5
2003	2.099.910	44,2	36	46,6	54,3

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

6.1.6. Matrículas no ensino médio rural

Coerente com o forte processo de urbanização do estado de São Paulo, a expansão das matrículas no ensino médio concentrou-se nas áreas urbanas. No início da década de 1990, contabilizavam-se 2,2 milhões de habitantes nas áreas rurais do estado (7,2%) e 29,3 milhões nas áreas urbanas (92,8%). Em 1991, cerca de 73 mil jovens entre 15 e 19 anos moravam no campo (27,8% do total na faixa etária).

Tendo em vista o tamanho da população jovem no campo, percebemos que o número de matrículas ficou muito aquém do necessário. Mas, entre 1991 e 2003, foi registrado um aumento no número absoluto de matrículas, que passou de 6.665 em 1991 para 13.972 em 2003, um crescimento de 109,6% no período. Houve flutuações com diminuição do ensino médio no campo a partir de 1997, redução que foi expressiva entre 1997 e 1998, quando foram perdidas mais de 2,5 mil matrículas. No início dos anos 2000, o crescimento nas matrículas foi retomado.

Em consonância com o ensino médio regular e a EJA ensino médio, também no ensino médio rural a rede estadual foi a principal provedora das vagas, um papel que foi sendo ampliado até alcançar 90,8% do total das matrículas em 2003.

Pierro e Andrade apontam que nos anos 2000 houve uma diminuição do número de escolas e de matrículas no campo, considerando-se todas as etapas e níveis e modalidades da educação básica. Apontam ainda que a presença de jovens moradores de áreas rurais no sistema escolar é maior do que as vagas ofertadas pela educação no campo, o que sugere um processo de urbanização da escolarização desta população, baseado em iniciativas de transporte escolar e nucleação (PIERRO, ANDRADE, 2009).

Tabela 67 - Matrículas no ensino médio rural, por rede de ensino, estado de São Paulo, 1991-2003

Anos	Total	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
1991	6.665	5.153	77,3	0	0	1.512	22,7
1997	10.466	8.737	84,1	0	0	1.645	15,7
1998	7.774	7.351	94,5	54	0,6	369	4,7
1999	8.781	7.006	79,8	56	0,6	1.719	19,6
2000	7.879	6.833	86,7	61	0,7	985	12,5
2001	8.017	6.954	86,7	100	1,2	963	12
2002	9.839	9.181	93,3	132	1,3	526	5,3
2003	13.972	12.692	90,8	415	2,9	865	6,2

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria. Não foram localizados dados de 1992 a 1996. A rede federal não oferece matrículas no ensino médio rural.

6.2. Estabelecimentos de ensino médio

Quando nos deparamos com a magnitude da expansão da educação média no estado de São Paulo, logo vem a indagação: como se deu esse processo do ponto de vista da rede física escolar? Foram construídas escolas para absorver a nova demanda? Foram criados estabelecimentos próprios de ensino médio com infraestrutura específica?

Focalizando o intervalo entre 1991 e 2003, houve um incremento de 2.367 estabelecimentos de ensino que passaram a oferecer ensino médio, o que significou aumento de 87%. Mas como estes estabelecimentos estavam distribuídos nas diversas redes de ensino?

A tabela abaixo traz dados sobre o número de estabelecimentos nas diversas redes escolares. A rede estadual destaca-se como a que agrega maior número de escolas, seguida pela rede particular, o que é coerente com os dados de matrícula. Observando a movimentação da rede física no período investigado, notamos que a rede estadual apresentou taxa de crescimento de 82,4%, enquanto a rede particular foi aquela que, relativamente, mais aumentou o número de unidades, tendo um crescimento de 103,7%. Esse dado é significativo, já que sua participação relativa na oferta de matrículas diminuiu muito no período.

É possível que tenha havido maior pulverização de estabelecimentos privados, enquanto na rede estadual houve tendência ao “inchaço” das unidades escolares, questão que será retomada à frente.

Nota-se claramente o efeito da reorganização da rede física estadual na passagem de 1995 para 1996, quando houve diminuição de 397 unidades de ensino médio, sendo o único ano com redução de escolas em toda a série histórica.

Tabela 68 - Número de estabelecimentos de ensino médio por dependência administrativa, estado de São Paulo, 1991-2003

	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1991	2.707	1	1.777	60	869
1992	2.960	2	1.993	64	901
1993	3.630	2	2.516	68	1.044
1994	3.630	2	2.516	68	1.044
1995	3.885	2	2.666	73	1.144
1996	3.488	2	2.207	76	1.205
1997	3.679	2	2.256	82	1.339
1998	3.848	3	2.355	84	1.406
1999	4.202	3	2.561	79	1.559
2000	4.404	3	2.703	65	1.633
2001	4.549	3	2.818	51	1.677
2002	4.837	3	3.053	56	1.725
2003	5.074	3	3.242	59	1.770

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Tabela 69 - Estabelecimentos de ensino médio por dependência administrativa, estado de São Paulo, 1991-2003 (%)

Anos	Total	Estadual	Municipal	Particular
1991	2.707	65,6	2,2	32,1
1992	2.960	67,3	2,2	30,4
1993	3.630	69,3	1,9	28,8
1994	3.630	69,3	1,9	28,8
1995	3.885	68,6	1,9	29,4
1996	3.488	63,3	2,2	34,5
1997	3.679	61,3	2,2	36,4
1998	3.848	61,2	2,2	36,5
1999	4.202	60,9	1,9	37,1
2000	4.404	61,4	1,5	37,1
2001	4.549	61,9	1,1	36,9
2002	4.837	63,1	1,1	35,7
2003	5.074	63,9	1,2	34,9

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Gráfico 34 - Estabelecimentos de ensino médio, por dependência administrativa, estado de São Paulo, 1991-2003

Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

As redes de ensino diferem quanto ao tipo de estabelecimento em que ofertam ensino médio. A depender dos níveis, etapas e modalidades oferecidos por uma unidade escolar, são definidos modos específicos de organizar o ambiente, a força de trabalho docente, a circulação dos diferentes perfis de alunos e sua convivência, bem como a relação com seus familiares.

Os dados revelam que cada rede apresentou um padrão de oferta próprio no que tange à rede física escolar. Na rede estadual predominaram os grandes estabelecimentos que ofereciam ensino fundamental e ensino médio, com uma oferta muito pequena de ensino médio em estabelecimentos exclusivos para essa etapa. O pequeno aumento de unidades exclusivas de ensino médio nos anos 1990 deveu-se, sobretudo, à criação dos Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (Cefams). Em termos percentuais, as escolas exclusivas de ensino médio eram 9,4% do total em 1991, e em 2002 se mantiveram próximas disso, representando 10,4%.

Tabela 70 - Tipo de estabelecimento que oferta ensino médio, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003

Ano	EI, EF e EM	EF e EM	Exclusivas EM	Total
1991	509	1.100	168	1.777
1994	2	2.310	202	2.514
1995	1	2.460	205**	2.666
1996	0	1.956	251	2.207
1997	0	1.986	270	2.256
1998	0	2.083	272	2.355
1999	0	2.484	304	2.788
2001	*	2.804	336	3.140
2002	*	2.919	347	3.266
2003	*	*	*	3.242

Fonte: Fundação Seade. SEE-SP/CIE. Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Não foram localizados os dados de 1992 e 1993. Os dados de 2000 foram retirados pois apresentaram muita discrepância.

*Os dados não trazem este tipo de agregação.

EI: Educação Infantil; EF: Ensino Fundamental; EM: Ensino Médio

** Destas, 53 são Cefams

Gráfico 35 - Tipo de estabelecimento que oferta ensino médio, estado de São Paulo, rede estadual, 1991-2003

Fonte: Fundação Seade. SEE-SP/CIE. Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Não foram localizados os dados de 1992 e 1993. Os dados de 2000 foram retirados pois apresentaram muita discrepância.

*Os dados não trazem este tipo de agregação.

EI: Educação Infantil; EF: Ensino Fundamental; EM: Ensino Médio

** Destas, 53 são Cefams

A rede particular revela padrão muito diferente. Como as unidades são de propriedade de empresas educacionais, a oferta tende a ser mais pulverizada dentro do mesmo

estabelecimento. Em 1991, a maioria das escolas privadas (66%) oferecia o ensino médio em prédios em que também se ofertava ensino fundamental e/ou educação infantil, e essa tendência manteve-se na série histórica. Em 1991 as escolas exclusivas de ensino médio representavam 34%, percentual que diminuiu, chegando a 13,4% em 2002. Assim, no início dos anos 2000, a rede particular havia reduzido o número de escolas exclusivas de ensino médio, apresentando números relativos próximos aos da rede estadual. Considerando que as redes estadual e particular são as principais ofertantes de ensino médio, os dados nos levam a concluir que não se desenvolveu uma rede de escolas exclusivas de ensino médio durante o processo de expansão. Pelo contrário, houve tendência à redução desse tipo de estabelecimento, em termos percentuais.

Tabela 71 - Tipo de estabelecimento que oferta ensino médio, estado de São Paulo, rede particular, 1991-2003

	EI, EF e EM	EF e EM	Exclusivas EM	Total
1991	369	204	296	869
1994	452	294	299	1.045
1995	558	256	328	1.142
1996	642	250	313	1.205
1997	714	287	338	1.339
1998	778	311	317	1.409
1999	894	347	271	1.512
2001	*	1.590	236	1.826
2002	*	1.525	236	1.761
2003	*	*	*	1.770

Fonte: Fundação Seade. SEE-SP/CIE. Elaboração própria.

Não foram localizados os dados de 1992 e 1993. Os dados de 2000 foram retirados pois apresentaram muita discrepância.

*Os dados não trazem este tipo de agregação,

EI: Educação Infantil; EF: Ensino Fundamental; EM: Ensino Médio

Gráfico 36 - Tipo de estabelecimento que oferta ensino médio, estado de São Paulo, rede particular, 1991-2003

Fonte: Fundação Seade. SEE-SP/CIE. Elaboração própria.

Não foram localizados os dados de 1992 e 1993. Os dados de 2000 foram retirados pois apresentaram muita discrepância.

*Os dados não trazem este tipo de agregação.

EI: Educação Infantil; EF: Ensino Fundamental; EM: Ensino Médio

A rede municipal participa de forma muito pontual na oferta de ensino médio, mas vale a pena destacar que ela ampliou o número de unidades até 1998. Depois este número oscilou, de modo que em 2003 o número de escolas foi praticamente o mesmo daquele encontrado em 1991. Considerando que houve, no período, redução do número de matrículas (havia 21 mil matrículas em 1991, e 18 mil em 2003), resta saber como esse processo ocorreu em cada um dos municípios.⁸⁹

Trata-se da única rede em que houve opção significativa pelas escolas exclusivas de ensino médio, ao menos do início da década. Mas estas escolas diminuíram ao longo dos anos e as vagas foram sendo incluídas em unidades de ensino fundamental e de educação infantil.

⁸⁹ Embora as redes municipais tenham pouca oferta quantitativa de ensino médio, esta oferta vem se mantendo, aumentando em alguns municípios e diminuindo em outros. A análise desse fenômeno escapa ao nosso foco, mas vale ressaltar a lacuna na produção de conhecimento sobre a evolução do ensino médio nas redes municipais do estado de São Paulo.

Tabela 72 - Tipo de estabelecimento que oferta ensino médio, estado de São Paulo, rede municipal, 1991-2003

Ano	EI, EF e EM	EF e EM	Exclusivas EM	Total
1991	5	14	41	60
1994	4	21	41	66
1995	5	23	43	71
1996	12	23	41	76
1997	15	28	39	82
1998	16	32	36	84
1999	16	38	21	75
2001	*	77	14	91
2002	*	60	12	72
2003	*	*	*	59

Fonte: Fundação Seade. SEE-SP/CIE. Elaboração própria.

Não foram localizados os dados de 1992 e 1993. Os dados de 2000 foram retirados pois apresentaram muita discrepância.

*Os dados não trazem este tipo de agregação.

EI: Educação Infantil; EF: Ensino Fundamental; EM: Ensino Médio

Gráfico 37 - Tipo de estabelecimento que oferta ensino médio, estado de São Paulo, rede municipal, 1991-2003

Fonte: Fundação Seade. SEE-SP/CIE. Elaboração própria.

Não foram localizados os dados de 1992, 1993 e 2003. Os dados de 2000 foram retirados pois apresentaram muita discrepância.

*Os dados não trazem este tipo de agregação.

EI: Educação Infantil; EF: Ensino Fundamental; EM: Ensino Médio

6.2.1. Número de turmas

Um fator que também nos auxilia na compreensão do padrão da oferta escolar é o número de turmas e a média de alunos por turma. Nas tabelas abaixo percebe-se novamente a predominância da rede estadual, que em 2003 era responsável por 82,3% das turmas oferecidas no estado.

Quando focalizamos o número médio de alunos por turma, as diferenças entre as redes ficam evidentes. Na rede particular, a média de alunos por turma variou entre 32 e 28 alunos, apresentando tendência à diminuição na série histórica. Nas redes municipais o número de alunos por turma variou entre 33 e 35 alunos, médias maiores do que as encontradas na rede particular. Mas é na rede estadual que encontramos as maiores médias, que variaram entre 39 e 42 alunos por sala de aula. Após a reorganização da rede física (de 1995 para 1996) houve aumento do número de alunos por turma, confirmando que a medida gerou superlotação em um conjunto de escolas, elevando o número médio da rede como um todo de 39 para 41 alunos por turma. Entre 1997 e 2000 foram registradas as médias mais elevadas da série histórica, num período em que o ritmo da expansão já havia diminuído; isso nos leva a supor que essa elevação está mais relacionada com as medidas de racionalização e diminuição de custos adotadas pela gestão, do que com a expansão em si.

Tabela 73 - Turmas de ensino médio por dependência administrativa, estado de São Paulo, 1991-2003

	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1991	30.503	*	21.579	606	8.318
1994	40.225	*	30.670	779	8.776
1995	43.591	*	32.619	892	10.080
1997	47.275	120	35.198	1.059	10.821
1998	49.167	108	38.004	971	10.084
1999	52.824	103	41.415	826	10.480
2000	53.998	91	43.223	621	10.063
2001	54.848	53	44.504	543	9.748
2002	55.876	53	45.895	520	9.408
2003	56.830	54	46.787	517	9.472

Fonte: Censo Escolar. Os dados de 1991, 1994 e 1995 foram retirados do Anuário Estatístico da Fundação Seade. Não foram localizados dados de 1992, 1993 e 1996. Elaboração própria

Tabela 74 - Participação das redes na oferta de turmas de ensino médio, estado de São Paulo, 1991-2003 (%)

	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1991	*	70,7	2,0	27,3
1994	*	76,2	1,9	21,8
1995	*	74,8	2,0	23,1
1997	0,3	74,4	2,3	22,9
1998	0,2	77,3	2,0	20,5
1999	0,2	78,4	1,5	19,8
2000	0,1	80,0	1,1	18,6
2001	0	81,1	0,9	17,8
2002	0	82,1	0,9	16,8
2003	0	82,3	0,9	16,9

Fonte: Censo Escolar. Os dados de 1991, 1994 e 1995 foram retirados do Anuário estatístico da Fundação Seade. Não foram localizados dados de 1992, 1993 e 1996. Elaboração própria. *Dado não disponível.

