

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA

EDUARDO JANUÁRIO

**Teoria do Capital Humano e Financiamento Educacional no Estado de São Paulo,  
1986 - 2003**

São Paulo  
2013

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA

**Teoria do Capital Humano e Financiamento Educacional no Estado de São Paulo,  
1986-2003**

Eduardo Januário

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Econômica da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em História.

Orientador: Prof. Dr. Wilson do Nascimento Barbosa

São Paulo  
2013

***Dedico essa Dissertação:***

À Gabriela Ferraz Baptista Januário

À Camilla Calda e ao Pedro Calda Bento Meira

Ao José Francisco Januário (Careca) e à Maria Virginia  
Ferraz Januário (Lia)

Ao Rogério Januário e Marcos A. Januário

À Ana Paula da Silva Januário, Rafani Maróstica Januário,  
Bianca Januário e ao Rogério Januário Junior

À Elaine Baptista

*Ao Robson Alexandre, amigo, morto a tiros aos 24 anos,  
mais uma vítima da violência que atinge as favelas.*

## AGRADECIMENTOS

Certa feita, em meados de 2003, participei de um evento em memória a Zumbi, cujas palavras proferidas pelo palestrante mudaram a trajetória da minha vida. Em suma, o palestrante, após realizar uma ilustre explanação sobre o problema do negro no Brasil, não nos desejou mensagens de condolências. Ele, de forma muito incisiva, nos disse que era preciso estudar, batalhar, não desistir. Este palestrante era o Professor Dr. Wilson do Nascimento Barbosa. De lá pra cá eu o persegui, alguns momentos mais distante lendo seus textos, outros mais próximo participando de ouvinte em suas aulas. Fiquei encantado por sua genialidade, e pela facilidade com que expunha os fatos históricos. Durante toda esta trajetória, foram inúmeras as orientações francas e sinceras, que me serviram para além da dissertação. Essa dissertação, aliás, é fruto de sua generosidade em orientar *reles mortais*, paciência e extremo profissionalismo. O Wilson tem o “dom” concedido a poucos: ser professor. Agradeço muito pelos incentivos, objetivos e subjetivos! Muito Obrigado!

A história contada acima só foi possível devido a Maria Rosa Dória Ribeiro, minha eterna professora. A Rosinha teve papel fundamental na minha formação, para além da academia. A ela também dedico essa dissertação.

Nesse time de pessoas inspiradoras na trajetória acadêmica estão os professores: Maria Fernanda Antunes, Júlio César Zanzernon Costa, Meire Mathias, Silvia de Bernardinis e Muryatan Santana Barbosa. Obrigado! Um agradecimento especial ao Mury, pela amizade e pela franqueza das orientações desde os primeiros “riscos”.

Agradeço a Coordenação do Programa de Pós-Graduação em História Econômica, ao Prof. Dr. Rodrigo Ricupero e a Prof. Dra. Vera Amaral Ferlini. E aos amigos da Cátedra Jaime Cortesão, em especial a Natalia Tammone, amiga, importante interlocutora dessa dissertação.

Agradeço ao Departamento de História da Universidade de São Paulo. Ao Prof. Dr. Mauricio Cardoso, hoje Chefe do Departamento. Agradeço a oportunidade de participar do Trabalho de Campo a Instituições de Ensino no Rio de Janeiro, parte da disciplina Escola no Mundo Contemporâneo ministrada por ele. Muitas das reflexões aqui são frutos deste Trabalho.

Agradeço aos professores cujas contribuições foram de extrema importância para esta dissertação: Dr. Alexandre M. Saes, Dr. Lincon F. Secco, Dr. José Rodrigues Mao, Dra. Marisa

Midore e ao Dr. Bruno Bontempi Jr. Um agradecimento especial ao Professor Dr. Janes Jorge, hoje professor da UNIFESP, pelas valiosas orientações durante o curso de Especialização na PUC-SP, elas foram primordiais para chegar até aqui. Muito Obrigado!

Agradeço às pessoas dos serviços público e privado que colaboraram para a realização desta pesquisa: Carmem Lúcia Batista, Bibliotecária da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo; a Sra. Mítiko Ohara Tanabe da Secretaria de Economia e Planejamento de São Paulo, setor de Orçamento; ao Sr. Guido da Assessoria de Imprensa do Jornal da APEOESP; Sra. Lucia do SEADE; Sr. Rogério do DIEESE, APEOESP. Um agradecimento especial ao Sr. Paulo Abud e ao Sr. Wagner Apinhanesi do Guia Escolas: Educacional Marketing e Editora Ltda, pelo pronto atendimento em fornecer, sem custo, os exemplares do Guia Escolas.

Agradeço a todos os colegas do LEPHE, em especial os amigos: Apoena C. Cosenza, André Amano, Vivian Nani Ayres, Paulo Sergio Ferreira e Yuri Martins Fontes. E aos colegas da Revista SANKOFA: Flávio Francisco, Irinéia Franco, Rodrigo Bonciani e ao amigo Thiago Sapede. Um agradecimento especial ao amigo André Tomio Amano, no qual estendo a Prof. Dra. Guiomar Silva Lopes e a Takao Amano. Muito Obrigado!

Agradeço a Gabi Januário, minha filha, pela paciência e compreensão nos momentos de ausência do pai. A Camilla Batista de Calda, historiadora, minha companheira, pelo incentivo, afeto, e pelas inúmeras leituras dessa dissertação. Agradeço também a Julia Tereza Batista Cerrini de Calda, pela importante participação em busca das fontes para o terceiro capítulo. Ao amigo-irmão, também interlocutor desta dissertação, o artista e professor Kuta Ndumbo. E ao Marcos (Janu), meu irmão, pelo referencial de dedicação aos estudos. Valeu!

Agradeço, carinhosamente, aos meus alunos e amigos da Escola Renato Tonolli Brito Pedro, no bairro Payol na cidade de Pirapora do Bom Jesus. Agradeço ao grupo de Professores e a fantástica equipe de amigas e amigo que me acompanhou ao longo do período em que estive Diretor dessa escola. Foram eles: Andréa Leite, Málsa Assis e Edson Roberto.

A Andréa Leite, um agradecimento especial, não seria possível essa trajetória sem seu importante apoio. Obrigado!

Agradeço ao CNPq, pelo financiamento da pesquisa, na condição de bolsista do órgão.

## RESUMO

A pesquisa a seguir teve como objetivo principal mensurar o investimento em educação, Ensino Fundamental e Médio, no Estado de São Paulo no período de 1986-2003. Ao investigar o Balanço Geral do Estado de São Paulo, criou-se uma série histórica que permitiu analisar o comportamento dos dados e o perfil gráfico da despesa dos governos destinada à Secretaria da Educação. Essa verba foi redistribuída às *unidades orçamentárias*, que são as subsecretarias submetidas à Secretaria da Educação, responsáveis pela ação direta no sistema educacional do Estado de São Paulo. Para ambos os casos, utilizou-se os métodos de análise quantitativa. Os aspectos econômicos foram observados pela ótica da teoria do capital humano. Para tanto, buscou-se descrever a trajetória da teoria, seus conceitos e sua importância na história recente da educação paulista. A disposição dos dados e o levantamento do número de matrícula permitiram ainda aferir o valor custo-aluno ano e mês, e a participação de cada *unidade orçamentária* na composição deste custo. Assim, foi possível comparar o valor do investimento, – custo-aluno –, em capital humano público e capital humano privado. A pesquisa também analisou aspectos históricos, as mudanças, as continuidades da educação paulista e as características da política educacional de cada governo no período.

## **ABSTRACT**

The following research aimed to measure the investment in education, elementary and secondary degree education at the state of São Paulo in the period 1986-2003 . When investigating an Overall Picture (Budget) of the state of São Paulo it was engendered a historical series that allowed us to analyze the behavior of the data and the chart listing the expenditure of governments intended for local Secretary of Education . That resource was redistributed to budgetary units , which was submitted to the secretariats Secretary of Education responsible for direct action in the educational system of the state of São Paulo . For both cases we used the methods of quantitative analysis . The economic aspects from the perspective of human capital theory were observed . To this purpose, we sought to describe the trajectory of the theory , its concepts and its importance in the recent history of São Paulo education. The provision of data and raising the number of registrations allowed further assess to the cost per student year and month , and the participation of each budgetary unit in the composition of such cost value. Thus, it was possible to compare the value of the investment cost per student both in public and private human capital . The survey also examined some historical aspects , changes , continuities of São Paulo education and the characteristics of the educational policy in each government in the period .



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**APEOESP** – Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

**APM** – Associação de Pais e Mestres

**ADM** – Administração Superior da Secretaria e da Sede

**C/A. a** – Valor custo-aluno ano

**C/A. m** – Valor custo-aluno mês

**CEE** – Conselho Estadual de Educação

**CEFAM** – Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério

**CEI** – Coordenadoria de Ensino do Interior

**CERM** – Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana

**CENP** – Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas

**CIESP** – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo

**DAE** – Departamento de Assistência Escolar

**DE** – Diretoria de Ensino

**DRE** – Delegacia Regional de Ensino

**ETEC** – Escola Técnica Estadual

**EF** – Ensino Fundamental

**EM** – Ensino Médio

**FDE** – Fundo de Desenvolvimento da Educação

**FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

**FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Educação Fundamental e de Valorização do Magistério

**ICMS** – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

**IDORT** – Instituto de Organização Nacional do Trabalho

**LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

**LDO** – Leis de Diretrizes Orçamentárias

**MI** – Matrícula Inicial

**MDE** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

**PMDB** – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

**PSDB** – Partido da Social Democracia Brasileira

**RDB** – Renda Disponível Bruta

**SAEB** – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

**SARESP** – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

**SE** – Secretaria da Educação

**SEADE** – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

**SENAI** – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

## **LISTA DE GRÁFICOS**

### **CAPÍTULO 2**

GRÁFICO 1 – Perfil das receitas e despesas do Governo do Estado de São Paulo – 1986-2003

GRÁFICO 2 – Perfil da diferença entre as receitas e despesas do Governo do Estado de São Paulo – 1986-2003

GRÁFICO 3 – Relação entre matrículas, quantidade de escolas e despesas da Região Metropolitana e Interior. Ensino Fundamental e Médio – 1994

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

GRÁFICO 5 – Quantidade de matrícula inicial e quantidade de escolas públicas do Estado de São Paulo, 1994 -2002

GRÁFICO 6 – Relação de matrículas e escolas – CERM e CEI – 1994-2002

GRÁFICO 7 – Relação da média de aluno por escola – CERM e CEI – 1994-2002

GRÁFICO 8 – Perfil das despesas do Governo do Estado de São Paulo enviado à Secretaria da Educação – 1986-2003

GRÁFICO 9 – Perfil por porcentagem das despesas do governo do Estado de São Paulo enviado a Secretaria da Educação - 1986-2002

GRÁFICO 10 – Número índice da remuneração do Professor de Educação Básica II, jornada de 24h. Rede Estadual de São Paulo – 1983-2012

GRÁFICO 11 – Relação entre ano e dias de greve dos professores do Estado de São Paulo e o índice salarial

### **CAPÍTULO 3**

GRÁFICO 1 – Perfil do valor custo-aluno/ano do Ensino Fundamental da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo – 1986-2003

GRÁFICO 3 – Perfil do valor custo-aluno/ano do Ensino Médio da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo – 1986-2003

GRÁFICO 4 – Perfil de Matrícula Inicial do Ensino Médio – 1986-2003

GRÁFICO 9 – Despesas de Capital da Secretaria da Educação – 1986-2003.

GRÁFICO 10 – Média das Mensalidades das Escolas Particulares da Capital do Estado de São Paulo e Região – 1986-2003

GRÁFICO 11 – Perfil da Média das Mensalidades das Escolas Particulares da Capital do Estado de São Paulo e Região - Ensino Fundamental– 1986-2003

GRÁFICO 13 – Perfil gráfico da renda per capita no Estado de São Paulo – Região Metropolitana – 1986-2003

GRÁFICO 14 – Perfil gráfico da *renda per capita* no Estado de São Paulo – Região Metropolitana – 1986-2003

GRÁFICO 15 – Perfil gráfico da dinâmica dos gastos e do resultado das famílias com educação – Investimento em capital humano público e privado

#### **CAPÍTULO 4**

GRÁFICO 2 – Perfil das despesas da Secretaria da Educação enviadas à Administração Superior da Secretaria e Sede

GRÁFICO 3 – Perfil das despesas correntes da Secretaria da Educação – 1986-2003

GRÁFICO 4 – Perfil da despesas correntes da Secretaria da Educação “sub-item pessoal” sem os valores dos “inativos” – 1986-2003

GRÁFICO 5 – Perfil das despesas da Secretaria da Educação enviadas à Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana

GRÁFICO 6 – Perfil das despesas da Secretaria da Educação enviadas à Coordenadoria de Ensino do Interior

GRÁFICO 7 – Despesas do Governo do Estado de São Paulo em porcentagem para a CERM e a CEI

GRÁFICO 8 – Perfil da contribuição no valor custo-aluno ano do Ensino Fundamental e médio. Comparação entre a Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana (CERM) e Coordenadoria de Ensino do Interior (CEI) - 1986-2003

GRÁFICO 9 – Perfil das despesas da Secretaria da Educação enviadas à Coordenadoria Ensino e Normas Pedagógicas

GRÁFICO 10 – Perfil das despesas da Secretaria da Educação enviadas ao Departamento de Recursos Humano

GRÁFICO 11 – Perfil das despesas da Secretaria da Educação enviadas ao Departamento de Suprimento Escolar

GRÁFICO 12 – Perfil das despesas da Secretaria da Educação enviadas Conselho Estadual de Educação

GRÁFICO 13 - Perfil das despesas da Secretaria da Educação enviadas ao FDE

GRÁFICO 14 – Valores em percentuais de despesas da unidade orçamentária – unidades marginais – relativas ao total nominal das despesas da Secretaria da Educação

## **LISTA DE TABELAS**

### **CAPÍTULO 2**

TABELA 1 – Média percentual das despesas do Governo do Estado de São Paulo destinadas aos Órgãos Administrativos – 1987-2002. Por gestão administrativa e por período.

TABELA 2 – Valores das despesas enviadas do Governo do Estado de São Paulo à Secretaria da Educação – 1986-2003

TABELA 3. – Demonstrativo da diferença encontrada na pasta Recursos na Educação (MDE) entre os anos de 1997 e 1998.

### **CAPÍTULO 3**

TABELA 1 – Valor custo-aluno público 1986-2003. Despesas com Ensino Fundamental e Médio por categoria de função e subprograma.

TABELA 2 – Despesas da Secretaria da Educação – por elemento e categoria econômica.

TABELA 3 – Média das mensalidades da rede privada e o valor-custo aluno da rede pública de ensino.

TABELA 4 – Renda per capita, salário médio na Região Metropolitana do Estado de São Paulo

### **CAPÍTULO 4**

TABELA 1 – Porcentagem dos gastos da Secretaria da Educação enviados às Unidades Orçamentárias

TABELA 2 – Valores das despesas da ADM, total e parcial por categoria de ensino; matrícula inicial e valor custo-aluno do Ensino Fundamental e Médio

TABELA 3 – Valores das despesas correntes da Secretaria da Educação por elemento e categoria econômica 1986-1995

TABELA 4 – Valores das despesas da CERM, total e parcial por categoria de ensino; matrícula inicial e valor custo-aluno do Ensino Fundamental e Médio - 1986-2003.

TABELA 5 – Valores das despesas do CEI, total e parcial por categoria de ensino; matrícula inicial e valor custo-aluno do Ensino Fundamental e Médio - 1986-2003

TABELA 6 – Valores das despesas da CENP, total e parcial por categoria de ensino; matrícula inicial e valor custo-aluno do Ensino Fundamental e Médio - 1986-2003

TABELA 7 – Valores das despesas do RH, total e parcial por categoria de ensino; matrícula inicial e valor custo-aluno do Ensino Fundamental e Médio - 1986-2003

TABELA 8 – Valores das despesas do SE, total e parcial por categoria de ensino; matrícula inicial e valor custo-aluno do Ensino Fundamental e Médio - 1986-2003

TABELA 9 – Valores das despesas do CEE, total e parcial por categoria de ensino; matrícula inicial e valor custo-aluno do Ensino Fundamental e Médio - 1986-2003

TABELA 10 – Valores das despesas FDE, total e parcial por categoria de ensino; matrícula inicial e valor custo-aluno do Ensino Fundamental e Médio - 1986-2003

TABELA 11 – Regressão das variáveis da Secretaria da Educação – série histórica 1986-2003

TABELA 12 – Regressão das variáveis da Secretaria da Educação – série parcial 1986-1994

TABELA 13 – Regressão das variáveis da Secretaria da Educação – série parcial 1995-2003

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>18</b>
<b>CAPÍTULO 1: A IMPORTÂNCIA DO CONCEITO E DA TEORIA DO CAPITAL HUMANO.....</b>	<b>33</b>
<b>1.1. Introdução.....</b>	<b>33</b>
<b>1.2. As definições e visão histórica.....</b>	<b>34</b>
<b>1.3. A teoria do capital humano no contexto pós 1950: as contribuições de Schultz e Becker.....</b>	<b>37</b>
<b>1.4. Fatores consideráveis para determinar o uso do conceito de capital humano.....</b>	<b>42</b>
<b>1.5. O capital humano e sua gênese no Brasil e em São Paulo, um histórico.....</b>	<b>50</b>
<b>1.6. A teoria do capital humano no período estudado (1986-2003).....</b>	<b>64</b>
<b>1.7. Considerações Adicionais.....</b>	<b>67</b>
<b>CAPÍTULO 2: ASPECTOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO PAULISTA (1987-2002): MODIFICAÇÕES E CONTINUIDADES.....</b>	<b>70</b>
<b>2.1. Introdução.....</b>	<b>70</b>
<b>2.2. O período em São Paulo.....</b>	<b>71</b>
<b>2.3. As modificações no setor educacional paulista.....</b>	<b>76</b>
<b>2.4. Características das alterações.....</b>	<b>78</b>
<b>2.5. Alterações nas Leis de financiamento educacional.....</b>	<b>82</b>
<b>2.6. A condução da política educacional: características de cada governo.....</b>	<b>85</b>
<b>2.7. Orçamento da Secretaria da Educação.....</b>	<b>104</b>
<b>2.8. O investimento nos Professores.....</b>	<b>115</b>
<b>CAPÍTULO 3: INVESTIMENTO EM CAPITAL HUMANO: O VALOR CUSTO-ALUNO PÚBLICO E PRIVADO.....</b>	<b>.....</b>



<b>3.1. Introdução.....</b>	<b>124</b>
<b>3.2. O valor custo-aluno público: Ensino Fundamental e Ensino Médio.....</b>	<b>125</b>
<b>3.3. O investimento privado em educação.....</b>	<b>133</b>
<b>3.4. A família: importante variável na composição do capital humano.....</b>	<b>149</b>
<b>3.5. Considerações Adicionais.....</b>	<b>159</b>
<b>CAPÍTULO 4: AS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO: A DINÂMICA DO INVESTIMENTO PARCIAL NO VALOR CUSTO- ALUNO.....</b>	<b>162</b>
<b>4.1. Administração e Sede (ADM).....</b>	<b>166</b>
<b>4.2. Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana (CERM).....</b>	<b>173</b>
<b>4.3. Coordenadoria de Ensino do Interior (CEI).....</b>	<b>176</b>
<b>4.4. Análise conjunta das unidades centrais.....</b>	<b>180</b>
<b>4.5. Coordenadoria de Normas Pedagógicas (CENP).....</b>	<b>185</b>
<b>4.6. Departamento de Recursos Humanos (RH).....</b>	<b>188</b>
<b>4.7. Departamento de Suprimento Escolar (SE).....</b>	<b>192</b>
<b>4.8. Conselho Estadual de Educação.....</b>	<b>195</b>
<b>4.9. Entidades Supervisionadas (FDE).....</b>	<b>199</b>
<b>4.10. Análise conjunta das unidades marginais.....</b>	<b>203</b>
<b>4.11. Tratamento estatístico das unidades orçamentárias.....</b>	<b>204</b>
<b>4.12. Considerações adicionais.....</b>	<b>209</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>212</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>223</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>231</b>

## INTRODUÇÃO

### O ponto de partida

No ano de 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) criado em 1996. Ambos os fundos representam avanços em relação ao mecanismo constitucional de financiamento e ao atendimento universal do Ensino Fundamental. Entretanto, em termos qualitativos, os resultados ainda não são bons. Segundo a avaliação do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), constatada pelo SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica)<sup>1</sup>, em um balanço de avaliação da proficiência dos alunos de escolas urbanas, demonstrou-se que houve uma piora, por exemplo, no ensino das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, dentro dos dez anos de funcionamento do FUNDEF.

Atualmente, a respeito do cotidiano escolar, os pedagogos, os educadores e estudiosos do tema buscam estratégias para lidar com um problema que atinge todo o sistema educacional público, e também grande parcela da rede privada: a indisciplina escolar. Alguns acreditam que esse problema é a causa do déficit escolar. As opiniões são variadas. A formação do professor, por meio da educação continuada na própria escola, conhecendo o cotidiano escolar e a realidade dos alunos, é uma das medidas que vem sendo sugerida, por parte dos pesquisadores do tema, para solucionar o problema da indisciplina. Para outros, a gênese do problema da indisciplina e do déficit escolar está na estrutura familiar, que tem sofrido transformações ao longo do tempo. Um outro grupo ainda, acredita que os mecanismos utilizados pelo Estado não têm cumprido as funções necessárias para propor a devida qualidade ao ensino, ocasionando esses e outros problemas.

Vários estudos e estratégias pedagógicas que visam proporcionar uma melhora no processo de ensino-aprendizagem, também têm recebido atenção nas pesquisas. Tais como: a maneira de brincar, a interação com o lúdico, a exposição sincrônica entre o ensino crítico e o ensino técnico, entre a educação formal e não-formal, entre o conteúdo e a realidade

---

<sup>1</sup> CALLEGARI, César. (organização). *O FUNDEB e financiamento público no Estado de São Paulo*. São Paulo: Aquariana: IBSA: APEOESP, 2009.

social. Considera-se que esses temas são de primordial importância para o processo educacional, e colaboram para uma melhora no índice de aprendizagem. No entanto, temas como as estruturas educacionais e o investimento, incluindo a remuneração dos professores, são indispensáveis no processo. Esses são temas que ainda carecem de atenção.

O que se vê, é que embora o Brasil tenha sido elogiado pelos órgãos econômicos internacionais por seu crescimento na atual conjuntura mundial, os resultados da escola pública são ainda sofríveis. Isso é preocupante. Pois, na nova etapa do capitalismo global, na perspectiva do capital humano, em tese, o país que busca crescimento sustentável deveria investir na qualificação da mão-de-obra e valorizar a mão-de-obra qualificada. Essa qualificação é concedida pela educação técnica e formal. Por essa razão, a estrutura do sistema educacional público merece um olhar atento.

O nível de educação é o pressuposto fundamental para as gerências de recursos humanos no processo de avaliação do currículo do candidato à vaga no mercado de trabalho. Isto indica que a luta por posições no mercado de trabalho já se decide nas primeiras instâncias do processo educativo, em detrimento do esforço da formação da escolar.

Cada família vê-se assim pressionada a investir na formação dos filhos muito mais do que seria lógico fazer, caracterizando uma enorme massa de investimentos públicos e privados, sob a forma do chamado capital humano. Dados do IBGE indicam que 1,3% do PIB em 2009 foram gastos com educação privada. Comparando a posição do Brasil com dados disponibilizados pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), a média similar dos países desenvolvidos com gasto em educação privada é de 0,9%. Para o caso brasileiro, os dados demonstram um fator interessante: enquanto houve queda nos índices de avaliação da qualidade da escola pública, houve crescimento dos gastos com educação privada.

## **A teoria do capital humano**

Embora o conceito de capital humano se fizesse presente desde as discussões de Adam Smith, a teoria aplicada do capital humano surgiu na década de 1950. Essa teoria foi formulada com princípios neoclássicos, a partir do pressuposto de que o capital humano é parte fundamental na função de produção. O método de análise se tornou mais popular, após os trabalhos pioneiros de Theodore Schultz, *The Economic Value of Education*; e de Gary

Becker, *Human Capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*; entre outros. Esta teoria, de forma geral, privilegia a mão-de-obra, que além da capacidade física, possui educação formal. Ou seja, o investimento em educação pode dinamizar os ganhos futuros do indivíduo e também aumentar a renda agregada de um país. Atualmente, a teoria do capital humano se faz presente no ideal da chamada “sociedade do conhecimento”, que por sua vez está intimamente ligado às questões das políticas sócio-educacionais.

Theodore Schultz, quando iniciou suas pesquisas a respeito do valor do capital humano, o fez levando em consideração as habilidades adquiridas pelo trabalhador que agregavam valor ao produto. Sua tese foi valorizada na conjuntura histórica da Segunda Revolução Tecnológica. Período esse, em que havia uma corrida voltada para criar novos produtos tecnológicos. A pesquisa científica, portanto, era fundamental. E a educação formal era o pressuposto para a realização dessas pesquisas, já que elas ocorriam nos centros institucionais, geralmente ligadas às universidades.

A criação de novos maquinários tecnológicos trouxe significativa mudança nas relações produtivas. O trabalhador deveria saber manusear as novas ferramentas de produção. A instrução ao trabalhador, neste momento, passou a ser o diferencial para garantir a eficácia das produções tecnológicas.

Tem-se, portanto, duas considerações importantes a respeito do ensino, são elas: (a) a educação formal, como pressuposto para pesquisa e criação de novos produtos tecnológicos; e (b) a instrução ao trabalhador para manusear, as novas ferramentas de produção.

De fato, a teoria trouxe resultados aos países centrais, que ao reorganizarem sua produção tecnológica, passaram a exportar esta tecnologia, atribuindo maior valor ao produto nas relações de troca. Havia aí um maior dispêndio de tempo para criação desta mercadoria específica (trabalho abstrato), produzida pelas habilidades adquiridas por esse trabalhador. Ao venderem mais produtos com maior valor tecnológico nas relações de troca, a renda agregada aumentava, proporcionando maior lucratividade aos donos dos meios de produção e aumento na renda do trabalhador. A partir desses fatores, a educação passou a ser vista como uma mercadoria, que ao ser embutida no trabalhador aumentaria sua renda futura, transformando-se, portanto, da categoria de bens de consumo para a categoria de bens de capital.

Os estudiosos do capital humano perceberam que essas habilidades adquiridas por meio do sistema de ensino, tanto para pesquisa como para o manuseio das máquinas ofereciam ao país maior competitividade na venda de seus produtos. Os estudos de Gary Becker demonstraram que o crescimento sustentável por que passavam os países europeus tinha sido ocasionado devido ao investimento do Estado no sistema educacional. A partir de então, passou a ser considerado tal investimento uma possibilidade de aumentar o estoque de capital humano, que por sua vez, aumentaria a produtividade.

Nesta perspectiva liberal, o trabalhador que se dedicasse a adquirir maior habilidade teria a probabilidade de aumentar seus ganhos futuros. A educação passou a ser também a reguladora da divisão do mercado de trabalho. O trabalhador que investiu em educação teria maior probabilidade de ganhos futuros em relação àquele que não investiu em educação. Contudo, segundo Gary Becker, o país que almejasse um crescimento econômico sustentável teria que procurar mecanismos para proporcionar a possibilidade de estudo para as famílias que quisessem investir em capital humano. Ainda que não tivessem boas condições financeiras para tal. A saída para essas famílias seria por meio do subsídio do Estado, no investimento público em educação pública de qualidade ou no investimento público em educação privada. Dessa maneira, haveria uma competitividade entre a escola pública e privada, ocasionando melhorias no sistema educacional como um todo.

Gary Becker, ao estudar questões objetivas e subjetivas que possuíam influência na composição do estoque de capital humano em um país, apontou a importância da família. Ao analisar diferentes grupos étnicos nos E.U.A., percebeu que a teoria do capital humano teria diversos graus de alcance conforme a especificidade de cada família. Ele detectou que dentre essas famílias, o melhor resultado viria das famílias que já possuíam boas condições financeiras e cujos pais já tinham práticas de estudos formais. Assim, para que o investimento do Estado em capital humano apresentasse resultado positivo, essas diferenças deveriam ser observadas. Segundo ele, caso obtivesse um mecanismo de ajuste de acesso ao ensino, essas famílias, com boa e má condição financeira, em três gerações conseguiriam alcançar um mesmo rendimento financeiro médio.

As questões levantadas por Gary Becker, dadas as devidas considerações, vão ao encontro dos argumentos de Pierre Bourdieu, ao tratar do capital social. Para Bourdieu, as condições materiais dos indivíduos determinam o lugar a ocupar na sociedade capitalista. Ou seja, para adquirir as habilidades determinadas pela cultura formal, todas as condições objetivas e subjetivas são componentes de influência. Portanto, a criação dos pais, o

ambiente familiar, o local de moradia, o acesso a filmes, a teatro, a música, o espaço de lazer, os bens materiais adquiridos; enfim, todos esses fatores seriam primordiais na composição do capital social.

Assim, é possível afirmar que há dois objetivos principais da teoria do capital humano: (a) ascensão social do indivíduo por meio da aquisição de habilidades que podem ser utilizados no mercado de trabalho; e (b) desenvolvimento econômico de um país por meio da criação de novos produtos, com maior dispêndio do trabalho marginal. Este, por sua vez, aumenta a competitividade desse produto nas relações de troca.

### **A teoria e as indagações**

Na medida em que a qualificação, em termos públicos, provém de avaliações da educação formal definidas pelo Estado, a teoria do capital humano busca tratar a competência do trabalhador como um bem de capital por ele absorvido ou criado, capaz de ser aferido por uma dada medição e aplicado como elemento plástico aos impactos da função de produção. Nesse sentido, uma política sócio-educacional também se caracterizaria como uma política econômica, pois planejaria, regulamentaria e distribuiria recursos e financiamentos que haveriam de interferir diretamente nos setores da economia, com intervenções positivas nas relações do processo produtivo<sup>2</sup>. Fatores esses, entre outros, que unem a dinâmica educacional às questões econômicas.

A vantagem básica que decorre da utilização do conceito de capital humano é que se pode utilizar uma massa enorme de informações, bem como seus processamentos empíricos pelos métodos quantitativos, para iluminar os resultados que se obtém pela utilização corrente de métodos qualitativos.

Ao relacionar a formação do capital humano com a educação formal determinada pelo Estado, outras indagações surgem. Como é notório, embora haja um esforço pessoal de professores e profissionais da educação, interessados por motivos ideológicos ou pessoais, em promover determinadas modificações, a estrutura do mecanismo educacional muitas

---

<sup>2</sup> Pires argumenta que devido ao caráter de intervenção direta nas relações de trabalho, as questões voltadas à educação, necessariamente, também são assunto da política econômica. PIRES, Valdemir. *Economia da Educação – para além do capital humano*. São Paulo: Cortez, 2005.

vezes não o permite<sup>3</sup>. Logo, é fácil perceber o abismo que separa a qualidade da escola pública em relação à universidade pública, no tocante às exigências técnicas e de formação educacional do recente mercado de trabalho.

Uma observação adquire importância nessa pesquisa. Apesar do crescente esforço, tanto do poder público quanto da população, o investimento direto em educação, sobretudo na escola pública, não parece estar logrando no país um montante de desempenho similar a outros países. Sejam esses países centrais, ou mesmo periféricos do sistema capitalista. A queda na renda familiar per capita em São Paulo demonstra isso, como irá demonstrar essa pesquisa.

Tais questões, do ponto de vista da formação da mão-de-obra, e levando em consideração queda da renda per capita, implicam duas hipóteses: (1) o sistema de educação básica, baseado no investimento público, já não parece capaz de fornecer elementos efetivos para ascensão econômica e social; e (2) os investimentos privados das famílias para formação técnica e educacional dos seus membros mais jovens, voltam (como na década de 1950 e 1960) a ocupar um papel central para a citada formação, como é geralmente observado na teoria do capital humano.

Tendo em vista a problemática da estrutura do sistema educacional, o estudo depara-se com outras seguintes questões: (1) se a prioridade essencial para o desenvolvimento sócio-econômico<sup>4</sup> preconizava investimento educacional, qual foi então o investimento do Governo do Estado de São Paulo, no período em análise e anos anteriores, na estrutura do sistema educacional? (2) quais foram as prioridades de financiamento? (3) quais categorias de ensino foram mais contempladas? (4) houve um planejamento público de política educacional visando o investimento em *capital humano*? E se houve, é possível medir-se seu impacto? (5) e finalmente, qual o papel – ao lado disso – do investimento familiar privado para a formação do jovem?

Os estudos ligados aos aspectos educacionais têm progredido no Brasil, de forma qualitativa e quantitativa. Em 2001, a Sociedade Brasileira de História da Educação

---

<sup>3</sup> Pude observar este problema em minha experiência como professor de História efetivo nos municípios de Santana do Parnaíba e Pirapora do Bom Jesus (desde 2002), e como diretor da Escola Municipal de Ensino Fundamental “Renato Tonolli Brito Pedro”, em Pirapora do Bom Jesus, de 2006 a 2009.

<sup>4</sup> Na década de 1990, as prerrogativas do Banco Mundial, para efetivar os empréstimos do FMI ao Brasil, sugeriam a teoria do capital humano como caminho para o desenvolvimento. A respeito da organização e do papel do Banco Mundial na elaboração de políticas governamentais e educacionais, ver entre outros, ADRIÃO, Theresa. *Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. São Paulo: Xamã, 2006.

(fundada em setembro de 1999) discutiu variados procedimentos teórico-metodológicos relacionados com o tema Educação<sup>5</sup>. Em uma avaliação, em que especifica os mecanismos da educação, Xavier afirma que embora haja um crescimento na produção historiográfica sobre a educação brasileira, “o tema não tem sido suficientemente explorado pelos historiadores de ofício”<sup>6</sup>. Contudo, na área das relações entre a educação e a economia – principalmente em política econômica – diversos trabalhos foram realizados.

Nas Ciências Econômicas, um dos trabalhos pioneiros em relação ao financiamento da educação no Brasil foi realizado por Cláudio de Moura Castro<sup>7</sup>. Por meio de uma metodologia aplicada em análise sócio-econômica de duas comunidades de Minas Gerais (Belo Horizonte e Itabirito), Castro demonstrou o custo-benefício da educação pública nessas duas regiões, utilizando principalmente as seguintes variáveis: investimento e retorno social. A metodologia utilizada na pesquisa de Castro foi uma das abordagens utilizada nesta pesquisa. Todavia, utilizou-se uma análise diacrônica, em perspectiva histórica, para avaliar o financiamento educacional público no Estado de São Paulo no período de 1986-2003. Acredita-se que as questões aqui levantadas serão importantes. Pois, além de colaborar com o debate, demonstra possíveis erros e acertos que, observados, podem colaborar para um planejamento econômico-educacional futuro.