Tabela 75 - Número médio de alunos por turma no ensino médio, por rede de ensino, estado de São Paulo, 1991-2003

Anos	Estadual	Municipal	Particular	Média (todas as redes)
1991	*	35,1	32,4	35,1
1994	38,8	34,3	32,4	37,4
1995	38,6	34,9	31,6	37
1997	41,3	35	30	38,5
1998	41,8	34,5	29,4	39,1
1999	41,5	33,7	28,2	38,6
2000	41	33,6	27,9	38,5
2001	39,1	33,2	28	37,1
2002	38,7	33,5	28,6	37
2003	38,6	34	28,8	36,9

Fonte: Cálculos feitos a partir dos dados da SEE-SP e Censo Escolar. Não foram localizados dados de 1992, 1993 e 1996 sobre o número de turmas. *Dado não disponível. Elaboração própria.

6.3. A rede estadual SEE-SP

A rede estadual mantida pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo foi um foco importante da investigação, por sua centralidade no processo de expansão das matrículas. Consideramos que a compreensão da dinâmica e do sentido do crescimento nas matrículas implica uma análise mais aprofundada das características da rede estadual. Entretanto, cabe alertar o leitor para a inevitável repetição de alguns dados e interpretações que de certa forma já foram mencionados nos itens anteriores. Uma vez que a rede estadual concentra a maioria das matrículas no ensino médio, suas características se destacam nos dados gerais. Ainda assim, julgamos relevante apresentar dados específicos sobre a rede estadual, pois isso permite construir um olhar mais amplo e relacional sobre a própria rede, verificando a posição do ensino médio frente a outras etapas oferecidas, além de possibilitar a checagem das tendências já identificadas nos dados gerais.

A rede estadual foi construída para atender ao ensino fundamental, segmento que concentra até hoje o maior número de matrículas desta rede. Na década de 1990, a SEE-SP focalizou seus esforços na universalização desta etapa de ensino, como revelam as iniciativas, programas e ações, bem como o escopo do financiamento educacional do período. Foram implantadas medidas importantes como a organização por ciclos e a progressão continuada. A intensificação do processo de municipalização do ensino fundamental foi outra medida da época, que visou transferir para as redes municipais parte das matrículas mantidas pela rede estadual; essa iniciativa ganhou fôlego com a criação do Fundef, um mecanismo de financiamento que estimulou os municípios a receberem as matrículas em função do repasse de recursos, calculado pelo número de alunos. Vamos ver abaixo como se caracterizou a oferta na rede estadual segundo as etapas e modalidades da educação básica.

Tabela 76 - Matrículas na rede estadual SEE-SP, por etapa e modalidade, 1991-2003

Ano	Ed. Infantil ⁽¹⁾	Ensino Fundamental ⁽²⁾	Ensino Médio	EJA	Educação Especial ⁽³⁾	Total
1991	-	4.917.735	755.662	-	-	5.673.397
1992	-	5.126.570	895.192	-	-	6.021.762
1993	-	5.248.114	1.043.220	-	-	6.291.334
1994	-	5.280.220	1.110.185	-	-	6.390.405
1995	989	5.263.111	1.179.297	29.944	-	6.473.341
1996	488	5.078.539	1.242.262	-	19.242	6.340.531
1997	-	4.634.560	1.378.321	68.599	19.211	6.100.691
1998	-	4.436.407	1.529.238	142.187	17.512	6.125.344
1999	506	4.052.972	1.672.915	218.817	16.029	5.961.239
2000	641	3.865.320	1.739.563	279.396	15.646	5.900.566
2001	754	3.550.793	1.712.931	309.067	14.966	5.588.511
2002	502	3.285.418	1.750.197	350.584	13.461	5.400.162
2003	719	3.106.812	1.780.465	418.555	12.633	5.319.184

Fonte: SEE-SP. Elaboração própria.

(1) A partir de 1999 os dados dizem respeito à oferta de diferentes Secretarias de Estado.

(2) No ensino fundamental a rede estadual inclui a Escola de Aplicação da USP.

(3) Refere-se a matrículas em escolas exclusivamente especializadas ou em classes especiais nas escolas regulares.

Houve um crescimento global no número de matrículas oferecidas na rede estadual, que atingiu o ápice em 1995, com quase 6,5 milhões de vagas. A partir da municipalização, intensificada em 1996, houve uma diminuição progressiva, ano a ano, no volume global da rede. A concentração da oferta foi maior no ensino fundamental, seguida pelo ensino médio. Os efeitos da municipalização são notórios na diminuição da oferta no ensino fundamental. Esta mudança diversificou o perfil da rede estadual, aumentando a participação da população adolescente, jovem e adulta em seu interior. A educação infantil, responsabilidade dos municípios, aparece de forma residual.

A oferta de educação especial em escolas exclusivas e classes especiais apresentou decréscimo, passando de 19.242 em 1996 para 8.726, uma redução de -120%, o que deve estar relacionado às políticas de inclusão, em classes comuns, dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou superdotação.⁹⁰

Na tabela abaixo podemos visualizar o movimento das matrículas do ensino fundamental e do ensino médio no interior da rede estadual. A década de 1990 se iniciou com uma proporção de 86,3% das matrículas no ensino fundamental e 13,7% no ensino médio.

⁹⁰Segundo Angelucci (2002), os documentos norteadores da política de inclusão da SEE-SP datam do ano 2000: “Novas Diretrizes em Educação Especial” e “Resolução 95”. Eles se inserem num contexto de debate internacional que defende o atendimento das pessoas com necessidades educativas especiais nas escolas regulares, tal como preconizado pela “Conferência Mundial sobre necessidades educativas especiais”, realizada em 1994, e que resultou na “Declaração de Salamanca”.

Desde 1991 houve uma diminuição progressiva, embora lenta, da oferta no ensino fundamental e um aumento na oferta de ensino médio, o que mostra que o processo de inversão das matrículas já vinha ocorrendo antes mesmo do Fundef, em razão da municipalização do ensino fundamental, deflagrada no início da década de 1980, durante o governo Montoro. A participação relativa do ensino médio na rede estadual (considerando-se apenas as duas etapas) passou de 13% para 36,8% em 2003.

Tabela 77 - Matrículas no ensino fundamental e no ensino médio, rede estadual SEE-SP, 1991-2003

Ano	Ensino Fundamental	%	Ensino Médio	%	Total
1991	4.917.735	86,7	755.662	13	5.673.397
1992	5.126.570*	85,1	895.192	14,9	6.021.762
1993	5.248.114*	83,4	1.043.220	16,6	6.291.334
1994	5.280.220*	82,6	1.110.185	17,4	6.390.405
1995	5.263.111	81,7	1.179.297	18,3	6.442.408
1996	5.078.539	80,3	1.242.262	19,6	6.320.801
1997	4.634.560	77,1	1.378.321	22,9	6.012.881
1998	4.436.407	74,4	1.529.238	25,6	5.965.645
1999	4.052.972	70,8	1.672.915	29,2	5.725.887
2000	3.865.320	69	1.739.563	31,0	5.604.883
2001	3.550.793	67,4	1.712.931	32,5	5.263.724
2002	3.285.418	65,2	1.750.197	34,7	5.035.615
2003	3.106.812	63,6	1.780.465	36,4	4.887.277

Fonte: SEE-SP. Elaboração própria.

*Dados da Fundação Seade.

Gráfico 38 - Percentual de matrículas no ensino fundamental e no ensino médio, rede estadual SEE-SP, 1991-2003

Fonte: SEE-SP. Elaboração própria.

6.3.1. Matrículas

A rede estadual cresceu em números absolutos de matrículas até 1995 e após este ano se observa um processo de declínio, como pode ser visto na Tabela 77, apresentada no item anterior. Embora permaneça com dimensões gigantescas, na segunda metade da década de 1990 a rede estadual iniciou uma tendência progressiva e permanente de retração que se mantém até os dias atuais.⁹¹ O enfoque na rede estadual como um todo não é favorecido pela forma como os dados estatísticos são divulgados e também analisados, pois predominam os recortes por nível e etapa escolar. Entretanto, faz-se necessária uma visão mais abrangente, capaz de dimensionar as novas potencialidades desta rede em termos de melhoria da qualidade dos seus serviços diante da diminuição global do número de alunos. O quanto essa condição constitui uma efetiva situação favorável e como vêm se comportando as ações governamentais diante desse novo cenário é questão importante de pesquisa, que escapa a esta investigação.

No tópico anterior, no qual apresentamos os dados gerais do ensino médio no estado, vimos que a expansão foi concentrada na oferta de vagas no período noturno. Essa característica foi ainda mais marcante na rede estadual, pois nela a participação dos cursos

⁹¹ A rede estadual totalizava 4.037.913 matrículas em 2012, segundo dados do Censo Escolar.

noturnos chegou, em seu ápice, no ano de 1995, a quase 76% das matrículas. Em outras palavras, para cada 10 jovens e adultos que estudavam no ensino médio, oito frequentavam o período noturno. A primeira metade da década de 1990, fase mais intensa da expansão, consolidou e ampliou o perfil noturno da oferta. Podemos afirmar que um dos traços fundamentais da expansão do ensino médio foi a abertura de cursos noturnos, uma característica que também havia sido observada na expansão dos cursos ginasiais no estado, mas que só no ensino médio assumiu uma efetiva predominância. Esse aspecto deve estar ligado à idade dos indivíduos que cursam esta etapa (a partir de 15 anos), mais velhos do que aqueles que potencialmente integravam os cursos ginasiais.⁹²

A partir de 1996 iniciou-se um processo lento e gradual de inversão das matrículas, com diminuição do noturno. Vale lembrar que, apesar da tendência decrescente do número de matrículas, o período noturno permaneceu significativo durante toda a série histórica.

Tabela 78 - Matrículas no ensino médio, por turno, estado de São Paulo, rede estadual SEE-SP, 1991-2003

Anos	Diurno	%	Noturno	%	Total
1991	217.905	28,8	537.757	71,2	755.662
1992	252.493	28,2	642.699	71,8	895.192
1993	283.368	27,2	759.852	72,8	1.043.220
1994	273.973	24,7	836.212	75,3	1.110.185
1995	284.897	24,2	894.400	75,8	1.179.297
1996	352.452	28,4	889.810	71,6	1.242.262
1997	419.095	30,4	959.226	69,6	1.378.321
1998	502.878	32,9	1.026.360	67,1	1.529.238
1999	602.595	36	1.070.320	64	1.672.915
2000	686.456	39,5	1.053.107	60,5	1.739.563
2001	738.405	43,1	974.526	56,9	1.712.931
2002	815.978	46,6	934.219	53,4	1.750.197
2003	895.330	50,3	885.135	49,7	1.780.465

Fonte: SEE-SP. Elaboração própria.

⁹² Em seu estudo Sposito relata os debates e polêmicas do período entre 1945 e 1960 a respeito da frequência escolar noturna de pessoas menores de idade, na capital paulista (SPOSITO, 1984).

Tabela 79 - Taxa de crescimento anual das matrículas no ensino médio, por turno, rede estadual SEE-SP, 1991-2003

Ano	Diurno	Noturno	Total
1991	-	-	-
1992	15,9	19,5	18,5
1993	12,2	18,2	16,5
1994	-3,3	10	6,4
1995	4	7	6,2
1996	23,7	-0,5	5,3
1997	18,9	7,8	11
1998	20	7	10,9
1999	19,8	4,3	9,4
2000	13,9	-1,6	4
2001	7,6	-7,5	-1,5
2002	10,5	-4,1	2,2
2003	9,7	-5,3	1,7

Fonte SEE-SP. Elaboração própria.

Gráfico 39 - Percentual de matrículas no ensino médio, por turno, rede estadual SEE-SP, 1991-2003

Fonte: SEE-SP. Elaboração própria.

A rede estadual expandiu sua oferta de ensino médio por meio de cursos regulares e cursos na modalidade EJA. Como já foi mencionado no item 6.1.3, nos primeiros cinco anos foi notória a diminuição das matrículas nessa modalidade. O cenário mudou a partir de 1998, quando a oferta da EJA aumentou significativamente, atingindo 18,8% das matrículas em 2003, como podemos ver na tabela abaixo.

Tabela 80 - Matrículas no ensino médio, regular e EJA, rede estadual SEE-SP, 1991-2003

Ano	Regular	EJA	Total	Tx. participação EJA
1991	1.071.903	84.102	1.156.005	7,3%
1994	1.188.820	81.615	1.270.425	6,4%
1995	1.258.213	29.944	1.288.157	2,3%
1997	1.452.387	68.599	1.520.986	4,5%
1998	1.587.717	142.187	1.729.904	8,2%
1999	1.720.174	218.817	1.938.991	11,2%
2000	1.774.296	279.396	2.053.692	13,6%
2001	1.739.890	309.067	2.048.957	15,1%
2002	1.776.566	350.584	2.127.150	16,5%
2003	1.807.410	418.555	2.225.965	18,8%

Fonte: SEE-SP. Série Histórica matrícula da educação básica do estado de São Paulo. Os dados de 1994 foram retirados da elaboração feita pelo Seade no Anuário Estatístico do Estado de São Paulo. Não foram localizados os dados de 1992, 1993 e 1996. Elaboração própria.

Gráfico 40 - Matrículas no ensino médio, regular e EJA, rede estadual SEE-SP, 1991-2003

Fonte: SEE-SP. Série Histórica matrícula da educação básica do estado de São Paulo. Os dados de 1994 foram retirados da elaboração feita pelo Seade no Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, cuja base são as informações da SEE-SP. Não foram localizados os dados de 1996. Elaboração própria.

Vejamos agora a distribuição das matrículas nas três séries que compõem o nível médio. É uma característica da rede estadual a concentração de maior volume de matrículas no 1º ano, a qual diminui progressivamente até o 3º ano. Esse traço foi sendo suavizado com o tempo, o que indica uma melhoria, bastante lenta, do fluxo ao longo da série histórica. O 2º ano aumentou sua participação de 29% para 33%, e o 3º ano, de 19% para 28%. Isso mostra que as chances dos alunos do 1º ano prosseguirem para o 2º são menores do que as chances dos

alunos que já estão no 2º ano prosseguirem para o 3º, ou seja, o 1º ano do ensino médio aparece como um momento crucial para definir os destinos dos alunos.

Tabela 81 - Matrículas no ensino médio por série, rede estadual SEE-SP, 1990-2003

Anos	1º ano	%	2º ano	%	3º ano	%	Total
1990	342.664	51	195.810	29,1	133.821	19,9	672.295
1995	541.722	47,3	350.033	30,5	254.415	22,2	1.146.170
1996	573.334	47,2	371.908	30,6	269.102	22,2	1.214.344
1997	622.667	46	423.036	31,3	306.160	22,6	1.351.863
1998	620.656	41,3	510.050	33,9	372.160	24,8	1.502.866
1999	668.141	40,5	532.341	32,2	450.187	27,2	1.650.669
2000	693.109	40,2	559.931	32,5	470.507	27,3	1.723.547
2001	666.423	39,2	560.292	33	472.957	28	1.699.672
2002	683.144	39,3	567.915	32,6	488.730	28,1	1.739.789
2003	695.056	39,4	577.780	32,7	492.814	27,9	1.765.650

Fonte: SEE-SP. Não foram localizados dados de 1991 a 1994. Elaboração própria.

No que tange à distribuição das matrículas por série e turno, também vamos encontrar disparidades internas. O predomínio das matrículas no período noturno se mantém até a primeira metade da década de 1990 em todas as séries, de forma equilibrada. A partir de 1996 a proporção vai se diferenciando e indica um processo de transferência progressiva do 1º ano para o período diurno. Foi mantida uma oferta significativa de 2º e 3º anos no período noturno. Assim, cabe ressaltar que o processo de inversão entre diurno e noturno não atingiu todas as séries do ensino médio de forma homogênea.

Tabela 82 - Matrículas no ensino médio por série e turno, rede estadual SEE-SP, 1991-2003

Anos	1º ano		2º ano		3º ano	
	Diurno	Noturno	Diurno	Noturno	Diurno	Noturno
1991	29	71,0	27,3	72,7	27,7	72,2
1992	27,5	72,5	27,7	72,3	26,9	73,1
1993	26,2	73,8	26,7	73,3	26,8	73,1
1994	24	75,9	23,4	76,6	23,6	76,4
1995	24,3	75,7	22,3	77,7	22,1	77,9
1996	31,7	68,3	24,8	75,2	22,5	77,5
1997	33,9	66,1	28,3	71,7	23,2	76,8
1998	38,1	61,9	30	70	25,5	74,5
1999	42,3	57,7	33	67	27,8	72,2
2000	47,1	52,9	36,3	63,7	30,1	69,9
2001	51,6	48,4	41	59	32,2	67,8
2002	55,9	44,1	44	56	35,6	64,4
2003	60,4	39,6	47,3	52,7	38	62

Fonte: SEE-SP. Elaboração própria.

Novamente uma comparação entre as redes torna-se necessária. Quando focalizamos a rede particular e a rede estadual formada pelas escolas do Centro Paula Souza e escolas ligadas às universidades paulistas, observamos um enorme avanço em relação ao fluxo escolar de 1995 para 2004, ano em que a distribuição tornou-se razoavelmente equilibrada. Já na rede estadual mantida pela SSE-SP, a distorção é notória ainda em 2003, com lento movimento de diminuição da distância entre as séries. Isso evidencia o rendimento escolar mais problemático na rede mantida pela Secretaria, que acolheu em suas fileiras os segmentos juvenis das classes populares e, ao mesmo tempo, revela seu forte contraste com a rede de escolas estaduais mantidas pelas universidades paulistas e pelo Centro Paula Souza, cujo fluxo em 2003 foi melhor até mesmo do que o fluxo na rede privada.

Tabela 83 - Taxa de participação das matrículas por série, por dependência administrativa, 1995-2003

Rede	1995			2003		
	1º ano	2º ano	3º ano	1º ano	2º ano	3º ano
Estadual SEE	47,3	30,5	22,2	39	32,5	27,7
Estadual Outras	34,8	29,5	24,4	34,2	33,5	32,3
Particular	40,4	32,2	24,8	35,6	32,8	31,3

Fonte: SEE-SP. Elaboração própria.

6.3.2. Estabelecimentos de ensino médio

Antes de analisar os dados relativos aos estabelecimentos da rede estadual, vamos apresentar, sinteticamente, algumas características históricas assumidas pelo processo de planejamento da rede física, tendo como base o estudo de Rita Enge (2007).

A rede física estadual começou a ser construída no final do século XIX. Entre 1895 e 1920 foram erguidos 170 prédios na rede escolar urbana, 15 deles na cidade de São Paulo. É dessa época, por exemplo, a construção da Escola Caetano de Campos na Praça da República, prédio tradicional da cidade projetado por Ramos de Azevedo e que hoje abriga a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.

A partir dos anos 1930 foram introduzidos os princípios da arquitetura moderna nas construções escolares, priorizando a funcionalidade, a eficiência e a economia. Entre 1890 e 1960 as construções eram de responsabilidade da Superintendência de Obras Públicas (SOP),

que depois se tornou Departamento de Obras Públicas (DOP), ambos desvinculados da Secretaria da Educação.

Desde os anos 1950 a rápida urbanização do estado implicou aumento nas demandas de escolarização, o que gerou saturação na capacidade de atendimento da rede física existente. Diante desse quadro, era urgente a criação de um órgão capaz de realizar o planejamento das obras necessárias, dada uma demanda cada vez maior por vagas.

Assim, foi criado em 1960 o Fundo Estadual de Construções Escolares - Fece, um órgão de planejamento e custeio, que era subordinado a um Conselho presidido pelo secretário da Educação. A execução das obras continuava sendo responsabilidade do DOP, que dividia esta atribuição com o Instituto de Previdência do Estado de São Paulo - Ipesp. Contudo, com a extinção deste último em 1965, o Fece teve suas atribuições ampliadas e passou também a executar as obras.

Apesar dos esforços de planejamento, a rede física estadual se encontrava, na década de 1970, numa situação de insuficiência e de precariedade. Nesta década, pela necessidade de adequação da rede à Lei 5.692/1971, o Fece iniciou a implantação do modelo do “Bolsão escolar”, adaptando prédios para a oferta de 1º e de 2º graus. A partir de 1976 as construções passaram a ser atribuição da Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo - Conesp, que estendeu sua atuação até 1985, quando foi sucedida pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE.

Para Enge, o planejamento da rede física escolar foi precário ou dispensável por muito tempo, situação que mudou com a Lei 5.692/1971, que trouxe a necessidade de reorganizar os prédios. A reforma de 1º e 2º graus foi a primeira grande ação de planejamento global da rede física estadual.

A partir de 1995 foram retiradas da FDE muitas de suas atribuições no que tange ao planejamento da rede física escolar. A reorganização da rede realizada entre o final de 1995 e o início de 1996 foi centralizada pela SEE-SP, que a partir desta data passou a ser responsável pelo planejamento das necessidades da rede física, recolhendo diretamente as informações de demanda junto a cada coordenadoria de ensino. Essa mudança, segundo discurso da SEE-SP, teve como objetivo descentralizar e democratizar o planejamento, porém Enge afirma que o procedimento se limitou a atender à demanda existente e a solucionar os congestionamentos localizados, tendo pouca ação efetiva de planejamento e de construção de uma visão mais global da rede física.

Desde meados da década de 1990, em conformidade com os preceitos da descentralização, não há mais nenhum tipo de estudo urbanístico focado na rede escolar estadual, apesar dos inúmeros recursos técnicos atualmente existentes para que se elabore um real planejamento da expansão dessa rede, de forma que, nos últimos anos, a sua expansão vem sendo definida unicamente pelo critério de atendimento à demanda excedente em determinada escola ou região e aos novos conjuntos habitacionais de porte. (ENGE, 2007, p. 189)

Segundo os técnicos com os quais conversamos, houve um desmonte do planejamento da rede física nos anos 1990. Em 1999, o governo Covas demitiu o corpo técnico da FDE, cerca de 132 pessoas, e providenciou a terceirização com a contratação de empresas gerenciadoras, que, segundo as informações coletadas, passaram a contratar os antigos funcionários do estado com menores salários. É significativo que esse desmonte tenha ocorrido justamente na década de maior expansão do ensino médio.

Passemos agora a analisar as características assumidas pela rede física nesse processo de expansão. Como nesse período já havia sido instalada uma ampla rede de escolas estaduais em todo o estado, vale a pena lembrar qual era o perfil desta rede no início da década de 1990. Conforme discutimos no Capítulo 2, o processo histórico de expansão do ensino secundário na rede física estadual paulista, desde os anos 1940, seguiu uma clara tendência: a instalação de ginásios em prédios dos antigos cursos primários, com funcionamento independente (eram contabilizados dois estabelecimentos). Os cursos colegiais tinham, necessariamente, que ser instalados junto aos ginásios, por isso ambos funcionavam no mesmo prédio. Em 1971, 65% dos cursos ginásiais – e, portanto, grande parte dos cursos colegiais – estavam instalados em prédios originalmente edificadas para o ensino primário.

Com a Lei 5.692/1971 foi estabelecida a escola de 1º grau de oito anos, mudança que exigiu das redes estaduais a reorganização de suas redes físicas. No estado de São Paulo este processo foi realizado por meio da redistribuição da rede física em 1976, que, embora tenha defendido a alocação prioritária do 2º grau em prédios próprios, na prática nunca chegou a efetivar tal diretriz. Ao invés disso, a medida culminou na criação de grandes estabelecimentos que reuniam classes de 1º e de 2º graus, denominadas Escolas Estaduais de Primeiro e Segundo Graus - EEPGs. Sobre este tipo de escola, documento produzido pela Secretaria Estadual da Educação em 1991 afirmava que:

A EEPSG constitui-se, inclusive, num complexo escolar de grande porte. Em média, este tipo de escola comporta 1.338 alunos. Entretanto, como atende a alunos de dois graus de ensino, e também, muitas vezes, proporciona atendimento às demais modalidades, a oferta de ensino neste tipo de escola apresenta-se extremamente pulverizada. (SÃO PAULO, 1991, s/p.)

Em outro documento elaborado pela SEE-SP em 1996, afirma-se que a diretriz oficial de transformar as EEPGs em EEPSGs circunscreveu a expansão do ensino médio à abertura de turmas no período noturno, o que “[...] concorreu ainda mais para acentuar a descaracterização do ensino médio, afetando sua qualidade. Prédios escolares sem nenhuma infraestrutura passaram a manter este tipo de ensino” (SEE, 1996, p. 33).

Esse padrão escolar perdurou até 1996, quando foi implantada nova reorganização da rede, que adotou outro critério de separação entre as etapas de ensino (muito influenciado pelas necessidades da municipalização do ensino fundamental): a separação entre a 1ª a 4ª séries e a 5ª a 8ª, que antes ocupavam o mesmo estabelecimento, e a junção das turmas de 5ª a 8ª séries com as turmas de ensino médio. Este último continuou a ser oferecido em escolas de ensino fundamental. Porém, como tal medida visava a diminuição da pulverização da oferta e a racionalização de recursos, muitas unidades que ofereciam ensino médio foram fechadas, o que pode ser claramente percebido na tabela abaixo. Os dados mostram que até 2003 não chegou a ser constituída, na rede estadual, uma rede de escolas próprias para o ensino médio.

Tabela 84 - Tipo de estabelecimento que oferta ensino médio, rede estadual SEE-SP, 1991-2003

	EF e EM	Exclusiva EM
1991	1.100	168
1994	2.311	103
1995	2.460	146
1996	1.955	251
1997	1.985	169
1998	2.082	163
1999	2.231	224
2000	2.360	213
2001	2.451	238
2002	2.665	251
2003	2.820	254

Fonte: SEE-SP e Anuário estatístico Fundação Seade. Não foram localizados dados de 1992 e 1993. Elaboração própria.

Gráfico 41 - Tipo de estabelecimento que oferta ensino médio, rede estadual SEE-SP, 1991-2003

Fonte: SEE-SP e Anuário estatístico Fundação Seade. Não foram localizados dados de 1992 e 1993. Elaboração própria.

A tabela abaixo nos dá uma noção geral do ritmo das construções escolares, considerando as novas construções e as ampliações das escolas já existentes com a abertura de mais salas de aula. De maneira geral, o período anterior a 1991 foi caracterizado por um número significativo de novas construções escolares. Infelizmente não foi possível obter dados de 1992 a 1994, justamente os anos de intensa pressão por vagas no ensino médio, mas considerando o período de 1995 em diante, é notória a diminuição na construção de novas unidades. Este dado converge com a tônica da administração pública no governo Covas, que era racionalizar recursos e reorganizar a rede, inclusive desativando escolas. Nesse período, a construção de novas escolas se deu, sobretudo, para atender à demanda decorrente da criação de novos aglomerados urbanos.

Desde meados dos anos 1980 houve uma ênfase na ampliação dos prédios escolares existentes, de forma que eles pudessem acomodar maior número de turmas em seu interior, um procedimento que permitia ampliar a capacidade da rede de forma mais rápida e econômica.

Tabela 85 - Número de obras novas e ampliações na rede física estadual, estado de São Paulo 1979-2003

Período	Obras Novas		Ampliações		Total	
	N. escolas	N. salas	N. escolas	N. salas	N. escolas	N. salas
1979 a 1983	574	5214	213	690	787	5904
1983 a 1987	740	3896	873	2486	1613	6382
1987 a 1991	653	4017	694	2083	1347	6100
1995 a 1999	259	1.729	683	2.088	942	3.817
2000 a 2003	188	2.216	399	1.311	587	3.527

Os períodos são de 16/03/1979 a 15/03/1983; 16/03/1983 a 15/03/1987; 16/03/1987 a 15/03/1991.

Fonte: FDE. Diretoria de Obras e Serviços. Recursos Físicos para a rede escolar estadual. Relatório de Desenvolvimento. São Paulo, 1991. Os dados de 1995 a 2003 foram fornecidos pela FDE. A Fundação não forneceu os dados de 1991 a 1995, afirmando não ter os relatórios deste período. Elaboração própria.

6.3.3. Número de turmas

Por fim, os dados abaixo mostram a evolução do número de turmas na rede estadual, comparando o interior com a região metropolitana.

É visível a maior lotação nas salas de aula da rede estadual quando confrontadas com as outras redes, mostrando que a expansão do ensino médio não modificou, mas antes reforçou a já existente desigualdade entre a rede pública e a rede particular.

Uma outra dimensão da desigualdade se expressa territorialmente, já que as escolas da região metropolitana apresentaram as maiores médias de alunos por sala de aula, que variaram entre 40 e 42 alunos, enquanto as escolas do interior apresentaram médias entre 37 e 40.

Tabela 86 - Turmas no ensino médio, rede estadual, região metropolitana e interior, 1991-2003

	Região Metropolitana	Interior	Total
1991	9.882	11.697	21.579
1994	15.301	15.369	30.670
1995	16.156	16.463	32.619
1996	16.073	16.951	33.024
1997	17.100	18.098	35.198
1998	18.409	19.595	38.004
1999	20.209	21.206	41.415
2000	20.981	22.242	43.223
2001	21.077	22.466	43.543
2002	22.374	23.521	45.895
2003	22.382	24.405	46.787

Fonte: SEE-SP e Anuário estatístico Fundação Seade. Não foram localizados dados de 1992 e 1993. Elaboração própria.

Tabela 87 - Número de alunos por turma, ensino médio, região metropolitana e interior, rede estadual, 1994-2003

	RM SP	Interior
1994	40,4	37,1
1995	40,2	37
2000	42,3	39,7
2003	40,1	37,3

Fonte: Cálculo feito a partir dos dados da SEE-SP e do Anuário estatístico Fundação Seade. Elaboração própria.

6.4. Síntese

O crescimento das matrículas de ensino médio no estado foi basicamente absorvido pela rede estadual. Todas as outras redes diminuíram sua participação relativa na oferta, notadamente a rede particular. É digna de destaque a diminuição de vagas no ensino médio na rede federal entre 1991 e 2003, justamente num período de explosão da demanda. A retração desta rede diminuiu as oportunidades existentes para um ensino médio público de qualidade no estado.

As matrículas cresceram em ritmo mais intenso entre 1991 e 1995, quando foi registrado aumento de 50,4% nas matrículas, número que foi ainda mais elevado na rede estadual, alcançando 61,6%. Entre 1996 e 2003 o crescimento foi de 24,3% considerando todas as redes; a estadual teve uma expansão de 38,3%.