### **O financiamento educacional: o contexto da década de 1990.**

A Constituição de 1988 trouxe modificações às instituições de ensino. Uma importante questão foi a prioridade ao Ensino Fundamental (art. 208, inciso I), tornando-o obrigatório e gratuito, enquanto direito público. Delimitou-se a especificidade no investimento dos recursos, constituindo responsabilidade de aplicação, diante da lei, no sentido de financiar o Ensino Fundamental. Baseando-se em tais argumentos, o FUNDEF foi regulamentado pela Lei nº 9.424 de 24, de dezembro de 1996.

---

<sup>5</sup> XAVIER, Libania Nacif. *Particularidades de um campo disciplinar em consolidação: Balanço do I Congresso Brasileiro de História da Educação*. In: Sociedade Brasileira de História da Educação (organizadora). *Educação no Brasil: história e historiografia*. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: SBHE, 2001. (Coleção Memória da Educação).

<sup>6</sup> Idem, página 221.

<sup>7</sup> CASTRO, Cláudio de Moura. *Investimento em educação no Brasil: um estudo socioeconômico de duas comunidades industriais*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.



O FUNDEF, fruto de intensos debates nacionais, foi analisado em recente dissertação de Fábio Lima<sup>8</sup>. Sobre a crescente municipalização que surge mediante o FUNDEF, Lima conclui dizendo:

A municipalização como questão eminentemente econômica, sem dúvida nenhuma provocou distorções no sistema de Ensino Fundamental brasileiro. (...) Os municípios foram “empurrados” a fazer parte do processo, sem participação na sua elaboração e muito menos na concepção. Vários municípios que ofereciam um ensino pré-escolar de qualidade tiveram que rever a sua estratégia de atuação, devido ao FUNDEF não incorporar matrículas deste nível de ensino no cálculo da distribuição dos recursos do fundo, ocasionando assim uma perda de recursos destinados à educação de 0 a 6 anos, de acordo com a especificidade de cada Município. Outra crítica comumente feita à municipalização via FUNDEF, é que os municípios superlotam salas de aula, com o intuito de elevar as matrículas e consequentemente os recursos recebidos, sem novos investimentos físicos (sem novas escolas).<sup>9</sup>

Vê-se assim, que as dificuldades encontradas pelo poder público para oferecer acesso abundante e de alto nível à educação formal básica preparatória – também nos anos 1990 – foram fatores para amplo investimento privado no setor em referência, por parte das famílias. Isso certamente teve significado no período de estudo (1987-2002) em São Paulo. Pois, considerando que não houve um aumento significativo na renda per capita (como irá demonstrar essa pesquisa), pode se concluir, ao menos à grande parcela das famílias, a baixa produtividade relativa obtida quanto ao montante de investimento privado.

O livro recém-escrito por Callegari<sup>10</sup> traz importantes dados em relação à transição FUNDEF / FUNDEB. Além disso, a obra inclui um pequeno histórico da posição da APEOESP em relação à implementação dos financiamentos ao longo do tempo, e a posição de contrariedade da instituição em relação à criação dos fundos – “porque entendia que sua concepção não estava completamente amadurecida”.<sup>11</sup> Outro questionamento, descrito neste livro, é a municipalização que ganhou centralidade no Estado, com o governo de Orestes Quéricia (1987-1990).

Segundo o autor, a APEOESP questionava o caráter de clientelismo político ocasionado pela municipalização que ocorreu no Brasil. Além da manifestação dos profissionais da Educação, os movimentos sociais também reivindicaram mudanças

---

<sup>8</sup> LIMA, Fábio Menani Pereira. *Financiamento público da Rede Estadual Paulista de Ensino Fundamental no contexto do FUNDEF (1996-2006)*. Dissertação de Mestrado em Economia Política. São Paulo: PUC-SP, 2008.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> CALLEGARI, César. (organização). *O FUNDEB e financiamento público no Estado de São Paulo*. São Paulo: Aquariana: IBSA: APEOESP, 2009.

<sup>11</sup> Idem, página 21.

educacionais, principalmente por meio de políticas públicas educacionais, como por exemplo, no caso das cotas. Tanto os fatores do processo de municipalização, quanto às reivindicações da APEOESP, ligados intimamente aos interesses político-econômicos educacionais, foram fontes de informação para o objeto de estudo desta pesquisa, e serão nela considerados.

A respeito do financiamento público no Estado de São Paulo, Carmo<sup>12</sup> realizou um levantamento de dados sobre arrecadação e despesas do Estado, no período de 1991 a 1998, disponibilizando importantes informações. Segundo Carmo “os recursos para Educação, entre 1992 e 1998 em termos absolutos, ampliaram-se em mais de 40%”; os montantes são “5,2 bilhões em 1992, a preços de 1998 e 7,3 bilhões em 1998”<sup>13</sup>. No entanto, as atribuições dessa despesa e análise do percentual aplicado pelo Governo do Estado não foram totalmente esclarecidas na pesquisa de Carmo. Esta pesquisa, ao tratar os dados em perspectiva histórica, utilizando maior recorte temporal, detectou mudanças significativas tanto na aplicação do percentual quanto na dinâmica das atribuições dessas despesas.

Esses recursos destinados à Educação são alocados em duas instâncias: (a) parte na Secretaria de Educação, responsável pelo Ensino Fundamental e médio, (b) outra parte na Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento, que responde pelas organizações de ensino superior e pelas agências de fomento à pesquisa. No ano de 1993, por exemplo, cerca de 55% foi para a Secretaria da Educação, 30% para a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento, e 15% para o pagamento de inativos. Aliás, uma das questões identificadas ao tratar as atribuições dessa despesa, e que já havia sido apontada no trabalho de Edgar Carmo, foi o alto índice de custo com inativos<sup>14</sup>. O que se verificou nesta pesquisa, ao tratar especificamente do caso, foi a elevação desse índice, que obviamente irá influenciar na porcentagem líquida de investimentos diretos na educação.

Coube a esta pesquisa, baseando-se nos dados do parágrafo acima, verificar se houve um planejamento econômico de origem, que pensasse na qualidade e no retorno do investimento enviado à Secretaria de Educação. Para elucidar a dinâmica do investimento e as atribuições das despesas educacionais, realizou-se uma pesquisa no Balanço Geral do Estado de São Paulo do período de 1983 a 2006, traçando um recorte temporal para análise de 1987-2002. Outra fonte documental útil para esse fim foram os Anexos do Plano de

---

<sup>12</sup> CARMO, Edgar Cândido. *Crise Fiscal e Financiamento Público da Educação no Estado de São Paulo (1991-1998)*. Mestrado em Economia Política. PUC-SP: 2001.

<sup>13</sup> Idem, página 94 e 95.

<sup>14</sup> Idem, página 95 e 96.

Diretrizes Orçamentárias (LDO) para a Secretaria da Educação, elaborada pela Secretaria de Planejamento Econômico e aprovada pela Câmara Legislativa do Estado.

A respeito do contexto da década de 1990, ocorreram grandes transformações nas relações produtivas no Brasil. Esse tema é tratado, entre outros, por Giovanni Alves, *O novo (e precário) mundo do trabalho. Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*<sup>15</sup>. Segundo o autor, a abertura comercial e financeira promovida em benefício do capital estrangeiro provocou a desnacionalização e o conseqüente predomínio das corporações transnacionais na economia brasileira. Para atender às exigências das empresas transnacionais foi necessário um ajuste na infra-estrutura da mão-de-obra. O controle de qualidade, juntamente com a implementação de novas tecnologias, exigia do trabalhador novos níveis de conhecimentos, necessários para tais habilidades requalificadas. Esta mudança ao nível do desenvolvimento das forças produtivas no Brasil, faz parte de uma nova rearticulação do capitalismo global, sob a base da chamada Terceira Revolução Tecnológica. Esta última, por sua vez, agrega-se à chamada sociedade do conhecimento, aspecto mundial, sobretudo dos países centrais, intimamente ligado às ideias da teoria do capital humano.

Tais transformações ocorridas no capitalismo mundial obtiveram impactos negativos nos países periféricos. As novas tecnologias derivadas das empresas transnacionais e as características do *toyotismo* implicaram a diminuição de custos e o corte de gastos. Assim, exigência de nova qualificação resultou em uma nova divisão de trabalho. Nessa perspectiva, a educação passa a ser o principal componente para essa divisão. A presente pesquisa, dentro dessa lógica em que a divisão de trabalho se faz por meio do investimento em educação, pretende apontar o impacto dessa realidade global no investimento educacional público e privada no Estado de São Paulo. E, quais foram os seus resultados para as famílias.

Para tanto, alguns aspectos foram analisados. São eles: (a) a dinâmica da política educacional dos governos paulistas de 1987 a 2002; (b) o investimento educacional no valor custo-aluno/ano/mês público e o investimento privado; (c) o retorno às famílias; (d) a participação na composição do valor custo-aluno público das subsecretarias da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.

---

<sup>15</sup> Sobre as mudanças ocorridas na estrutura do capital no Brasil, ver, entre outros: ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho. Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo: Boitempo: Fapesp: 2000. OLIVEIRA, Manfredo (org.). *Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva – As novas determinações do Mundo do Trabalho*. São Paulo: Cortez, 1995.

## Outros aspectos do capital humano

Crawford<sup>16</sup> discute as questões do capital humano, comparando a economia industrial e a economia do conhecimento. Segundo o autor, a economia do conhecimento se mostraria mais rica do que as economias anteriores, devido ao grande investimento em tecnologia. Ao contrário da economia industrial, que investe no capital físico, a economia do conhecimento enfatiza o desenvolvimento e a aplicação na educação formal. De fato, as atuais imposições que resultam da participação dos países na globalização, já estão a requerer decisões coerentes com a formação de novas tecnologias. Os governos federais e estaduais estão dando um passo nesse sentido, pela ênfase na criação de mais estabelecimentos de ensino tecnológico.

As principais características da sociedade do conhecimento seriam: a automação do trabalho; o crescimento da indústria de serviços na área da educação e saúde; a participação das mulheres na força de trabalho; e a substituição do centro da economia (centrada em bens e capital) por pesquisa e educação. Dados fornecidos por Crawford<sup>17</sup>, afirmam que países como Alemanha, França e EUA investiram na década de 1970, 60% em capital humano e 40% em capital físico, com a intenção de formar pessoas educadas e habilitadas como força dominante da economia. A média de anos de estudo de jovens nos EUA com mais de 25 anos, em 1988, era de 12,7 anos. No Brasil, em 1994, a escolaridade média da população adulta foi de 3,8 anos de estudo. Questiona-se então, como teria se distribuído essa média, quando se abordam diferentes camadas sociais da população nacional. A descontinuidade no processo de formação básica, por exemplo, aponta fatores preocupantes. Uma das questões percebidas nessa dissertação é a lacuna, no sistema público de educação, entre o Ensino Fundamental e médio.

Além disso, Crawford, tratando das características da sociedade de conhecimento e do capital humano, afirma que “os países desenvolvidos estão experimentando a *desindustrialização*, no sentido de encaminhar aos países subdesenvolvidos as indústrias

---

<sup>16</sup> CRAWFORD, Richard. *Na era do capital humano: o talento, a inteligência e o conhecimento como forças econômicas, seu impacto nas empresas e nas decisões de investimentos*. Tradução: Luciana Bomtempi Gouveia. São Paulo: Atlas, 1994.

<sup>17</sup> Idem, p. 39.

pesadas e de investir cada vez mais em tecnologia”<sup>18</sup>. Parece correta, portanto, a decisão do poder público local para participar também da “corrida” para incorporação do novo saber tecnológico.

Note-se aqui que tal afirmação confirma o rearranjo do capitalismo global, na reprodução de uma lógica que requer que os países periféricos assumam as atividades condicionadas à indústria pesada, enquanto os países centrais criam nova tecnologia. Trata-se de uma nova era da divisão internacional do trabalho. Nesta, caberia à classe dominante local preparar as melhores condições de empregos e salários aos seus pares por meio do investimento em educação privada. E, subjugar os demais trabalhadores que dependeriam do investimento público em educação. Esta hipótese de uma reordenação da diminuição industrial mundial parece saltar espontaneamente da afirmação de Crawford. Neste caso, a combinação de concentração de renda e investimento privado diferenciado das famílias na formação de seu capital humano, parece ser – no caso brasileiro – associada à reordenação citada em escala mundial.

Um dado importante fornecido nas conclusões da pesquisa de Moura Castro, *Investimento em educação no Brasil: um estudo socioeconômico de duas comunidades industriais*, por exemplo, demonstrou o importante papel da família na determinação da renda pessoal. Segundo o autor, além de variáveis como mobilidade social e diferença étnica, “o ambiente familiar parece ser responsável por muitas das características que tornam a pessoa mais *educável* e mais produtiva no decorrer da sua vida”<sup>19</sup>. Gary Backer, também vai questionar a importância da família como principal componente na composição do capital humano. Neste sentido, suas indagações aproximam-se dos argumentos de Pierre Bourdieu. Tanto as argumentações teóricas quanto a importância da família e da escola na composição do capital humano foram tratados nesta dissertação.

Ainda a respeito das famílias, os dados colhidos na Secretaria de Economia e Planejamento, – os quais demonstram a queda da renda *per capita* de 1.090,00 reais constantes em 1986 para 547 reais constantes em 2003 –, sugere que a qualidade do ambiente familiar piorou<sup>20</sup>. Assim, esta pesquisa ao analisar e mensurar a estimativa de renda das famílias de diferentes camadas sociais no período, cruzando renda e investimento

---

<sup>18</sup> Idem, página 36.

<sup>19</sup> CASTRO, Cláudio de Moura. *Investimento em educação no Brasil: um estudo socioeconômico de duas comunidades industriais*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973, página 200.

<sup>20</sup> Fonte: Secretaria da Economia e Planejamento do Estado de São Paulo – SEP. Convênio Seade-Dieese. Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED. Dados relativos à região metropolitana com valores constantes de 2003.

em capital humano por elas efetuado, pode obter uma estimativa do retorno social e da influência do investimento educacional formal, público e privado aplicado pelas famílias.

## **Metodologia e fontes**

No início da pesquisa coube fazer um amplo levantamento das fontes bibliográficas a respeito do tema. Assim, foi possível conhecer a relação estabelecida entre o desenvolvimento econômico brasileiro e a educação – compreendida na perspectiva do capital humano. A seguir, foi feito um levantamento de dados (IBGE, RAIS, SAEB, SEADE) a respeito das variáveis: matrículas em escolas públicas e privadas, número de escolas e renda média familiar. A despesa orçamentária em educação foi obtida em uma vasta pesquisa e observação junto ao Balanço Geral do Estado de São Paulo, entre os anos de 1983 a 2006. A pesquisa foi realizada na Biblioteca da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. As LDO (Leis de Diretrizes Orçamentárias) foram pesquisadas no Arquivo da Secretaria de Planejamento Econômico do Estado de São Paulo, no setor de Orçamentos. Nesse local, obteve-se o privilégio de uma entrevista informal com a diretora de Orçamento Público, a Sra. Mitiko. Um “bate papo”, que foi na verdade uma aula, indispensáveis para compreensão da composição do orçamento público.

Outros documentos que foram utilizados na confrontação dos discursos e dados oficiais foram os Jornais da APEOESP (Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo). Esses jornais foram pesquisados no arquivo do próprio sindicato, as publicações foram entre os anos de 1986 a 2006. Os dados a respeito do salário dos professores também foram disponibilizados pela APEOESP. Poucas informações, com muita dificuldade, diga-se de passagem, foram conseguidas na Secretaria de Educação. Isto, porque os dados da Fundação SEADE, iniciavam no ano 1994, sendo a pesquisa desde o ano de 1986. Os dados conseguidos na Secretaria da Educação foram: números de escolas e matrículas da Região Metropolitana e do Interior, de 1970 a 1990.

A metodologia do estudo, em seu aspecto quantitativo, apoiou-se na estatística inferencial e em seus métodos probabilísticos. Na utilização de tabela com os dados disponíveis e o perfil gráfico das variáveis. Já no aspecto qualitativo, fundou-se na abordagem analítica do Orçamento Público, do Balanço Geral do Estado de São Paulo, com referência às Contas Nacionais e as políticas nacionais e estaduais para a Educação.

## **Organização dos capítulos**

No capítulo 1, tratar-se-á da teoria do capital humano e de seus desdobramentos: a origem, seus conceitos, seus componentes e sua aplicação. Neste capítulo ficará evidente a importância de alguns componentes como a escola, a origem étnica e social das famílias, na composição do capital humano. O histórico do desdobramento da teoria no Brasil, colabora para o entendimento dos dados econômicos que serão observados nos capítulos seguintes e da ideia de política educacional no Brasil, especificamente em São Paulo.

No capítulo 2, se analisará o comportamento da política educacional dos governos Quéricia (1987-1990); Fleury (1991-1994); Covas (1995-1998) e Covas/Alckimin (1999-2002). Com base na bibliografia estudada, pretendeu-se apontar as mudanças ocorridas no contexto histórico do período. Tais mudanças, desprovidas de continuidades, desnudam a falácia da melhoria educacional, propagada nos discursos políticos. As indagações da APEOESP estão contidas aí. Ao correr o texto, o leitor perceberá na problemática, a justificativa para o entendimento da hipótese de uma participação ativa do Estado na má qualidade do ensino público. Ainda neste capítulo, serão discutidas as mudanças na dinâmica orçamentária da Secretaria da Educação, com ênfase no caso dos inativos. Far-se-á uma mensuração da dinâmica orçamentária, descrevendo e analisando cada governo. O capítulo se encerra com o perfil gráfico do investimento na figura primordial no processo educacional, o professor.

No capítulo 3, será mensurado o valor custo-aluno do ensino público. Ao dispor os valores para cada categoria de ensino, fundamental e médio, o capítulo apontará os perfis gráficos com os valores investidos em educação ano a ano. Para cada categoria será realizada descrição e tentativa de análise, levando em consideração cada governo. A seguir, o investimento privado entra em pauta. Neste capítulo foi possível estimar as mensalidades das escolas privadas da Grande São Paulo e comparar com o investimento público na mesma região. O resultado da diferença é alarmante. O capítulo se encerrará com uma breve discussão sobre a importância da família, componente primordial na composição do capital humano, nesta sessão, também se tentou avaliar o retorno às famílias e analisar as diferenças.

O capítulo 4, pode ser considerado o mais técnico. Nele se realizará análise e descrição quantitativa de cada subsecretaria da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Assim, o que o leitor irá observar é a participação parcial e a importância de cada unidade orçamentária na composição do custo-aluno público. Ao final, uma regressão estatística poderá oferecer projeção, com base no período estudado, da tendência de crescimento em cada unidade orçamentária.

Embora cada capítulo contenha uma seção com as considerações adicionais, essa dissertação finaliza com uma conclusão, esperando que sirva de contribuição ao tema.



# **CAPÍTULO 1: A IMPORTÂNCIA DO CONCEITO E DA TEORIA DO CAPITAL HUMANO**

## **1.1. INTRODUÇÃO**

Com o desenvolvimento das forças produtivas, a qualificação do trabalhador tornou-se um tema de importante discussão nas últimas décadas. A exigência de qualidade na produção *just time* ocasionou o aumento da demanda por trabalhadores que possuíssem alto nível de educação e treinamento. No Brasil, inclusive, esse tipo de trabalhador qualificado hipoteticamente configura-se como um dos “gargalos” ao crescimento econômico. O estudo presente tratará do investimento na qualificação desse trabalhador e de suas consequências econômicas.

A teoria do capital humano refere-se ao estoque de habilidades e conhecimentos, adquiridos por uma pessoa, por meio da educação e da experiência. Como parte dessas habilidades, está o desempenho para o trabalho. Isto, para a visão econômica, representa valor agregado aos componentes de produção. Ao aproveitar o potencial dessa produção, um país pode obter em sua economia crescimento adicional da renda, maior competitividade e desenvolvimento. Segundo essa teoria, o investimento nos seres humanos se constitui um capital de longo prazo. Tal recurso se faz por meio do investimento em educação formal e treinamento.

As circunstâncias que envolvem as relações de trabalho nas forças produtivas são predeterminadas pela correlação de forças políticas existentes na sociedade capitalista. É o resultado histórico dessas relações de trabalho, por meio do conceito e da teoria do capital humano, que se pretende estudar. Portanto, o objetivo desse capítulo é dissertar a respeito da importância da teoria do capital humano; sua dinâmica ao longo do tempo; sua influência no Brasil e especificamente em São Paulo. Relembrando, que o maior componente da teoria do capital humano é dado pelo investimento em educação formal, fato que justifica o interesse pelo uso da teoria como base de análise do financiamento do sistema educacional em São Paulo.

## 1.2. AS DEFINIÇÕES E A VISÃO HISTÓRICA

### 1.2.1. A definição do capital humano

O conceito de capital humano não é um conceito novo. Adam Smith já considerava importante o uso das habilidades dos habitantes de uma sociedade, para seu desenvolvimento econômico. Inclusive, para Smith, no texto “*Os gastos das instituições para a educação da juventude*”,<sup>21</sup> o Estado deveria investir na educação, como forma de melhorar a capacidade e os talentos de seus membros. Esses talentos, ao mesmo tempo em que poderiam colaborar para o crescimento financeiro do indivíduo que investisse, também proporcionaria um bem considerável para toda a sociedade. Ao adquirir tais habilidades, uma pessoa poderia colaborar na criação de máquinas e equipamentos para melhorar a produtividade. Portanto, além de um ganho pessoal, as habilidades possuíam importância no uso social.

Percebe-se assim, que o investimento em habilidade e educação como um componente econômico não é algo novo para os economistas. No sistema de produção capitalista, onde o gasto significa um dispêndio de hora de trabalho, a despesa com o ser humano representa um custo real. Segundo Say<sup>22</sup>, a partir do momento que as capacidades e habilidades desenvolvidas são adquiridas por meio de um custo ou de uma despesa, tendem a aumentar a produtividade dos trabalhadores. Essas habilidades podem ser consideradas como um capital.

Os economistas, ao definirem capital humano, pontuam a diferença entre habilidades naturais e habilidades adquiridas por meio da educação formal. No entanto, concordam que o capital humano possui características análogas ao capital físico, com algumas diferenças notáveis, como as inúmeras influências do aspecto da vida do homem e o salário. A vantagem de considerar as habilidades dos seres humanos como um capital é a possibilidade de determinar os efeitos econômicos da educação e dos valores investidos.

Na sociedade atual, com o conhecimento tecnológico em alta, o conceito do capital humano adquiriu importância fundamental nas relações do trabalho. Ao estudar os

---

<sup>21</sup> SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Volume II. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultura, 1983. P.195-219

<sup>22</sup> SAY, Jean Baptiste. *A treatise on Political Economy*. Vol.I. Translated by C.R. Prinsep. Boston: Well e Lilly, 1821.

componentes da teoria do capital humano, tem-se a possibilidade de compreender e intentar medir a diversidade de salários e ganhos individuais, avaliando seus efeitos e retorno. Contudo, além da questão financeira, outros aspectos são primordiais para medir e tratar o capital humano. Alguns deles inclusive são culturais e não econômicos.

### **1.2.2. Uma visão histórica do capital humano.**

Segundo B.F. Kiker<sup>23</sup>, as tentativas de teorizar o conceito capital humano vêm do século XVII, mas sua consistência se estabeleceu apenas na década de 1950. Duas visões históricas a respeito da evolução teórica do conceito de capital humano podem ser aí consideradas.

A primeira dessas visões refere-se aos economistas que definiram o ser humano ou suas capacidades e habilidades como capital. Os autores, entre outros, são: Jean Baptiste Say (1821), John Stuart Mill (1850), Leon Walras (1861) e Irving Fisher (1911). A segunda visão refere-se a aqueles economistas que, além de considerar como capital a habilidade técnica do ser humano, também buscam avaliar tal capital. Atentar-se-á a essa segunda visão.

O primeiro que tentou estimar o valor monetário do ser humano, no final do século XVII, foi Willian Petty. O interesse pelo estudo partiu de suas pesquisas a respeito das finanças públicas da Inglaterra. No entanto, sua estimativa era uma forma de verificação do valor do trabalhador para mensurar o capital nacional. Adam Smith, no século XVIII, embora não mensurasse o valor, determinava que as habilidades e as capacidades configuravam-se como uma das causas da riqueza das nações.

No século XIX, em 1853, Willian Farr buscou um método científico para encontrar o valor monetário ou o valor de capital de um ser humano. Como afirma Kiker, para estimar o valor econômico presente de um indivíduo, William Farr, utilizava as possibilidades de seus ganhos futuros. Assim, desde que esse ser humano fosse produtivo, seu valor fixo de uso e de retorno financeiro seria comparável a um capital físico<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> KIKER, B.F. *The Historical Roots of The Concept of Human Capital*. IN: KIKER B.F. *Investment on Human Capital*. Columbia: University of South Carolina Press, 1971.

<sup>24</sup> É interessante notar a inversão aí posta: a habilidade é que é capital e não capital é o produto da habilidade.

Kiker descreve também que por volta de 1883, o economista alemão Ernst Engel preferiu utilizar em sua abordagem o custo da produção. Todavia, seu conceito não pode ser muito bem empregado para estimar o ser humano, pois não existia uma clara relação entre o custo de produção e o real processo de formação desse ser humano. Logo depois, Theodor Wittstein utilizou a combinação do método de mensuração para os ganhos capitalizados e acrescentou o custo da produção para estimar o capital humano. A metodologia de estimativa estaria correta, desde que o indivíduo procurasse recompor as perdas financeiras com sua formação ao longo da vida<sup>25</sup>.

Por volta de 1900, Albert de Foville<sup>26</sup> procurou estimar o estoque de capital na França aplicando o método de mensuração dos gastos com consumos. Outro francês, Barriol, no mesmo período citado por Foville, procurou determinar o valor social do homem francês. Sua conclusão foi que esse valor era o ganho pessoal que um indivíduo devolve a sociedade. Ainda segundo Kiker, entre 1920 e 1930 nos Estados Unidos, C.B. Metzger realizou cinco diferentes procedimentos para estimar o estoque de capital humano. Ele tentou misturar os métodos de Farr e Engel, utilizando também uma série histórica. Metzger chegou à conclusão que o valor monetário da população de um país configura-se como um valoroso bem<sup>27</sup>.

Outros economistas e estatísticos, como Giffen, Boag e Clark utilizaram o conceito de capital humano para avaliar, devido à quantidade de mortos, as perdas econômicas da guerra. Já os economistas Kapp, Mayo-Smith e Dawson, utilizaram o mesmo método para estimar o valor monetário da imigração. Em ambos os casos, o procedimento de Willian Farr formou a base teórica<sup>28</sup>.

A partir do ano de 1930, surgiram dois trabalhos acadêmicos que trouxeram importantes respostas a algumas antigas indagações a respeito do tema. Tais trabalhos surgiram por meio de pesquisas na área da saúde e seguro de vida. Os autores são Louis

---

<sup>25</sup> Idem, p. 121

<sup>26</sup> FOVILLE, Alfred de. *La France économique statistique raisonnée et comparative: territoire, population, propriété, agriculture, industrie, commerce, moyens de transport, postes et télégraphes, monnaie, crédit, finances, richesse, colonies: année 1887*. Paris: Paris A. Colin, 1887.

<sup>27</sup> KIKER, B.F. *The Historical Roots of The Concept of Human Capital*. IN: KIKER B.F. *Investment on Human Capital*. Columbia: University of South Carolina Press, 1971. p.122

<sup>28</sup> Idem, p. 125

Dublin e Alfred Lotka<sup>29</sup>. Eles utilizaram um método que estimava os futuros ganhos capitalizados de um indivíduo, menos o seu custo de manutenção. Este custo de manutenção, eles definiram como custo de vida. Inclusive, nessa despesa acrescentou-se o custo necessário com a educação. Esse método também evitava o risco da “depreciação”, desde que esse jovem fosse produtivo e aumentasse o seu valor de capital.

O método de Farr e o método de Dublin e Lotka parecem ter sido o ponto de partida para as próximas pesquisas que surgiriam à época, quando se pretendia estimar o valor do capital humano. Ou seja, por meio desse modelo inicial foi possível verificar o custo do valor presente, que é o valor atual da probabilidade de ganhos futuros; e a estimativa de ganhos futuros menos o custo de manutenção diário. Daí a importância de mensurar o investimento em educação, pois é a variável determinante para o cálculo da probabilidade de ganhos futuros, tanto para o indivíduo quanto para uma nação.

Outro pesquisador citado por Kiker foi o matemático J. L. Walsh<sup>30</sup>. Ele foi um dos primeiros, em meados de 1930, a aplicar o método de estimativa do capital humano para a educação. Walsh percebeu que a educação de alto nível era particularmente importante para o desenvolvimento econômico. Em sua pesquisa, ele examinou os ganhos dos vários tipos de pessoas com vários níveis de educação. Estimou seu valor presente, os ganhos capitalizados e o custo dos vários níveis de educação. O autor concluiu que o valor adquirido por meio dos estudos e o retorno, que se derivou destes, era maior que os custos.

Torna-se, assim, perceptível por meio da elaboração teórica que a concepção de capital humano não é de fato nova. No entanto, sua reabilitação como método de pesquisa é fruto da demanda da “Escola de Chicago” especialmente com os trabalhos de Theodore Schultz, na década de 1950, e de Jacob Mincer e Gary Becker, nos anos de 1960.

### 1.3. A TEORIA DO CAPITAL HUMANO NO CONTEXTO HISTÓRICO PÓS 1950: AS CONTRIBUIÇÕES DE SCHULTZ E BECKER

A discussão a respeito do conceito de capital humano ressurgiu na década de 1950, formulada com princípios conservadores. A teoria partiu do pressuposto de que o capital

---

<sup>29</sup> DUBLIN, Louis Israel and LOTKA, Alfred J. *Length of life: a study of The life table*. New York: The Ronald Press Company, 1936. LOTKA, Alfred J. *Demografía Matemática: selección de artículos*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Demografía, 1973.

<sup>30</sup> KIKER, op. cit.

humano é parte fundamental na função de produção. O método de análise se tornou mais popular após os trabalhos pioneiros de Theodore Schultz e Gary Becker, entre outros. Esta teoria, de forma geral, privilegia a mão-de-obra que além da capacidade física, possui educação formal. Esse processo, segundo a teoria, possibilita ao indivíduo certa mobilidade social. Ou seja, na teoria, quando ela é aplicada, o que se pode observar é que ela dinamiza os ganhos conforme a classificação escolar, caracterizando a instrução como investimento:

Sempre que a instrução elevar as futuras rendas dos estudantes, teremos um investimento. É um investimento no capital humano, sob a forma de habilidades adquiridas na escola(...) Nós produzimos, assim, a nós mesmos e, neste sentido, os “recursos humanos” são uma consequência de investimento entre os quais a instrução é da maior importância.<sup>31</sup>

Para Schultz, a instrução para o trabalho, seja ela formal, institucionalizada ou como treinamento de trabalho, é o principal componente da teoria. A ideia inicial do autor surge ao analisar dados referentes à relação capital e trabalho. Segundo ele, foi então percebido que estava se revelando inadequada à metodologia para explicar os acréscimos na produção, pois a aquisição da educação como um bem, era ignorada. Nas palavras de Schultz:

Ao desenvolverem a estrutura analítica e fixarem os limites da Economia, os primeiros mestres não adotaram um tratamento sistemático com respeito à educação. Deixaram de considerar tanto a compensação que as pessoas podem obter da instrução como os atributos do investimento que elevam a produtividade.<sup>32</sup>

No contexto histórico dos EUA que antecedeu à tese de Schultz, o predomínio econômico era do modelo keynesiano<sup>33</sup>. Este modelo, iniciado no governo de Roosevelt, aplicou variados programas de auxílio, com intervenções do Estado em realizações de obras públicas. Assim, cumpriu uma objetividade do papel estatal, por meio do apoio de uma

---

<sup>31</sup> SCHULTZ, Theodore William. *The Economic Value of Education*. Nova York: Columbia University Press, 1964. p. 25.

<sup>32</sup> Idem

<sup>33</sup> Baseado em uma interpretação IS-LM (Investment Save – Liquidity preference Money supply) da *Teoria Geral do Emprego, do Juro e Moeda* de John Maynard Keynes. Grosso modo, a teoria de Keynes do ponto de vista da política econômica privilegia estudar as flutuações do nível de emprego e o controle da demanda efetiva ampliando-a até o nível de pleno emprego. Tem como premissa o déficit fiscal do Estado capaz de “girar” a economia por meio de investimento e obras públicas. Ver: KEYNES, J.M. *A teoria geral do emprego dos juros e da moeda*. Tradução: Mario R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

política fiscal, com alto investimento público que gerou renda e consumo. O New Deal<sup>34</sup> foi considerado a pedra inicial da estrutura do Welfare State.

O fordismo, modelo de organização do trabalho que primava pela produção em série e altos salários aos trabalhadores, cumpria importante papel nesse modelo econômico. Pois, o consumo e a poupança também são fatores primordiais na teoria de Keynes. No fordismo, o trabalhador era incorporado a um ambiente em que ele também poderia consumir as mercadorias que produzia.

O período de 1945 a 1970 foi marcado pela fase de prosperidade do capitalismo mundial. Nesse período, principalmente na década de 1950, é que a demanda por um trabalhador com saúde, mais ágil e habilitado estava sendo reivindicada. Fato esse, devido à intensificação da produção de bens de consumo. A elevação da capacidade e do desempenho no trabalho era requerida por intermédio da educação formal<sup>35</sup>. Dessa maneira, o gasto com educação, que normalmente era um investimento privado ou público com a finalidade de adestrar o trabalhador para o modelo fordista, passou a ser considerado como um custo, um capital<sup>36</sup>. E, não mais apenas como um benefício às vezes concedido pelo Estado. Inclusive, essa percepção foi essencial para despertar o objeto de pesquisa de Schultz, veja-se:

O meu próprio interesse pelo assunto surgiu no decorrer de 1956-57 quando eu era membro de Estudos Avançados das Ciências do Comportamento. Sentia-me perplexo ante o fato de que os conceitos por mim utilizados, para avaliar Capital e Trabalho, estavam-se revelando inadequados para explicar os acréscimos que vinham ocorrendo na produção. Durante o ano de minha permanência no Centro, comecei a perceber que os fatores essenciais da produção, que eu identificava como capital e trabalho, não eram imutáveis: sofriam um processo de aperfeiçoamento, o que não era devidamente apreciado, segundo a minha conceituação de Capital e Trabalho. Também percebi claramente que, nos Estados Unidos, muitas pessoas estão investindo, fortemente, em si mesmas, como ativos humanos e que este investimento humano está constituindo uma penetrante influência sobre o crescimento econômico; e que o investimento básico no capital humano é a educação.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> De maneira geral, foi o programa de auxílio, recuperação e reforma estabelecida através do Estado que ajudou setores econômicos nos EUA a sair da crise (política anticíclica).

<sup>35</sup> Na Introdução do livro de Schultz, *O valor econômico da educação*, o diretor do Programa de Desenvolvimento Econômico e Administração da Fundação Ford, – financiadora dos trabalhos de Schultz –, exalta a iniciativa e reconhece a importância da obra como ajuda valiosa às autoridades que são responsáveis pela dotação de verbas educacionais: Ver: SCHULTZ op. cit. p.7

<sup>36</sup> Explicita essa afirmação ao dizer: “Dado que a educação se torna parte da pessoa que a recebe, referir-me-ei a ela como capital humano”. SCHULTZ, Theodore William. *Capital Humano: Investimento em Educação e Pesquisa*. Tradução: Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. p.79

<sup>37</sup> SCHULTZ, Theodore William. *O valor econômico da educação*. Tradução: P. S. Werneck. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. p. 10.