A oferta pública estadual de ensino médio cresceu sobretudo no ensino regular, mas a partir de 1998 registrou uma oferta significativa na modalidade EJA. Foram incluídos no sistema estadual cerca de 1 milhão de alunos no ensino médio regular e 400 mil novos alunos na EJA.

Outro aspecto importante da expansão foi a predominância dos cursos noturnos. Eles eram responsáveis em 1995 por 66,2% das matrículas, número que foi de 75,8% na rede estadual. Os dados revelam a centralidade dos cursos noturnos na estruturação da escola de ensino médio de massas nos anos 1990.

Este cenário começou a mudar em 1996, quando a oferta diurna aumentou progressivamente. Vejamos os fatores que contribuíram para esta mudança. Em primeiro lugar está a implantação da reorganização física da rede estadual, realizada em 1996. Essa medida separou as escolas de 1ª a 4ª séries das escolas de 5ª a 8ª séries, e estas últimas foram

ofertadas juntamente com o ensino médio. Isso diminuiu a pulverização de cursos num mesmo estabelecimento, possibilitando o aumento de turmas de ensino médio no período diurno, embora tenha causado também a superlotação das salas de aula.

Em segundo lugar, o aumento na oferta pública de EJA ensino médio induziu os alunos mais velhos a saírem do ensino médio regular, que frequentavam à noite. Além disso, o rejuvenescimento gradativo dos alunos do ensino médio, associado a fatores de ordem social, econômica e demográfica, favoreceu a concentração de matrículas no período diurno, pois aos adolescentes era mais factível dedicar-se exclusivamente aos estudos, o que não ocorria com os jovens e adultos. E, finalmente, essa mudança foi favorecida pela diminuição no ritmo da expansão das matrículas a partir de 1996.

A partir de 2004, a diminuição no número de matrículas no ensino médio, em parte como efeito da dinâmica demográfica estadual que apresenta diminuição da população de 15 a 19 anos, vem favorecendo ainda mais esse processo de transição para um ensino médio cada vez mais diurno.

Em relação aos estabelecimentos de ensino, vimos que a tônica da expansão não foi a construção de novas escolas, mas sim a ampliação de salas de aula em unidades existentes e a racionalização da rede física, com fechamento de unidades escolares, a partir de 1996. Uma das consequências foi a superlotação das turmas de ensino médio, indicando a deterioração das condições de ensino e aprendizagem.

A rede estadual não constituiu uma rede própria de escolas de ensino médio, mas o incluiu em prédios construídos para o atendimento do ensino fundamental. O repasse de escolas técnicas da rede estadual para o Centro Paula Souza, sobretudo em 1994, reforçou a dualidade entre uma rede de escolas estruturadas e com identidade própria, que ficaram sob responsabilidade deste Centro, e uma rede descaracterizada e desequipada para atender ao nível médio, cada vez mais precarizada à medida que ampliava o acesso aos setores populares.

CAPÍTULO 7 – UMA INTERPRETAÇÃO SOBRE A EXPANSÃO DO ENSINO MÉDIO

Nesta pesquisa buscamos elucidar a dinâmica da expansão do ensino médio paulista, tentando entender como este processo ocorreu e quais características assumiu nos anos 1990. Para tanto, foram empregadas estratégias metodológicas variadas e fontes de dados diversas com o objetivo de construir um quadro sobre o fenômeno, que pudesse lhe conferir alguma nitidez.

Nossa ênfase recaiu na dimensão empírica – na coleta de dados, fatos, situações, discursos – que permitisse uma leitura relacional e a identificação de inter-relações e contradições. Disso resultou um esforço interpretativo do processo de expansão, de seus rumos e desorientações. Não se trata de explicar as “causas” do fenômeno, tampouco de escavar suas “forças internas” ou “leis gerais”, como na busca por um *modus operandi* esvaziado de historicidade. Também não pretendemos analisar a expansão como efeito da ação de um grupo de pessoas, mas sim como processo histórico, portanto em certa medida imprevisível, em que atuaram intencionalidades individuais de poder variado e estruturas sociais, demográficas, econômicas e educacionais densas. Propomos uma interpretação, assumindo que ela é uma entre outras possibilidades de “contar essa história”.

Vamos apresentar uma interpretação do processo de expansão do ensino médio a partir de duas grandes questões: 1) Relação entre a expansão e as políticas educacionais e 2) Tendência à centralização, planificação e controle burocrático da rede estadual.

Antes de mais nada, vale ressaltar que a expansão do ensino médio foi protagonizada pela rede estadual e, por esse motivo, ela foi um foco privilegiado da nossa investigação.

7.1. A expansão do ensino médio e as políticas educacionais

A análise da inter-relação entre a expansão do ensino médio e as políticas educacionais foi realizada por meio de pesquisa documental acerca das ações e programas governamentais implementados entre 1991 e 2003 e de levantamento realizado em dois grandes jornais de circulação estadual.

Constatamos que o ensino médio não foi objeto privilegiado das políticas educacionais no período investigado, cujo foco foi o ensino fundamental. O único programa governamental com referência direta ao ensino médio foi o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio - Promed. Este Programa foi implantado em 2000, num período em que o ritmo da expansão havia diminuído no estado de São Paulo. Suas ações mais robustas foram a formação de professores, especialmente para a disseminação das novas Diretrizes e Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. O Programa foi pouco percebido pelas escolas e praticamente manteve inalteradas suas condições estruturais de funcionamento, pouco afetando seu cotidiano e sua cultura escolar.

Diante disso, voltamos nossa atenção para políticas que pudessem ter alguma interface indireta com o ensino médio. Foi necessário ampliar a própria noção de política pública de ensino médio.⁹³

Algumas políticas inicialmente consideradas importantes foram descartadas, como foi o caso da municipalização do ensino fundamental. Diversas falas de gestores e pesquisadores, em meados dos anos 1990, associaram as dificuldades para as redes estaduais assumirem com maior empenho o ensino médio com a sobrecarga destas redes em relação ao ensino fundamental. Em princípio, o raciocínio fazia sentido, afinal, é plausível imaginar que transferindo parte do ensino fundamental para as redes municipais, a rede estadual teria mais recursos financeiros para atuar no ensino médio. Entretanto, esse discurso mostrou-se falacioso.⁹⁴

O modelo de municipalização adotado pelo estado de São Paulo transferiu escolas de 1ª a 4ª séries com “porteira-fechada”, repassando o prédio e os alunos para as redes municipais. Os municípios recebiam os alunos juntamente com os recursos financeiros, em razão da vinculação criada pelo Fundef. Mesmo antes da implantação desse Fundo (em 1998), a

⁹³ Esta discussão foi desenvolvida no Capítulo 1, no item reservado à Metodologia.

⁹⁴ A falácia é aqui entendida como um raciocínio com aparência de verdade, mas que possui erros lógicos e de coerência.

transferência de escolas de ensino fundamental não poderia gerar um excedente de recursos para o ensino médio na rede estadual, pois esta etapa não contava com recursos específicos previstos em lei. Isso pode ser auferido nos dados de financiamento, que indicam que o ensino médio não aumentou sua participação relativa nos gastos da SEE-SP com a municipalização: ele ocupou 3,5% dos gastos da Secretaria em 1991, 2,8% em 1995, 3,3% em 1998 e 3,2% em 1999. Não cresceu a “fatia do bolo do financiamento” para o ensino médio, muito embora tenha aumentado sua participação relativa nas matrículas da rede estadual.

Os dados empíricos arrolados indicaram que a expansão do ensino médio em São Paulo teve dois períodos distintos: um primeiro, entre 1991 e 1994 e um segundo, de 1995 a 2003.

7.1.1. O período de 1991 a 1994: explosão da demanda e ausência de políticas

Neste período o crescimento das matrículas foi mais intenso, chegando a 50,4%, o que representava mais 541.000 alunos do ensino médio. A rede estadual absorveu 480.000 matrículas, ou seja, 89% do crescimento total. Até mesmo as redes municipais, com baixa participação no ensino médio, ampliaram seu atendimento no período, absorvendo cerca de mil matrículas.

Nesses primeiros anos da década de 1990, a taxa de concluintes no ensino fundamental cresceu 72,4%, enquanto no período de 1996 a 2000 cresceu 17%. Este aumento do número de pessoas formadas no ensino fundamental exerceu enorme pressão para ingresso no ensino médio público.⁹⁵ Uma parcela desse grupo, que havia estudado em escolas privadas no ensino fundamental, buscava vagas em escolas estaduais, sobretudo naquelas que gozavam de prestígio, tradição e qualidade. Essa migração da rede privada para a rede pública era reflexo do cenário econômico inflacionário e recessivo, que ensejava aumentos abusivos nas mensalidades escolares, ultrapassando os reajustes salariais e impossibilitando a uma parcela da classe média manter seus filhos matriculados nas escolas particulares.⁹⁶

O resultado foi o acirramento na disputa de vagas num conjunto concorrido de escolas, que estabeleciam critérios variados para fazer a seleção. Algumas utilizavam os tradicionais

⁹⁵ Por isso acreditamos que o discurso nacional construído a partir de 1997, de que a expansão do ensino médio era fruto das políticas de correção de fluxo no ensino fundamental, adotadas nos anos 1990, não correspondeu à realidade do estado de São Paulo.

⁹⁶ Esta situação foi exaustivamente repercutida nos jornais analisados.

exames acadêmicos, conhecidos como “vestibulinhos”; outras utilizavam como critério a ordem de chegada na fila, o que gerava verdadeiros acampamentos a céu aberto na porta das escolas. Cabe ressaltar que havia, internamente à rede estadual, um movimento de migração, no qual os alunos já matriculados solicitavam transferência para escolas mais prestigiadas.

Nesse período, por meio de documentos que definiam normas para a organização das matrículas, a Secretaria orientou sua rede a priorizar a matrícula no ensino fundamental e adotou uma política de contenção de abertura dos cursos supletivos.

Nada disso conseguiu evitar a enorme explosão nas matrículas de ensino médio. A demanda foi sendo acomodada, de modo precário, em escolas organizadas para receber prioritariamente alunos de ensino fundamental, e no período noturno. Em 1995 verificou-se o ápice do ensino médio noturno em São Paulo, responsável por 74% das matrículas. O ensino médio regular era então formado basicamente por adolescentes, jovens e adultos, estudantes do período noturno.

Dois fatores fizeram o ensino médio crescer por meio da abertura de cursos noturnos: de um lado, havia um contingente de alunos trabalhadores que precisavam estudar à noite, e de outro, a rede física existente não comportava a abertura de salas diurnas para o ensino médio, pois estavam lotadas com turmas do ensino fundamental.

A pressão popular por vagas na rede estadual obteve visibilidade por meio das notícias que repercutiam as intermináveis filas nas escolas, e a partir de 1992, com a proibição oficial dos “vestibulinhos”, noticiava a confusão dessa mudança, que contou inclusive com contestações judiciais. Essa medida foi, ao que tudo indica, o início de um processo que iria passar por diversas etapas até culminar na total centralização das matrículas pela SEE-SP. Um ano depois da proibição do “vestibulinho”, veio a determinação dos sorteios, o que na prática acabava com as filas nas escolas. É preciso observar que a tensão entre a população e o governo era grande diante da escassez de vagas, e expunha o secretário da Educação, que todos os anos tinha que explicar publicamente o que iria fazer com os alunos sem escola.

Nas notícias podemos verificar que algumas escolas, as mais prestigiadas e concorridas, apareciam no jornal com um discurso próprio, como um “ente” integrado à rede estadual mas dotado de identidade específica e autonomia institucional, decorrente, entre outros aspectos, de possuir o controle sobre o processo de matrículas dos alunos. Houve casos em que o posicionamento de algumas escolas confrontava abertamente a posição oficial da SEE-SP. Havia, portanto, um duplo desgaste: um primeiro gerado pela falta de vagas na rede em geral, e um segundo gerado pela pouca governabilidade da SEE-SP sobre a gestão de algumas

escolas, que eram justamente aquelas que chamavam mais a atenção da mídia escrita, por serem disputadas. Essa tensão será praticamente resolvida nos anos seguintes, pelas medidas de centralização que atingirão seu ápice em 1998.

Assim, a expansão vertiginosa que ocorreu entre 1991 e 1995 não foi estimulada por políticas educacionais voltadas ao ensino médio. Pelo contrário, a expansão se deu apesar da política de contenção de abertura de turmas no ensino médio e na EJA.⁹⁷ A dinâmica demográfica, a crise econômica que levou à migração da rede privada, o aumento significativo no número de concluintes do ensino fundamental nos primeiros anos da década de 1990, geraram um movimento que praticamente “invadiu” a escola pública, ocupando seus espaços ociosos no período noturno, fomentando medidas de emergência como a aquisição de contêineres, e descaracterizando as poucas escolas de ensino médio que eram equipadas para o atendimento desta etapa, com laboratórios, salas de artes e bibliotecas. Houve orientação oficial para transformar laboratórios e outros espaços de uso comum em salas de aula, a fim de acomodar a demanda excedente. Os jornais noticiaram a resistência de algumas escolas tradicionais, que se negaram a precarizar o atendimento e a superlotar salas de aula, mas isso ocorreu de forma localizada. A tônica foi a improvisação num contexto de crise econômica, superinflação, queda na arrecadação com diminuição de recursos para educação e degradação da remuneração docente.

Um parâmetro de comparação dessa expansão pode ser obtido nos estudos de Beisiegel e Sposito acerca da multiplicação dos ginásios. O processo de expansão descrito pelos autores foi marcado pela construção de novas escolas. Esta é uma diferença importante em relação à tônica da expansão dos anos 1990, que ocorreu com base na rede física já existente. Mas há um ponto comum: a expansão dos ginásios não contou com planejamento governamental, obrigou o poder público a acomodar precariamente uma demanda popular que se antecipava à oferta pública. Acreditamos que fenômeno análogo tenha acontecido no ensino médio, no que diz respeito à antecipação da demanda e às improvisações necessárias para atendê-la, especialmente na primeira metade da década de 1990.

O padrão da expansão aqui analisado consistiu sobretudo em acomodar o ensino médio em escolas de ensino fundamental. Isso significa que não se concretizou a construção de escolas próprias para o ensino médio, que havia sido uma diretriz defendida no período da redistribuição da rede física em 1976. O movimento da rede estadual foi, em alguma medida,

⁹⁷A diminuição da oferta de EJA na rede estadual, que ocorreu até 1997, fez com que a oferta relativa da rede particular aumentasse nesse período.

contrário, pois em 1994 transferiu 82 escolas de ensino técnico, que eram escolas de nível médio profissionalizantes, mais bem estruturadas, para o Centro Paula Souza. Isso gerou uma divisão na oferta pública de ensino médio que perdura até os dias atuais: de um lado uma rede estadual descaracterizada e precarizada e, de outro, uma rede de ensino técnico de nível médio mais qualificada e com identidade própria, administrada pelo Centro Paula Souza.