A base do argumento inicial de Schultz, como já mencionado, surge das relações entre capital e trabalho. Ao buscar explicações na função de produção para o constante desenvolvimento econômico, ele percebeu, nos dados amostrais, que havia um valor elevado no resíduo. Então, propôs uma hipótese explicativa para esse residual, afirmando ser “uma decorrência da qualificação e avaliação da contribuição dos fatores de produção (insumos), bem como do resultado desta contribuição (produto)”<sup>38</sup>. Ou seja, o trabalhador qualificado, considerado como um fator da produção, aumentava o valor do produto, aumentando também sua renda e a possibilidade de consumo. Como o modelo analítico dos economistas correntes da época pouco levava em conta a qualificação destes fatores, a consequência via-se no residual. Contudo, “para corrigir esse desvio, foi necessário desenvolver um conceito integrado dos fatores de produção, abrangendo a produtividade econômica da educação”<sup>39</sup>.

Ainda com relação ao período nos EUA, é possível afirmar que as mudanças ocorridas, a partir de 1970, expressaram-se em alterações estruturais. Algumas dessas alterações foram: os avanços da tecnologia, a globalização e as ideias neoliberais. A teoria do capital humano de Schultz, – que inclusive ganhou o prêmio Nobel de economia em 1970 –, e as mudanças do pensamento em relação à educação, encontravam-se no bojo dessas transformações. Os princípios educacionais vistos antes apenas como agregados da cultura, agora teriam valor contábil, como um investimento. No debate, Schultz tinha consciência dessa modificação, sobretudo quanto às instituições educacionais, e esclarece:

Tenho consciência de que um ensaio sobre o valor econômico da educação parecerá presunçoso a muitos acadêmicos e alguns economistas. Os que superestimam a instrução, abrangendo a maioria dos que são parte da instituição educacional, estão propensos a considerar uma tentativa desse gênero como uma intromissão que apenas servirá para desvirtuar os propósitos culturais da educação. No ponto de vista deles, a educação foge às injunções econômicas, uma vez que eles consideram a educação muito mais que uma operação contábil. Falar de instrução como de um

---

<sup>38</sup> Idem, p. 12. Para Schultz “o que esta ocorrendo, na economia, é que uma ordenação de novos fatores de produção vem sendo introduzida; a qualidade dos antigos fatores está sendo aperfeiçoada; e o jogo do crescimento tem-se limitado a dissimular os serviços produtivos adicionais dessas fontes, como suposta “transformação tecnológica”. Ou seja, o que de fato esta conduzindo ao crescimento não é a tecnologia em si, mas os fatores de produção que criam essas tecnologias, portanto, o investimento que o trabalhador fazia em si mesmo, por meio da educação e do treinamento.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 12. A observação dos “fatores de produção” atribuiu crescimento inesperados do produto que não podia ser aplicado pelos recursos naturais (RN), capital (K) ou tecnologia (T), devendo, portanto, ser lido como atributo do fator trabalho que se escondia nos resíduos contidos na computação dos dados. Entre 1950 e 1970 o estudo dos resíduos da função de produção ocupou um lugar importante na formação da teoria do crescimento.



investimento é insinuar que se trata de algo material (...). Quando esses problemas forem esclarecidos, estou certo de que as apreensões, entre os estudiosos, serão aliviadas. Tornar-se-á claro, também, que existem importantes aspectos da educação que não têm sido devidamente considerados e que, no entanto, reforçam, substancialmente, o valor tradicionalmente atribuído à instrução e à pesquisa na universidade.<sup>40</sup>

Os propósitos culturais da educação, citados por Schultz, trazem ao debate a relação entre educação e cultura. Essas considerações abrangem discussões sobre o significado de ambas. Para os teóricos do capital humano, a constante da relação entre educação e cultura está caracterizada por dois fatores: *ensino* e *instrução*. Schultz ressalta tal aspecto ao conceituar educação escolar como instrumento de *instrução*, diferenciando-o daquela educação, *ensino*, instituída pela família. Para ele, a educação tem como princípio capacitar, instruir e formar habilidades. Tais considerações estão explícitas quando ele procura definir o ato de educar:

Assim, educar significa, etimologicamente, revelar ou extrair de uma pessoa algo potencial e latente; significa aperfeiçoar uma pessoa, moral e mentalmente, de maneira a torná-la suscetível de escolhas individuais e sociais, e capaz de agir em consonância; significa prepará-la para uma profissão, por meio de instrução sistemática; e, por fim, significa exercitar, disciplinar ou formar habilidades, como, por exemplo, aperfeiçoar o gosto de uma pessoa. A ação ou processo de atingir um ou mais destes objetivos é, em primeira aproximação, o que se pode entender por educação.<sup>41</sup>

Essas qualificações, que também são instruções, podem ser aferidas como um benefício econômico ao trabalhador. Pois, “as escolas podem ser consideradas empresas especializadas em produzir instrução. E, a instituição educacional, que congrega todas as escolas, pode ser encarada como uma indústria”<sup>42</sup>. Trata-se de uma visão nitidamente taylorista e fordista.

Ao considerar o investimento em educação um aumento no estoque de capital humano, Schultz pondera que haveria variações na relação custo-benefício da educação, dependendo da qualidade e da quantidade de investimento de cada família<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> SCHULTZ, Theodore William. *O valor econômico da educação*. Tradução: P. S. Werneck. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. p. 10.

<sup>41</sup> Idem, p. 18

<sup>42</sup> SCHULTZ, Theodore William. *The Economic Value of Education*. Nova York: Columbia University Press, 1963. p. 19. Perceba-se o caráter *fordista* do conceito

<sup>43</sup> SCHULTZ, op. cit. p.72

O outro autor que se destaca com pesquisas a respeito do tema no mesmo período é Gary Becker. Também considerado o pai contemporâneo da teoria do capital humano, Becker publicou seu primeiro livro no ano de 1964, intitulado *Capital Humano: análise empírica e teórica, com especial referencia para a educação*<sup>44</sup>. Em conjunto com as considerações de Schultz e a possibilidade de estimar o valor monetário desse capital humano, ele percebeu que o conceito também era fundamental para o progresso da economia contemporânea. Becker, ao estudar a economia dos E.U.A. na época, aplicando o modelo teórico do capital humano desenvolvido por Schultz, concluiu que o crescimento e o desenvolvimento sustentável dos países europeus teria sido contínuo devido à produção de tecnologia. Essa produção era derivada do conhecimento e do investimento na educação e na pesquisa científica.

A partir dos estudos de Becker, o estudo do capital humano ganhou novos impulsos e variadas pesquisas. Pois, ao considerar outros fatores importantes para a composição do capital humano, tornou a teoria mais flexível. E, por outro lado, demonstrou também que o investimento em capital humano pode promover um grande impacto no crescimento de um país. A grande diferença entre os estudos de Becker e Schultz é o fato de que o primeiro considera tanto a instrução (escolar) quanto o ensino (familiar), intrínseco à formação do capital humano. E, o segundo leva em consideração apenas a instrução.

#### 1.4. FATORES CONSIDERÁVEIS PARA DETERMINAR O USO DO CONCEITO DE CAPITAL HUMANO

Gary Becker, como já dito, ao realizar sua pesquisa com enfoque no capital humano, especificando os aspectos educacionais, detectou que existiam outros fatores consideráveis, que influenciavam na composição do capital humano. Esta é outra diferença, quanto às análises de Schultz. Ao pesquisar a diferença dessa composição para os grupos étnicos nos EUA, por exemplo, Becker descreveu que inúmeros fatores, além do econômico, precisam ser considerados.

Durante o estudo, o que chamou nossa atenção foi a diferença entre os grupos étnicos nos E.U.A.. Grupos com famílias menores geralmente

---

<sup>44</sup> BECKER, Gary Stanley. *Human Capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. 3<sup>rd</sup>. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

gastam bastante na educação e no treinamento de cada filho, enquanto a famílias grandes gastam bem menos. Japoneses, chineses, judeus e cubanos possuem pequenas famílias e seus filhos tornam-se bem educados. Já os mexicanos , porto riquenhos e os negros têm famílias grandes e não conseguem investir em uma boa educação para seus filhos. Portanto, não surpreende que as famílias de grupos étnicos com pequenas famílias e com grande investimento em capital humano apareça em melhores colocações hierárquicas no mercado de trabalho nos E.U.A. do que outro grupos.<sup>45</sup>

Nesse estudo de caso, Becker detectou que o pertencimento étnico, por exemplo, representa um fator que vai além de questões econômicas. Esse e outros fatores são de suma importância para avaliar o resultado da mensuração do investimento em capital humano. Nesta seção ir-se-á, com base na pesquisa de Becker, apontar alguns fatores e sua importância para a composição do conceito de capital humano que se pretende utilizar.

#### **1.4.1. Capital humano e a família**

A família é o mais importante componente na composição do capital humano. Portanto, ela requer atenção especial. O nível de educação dos pais, a religião, as crenças e as ideias têm forte efeito sobre a personalidade da criança. Da mesma maneira, a renda da família também influencia os futuros ganhos dos filhos. O modelo descrito por Becker demonstrou que pais mais educados e com mais cultura formal têm melhores condições de ajudar no desenvolvimento das capacidades, da cultura formal, da educação e das habilidades de seus filhos. Assim, as famílias que investem nestas habilidades aumentam o estoque de capital humano de seus filhos. E, desta maneira ampliam as possibilidades dos filhos obterem uma melhor qualidade de vida material, nos termos da “sociedade de mercado”.

Para Becker, os pais que possuem ao menos o nível básico de instrução, elaboram um planejamento, a fim de direcionar os filhos a receber um melhor nível de educação. Esse direcionamento é realizado pelos pais e já se configura como investimento nos filhos. Portanto, os pais, nesta perspectiva, são investidores. Isto significa que os próprios pais estão renunciando a alguns gastos, reduzindo seu consumo para gastar com habilidades, saúde, aprendizado e motivação para seus filhos. Os pais são aqueles que escolhem o nível de

---

<sup>45</sup> Idem, p.23

investimento nos filhos e sua expectativa de utilização. Essa escolha se configura como expectativa de ganhos futuros, durante toda a vida dos filhos. Entende-se, a partir disso, que são os pais que devem valorizar as habilidades da criança e decidir no que investir. Isto implica no contrato realizado com a criança, que deverá aceitar esta escolha para o resto de sua vida, assim como nas condições sociais em que a família se encontra.

Quando se trata da importância do retorno, e isso é usualmente o ponto de utilidade para os economistas, os ganhos dos pais estão integralmente ligados ao futuro ganho dos filhos. Assim, como regra, os ganhos dos filhos das famílias pobres serão diferentes, mais baixos, do que os ganhos dos filhos das famílias ricas. Para Gary Becker, a diferença entre ganhos tende a desaparecer em três gerações, desde que as características pessoais determinantes não sejam fixas ou não sejam heranças. Se consideradas tais características, os ganhos tendem a se mover em relação à média.

Outro importante fator que influencia as famílias no investimento do capital humano é a quantidade de filhos. A relação é simples. Basta dividir a quantidade de dinheiro separado para investir em educação pela quantidade de filhos. Portanto, existe uma relação negativa entre o investimento em capital humano e a quantidade de filhos. Geralmente, as famílias ricas possuem menos filhos e conseguem além da educação de alta qualidade presentear os filhos com bens e heranças. As famílias pobres, que geralmente possuem problemas de sobrevivência, possuem maior quantidade de filhos e deparam-se com problemas relacionados ao investimento educacional eficiente e de qualidade.

Pensando na perspectiva do capital humano, portanto, há diferentes tipos de investimento que se deve levar em conta face a especificidade das famílias e das regiões. O governo, que se propõe subsidiar a educação dos pobres pensando em um crescimento econômico de longo prazo, deve considerar as diferenças no tipo de investimento. A ignorância de tais fatores poderia levar a um investimento dispendioso e sem o retorno social esperado.

#### **1.4.2. Capital humano, investimento do governo e sistema educacional**

Nas considerações de Becker, o financiamento público para subsidiar as famílias pobres é uma solução governamental pertinente. As famílias pobres, que não possuem boa condição financeira, dependem da subvenção pública e do sistema público de educação. De

qualquer maneira, eles desejam investir na educação de seus filhos, para que esses tenham a expectativa de uma melhor condição social e que os ajude depois. No entanto, devido à sua condição financeira precária, eles podem investir apenas uma pouca quantia de dinheiro em seus filhos. Para Becker, se as crianças respeitarem sua parte no acordo, se empenharem nos estudos, ganhando crescimento e habilidades durante o período escolar, elas terão a capacidade de devolver esse pequeno investimento que seus pais fizeram, já que foram também beneficiados pelos gastos públicos.

Becker está sempre reafirmando em sua tese a importância do investimento do Estado em educação. Portanto, ao tratar das famílias que não têm condições financeiras para tal investimento ele orienta, como possível solução, que o Estado invista por meio da criação de um programa de empréstimos pessoal:

Uma solução para os governantes é emprestar dinheiro aos estudantes quando seus pais são incapacitados ou não desejam investir e financiar o investimento. O governo federal tem desenvolvido uma extensa linha de programas para ajudar o estudante a financiar a educação superior.<sup>46</sup>

O financiamento da educação dos filhos das famílias pobres por meio de subsídio do Estado deve acontecer, segundo Becker, com empréstimos a taxas acessíveis e financiados pelo sistema público, em conjunto com o sistema de educação. As afirmações do autor em relação à orientação do financiamento público demonstram que uma das saídas propostas para a educação superior é o investimento público no setor privado. Essas linhas de empréstimos não são para construção de novas escolas públicas, mas para que o estudante consiga pagar sua educação ou treinamento no sistema educacional privado.

Tais considerações são relevantes para esta pesquisa, pois ao mensurar o valor custo-aluno, gasto pelo poder público, pode-se compará-lo aos investimentos privados em educação. Assim, considerar e analisar o resultado, avaliando a diferença entre ambos. E, verificar se esta orientação foi aplicada no caso da educação paulista.

### **1.4.3. Capital humano e desenvolvimento econômico**

---

<sup>46</sup> Idem, p. 22

A respeito da relação entre educação e crescimento econômico houve importante contribuição dos seguintes autores: Odd Aukrust, John W. Kendrick e Ludger Wössman<sup>47</sup>. Ao concluir sua pesquisa, em 1970, avaliando os fatores principais para o desenvolvimento econômico de diversos países, Aukrust diz:

O fator humano como força dirigente no processo de crescimento econômico merece muito mais atenção do recebeu até o momento. O crescimento econômico pode ser considerado improvável caso não haja novos esforços nas áreas da educação e pesquisa científica.<sup>48</sup>

As conclusões de Aukrust também são confirmadas por Wössman<sup>49</sup> quando afirma que “o estoque de capital de um país é decisivo para um rápido e sustentável crescimento”. Assim, é observável que também para esses autores há forte relação entre a educação e as variáveis macroeconômicas, como por exemplo, o desenvolvimento econômico e a renda. Ou seja, as argumentações reforçam que os investimentos em educação não têm influencia apenas na vida pessoal, mas em toda a situação econômica de um país.

Aperfeiçoar o sistema educacional configura-se uma estratégia de crescimento a longo prazo, afirma a teoria. Para tanto, é importante que um país planeje uma política educacional eficiente e estabeleça, ao menos, uma educação básica de qualidade. Ainda existem outros benefícios no dispêndio em educação, como o fato do crescente desenvolvimento da capacidade humana e a possibilidade das pessoas poderem ser mais valorizadas e viver melhor.

Qual valor necessário que um país precisaria ao investir em educação, e quantos anos de educação seriam basicamente necessários? Para Wössman “a descoberta desse estudo (capital humano) implica na conclusão que o tempo que uma pessoa passa na escola não é mais importante do que o quanto a pessoa aprende durante esse tempo”. Este argumento demonstra que a educação de qualidade é mais importante para o desempenho da economia do que a simples quantidade de tempo. Nas assertivas de Wössman, o autor acrescenta que uma política educacional promissora deveria focar mais em providenciar a

---

<sup>47</sup> AUKRUST, Odd. *Investment and Economic Growth*. KENDRICK, John W. *Total Investment, Capital, and Economic Growth*. In: KIKER, B.F. *Investment in Human Capital*. University of South Carolina Press, South Carolina, 1971. p. 83-124

<sup>48</sup> Idem, p. 99.

<sup>49</sup> WÖSSMANN, Ludger. *The Role of Education in Economic Growth*. In: [www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7154/wps4122.pdf?sequence=1](http://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7154/wps4122.pdf?sequence=1)the. Acesso em 15/04/2013 às 14h.

qualidade de cada ano de escolaridade ao estudante do que aumentar o número de anos que este passa na escola. Para ele, o investimento eficaz necessita focar muito mais na qualidade educacional do que nos anos de estudos.

Becker, novamente, ao tratar da relação entre capital humano e desenvolvimento econômico cita alguns fatores primordiais para esse crescimento do país<sup>50</sup>. Os fatores para ele são: (a) educação fundamental escolar universal; (b) um crescimento consecutivo do Ensino Médio; (c) os filhos das famílias de classe média e das famílias pobres ingressarem na universidade.

Essas considerações, apontadas por Wössman e por Becker, também são importantes para esta pesquisa. Ao tratar o valor custo-aluno, o dispêndio investido na educação engloba fatores importantes para a qualidade educacional, como o salário do professor, por exemplo. Por isto, esta pesquisa irá apontar variação tanto na média do valor custo-aluno, público e privado, quanto na média salarial dos professores em São Paulo.

Outra questão importante, apontada para a eficácia da teoria, seria a preservação da continuidade escolar. Para este caso, pode-se citar outro exemplo. No estado de São Paulo, considerando os dados históricos da década de 1990 (como se verá nos capítulos adiante), existiam aproximadamente 1,3 milhões de crianças que terminaram o Ensino Fundamental e não iniciaram o Ensino Médio. Vê-se neste mesmo período a implantação de projetos de Escolas Técnicas, sem cuidar devidamente da continuidade e do término da educação básica. Portanto, acredita-se que este estudo pode colaborar na avaliação da aplicabilidade da teoria e do resultado estabelecido, propondo caminhos para melhor eficácia do sistema educacional.

#### **1.4.4. Capital humano e treinamento**

Existem outros fatores, além da família e do investimento em educação, que influenciam na composição do capital humano. Um desses outros fatores é o treinamento que o indivíduo recebe durante o período de trabalho. Embora esta pesquisa não se atente

---

<sup>50</sup> BECKER, Gary Stanley. *Human Capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. 3<sup>rd</sup>. Chicago: The University of Chicago Press, 1993. p.24

especificamente em um tipo de treinamento, sua importância é considerada na teoria do capital humano. O autor, entre outros, especialista nesse assunto é Jacob Mincer<sup>51</sup>.

Segundo Mincer, as pessoas podem aumentar o estoque de capital humano, depois de ter completado seu período básico de educação, com programas de treinamento no local de trabalho. As empresas utilizam o treinamento para aumentar a possibilidade de acrescentar aos seus lucros os benefícios adquiridos por meio de um funcionário melhor treinado. Mas, para que haja o crescimento do capital da empresa, é necessário haver um dispêndio com treinamento de seus funcionários. A empresa que investe em treinamento aumenta seu poder de competitividade no mercado, podendo equilibrar o preço marginal do produto e os salários.

Gary Becker, no livro *Human Capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, baseia-se nos argumentos de Mincer e aponta dois tipos de treinamentos: treinamento geral e treinamento específico. No treinamento geral, a pessoa poderá utilizar tais aprendizados em outro trabalho ou em outro setor da empresa. No caso do treinamento específico, o aprendizado somente poderá ser utilizado para uma finalidade. É o caso do treinamento de tipo militar, por exemplo.

Tanto o investimento no treinamento geral, quanto no específico são importantes para o crescimento industrial e nacional. Ambos, se adquiridos pelos trabalhadores, aumentam a possibilidade da elevação da produtividade. Dessa maneira, pode-se concluir que ao treinar e qualificar o trabalhador cresce seu capital humano, aumentando também a possibilidade do desenvolvimento nacional.

#### **1.4.5. Capital humano e capital social**

Acredita-se que alguns fatores, não tratados por uma visão econômica restrita, são primordiais na composição do capital humano. Esses fatores são: contato com a cultura formal, o acesso à diversidade cultural, o espaço de lazer e o local de moradia. Tais fatores também estão relacionados à estrutura da família.

Pierre Bourdieu<sup>52</sup>, em *The Forms of Capital*, enfatizou a importância do conceito de capital social para dinamizar a conotação humana das configurações puramente econômicas

---

<sup>51</sup> MINCER, Jacob. *Schooling, experience, and earnings*. New York, National Bureau of Economic Research: Columbia University Press, 1974.



dos especialistas que trataram o capital humano. Esse autor, ao definir capital social, considera alguns componentes indispensáveis. Para ele, além das habilidades e da educação, as vantagens que uma pessoa possui e que foram adquiridas por influência de seus pais são primordiais na composição desse capital. Portanto, quanto maior o capital social, adquiridos com a transmissão de atitudes e conhecimentos necessários para progredir dentro de um sistema educacional corrente, maior a possibilidade de um alto status social. Outros tipos de atitudes ou de comportamentos, que não estejam de acordo com as características habituais das exigências sociais determinadas, são rejeitados.

Assim, com base neste ponto de vista, os pais tem também uma condição predisposta para o investimento emocional e cultural em relação aos seus filhos. Deve ser considerado o tempo em que os pais passam com os filhos, para compartilhar do lazer, para transmitir seus valores e ensinar suas tradições. Isto significa que o aprendizado das crianças é mais facilmente transmitido quando possuem melhor contexto familiar, voltado ao ensino da cultura formal estabelecida.

As redes de relacionamentos representam outro componente na composição do capital social. Segundo Bourdieu, os amigos, o local de moradia, os vizinhos, a estrutura escolar, os colegas de escola e o grupo de pertencimento também colaboram para identificar o valor do capital social. A partir do momento em que o conhecimento e a cognição são inseparáveis do convívio diário, a reprodução dessas características interfere na formação do capital humano. Segundo o autor, o patrimônio genético agrega-se a tais composições, pois é transmitido por meio dos aspectos culturais. Para ele, tanto a personalidade quanto as habilidades não nascem com as crianças. Algumas adquirem na fase de crescimento, com informações e ideias que são transmitidas pela família, outros as desenvolvem na fase adulta.

Para Bourdieu, as questões culturais que formam os componentes do capital social estão subordinadas à questão material. Ou seja, a herança cultural transmitida aos filhos é fruto da riqueza material e dos bens materiais que são transmitidos pelas gerações. Isto significa que na sociedade capitalista, entre as gerações e entre as famílias, existe um degrau de desigualdade, oportunidade ou falta dela. Existe também a chamada mobilidade entre as

---

<sup>52</sup> BOURDIEU, Pierre. *The Forms of Capital*. In: [www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/fr/bourdieu-forms-capital.htm](http://www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/fr/bourdieu-forms-capital.htm). Data: 25/04/2013, 8:50 am.

gerações, já que a criança pode ser beneficiada ou prejudicada pela situação econômica de seus pais.

Neste ponto de vista, as considerações de Becker assemelham-se às afirmações de Bourdieu. Para ele, a desigualdade na situação geracional é importante, mas pouco considerada pelos economistas. Em suas palavras:

os economistas continuam a discutir a desigualdade na distribuição de salário, renda, riqueza por meio dos indivíduos e família, No entanto, ele têm dado pouca atenção para a desigualdade entre as gerações que são determinantes para a relação entre os salários, renda e riqueza dos pais filhos e descendentes<sup>53</sup>

As afirmações de Becker e as considerações de Bourdieu são primordiais para determinar o uso do conceito de capital humano como fonte para tratar os problemas de desigualdades estruturais, como é caso no Brasil. Ao detectar as desigualdades de classe e geracionais, as questões étnicas, por exemplo, se sobressaem. Portanto, uma pesquisa histórica especificando a diferenças entre brancos e negros, na perspectiva do capital humano seria esclarecedora, sobretudo, em uma sociedade de pós-abolição, como o Brasil, que se abre lentamente.

Para esta pesquisa, ao menos o que se pretendeu, foi mensurar e analisar o investimento público e privado na educação e o resultado às famílias (considerando, que a maioria das famílias pobres da periferia paulista são negras), por meio da mensuração histórica da renda *per capita*. E, avaliar o resultado da aplicabilidade do investimento por meio do custo-aluno.

Feitas as considerações conceituais da teoria o próximo passo será averiguar sua importância no Brasil e especificamente em São Paulo.

## 1.5. O CAPITAL HUMANO E SUA GÊNESE NO BRASIL E EM SÃO PAULO, UM HISTÓRICO

---

<sup>53</sup> Idem, p.257

A teoria do capital humano está relacionada aos fundamentos históricos dos modelos de organização de trabalho liberal, como o *taylorismo e o fordismo*. A respeito desta relação nos afirma Frigotto:

É na vigência do modelo taylorista/fordista de regulação do mundo do trabalho e no contexto da busca de explicações para as profundas desigualdades econômico-sociais entre nações e intra-nações que os processos de aprendizagem escolar passam a receber uma explícita e enfática função econômica. A formação de determinados valores, atitudes e o desenvolvimento de habilidades e conhecimento específicos passam a fazer parte de uma função geral de produção e de desenvolvimento econômico-social. Num primeiro momento com ênfase psicossocial, no bojo das teorias de modernização (traços culturais, psicossociais, etc.) que definem atitudes tradicionais ou modernas associadas ao desenvolvimento ou subdesenvolvimento econômico-social. Posteriormente, a partir de 1950, vai construir-se uma categoria econômica específica – *capital humano* – que explicita o estoque do conhecimento, habilidades, atitudes, valores e níveis de saúde que *potenciam* a força de trabalho. ( grifos do autor)<sup>54</sup>

Segundo Frigotto, é possível classificar duas fases da regulação do mundo do trabalho. São elas: (a) hierarquia social da divisão do trabalho relacionada aos traços culturais, sob influência da teoria das raças – final do século XIX até meados de 1950; (b) hierarquia social da divisão do trabalho relacionada à educação formal – a partir de 1950, com a teoria do capital humano. Para ele, ambos os fatores sociais de classificação social configuram-se no Brasil no modelo taylorista/fordista.

A ideia de qualificar o trabalhador, a fim de enquadrá-lo aos moldes do trabalho assalariado fabril, inicia-se na segunda metade República Velha. Talvez, pela influência das ideias estadunidense de organização científica do trabalho. É importante lembrar que esses fatores estavam restritos à capital urbana, onde algumas indústrias estavam surgindo. A ideia, grosso modo, era adaptar o trabalhador a um treinamento específico. Em São Paulo, foi possível identificar algumas características que evidenciam a busca por essa qualificação específica por meio do sistema escolar. Alguns aspectos históricos da formação desse sistema escolar serão descritos adiante.

Outras questões importantes, identificadas ao longo da estrutura educacional brasileira aqui estudada, é distinção entre a educação formal para a elite, geralmente com ensino da cultura dominante, realizada em colégios particulares, e a escola pública para o

---

<sup>54</sup> FRIGOTTO. Gaudêncio. *A Escola como ambiente de aprendizagem*. In: CASALI, Alípio. (org) *Empregabilidade e Educação: Novos Caminhos do Mundo do Trabalho*. São Paulo: EDUC, 1997.

trabalhador, com formação básica para o manuseio de ferramentas de trabalho. Esses fatores foram importantes para compreender a dinâmica existente na estrutura educacional paulista do período estudado.

O objetivo dessa seção, portanto, é averiguar, nos aspectos históricos do sistema escolar, a importância e a dinâmica do conceito da teoria do capital humano. Bem como, sua relação com a mobilidade social e com o desenvolvimento econômico no Brasil e, especificamente em São Paulo.

### 1.5.1. Surgimento do sistema educacional paulista

Joseph Love, um *brasilianista* que escreve em meados de 1970, estava preocupado, quando tratava a educação paulista, em identificar características que demonstrassem um referencial educacional no Estado de São Paulo em relação ao Brasil<sup>55</sup>. A análise do autor partiu de um estudo comparativo chamado Regionalismo Brasileiro. O livro denominou-se *A locomotiva: São Paulo na Federação brasileira, 1889-1937*. Nesse livro, o autor buscou condicionar a importância de São Paulo como “carro chefe” do desenvolvimento nacional. Na década de 1970, período da escrita do livro, a mobilidade social era uma discussão em pauta. O autor constrói, por meio de método histórico, alguns aspectos essenciais sobre a educação paulista que podem ser considerados. Ao descrever os aspectos sociais nas relações de trabalho, o autor identifica que “a educação era o elemento essencial no processo de mobilidade social”<sup>56</sup>.

Foi no período da República Velha a fundação da Escola Normal. Entre os principais organizadores da estrutura escolar, estava a administradora estadunidense, Márcia Browne. No ano de 1890, considerando todos os grupos de idade, apenas 15% de toda a população brasileira era alfabetizada. Nesse momento, a taxa paulista estava abaixo da média nacional. O Rio Grande do Sul ocupava o primeiro lugar no quesito qualidade. O governo provincial

---

<sup>55</sup> Diz ele: “São Paulo igualmente tomou a dianteira nacional no campo da educação”. Ver: LOVE, Joseph L. *A locomotiva: São Paulo na Federação brasileira 1889-1937*. Tradução: Vera Alice Cardoso da Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

<sup>56</sup> Idem p.29. O autor constrói uma tabela baseada em dados de 1940 demonstrando a disparidade existente entre as raças. As comparações econômicas entre raças já haviam sido discutidas no Brasil como os trabalhos clássicos de Florestan e Bastide. Ver: BASTIDE, Roger & FERNANDES, Florestan. *Relações Raciais entre Brancos e Negros em São Paulo*. Editora Anhenbi: São Paulo, Anhembi-UNESCO, 1955. FERNANDES, Florestan. *A integração do Negro na Sociedade de Classes*. 3ª edição. São Paulo: Ática, 1978.

de São Paulo dava ênfase especial à educação na zona urbana. Naquele momento, o governo provincial não se responsabilizava pelo sistema educacional, apenas fiscalizava-o.

No contexto histórico da República Velha, um turbilhão de acontecimentos tomam o cenário. Era uma época de inflação, de desequilíbrio orçamentário, dívidas e moratórias, mas também de grande produção e de superávit comercial. O Encilhamento configura-se como importante acontecimento econômico, proporcionando de certa maneira, uma maior autonomia aos Estados para criar moedas e, por sua vez, aumentar a liquidez e o crédito. Assim, abriam-se lacunas sociais ainda maiores, para a diversificação das atividades econômicas, e São Paulo funcionava como centro dessas atividades.

Arnaldo Fazoli, ao pesquisar a Fundação Escola de Comércio diz: “era preciso saber atuar no mercado interno e marcar presença no externo, contatar diretamente o comprador externo, nacionalizar casas comissárias, conhecer outras culturas, romper horizontes. Era preciso fazer escola, esta escola uma escola nascida do café e dos teares”<sup>57</sup>. Percebe-se, com a fala de Fazoli, que a educação formal era uma necessidade evidente.

O crescimento das atividades comerciais acarretou que, na exigência de relatórios e contratos, a força de trabalho para esse tipo de serviço precisava ser formada. Além disso, a burocracia regida pelo Estado exigia manejo e habilidades específicas<sup>58</sup>. A padronização “racional” constituía-se na prática e os relatórios científicos substituíam a experiência. Para uma pequena parcela da sociedade paulista, sobretudo dos centros urbanos, o investimento em educação seria extremamente vantajoso para garantir bons empregos no serviço público e privado. Grande parcela da sociedade, sobretudo nas camadas rurais, fora excluída do acesso à educação formal.

A Escola Prática de Comércio é um exemplo das escolas que surgiram em meio ao crescimento das atividades comerciais em São Paulo. Essa Escola, foi inaugurada em 20 de Abril de 1902, localizada no prédio número trinta e seis da antiga Rua São José, atual Libero Badaró, no centro da cidade de São Paulo. O curso oferecido era privado e com valor determinado. O intuito era qualificar trabalhadores para o serviço burocrático no comércio.

---

<sup>57</sup> Arnaldo Fazoli Filho escreve citando a fala dos fundadores da Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado. FUNDAÇÃO ESCOLA DE COMÉRCIO ÁLVARES PENTEADO (FECAP). *90 anos servindo ao ensino comercial e econômico*. São Paulo: Letras e Letras, 1992. p.13. Documento pesquisado no arquivo bibliotecário do IEB.

<sup>58</sup> Idem, p. 16. Conforme afirma Fazoli, no período do decênio de 1881 a 1889 foram expedidas 955 patentes dos mais diversos gêneros e procedimentos, eram diversas atividades comerciais que precisavam ser controladas pelo Estado, segundo o autor na maioria das vezes por imigrantes. Idem. p. 16.

Os ingressantes deveriam ter no mínimo quinze anos. A escola era de primeiro grau e entre as matérias primordiais estavam contabilidade e noções gerais de escritura mercantil. Em 1904, a Escola Prática de Comércio se instala no prédio anexo à Faculdade de Direito, com autorização do então Ministro do Interior (responsável pela Instrução Pública) J.J. Seabra. O Ministro, além de conceder incentivo e financiamento, no ano seguinte, juntamente com o Presidente da província, Bernardino José de Campos, promoveu o reconhecimento oficial dos diplomas da Escola Prática de Comércio.

Antes da Escola Prática de Comércio havia a Escola de Direito, criada em 1827; a Escola Politécnica, em 1895; e a Escola de Agricultura Luiz Vicente de Souza Queiroz, de Piracicaba, em 1901. Todas elas eram patrocinadas com incentivos públicos e dirigidas à elite e à classe média paulista. O colégio Mackenzie, que foi fundado em 1896, em São Paulo, por metodistas norte-americanos, foi a primeira escola de administração de empresas do Brasil.

A história da Escola de Comércio demonstra que o acesso e a possibilidade do treinamento e aprendizado, que podiam proporcionar uma ascensão social, estavam restritos as famílias que tivessem condições de pagar os cursos privados.

Percebe-se que o surgimento da escola no contexto brasileiro, e especificamente paulista, estava ligado ao crescimento das atividades econômicas. A perspectiva do investimento em seres humanos, visando melhorar a força de trabalho, já estava sendo reivindicada no Brasil. E, é neste mesmo contexto que surgiu a preocupação com o ensino público em São Paulo.

O que de fato chamou a atenção, ao estudar a Escola Prática de Comércio, além de perceber a relação do sistema escolar em São Paulo com as atividades comerciais no Estado, foi a fala de um de seus fundadores, o Dr. Veiga Filho. Ele, naquele momento Lente da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, ao comparar e remeter a um exemplo de ideal do trabalho, utilizou-se do trabalhador estadunidense. Esse fato demonstra que o projeto de força de trabalho, idealizado para constituir a dinâmica do capitalismo brasileiro, sobretudo paulista, estava pautado na construção de um trabalhador qualificado dentro das propostas *tayloristas*. Essa proposta era pautada no modelo de Administração Científica, que propunha a qualificação do trabalhador por meio do treinamento específico. Portanto, o pensamento de

investir em treinamento por meio do sistema escolar fazia parte dessa proposta. O modelo a seguir era o modelo estadunidense<sup>59</sup>.

A proposição, ressaltada pelos dominadores das atividades econômicas e pelos intelectuais, como é o caso do Dr. Veiga Filho, se repete nos escritos do Anuário do Ensino do Estado de São Paulo, como se verá a seguir.

Ao iniciar o Anuário, o Inspetor público escreve um preâmbulo, justificando que a organização do Anuário foi devida as constantes visitas de estrangeiros ilustres. Essas visitas, no primeiro momento, desejavam verificar a situação da escola pública:

São freqüentes em São Paulo as visitas de estrangeiros illustres. Entre as primeiras cousas que se lhe mostram estão os estabelecimentos de ensino público, os quaes têm merecidos de muitos delles largos encomios.

A curiosidade leva-os naturalmente a solicitar informações sobre o conjuncto do nosso aparelho escolar; e o Governo, não possui um repositório completo nesse sentido, apenas pode oferecer-lhes relatórios, programas regulamentos, etc. trabalhos esse muito especializados para poderem offerecer uma vista de conjuncto. Eis o que o Anuario do Ensino se propõe a dar, antes de tudo.<sup>60</sup>

É perceptível na citação, a preocupação em organizar um relatório com os dados do ensino público, pensando prioritariamente em atender às visitas estrangeiras. No entanto, demonstra também a precariedade do aparelho escolar. A referência aos Estados Unidos aparece, ao tratar os problemas da inspeção do ensino e da fiscalização escolar:

Pois bem: é preciso acabar com o empirismo, é indispensável fechar o período das fluctuações e enveredar para o terreno das soluções práticas, positivas.

E para isto, repito, importa ainda uma vez reconhecermos à experiência dos Estados Unidos, cujos progressos em matéria de administração escolar são indiscutíveis.

Muitas questões há que para nós são objetos de tentativas e ensaios, quando, na Norte América, já se acham resolvidas de maneira completa e satisfatória. Por que nos não serviremos, pois, dessas soluções?

Por que não havemos de aproveitar tudo quanto nella existir adaptável ao nosso meio escolar?<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> O Anuário do Ensino do Estado de São Paulo é uma publicação organizada pela Inspeção Geral do Ensino do Governo do Estado de São Paulo, sendo o primeiro exposto em 1908, referente aos anos letivos de 1907/1908. Documento primário pesquisado no Arquivo do Estado de São Paulo, disponível na página eletrônica oficial do Arquivo do Estado sob a pasta de Memórias da Educação.

<sup>60</sup> ANUÁRIO DO ENSINO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Coleção: Memórias da Educação – Arquivo Público do Estado de São Paulo, 1908. p. 5. As considerações são assinadas pela comissão relatora: João Lourenço Rodrigues, Ramon Roca Dorda, Rene Barretos, José Carneiro da Silva.

<sup>61</sup> Idem p.32.

A busca por adaptação ao modelo educacional vigente nos Estados Unidos era uma maneira de expressar a proposta de resolução dos problemas. Esse processo visava garantir uma escola pública que proporcionasse a formação de trabalhadores. E, que eles pudessem ser úteis para o desenvolvimento das atividades econômicas. No decorrer da série de documentação do Anuário, os problemas decorrentes da falta de fiscalização e inspeção são os responsáveis pela queda de qualidade do ensino e, também, pela abertura de escolas privadas. As escolas privadas tinham a função de suprir tais deficiências. No entanto, embora houvesse uma persistência na implantação desse modelo de educação norte-americano, visando o desenvolvimento econômico, o analfabetismo se expandia, diante das transformações demográficas, como característica de toda a zona rural paulista.

A Província de São Paulo somente estabeleceu um modelo educacional que inspirou praticamente o restante do país, a partir de 1920. Após o término da 1ª Guerra Mundial, houve um grande estímulo nacionalista, propagado pela Liga Nacionalista. Constrangidos com a imensidão de analfabetos no Estado, membros da elite, vinculados à Faculdade de Direito, argumentavam a importância da expansão do ensino público.

Na década de 1920, militantes do chamado “Manifesto dos Pioneiros da Nova Educação” – Manuel Lourenço Filho, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira – estabeleceram um modelo metodológico de escola, as cartilhas, especialmente preparado para as zonas urbana e rural em São Paulo. Posteriormente, tal modelo foi difundido para todo o país. Uma das prioridades do manifesto era a instituição de escolas públicas e gratuitas. Nesse mesmo contexto, a fim de demonstrar prestígio a respeito da educação paulista, surgiram também a Escola Livre de Sociologia e Política, em 1933; e a Universidade de São Paulo em 1934, com inúmeros professores europeus.

### **1.5.2. Sistema educacional ou treinamento da força de trabalho?**

Em São Paulo alguns dos representantes da hegemonia industrial em ascensão, como Roberto Simonsen, incorporavam aos seus discursos públicos a ideia da “organização e administração científica”. Segundo eles, essa ideia somente seria possível por meio do



investimento na capacitação do material humano<sup>62</sup>. E, a escola especializada seria o caminho. Na inauguração da CIESP (Centro das Indústrias do Estado de São Paulo) em 1921, Simonsen foi apresentado pelo próprio presidente da instituição, o conde Francisco Matarazzo. Naquele momento, ficava visível sua legitimidade como o representante da “classe industrial”<sup>63</sup>. Em seu discurso, Simonsen afirmava que a principal característica contida em todos os países desenvolvidos era o desenvolvimento da indústria e a capacidade de treinamento de seus operários. Esse discurso não refletia apenas suas convicções ideológicas, mas sim uma tomada de decisão coletiva dos industriais paulistas<sup>64</sup>.

As ideias e o entusiasmo pela administração científica, no molde *taylorista*, tinham como finalidade não só aumentar o lucro e a produtividade dos industriais, mas também resolver conflitos sociais. Naquele momento, com presença marcante nos discursos de Simonsen, a educação e o treinamento já eram os determinantes para a formalização de uma hierarquia do trabalho, da composição dos ganhos e do desenvolvimento nacional. É importante salientar que os alunos participantes desse projeto de treinamento para o trabalho era uma pequena minoria de filhos de imigrantes. A imensa maioria da população, oriundos da escravidão, era analfabeta e trabalhava como subalterna no “chão” das fábricas, ou como semiescravos nas lavouras no interior do Estado.

Outro personagem na formação de capital humano no cenário paulista foi Roberto Mange. Nascido na Suíça, em 1886, ele assumiu a cadeira de Mecânica de Máquina Aplicada na Escola Politécnica de São Paulo. Mange e Simonsen serian os difusores e aplicadores das ideias do investimento e da capacitação de seres humanos por meio do sistema educacional. Em São Paulo tais ideias foram institucionalizadas, em período posterior, pelo SENAI<sup>65</sup>.

A proposta da formação profissional por meio do sistema educacional se fazia presente tanto na plataforma da Aliança Liberal, que apoiou Getúlio Vargas nas eleições de 1930, quanto nos discursos proferidos pelo próprio Vargas. Isso se reforçou após a tomada

---

<sup>62</sup> A “administração científica” idealizada na década de 1920 por Simonsen estava inserida nos termos *organização, civismo e esclarecimento do povo*, faziam parte das proposituras dos intelectuais da ABE (Associação Brasileira de Educadores).

<sup>63</sup> WEINSTEIN, Bárbara. *(Re) formação da classe trabalhadora 1920-1964*. São Paulo: Editora Cortez. p. 40. Conforme afirma a autora, Simonsen pertencia ao grupo de jovens industriais entusiasmados com o modelo de administração científica.

<sup>64</sup> Idem p.38-39.

<sup>65</sup> Ibidem p. 56.

do poder, em 1933. O projeto somente tomaria corpo em 1934, quando o Ministério do Trabalho e Educação criou uma comissão para formular um “Plano de Formação Profissional”. Essa comissão era integrada por especialistas e intelectuais que compunham o aparato público educacional do Estado na época: Roberto Mange, Lourenço Filho, Joaquim Faria Góes Filho, Horácio da Silveira e Rodolpho Fuchs<sup>66</sup>. A partir de então, pelo menos em São Paulo, se estabeleceu uma conexão entre as políticas públicas educacionais e as práticas privadas, pois grande parte da reorganização realizada na burocracia do Estado foi efetuada pelo Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), – um órgão institucional privado, ligado diretamente aos interesses das indústrias<sup>67</sup>. Naquele momento o investimento em formação educacional estaria ligado ao progresso econômico do país.

O projeto de formação profissional no Brasil e em São Paulo começou, de fato, durante o Estado Novo. A Constituição do ano de 1937 tornou obrigatório às indústrias o processo de aprendizagem para o operário iniciante. No entanto, a mesma carta afirmava que a educação profissional deveria ser um dever do Estado. Segundo Bárbara Weinstein, com tais medidas, Vargas e seu Ministro da Educação, Gustavo Capanema, estavam enviando um recado aos membros das associações industriais: a base da mão-de-obra não poderia ser estrangeira<sup>68</sup>. Isto, devido ao fato de que as indústrias paulistas preferiam e, geralmente, contratavam os trabalhadores imigrantes.

A tentativa de Capanema era proporcionar o investimento em educação, para ocasionar maior desenvolvimento nacional, que atingisse a população brasileira.

Com base em regulamentações públicas que não eram bem definidas, a comissão responsável pelo projeto de educação profissional propunha a criação do Serviço Nacional de Seleção, Aperfeiçoamento e Formação de Industriários (SENAFI). O objetivo principal de formação era a especialização do operário da indústria. Os recursos viriam das contribuições mensais das indústrias, proporcionais ao número de empregados. Ao governo caberia apenas o controle de expedição dos certificados de graduados e instrutores. Todavia, Gustavo Capanema, levantou várias objeções ao projeto da comissão, propondo que o projeto se integrasse às propostas de reforma do ensino primário e secundário. Capanema chegou a dizer que a ênfase do projeto estava voltada muito mais ao “aperfeiçoamento” do

---

<sup>66</sup> Ibidem, p. 105.

<sup>67</sup> Ibidem, p. 89.

<sup>68</sup> Idem, p.106. Uma das reclamações dos industriais era a falta de mão-de-obra qualificada. Para eles, a possível solução era a contratação de imigrantes.

que à “educação”. Mas mesmo assim, o decreto ignorou grande parte das objeções de Capanema e de alguns educadores. Em janeiro de 1942, Getúlio Vargas promulgou o decreto-lei 4048, criando o SENAI. Por outro lado, esse decreto demonstrava a influência dos industriais nas determinações relativas ao Ministério do Trabalho e Educação.

É importante salientar que no período das décadas de 1940 e 1950, a educação estava sendo pensada como determinante para o processo industrial, mas não como uma educação integral. E sim, como treinamento para o trabalho<sup>69</sup>. As famílias que estavam sendo treinadas eram as famílias de imigrantes. As argumentações de Fernando Casadei, em *A industrialização descolarizada: educação e industrialização na década de 1950 em São Paulo*, a respeito das ações de Gustavo Capanema alertam à seguinte questão: a regulamentação da qualificação da mão-de-obra vinculada ao Estado tentava garantir que as famílias de brasileiros fossem aproveitadas.

Vê-se que já nesse período, décadas de 1940 e 1950, havia privilégios a certo grupo de famílias em detrimento, ou exclusão de outras. As famílias dos imigrantes começavam desde então a ter contato com a educação formal, enquanto as famílias dos negros e dos brasileiros pobres, que já trabalhavam na terra, eram excluídas. Obviamente, a consequência histórica seria provocar inúmeras diferenças nas condições econômicas futuras.

Voltando à história econômica educacional da época, as deliberações que incorporaram o projeto hegemônico dos industriais, demonstraram que os acordos relativos à educação foram idealizados conforme as demandas econômicas. Ou seja, os níveis educacionais estavam sendo moldados para garantir os propósitos econômicos conjunturais do período. Assim, mesmo que a universalização da educação e os problemas estruturais ainda fossem questões a serem resolvidas, na perspectiva econômica, o treinamento profissional para aqueles governos, era idealizada como fator primordial para o desenvolvimento econômico. Com a fundação do SENAI, o papel dos órgãos públicos não ficava mais limitado à simples emissão de certificado. O governo deixava bastante explícito seu controle por meio da orientação, da maneira de organização e dos meios de financiamento. Portanto, foi perceptível que o SENAI, com a tarefa da qualificação da força de trabalho, estava intimamente atrelado ao caráter econômico e político do contexto histórico.

---

<sup>69</sup> Conforme afirma Fernando Casadei, um dos primeiros empecilhos enfatizados ao desajuste econômico era a falta de mão-de-obra qualificada e que nas décadas relacionadas ao crescimento industrial era intrínseca as discussões entre economia e educação. Ver: SALLES. Fernando Casadei. *A industrialização descolarizada: educação e industrialização na década de 1950, no Estado de São Paulo*. Campo Grande: UCDB, 2001. p. 18.

Ao descrever o SENAI, é importante lembrar, que para ingressar nas fileiras do operariado, denominado “especializado”, havia intenso processo de seleção. Isto demonstra que não era apenas pelo esforço pessoal que o indivíduo poderia maximizar seu capital humano. Havia critérios. Alias, conforme nos afirma Fernando Casadei apenas cinco operários em cada grupo de 100 demandariam, efetivamente, um esforço educacional mais concentrado. A hierarquia que conduzia a possibilidade de especialização era determinada por meio das habilidades que eram previamente avaliadas. Os alunos que estivessem em graus escolares mais elevados tinham melhores condições de crescer na escala hierárquica de especialização<sup>70</sup>.

Tais fatores demonstram que os estudos de Gary Becker, a respeito da influência da família na composição do capital humano, são fundamentais para avaliação histórica do sistema educacional no Brasil. Pois, a possibilidade de ascensão social por meio da educação dependia também de outros fatores, além do esforço individual. No entanto, nota-se também que havia um projeto de desenvolvimento nacional que considerava o treinamento da força de trabalho importante ferramenta, embora com grande restrição, pois eram contemplados apenas aqueles que tinham acesso à educação formal. Essa educação formal regular, sobretudo de nível médio, era para poucos.

### **1.5.3. A característica histórica da divisão do Ensino Médio e Ensino Fundamental.**

Durante o período de construção do sistema educacional brasileiro houve determinações de hierarquia nas categorias educacionais. Ou seja, o nível de ensino determinava a possibilidade de ascensão social.

A reforma da educação de Gustavo Capanema revela-se esclarecedora para o processo de divisão e reorganização das categorias e classes sociais por meio da educação. Um exemplo disto foi a preocupação em criar uma Universidade que formasse as classes dirigentes do país, como é o caso da Escola de Sociologia e Política e da Universidade de São Paulo. O Plano Nacional de Educação aprovado em Maio de 1937 confirma essa história. Ao analisar o documento, Schwartzman diz:

---

<sup>70</sup> SALLES. Fernando Casadei. *A industrialização descolarizada: educação e industrialização na década de 1950, no Estado de São Paulo*. Campo Grande: UCDB, 2001.

A educação deveria servir ao desenvolvimento de habilidades e mentalidades de acordo com os diversos papéis atribuídos às diversas classes ou categorias sociais. Teríamos assim, a educação superior, a secundária, a educação primária, a educação profissional e a educação feminina; uma educação destinada à elite da elite, outra para a elite urbana, uma outra para os jovens que comporiam o grande exército de trabalhadores necessários à utilização da riqueza potencial da nação e outra ainda para as mulheres. A educação deveria estar antes de tudo, a serviço da nação, realidade moral, política e econômica a ser constituída.<sup>71</sup>

A distinção entre ensino secundário e Ensino Médio se configuraria como parte da linha teórica da reforma. O ensino secundário daria o acesso às Universidades, portanto, deveria ser humanístico, cultural, com plena conscientização da cidadania e rígido em seu controle de qualidade. Conforme afirma, Hélio Schwartzman, no livro *Tempos de Capanema*, “aos alunos que fossem reprovados nos exames de ingresso do ensino secundário restaria a possibilidade de ingressar em outras categorias do Ensino Médio, – industrial, agrícola ou comercial –, que deveria prepará-los para a vida do trabalho”<sup>72</sup>. O modelo seguido pela reforma de Gustavo Capanema para o ensino secundário já havia sido anteriormente estabelecida na reforma de Francisco Campos em 1931.

As hierarquias entre os níveis de ensino revelam que na formação do sistema educacional brasileiro a formação da educação básica era privilégio de alguns. Tais características explicam o “gargalo” da mão de obra qualificada em diversos momentos do desenvolvimento brasileiro. A diferença entre os dois níveis educacionais, no período do estudo, também será analisada no capítulo três desta pesquisa. O objetivo é avaliar se, após a divulgação da importância da teoria do capital humano, houve mudanças na forma da condução da política educacional, no que tange a formação completa dos níveis educacionais.

#### **1.5.4. A avaliação da teoria do capital humano no Brasil.**

---

<sup>71</sup> SCHWARTZMAN, Helio. *Tempos de Capanema*. São Paulo: Paz e Terra, Fundação Getulio Vargas, 2000. p. 205.

<sup>72</sup> Idem p. 206.

No Brasil, utilizando a base teórica do capital humano, um dos trabalhos pioneiros na economia foi de Cláudio de Moura Castro <sup>73</sup>. Por meio da metodologia aplicada em análise socioeconômicas, tratando como caso específico duas comunidades de Minas Gerais (Belo Horizonte e Itabirito), Castro demonstrou o custo-benefício do financiamento da educação pública nessas duas regiões. O autor utilizou em sua análise duas variáveis: investimento e retorno social.

Nesta pesquisa, Castro identificou que a quantidade de escolas e matrículas cresceu significativamente entre 1960 e 1967. Contudo, a partir dessa data ocorreu redução de matrículas e alarmante quantidade de repetência ano a ano. O exame detalhado das causas, feita por Castro, demonstra os fatores deficientes. Alguns dos fatores listados por ele são: (a) disparidade de nível de inteligência; (b) dificuldades materiais nos prédios e salas de aula; (c) despreparo dos professores; (d) não continuidade de um nível ao outro; e (e) estado de saúde precário dos alunos.

Ao tratar da relação entre a educação e o desenvolvimento brasileiro, o autor descreveu que o crescimento da economia brasileira entre as décadas de 1960 e 1970, ocorreu sem considerável investimento em educação. E, que nesse período nunca existiu relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Para ele, este tipo de fenômeno era deficiente, pois causaria problemas futuros no desenvolvimento, que seriam quase irreversíveis.

Alguns dados fornecidos nas conclusões da pesquisa de Moura Castro acrescentam importantes informações para a base teórica desta pesquisa. A primeira foi a constatação da aplicabilidade da teoria para mensurar o investimento em educação. Castro afirma que os melhores cargos e melhores salários eram ocupados por pessoas que tinham maiores níveis educacionais. A segunda, o papel da família na determinação dessa renda; em suas palavras:

As pessoas de pouca educação são sempre filhos de pais de baixo status, enquanto que as mais educadas descendem de famílias de maior diversidade de status. Apenas 2,5% dos filhos de trabalhadores braçais chegam a completar o ciclo colegial, enquanto que, para os filhos dos supervisores de trabalhos não manuais, a proporção é de 21%.

Ao pontuar as diferenças étnicas, ele também reforça a diferença existente entre as famílias brancas e as famílias negras. Segundo Castro, o baixo nível de escolaridade dos

---

<sup>73</sup> CASTRO, Cláudio de Moura. *Investimento em educação no Brasil: um estudo socioeconômico de duas comunidades industriais*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

negros se dava devido à recente saída da escravidão. Segundo o autor, além de variáveis como mobilidade social e diferença étnica, “o ambiente familiar parece ser responsável por muitas das características que tornam a pessoa mais *educável* e mais produtiva no decorrer da sua vida”<sup>74</sup>. É perceptível que as bases teóricas da teoria do capital humano estavam presentes nas conclusões da pesquisa. Portanto, percebe-se que os estudos de Castro, realizados entre os anos de 1965 e 1973, já demonstravam problemas estruturais que deveriam ser resolvidos. Aliás, suas pesquisas pontuaram questões que haviam sido abordadas por Gary Becker, na segunda fase da teoria do capital humano, como a importância do componente familiar.

Ainda durante os anos 1970, houve grande debate sobre a distribuição de renda e educação no Brasil. Vários autores se voltaram ao passado à procura de respostas que justificassem a desigualdade. Os estudos podiam ser alinhados em duas correntes: (a) de um lado aqueles, cujo precursor é Langoni<sup>75</sup>, que viam a elevação da desigualdade de renda como consequência da não-qualificação da mão-de-obra; portanto a educação, segundo a teoria do capital humano era vista como aspecto de explicação para a desigualdade; e (b) de outro lado, aqueles que defendiam a política econômica como causa da desigualdade, representados especificamente por Hoffman<sup>76</sup>. Isso demonstra que questões vinculadas ao investimento em capital humano já eram discutidas no Brasil.

O período da Ditadura militar no Brasil, na área da educação, foi marcado pelo pacto MEC-USAID. Tal pacto indicava a estratégia da Ditadura militar no Brasil a conduzir os aspectos educacionais com o objetivo de “moralizar” o pensamento da juventude brasileira. O acordo ia de encontro às mudanças estruturais dos anos 1970. O objetivo era direcionar um modelo educacional articulado e comprometido com o capitalismo internacional na forma periférica, que se estabeleceu no Brasil desse período. A estruturação hierárquica dos cargos, a disposição e organização das cadeiras em sala de aula, os componentes

---

<sup>74</sup> CASTRO, Cláudio de Moura. *Investimento em educação no Brasil: um estudo socioeconômico de duas comunidades industriais*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973, p. 200.

<sup>75</sup> LANGONI, Carlos. *Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

<sup>76</sup> HOFFMAN, Helga. *Desemprego e Subemprego no Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 1977.

curriculares, o rebaixamento da função do professor, são algumas consequências herdadas daquele período e que se fazem presentes até os dias atuais<sup>77</sup>.

#### 1.6. A INFLUÊNCIA DO CONCEITO E DA TEORIA DO CAPITAL HUMANO NO PERÍODO ESTUDADO (1987-2002)

No Brasil, o período de 1980 foi marcado pela inflação e instabilidade das atividades econômicas, associado a baixos níveis de crescimento, 2% ao ano, e queda na taxa de investimento. O modelo de intervenção do Estado na economia foi totalmente desestruturado, fruto da desarticulação da política econômica e da dívida externa piorada pela crise de 1981-1983. Houve inúmeras tentativas frustradas de estabilização e controle da inflação. Os planos utilizados foram: Cruzado, 1986; Bresser, 1987; Verão, 1989. O resultado foi ainda nefasto. Como consequência da não eficácia dos planos, prosseguiu-se a indexação generalizada de contratos, tarifas e salários. A conjuntura nada era propícia para o desenvolvimento econômico e muito menos para o investimento em educação.

Em 1985, a Eleição por voto indireto, após 21 anos de Ditadura militar, trouxe a eleição de Tancredo Neves, membro da oposição. O presidente eleito, acometido por doença que o levou a morte, não pode assumir seu posto. A tarefa de governo ficou para José Sarney (1985-1989).

Um importante evento que se relaciona diretamente com o tema de estudo, neste caso, é a Constituição de 1988. A partir dela, a universalização do Ensino Fundamental público, por exemplo, foi decretada como lei federal. Outra questão importante que surgiu na mesma Constituição foi a ênfase dada a educação para a qualificação do trabalho<sup>78</sup>.

Embora não haja nenhuma especificação na Constituição, ou nas leis educacionais, referindo-se diretamente a teoria do capital humano, acredita-se que havia certa influência

---

<sup>77</sup> Assim como Roberto Campos entregou cargos do Ministério da Economia e Planejamento a técnicos norte-americanos, o Ministro Eduardo Portella colocou o MEC (Ministério da Educação) sob o controle técnico administrativo da USAID (Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional). A respeito do contrato MEC-USAID e a estrutura educacional na Ditadura Militar, ver: ARAPIRACA, José de Oliveira. *USAID e a educação brasileira, um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano*. São Paulo, Autores Associados, 1982.

<sup>78</sup> O artigo 205 da Constituição diz: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.



do conceito. Isto, devido a repercussão da Revolução Tecnológica da década de 1970 nos países centrais. Esta, que por sua vez, derivou-se da consequência do investimento em educação e pesquisa. O desenvolvimento de um país por meio do investimento em educação reforçou ideias importantes dos teóricos do capital humano. Aliás, o investimento em educação, era visto como saída para o desenvolvimento, já havia entrado na pauta de discussão dos economistas brasileiros desde a década de 1960 e 1970<sup>79</sup>. Conforme descrito no início deste capítulo, o conceito do capital humano considera importante o uso das habilidades dos habitantes da sociedade para seu desenvolvimento econômico e social.

Na década de 1990, ocorreram transformações nas relações produtivas no Brasil<sup>80</sup>. A abertura adicional para o capital estrangeiro e a liberalização do comércio – as principais marcas do neoliberalismo – provocaram o declínio das economias nacionais. O paradigma, naquele momento, foi introduzido pelo governo Collor de Mello (1990-1992) com abertura comercial e financeira, privatizações e a desregulamentação dos mercados. Tal fenômeno se sustentaria nos demais governos que seguiram. As corporações transnacionais foram valorizadas. A ordenação política seguiu com a vitória de FHC (1995-2002) nas urnas, fruto do processo de estabilização da moeda pelo Plano Real.

Naquele momento, nos meados de 1990, além da diminuição dos mercados, houve um brutal aumento da capacidade ociosa, que resultou na intensificação da competição de mão-de-obra<sup>81</sup>. Para atender às exigências das empresas transnacionais, foi necessário um

---

<sup>79</sup> Como já mencionado, a primeira investigação acadêmica a respeito do custo e retorno da educação no Brasil foi realizada por Cláudio de Moura Castro. Em sua pesquisa, ele usa as bases da teoria do capital humano como diálogo e aplicação. Castro trabalhou no Banco Mundial e no Banco Interamericano de Desenvolvimento e presidiu um órgão público de pesquisa, a CAPES de 1979 a 1982. O outro autor que discutiu a relação entre o investimento em educação e rentabilidade, Carlos Geraldo Langoni, foi presidente do Banco Central do Brasil de 1982 a 1985.

Outra evidência da influência do conceito do capital humano, neste caso específico o Estado de São Paulo, foi observada ao analisar os Anexos da Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 1988 a 2002. Esses documentos apresentam a síntese das discussões realizadas na Comissão de Educação da Assembléia Legislativa. Nele, há referências a respeito da educação como pressuposto de desenvolvimento econômico. No entanto, uma pesquisa mais profunda e específica sobre o tema seria esclarecedora. Ver: CASTRO, op. cit.; LANGONI, op.cit. e LEME, Francisco. *Ensaio Econômico*. 2ª edição. APEC Editora S.A.: São Paulo, Rio de Janeiro, 1974.

<sup>80</sup> Sobre as mudanças ocorridas na estrutura do capital no Brasil, ver entre outros: ALVES, Gionvanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho. Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo: Boitempo: Fapesp: 2000. BARBOSA, Wilson do Nascimento. *Globalização, uma péssima parceira*. Revista São Paulo em Perspectiva, Fundação SEADE, Volume 12, nº3, Julho/Setembro, 1998. OLIVEIRA, Manfredo (org.). *Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva – As novas determinações do Mundo do Trabalho*. São Paulo: Cortez, 1995.

<sup>81</sup> Tais fenômenos se configuram como fruto das mudanças cíclicas do capitalismo mundial: III Revolução Industrial e Tecnológica, Globalização e o Neoliberalismo, fenômenos embora característicos interligados entre si. Ver: OLIVEIRA, Marcos Fábio Martins de. *Crises e ciclos e evolução do capitalismo*. In: OLIVEIRA.

ajuste na infra-estrutura de força de trabalho. O controle de qualidade, juntamente com o programa de novas tecnologias, exigia do trabalhador novos níveis de conhecimentos. Essas mudanças na organização das forças produtivas no Brasil fizeram parte de uma articulação do capitalismo global sob a chamada “revolução tecnológica”. Houve, portanto a “flexibilização” do trabalho.

Tais transformações agregam-se à chamada sociedade do conhecimento, aspecto mundial, sobretudo, nos países centrais, que estão relacionados com as ideias da então mencionada teoria do capital humano.

Não se pode esquecer que as transformações ocorridas no capitalismo mundial tiveram impactos negativos nos países periféricos. As novas tecnologias derivadas das empresas transnacionais e as características do *toyotismo*<sup>82</sup> implicaram a diminuição de custos e o corte de gastos. Esses “ajustes”, inclusive, afetaram os investimentos públicos em educação na maioria dos países subdesenvolvidos. Portanto, ao tratar da aplicação da teoria do capital humano pelo Estado nas economias subdesenvolvidas os fatores de ajuste econômicos devem ser considerados. Pois, a austeridade fiscal ocasionou o avanço do desemprego.

Com base nas argumentações teóricas e no conceito de capital humano aqui explanado, considerando o período estudado do sistema de educação público (fundamental e médio) no Estado de São Paulo, quer se saber: (a) houve impacto dessa realidade global no investimento público em educação – investimento em capital humano – e qual o perfil deste investimento?; (b) qual o perfil da série do valor do investimento em custo-aluno, público e privado? (c) houve modificações na política educacional durante os governos, visando maior investimento em capital humano? (d) houve tratamento diferenciado, considerando a especificidade das famílias ou das regiões? (e) houve cuidado com a continuidade entre o nível de estudos dos alunos? e (f) qual a dinâmica orçamentária das despesas da Secretaria da Educação? Tais questões serão problematizadas nos capítulos a seguir.

---

Marcos Fábio Martins de. RODRIGUES, Luciene. *Capitalismo: da gênese à crise atual*. Montes Claros: Ed. UNIMONTES, 1999. p. 42-44.

<sup>82</sup> Ver, entre outros, ALVES op. cit.

## 1.7. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

O conceito de capital humano possui uma trajetória histórica. A ideia de tratar a transformação do conhecimento do ser humano como capital propiciou a avaliação da importância do valor econômico da educação. A teoria deixa evidente que as habilidades adquiridas por meio da educação formal e do treinamento interferem profundamente no processo produtivo. Isso, de fato, não é difícil de perceber. Pois, se uma máquina, ao criar um produto, recebe modificações técnicas e é aperfeiçoada para produzir mais, isto significa que a interferência técnica do trabalhador modificou a potencialidade desse capital. Esta máquina foi aperfeiçoada por um agente humano, que o fez devido a aquisição de habilidades, e do aprendizado desenvolvido, com base na educação formal ou no treinamento. Outro trabalhador a operou, portanto, seguindo novos critérios de comando produtivo. Sendo assim, não se pode ignorar que: (a) as habilidades adquiridas por meio da educação formal aumentam o valor do capital; (b) que essa educação, quando agregada ao componente de produção, tem sim um valor econômico e não apenas cultural; e (c) o país que investe em educação tem a possibilidade de fabricar produtos mais competitivos para o mercado, devido ao caráter acumulativo dos efeitos da educação na produção.

Tais considerações foram discutidas por vários economistas e especialistas no assunto, ao longo da história. Todavia, foi a partir das pesquisas de Theodore Schultz na década de 1950 que a teoria foi sistematizada. Ao verificar o valor econômico da educação, o teórico percebeu que a aplicabilidade de sua teoria poderia proporcionar maior desenvolvimento econômico às empresas e aos países que investissem deliberadamente em educação e pesquisa. As críticas direcionadas à teoria, questionando principalmente a transformação do valor cultural para valor econômico da educação, foram em partes rebatidas pela aplicabilidade da mesma após a revolução tecnológica nos países do centro, na década de 1970. O investimento em educação e pesquisa tornou-se o principal componente das inovações tecnológicas e do desenvolvimento econômico.

A respeito das críticas à teoria, sabe-se que a teoria do capital humano surgiu como ideia reguladora das relações de trabalho. Na hierarquia da divisão do trabalho, a educação passa a ser o pré-requisito ordenador dessa posição hierárquica. Essa relação do mercado de trabalho é, portanto, pré-determinada pela divisão de classe na sociedade capitalista, e ainda pode ser exacerbada pela origem étnica. Sabe-se ainda, que ao tratar a relação entre capital e

trabalho, Marx chamou a atenção para o fato de que as habilidades do trabalhador não podem ser vendidas; apenas a aplicação das habilidades desse trabalhador se incorpora ao produto no processo de sua produção<sup>83</sup>. Por essa razão, a habilidade técnica do trabalhador, por seu potencial de incorporação ao processo do “trabalho morto” (tecnologia), tem sido entendida pela economia capitalista na forma de *capital humano*.

Dito isto, haja vista a especificidade da pesquisa, não se pretendeu aqui analisar as profundas discussões ideológicas a respeito do tema. A ideia é utilizar a teoria, na perspectiva da economia capitalista, para avaliar, – por meio da pesquisa empírica –, o investimento em educação no Estado de São Paulo. E, assim, propor ajuste para um modelo de sistema educacional, adaptado à realidade brasileira que seja ao menos mais justo e proporcione desenvolvimento econômico e social.

Ainda a respeito do capital humano, as pesquisas de Gary Becker proporcionaram maior flexibilidade à teoria. Becker afirma que além da instrução escolar e do treinamento específico, a estrutura familiar é o componente mais importante no estoque do capital humano. Suas argumentações aproximam-se do conceito de capital social, fundamentado por Pierre Bourdieu, que considera toda a vida material e cultural da família como pressuposto da aquisição da educação formal. Desta maneira, a teoria quando aplicada para avaliar um sistema educacional e mensurar o investimento em capital humano, deve levar em consideração não apenas as questões econômicas individuais. Mas, também as desigualdades entre as famílias, as desigualdades regionais e a diferença de investimento em cada aluno. Afinal, é o fluxo de educação recebida que permitirá constituir o estoque (ou inventário) de capital humano.

Um breve histórico da qualificação da mão de obra por meio do sistema educacional no Brasil, mais especificamente em São Paulo, demonstrou o atrelamento entre educação e economia. Demonstrou também a preocupação então existente com o treinamento do trabalhador, por meio da educação formal. No início do século XX, a educação pública serviu para adestramento do trabalhador local ao modelo norte-americano. Logo depois, na metade do século, com o crescimento da indústria, o investimento na educação formal e treinamento era pré-requisito para o desenvolvimento industrial, e por consequência o crescimento econômico. O SENAI tinha então esse papel. Esses fatores confirmam a

---

<sup>83</sup> Ver: MARX, Karl. *Teoria da mais-valia – história crítica do pensamento econômico*. In: MARX, Karl. O Capital. Tradução: Reginaldo Sant’Anna. Livro 4, Volume I. São Paulo: Bertrand Brasil, 1985. Ver também: RUBIN, Isaak Illich. *A teoria marxista do valor*. Tradução: José Bonifácio de S. Amaral Filho. São Paulo: Brasiliense, 1980.

influência do conceito do capital humano na relação educação e economia. No entanto, esse modelo de investimento na formação do trabalhador – capital humano – não foi difundido como um plano nacional. O acesso às escolas do SENAI era restrito e privilegiava as famílias com possibilidades de investimento, excluindo as famílias pobres. No período da Ditadura militar não houve nenhum avanço no sistema educacional. Ao contrário, foram decretadas algumas medidas educacionais que trouxeram consequências nefastas, como o tolhimento de iniciativas e rebaixamento do salário do professor, por exemplo.