A busca por qualidade era uma das variáveis da disputa por vagas, pois elas faltavam, sobretudo, em escolas consideradas de boa qualidade pela população. Porém esta busca permaneceu subterrânea, e não se converteu em reivindicações. O discurso da SEE-SP ora negava a falta de vagas, afirmando que o problema era sua distribuição pelo estado, ora desqualificava a pressão por vagas em escolas prestigiadas, como uma ação da classe média visando manter seus privilégios, o que desviou o debate público do que seria, talvez, a questão principal: a desigualdade crescente entre as escolas da rede estadual, em termos de qualidade. A tentativa da população de contornar esse fato procurando escolas de melhor qualidade era não só legítima, como também desejável num sistema de ensino tão desigual. E esta situação gerava uma concorrência interna à rede estadual. As mais prestigiadas possuíam corpo docente estável, eram equipadas, e possuíam uma identidade própria. O prestígio destas unidades circulava entre a população e gerava um desequilíbrio na pressão por vagas: as escolas mais valorizadas e tradicionais eram mais procuradas do que as outras.

Por fim, é necessário indicar que, na análise dos jornais, nos deparamos com a invisibilidade do crescimento do ensino médio. A questão aparecia genericamente como um déficit de vagas na rede estadual, sempre associado à migração dos alunos de escolas privadas para escolas estaduais. Também permaneceu pouco visível a busca por escolas de qualidade como um movimento interno à rede estadual, demarcando um processo de concorrência escolar.

Devem ter corroborado para essa invisibilidade os problemas políticos que, no governo Collor, levaram ao sucateamento do Inep, órgão responsável pela coordenação da coleta e sistematização das estatísticas educacionais. Como desdobramento, não foram divulgados os dados de matrícula nos anos de 1991 a 1995. A invisibilidade da expansão manteve-se até 1997, quando começaram as discussões a respeito das novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Os debates nacionais começaram a trazer dados sobre o enorme crescimento nas matrículas do ensino médio no país, e assim foi sendo construído o

agendamento político do tema. Mas, a essa altura, a grande explosão paulista já havia acontecido.⁹⁸

7.1.2. O período de 1995 a 2003: políticas sistêmicas com menor expansão

A partir de 1994, a estabilização monetária modificou positivamente o ambiente econômico nacional. O estado de São Paulo passou por uma intensa reestruturação produtiva, o que gerou desregulação do mercado de trabalho e desemprego por um lado, e aumento da produtividade por outro. Houve também desconcentração produtiva com a interiorização de várias empresas. A arrecadação no estado aumentou, bem como as receitas públicas destinadas ao ensino.

A expansão quantitativa das matrículas continuou, embora com ritmo menos intenso. A “onda jovem” apresentou desaceleração: entre 1996 e 2003 houve aumento de 7,7% da coorte etária dos 15 aos 17 anos, contra os 17,8% do período entre 1991 e 1996. Entretanto, foi justamente na segunda metade da década que a expansão do ensino médio ganhou visibilidade, com a repercussão dos dados do Censo Escolar a partir de 1996 e com os debates nacionais em torno da Reforma Nacional do Ensino Médio, a partir de 1997. A rede estadual paulista praticamente saiu da pauta jornalística. A agenda nacional tornou-se predominante, com temas tais como as Diretrizes Curriculares Nacionais, os Parâmetros Curriculares Nacionais, o Decreto 2.208/97, o Enem e o Promed. A partir daí, os processos de regulação nacionais passaram a capturar as matérias dos jornais, mantendo na penumbra as dinâmicas concretas e cotidianas do ensino médio nas redes estaduais. Talvez este seja um dos elementos que nos ajudem a compreender por que a construção do ensino médio como “problema” social e como problema de pesquisa tenha ocorrido sobretudo no âmbito nacional.

O que caracterizou esse período foi a mudança no padrão da oferta de ensino médio, com a implementação de uma política educacional sistêmica na rede estadual, marcada pela planificação da oferta escolar e centralização das matrículas, com eliminação da concorrência interna à rede.

⁹⁸ A invisibilidade ficou evidenciada até mesmo em entrevista realizada com a então Secretária da Educação Rose Neubauer. Na sua memória havia a percepção de que o forte crescimento nas matrículas de São Paulo havia ocorrido a partir de 1995.

O cadastro informatizado de alunos e a reorganização da rede em 1996 permitiram, respectivamente, maior controle e centralização das matrículas e a racionalização da ocupação da rede física. Um dos resultados foi o aumento progressivo, a partir de 1996, da oferta de vagas no ensino médio regular diurno.⁹⁹ Isso ocorreu porque a reorganização tornou a oferta menos pulverizada, concentrando nas mesmas escolas a segunda etapa do ensino fundamental e o ensino médio.

Paralelamente, os dados revelaram melhoria considerável no fluxo escolar, com aumento nas taxas líquidas de escolarização no ensino médio. Também houve um rejuvenescimento dos alunos no ensino médio regular, favorecido, entre outros aspectos, pela ampliação significativa da oferta pública de ensino médio na modalidade EJA, a partir de 1998. Esta oferta induziu o deslocamento dos alunos mais velhos para fora do ensino médio regular, diminuindo a distorção idade-série. Ao mesmo tempo, colaborou para a juvenilização da EJA, que passou a receber alunos jovens e jovens-adultos. Isso foi modificando a “cara” do ensino médio regular, que foi se tornando, cada vez mais, uma escola de adolescentes.

Mas vale ressaltar que, mesmo com a diminuição global, as matrículas no período noturno continuaram significativas nos anos finais do ensino médio, mantendo-se como uma alternativa necessária para um conjunto de jovens trabalhadores. A presença do aluno-trabalhador diminuiu, mas não desapareceu no ensino médio.

A reorganização também resultou na diminuição do número de estabelecimentos que ofereciam ensino médio e no aumento do número de alunos por turma, gerando superlotação em muitas escolas.¹⁰⁰ Outro resultado foi a demissão de professores, confirmada pelos dados do Censo Escolar de 1996, que indicou diminuição de 5.426 funções docentes no ensino médio, em comparação com 1995. Os efeitos de racionalização econômica tornaram-se evidentes.¹⁰¹

⁹⁹ Porém, esta mudança não foi igualmente distribuída nas séries, concentrando-se no 1º ano.

¹⁰⁰ Em 1995 a média era de 38,6 alunos por turma no ensino médio da rede estadual, e em 1997 aumentou para 41,3 alunos por turma.

¹⁰¹ No discurso oficial a reorganização era justificada por razões pedagógicas, alegando-se que a coexistência num mesmo estabelecimento do segundo ciclo do ensino fundamental (5ª a 8ª série) e do ensino médio favoreceria o desenvolvimento de projetos pedagógicos mais coesos e harmonizados com as necessidades dos adolescentes. Este modelo foi defendido nacionalmente anos depois, com a implantação do Promed pelo MEC. Porém, no caso paulista, este discurso não gerou mudanças substanciais no sentido de construir uma nova identidade para a escola média. O convênio foi avaliado pelos estados como algo insuficiente para garantir mudanças estruturais. Apesar de construir um discurso sobre a importância do ensino médio, o governo federal assumiu uma posição contrária à criação de mecanismos próprios de financiamento para esta etapa, inviabilizando, na prática, um processo mais sustentado de reforma. A falta de uma identidade própria para o ensino médio não se resolveu, e continuou a ser um dos maiores problemas apontados por gestores e pesquisadores em relação a esta etapa de ensino.

A centralização das matrículas foi outra medida importante do período. Como já foi dito, entre 1991 e 1995 havia um processo de concorrência escolar na rede estadual, garantido pelo princípio da livre escolha da escola. Mas quando foi adotado o remanejamento compulsório dos alunos na reorganização de 1996 e, em 1998, a matrícula automática, a livre escolha foi retirada. As escolas perderam autonomia para gerir o processo de matrícula e este procedimento passou a ser centralizado pela SEE-SP, tendo como efeito a eliminação da concorrência na rede estadual. A medida tornou menos visíveis a heterogeneidade e a desigualdade entre as escolas.

A centralização das matrículas permitiu que a SEE-SP planejasse o atendimento, transferindo para o poder público a tarefa de antecipar-se à demanda. Trata-se de um processo análogo ao ocorrido no estado no período de expansão do antigo ensino secundário:

[...] postulado o atendimento de todos, os mecanismos e os agentes deste relacionamento entre a evolução da procura e a expansão da oferta de vagas passam a ser outros: é a administração do sistema escolar que elabora instrumentos de estimação antecipada das dimensões da procura e que se encarrega de atuar no sentido da criação das condições materiais e funcionais necessárias ao atendimento de todos os candidatos (BEISIEGEL, 2004, p. 39).

Assim, no período de 1996 a 2003, as políticas sistêmicas adotadas na rede estadual tiveram como principais desdobramentos: a diminuição do déficit de vagas no ensino médio e a mudança no padrão da oferta, com mais turmas no período diurno e a maior oferta da modalidade EJA, para a qual foram dirigidos os alunos mais velhos, que acumulavam reprovações e abandonos. Entretanto, o período de maior expansão das matrículas já tinha ocorrido.

A expansão respondeu ao aumento da demanda social por ensino médio, que pressionou pela extensão da escolaridade, para além do ensino fundamental obrigatório. Vindo na contracorrente das condições objetivas, a pressão e a subsequente expansão resultaram em superlotação das salas de aula, deterioração dos salários dos professores e desmonte das unidades equipadas para oferecer ensino médio. As políticas de correção de fluxo implantadas no ensino fundamental, na segunda metade dos anos 1990, tiveram papel coadjuvante na expansão do ensino médio paulista.

O processo de expansão teve uma dinâmica própria, ligada ao cenário demográfico em razão da “onda jovem” e à evolução interna do sistema de ensino com o aumento dos concluintes no ensino fundamental, resultado de desenvolvimentos anteriores que democratizaram o ensino de 1º grau. A crise econômica, com o aumento das exigências

escolares para a empregabilidade, foi um traço do período, que pode ter colaborado para gerar uma “corrida ao ensino médio”.

Entre 1991 e 1995 o estado viveu o ápice da “onda jovem”¹⁰² e um aumento significativo nos concluintes no ensino fundamental. A partir de 1996 houve uma desaceleração da “onda jovem”, diminuição no ritmo de crescimento dos concluintes no ensino fundamental e diminuição das matrículas nesta etapa.

De forma análoga à democratização do ensino secundário nas décadas de 1950 e 1960 em São Paulo, a expansão do ensino médio também antecipou-se à legislação. Mesmo na ausência de leis que garantissem a oferta obrigatória desse nível de ensino, a população pressionou pelo acesso, antecipando-se em relação à oferta pública.

7. 2. Tendência à centralização, planificação e controle burocrático da rede estadual

Desde meados dos anos 1980 até meados dos anos 1990, o Brasil viveu um período de esgotamento do modelo de Estado que havia sustentado o crescimento industrial por meio da substituição de importações, nos últimos cinquenta anos (DINIZ, 1997, 1998). Segundo Diniz, o período foi marcado pela convergência de três processos interligados: crise fiscal de fortes proporções, crise de governabilidade decorrente dos sucessivos fracassos dos planos econômicos, e diminuição da capacidade do Estado realizar suas funções básicas. Estes fatores fragilizaram a governança do Estado diante de demandas sociais múltiplas e crescentes. Instalou-se uma crise institucional, acirrando a defasagem entre Estado e Sociedade:

A rigidez da institucionalidade estatal, presa à herança corporativa, seu fraco potencial de incorporação política, a impermeabilidade do Estado às demandas sociais em expansão, seu baixo grau de responsabilidade pública acentuaram o divórcio Estado-Sociedade. (DINIZ, 1998, p. 41).

A tentativa de resposta presente na reforma neoliberal do Estado foi ambivalente: ao mesmo tempo em que defendia um Estado mínimo, concentrava poder discricionário no

¹⁰²Entre 1991 e 1996 o aumento da coorte etária dos 15 aos 17 anos foi de 17,8%, praticamente o dobro de toda a década de 1980. Entre 1996 e 2003 o crescimento foi menos intenso, registrando-se 7,7% de aumento na coorte.

Executivo, um modelo que Diniz denominou de burocrático-autoritário.¹⁰³ Esse modelo defendeu a eficiência governamental em termos de concentração, centralização e fechamento do processo decisório, eficiência de gestão em termos de insulamento burocrático e autonomia do Estado como isolamento da política.

Esse padrão de reforma do Estado foi além de 1994 e acirrou-se a partir das gestões de Fernando Henrique Cardoso à frente da presidência da República. Muito embora a autora não estenda sua análise para a administração estadual, é possível identificar pontos de semelhança. No caso da política educacional paulista, sua análise faz muito sentido se considerarmos, sobretudo, o período que se inicia em 1995. De fato, a análise dos documentos mostra que foi um período que poderia muito bem ser denominado de “burocrático-autoritário”, pois conjugou racionalização administrativa, criação de mecanismos de planificação da oferta escolar com centralização decisória e fortalecimento de uma burocracia isolada do debate público plural. A eficiência na administração era considerada um objetivo contraditório com a consolidação democrática, que passou ao largo da reforma do Estado. Com afirma Diniz, “Esse tipo de enfoque implicaria priorizar a definição das metas pelas próprias elites estatais ou por um círculo de especialistas, situados em instâncias enclausuradas, dissociadas da esfera onde se manifestam os interesses [...]” (DINIZ, 1996, p. 14).

As políticas públicas implementadas entre 1995 e 2002 foram impermeáveis à participação democrática e fechadas à negociação entre os múltiplos interesses envolvidos, típicos de uma democracia. A abertura para a negociação política era vista como um caminho a ser evitado, pois levava aos interesses corporativos e às distorções que desviavam a administração pública de suas metas técnicas e racionais. Foi criado um modelo burocrático de alta capacidade técnica, insulado da sociedade e refratário até mesmo aos debates partidários internos.

A ênfase na capacidade técnica concentrada nos altos escalões burocráticos e o reforço do chamado núcleo duro do Estado acentuaria o divórcio com a política, percebida crescentemente como fonte de distorções e irracionalidade, ou ainda como foco de práticas predatórias como o clientelismo e a defesa de privilégios corporativos. A meta de neutralizar a política para preservar a racionalidade burocrática tornar-se-ia preponderante (DINIZ, 1998, p. 45).

¹⁰³ A autora concentra sua análise no poder Executivo nacional e no aumento do número de Medidas Provisórias editadas.

A organização sindical dos professores da rede estadual, um segmento diretamente atingido pelas políticas educacionais, se mostrava fragilizada e desgastada pelo insucesso nas diversas greves realizadas (VIANNA, 2001). Ao entrevistar professores da rede estadual paulista nos anos 1990 acerca de sua capacidade organizativa, Vianna constata que “É ponto comum entre eles o destaque dado à crise e ao declínio” (VIANNA, 2000, p. 60).

Entre os motivos levantados pelos professores entrevistados para explicar o refluxo da organização docente, dois deles se referem diretamente ao medo da repressão do Estado durante as greves: de um lado, o temor da repressão policial direta, que foi uma constante nas greves dos anos 1980 e 1990; de outro, o medo da perseguição e das punições aplicadas na escola aos professores grevistas, por meio dos mecanismos de controle disponíveis na rede estadual de ensino, práticas que revelavam o baixo grau de democratização institucional do aparelho de Estado, inclusive da SEE-SP e das unidades escolares.

Como já foi dito, a partir de 1995 foram implementadas políticas educacionais sistêmicas na rede estadual paulista, norteadas por uma agenda mais ampla de reforma do Estado, cuja tônica era a diminuição dos gastos públicos e adoção de modelos de gestão orientados por resultados.