Na década de 1980, se havia uma proposta nacional de recuperação e investimento em educação, ela foi impedida pelo descontrole inflacionário e pela dívida externa. Contudo, a constituição de 1988 foi um grande avanço para o sistema educacional. A reforma da Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional (LDBEN) representou também melhoria em comparação aos decretos anteriores.

Todos esses acontecimentos históricos apontam para a importância de se considerar a teoria do capital humano para avaliação do sistema educacional paulista. Ao tomar a teoria como base, cria-se a possibilidade de analisar o modelo vigente, propondo observações que sirvam a ajustes que possam colaborar para um sistema educacional mais justo e eficaz.

## **CAPÍTULO 2. ASPECTOS HISTÓRICOS DA EDUCAÇÃO PAULISTA (1987-2002): MODIFICAÇÕES E CONTINUIDADES**

### **2.1. INTRODUÇÃO**

Nos dias atuais, dentre as demandas por política social, a educação encontra-se em lugar de destaque. A preocupação com educação não é exclusividade dos ricos ou da classe média, mas também das famílias pobres. Hoje, antes de pensar na importância da educação para o desenvolvimento econômico, sobretudo esses últimos, sonham em ver seus filhos “estudados” e com melhores condições de trabalho. Talvez, por esse motivo é que a política educacional traz promessas de forte investimento público, ela se faz presente nos discursos de candidatos a cargos públicos, seja para o legislativo ou para o executivo. Constata-se aí a presença ideológica da teoria do capital humano, que propõe ascensão social por meio da educação formal. No entanto, os dados históricos vêm demonstrando que a qualidade da educação pública decaiu, nas últimas décadas

As famílias que almejam melhores condições para seus filhos na disputa no mercado de trabalho necessitam fazer um maior dispêndio com educação. Acredita-se, que esse processo se deu ao longo do tempo devido às políticas educacionais que favoreceram o sucateamento<sup>84</sup> da escola pública por meio do baixo investimento. Torna-se então perceptível, que o discurso eleitoral não se transformava na prática de uma oferta educacional pública, como uma educação de qualidade.

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

---

<sup>84</sup> *Sucateamento*: perda de valor, deterioração por falta de cuidado. Dicionário AURÉLIO. A palavra *sucateamento* será utilizada nessa dissertação para conotar o processo de deterioração do sistema público da educação básica por falta de investimento.

Uma das questões abordadas, relativa às mudanças, são as leis educacionais que se alteram na Constituição de 1988 e na LDB de 1996. Essas leis vão interferir profundamente nas regras de investimento em capital humano. Entre as continuidades, destaca-se a estrutura da política educacional dos governos, que embora se modifiquem em alguns aspectos, permanecem criando privilégios a determinadas famílias em detrimento de outras. As diferenças entre investimento na Região Metropolitana de São Paulo e a Região do Interior tratada neste capítulo, irão confirmar tais argumentos.

Na seção onde se tratará da dinâmica do orçamento público, o método quantitativo passa a compor as análises de dados na dissertação. As tabelas e o perfil gráfico colaboram para visualizar as discussões qualitativas elencadas.

O capítulo se encerra com a análise da política de salário dos professores e seus desdobramentos. Partindo dessas premissas, também, tentar-se-á responder algumas indagações levantadas no capítulo anterior, tais como: (a) continuidade e modificações na política educacional; (b) impacto do “ajuste” nas contas públicas; (c) diferenças regionais de investimento às famílias; e (d) a dinâmica de investimento no professor.

## 2.2. O PERÍODO EM SÃO PAULO

O Estado, com base na teoria do capital humano, deveria investir em educação como um componente de agregação de renda à sociedade. Em longo prazo, o investimento pode influenciar na dinâmica do consumo e no desenvolvimento. Assim, a política educacional compõe parte da política econômica imprescindível a esse desenvolvimento<sup>85</sup>. O Orçamento do Estado e o Balanço Geral, documentos onde constam as descrições das despesas consolidadas, revelam-se capazes de apontar a distribuição dos recursos por parte do Governo do Estado às determinadas repartições públicas. A distribuição da verba pode demonstrar as intenções de cada governo na prática dessa política econômica durante o período proposto. No entanto, será importante, antes de apresentar os dados do orçamento, conhecer o contexto histórico e os atores deste cenário.

Durante o período da análise, (1987-2002), o Estado de São Paulo foi governado por dois partidos políticos: o PMDB com Orestes Quércia (1987-1990) e Antonio Fleury (1991-

---

<sup>85</sup> Sobre a relação entre política educacional e política econômica ver: PIRES, Valdemir. *Economia da Educação – para além do capital humano*. São Paulo, Cortez, 2005.

1994); e o PSDB com Mario Covas (1995-1998) e Mario Covas / Geraldo Alckmin (1999-2002). Esses partidos possuíam, em suas diretrizes de governo, propostas que orientavam a dinâmica da política econômica estabelecida. Sua prática, como já dito, pode ser constatada por meio da execução orçamentária no Balanço Geral do Estado de São Paulo.

Na segunda metade dos anos 1980, no Brasil, uma política de ajuste fiscal foi ocasionada pelo processo de dívida – fruto da crise de 1981-1983, acarretando, inclusive, um movimento de deterioração das empresas públicas ou estatais. Obviamente, tais fatores trouxeram consequências a todo o país. O período em questão, em São Paulo, foi uma época de transformações na economia. O Banco do Estado de São Paulo (Banespa), por exemplo, teve importante papel como provedor dos compromissos financeiros internos do Tesouro Paulista. Aliás, no ano de 1990, o Banespa estava com 308% de seu patrimônio líquido comprometido em empréstimo ao setor público do Estado de São Paulo<sup>86</sup>. Verifica-se, até aquele momento, conforme afirma Marcio Percival Pinto, uma tentativa de política fiscal anticíclica, com intensificação dos gastos públicos e desequilíbrio financeiro<sup>87</sup>. É importante lembrar que para esta política, na ótica da teoria econômica no modelo keynesiano, o aumento do consumo final das administrações públicas em período de depressão ou crise econômica pode aumentar a variação do consumo e, por sua vez, a renda agregada ( $Y = C + I$ ). O fluxo de demanda ocasionado pelo investimento do Estado permitiria maior dinâmica na economia, gerando novas vagas de empregos e estabilidade econômica. Naquele momento, o Estado de São Paulo era governado por Orestes Quércia (1987-1990).

A partir do ano de 1990, outro cenário na política econômica se desenhava. Com as medidas econômicas recessivas, fruto do governo federal de Collor de Mello, houve significativa diminuição nas despesas paulistas. Período esse que iniciou com a restrição ao endividamento para financiar novos gastos. Os problemas de endividamento do Estado, durante a gestão Fleury (1991-1994), foram enfrentados de forma precária. Pois, além da política de refinanciamento de parte do estoque da dívida, por meio do Banespa junto ao Governo Federal, havia também outras despesas vinculadas na conta do Estado. A maior delas era a antecipação da receita orçamentária e das dívidas mobiliárias, que eram utilizadas

---

<sup>86</sup> PINTO, Marcio Percival Alves. CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. e CINTRA, Marcos Antonio Macedo. *Crise e “ajuste” das Finanças do Estado de São Paulo (1980-2005)*. In: ALVES PINTO e BIASOTTO JR. (org.). *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006.

<sup>87</sup> *Idem*, p. 462.



para financiar gastos fiscais<sup>88</sup>. A situação econômica do Estado agravou-se mais ainda, devido queda no índice de poupança corrente utilizado para financiar os gastos públicos. Ocasionalmente, para o ano de 1993, maior déficit primário, que representava 57,4% da receita disponível para aquele ano. Desemprego, endividamento e austeridade fiscal se completavam.

Em 1995, iniciou-se o governo estadual sob a gestão (PSDB) do governador Mario Covas (1995-1998). No mesmo ano, Fernando Henrique Cardoso (PSDB), assumiu o governo federal. O Plano Real estava sendo implantado como uma estratégia de controle do surto inflacionário ocorrido entre 1991 e 1994. Em 1996, o governo do Estado firmou um programa de privatização de suas empresas, como parte de amplo acordo de negociação de dívidas com o Governo Federal. O acordo, aplicado em 1997, resultou em um montante de 51 bilhões (valores nominais) ao governo do Estado. Esse empréstimo tinha como pré-requisito o compromisso do serviço da dívida, no percentual de 12% das receitas próprias, e das transferências federais. Portanto, o Governo Estadual optou pela chamada política de ajuste fiscal, com mais recessão.

O *Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados*, que proporcionou o empréstimo, fazia parte das reformas propostas pelo Banco Mundial e pelo FMI. Tal programa iniciou-se partir do Consenso de Washington, para toda América Latina. Segundo Marcio Pochmann, a ideia de privatização dos serviços públicos configurava-se na ação de esvaziamento do papel do Estado e na implementação de um modelo de política neoliberal. Essa política foi iniciada no Brasil a partir do ano de 1990, com o Governo Collor de Mello e intensificado na gestão FHC<sup>89</sup>.

As leituras dos textos de Percival Pinto e de Pochmann apontam transformações na política econômica do Estado sugerindo dois momentos: primeiro período (1986-1994) e segundo período (1995-2003). Para esse primeiro período observou-se uma tentativa de política fiscal, com intensificação dos gastos até 1990 e desajuste das contas públicas entre 1991-1994. E, para o segundo período (1995-2002), seguido de acordos com Banco Mundial e FMI, observou-se a aplicação de uma política de forte ajuste fiscal com redução de gastos

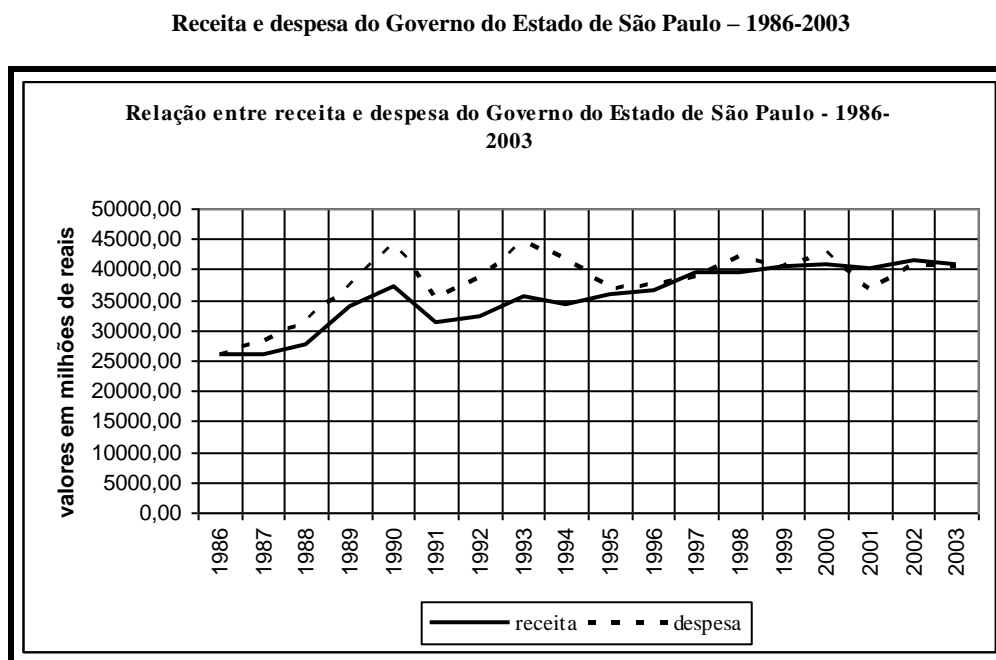
---

<sup>88</sup> Operações ARO são empréstimos concedidos por instituições financeiras a Estados e Municípios tendo como garantia os direitos de créditos provindos dos diversos impostos, sobretudo ICMS, e cuja liquidação deve ocorrer em trinta dias após o encerramento do exercício. Apud: PINTO, Marcio Percival Alves. CAVALCANTI Carlos Eduardo G. e CINTRA, Marcos Antonio Macedo. *Crise e "ajuste" das Finanças do Estado de São Paulo (1980-2005)*. In: ALVES PINTO e BIASOTTO JR. (org.). *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006. p 467 - 481.

<sup>89</sup> POCHMANN, Marcio. *A década dos mitos*. São Paulo: Contexto, 2001.

públicos. A análise quantitativa da despesa e receita do Estado de São Paulo, no período de estudo, demonstrada a seguir, confirma as características dessa mudança. Veja-se:

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



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

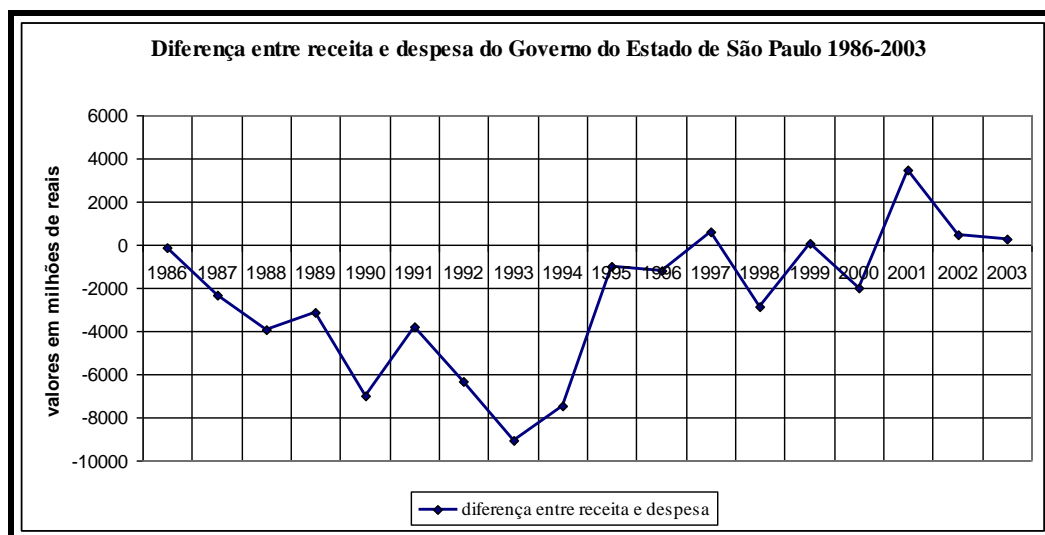
Obs: Para compor a série, o valor de 51 milhões de reais (nominais), referente a operação de crédito de empréstimo do Governo Federal ao Governo do Estado foram retirados dos valores de receita e despesa.

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

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

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

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



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

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

Ainda seguindo o mesmo perfil gráfico, observa-se um comportamento diferente da variável. O segundo período (1995-2003), apresentou pequenas oscilações, que demonstram superávit nas contas orçamentárias. O perfil denota claramente um ajuste nas contas públicas. Ou seja, uma mudança na política econômica. Essas mudanças obedeciam às imposições de ajuste econômico efetuado pelo governo federal na década de 1990. Tais imposições tinham como intuito “reintegração da economia brasileira à ordem econômica mundial e a adoção da estratégia liberal”<sup>90</sup>. Uma das primeiras deliberações da estratégia era a reestruturação das finanças estaduais, eliminando o déficit. Portanto, é possível afirmar

<sup>90</sup> LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.

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

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

### 2.3. AS MODIFICAÇÕES NO SETOR EDUCACIONAL PAULISTA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Não obstante ter ocorrido variação positiva nos aportes financeiros para a Educação em termos absolutos, a participação deste setor como percentual da Renda Líquida de Impostos regrediu vertiginosamente, nesse mesmo período. Alcançando, os limites mínimos estabelecidos por lei<sup>91</sup>.

A contradição aparente, entre os apontamentos de crescimento percentual da “Tabela 1” e a afirmação de Carmo, se explica pela relação de Renda Líquida calculada. O autor

<sup>91</sup> CARMO, Edgar Cândido do. *Crise Fiscal e Financiamento Público da Educação no Estado de São Paulo (1991-1998)*. São Paulo: Doutorado em Economia Política, PUC-SP, 2001.

demonstra que a inclusão dos aposentados e pensionistas na despesa da Secretaria da Educação diminuiu a quantidade de investimento no Ensino. Afirmado, portanto, que não houve crescimento no investimento em capital humano, e sim um acréscimo nas despesas com inativos. Ou seja, os inativos passaram a ser pagos com verba da educação e não com verba específica.

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

#### 2.4. CARACTERÍSTICA DAS ALTERAÇÕES

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

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

Neste modelo, uma correlação histórica positiva entre as taxas de crescimento econômico e certos indicadores de variação no estoque de capital humano é interpretada como sinal de que o investimento em educação é uma via para o desenvolvimento, por que –segundo os documentos – (do Banco Mundial) o gasto em educação equivale a investir

no capital humano, gerando assim um aumento de renda.<sup>92</sup> (parênteses do autor)

Percebe-se, nos escritos de Corragio, a influência ideológica da teoria do capital humano, sendo aplicada como via para o desenvolvimento.

A prática dessas orientações políticas, na realidade paulista, promoveu menor participação do Estado na responsabilidade pela qualidade geral do ensino e na fiscalização do financiamento.

A respeito da influência do Banco Mundial na política educacional brasileira e especificamente na educação paulista, Tereza Adrião, pesquisadora do sistema educacional em São Paulo, concorda com os escritos de Corragio. A autora ainda acrescenta que, em relação a descentralização administrativa no Estado de São Paulo, a orientação partiu da influência dos escritos de Bresser Pereira, sobretudo, na segunda metade da década de 1990. Segundo ela, Bresser Pereira argumentava a respeito dos problemas da burocracia e da intervenção do Estado. A ideia era diminuir a burocracia e os gastos no aparelho estatal.<sup>93</sup>

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

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

---

<sup>92</sup> CORAGGIO, José Luis. *Proposta do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?* In: De TOMMASI, Livia. HADDAD, Sérgio. WARDE, Mirian Jorge. *O Banco mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez. 2003.

<sup>93</sup> ADRIÃO, op.cit.

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

As reformas na administração educacional são sintetizadas na afirmação oficial e em parte das produções teóricas, na necessidade de se construir novos padrões de gestão para a educação, seja na esfera dos órgãos técnicos-burocráticos das secretarias de educação, seja na das próprias unidades escolares como elementos necessários ao aumento da eficiência e eficácia do ensino público<sup>94</sup>.

A gestão escolar como o caminho para a eficácia e eficiência do ensino público estava inserida em uma lógica de ruptura com o conjunto coletivo de ações. Tal lógica se configurava antes na responsabilidade do Estado em prover e qualificar a educação pública. No caso das unidades escolares, por exemplo, ter-se-ia agora o gestor, que nesse caso é o diretor da escola, passaria a ser o responsável em aplicar suas habilidades individuais. O diretor da escola, na maioria dos casos, vê-se obrigado a elaborar eventos e atividades que tem como objetivo a arrecadação financeira para suprir algumas necessidades da própria escola. Segundo a mesma autora, a Associação de Pais e Mestres (APM) da escola, constituída agora na característica de “ONG”, também passou por transformações para buscar financiamento no mercado privado. A APM realizava essas ações na tentativa de melhorar o ambiente escolar. E, assim, subir sua posição no *ranking* de qualificação das escolas. Naquele momento, surgem as propagandas televisivas com apelos como: “Adote uma escola”, “todos pela escola”, “amigos da escola” etc. Ou seja, a escola passava a ser encarada com um ente empresarial.

O que se percebe, com tais ações, é que as mudanças propostas para a educação transferiram para as unidades escolares e seus usuários a responsabilidade antes pública do desempenho escolar. Tais mudanças foram realizadas sem se atentar para outras especificidades, como planejar maior investimento em capital humano. Essa

---

<sup>94</sup> ADRIÃO, Theresa. *Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. São Paulo: Xamã, 2006. p. 23



responsabilidade antes deveria ser da política pública de Estado. Sobre tais mudanças Adrião nos diz:

Aos usuários da escola cabe induzir a melhoria do desempenho da escola que utiliza, a partir do lugar que esta ocupa no *ranking* de sua região, ignorando nessa informação as diferenças, dificuldades, necessidades existentes. Além disso, passa a responsabilizar exclusivamente a unidade escolar pelos resultados obtidos, abstraindo-se a natureza e o conteúdo das políticas governamentais como fatores também constitutivos desses resultados.<sup>95</sup>

A modificação educacional ocorrida sugere que a unidade escolar constituiu-se uma vítima da diretriz do governo. Portanto, para a lógica governamental a competitividade deveria ser autêntica, sustentável e baseada em investimento em capital humano próprio da comunidade escolar<sup>96</sup>. Neste caso, o governo do Estado, obedecendo a uma lógica empresarial, deveria investir em gestores treinados para que a produtividade fosse garantida. Para esse processo a individualidade da escola traria competição e, portanto, maior produtividade. A escola pagaria parte de seus custos.

O projeto, na lógica da competitividade, tinha certa coerência. No entanto, o que aconteceu é que a proposta da reforma foi realizada sem um devido acréscimo no investimento do valor custo-aluno, promovendo ao invés de aumento da qualidade com a eficácia da gestão, o sucateamento do sistema público de educação. O resultado observado foi o desperdício do potencial de capital humano. Essa equação também resultou em consequência às famílias que tinham seus filhos no sistema público. Neste sentido, acreditava-se que algumas opções foram dadas a tais famílias, foram elas: (a) a busca pelo serviço privado, – privilégio das famílias que possuíam boas condições financeiras para pagar; (b) a busca por uma escola pública melhor localizada, com um diretor criativo – para aquelas famílias mais esclarecidas e que gostariam de investir em educação e possuíam má condição financeira para tal; (c) a esperança nos discursos políticos de melhoria da educação pública como pré-requisito para ascensão social – geralmente para as famílias pouco ou nada esclarecidas, que dependem da escola pública para deixar seus filhos. Em síntese, devolvia-se as famílias o enigma de como financiar a educação de seus filhos, oferecendo uma escola

---

<sup>95</sup> Idem, p 79.

<sup>96</sup> DE TOMMASI, Livia (org). *Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Editora Cortez, PUC-SP e Ação Educativa, 2003. pg, 81.

flexibilizada que investia menos que aquela anterior à política de austeridade fiscal vinha estado a investir.

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

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

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

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

## 2.5. ALTERAÇÕES NAS LEIS DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL

O financiamento público da educação no Brasil, sobre a forma da lei, foi tratado, entre outros, por José Carlos de Araújo Melchior e Nicholas Davies. O autor, Melchior, no livro *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*,<sup>97</sup> esclarece que a Proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988, 233-A, tratava primordialmente do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). No entanto, outras propostas eram encaminhadas para agregar à discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Uma delas era o investimento público no ensino privado<sup>98</sup>. Ambas as propostas, FUNDEF e investimento no setor privado, foram restabelecidas na mudança da lei em 1996. Nas conclusões sobre o financiamento público, Melchior aponta que a LDB de 1996 foi importante mecanismo que incentivou a descentralização parcial na relação entre os Estados e Municípios. No entanto, segundo ele, a lei também abriu brechas para o envio de verbas públicas a instituições privadas.

Já as pesquisas de Nicholas Davies, em *O FUNDEF e as verbas da educação*<sup>99</sup>, demonstraram que o Fundo não tinha nenhum mecanismo de fiscalização adequado. Para o autor o Fundef, que considera a quantidade de matrícula para distribuição da verba, pode ser manipulado pelas administrações municipais, na iminência de utilização do montante de recursos para outras finalidades.

No Estado de São Paulo, a mudança efetuada pela LDB de 1996, colaborou com o processo de municipalização já iniciado na administração Quéricia (1987-1990); e aprofundado na administração Covas (1995-1998). O Fundo que pode captar parte das receitas, a maior dela 25% do ICMS, propunha duas alternativas aos municípios paulistas: (1) “ou perdiam parte da receita para manter a rede pública estadual, ou (2) assumiam as classes do Estado, via municipalização<sup>100</sup>”. Segundo Roseana Leite Cortina, *Política*

---

<sup>97</sup> MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. p. 26-29.

<sup>98</sup> No artigo 213 da Constituição Federal no inciso 1 e 2 diz que os recursos públicos podem ser dirigidos à bolsas de estudos e atividades universitárias de ensino e extensão. No parágrafo I e II diz ainda que os recursos podem ser destinados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Nessa época começa a surgir inúmeras Fundações Educacionais, “aptas” a receberem a verba pública, universidades que são contempladas pelas atividades de ensino e extensão. E, as instituições privadas de Ensino Fundamental e Médio que passam a oferecer bolsas de estudos.

<sup>99</sup> DAVIES, Nicholas. *O Fundef e as verbas da educação*. São Paulo: Xama, 2001. p.27-28

<sup>100</sup> CORTINA, Roseana Leite. *Política Educacional Paulista no Governo Covas (1995-1998): uma avaliação política sob a perspectiva da modernização*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação –USP. São Paulo, 2008. p.266.

*Educacional no Governo Covas (1995-1998)*<sup>101</sup>, o Fundo foi criado, tendo em vista a realidade paulista onde o Estado era responsável por 80% das matrículas do Ensino Fundamental. Desta maneira, objetivava sérios problemas no momento de transição. Entre tais problemas estava a carreira de Professor. Sobre este assunto, a mesma autora aponta, ao analisar as reivindicações do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), que:

Problemas em relação à carreira também são apontados, pois, a maioria dos municípios não possuíam plano de carreira docente, não existia discussão diferenciada do restante do funcionalismo municipal e as contemplações salariais existentes, pagas pelas prefeituras não incidiam sobre aposentadoria, licenças ou evoluções da carreira. Além disso, possibilitaria um tratamento mais clientelista na contratação e dispensa de pessoal. A Apeoesp defendia a construção de uma proposta que incluísse a elaboração de um plano de carreira para o Estado e para os municípios (com garantia de um piso salarial), o aumento de verbas ao ensino básico e a instituição de Fóruns e Conselhos Municipais de Educação, com poder de fiscalizar e deliberar sobre a aplicação dos recursos.<sup>102</sup>

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

No campo da normatização do financiamento da educação a estratégia do ajuste vai se refletir acentuadamente na segunda metade da década de 1990, no bojo do processo continuado de reformas constitucionais, quando a reaglutinação das forças políticas permite condições suficientes para reformular o ordenamento constitucional legal no sentido de adequar ao ajuste fiscal e a reforma do aparelho de Estado, implicando sérios constrangimentos à maior disponibilidade de recursos para a expansão e qualificação da educação.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Idem.

<sup>102</sup> Idem, p.266.

<sup>103</sup> FARENZENA, Nalu. *A política de Financiamento da Educação Básica: rumos da Legislação Brasileira*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 69.

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

Em todo esse processo, deve-se citar que o FUNDEF foi, de fato, um avanço no mecanismo de regulamentação, universalização e financiamento da educação, com efeitos positivos em muitos aspectos. Por exemplo, o Fundo estabelece um critério para demanda de verba por número de aluno (valor custo-aluno). Este fator, apesar de ter controvérsias a respeito, devido ao falseamento de matrículas de alunos, minimiza as grandes diferenças existentes entre as diversas regiões (como poderá ser observado no gráfico do orçamento na seção 2.7). Pois, a dotação de verbas é destinada pela quantidade de alunos. Ademais, os municípios que não tinham condições de manter o sistema educacional, devido à baixa arrecadação de ICMS, são contemplados pela diferença suprida pelo Fundo que leva em consideração a quantidade e o custo-aluno. No entanto, na qualidade educacional, segundo as avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Brasileira (SAEB), o resultado é abaixo da média. Esses dados apontam que as alterações na Lei de Financiamento, da forma com que foram instituídas não promoveram mudanças eficazes na qualidade educacional. E, tampouco aumentara o investimento em capital humano. Ao contrário, parece que as alterações na lei colaboraram para a deterioração da qualidade do ensino público, pela falta de investimento, privilegiando a busca por serviços privados.

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

## 2.6. A CONDUÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL: CARACTERÍSTICA DE CADA GOVERNO

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

Em busca de uma estrutura mais leve, ágil, eficiente e moderna, capaz de implantar uma nova política educacional. Centramos nossa atenção em algumas metas prioritárias: reorganização da rede escolar e informatização das informações operacionais e gerenciais.<sup>104</sup>

As prioridades apontadas por Neubauer incluíam primordialmente a reorganização da rede escolar. Essa reorganização também pode ser chamada de descentralização ou municipalização. Tal reorganização era denominada por ela como nova política educacional. Para Neubauer, a municipalização concederia maior autonomia, tanto aos municípios quanto às unidades escolares. Em contrapartida, segundo outro estudioso do tema, Rosiver Pavan, em *A municipalização do Ensino Fundamental: o caso de Santos e Jundiaí*, o processo de municipalização paulista não estaria criando condições de desenvolvimento e autonomia. Sobre este assunto, Pavan diz o seguinte:

Uma perda da autonomia da escola em todos os aspectos, desde a solução de pequenos problemas até a elaboração de seu projeto pedagógico. (...) A municipalização, antes que autonomia escolar, proporcionou o exercício do controle direto das escolas pelo poder municipal, sem espaço para intervenção para a comunidade.<sup>105</sup>

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

A hipótese, para esse caso, é que não houve mudança na estrutura e sim alterações de conjuntura. A estrutura que se denota aqui é o processo de deterioração do sistema público de educação que privilegia a busca por serviços privados. Como conseqüência, há o desperdício do potencial de capital humano. Essa deterioração, que se inicia a partir do governo de Paulo Maluf (1979-1983), com o rebaixamento do salário dos professores, prossegue em rota de derrocada tendo como ápice o governo de Mário Covas (1995-1998). A “reestruturação do sistema de ensino” é fruto do chamado “ajuste” fiscal. Neste intermédio houve alguns períodos de recuperação, com tentativa de maior investimento, no

---

<sup>104</sup> NEUBAUER, Rose. *Descentralização da Educação no Estado de São Paulo*. In: COSTA, Vera Lucia Cabral (org.). *Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.p.169.

<sup>105</sup> PAVAN, Rosiver. *A municipalização do ensino fundamental. O caso de Santos e Jundiaí*. São Paulo, 1998. Dissertação de Mestrado em Educação, PUC-SP. p 110-115

governo de Franco Montoro, por exemplo. Mas, que seus sucessores, Quércia e Fleury, não deram continuidade. Portanto, o que se pretende nesta seção é verificar como aconteceu esta reorganização do sistema educacional paulista e quais foram os aspectos da política educacional dos governos no período. Para tanto, serão descritas e analisadas ações que envolvem algumas variáveis, consideradas importantes para a política educacional, e como elas se alteraram no período. As variáveis são: descentralização, municipalização, estrutura institucional, treinamento e aperfeiçoamento.

### **2.6.1. Gestão Quércia (1987-1990)**

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

Para a gestão de Quércia (1987-1990), a informatização da Secretaria da Educação era um ponto de importante referência. A desburocratização por meio da implementação de recursos tecnológicos fazia parte de uma das características da gestão anterior, (governo Montoro). A ideia era tentar propor a descentralização, em contraponto à centralização no período da Ditadura militar. A descentralização, portanto, já era pauta de discussão desse governo. O eixo central das bases das diretrizes, apresentadas no *Programa Educacional* do governo Quércia, apresentava as seguintes metas: (a) ampliação do acesso à escola (universalização do ensino); (b) efetivação da permanência do aluno na escola; (c) formação e atualização do magistério; e (d) democratização e modernização do sistema educacional, com característica de continuação do programa anterior <sup>106</sup>.

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

---

<sup>106</sup> PEREZ, Jose Roberto Rus. A política educacional do Estado de São Paulo (1967-1990). Tese de Doutorado. Faculdade de Educação – Unicamp. Campinas: 1994.

Na estrutura institucional, vale destacar a formação do Departamento de Suprimento Escolar (DSE), criado em 1987 (Decreto nº 26.969). Tal departamento substituiu o Departamento de Assistência Escolar (DAE). O DSE tinha como função principal a compra, estoque e distribuição de merenda escolar e equipamentos para merenda às unidades escolares do Estado, Prefeituras e entidades privadas conveniadas. Nas coordenadorias de ensino da Grande São Paulo e Interior, a hierarquia se dava por meio das Divisões Regionais de Ensino (DRE), seguido das Delegacias de Ensino (DE) e as unidades escolares (UE). Outro órgão institucional criado no governo Quéricia foi o Fundo para o Desenvolvimento da Educação (FDE). Esse órgão tinha como objetivo principal a complementação das políticas educacionais da Secretaria da Educação, com aquisição de materiais físicos e recursos pedagógicos, destinados às unidades escolares e aos demais órgãos.

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

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

Na análise da distribuição desses municípios pelas regiões administrativas revela que o Programa concentrou-se acentuadamente, 45%, em duas regiões: Ribeirão Preto com 26% dos municípios e São José do Rio Preto, 19%. A região que apresentou a menor participação foi a Grande São Paulo, com apenas dois municípios.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Idem p.86.



Com base nos escritos de Perez é perceptível que o modelo de municipalização daquele momento estabelecia privilégios, conforme uma demanda estabelecida pela força de articulação política dada pelas regiões administrativas. E não pela necessidade de suprir as regiões mais necessitadas. Tais questões adquirem aqui relevância. Segundo a teoria do capital humano, o investimento familiar e a estrutura da escola possuem grandes influências no resultado. A diferença de investimento para determinada região em detrimento de outra, significa que certas famílias estavam recebendo mais estrutura e maior investimento do que outras. Ao levantar os dados do Orçamento da Secretaria da Educação sobre oferta de verba destinada às regiões administrações no período, – Coordenadoria da Região Metropolitana (CERM) e Coordenadoria do Interior (CEI) –, esta diferença também foi constatada e será tratada nesta dissertação.

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

O *Programa de Descentralização e Municipalização*, da forma que foi implementado pelo governo Quércia colaborou para o processo de queda na qualidade do ensino público e privatização dos serviços prestados para a educação. Pois, o envio de verba aos municípios não contava com nenhuma fiscalização ou acompanhamento institucional. O controle deveria ser feito pelos Conselhos Municipais de cada município, que devido a não participação do público, dava margem a manipulações<sup>108</sup>. Ademais, os professores passaram a serem regidos pelos estatutos das Secretarias Municipais de Educação, que nem sempre respeitava as mesmas regras dos funcionários estaduais. E, em alguns casos, o salário era ainda menor. Além disso, os municípios que foram contemplados pelo *Programa* passaram a terceirizar, ou seja, privatizar os serviços de merenda e de transporte escolar<sup>109</sup>.

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

---

<sup>108</sup> Como afirma a pesquisa de Perez, os Conselhos Municipais, geralmente, são compostos por indicações do próprio poder executivo. Ver: PEREZ, op. cit.

<sup>109</sup> PEREZ, op. cit. p. 38.