Os quadros políticos ligados à educação no partido que detinha o poder em âmbito nacional e estadual (PSDB) eram entusiastas da agenda reformista e possuíam formação técnica e acadêmica de alto nível na área. Eram pessoas ligadas ao que podemos denominar de “burocracia”¹⁰⁴ de primeiro e segundo escalão”, que circulavam por organismos internacionais, participando de um “diálogo” global em que se planejavam processos de regulação visando mensurar resultados educacionais voltados à comparação internacional. Gerar números e resultados nacionais tornava-se condição para participar de um diálogo educacional globalizado.

A estrutura da SEE-SP contava com a presença de um corpo técnico especializado cuja lógica deixava de ser apenas política, no sentido da relação direta com os interesses eleitorais do Executivo ou do Legislativo, para estabelecer princípios e metas baseados na lógica interna da gestão pública, construídos sobre parâmetros econômicos da eficiência. Um bom exemplo do protagonismo dos técnicos foi sua iniciativa em elaborar o estudo denominado “Exercício analítico de política educacional” em 1991, que foi uma das bases para a implantação da reorganização da rede estadual em 1996.

¹⁰⁴ O conceito de burocracia é aqui entendido no sentido utilizado por Max Weber, como um corpo de funcionários com poder crescente no aparato institucional privado e estatal, e que possuem poder legítimo para exercer o que Weber denomina de dominação racional-legal (WEBER, 1991). Portanto, seu uso afasta-se da noção corrente em que a burocracia é tomada como sinônimo daquilo que “não funciona”.

A elaboração da política educacional em moldes racionais a partir de critérios endógenos ao sistema de ensino é condição fundamental para o aperfeiçoamento da oferta pública de educação, sobretudo em contextos institucionais complexos como é o caso da rede estadual paulista. Porém este processo não possui um valor absoluto em si mesmo. Sua capacidade de gerar avanços sociais depende da sua permeabilidade à própria sociedade, uma vez que a democracia consiste justamente em “problematizar o processo constitutivo dos fins” (DINIZ, 1996, p. 14), que são quase sempre controversos dentro da multiplicidade de interesses que compõe o jogo político democrático. Além disso, a centralização da tomada de decisões sem a construção de mecanismos de interação com a sociedade gera obstáculos para a implementação das políticas, como a baixa adesão ou a resistência dos atores institucionais que estão na base do sistema escolar.

Nesse sentido, o avanço técnico divorciado da política democrática apresenta riscos, tais como o de produzir novas distorções enquanto tenta se desviar das distorções geradas por lógicas políticas clientelistas e populistas, exógenas ao campo educacional. Porém a sutileza dos mecanismos de dominação burocrática e sua aparente neutralidade podem ser mais eficientes em dissimular tais distorções. Afinal, na dominação burocrática, como afirma Weber, “O poder de mando pode ter aparência muito modesta, sendo o dominador considerado o ‘servidor’ dos dominados e sentindo-se também como tal” (WEBER, 1999, p. 193).

7.3. Alguns apontamentos e indicações para novas pesquisas

Ao longo desta pesquisa surgiram algumas questões que ultrapassam seu escopo, porém podem abrir caminho para novas investigações.

Uma primeira questão diz respeito à importância do enfoque na rede estadual como unidade de análise. De forma geral, a abordagem das pesquisas focaliza uma etapa ou modalidade específica, dificultando a apreensão das mudanças no perfil geral desta rede. Merece destaque a escassez de análises sobre a inter-relação das políticas estaduais com o ensino médio.

Ao mesmo tempo, obter informações sobre a rede estadual paulista não é uma tarefa simples. Foram identificadas dificuldades no que diz respeito à preservação da memória

institucional e à disponibilização de dados estatísticos e documentais desta rede, ensejando esforços no sentido de aumentar a transparência e o diálogo da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo com as instituições de pesquisa e os pesquisadores. A produção de conhecimento sobre a rede estadual, por sua abrangência e magnitude, é de enorme importância para o avanço do conhecimento sobre educação, particularmente sobre o ensino médio em São Paulo. Além disso, a escassez de pesquisas dificulta a incidência sobre as políticas estaduais, que vêm sendo elaboradas e implantadas com baixo grau de debate público, mantendo uma lógica de insulamento nas estruturas governamentais.

Nesta pesquisa foram identificadas mudanças nos procedimentos de matrícula que afetaram os processos decisórios das unidades escolares da rede estadual, gerando, possivelmente, perda de sua autonomia. A concorrência entre as escolas da rede estadual, muito presente até 1995, praticamente desapareceu após a reorganização da rede física e, sobretudo, após a implantação da matrícula centralizada. Esse procedimento, pouco discutido, mas de enorme repercussão na identidade das escolas e na dinâmica da rede estadual, ainda carece de novas investigações. O tema assume importância num contexto de implantação de políticas de responsabilização das escolas e de remuneração por mérito dos professores, vinculadas às avaliações externas e que atribuem à escola enorme responsabilidade pelos seus resultados, muito embora a centralização das matrículas, por exemplo, tenha retirado das unidades escolares uma importante prerrogativa de autonomia.

A precarização das condições de trabalho dos professores, com superlotação de salas de aula e baixos salários, parece ter colaborado para uma queda na atratividade da carreira, gerando evasão docente e falta crônica de professores na rede estadual. Como, nesse cenário, as escolas produzem suas identidades?

Ainda em relação à rede estadual, vale destacar a evolução nas funções docentes que atuam no ensino médio ao longo da série histórica analisada. O número de professores quase dobrou, o que nos leva a indagar se este crescimento colaborou para constituir uma identidade docente ligada a esta etapa escolar dentro da rede estadual.

Uma segunda questão que merece destaque é a lacuna de conhecimento em relação à oferta de ensino médio pelas redes municipais. Quais teriam sido os fatores que levaram as redes municipais a aumentarem sua oferta de ensino médio nos primeiros anos da década de 1990, e a reduzi-la na segunda metade? Como essa oferta está distribuída nas diversas regiões e, dentro delas, nos municípios paulistas? Verificamos, por exemplo, que no período investigado a região metropolitana de São Paulo apresentou tendência contrária ao agregado

do estado, com o aumento das matrículas nas redes municipais entre 1991 e 2003. Quais municípios foram responsáveis por este aumento e por quais razões? A baixa participação percentual das redes municipais na oferta de ensino médio talvez não seja razão suficiente para justificar a ausência de pesquisas, pois essa oferta não é insignificante.¹⁰⁵ A persistência da oferta de ensino médio por parte de um conjunto de municípios é questão instigante, sobretudo porque, aparentemente, contraria a lógica dos interesses locais e do financiamento, tendo em vista a responsabilidade prioritária dos municípios pela educação infantil e pelo ensino fundamental.

Em terceiro lugar, cabe fazer uma observação a respeito da rede federal. No período aqui analisado, esta rede contava com três unidades no estado de São Paulo e diminuiu suas matrículas no ensino médio. Uma hipótese é que o Decreto 2.208/1997 tenha estimulado o aumento da oferta de cursos técnicos concomitantes e subsequentes e a diminuição da oferta dos cursos de ensino médio geral. Com a nova conjuntura criada pelo Decreto 5.154/2004, que voltou a permitir a oferta de ensino médio integrado ao ensino técnico, esperava-se um aumento na oferta de ensino médio. Além disso, a instituição passou por um processo de expansão e interiorização de seus campi, contabilizando atualmente quarenta e duas unidades. Entretanto, o aumento esperado não aconteceu. Os dados do censo escolar mostram que, após 2004, as matrículas de ensino médio na rede federal paulista continuaram a diminuir. Como explicar essa queda contínua nas matrículas de ensino médio da rede federal, num contexto de intensa expansão de suas unidades?

Há indícios de que os cursos de ensino médio integrado tenham sido preteridos no processo de expansão porque sua abertura implica a contratação de grande número de professores e maiores exigências em termos de instalações físicas, enquanto para a abertura de cursos técnicos as exigências são menores. A melhor compreensão da dinâmica da expansão da rede federal em São Paulo contribuiria para elucidar os entraves existentes para a ampliação da oferta de ensino médio integrado nesta rede, colaborando para que esta instituição possa responder melhor às demandas de escolarização prioritárias relacionadas à sua vocação institucional. A questão tem relevância social, uma vez que a rede federal é considerada uma rede de excelência, que pode oferecer oportunidades para a democratização de ensino médio público de qualidade no estado de São Paulo.

¹⁰⁵ Trata-se de uma oferta mais significativa do ponto de vista da abrangência e da quantidade de matrículas do que a rede federal, a qual, entretanto, atrai maior atenção dos pesquisadores. Além disso, há municípios em que a oferta é numericamente importante, como é o caso de Santana do Parnaíba.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, H. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, Anped, n. 5 e 6, 1997.

AÇÃO EDUCATIVA; PUC-SP. **Colóquio sobre reorganização da rede estadual de ensino de São Paulo**. São Paulo: Ação Educativa, 1996. (Série Debates).

_____; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. **Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional**. Um diagnóstico para a inclusão social pela educação, São Paulo, Ação Educativa, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.ipm.org.br/download/inaf01.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2013.

ADRIÃO, T. Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 102, p. 79-98, jan./abr. 2008.

ALBUQUERQUE, H. M. de P. **Escola Padrão do estado de São Paulo**: um referencial de gestão para uma educação democrática? 1997. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.

ALMEIDA, L. R. de. **O projeto noturno**: incursões no vivido por educadores e alunos de escolas públicas paulistas que tentaram um jeito novo de caminhar. 1992. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1992.

AMARAL, M. P. Política pública educacional e sua dimensão internacional. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, Faculdade de Educação da USP, v. 36, n. especial, p. 39-5, 2010.

ANGELUCCI, C. B. **Uma inclusão nada especial**. Apropriações da política de inclusão de pessoas com necessidades especiais na rede pública de educação fundamental do estado de São Paulo. 2002. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1991.

AZANHA, J. M. P. Democratização do ensino: vicissitudes da ideia no ensino paulista. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, Faculdade de Educação da USP, v. 30, n.2, p. 335-344, maio/ago. 2004.

BAENINGER, R. São Paulo e suas migrações no final do século 20. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 19, n. 3, p. 84-96, jul./set. 2005.

BARRETO, E. de S. **A escola básica de oito anos**: da proposta às vicissitudes de sua implementação. São Paulo: FCC/SEESP, 1984.

_____.; SOUSA, S. Z. Estudos sobre ciclos e progressão escolar no Brasil: uma revisão. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, Faculdade de Educação da USP, v.30, n.1, p. 31-50, jan./abr. 2004.

_____. As novas políticas para o ensino médio no contexto da educação básica. In: ZIBAS, D. M. L.; AGUIAR, M. A. da S.; BUENO, M. S. S. (Orgs.). **O ensino médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano Editora, 2002.

BAUMANN, R. O Brasil nos anos 1990: uma economia em transição. In: BAUMANN, R. (Org.). **Brasil: uma década em transição**. Rio de Janeiro: Campus/Cepal, 1999.

BEECH, J. A internacionalização das políticas na América Latina. **Currículo sem Fronteiras**, v.9, n.2, p.32-50, jul/dez 2009.

BEISIEGEL, C. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber, 2006.

_____. **Estado e educação popular**. Brasília: Líber, 2004.

BOMBACH, L. A situação sócio-ocupacional juvenil e as políticas públicas de juventude. **Revista da ABET**, Curitiba, Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, v. VI, n. 1, p. 76-98, jan./jun. 2006.

BORGES, Z. P. **Política e educação**. Análise de uma perspectiva partidária. Campinas/São Paulo: Hortograph, 2002.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J.C. **A reprodução**. Elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

_____. **Poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer n. 26/ 2003.** Questionamento sobre a realização de “vestibulinhos” na Educação Infantil e Ensino Fundamental. Brasília: Diário Oficial da União, 12 nov. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Nacional de Educação Básica. **Politecnia no Ensino Médio.** São Paulo: Cortez; Brasília: Seneb, 1991.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.244**, de 9 de Abril de 1942. Lei Orgânica do Ensino Secundário. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Presidência da República, 1996.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Programa de melhoria e expansão do ensino médio.** Projeto Escola Jovem. Brasília: FNDE, 2000.

BRAZ, T. P. **O financiamento do Ensino Médio na Rede Estadual de Mato Grosso do Sul (1996-2006).** 307 p., 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BUENO, M. S. S. Itinerário do descompromisso na escola pública de 2º grau paulista. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 99, p. 73-79, nov. 1996.

_____. Políticas atuais para o ensino médio. São Paulo: Papirus, 2000.

_____; ZIBAS, D.; AGUIAR, M. A. (Orgs.). **O ensino médio e a reforma da educação básica.** Brasília: Plano, 2002.

CALAZANS, G. Os jovens falam sobre sua sexualidade e saúde reprodutiva: elementos para a reflexão. In: ABRAMO, H. W.; BRANCO, P. P. M. **Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa social.** São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo/Instituto Cidadania, 2005.

CALLEGARI, C. DUARTE, M; HELÙ, W. **CPI da Educação. Voto em separado.** São Paulo: 2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/integra.htm>>. Acesso em: 10 jan, 2013.

CALLEGARI, C. (Org.). **FUNDEB: financiamento da educação pública no estado de São Paulo.** São Paulo: Ground : Apeoesp, 2008.

CANO, W. **A desindustrialização no Brasil**. Texto para discussão n. 200. Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, jan. 2012.

CARDIA, N.; ADORNO, S.; POLETO, F. Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, v. 17, n. 47, jan.-abr. 2003.

CARNEIRO, M. A. **O nó do ensino médio**. Petrópolis: Vozes, 2012.

CARRANO, P. C.R. O ensino médio na transição da juventude para a vida adulta. In: FERREIRA, C. A. et al. (Orgs.). **Juventude e iniciação científica: políticas públicas para o ensino médio**. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ, 2011, p. 34-49.

CARVALHO, C.P. de. Alternativas metodológicas para o trabalho pedagógico voltado ao curso noturno. **Idéias**, São Paulo, FDE, n. 25, p. 75-89, 1998.

CARVALHO, J.A.M.; WONG, L.L.R. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-26, jan./jun. 2006.

_____. A transição da estrutura etária da população brasileira na primeira metade do século XXI. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz, Mar; 24(3):597-605, 2008.

CASTRO, L. B. de. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In: CASTRO, L. B. de et al. (Orgs.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CEDI. Centro ecumênico de documentação e informação. **O caminho da escola**. A luta popular pela escola pública. São Paulo: Cadernos do Cedi, 15, 1986.

CHARLOT, B.; ÉMIN, J. C. **Violence à l'école: état des savoirs**. Paris: Armand Colin, 1998.

CLOSS, V. E.; SCHWANKE, C. H. A. A evolução do índice de envelhecimento no Brasil, nas suas regiões e unidades federativas no período de 1970 a 2010. **Revista brasileira de geriatria e gerontologia** [on-line], Rio de Janeiro, UERJ, vol.15, n.3, p. 443-458, 2012.

COHN, G. **Crítica e resignação**. Fundamentos da sociologia de Max Weber. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (SP). **Parecer n. 674/95**. Projeto de Reorganização das Escolas da Rede Estadual. CORROCHANO, M. C; NAKANO, M. Jovens, mundo do trabalho e escola. In: SPOSITO, M. (Coord.). **Juventude e escolarização (1980-1998)**. Brasília: MEC/Inep/Comped, 2002.