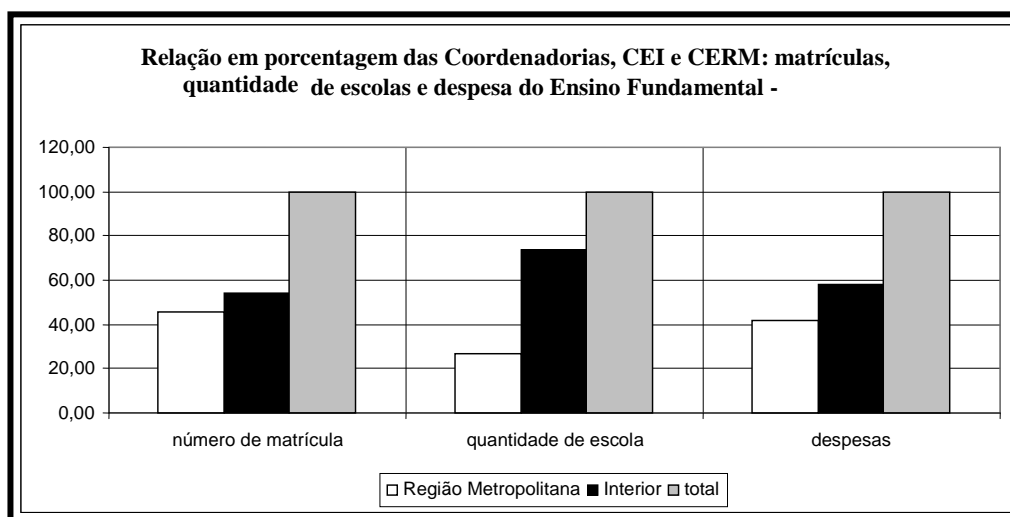
Antônio Carlos Fleury Filho acumulou dois cargos durante a gestão de Orestes Quércia. Ele foi Vice-governador e Secretário de Segurança Pública durante o governo. O governo Fleury procedeu e deu continuidade às políticas sociais estabelecidas pela gestão Quércia. Talvez, por ter sido Secretário de Segurança da gestão anterior, o governador Fleury tenha optado por tratar os movimentos de greve dos professores com repressão policial. Aliás, a respeito de repressão policial, vale destacar que foi neste governo que ocorreu uma das maiores carnificinas da história recente de São Paulo: o assassinato em massa no Presídio do Carandiru.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

$$\text{Diferença: } 20,31\%$$

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

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

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

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

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

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

Neste período final do Governo Fleury, observa-se a manutenção de um único projeto de cunho pedagógico em nível de 1º grau, a reforma do ensino: Escola Padrão. É importante ressaltar que este projeto, no seu primeiro ano (1992) atendeu a apenas 5% das UEs, ao término desse período de governo, o projeto atendia aproximadamente a 22% da rede estadual de ensino.<sup>110</sup>

Um das críticas efetuadas pela APEOESP ao *Projeto Escola-Padrão* era justamente a pequena quantidade de escola que o projeto abarcava e a disparidade de salários que eram destinados aos professores e diretores dessas escolas<sup>111</sup>. Inclusive, umas das maiores greves do Estado de São Paulo, em 1993, aconteceu durante a gestão Fleury (1991-1994). Além das discussões principais, perda salarial<sup>112</sup> e a diminuição percentual de investimento na educação, as disparidades dos salários dos docentes das Escolas-Padrão também se incluíam nas pautas de reivindicações<sup>113</sup>.

Ao realizar a pesquisa das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>114</sup>, foi possível encontrar os Anexos da LDO. Os Anexos revelam os projetos prioritários da administração, que foram aprovados pela Assembleia Legislativa, para cada Órgão Administrativo. Na pasta da *Educação* nos Anexos da LDO, a Escola-Padrão aparece como prioridade, referente às prioridades do exercício de 1993 e de 1994. Nas descrições dos Anexos encontram-se os dizeres: “Implantação gradual do Projeto Reforma do Ensino Público, transformando unidades escolares em Escolas-padrão”<sup>115</sup>. Percebe-se, com base nesta documentação, que o *Projeto* já havia sido aprovado e homologado. Inclusive, com destinação de verbas direcionada como prioridade orçamentária. A não concretização desse projeto significou um enorme desperdício de verbas investidas e uma perda no potencial de estoque de capital humano.

Por fim, retomando o ponto de partida, percebe-se que estava equivocado o discurso da Secretária da Educação do período da chamada “reforma do ensino”, Rose Neubauer

---

<sup>110</sup> LODI, Luci Helena. *A formulação da política educacional do Estado de São Paulo: o papel da Secretaria do Estado da Educação e do Conselho Estadual de Educação (1984-1994)*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação - USP, 1995.

<sup>111</sup> Jornal da APEOESP, nº 193, Fevereiro / Março de 1993, p. 1-8.

<sup>112</sup> Em relação a perdas salariais, a seção 6 tratará especificamente do caso.

<sup>113</sup> Jornal da APEOESP, nº 196, Outubro / Novembro de 1993, p. 1-8.

<sup>114</sup> Pesquisa realizada nos arquivos da Secretaria de Planejamento Econômico e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, no setor de Orçamento.

<sup>115</sup> GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Econômica e Planejamento. Coordenadoria de Programação Orçamentária. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 1992, referente ao exercício de 1993 e de 1993, referente ao ano de 1994. Anexo 1, p.31. Anexo 1, p. 38.

(1995-1998). Ela que enfatizava como nova a política educacional e o modelo de gestão por meio da descentralização do ensino. Pois, no exercício histórico do processo educacional paulista, foi possível detectar que as principais variáveis, condicionadas como “novas” por Neubauer, já eram práticas da política educacional da gestão Quércia e Fleury. Tais alterações configuravam-se, portanto, política de continuidade, adaptada à conjuntura política e à política econômica de ajuste fiscal.

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

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

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

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

O Plano de Governo de Mário Covas para a disputa eleitoral no ano de 1994 trazia, entre outros conjuntos de ações, um “*Programa de educação para o Estado de São Paulo*”. A gestão Fleury havia sofrido desgastes políticos na área educacional. Portanto, as ações e propostas na pasta da educação possibilitariam uma possível vitória nas urnas. Naquele ano, o candidato do governador Fleury era Barros Munhoz (PMDB-PL-PSD) e na disputa eleitoral estavam: Mário Covas (PMDB-PFL), eleito, José Dirceu (PT-PC do B-PSB-PPS-PCB-PSTU-PMN), Antônio Medeiros (PP-PRP) e Francisco Rossi (PDT-PRB-PV). Todos os candidatos apostavam, de maneira, geral na reforma do ensino<sup>116</sup>. Torna-se perceptível, para aquele momento, que o conceito e as bases ideológicas da teoria do capital humano, – estudo como possibilidade de ascensão social –, faziam-se presentes nos discursos políticos.

---

<sup>116</sup> Jornal da APEOESP. Nº 202: Outubro / Novembro de 1994, p.8.

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

Mantendo o discurso descentralizador que perpassou as administrações anteriores, o plano de intenções para a educação do então candidato Mario Covas expressava uma alteração na lógica de gestão ao enfatizar a melhoria da eficácia e a superação da ineficiência da Secretaria Estadual da Educação. Justificativas de natureza democrática que sustentavam os discursos anteriores deram lugar às de natureza “gerencia”. O binômio descentralização e participação foi substituído por descentralização e produtividade.<sup>117</sup>

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

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

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

Com base nos pressupostos da descentralização e autonomia, a Secretaria da Educação (SEE) decretou em 21 de Novembro de 1995 o *Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual*. Grosso modo, a reorganização dividiu as escolas do

---

<sup>117</sup> ADRIÃO. Op. cit. p.38.

Ensino Fundamental de oito anos (1ª a 8ª série) em Ensino Fundamental I (1ª a 4ª série) e Fundamental II (5ª a 8ª série). O objetivo seria concentrar uma escola para crianças e outra para adolescentes, ampliando a autonomia pedagógica para as escolas e melhoria na condição e na qualidade de ensino. Este processo que, segundo a SEE, seria lento e gradual, aconteceu de forma rápida e imediata. No período de um ano já havia 63% das escolas no novo modelo de organização.

Em relação aos professores, coadjuvantes deste processo, a Secretária da época Neubauer ponderou que “a reorganização ampliou a oportunidade de completar sua jornada de trabalho em uma só escola, permitindo que se comprometam mais diretamente com a aprendizagem dos alunos”. No mesmo artigo, ainda tratando do magistério, Neubauer conclui arguindo que “nesta administração, o profissional da educação vem sendo respeitado, reconhecido e estimulado (...)”.<sup>118</sup>

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

Todos sabemos que hoje existe falta de professores nas escolas e as classes estão superlotadas. No entanto, a Secretaria anuncia seu projeto de reestruturação da rede onde pretende manter apenas 180 mil professores, o que significa demissão de 60 mil dos atuais. Será que ela vai fechar as escolas? Vai amontoar alunos nas salas de aulas?<sup>119</sup>

A preocupação da APEOESP, além da demissão de 60 mil professores, estava na relação da demanda de aluno e na oferta de escola. Pois, segundo associação, as salas já estavam lotadas. Acredita-se que a APEOESP, enquanto sindicato dos professores, argumentava em defesa de menor média de alunos por sala de aula, pois saberia que tal argumento teria legitimidade junto a toda classe. Inclusive, os panfletos do sindicato também persistiam em alertar os pais de alunos e a sociedade a respeito dos malefícios que poderiam causar tal reorganização da rede estadual de ensino. A capa do Jornal da APEOESP, de novembro/dezembro de 1995, anunciava os dizeres: “Todos contra a

---

<sup>118</sup> NEUBAUER, Rose. *Descentralização da Educação no Estado de São Paulo*. In: COSTA, Vera Lucia Cabral (org.). *Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.p.171.

<sup>119</sup> Jornal da APEOESP. Nº 207: Agosto / Setembro, 1995. p. 8.



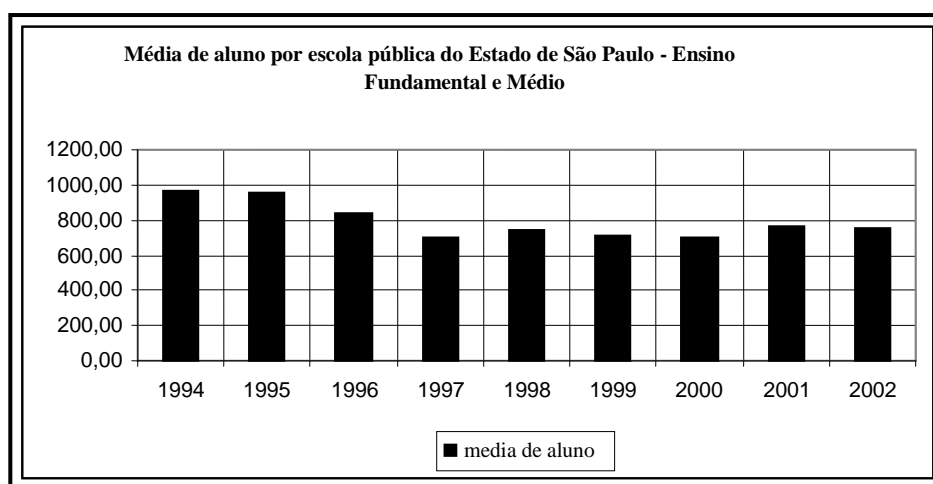
Reorganização das Escolas”. No dia 15 de novembro houve um ato em frente ao Palácio do Governo que reuniu, segundo o próprio sindicato, pais, alunos e professores.

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

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

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

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

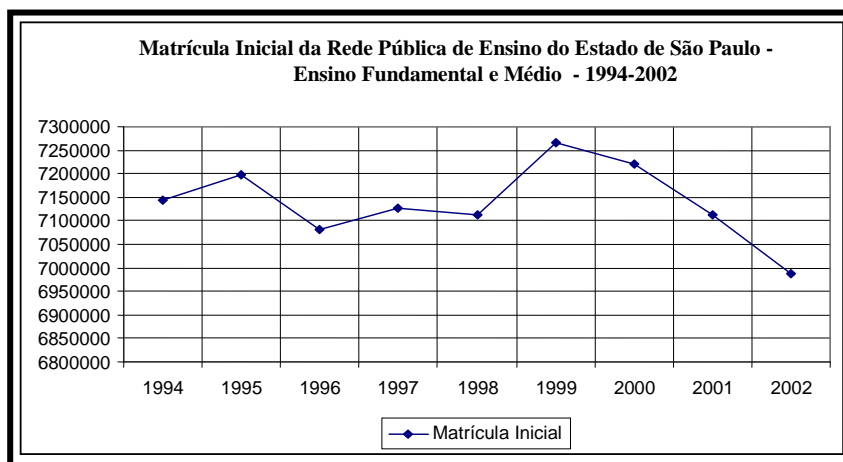


Fonte: Fundação SEADE-SP

O Gráfico 4 aponta que, de fato, houve uma diminuição na média total de alunos por sala de aula a partir do ano de 1996, mantendo-se no mesmo patamar com pequenas oscilações até 2002. Todavia, embora houvesse um crescimento na quantidade de escolas, um fator importante é que a quantidade de matrículas também declinou no período. Segue abaixo o Gráfico 5: Perfil (A) demonstra a quantidade de matrícula, e o perfil (B) a quantidade de escola:

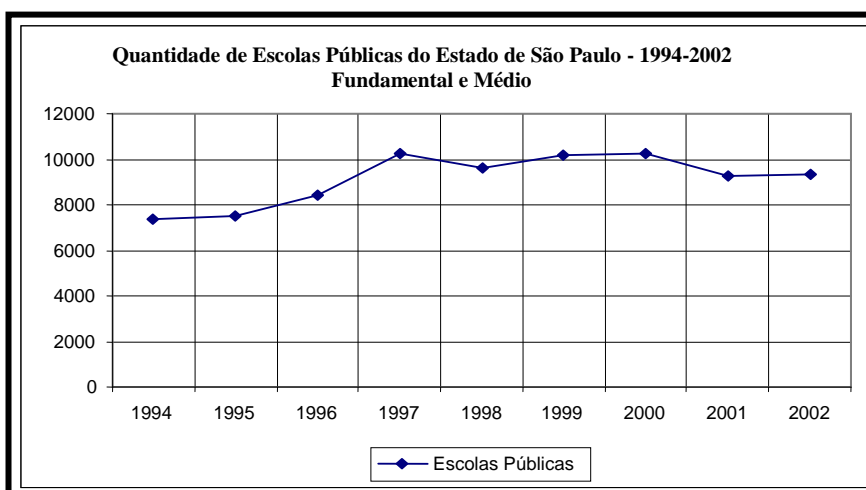
**GRÁFICO 5 – Perfil A, quantidade de matrícula inicial; e Perfil B, quantidade de escolas públicas do Estado de São Paulo – 1994-2002. Valores em número de matrículas iniciais (A), e número de escola (B).**

**(A) Perfil das Matrículas Iniciais**



Fonte: Fundação SEADE-SP

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



Fonte: Fundação SEADE-SP

Na variável matrícula inicial perfil (A), observa-se um período de queda no ano de 1996, com 7.081.043 alunos. A variável obteve crescimento no ano de 1999, com 7.264.953 alunos; e uma nova queda em 2002, com o total de 6.988.162 alunos. A variável quantidade de escolas total do Estado, perfil (B), aumentou do ano de 1996, de 8.401 escolas, para 10.236 escolas no ano de 1997. Essa variável caiu para 9.240 escolas em 2001, e terminou a série com 9.304. A oscilação negativa em número de escolas se deu devido à reorganização

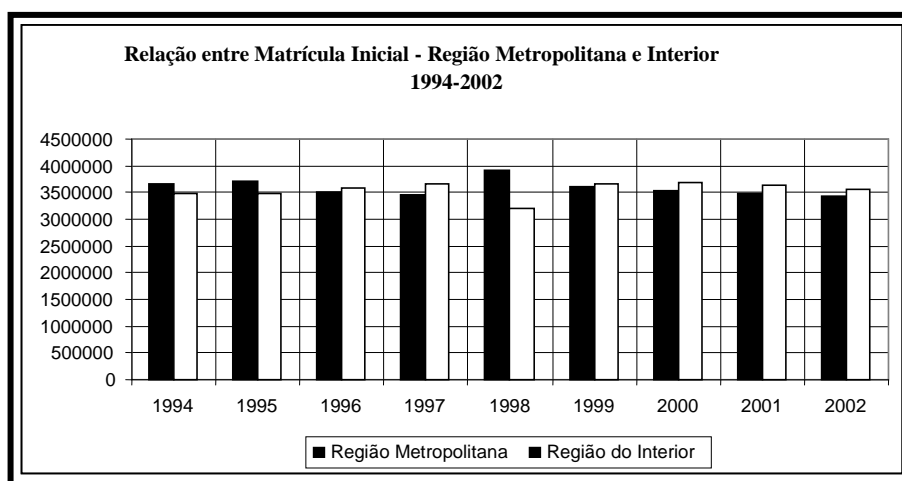
das classes e do deslocamento entre duas pequenas escolas para uma escola maior, sobretudo no interior. Ali, algumas escolas foram unificadas e outras passaram a atender o ensino infantil.

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

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

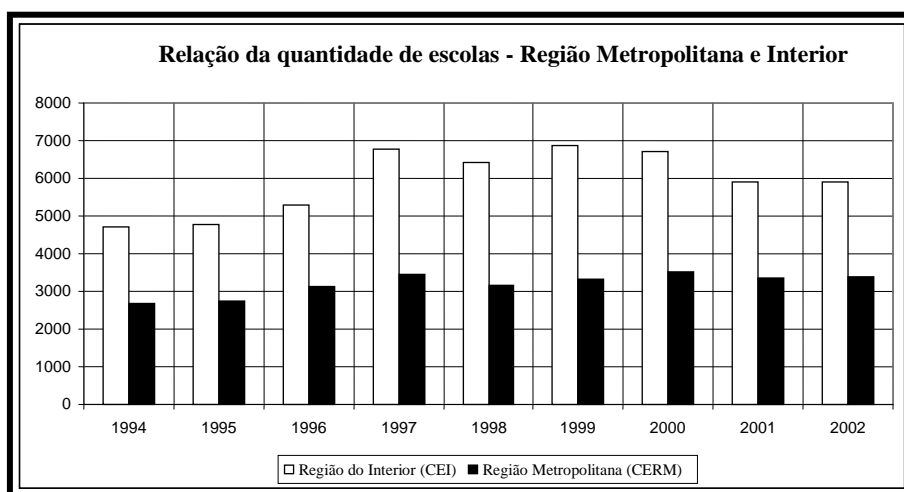
**GRÁFICO 6 – Perfil A, matrículas; Perfil B, escolas . Relação entre a Coordenadoria da Região Metropolitana (CERM) e a Coordenadoria do Interior (CEI) – 1994-2002. Valores em número de matrículas e de escola.**

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



Fonte: Fundação SEAD-SP

### (B) Perfil do Número de Escolas



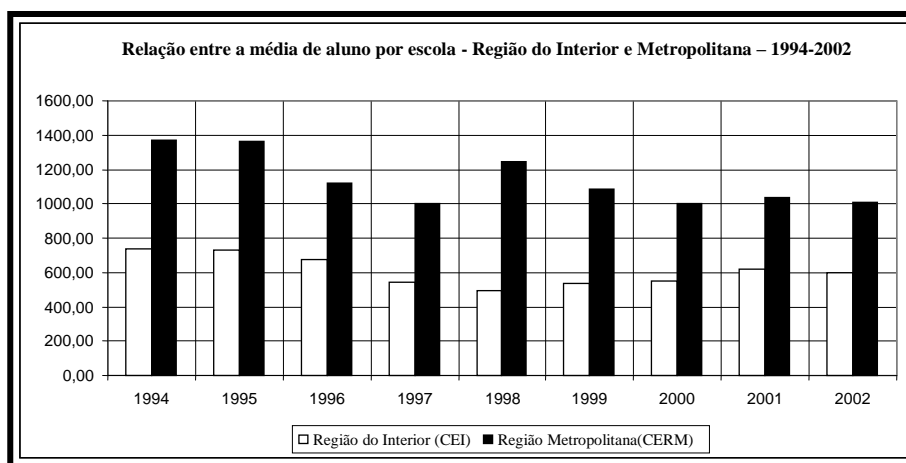
Fonte: Fundação SEADE-SP.

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

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

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

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



Fonte : Fundação SEADE-SP

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

Para a especificidade desta dissertação, respeitando a periodicidade, o que se pode perceber na disposição desses dados é que havia procedência na reclamação da APEOESP em relação a salas lotadas. Ao menos, para a Região Metropolitana. Essa região, que por sua vez, comparada ao Interior, é o local que abriga as famílias com maiores problemas sociais urbanos. E, que deveria, portanto, obter maior investimento, ou investimento equivalente, para que, assim, pudesse se aproveitar um maior potencial de capital humano.

O que explica essa diferença? É possível afirmar que houve uma clara distinção regional. Uma das explicações possível é dada pela articulação das forças políticas partidárias. Orestes Quércia (1987-1990), por exemplo, pertencia ao grupo político do eixo de Campinas. A política educacional servia como parte dos conchavos políticos de apadrinhamento e apoio regional. Ao proporcionar uma escola com melhor qualidade e com menor quantidade de aluno por sala, as famílias do interior paulista podiam desfrutar dos benefícios. Como parte dessas famílias já tinha contato com a educação formal, somado a um maior investimento, ocasionou maior qualidade ao nível educacional. Fatores esses, geralmente, ausentes na Região Metropolitana. Nessa região, geralmente, concentram-se os maiores problema sociais, onde as famílias tiveram pouca relação com a educação formal, e a quantidade do investimento, como visto, foi menor.

No capítulo 4, ao analisar a verba destinada especificamente às Coordenadorias na composição parcial do valor custo-aluno, a disparidade de verba regional, voltará a ser discutida.

Enfim, o que se detecta por meio dos dados e das análises comparativas é a continuidade da política educacional na gestão Covas (PSDB). Essa política era a mesma, e já praticada, nos governos Quércia e Fleury (PMDB). O que parece é que algumas práticas, além de não produzirem resultados na qualidade do ensino, não melhorando o investimento em capital humano, trataram a política educacional de forma desigual. Isto levou em consideração critérios de articulações políticas regionais e não a quantidade de alunos. Três situações podem ser detectadas. São elas: (1) para as famílias com condições financeiras que

estavam preocupadas com o investimento educacional de qualidade para os seus filhos não havia opção a não ser o serviço privado; (2) para as demais famílias, a opção era a precariedade do investimento público; (3) para o país, o sucateamento da escola pública gerou perda no potencial de capital humano.

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

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

Ao considerar a continuidade da gestão, vale destacar apenas alguns pontos que se intensificaram no segundo mandato. O *Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo* (SARESP), conforme estudo de Mônica Cristina Chiste<sup>120</sup>, foi intensificado a partir do ano de 2001. Embora tenha sido implantado em 1996, foi em 2001, a partir da Resolução 124/2001, que as provas de Língua Portuguesa foram organizadas pela VUNESP. Nesse ano, o resultado negativo foi extremamente questionado pelos agentes do processo escolar. Portanto, já no ano seguinte, as formas de avaliação foram modificadas.

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

---

<sup>120</sup> CHISTE, Mônica Cristina. *SARESP – Repercussão do resultado positivo em duas escolas no ano de 2007*. Dissertação de Mestrado Profissional em Ensino de Matemática. São Paulo: PUC-SP, 2009.

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

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

Ao analisar as LDO’s do período da gestão Covas/ Alckmin, dois fatores ainda devem ser considerados. (1) O abandono total de projetos que já tinham sido aprovados com dotação de verbas gasta, como é o caso da Escola-Padrão e o CEFAM’s. (2) E, a abertura explícita, descrita nas LDO’s, da “implementação de parcerias com empresas privadas e de outros segmentos sociais, visando a manutenção dos prédios escolares e ao suprimento de material didático”<sup>121</sup>. Ou seja, confirmação na lei, da privatização da execução das políticas públicas.

Conclui-se, portanto, que as ações realizadas pelos referidos governos criaram alterações visando atender a conjuntura política, que exigia o ajuste nas contas públicas. As reformas e as mudanças realizadas não almejavam proporcionar estratégias para aumentar a qualidade do capital humano, ao menos àqueles que necessitavam dos serviços públicos. Ao contrário, as medidas tomadas foram prejudiciais à qualidade educacional, proporcionando perda de potencial de capital humano.

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

O desenvolvimento da pesquisa suscita ainda algumas questões: (a) mediante os fatores observados foi possível gerar mudanças sem maior dotação de verbas? (b) qual o

---

<sup>121</sup> GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Planejamento. LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, 1996 (LDO). Item III, “Parcerias”. p. 17-18. Os Anexos da LDO revelam em síntese as deliberações da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa.

comportamento do Orçamento da Secretaria da Educação no período? Na próxima seção, o objeto em foco poderá ser útil para responder a essas questões.

## 2.7. ORÇAMENTO DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

No campo do orçamento público, há dois tipos de classificação verificáveis: classificação por *categoria* – órgãos e unidades orçamentárias, autarquias, empresas públicas, sociedade de economias mistas, fundações, estruturas administrativas e secretarias –; e classificação funcional. Essa classificação, também pode ser por *função e subfunções*, como por exemplo, “Educação e Cultura”, “Saúde”, “Administração geral” etc. Nesta seção, utilizaremos a classificação por *função e categoria*, analisando inicialmente o Orçamento do “Órgão” denominado “Secretaria da Educação”, que é uma *categoria da função* “Educação e Cultura”.

No orçamento do setor de Ensino, cuja função está descrita no Balanço Geral do Estado como *Educação e Cultura*, inclui-se a Secretaria da Educação e a Secretaria de Ciência e Tecnologia. Os valores mínimos são previamente determinados pela Constituição Federal. Esses valores são oriundos do montante de 18% sobre os impostos do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), debitado na conta da União. E, 25% debitado na conta dos Estados e Municípios, tendo como maior fonte, entre outras, o ICMS<sup>122</sup>. Nesta seção, portanto, tratar-se-á da dinâmica orçamentária da Secretaria da Educação.

A tabela a seguir, (Tabela 2) demonstrará o total de valores constantes destinados do Governo do Estado de São Paulo à Secretaria da Educação. A série histórica refere-se ao período de estudo, 1987-2002. Os valores estão em reais constantes de 1999.

---

<sup>122</sup> Para informações sobre os recursos de financiamentos educacionais ver: FARENZENA, Nalú. *A política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. DUARTE, Marisa R. T. *Recursos públicos para as escolas públicas: as políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil e a regulamentação do sistema educacional federativo*. BH: RHJ / FE da UFMG, 2010.



**TABELA 2. – Valores das despesas do Governo do Estado de São Paulo enviadas à Secretaria de Educação (1986-2002). Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta)**

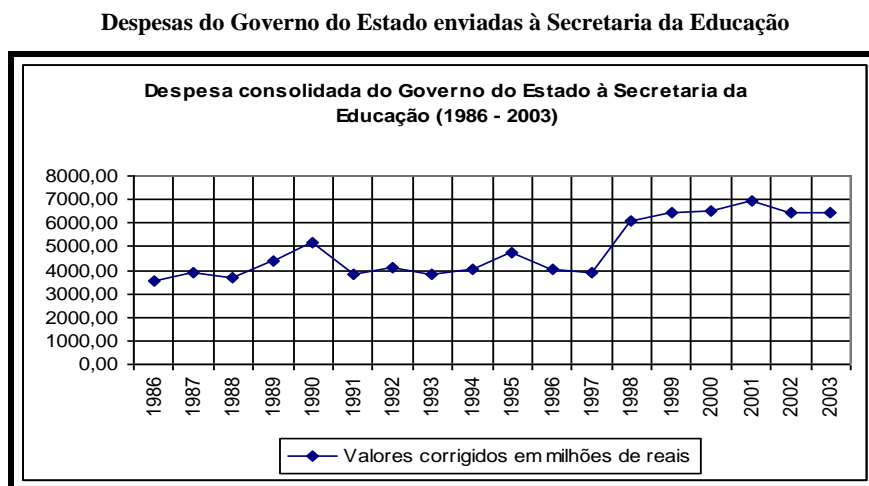
**Despesas Consolidadas do Governo do Estado enviadas à Secretaria da Educação**

<b>Despesas do Governo do Estado de São Paulo enviadas à Secretaria da Educação 1986-2002</b>				
Ano	Valor original	Deflator implícito da RDB	Valores constantes em milhões de reais	% sobre o total da despesa nominal do Governo do Estado enviada a SEE
1986	16434000000,00	4,60	3572,61	13,77
1987	51733000000,00	13,30	3889,70	13,72
1988	342664000000,00	93,05	3682,58	11,72
1989	59278260000,00	1,35	4390,98	11,82
1990	1831635220000,00	35,37	5178,50	11,72
1991	7382240000000,00	192,91	3826,78	10,92
1992	82491970000000,00	2020,30	4083,15	10,62
1993	1721584000000,00	44,65	3855,73	8,66
1994	15248000000,00	0,38	4012,63	9,62
1995	34650000000,00	0,73	4727,15	12,84
1996	33813600000,00	0,84	4025,43	10,70
1997	35700000000,00	0,92	3880,43	10,00
1998	56087740000,00	0,92	6096,49	14,45
1999	64230000000,00	1,00	6423,00	15,87
2000	69134580000,00	1,06	6522,13	15,22
2001	76207000000,00	1,10	6927,91	18,99
2002	82362880000,00	1,28	6434,60	15,71

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

Abaixo, o perfil dos valores absolutos descritos na tabela acima. Acompanhe:

**GRÁFICO 8. – Perfil da despesas do Governo do Estado de São Paulo enviadas da Secretaria da Educação, 1986-2003. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta)**



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

Observa-se nos dados da Tabela 2, e no perfil do Gráfico 8, o aumento na dotação de verba no ano de 1990 para 5178,50 milhões, com queda no ano de 1991 para 3.826,78 milhões, seguido de estabilidade até o ano de 1994. No ano de 1995, houve uma recuperação nos valores no para 4.727,15 milhões, e uma nova queda no ano de 1996 e 1997. A partir do ano de 1998, os valores ultrapassam a casa de 6 bilhões.

A Tabela 2, aponta ainda uma significativa diferença na dotação de verba do ano de 1997, com 3880,43 milhões, para o ano de 1998, este com 6096,49 milhões. Tal aumento na dotação de verba configura-se em acréscimo percentual de um ano a outro no valor de 57,10%.

Tal fato suscita uma questão a esclarecer: em meio à crise fiscal e a crise econômica de 1998, como pôde haver um acréscimo na dotação verba de mais de 50%? Havia um planejamento de aumento no investimento em capital humano? Fato que se esclarecerá adiante.

Os valores reais apresentados no Gráfico 8 e na Tabela 2, representam o montante de recurso em números absolutos destinado. No entanto, a análise por porcentagem também é primordial para entender a perspectiva da importância da Secretaria em relação aos demais órgãos. A metodologia de análise por porcentagem, utilizada nesta pesquisa, desvela o olhar superficial de crescimento nominal para o período observado. Pois, embora os valores nominais obtivessem relativa variação, mediante os valores da arrecadação e despesa, os valores percentuais revelam a intencionalidade dos gastos. Tais argumentos são confirmados por Castro:

O dimensionamento do gasto mostra o dispêndio de recursos orçamentários e financeiros entre os diversos setores de atuação governamental, e quando comparado ao gasto público total, permite medir a importância dada a cada área social e indicar a direção da ação estatal, bem como os ajustes realizados no conjunto da política social, quando detalhadas por áreas.<sup>123</sup>

Assim, utilizando esse método de porcentagem, foi possível identificar a proporcionalidade de recursos alocados por ano, revelando também o caráter da política

---

<sup>123</sup> CASTRO, Jorge Abrahão de (coord.), et tal. *Gastos Social Federal em uma Dimensão Macroeconômica: 1995-2001*. In ALVES PINTO e BIASOTTO JR. (org.). *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006. p. 137.

educacional dos referidos governos. Ademais, a vantagem de utilizar tal método é a possibilidade de visualizar o potencial de investimento. Exemplificando um caso hipotético:

(A) Se o valor absoluto da despesa destinada a SE para um ano 1 for igual a  $X = 15$  milhões, e se neste ano 1 o valor  $X$  representasse 10% das despesas, ter-se-ia: para o ano 1, o valor  $X$  é igual a  $10\% = 15$  milhões.

(B) Se o valor absoluto de  $X$  para o ano 2 for igual a 17 milhões, o valor absoluto teria crescido. No entanto, se  $X$  representasse 7% das despesas, ter-se-ia: para o ano 2, o valor  $X$  igual a  $7\% = 17$  milhões. Portanto, o valor percentual teria caído.

(C) Então haveria um potencial de investimento de 3%

O que demonstra essa exemplificação é que nem sempre o valor absoluto, no caso do orçamento do Estado, representa um acréscimo no montante de investimento. Portanto, a investigação do orçamento por meio da porcentagem pode desnudar o discurso político que apresenta dados, em propagandas televisivas, com valores aplicados em obras públicas. Faz-se necessário apresentar a dinâmica percentual do investimento.

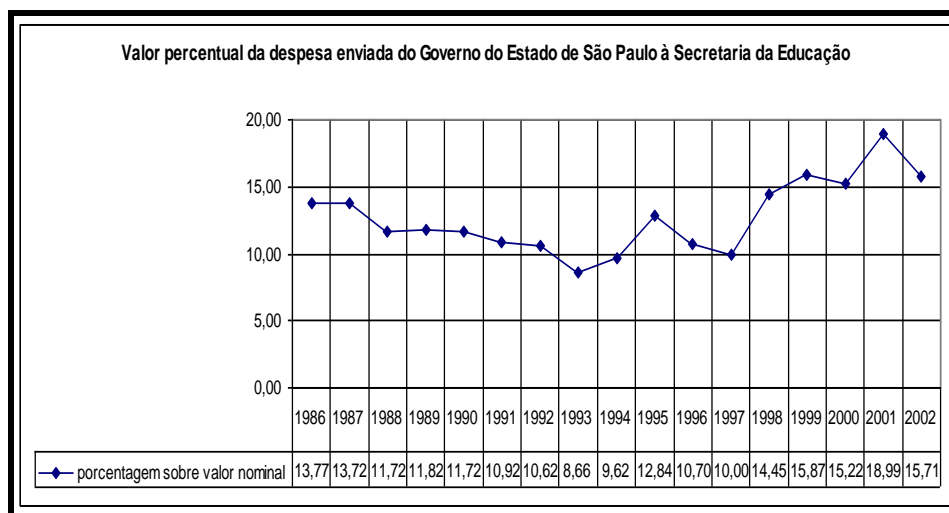
O Gráfico 9, a seguir, aponta que também é possível, por meio do percentual, estabelecer dois períodos, seguindo a lógica de metodologia de análise estabelecida para esta pesquisa.

O primeiro período (1986-1994), com queda no percentual de gastos destinada à Secretaria da Educação; e o segundo período (1995-2003), com relativo aumento no percentual. A média de investimento percentual para a toda a série analisada foi de 12,72%.