CORTI, A. P. **Violência e indisciplina no cotidiano da escola pública**. Jovens espectadores, vitimizados e agentes de agressões. 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2002.

COSTA, V. L. C. Financiamento e gasto com o Ensino Médio no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 72-80, dez. 2001.

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

DAVIES, N. Ensino Médio estatal: menos verbas para mais alunos? **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v.2, n.1, 2004.

_____. O Financiamento da Educação Estatal no Brasil: novos ou velhos desafios? **Revista Educação On-line**, Rio de Janeiro, PUC-Rio de Janeiro, n. 10, p. 31-63, 2011.

DAYRELL, J. A escola “faz” as juventudes? Reflexões em torno da socialização juvenil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1105-1128, out. 2007.

DEBERT, G. G. A dissolução da vida adulta e a juventude como valor. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 16, n. 34, p. 49-70, jul./dez. 2010.

_____. **A reinvenção da velhice: socialização e processos de reprivatização do envelhecimento**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 2012.

DIAS, J. A. **Ensino Médio e estrutura sócio-econômica**. Estado de São Paulo. Rio de Janeiro: MEC/Inep, 1967.

DINIZ, E. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 120, n. 2, maio-ago. 1996.

_____. Crise, governabilidade e Reforma do Estado: em busca de um novo paradigma. In: GERSCHMAN, S.; VIANNA, MLW. (Orgs.). **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização** [on-line]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1997.

_____. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Revista Lua Nova**, São Paulo, Cedec, n. 45, 1998.

_____. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, 15 (4), 2001.

_____. Democracia e Desenvolvimento: a relevância da dimensão político-institucional. In: JORNADA “UN AÑO DE GOBIERNO LULA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS”, 2003, Barcelona. **Anais...** Barcelona: Universitat Pompeu Fabra y Fundación CIDOB, 1/12/2003.

DI PIERRO, M. C. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, Faculdade de Educação da USP, v. 27, n.2, jul/dez. 2001.

_____; ANDRADE, M. R. Escolarização em assentamentos no estado de São Paulo: uma análise da Pesquisa Nacional de Educação na Reforma Agrária 2004. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, Anped, v. 14, n. 41, maio/ago. 2009.

DRAIBE, S. As políticas sociais nos anos 1990. In: BAUMANN, R. (Org.). **Brasil: uma década em transição**. Rio de Janeiro: Campus/Cepal, 1999.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, Departamento de Sociologia da USP, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003.

DURAN, M. C. G.; ALVES, M. L.; PALMA FILHO, J. C. Vinte anos da política do ciclo básico na rede estadual paulista. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, v.35, n. 124, Jan./Abr. 2005.

EISENSTADT, S. N. **De geração a geração**. São Paulo: Perspectiva, 1976.

ELIAS, N. **Introdução à sociologia**. Lisboa: Edições 70, 1970.

_____. **O Processo Civilizador**. Formação do estado e civilização. V. 2. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

_____. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994a.

_____. **O Processo Civilizador**. Uma história dos costumes. V 1. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994b.

ENGE, R. **Planejamento de rede física escolar**. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

FERNANDES, R.. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, 2007.

FRANCO, M. L. P. B. Avaliação e redefinição da política do ensino de 2º grau. *Cadernos CEDES*. São Paulo, n. 20, 1988.

FRATTINI, R. M. **A implantação da reforma do ensino de 1º e 2º graus no estado de São Paulo nas páginas da imprensa (1971-1982)**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2011.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. **PROMED**. Avaliação externa do programa de melhoria e expansão do ensino médio no estado de São Paulo. Relatório final. São Paulo: FCC, fev. 2003.

_____. **PROMED**. Avaliação externa do programa de melhoria e expansão do ensino médio no estado de São Paulo. Relatório intermediário. Estudos de caso e representações sociais São Paulo: FCC, jan. 2003.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Boletim SP Demográfico**. Resenha de estatísticas vitais do Estado de São Paulo. A inversão da pirâmide etária paulista, São Paulo, ano 10, n. 3, abr. 2010.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Boletim SP Demográfico**. Resenha de estatísticas vitais do Estado de São Paulo. Fecundidade continua em queda em São Paulo, São Paulo, ano 11, n. 5, jul. 2011.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS; COORDENADORIA ESTADUAL DA JUVENTUDE. **Pesquisa Jovem Paulista 2020**, São Paulo, Relatório final. 2010.

GHANEM, E. **Educação escolar e democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica/ Ação Educativa, 2004.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC. In: GIAMBIAGI, F. et al. (Orgs.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora da Unesp, 1991.

_____. **A transformação da intimidade: sexualidade, amor e erotismo nas sociedades modernas**. São Paulo: Editora da Unesp, 1993.

GODOY, A. C. de S. Resgatando a formação docente: resgatando a história do CEFAM no estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Brasília, Anpae, v. 16, n. 2, p. 235-246, jul./dez. 2000.

GOUVEIA, A. J.; HAVIGHURST, R. J. **Ensino médio e desenvolvimento**. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1969.

HADDAD, S. Educação e exclusão no Brasil. **Le Monde Diplomatique**, Paris, 2008.

Disponível em:

<http://www.acaoeducativa.org.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=1218&Itemid=149>. Acesso em: 08 jan. 2013

_____; DI PIERRO, M. C.; FREITAS, M. V. O ensino supletivo de 2º grau. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 68, fev. 1989.

HAIDAR, M. de L. M. **O ensino secundário no Brasil Império**. São Paulo: Edusp, 2008.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HENRIQUES, R. **Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90**. Texto para discussão nº 807. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População jovem no Brasil: a dimensão demográfica**. Brasília: IBGE, s/d.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **A educação no Brasil na década de 90: 1991-2000.** Brasília: Inep/MEC, 2003.

KRAMER, H. L. La violence à l'école: l'état des recherches en Allemagne. **Revue Française de Pédagogie**, Paris, n. 123, p. 73-78, avril-mai-juin, 1998.

KRAWCZYK, N. R. A Escola Média: um espaço sem consenso. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, v. 120, p. 169-202, 2003.

_____. **O ensino médio no Brasil**. Vol. 1. 1ª ed. São Paulo: Ação Educativa, 2009. (Coleção Em Questão).

_____; VIEIRA, V.L. **Uma perspectiva histórico-sociológica da Reforma Educacional na América Latina**. 2ª ed. Brasília: Liberlivros, 2012.

KUENZER, A. A escola de 2º grau na perspectiva do aluno trabalhador. **Cadernos CEDES**. O ensino de 2º grau: trabalho e educação em debate, n. 20. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. O trabalho como princípio educativo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 68, fev. 1989.

_____. **Ensino de 2º grau: o trabalho como princípio educativo**. São Paulo: Cortez, 1992.

LAPO, F. R.; BUENO, B. O. Professores retirantes: um estudo sobre a evasão docente no magistério público do estado de São Paulo (1990-1995). In: 23ª REUNIÃO DA ANPED, 2000, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Hotel Glória, Palace Hotel, setembro de 2000.

_____. Professores, desencanto com a profissão e abandono do magistério. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 118, mar. 2003.
LECCARDI, C. Por um novo significado do futuro: mudança social, jovens e tempo. **Tempo Social**, São Paulo, Departamento de Sociologia da USP, v. 17, n. 2, nov. 2005.

LINDSTRON, P.; CAMPART, M. Brimades et violence dans les écoles suédoises. **Revue Française de Pédagogie**, Paris, n. 123, p. 79-91, avril-mai-juin, 1998.

LUCAS, P. Pequeno relato sobre a cultura da violência no sistema escolar público em Nova York. **Contemporaneidade & Educação**. Rio de Janeiro, IEC, ano 2, n. 2, p. 70-95, set. 1997.

MACEDO E CASTRO, J. P. **UNESCO - Educando os jovens cidadãos e capturando redes de interesses:** Uma pedagogia da democracia no Brasil. 2005. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro/Museu Nacional, Rio de Janeiro, 2005.

MACHADO, M. M. (Coord.). Estado da Arte da Produção Acadêmica sobre Ensino Médio no Brasil. Período de 1998 a 2008. **Relatório Geral**. Goiânia: MEC/UFG, abr. 2009.

MADEIRA, F.; BERCOVICH, A. A onda jovem e o seu impacto na população economicamente ativa masculina em São Paulo. **Revista de Planejamento de Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, Ipea, n. 8, 1992.

MADEIRA, F. R. Educação e desigualdade no tempo de juventude. In: CAMARANO, A. (Org.). **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?** Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

MAIA, P. B. Vinte anos de homicídios no estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 13, n. 4, p. 121-129, out./dez. 1999.

MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C. de; BUENO, M. S. S. **Descentralização do estado e municipalização do ensino:** problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004. (Coleção Biblioteca Anpae).

MARTUCELLI, D. Reflexões sobre a violência na condição moderna. **Tempo Social**, São Paulo, Departamento de Sociologia da USP. v. 2, n. 1, p. 157-175, maio 1999.

MATTOSO, J. **O Brasil Desempregado**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.

MELLO, J. M. P. de. Como morrem nossos jovens. In: COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Vol. 1. Brasília: CNPD, 1998,

_____.; SCHNEIDER, A. Mudança demográfica e a dinâmica dos homicídios no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 1, p. 19-30, jan./jun. 2007.

MITRULIS, E. Ensaio de inovação no Ensino Médio. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 116, p. 217-244, jul. 2002.

MOOJI, T. Élèves et agressions aux Pays-Bas. **Revue Française de Pédagogie**, n. 123, p. 47-61, avril-mai-juin, 1998.

MORAES, C. S. V.; ALAVARSE, O. M. Ensino Médio: possibilidades de avaliação. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 32, n. 116, jul./set. 2011.

MORENO, A. C.; FAJARDO, V. Número de matrículas no ensino superior cresce 81% em dez anos. **Portal G1 Educação**, Rio de Janeiro, 31 out. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2013/10/numero-de-matriculas-no-ensino-superior-cresce-81-em-dez-anos.html>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

NERY, V. E. **Os efeitos da reorganização do ensino fundamental em São Paulo no trabalho docente e nas estratégias familiares (1995-1998)**. 2000. 88 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

NEUBAUER, R.; DAVIS, C. É proibido repetir. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 7, p. 5-44, 1993.

_____. Estado e municípios: parceiros na educação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, 10(3) 1996.

NOGUEIRA, J. F. F.; FERREIRA, E. A. Profissão professor do ensino médio. In: 25ª REUNIÃO DA ANPED, 2002, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anped, 2002.

NOVAES, L. C. Os impactos da política educacional paulista na prática docente e na organização do trabalho pedagógico nas escolas estaduais paulistas na perspectiva dos professores. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, n. 5, p. 13-26, jan.-jun 2009.

NUNES, C. O “velho” e “bom” ensino secundário: momentos decisivos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, Anped, n. 14, mai/jun/jul/ago 2000.

OLIVEIRA, F. de. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, F. de.; RIZEK, C. (Orgs.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

OLIVEIRA, J. C.; PEREIRA, N. O.; CAMARANO, A.; BAENINGER, R. Evolução das características da população jovem no Brasil. In: COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Vol. 1. Brasília: CNPD, 1998.

OLIVEIRA, R. P. de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 661-690, out. 2007.

OLIVEIRA, S. R. F. de. **Formulação de políticas educacionais: um estudo sobre a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (1995-1998)**. 1999. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Desigualdade de rendimentos na era da globalização financeira**. Sumário Executivo, Genebra, 2008.

PAIN, J.; BARRIER, É.; ROBIN, D. **Violences a l'école: Allemagne, Angleterre, France: une étude comparative européenne de douze établissements du deuxième degré**. Vigneux: Matrice, 1997.

PARIS, M. L. Rede física e redistribuição da rede física: à procura de soluções para um amontoado de problemas. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo, ano 2, n. 5, p. 68-78, dez. 1982.

PASTERNAK, S. **O Estado de São Paulo no Censo 2010**. Disponível em: <web.observatoriodasmetrolopes.net/.../Censo_2010_Sao_Paulo.pdf. s/d>. Acesso em: 06 maio 2013.

PERALVA, A. O jovem como modelo cultural. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, Anped, n. 5 e 6, 1997.

_____. Escola e violência nas periferias urbanas francesas. **Contemporaneidade & Educação**, Rio de Janeiro, IEC, ano 2, n. 2, p. 7-25, set. 1997b.

PEREGRINO, M. Os estudos sobre jovens na intersecção da escola com o mundo do trabalho. In: SPOSITO, M. (Coord.). **Estado da Arte sobre juventude na pós-graduação brasileira: Educação, Ciências Sociais e Serviço Social (1999-2006)**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

PEREIRA, J. B. B. **A escola secundária numa sociedade em mudança**. São Paulo: Pioneira, 1976.

PETRUCI, M. das G. R. M. CEFAM - Uma proposta de formação e aperfeiçoamento de professores para o 1º grau. **Paidéia**. Ribeirão Preto, n. 6, fev. 1994.

PILETTI, N. **Ensino de 2º grau: educação geral ou profissionalização?** São Paulo: EPU, 1988.

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F.; GOSTKORZEWICZ, J. **O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90**. Brasília: BNDES, 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_anos90.html>. Acesso em: 11 abr. 2013.

PINTO, J. M. de R. Financiamento do Ensino Médio no Brasil: uma abordagem inicial. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 315-333, 2004.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007.

_____; AMARAL, N. C.; CASTRO, J. A. O financiamento do Ensino Médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 639-665, jul.-set. 2011.

PLACCO, V. M. N. de S.; ANDRÊ, M. E. D. A.; ALMEIDA, L. R. de. Estudo avaliativo das classes de aceleração na rede estadual paulista. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 108, p. 49-79, nov. 1999.

POCHMANN, M. Emprego e desemprego juvenil no Brasil: as transformações nos anos 90. In: OIT- BRASIL. **Desemprego juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais**. Brasília: OIT, 2001.

_____. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2012.

PRESOTTI, K. **Representações do Exame Nacional do Ensino Médio na revista Veja (1998-2011)**. 2012. 186 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

PRIETO, R. G. Políticas públicas de inclusão: compromissos do poder público, da escola e dos professores. **Revista de Educação**, São Paulo, Apeoesp, n. 16, mar. 2003. Disponível em: <<http://www.pedagogobrasil.com.br/bocanotrombone/bocanotrombone4.htm>>.. Acesso em: 19 julh. 2013.

RAMOS, L.; VIEIRA, M. L. **Desigualdade de rendimentos no Brasil nas décadas de 80 e 90: evolução e principais determinantes.** Texto para discussão n. 803. Rio de Janeiro, Ipea, jun. 2001.

REALI, A. M. M. R; CALVO, V. M. C. Política educacional: um estudo comparativo sobre os impactos de um novo modelo pedagógico. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** Brasília, v. 80, p. 290-309, maio/ago. 1999.

REIS, M. As contradições entre o discurso e a prática da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. **Org. & Demo**, Unesp, v. 6, n. 1-2, p. 85-102, jan-jul-dez 2005.

RIOS-NETO, E. L. G. **Análise dos indicadores educacionais calculados durante o convênio INEP/CEDEPLAR.** Convênio n. 29/2002. Belo Horizonte, mar. 2005. Disponível em: <<http://www.ernestoamaral.com/docs/fip-112/biblio/relatorioINEP-CEDEPLAR.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

RODRIGUES, E. M. Ensino noturno de 2º grau: o fracasso da escola ou a escola do fracasso? **Educação e Realidade**, Porto Alegre, Faculdade de Educação da UFRGS, v. 20, n. 1, p. 49-72, jan/jun 1995.