Observa-se o gráfico a seguir:

**GRÁFICO 9 – Perfil por porcentagem das despesas do Governo do Estado de São Paulo enviadas a Secretaria da Educação - 1986-2002. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta)**

**Porcentagem sobre a despesa total anual do Governo do Estado enviada a Secretaria da Educação**



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

Para o período de 1986-1994, a porcentagem mais alta da variável investimento foi 13,77% no ano de 1986, que se manteve no ano de 1987 com 13,72%. A variável, obteve queda acentuada no ano de 1993 para 8,66%, o índice mais baixo da série. O percentual voltou a subir no ano de 1995, recuperando a casa dos dois dígitos para 12,84%. A média percentual para esse primeiro período foi 11,10%. Em relação aos períodos administrativos: no governo Orestes Quécia (1987-1990), média foi 12,24%; e para o governo Antônio Fleury (1991-1994), a média foi 9,95%.

Observa-se, que na conjuntura de 1991-1994 na gestão Fleury, foram obtidos os piores resultados em dotação de verba orçamentária para a Secretaria da Educação de toda a série. Tal resultado se justificava, em partes, devido à crise de receita do período. A respeito desse período, Edgar Carmo pondera:

O período de 1991 a 1994 foi marcado por fortes crises econômicas e políticas que influenciaram a situação fiscal do Governo do Estado de São Paulo. Todavia, acreditamos que a situação conjuntural não é suficiente para justificar déficits de até 25% ao ano. Parece não ter ocorrido no Governo Fleury maior esforço para minimizar o déficit, pois mesmo quando a receita aumentava, as despesas seguiam a mesma tendência, principalmente, nos anos de 1993 e 1994.

Ao observar o Quadro 2 e o Gráfico 4, foi possível constatar a recuperação da receita do Estado em 1993 e 1994, como afirma Carmo. No entanto, tal recuperação na arrecadação não elevou as dotações de verbas para a educação, ao contrário, os valores diminuíram. Portanto, a afirmação de Carmo que as despesas “seguiram a mesma tendência” não se confirma para o período, ao menos na pasta da educação.

O que demonstram os dados, é que a educação não foi valorizada com uma política de dotação de recursos que justificasse melhoria no “padrão” de qualidade escolar, como fora proposto na gestão Fleury com o *Projeto Escola-Padrão*. Mesmo com a recuperação da receita em 1993 e 1994 os valores percentuais e nominais destinados caíram para a Secretaria da Educação.

No segundo período (1995-2002), a recuperação da variável investimento iniciou-se no ano de 1996 com 10,70%, seguindo em 10% para o ano de 1997, valor mais baixo da conjuntura. A variável obteve expressiva recuperação de 14,45% no ano de 1998. O valor mais alto para o período foi 18,99%, no ano 2001. Em relação aos períodos administrativos tem-se no governo Mario Covas (1995-1998), a média foi 12%, e no governo Covas / Alckmin a média foi 16,44%.

Aqui a mesma questão surge novamente: é possível de um ano a outro o valor de 1997, de 10% subir para 14,45% em 1998? Houve, portanto, 44,5% de acréscimo no percentual destinado a Secretaria de Educação? Na mesma gestão em 2001, vê-se outra elevação na variável para o valor de 18,99%, um acréscimo de 89,9% relativo a 1997.

Detectou-se que o acréscimo obtido nas despesas do Estado, a partir do ano de 1998, contempla a inclusão das despesas com inativos. Ou seja, a partir desse ponto estão incluídos os pagamentos de pensões e aposentadorias na pasta do orçamento da Educação. Este fator exigiu da pesquisa uma atenção maior para este assunto. Pois o investimento em capital humano não deveria contemplar pagamentos que deveriam estar nas despesas da previdência social. A seguir tratar-se-á dessa questão.

### **2.7.1. A questão dos inativos**

Para tratar a questão dos inativos, grosso modo, é necessário compreender o funcionamento e a composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

(MDE). A base bibliográfica para o assunto se fez por meio das leituras de Nicholas Davies, Nalú Farenzena e Marisa Duarte<sup>124</sup>.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o valor mínimo de 25% das receitas dos impostos e transferências dos Estados e Distrito Federal e Municípios se encontram vinculados ao Ensino, formando o MDE. Esse valor, no caso do Estado de São Paulo, é que compõe os *Recursos na Educação (MDE)*. O MDE é o montante de verba que é destinado para todo o sistema educacional: Ensino Fundamental, Médio e Superior. Os impostos que compõe o orçamento dos *Recursos na Educação (MDE)* são: Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPEM), Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviço (ICMS) e Imposto sobre Produto Industrializado para Exportação (IPI-Exp.). Essa pasta configura-se, em tese, com o montante de verba destinada apenas para o investimento em educação e prática educacional. Ou seja, verba específica disponível para o investimento em capital humano.

A partir de 1996, a Lei de Diretrizes da Educação Brasileira (LDB) passou a pré-destinar, agora por lei, 60% da pasta *Recursos na Educação (MDE)* ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). Os valores do Ensino Básico (Fundamental e Médio) e a Área Administrativa formavam o orçamento da Secretaria da Educação. O restante do valor da pasta *Recursos na Educação (MDE)*, que depende da política educacional de cada governo, era distribuído entre o Ensino Superior e Institutos de Educação, que ficam a cargo da Secretaria de Ciência e Tecnologia. Exemplificando:

- (a) Recursos na Educação / Educação e Cultura (MDE) = 100% = a no mínimo 25% dos impostos arrecadados.
- (b) Secretaria da Educação = Ensino Fundamental (60%) + Ensino Médio (estimativa de 5%, não possuía valor fixo).
- (c) Secretaria de Ciência e Tecnologia = Ensino Superior + Institutos (estimativa de 35%, não possuía valor fixo).
- (d)  $A = B + C$

Ao comparar o Balanço do Estado de São Paulo referente a 1997 e 1998, percebeu-se que justamente na pasta de funções, *Função 08 – Educação e Cultura*, pasta que recebe os

---

<sup>124</sup> FARENZENA; DAVIES, op.cit.

valores enviados dos *Recursos na Educação (MDE)*, houve alterações significativas. Tratar-se-á dessa comparação nos parágrafos a seguir. Os valores absolutos descritos estão em valores nominais (original).

Quanto aos dados de 1997 (anexo 1), a pasta apresentava dados discriminando cada item e sua destinação. O valor dos impostos para este ano foi 19.219 milhões. A despesa total destinada para a pasta *Recursos na Educação (MDE)* foi 5.960 milhões, no percentual de 31,01%, sobre o total de receita de impostos do Governo do Estado de São Paulo. O valor enviado à *Função 08 Educação e Cultura* foi 29% do total de imposto, no montante de 5.573 milhões. Valor esse 4% a mais do que determina o mínimo por lei, 25%. O valor destinado à Secretaria da Educação foi 3.570 milhões. Exemplificando:

- (a) Educação e Cultura = 5.573 milhões = 100%
- (b) Secretaria de Educação = 3.570 milhões = 64,05%, sendo, neste caso, 60% para o Ensino Fundamental e 4,05% para o Ensino Médio.
- (c) Secretaria da Ciência e Tecnologia = 2.003 milhões = 35,95%. (valores hipotéticos)
- (d)  $A = B + C$

Os valores referente aos inativos, aposentados e reformados, também constavam na pasta *Função 08 Educação e Cultura* (anexo 1), no valor de 1.043 milhões. Alias, segundo a maioria dos estudiosos do tema, as despesas com encargos sociais não deveriam estar nessa pasta. Tais despesas não eram específicas ao desenvolvimento do ensino.

Em outro item do Balanço Geral denominado *(a) Discriminação das despesas em nível de subprograma - 1997*<sup>125</sup> (anexo 2) encontram-se os valores enviados ao Ensino Fundamental e Médio. Esses valores somados resultam em 3.483 milhões. A dotação de verba informada neste item ao Ensino Fundamental e Médio foi aproximada do valor informado de *(b) despesas consolidadas* à Secretaria da Educação que foi 3.570 milhões (nominal). Acredita-se que a diferença de aproximadamente 87 milhões, entre *(a) despesa em nível de programa* e *(b) despesas consolidadas*, pode ser encontrada nas *despesas da área administrativa*. Exemplificando:

- (a) Ensino Fundamental + Ensino Médio = 3.483 milhões

---

<sup>125</sup> Esse item do Balanço Geral do Estado de São Paulo demonstra os valores enviados aos *subprogramas*, ou seja, a categoria específica de gastos, como por exemplo, os valores destinados ao Ensino Fundamental e Médio, à Área Administrativa etc.

- (b) Outras despesas, despesas da área administrativas = 87 milhões
- (c)  $A+B = 3.570$  milhões = valor disponível a Secretaria da Educação

Portanto, para o ano de 1997, pode-se constatar que o valor enviado para a conta da Secretaria da Educação foi 3.570 milhões; e o valor destinado ao Ensino Fundamental e Médio foi 3.483 milhões. A conclusão é que não houve grandes disparidades, ao menos neste ano, entre os valores apresentados na porcentagem destinada pelo Governo do Estado nas *despesas consolidadas* à Secretaria da Educação e os valores diretamente destinados ao Ensino Fundamental e Médio descritos nas *despesas em nível de subprograma*. A disparidade aconteceu em 1998.

Em 1998, o Balanço Geral do Estado de São Paulo incluiu informações do FUNDEF. Essas informações não foram encontradas no Balanço do Estado disponível *on line*. Encontram-se no exemplar original, na Biblioteca da Secretaria da Fazenda. Na organização dos itens, seguindo a mesma lógica descrita para 1997, o imposto específico arrecadado foi no valor de 20.667 milhões. O valor total para os *Recursos na Educação (MDE)* foi 6.405 milhões. Valor esse equivalente a 30,99% do valor dos impostos. Deste valor, o percentual da pasta *Função 08 Educação e Cultura* foi 23,52%, atingindo o montante de 4.862 milhões do total de impostos. A dotação de verba para a Secretaria da Educação, descrita na mesma pasta, foi 3.023 milhões<sup>126</sup>. Valor esse equivalente a 62,17% do valor da pasta *Função 08 Educação e Cultura* (anexo 3). Exemplificando:

- (a) Educação e Cultura = 4.862 milhões = 100%
- (b) Secretaria da Educação = 3.023 milhões = 62,17%, sendo 60% para o Ensino Fundamental e 2,17% para o Ensino Médio.
- (c) Secretaria da Ciência e Tecnologia = 1.839 milhões = 37,83% (valores hipotéticos)
- (d)  $A = A+B$

No item *Discriminação das despesas em nível de subprograma – 1998*, o valor, somado à dotação *ordinária* destinada ao Ensino Fundamental e Médio atingiu o montante de 3.018 milhões (Anexo 4). A despesa da Secretaria da Educação foi 3.023 milhões. Diferença de 6 milhões, destinada a área administrativa. Exemplificando:

---

<sup>126</sup> Somado Secretaria da Educação e FDE.



- (a) Ensino Fundamental + Ensino Médio = 3.018 milhões
- (b) Outras despesas, despesas da área administrativas = 6 milhões
- (c) A+B = 3.023 milhões = valor disponível a Secretaria da Educação

Repare que aqui é que encontramos a tal disparidade nos dados. Pois, quando se verificam os valores destinados à Secretaria da Educação pela pasta *Função 08 Educação e Cultura* e dos valores destinados ao Ensino Fundamental e Médio nas *despesas em nível de subprogramas*, a dotação gira em torno de 3.100 milhões, como se leu na exemplificação no parágrafo anterior. Contudo, os valores informados das *despesas consolidadas* enviadas a Secretaria da Educação foi 5.608 milhões. Exemplificando:

- (a) Despesa com Ensino Fundamental e Médio = 3.018 milhões + outras despesas = 6 milhões = 3.023 milhões.
- (b) Despesa consolidada informada a Secretaria da Educação = 5.608 milhões
- (c) A-B = 2.585 milhões (valor da diferença)

Tal diferença possui uma explicação. Ao menos, em grande parte esta pesquisa tentou obtê-la. Vejamos esses dados sistematizados na tabela a seguir:

**TABELA 3. – Demonstrativo da diferença encontrada na pasta Recursos na Educação (MDE) entre os anos de 1997 e 1998. Os valores estão em milhões de reais nominais.**

<b>Demonstrativo das diferenças entre 1997 e 1998 na pasta Recursos da Educação (MDE)</b>					
<b>Ítems</b>	<b>Valores nominais enviados, % sobre o MDE e Diferenças em%</b>				
	<b>1997</b>	<b>% sobre o MDE</b>	<b>1998</b>	<b>% sobre o MDE</b>	<b>Diferenças em %</b>
1-Valor total dos Impostos	19.219		20.667		
2-Recursos na Educação (MDE)	5.960	31,01	6.405	30,99	-0,02
3-Pasta <i>Função 08 Educação e Cultura</i>	5.573	93,5	4.862	75,9	-17,6
4-Secretaria da Educação	3.570	59,89	3.023	47,19	-12,7
5-Inativos (Aposentados e Pensionistas)	1.043	17,51	1.682	26,26	13,04
6-Discriminação das despesas em nível de subprograma (EF e EM)	3.483	58,43	3.018	47,11	-11,32
7-Despesa total consolidada do Estado à Secretaria da Educação	3.570	59,89	5.608	87,55	27,66
8-Despesa da Secretaria da Educação sem os Inativos	3.570	59,89	3.926	61,29	1,4

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

A tabela acima, aponta a diferença entre os anos de 1997 e 1998. Os itens 3 e 4, apresentam quedas tanto nos valores absolutos quanto nos percentuais. Tal fato demonstra que os gastos diretos com educação caíram consideravelmente. A disparidade se vê na comparação do item 6 e 7 no ano de 1998, (a) *despesa em nível de subprograma* e (b) *despesa consolidada*. A diferença (b-a) foi aproximadamente 2.500 milhões. Desta diferença sabe-se que o valor de 1.682 milhões foi referente à inclusão dos inativos na conta da Secretaria da Educação. No item 7, a diferença entre as *despesas consolidadas*, de 1997 e 1998, explicam-se em parte pela inclusão desses inativos. E, por fim, item 8, aponta qual foi, de fato, o crescimento em percentual relativos ao total da pasta *Educação e Cultura (MDE)* à Secretaria da Educação de 1997 para 1998: de 1,4%.

Essa explicação, a inclusão dos inativos, também aparece na comparação do item *discriminação por elemento*, de 1997 e 1998 (anexo 5). Em 1998 o item 3.1.90.01 “aposentadorias e reformas” aparece nas despesas na conta do *Órgão*, Secretaria da Educação, valor que até 1997, como já analisado, constava apenas no fundo da pasta *Educação e Cultura (MDE)*.

Portanto, o valor informado nas *despesas consolidadas* à Secretaria da Educação para o ano de 1998, de 5.608 milhões, atribuindo uma porcentagem de 14,45% do valor total dos gastos do Estado à Secretaria da Educação, não equivale ao valor destinado diretamente ao Ensino Fundamental e Médio, de 3.018 milhões. Pois, embora o valor atribuído em 1998 tenha sido acrescido de uma dotação de verba a mais em relação a 1997, da pasta *Educação e Cultura* à Secretaria da Educação (de 59,89% em 1997 para 87,55% em 1998, conforme item 6 da Tabela 3), outras despesas são incluídas na conta da Secretaria da Educação. A maior delas é a despesa dos “aposentados e reformados”.

Ou seja, o governo aumentou a dotação de verba da pasta *Função 8 Educação e Cultura*, que foi enviada a Secretaria da Educação, em 87,55%. Mas, incluiu na mesma conta despesas comprometidas no valor de aproximadamente 50,03%; sendo que 26,26% deste valor refere-se aos aposentados e reformados. Deu aparentemente com uma mão e retirou com duas.

Pela especificidade desta seção, não se detectou em detalhes quais foram as outras despesas incluídas na conta da Secretaria da Educação. No entanto, levando em consideração os valores do orçamento, de fato, destinados à Secretaria da Educação para dispêndio com Ensino Fundamental e Médio para o ano de 1998, pode-se concluir que: o

percentual de gastos sobre o total das *despesas consolidadas* do Governo do Estado de São Paulo à Secretaria da Educação somente para investimento no Ensino Fundamental e Médio, conforme a legislação, foi 7,73% e não 14,45%.

O “caso dos inativos” demonstra que o orçamento da Secretaria da Educação não planejou o aumento de investimento em capital humano. Existia o potencial para tanto. Mas, a inclusão dos inativos na pasta da Secretaria da Educação, sugere que a opção foi propagar o aumento total no Orçamento, ao invés de investir diretamente na educação. Nesse sentido, pensando, na ajuda concedida pelo Banco Mundial, o investimento não foi devidamente alocado segundo os fins destinado.

Até então, tratou-se do caso de 1998. O restante da série até 2003 voltará à pauta desta dissertação no capítulo 4, onde se tratará cada *Unidade Orçamentária da Secretaria da Educação*. Na seção a seguir, tratar-se-á da dinâmica do investimento nos Professores.

## 2.8. O INVESTIMENTO NOS PROFESSORES

Seguindo a alegoria teatral no espetáculo chamado educação, o protagonista principal é o professor. Obviamente, tal espetáculo não é um monólogo. Todos os componentes da estrutura educacional são de suma importância para o processo educacional. São eles os responsáveis pelo funcionamento orgânico e pela estrutura do “show”. No entanto, mesmo que o cenário seja surpreendente, informatizado, com lousas de última geração e com materiais didáticos atualizados, sem a consideração necessária ao Professor, o espetáculo torna-se uma tragédia. E, quando falamos de considerar, significa primordialmente a condição necessária para a sobrevivência: o salário.

Nas últimas décadas, a profissão de docente de ensino básico da escola pública sofreu um sério rebaixamento salarial. Como consequência, toda a dinâmica social desse professor também foi afetada. Para receber um salário digno, o professor tem que trabalhar até três turnos seguidos, em salas de aulas superlotadas e, muitas delas, sem a devida estrutura. Expropriado de seu tempo, devido a necessidade de trabalhar mais horas para garantir melhor salário, a queda na qualidade do preparo das aulas é inevitável. Neste sentido, pensando na eficácia da formação do capital humano, a mensuração do

investimento no professor diante do período de estudo fez-se necessária. Antes da observação e análise quantitativa do salário do professor, atentar-se-á para as considerações de Sonia Penin, a respeito dessa *pauperização da profissão docente*<sup>127</sup>.

Para Penin, devido aos últimos resultados educacionais negativos, aferidos por diferentes sistemas de avaliação, a profissão docente da educação básica tem sido severamente questionada. A autora aponta três motivos para esse questionamento. São eles:

(1) A democratização da escola básica. Fenômeno que se inicia na década de 1980 e firma-se na década de 1990. Naquele momento, houve um processo de ampliação do acesso da população mais pobre à educação básica. A escola, preparada para um perfil de classe média homogênea, passava a receber modificações profundas, tanto no perfil socioeconômico, quanto no comportamento do aluno. Tendo que haver, portanto, modificações na metodologia de ensino, na avaliação e na didática do professor. As mudanças tecnológicas na informação, também faziam parte dessas transformações.

(2) O aumento demasiado da demanda de Professores, para atender o crescente número de matrículas. A autora demonstra que as mudanças nas leis educacionais na década de 1990, juntamente com a ausência de iniciativa política do Estado na criação de novos cursos públicos para formação de professores, ocasionaram o surgimento de inúmeras faculdades privadas de licenciatura. O número de aluno universitários passou de 1,5 milhões para cerca de 4 milhões. Segundo a autora, dois terços desses alunos foram matriculados em instituições privadas. Por um lado, essas instituições, com o processo seletivo de admissão bem mais fácil que nas universidades públicas, contribuíram para aumentar o acesso da população ao ensino superior. Por outro lado, devido a diminuição da grade horária curricular, a qualidade da formação foi também questionada. No entanto, entre os dois fatores elencados, – aumento da quantidade de professores e a queda na qualidade da formação –, Sonia Penin aponta ainda um terceiro fator importante: a baixa remuneração oferecida aos professores. Segundo a autora, esse terceiro fator parece ser a explicação mais plausível para a *pauperização* da profissão.

(3) A implementação dos *sistemas de avaliação externos* da aprendizagem dos alunos em todos os níveis de ensino<sup>128</sup>. O sistema foi instituído na Constituição de 1988, mas

---

<sup>127</sup> PENIN, Sonia. *Profissão docente e contemporaneidade*. In: PENIN, Sonia; MARTÍNEZ, Miquel; ARANTES, Valeria Amorim (org). *Profissão docente: ponto e contraponto*. São Paulo: Semmus, 2009. (coleção pontos e contrapontos).

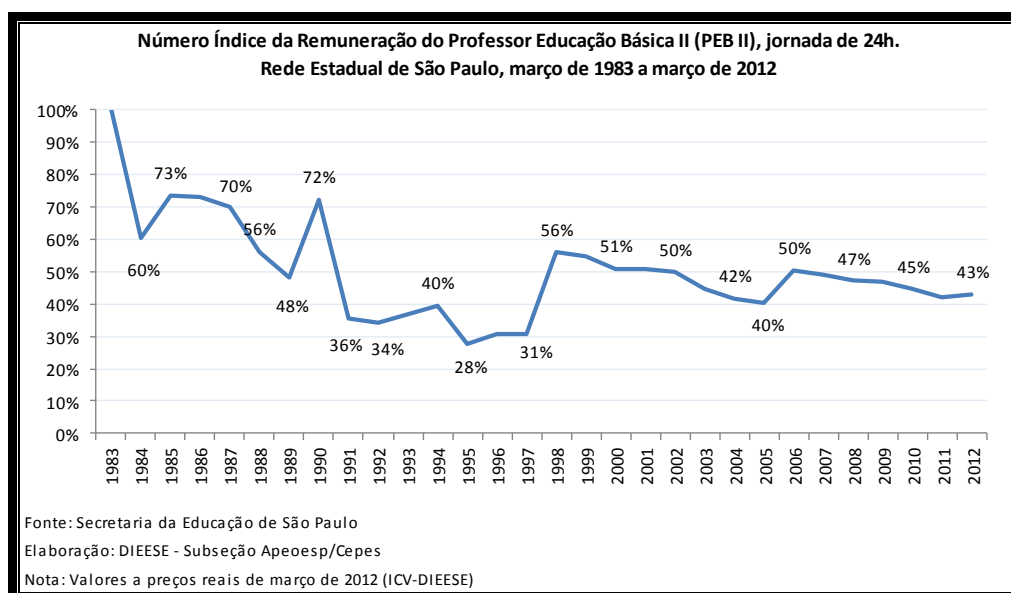
<sup>128</sup> Idem, p.23.

aplicado na década de 1990, com a LDB de 1996. O sistema de avaliações categorizam os *rankings*, promovendo maior concorrência a nível internacional. “A partir desse período, professores e instâncias governamentais começaram a ser cobrados pelo que socialmente ficou reconhecido como um rebaixamento na rede pública, pelo elevado número de alunos que esta acolhe”<sup>129</sup>.

As considerações de Sonia Penin demonstram que, no período da série histórica em análise (1986-2003), houve inúmeras mudanças qualitativas ocorridas na educação brasileira que influenciaram a precarização da profissão docente da educação básica. Os problemas apontados vão ao encontro dos problemas discutidos nessa dissertação. No entanto, deve-se considerar que a variável salário, também apontada por Penin, foi uma das questões importantes para o rebaixamento da profissão de docente.

A seguir no Gráfico 10, verificar-se-á a dinâmica da variável salário do professor<sup>130</sup>. A disposição dos dados vai demonstrar uma tendência descendente. Neste gráfico, especificamente, estenderam-se os anos da série (1983-2012). Veja-se, o gráfico a seguir:

**GRÁFICO 10. – Número índice da remuneração do Professor de Educação Básica II, jornada de 24h. Rede Estadual de São Paulo. 1983-2012. Gráfico elaborado pelo DIEESE – Subseção APEOESP/Cepes**



<sup>129</sup> Ibidem.

<sup>130</sup> A tabela completa com a variação em valores absolutos dos salários dos professores encontra-se no Anexo 6.

A análise será realizada com base nas perdas em percentuais com base no ano de 1983. O salário, naquele ano, em números absolutos, era de 2,788,27 reais. Os valores descritos estão a preços reais de março de 2012 (ICV-DIESSE). Seguindo a metodologia de análise de período, utilizada para essa pesquisa, também foi possível detectar nos dados salariais duas conjunturas.

No primeiro período (1986-1994), a queda salarial gira em torno de 75%. O valor salarial, em números absolutos, que era de 2788,27 reais em 1983, cai para 539,19 reais em Agosto de 1994. Naquele ano o índice médio salarial ficou em 29%. Nesse período, houve uma tentativa de recuperação durante o governo Franco Montoro (1983-1986). Já no governo Quércia (1987-1990) a tentativa de recuperação se deu entre os anos de 1989 e 1990. A partir de então, a queda foi substancial.

Aliás, faz-se necessário lembrar que o ano de 1990, cujo crescimento obteve acréscimo de 24%, foi ano de acirrada eleição estadual. A vitória foi para a situação, elegendo o governador Fleury (1991-1994). Nesse governo, o arrocho salarial foi 44%. Ou seja, o valor da queda salarial, de 72% em 1990 para 36% em 1991 foi 97% maior que o valor do acréscimo dado no ano anterior.

A situação salarial do professor ficou ainda pior durante a gestão do governador Mário Covas (1995-1998), no segundo período (1995-2003). Entre os anos de 1995 e 1996 o salário do professor chegou ao menor índice da série. Nesse período o salário do professor chegou a apenas 28% do salário pago em 1983. A recuperação se deu entre os anos eleitorais de 1998 e 1999, a partir de 1998 com a aplicação do FUNDEF. No governo Covas / Alckmin (1999-2002) o valor salarial iniciou com 51% e terminou com 42%. No findar da série em 2012, este valor estava em 43% do valor pago em 1983. Trata-se de uma defasagem de 57%.

### **2.8.1. As greves e o índice salarial.**

A questão salarial sempre foi uma luta da maioria das entidades de classe. Ao pesquisar os *Jornais da APEOESP*<sup>131</sup>, um fato ficou evidente: de todas as reivindicações, o questionamento a respeito do salário era pauta permanente. Tendo em vista que o

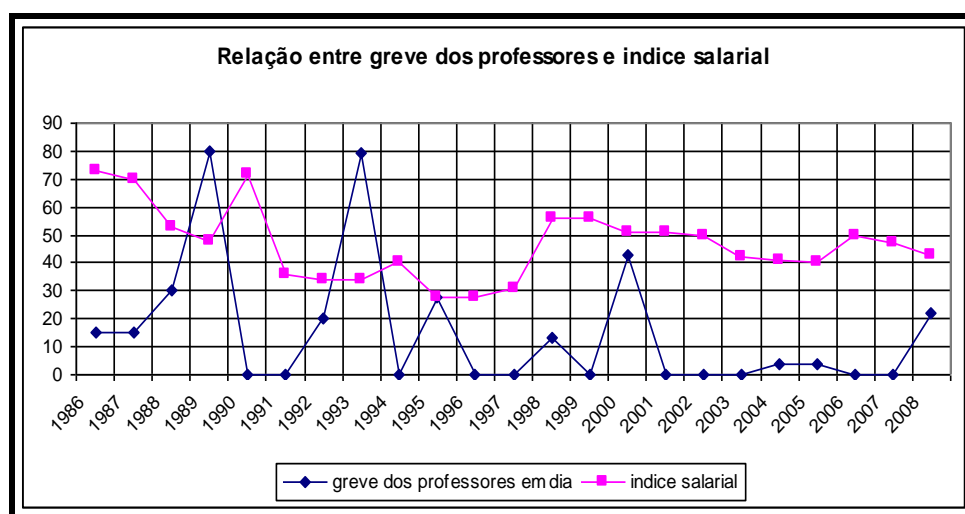
---

<sup>131</sup> Foi realizada pesquisa do Jornal da APEOESP do período de 1986 a 2003. Tal pesquisa ocorreu na sede do sindicato.

investimento nos professores é pré-requisito para o aprendizado do aluno e para a eficácia do ensino, – portanto, primordial na composição do capital humano –, os desdobramentos envolvendo a variável salário deve ser contemplada. Adiante, demonstrar-se-á a relação entre os períodos de greves e o índice salarial. Veja-se:

**GRÁFICO 11. – Relação entre ano e dias de greve dos professores do Estado de São Paulo e o índice salarial. Eixo (y) = índice salarial e quantidade de dias em greve, eixo (x) = ano**

**Relação entre greve e índice salarial**



**Fonte:** Jornal da APEOESP e site da APEOESP: <http://www.apoesp.org.br/o-sindicato/historia/>. Acesso do site dia 26/08, às 14:33.

DIEESE Subseção Apeoesp/ Cepes .

O perfil da variável greve dos professores aponta dois períodos: primeiro período, 1986 a 1995, com sete greves; e segundo período, 1995-2003, com duas greves.

No primeiro período, tem-se a greve do ano de 1986 com 15 dias, e do ano de 1987 também com 15 dias, ambas tendo como reivindicação o gatilho salarial. Ainda no ano de 1987, houve uma caravana com 60 ônibus em direção à Assembléia Constituinte. Na pauta de reivindicações estavam, entre outras, a aposentadoria, a vinculação orçamentária para a educação, o plano de carreira e o piso salarial. No ano de 1988, foram 30 dias de greve, e no ano de 1989, a maior greve da série histórica, com 80 dias.

Ao verificar o Gráfico 10, é possível observar na relação entre o índice salarial e as greves que, nesse período, parece indicar que as reivindicações entre os anos de 1986-1989 surtiram efeitos para o ano de 1990. Nesse ano houve aumento do índice salarial dos professores. Relembre, que o ano de 1990 foi um ano eleitoral, em que governador Quéricia

(1987-1990) conseguiu eleger seu sucessor Fleury (1991-1994). No entanto, no ano seguinte em 1991, o índice tornou a cair. Vê-se que o tema educação, de fato, causou efeito sobre a eleição. A paralisação dos professores foi retomada em setembro de 1992, com 20 dias de greve. Além da questão salarial, pauta permanente nessas reivindicações, o projeto *Escola- Padrão* também era questionado, devido à diferença salarial entre os professores.

No ano de 1993, aconteceu a segunda maior greve da série, com 79 dias. Uma das pautas era a vinculação de 30% do ICMS à educação. O resultado dessa greve não surtiu o mesmo efeito da greve do ano de 1989. Dessa vez, o ajuste salarial obteve apenas acréscimo de 6% em relação a 1991. Esse período findou com a greve do ano de 1995, de 28 dias, entre Março e Abril. Nessa greve, praticamente não houve nenhuma conquista salarial para a categoria.

Nota-se neste período, 1986-1995, que houve maior articulação dentro da categoria, com intensas manifestações e atos de paralisações ano a ano. Ao acompanhar o *Jornal da Apeoesp* é perceptível que havia preocupação, por parte do Sindicato e de seus dirigentes, com os efeitos da chamada reorganização do ensino. Em diversos artigos da Associação, a descentralização e a municipalização da educação paulista eram vistas como uma estratégia de privatização do ensino.

No segundo período, 1995-2003, houve apenas duas greves. Em Maio de 1998, 13 dias, e no ano 2000, com 43 dias. As reivindicações dessa conjuntura, além da política salarial, eram manifestações contrárias à *Reforma do Ensino*, efetuada no governo Mario Covas, e ao constante processo de municipalização. Em 1998, houve um aumento de 25% no índice de reajuste salarial, em relação a 1997. O salário, que girava em torno de 890,00 reais foi para a média de 1.490. Chegava ao índice de 53%, em relação a 1983. Tal reajuste salarial pode ser considerado fruto da greve de 1998. Entretanto, mesmo com a greve de 43 dias no ano de 2000, o valor do índice tornou a cair. Em 2005, o índice em relação ao ano de 1983, era de 40%, cuja média salarial ficou em 1300 reais.

O perfil do Gráfico 10, aponta que, para o segundo período, a categoria não conseguiu se articular em torno da pauta de reivindicações, comparado ao primeiro período. Foram 53 dias de greves nesse período, comparado a 273 dias de greve da conjuntura anterior. Quais os fatores que tiveram influencia nesse fenômeno? Ao considerar as inúmeras questões que envolvem o desenrolar dessa história, diversos fatores poderiam ser



tomados para essa mudança na articulação dos professores. Contudo, tendo em vista as hipóteses levantadas nessa pesquisa, alguns fatores podem ser apontados.

(a) A municipalização causou uma divisão na categoria e diminuiu a força de articulação do sindicato. A veiculação de informação e das pautas de reivindicações era realizada nas escolas. Com a municipalização esse veículo perde força. Nas escolas municipais, a direção escolar, na maioria dos casos, não necessitava de concurso público. O cargo era indicação do Prefeito local, como cargo comissionado. Imbuído de direcionar o comando da escola conforme orientação política da Secretaria Municipal, esse diretor é orientado a coibir qualquer discussão que não esteja nas recomendações dadas. Assim, a greve e as discussões a respeito de salários passaram a serem reprimidas.

(b) Os governos, a partir de 1995, aprimoraram os mecanismos de punição, que por sua vez, acarretaram perdas salariais e demissão aos professores grevistas. Tais fatores ficaram evidenciados na pauta de reivindicações da Assembleia da APEOESP, do dia 26 de Março de 2004. No texto, descrito no *histórico* do sindicato, dentre as pautas do ato de 2004 estavam: a readmissão de professores demitidos, fim dos indiciamentos e a anistia das faltas da greve de 2000<sup>132</sup>. Os professores, que já estavam com os salários defasados, ficavam ainda mais preocupados com a relativa perda da renda no final do mês. Assim, não participavam das paralisações, desarticulando ainda mais o movimento.

(c) O FUNDEF, aplicado a partir de 1998, criou uma política salarial, cujo reajuste não estava atrelado à pressão das greves.

(d) A partir de 2000, o governo Alckmin realizou o plano de gratificação por “mérito”, o bônus. Inclusive, a partir de 2002, tais discussões entraram na pauta de reivindicações do Sindicato. Os professores que possuísem faltas/aulas ou falta/dia recebiam uma quantidade menor de bonificação. Esse mecanismo criou intensa divisão na categoria, pois a bonificação era também estabelecida pelo *ranking* de classificação da escola no SARESP. Portanto, o mecanismo de controle dos diretores de escola, perante os professores, estava vinculado à questão financeira e vi-se reforçado.

Esses e outros mecanismos, instituídos e reforçados a partir do governo Mario Covas (1995-1998), foram responsáveis pelo declínio nas greves no segundo período (1995-2003).

---

<sup>132</sup> Jornal da APEOESP e site da APEOESP: <http://www.apoesp.org.br/o-sindicato/historia/>. Acesso dia 26/08, às 14:33.