ROMANELLI, O. de O. **História da educação no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1997.

ROSEMBERG, F. **2º grau no Brasil: cobertura, clientela e recursos.** **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo. Fundação Carlos Chagas, n. 68, fev. 1989.

RUA, M. das G. As políticas públicas e a juventude dos anos 1990. In: COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas.** Vol. 2. Brasília: CNPD, 1998.

SABOIA, A. L. Situação educacional dos jovens. In: CNPD. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas.** Vol. 2. Brasília: CNPD, 1998.

SALDAÑA, P. Por ano, 3 mil professores desistem de dar aulas nas escolas estaduais de SP. **O Estado de S. Paulo**, 31/08/2013. Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,por-ano-3-mil-professores-desistem-de-dar-aula-nas-escolas-estaduais-de-sp,1069886>>. Acesso em: 04 maio 2015.

SALGADO, M. U. C. A formação profissional e o ensino de 2º grau. **Cadernos CEDES.** O ensino de 2º grau: trabalho e educação em debate. n. 20, São Paulo: Cortez, 1988.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 5 de outubro de 1989. Com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1990 a 28/2009.

SÃO PAULO. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Projeto de Redistribuição da rede física**, São Paulo, Relatório 75/76, V. 1, 1976.

SÃO PAULO. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Cursos noturnos: solução ou problema?** São Paulo: SEE-SP, março de 1982.

SÃO PAULO. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO; ATPCE; CIE. **Exercício analítico de política educacional**. O caso do Estado de São Paulo. São Paulo: SEE-SP, 1991.

SÃO PAULO. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Encontro de orientação técnica para implantação da Escola-Padrão**, São Paulo, 1992

SÃO PAULO. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Orientações para o processo de implantação do Projeto Escola-Padrão**, São Paulo, 1992.

SÃO PAULO. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Resolução n. 244**, São Paulo, nov. 1993.

SÃO PAULO. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Subsídios para a análise do Ensino Médio no estado de São Paulo**, São Paulo, ATPCE; CIE, set. 1996.

SÃO PAULO. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Educação paulista: corrigindo rumos**. O que já mudou na escola pública paulista? O cidadão pergunta o governo presta contas. São Paulo, SEE-SP, set. 1996.

SÃO PAULO. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **A organização do Ensino na Rede Estadual**. Orientação para as escolas. São Paulo, SEE-SP, 1998.

SÃO PAULO. CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. **Algumas prioridades em educação no estado de São Paulo**. Indicação CEE nº 04/94. São Paulo, CEE-SP, 1994. Disponível em: <http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/textos/1994/ind_04_94_pro_0940_94_s_mari_c_cath_w_cath.pdf>. Acesso em: 28 out. 2013.

SÃO PAULO. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Subsídios para a análise do Ensino Médio no estado de São Paulo**. São Paulo: CIE/ATPCE, set. 1996.

SÃO PAULO . CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer 293/99**. São Paulo, CEE-SP, aprovado em 23 jun. 1999.

SARMENTO, A. P.; ARRUDA, A. L. M. M. Escola-Padrão: Curta Vida, Longa Saudade... **Revista Eletrônica Saberes da Educação**, São Roque, Faculdade São Roque, Vol. 2 , n. 1, 2011.

SARTI, F.; LAPLANE, M. F. O Investimento Direto Estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 1990. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 63-94, jan./jun. 2002.

SCHOPENHAUER, A. **Aforismos para a sabedoria de vida**. Porto Alegre: L & PM, 2014.

_____. **O mundo como vontade e representação**. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1999 (Coleção Os pensadores).

SOUZA, M. A. N. Organização e condições do trabalho moderno: precarização do trabalho docente. In: III SEMINÁRIO DA REDE DE PESQUISADORES SOBRE ASSOCIATIVISMO E SINDICALISMO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, abril de 2011.

_____. Professores, Modernização e Precarização. In: ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II**. São Paulo: Boitempo, 2013.

SPOSITO, M. **O povo vai à escola**. A luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo. São Paulo: Edições Loyola, 1984.

_____. O ensino noturno de 2º grau: notas para uma discussão. In: SEMINÁRIO ENSINO DE 2º GRAU: PERSPECTIVAS, 1998, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Faculdade de Educação da USP, 1988.

_____. **A ilusão fecunda**. A luta por educação nos movimentos populares. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1993.

_____. **Juventude e Escolarização (1980-1998)**. Brasília: MEC/Inep/Comped, 2002.

_____. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. In: FREITAS, M. V. de; PAPA, F. de C. (Orgs.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, Ação Educativa, 2003a.

_____. **Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas**. São Paulo: Ação Educativa, 2003b.

_____; CARRANO, P. C. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, Anped, n. 24, p. 16-39, set./out./nov./dez. 2003.

_____. (Coord.). **Espaços públicos e tempos juvenis**. Um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras. São Paulo: Global, 2007.

_____. A pesquisa sobre Jovens na Pós-Graduação: um balanço da produção discente em Educação, Serviço Social e Ciências Sociais (1999-2006). In: SPOSITO, M. (Coord.). **O Estado da Arte sobre juventude na pós-graduação brasileira: Educação, Ciências Sociais e Serviço Social (1999-2006)**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

_____. Transversalidades no estudo sobre jovens no Brasil: educação, ação coletiva e cultura. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, Faculdade de Educação da USP, v.36, n. especial, p. 95-106, 2010.

STEINVASCHER, Andrea. **A implantação da progressão continuada no Estado de São Paulo: um caminho para a democratização do ensino?** 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

TEIXEIRA, A. **Educação não é privilégio**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1957.

_____. **Educação no Brasil**. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1976.

TREIN, E.; CIAVATTA, M. O percurso teórico e empírico do GT Trabalho e Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, Anped, n. 24, set /out /nov /dez 2003.

VALADÃO, M. M. A saúde nas políticas públicas: juventude em pauta. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. C. (Orgs.). **Políticas públicas**. Juventude em Pauta. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/Fundação Friedrich Ebert, 2003.

VAN ZANTEN, A. Efeitos da concorrência sobre a atividade dos estabelecimentos escolares. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, v. 35, n. 126, p. 565-593, set./dez. 2005.

VEIGA, C. G..A escolarização como projeto de civilização. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, Anped, n. 21, p. 90-103, set/out/nov/dez 2002.

_____. O processo escolarizador da infância em Minas Gerais(1835-1906): geração, gênero, classe social e etnia. In: OLIVEIRA, L. C. V.; SARAT, M. (Orgs.). **Educação infantil: história e gestão educacional**. Dourados: Editora da UFGD, 2009.

VIANNA, C. Organização docente paulista: crise, identidade coletiva e relações de gênero. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, Anped, n. 13, jan./fev./mar./abr. 2000.

_____. A produção acadêmica sobre organização docente: ação coletiva e relações de gênero. **Educação e Sociedade**. Campinas, n. 77, ano XXII, dez. 2001.

VIEIRA, L. R. A expansão do ensino superior no Brasil. **Avaliação**, Sorocaba, Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, v. 8, n. 1, mar. 2003.

VIRIATO, E. O. **O diretor e a construção do trabalho coletivo na escola pública**.1995. 200f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

VITAR, A. et al. (Orgs.). **Gestão de inovações no ensino médio**. Argentina, Brasil, Espanha. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

WASELFISZ, Jacobo. **Mapa da violência: os jovens no Brasil**. Juventude, violência e cidadania. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

_____.; ATHIAS, G. **Mapa da violência de São Paulo**. Brasília: Unesco, 2005.
WAHRFAFITG, R. Apresentação. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS PÚBLICAS DO ENSINO MÉDIO. 1998, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Consed, SEE-SP, 1998.

WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, G. (Org.). **Weber**. 5ª edição. São Paulo: Ática, 1991. p.79-127. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

_____. A objetividade do conhecimento nas Ciências Sociais. In: COHN, G. (Org.). **Weber**. 5ª edição. São Paulo: Ática, 1991. p.128-141. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

_____. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1993.

_____. **Economia e Sociedade**. Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Vol. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

YASAKI, Lúcia Mayumi. Análise da Fecundidade no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 22, n. 1, p. 48-65, jan./jun. 2008.

ZALUAR, A. Teleguiados e chefe: juventude e crime. **Religião e Sociedade**. São Paulo, Centro de Estudos da Religião, v.15, n.1, p.54-67, 1990.

_____. **Condomínio do diabo**. Rio de Janeiro: Renavam/UFRJ, 1994.

ZIBAS, D. Ensino noturno de 2º grau: a voz do corpo docente. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 48, p. 41-50, ago. 1991.

_____. Ser ou não ser: o debate sobre o ensino médio. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 80, p. 56-61, fev. 1992.

_____. **A escola pública e a escola privada diante das propostas de modernização do ensino médio**. 1995. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

_____.; FRANCO, M. L. P. B. **Diagnóstico quantitativo do ensino médio no Brasil**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1997.

_____. (Re) significando a reforma do ensino médio: o discurso oficial e os filtros institucionais. In: ZIBAS, D. M. L.; AGUIAR, M. A. da S.; BUENO, M. S. S. **O ensino médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano Editora, 2002.

Jornais

As faltas dos professores. **O Estado de S. Paulo**, p. A3, São Paulo, 30 jan. 1995.

AUGUSTO, A. Prefeitura entra no 2º grau. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 11 mar. 1995.

AVANCINI, M. Educação recebe US\$ 250 mi do BID. **Folha de S. Paulo**, p. 3-8, São Paulo. 25 nov. 1999.

BAPTISTELLA, R. M. Rede pública tem mais matrículas no 2º grau. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 jan. 1997.

BAPTISTELLA, R. S. Especialistas criticam reforma do ensino em SP. **O Estado de S. Paulo**, p. A15, São Paulo, 08 nov. 1995.

BAPTISTELLA, Rosa. Pais saberão pelo correio onde matricular filhos. **O Estado de S. Paulo**, p. A14, São Paulo, 14 nov. 1995.

CAMARGO, P. Boas escolas públicas resistem à extinção. **O Estado de S. Paulo**, p. 29, São Paulo, 21 out. 1990.

CAMARGO, P. de. Rede privada perde 72 mil matrículas para rede estadual. **O Estado de S. Paulo**, p. 10, São Paulo, 13 mar. 1992.

CARVALHO, J. de. Escolas estão superlotadas em São Paulo. **O Estado de S. Paulo**, p. 26, São Paulo, 16 mai. 1990.

COTES, P. Pais fazem fila em colégio estadual de SP para transferência dos filhos. **Folha de S. Paulo**, p. C3, São Paulo, 04 jan. 2002.

ESTADOS precisam criar mais de 5.000 escolas. **Folha de S. Paulo**, p. 4-2, São Paulo, 12 jul. 1999.

EXPLOSÃO do 2º grau preocupa governo. **Folha de S. Paulo**, p. 3-1, São Paulo, 16 jun. 1998.

FALCÃO, D. Estudo avalia demanda no ensino médio. **Folha de S. Paulo**, p. 3-4, São Paulo, 18 jun. 1999.

FALCÃO, D. Falta de salas leva aulas até igrejas. **Folha de S. Paulo**, p. 1-4, São Paulo, 27 mar. 2000.

FALCÃO, D. Matrícula do ensino médio cresce 11,5%. **Folha de S. Paulo**, p. 3-3, São Paulo, 16 set. 1999.

FALCÃO, D. Secretários de estados alegam não poderem financiar 2º grau. **Folha de S. Paulo**, p. 3-5, São Paulo, 06 fev. 1999.

FALTA recurso para custear ensino médio, diz Conselho. **Folha de S. Paulo**, p. 3-6, São Paulo, 06 nov. 1997.

GOIS, A. Particulares perdem 40 mil alunos desde 96. **Folha de S. Paulo**, p. 1, São Paulo, 23 set. 2000.

JONES, F. Jardim Damasceno. Moradores reclamam de escola. **O Estado de S. Paulo**, p. Z14, São Paulo, 24 abr. 1995.

JUNQUEIRA, J. Neubauer quer modernizar o ensino médio. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 21 jan. 1999.

MARIA, E.; ROSSETTI, F. 10% dos professores não são habilitados. **O Estado de S. Paulo**, p. A1, São Paulo, 06 jan. 1995.

MATRÍCULAS do ensino médio começam amanhã no estado. **Folha de S. Paulo**, p. 3-5, São Paulo, 30 nov. 1999.

NEUBAUER, R.; MEDICI, A. Abaixo do padrão. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 24 fev. 1995.

NOGUEIRA, H. Cresce saída de professores da rede pública. **O Estado de S. Paulo**, p. A15, São Paulo, 08 maio 1995.

NOGUEIRA, H. Disputa por vagas causa tumulto. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 dez. 1993.

NOGUEIRA, H.; POMPEU, S. H. Exército de sem classe. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 31 jan. 1992.

OESP. Fórum de debates - leitores. Daniel Barbosa de Andrade. **O Estado de S. Paulo**, p. A2, São Paulo. 16 mar. 1998.

PAIS reclamam da reforma de ensino. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 17 jan. 1996.

PALHARES, D. Classe média “descobre” o ensino técnico. **Folha de S. Paulo**, p.1-8, São Paulo, 07 out. 1991.

PARAGUASSÚ, L. Sobra aluno e falta professor, diz UNESCO. **Folha de S. Paulo**, p. C5, São Paulo, 18/07/2000.

PINTO, P. S. Fleury adia projeto das escolas-padrão. **Folha de S. Paulo**, Cotidiano, São Paulo, 19 ago. 1994.

RIBEIRO, R. J. Graves ameaças. **O Estado de S. Paulo**, p. A2, São Paulo, 30 nov. 1995.

ROSSETTI, F. SP tem 282 mil alunos em área crítica. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 05 dez. 1996.

ROSSETTI, F. SP vai usar contêiner como sala de aula. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 04 dez. 1996.

SCHIVARTCHE, F.; OLIVEIRA, M. Bingo da vaga faz aluno esperar 12 h. **Folha de S. Paulo**, p. 14, São Paulo, 15 jan. 1998.

SECRETARIA estadual abre hoje inscrições para o ensino médio. **Folha de S. Paulo**, p. 3-2, São Paulo, 01 dez. 1999.

SILVA, S. C. Ensino de 2º grau é abandonado pelos estados. **O Estado de S. Paulo**, p. A13,, São Paulo, 06 fev. 1997.

SORTEIO de vagas em escolas causa indignação. **O Estado de S. Paulo**, p. A14, São Paulo, 15 jan. 1998.

SP perde profissionais para setor privado. **O Estado de S. Paulo**, p. A17, São Paulo, 15 mar. 2000.

TREVISAN, L. Ensino médio de SP receberá R\$ 87 milhões. **O Estado de S. Paulo**, p. A11, São Paulo, 03 mar. 2000.

TREVISAN, L. MEC vai acelerar formação de professores. **O Estado de S. Paulo**, p. A17, São Paulo, 15 mar. 2000.

WEBER, D.; SÁ, R. Dificuldade está na falta de verba. **O Estado de S. Paulo**, p. A17, São Paulo, 16 set. 1999.