## 2.9. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

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

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

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

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

O modelo com base na “gestão”, instituído nos governos analisados, sobretudo no governo Covas, tem seguido uma lógica empresarial. Nesta lógica, a produtividade tem que ser seguida como um símbolo de eficiência na razão: produto / trabalhador. Ou seja, ao reduzir os custos, com corte nos gastos, gerar-se-ia mais lucro. Esta característica se constatou na trajetória da educação paulista por meio de vários fatores: (a) queda no índice do salário do professor; (b) extinção de órgãos institucionais, como as DRE’S; (c) abandono

de centro de aperfeiçoamento, como o CEFAM, (d) abandono de projetos positivos com gastos já deliberados, como a Escola-Padrão; (e) implemento de avaliações externas, visando competitividade (SARESP). E, por enfim, o mais importante: (f) uma queda no percentual de dotação de verbas diretamente para o ensino, como é o caso de 1998.

Aliás, o caso dos “aposentados e reformados” de 1998 demonstra que havia um potencial de aumento de dotação de verba, o qual poderia ser direcionado no investimento direto em capital humano. Naquele ano, um valor próximo a 2,5 bilhões. A política de distribuição orçamentária poderia haver sido mais eficaz. Como se constatou por esta pesquisa, houve um crescimento na arrecadação e estabilidade na quantidade de matrículas no período. Dessa maneira, se ao menos a mesma quantidade de investimento seguisse os anos anteriores (caiu substancialmente no caso de 1998), levando em consideração o aumento da arrecadação, haveria mais verbas para investimento. Assim, poderia inclusive aumentar a expressão do valor custo-aluno, aproveitando melhor a capacidade e o potencial do capital humano. Ademais, a falácia que “falta dinheiro” para investimento pode ser contestada pelo aumento no percentual de outras pastas. Como por exemplo, na área da segurança (25,01%). Essa dinâmica, inclusive, demonstrou as prioridades da política social para cada governo. Acredita-se que ao investir hoje na educação, certamente reduziria amanhã os custos de segurança pública.

## **CAPÍTULO 3: INVESTIMENTO EM CAPITAL HUMANO: O VALOR CUSTO-ALUNO PÚBLICO E PRIVADO**

### **3.1. INTRODUÇÃO**

A vantagem de utilizar a teoria do capital humano, como base para mensurar o investimento em educação, é a possibilidade de visualizar as diferenças do montante de verba destinada para este fim. Para os teóricos do capital humano, como já mencionado no primeiro capítulo, o investimento em educação possibilita maior retorno financeiro para as famílias e maior renda agregada ao país. No Estado de São Paulo, considerando as mudanças ocorridas no sistema educacional paulista, no período estudado, foi possível notar que embora houvesse um discurso político propagando a importância da educação, na prática o investimento não aconteceu.

A consequência dessa falta de investimento exacerbou ainda mais a má qualidade do sistema público de educação. No entanto, a propagação da importância da educação para a “qualificação para o trabalho” na década de 1990, fez com que as famílias, minimamente esclarecidas, procurassem melhores serviços educacionais. Diante da má qualidade apresentada na maioria das escolas públicas, algumas famílias não tinham outra opção a não ser a matrícula de seus filhos nas escolas particulares. Os colégios particulares tradicionais puderam, mediante o aumento da demanda, fixar seus preços em patamares que as famílias pobres não poderiam pagar. Surgem a partir daí, novas escolas particulares que, com pouca diferença de qualidade educacional, iriam oferecer às famílias com o mínimo de condições financeiras, a alternativa para uma “melhor” educação.

Observa-se que a queda na qualidade educacional do serviço público proporcionou o surgimento de inúmeras escolas privadas, como se verá a seguir. Inclusive muitas delas iniciaram suas atividades financiadas com verba pública. Portanto, a partir dessa perspectiva, este capítulo visa mensurar o investimento em educação pública e privada, tecendo comparações e análise entre elas. A metodologia utilizada será o valor custo-aluno para a escola pública e a mensalidade escolar da escola privada. Pretende-se também visualizar por meio da renda *per capita* o retorno desse investimento.

Custo-aluno é o resultado da divisão do preço de funcionamento do sistema educacional pelo número de alunos, neste caso do Ensino Fundamental e Médio. Essa metodologia de análise foi aplicada na pesquisa realizada pelo Inep/MEC, e publicada sob

organização de Nalú Farenzena. O título dessa pesquisa é: *Custo e Condições de Qualidade da Educação em Escolas Públicas: aporte de estudos regionais*. A metodologia utilizada para averiguar o investimento em educação será aplicada nesta pesquisa, a fim de mensurar o valor custo-aluno/ano e valor custo-aluno/mês da educação paulista. Cabe ainda salientar, que a metodologia utilizada aqui se difere daquela utilizada por Farenzena, apenas pelo fato de não calcular os bens de capitais adquiridos antes do período da pesquisa, como por exemplo, o valor dos terrenos e imóveis escolares. Assim, pode-se dizer que a mensuração realizada levou em consideração o valor custo-aluno corrente, incluindo os investimentos de capital realizados no período.

### 3.2. O VALOR CUSTO-ALUNO PÚBLICO: ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO

No sistema educacional, as séries de estudos são divididas conforme a faixa etária e o grau de instrução. O ensino básico, na época pesquisada, era dividido conforme a faixa etária e grau de instrução. O Ensino Fundamental regular era formado por alunos entre 7 anos (1ª série) e 14 anos (8ª série). Para o Ensino Médio, a faixa de idade era de 15 anos (1ª série) a 17 anos (3ª série). Para o orçamento do Estado, na linguagem técnica, ambos os graus de ensino são denominados como categorias de ensino.

Para atingir os valores descritos na tabela a seguir, se utilizou o número de matrícula inicial da Rede Estadual de São Paulo, dividido pela despesa com Ensino Fundamental e médio. Para a descrição e análise da série histórica, optou-se por utilizar os valores de custo-aluno/mês e custo-aluno/ano, primeiro do Ensino Fundamental e depois do Ensino Médio. Com tal procedimento, será possível observar os valores totais que foram destinados especificamente a cada categoria de ensino. Os valores descritos, após a demonstração de cada gráfico ou quadro, estão em reais constantes de 1999.

A seguir, na tabela de dados consta o valor das despesas com Ensino Fundamental, o número de matrículas, o valor custo-aluno/ano e valor custo-aluno/mês. A configuração se repete para o Ensino Médio. Veja-se:

**TABELA 1 – Valor custo-aluno público 1986-2003. Despesas com Ensino Fundamental e Médio por categoria de função e subprograma. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de reajuste utilizado para a correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Valor custo/aluno – Ensino Fundamental e Médio – 1986-2003**

<b>Custo Aluno 1986-2003 - Despesas com Ensino Fundamental e Médio por categoria de função e subprograma</b>									
Ano	Despesa E.F.	M.I.E.F.	C/A.a E.F.	E.F.	C/A.m. E.F.	Despesa E.M.	M.I. E.M.	C/A.m. E.M.	C/A.m.E.M.
	Valores em milhões de reais	Valores em milhões	Valores em reais		Valores em reais	Valores em milhões de reais	Valores em milhões	Valores em reais	Valores em reais
1986	3122,52	4,10	<b>761,86</b>		<b>63,49</b>	248,80	0,55	450,50	<b>20,73</b>
1987	3359,57	4,15	<b>809,76</b>		<b>67,48</b>	271,33	0,54	503,02	<b>22,61</b>
1988	3026,86	4,37	<b>693,08</b>		<b>57,76</b>	242,20	0,60	405,49	<b>20,18</b>
1989	3620,60	4,58	<b>791,25</b>		<b>65,94</b>	317,87	0,65	487,68	<b>26,49</b>
1990	4441,80	4,71	<b>942,75</b>		<b>78,56</b>	347,61	0,70	497,39	<b>28,97</b>
1991	3325,93	4,92	<b>676,31</b>		<b>56,36</b>	251,30	0,76	332,56	<b>20,94</b>
1992	3550,47	5,13	<b>692,56</b>		<b>57,71</b>	261,58	0,90	292,21	<b>21,80</b>
1993	3468,51	5,25	<b>660,91</b>		<b>55,08</b>	204,93	1,04	196,44	<b>17,08</b>
1994	3642,59	5,28	<b>689,86</b>		<b>57,49</b>	246,96	1,11	222,45	<b>20,58</b>
1995	3428,50	5,26	<b>651,42</b>		<b>54,29</b>	221,66	1,18	187,96	<b>18,47</b>
1996	3743,13	5,08	<b>737,05</b>		<b>61,42</b>	212,98	1,24	171,45	<b>17,75</b>
1997	3567,73	4,63	<b>769,81</b>		<b>64,15</b>	219,02	1,38	158,90	<b>18,25</b>
1998	3870,05	4,44	<b>872,34</b>		<b>72,69</b>	247,11	1,53	161,59	<b>20,59</b>
1999	3570,60	4,05	<b>880,98</b>		<b>73,42</b>	219,12	1,67	130,98	<b>18,26</b>
2000	3338,60	3,87	<b>863,73</b>		<b>71,98</b>	1048,31	1,74	601,59	<b>87,36</b>
2001	3688,59	3,55	<b>1038,81</b>		<b>86,57</b>	1069,37	1,71	624,29	<b>89,11</b>
2002	3587,12	3,29	<b>1091,83</b>		<b>90,99</b>	1071,14	1,75	612,01	<b>89,26</b>
2003	3598,29	3,10	<b>1160,74</b>		<b>96,73</b>	1022,23	1,78	574,14	<b>85,19</b>

**Legenda:** E.F = Ensino Fundamental; E. M. = Ensino Médio; M.I.= Matrícula Inicial ; C/A.a= Custo aluno ano; C/A.m =Custo aluno mês.

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

### 3.2.1. Ensino Fundamental

Ao tratar os valores descritos na tabela acima, a média total da série do valor custo-aluno/ano do Ensino Fundamental foi 821,39 reais. O valor custo-aluno/mês foi 68,45 reais. Tratando-se dos governos, no primeiro período (1986-1994), o governo Quéricia (1987-1990) obteve a média de 809,21 reais ao ano, e de 67,43 reais ao mês. O governo Fleury (1991-1994) possuiu a menor média da série, com 679,91 reais ao ano, e 56,66 reais ao mês. Esses valores do governo Fleury ficaram abaixo da média do total da série em 17,2%.

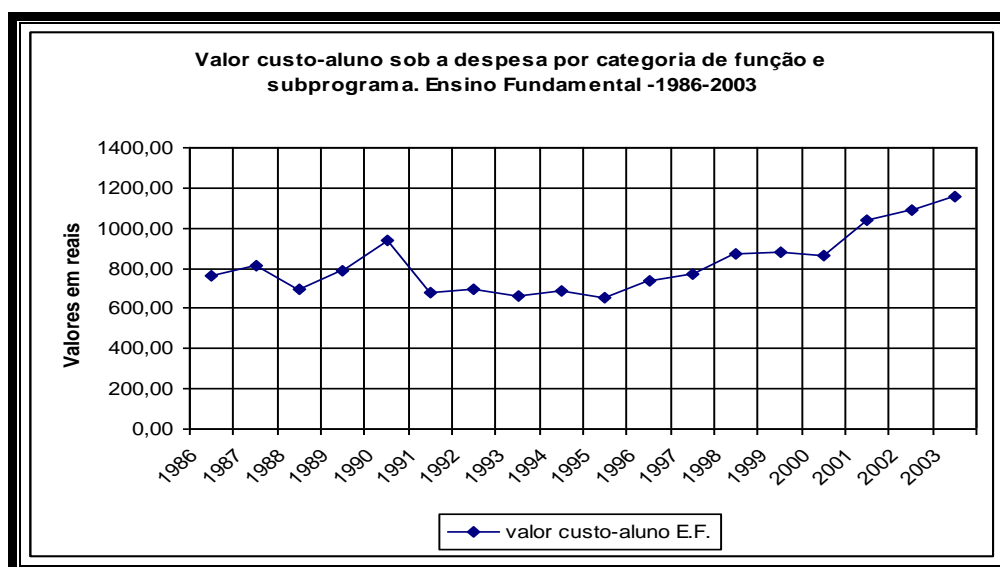
No segundo período (1995-2003), na gestão Covas (1995-1998), a média do valor custo-aluno/ano obteve o valor de 757,65 reais, e a do valor custo-aluno/mês foi 63,14 reais.

Valor este, abaixo da média do total da série em 7,76%. A média da gestão Covas/Alckmin (1999-2003) foi 968,84 reais para o valor custo-aluno/ano, e 80,74 reais para o valor custo-aluno/mês. Esse valor ficou 17,9 % acima da média da série.

Os dados apontados na Tabela 1 podem ser observados por meio do gráfico com o perfil do investimento custo-aluno. Primeiramente, do Ensino Fundamental:

**GRÁFICO 1 – Perfil do valor custo-aluno/ano do Ensino Fundamental da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo – 1986-2003. Os valores corrigidos estão em de reais constantes de 1999. Índice de reajuste utilizado para a correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Valor custo-aluno/ano Ensino Fundamental – 1986-2003**



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

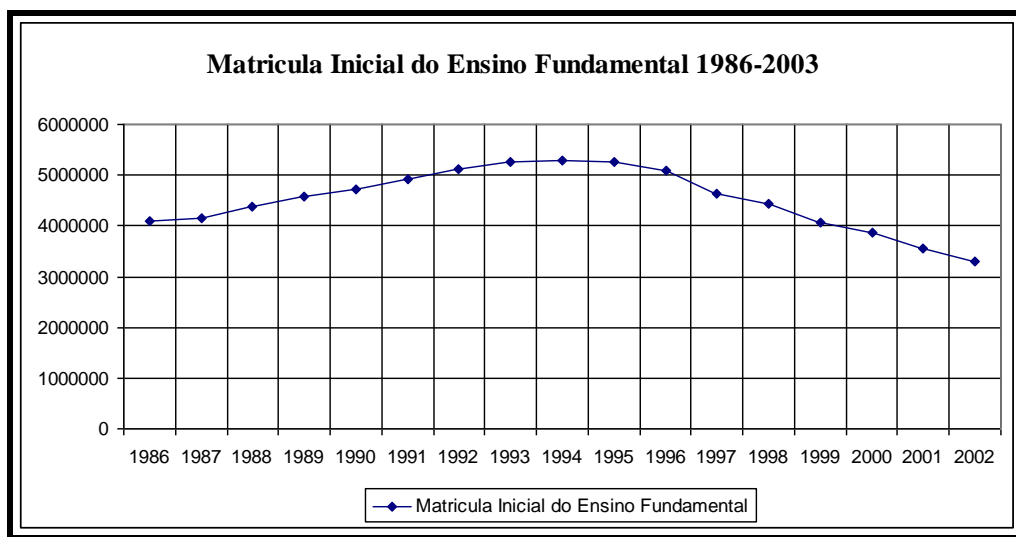
A observação do perfil gráfico da variável valor custo-aluno/ano do Ensino Fundamental demonstrou que, no primeiro período (1986-1995), houve significativo aumento do valor em 1990. A variável obteve queda no ano seguinte, e pequena variação até o ano de 1995. A partir do ano 1996, os valores desta variável aumentaram consecutivamente até o ano de 1999. Valor esse, que permaneceu próximo ao valor do ano de 2000. Esta variável torna a subir, substancialmente, até o ano de 2003.

Ao calcular o valor custo-aluno, o número de matrícula interfere no resultado final. Portanto, será imprescindível observar as oscilações do valor custo-aluno, constatadas no

gráfico acima, isolando as matrículas no período. A seguir, o perfil com o número de matrículas:

**GRÁFICO 2 – Perfil de Matrícula Inicial do Ensino Fundamental da rede estadual -1986-2003**

**Número de matrícula inicial do Ensino Fundamental - 1986-2003**



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

A observação do perfil da série histórica do valor custo-aluno do Ensino Fundamental (Gráfico 1), comparado com o número de matrículas (Gráfico 2), demonstra que quando cai o número de matrícula inicial de alunos há um aumento no valor da variável custo-aluno. Ou seja, com menor número de alunos, obviamente, há um aumento na distribuição do valor por aluno, e vice-versa.

O período de queda no valor custo-aluno, do ano de 1990 ao ano de 1996, por exemplo, foi período de maior quantidade de matrículas. Tal observação permite apontar que não houve um aumento real do valor custo-aluno durante toda a série. O que houve foi uma oscilação em relação à variável matrícula. O período do governo Covas / Alckmin (1999-2002), comprova essa análise. Embora, houvesse aumento da média do valor custo-aluno no período em 17,9%, conforme observado na descrição do Tabela 1, a média de alunos decaiu em 22,62%. Os dados revelam que, relativamente, considerando a média do governo anterior, não houve aumento real na dotação de verba, e sim queda no número de matrículas.



Ao relacionar investimento e matrícula, pode-se afirmar que o valor da variável custo-aluno obteve maior aumento durante o primeiro período (1986-1994), no governo Quéricia (1987-1990). E, não no governo Covas/Alckmin (1998-2002), como demonstra o Gráfico 2. No período do governo Quéricia, embora a média de matrícula inicial de aluno estivesse 16,02% acima da média, o valor do investimento em custo-aluno estava próximo à média da série. Ou seja, tal governo obteve o maior investimento em valor custo-aluno, levando em consideração o número de matrículas.

Nessa perspectiva, o governo Fleury (1991-1994), ficou com o valor custo-aluno mais baixo da série. A média de investimento foi 17,2% abaixo da média de toda a série. Deve-se atentar para dois fatores que colaboram para essa queda da média do valor custo-aluno: (1) o contexto econômico desfavorável, com baixa arrecadação e dívida pública. (2) o aumento da quantidade de matrículas no período. Esse aumento na variável matrícula, como já foi dito, interfere no resultado do valor custo-aluno.

Os fatores, aqui analisados, permitem apontar que as políticas educacionais, nos governos do período, não possuíam planos específicos de aumento na dotação do valor custo-aluno para o Ensino Fundamental. As oscilações existentes estão ligadas à conjuntura da política econômica do período. Percebe-se, por exemplo, que no período de maior crise fiscal, – governo Fleury (1991-1994) –, os gastos em educação também diminuíram. No entanto, mesmo com a recuperação, a partir do governo de Mário Covas (1995-1998), o valor custo-aluno não aumentou, comparado ao governo Quéricia.

Pode-se concluir, portanto, que a política educacional para o Ensino Fundamental, em 18 anos, não atentou para um plano crescente de investimento em capital humano. E, tampouco, planejava contemplar a educação como parte de uma estratégia de aumento das habilidades dos indivíduos. Para que, então, houvesse um crescimento esperável do estoque do capital humano.

Outra questão, que se pode observar no Gráfico 2, foi a substancial queda na quantidade de matrículas, a partir do ano de 1995. O declínio no número de matrículas no ano de 2003 foi 1.997.664 em relação ao ano de 1995. Não se sabe exatamente o motivo do fenômeno, mas, algumas inferências são possíveis. São elas: (a) o crescente processo de municipalização, recorrente após 1989; (b) parte das famílias, que possuem o mínimo de condições financeiras, migraram seus filhos para escolas particulares (como será observado na comparação com a rede privada); (c) a queda na taxa de natalidade; as famílias passaram

a ter menor quantidade de filhos; (d) aumento da taxa de mortalidade entre os anos de 1991 a 1996. Dentre as mortes, houve uma parcela de crianças e adolescentes. Dá-se um exemplo: somente no ano de 1996, houve 2.759 mortes na faixa etária de 5 a 14 anos, sendo 163 por agressão; (e) o não acompanhamento dos órgãos do Estado, responsáveis pela orientação e fiscalização da matrícula obrigatória para o Ensino Fundamental. Nas famílias pobres, cujo nível de instrução formal é mínimo, a perspectiva em relação ao estudo não preenche a lacuna da dificuldade financeira. Assim, muitos são obrigados a trabalhar, para ajudar a compor a renda familiar, ao invés de estudar.

Os resultados desses fenômenos são no mínimo dois: (a) a subalternização do trabalhador pobre, por não ter a devida “qualificação”; (b) para o país, o não aproveitamento do potencial de capital humano.

Tratar-se-á adiante, do valor custo aluno do Ensino Médio.

### **3.2.2 Ensino Médio**

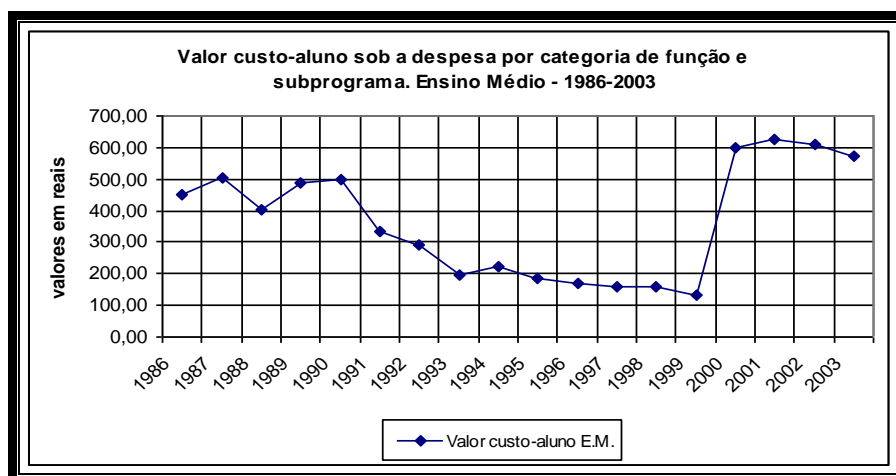
A média do valor custo-aluno/ano para essa categoria de ensino foi 367,26 reais, e do valor custo-aluno/mês foi 35,76 reais em toda a série histórica. Em relação aos governos, no primeiro período (1986-1994), o governo Quércia (1987-1990) obteve média do valor custo-aluno/mês de 24,56 reais, e para o valor custo-aluno/ano foi 473,40 reais. Valor esse acima da média da série em 28,90%. Para o governo Fleury (1991-1994), essa média do valor custo-aluno/ano foi 260,92 reais, e do valor custo-aluno/mês foi 20,10 reais. Nesse governo, o percentual da diferença foi de 28,95% da média da série.

Para o segundo período (1995-1998), a média mais baixa da série foi do governo Mário Covas (1995-1998), com o valor custo-aluno/ano de 169,98 reais, e de 18,76 reais para o valor custo-aluno/mês. Valor este ainda abaixo do dispêndio do governo anterior, com uma queda de 53,71% em relação à média de toda a série. A recuperação se deu no governo Covas/Alckmin (1999-2002). Esse governo obteve a média mais alta da série no valor de 71,00 reais no valor custo-aluno/mês; e de 492,22 reais para o valor custo-aluno/ano. O aumento foi 34,03% acima da média da série.

Veja-se, a seguir, a dinâmica da variável valor custo-aluno/ano no perfil gráfico:

**GRÁFICO 3 - Perfil do valor custo-aluno/ano do Ensino Médio da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo – 1986-2003. Os valores corrigidos estão reais constantes de 1999. Índice de reajuste utilizado para a correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Valor custo-aluno/ano do Ensino Médio**

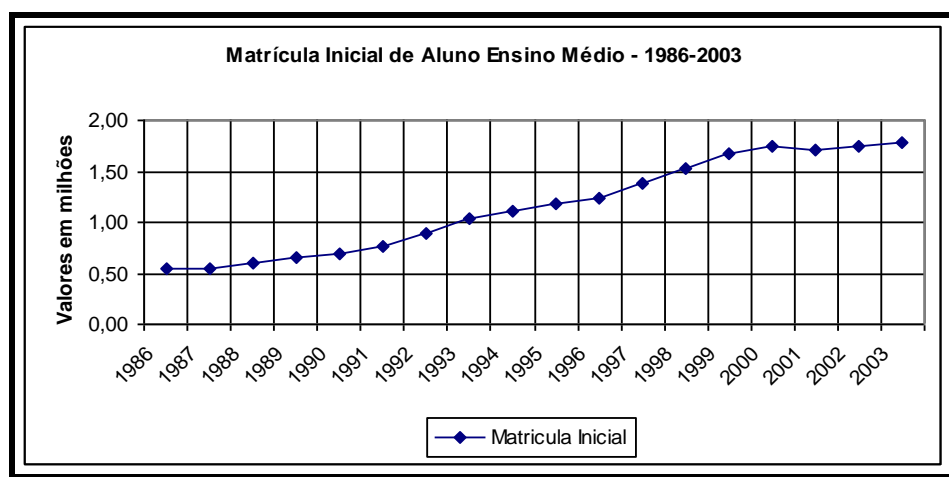


**Fonte:** Fundação SEADE-SP e Balanço Geral do Estado de São Paulo – Biblioteca da Secretaria da Fazenda, vários anos

O perfil gráfico acima demonstrou um período de oscilação da variável, entre os anos de 1986 a 1990, com queda no valor de investimento no ano de 1988. A partir de 1991, os valores da variável apontam queda substancial até 1999. Para o ano de 2000, o crescimento é exponencial, com pequena queda em 2003. Para comparar a descrição, a seguir, o perfil gráfico da variável matrícula:

**GRÁFICO 4 - Perfil de Matrícula Inicial do Ensino Médio**

**Matrícula Inicial do Ensino Médio – 1986-2003**



**Fonte:** Fundação SEADE-SP

A observação do perfil da variável valor custo-aluno Ensino Médio (Gráfico 3) comparado com o número de matrícula inicial (Gráfico 4), aponta que nos anos em que houve aumento da quantidade de matrículas, entre o ano de 1991 e o ano de 1999, com a média de 1,35 milhões de alunos, houve queda no valor custo-aluno. Aparentemente, a mesma lógica observada no Ensino Fundamental.

Para o primeiro período (1986-1994), o número de matrículas cresceu, no ano de 1994, na faixa de 15,50% em relação aos anos anteriores. A queda no valor custo-aluno, para esse mesmo ano, chegou a 28,95%. O mesmo aconteceu no segundo período (1995-2003), sobretudo, nos anos de 1996 e 1999. A média de crescimento na quantidade de matrículas nesses anos, também girava em torno dos 12%, em relação à média total da série. No entanto, houve decréscimo no investimento do valor custo-aluno ano. Esse valor foi de 53,71%, abaixo da média da série. Ou seja, para o Ensino Médio o crescimento da variável número de matrículas não explica a queda no valor custo-aluno. O que houve, nesse caso, foi uma considerável queda no valor de investimento.

A recuperação do valor custo-aluno aconteceu apenas entre o ano de 1999 e o ano 2000. Aliás, um crescimento exponencial que elevou o valor custo-aluno ano de 130,98 reais para 601,59 reais. Alguns fatores quantitativos foram encontrados para explicar o crescimento fora da média do valor custo-aluno do Ensino Médio, para o último período da série (1999-2003). Tais fatores são: (a) estabilização no número de matrículas que, inclusive, caiu em 2001; e (b) o considerável aumento da arrecadação e da despesa do Estado de São Paulo descritas na Secretaria da Educação.

A comparação, entre o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, permite observar que nos últimos anos da série, 1999 a 2002, houve queda no percentual enviado ao Ensino Fundamental; e um aumento do percentual para o Ensino Médio. Demonstra-se assim, correlação negativa entre ambos. Ao menos, nesses anos.

Considerando a especificidade do Ensino Médio como importante preparação para ingresso na Universidade, e que, entre o ano de 1986 e o ano de 1998, os gastos com Ensino Médio oscilaram na casa de 4 a 7%, pode-se afirmar a ausência de preocupação com esse tipo de investimento. Ademais, comparado o número de matrícula inicial do Ensino Fundamental com o do Ensino Médio, conclui-se também que não houve continuidade nos anos de estudos. No ano de 1990, por exemplo, o Ensino Fundamental tinha a quantidade de

4,71 milhões de matrículas. Após oito anos, em 1999, a quantidade de matrículas do Ensino Médio foi 1,67 milhões de alunos.

A análise quantitativa confirma que, aproximadamente, 3,04 milhões de jovens que utilizaram o sistema público de educação fundamental, não prosseguiram seus estudos básicos. Portanto, o investimento realizado no Ensino Fundamental não obteve resultado satisfatório na formação desses jovens, como mão-de-obra qualificada, para o mercado de trabalho. Ao menos, quanto ao requisito de formação na educação básica. Nesse sentido, pode-se também apontar que as prerrogativas consideradas pela teoria do capital humano, a respeito do aumento de investimento no Ensino Médio, não foram reconhecidas pela política educacional dos governos no Estado de São Paulo no período estudado.

Tais fatores adquirem aqui relevo, pois, uma das considerações importantes apontadas por Gary Becker, descritas no capítulo um, para o crescimento econômico a partir do investimento em capital humano é a continuidade entre as categorias de ensino. Para o teórico, mais importante do que a quantidade de matrículas, é a eficácia e a qualidade do sistema educacional, que permite ao aluno matriculado no Ensino Fundamental dar continuidade ao Ensino Médio.

Ainda tratando sobre o crescimento da dotação de verbas ao Ensino Médio no último período, pôde-se verificar que os fatores quantitativos também resultam de fatores qualitativos. Dois fatores qualitativos podem ser elencados: (a) a partir da LDB de 1996, que passa a ser aplicada depois de 1998, o Ensino Fundamental passou a ser considerado universal. Fato que incentivou maior investimento em Ensino Médio; e (b) a volta ao cenário das escolas técnicas de Ensino Médio (ETEC), prioridade verificada nas LDO de 1998 e 1999.

Concluída a descrição e análise do valor custo-aluno total para as duas categorias de ensino, a seguir tratar-se-á dos valores destinados aos alunos da educação privada.

### 3.3. O INVESTIMENTO PRIVADO EM EDUCAÇÃO

O destaque da notícia de um jornal de São Paulo dizia: “o país supera ricos no gasto em escola privada”. A reportagem apontou que 1,3% do PIB produzido em 2009 foi gasto

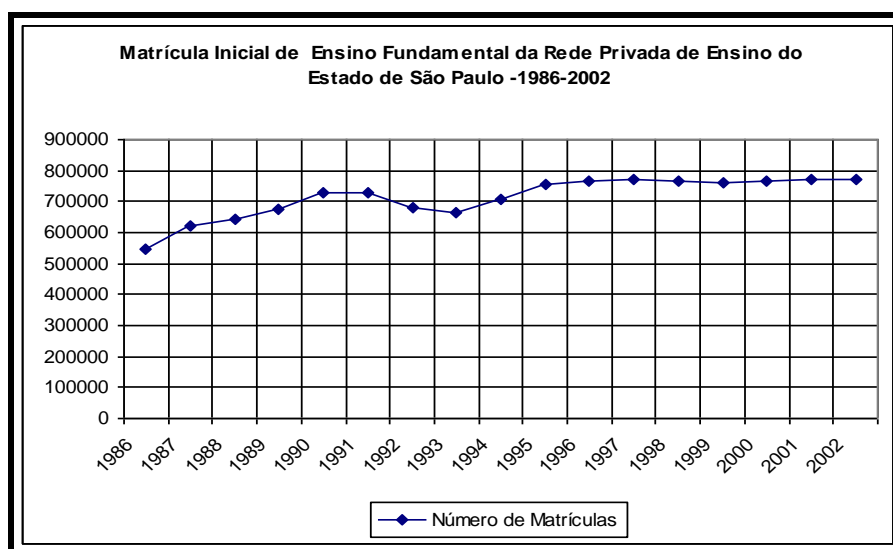
com educação privada. O artigo do pesquisador Juca Gil, organizado na mesma reportagem, demonstrava que o governo brasileiro colaborou para grande parte do aumento dos gastos em escolas privadas<sup>133</sup>.

Segundo esse autor, em 2011, o Imposto de Renda permitiu a dedução de despesas com educação no valor de 2.830,84 reais, por pessoa ou dependentes. Nesse mesmo ano, o valor custo-aluno do Ensino Fundamental foi 1.722,05 reais. Esse fato demonstra que houve dinheiro público subsidiando escolas privadas. A informação colhida nessa notícia também colaborou para que se direcionasse atenção no investimento privado em capital humano. O que se pretende nas seções a seguir, portanto, é: (a) averiguar a dinâmica do investimento privado em educação; (b) mensurar seus valores; e (c) comparar o valor do investimento privado ao investimento público.

No período de estudo foi possível constatar que houve considerável crescimento do número de matrículas de escolas privadas no Estado de São Paulo. Veja-se o gráfico a seguir:

**GRÁFICO 5 – Perfil de Matrícula Inicial do Ensino Fundamental da rede privada de ensino**

**Matrícula Inicial das Escolas Particulares de Ensino Fundamental do Estado de São Paulo – 1986-2003**



Fonte: Fundação SEADE-SP

<sup>133</sup> FOLHA DE S. PAULO. Cotidiano, C1. Segunda-feira 11 de Abril de 2011.

O gráfico acima, demonstra que a variável possui tendência crescente, com pequena oscilação entre o ano de 1990 e o ano 1994. No primeiro período (1986-1995), o número de matrículas do Estado, no ano de 1986, era 548.314. Esse valor alterou-se para 728.825 no ano 1990. Em quatro anos, a variável obteve crescimento de 25%. Entre os anos de 1992 e 1993, houve pequena queda no número de matrículas. Os valores se recuperaram em 1994, passando para o valor de 705.556 matrículas. Foi um crescimento de 23%, em relação ao ano de 1986.

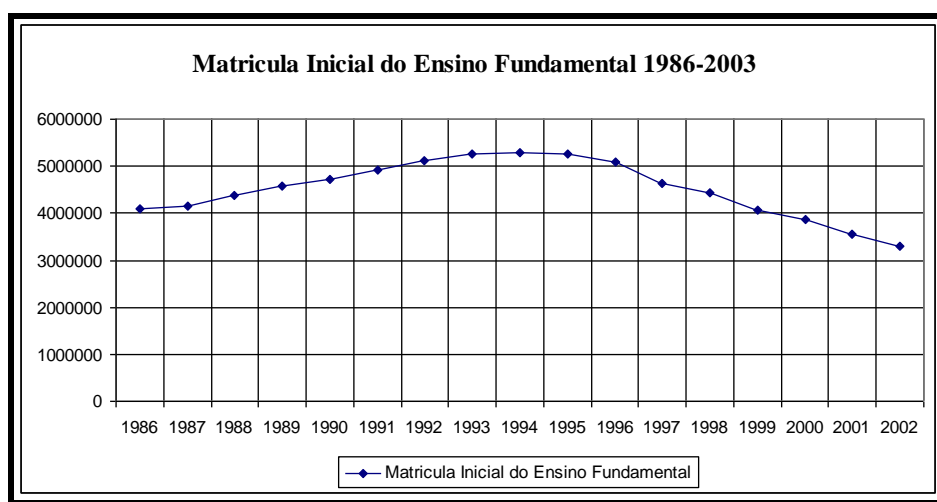
No segundo período (1995-2002), no ano de 1995, o número de matrícula era 752.857. Esse valor, que permaneceu estável até o fim da série, terminando com 773.172 no ano de 2002. A variável cresceu 30% em toda a série histórica.

Ao observar o Gráfico 5, tanto no primeiro, quanto no segundo período, o número de matrículas aumentou. A queda se deu no período da crise política e econômica mundial, no período do governo Collor/Itamar (1990-1994). A insegurança com o futuro da economia, os altos índices inflacionários e a recessão, pode ser a explicação para o período de retração nas matrículas das escolas particulares, no período entre os anos de 1991 a 1994.

A comparação da matrícula pública e privada permite outras análises. Compare-se:

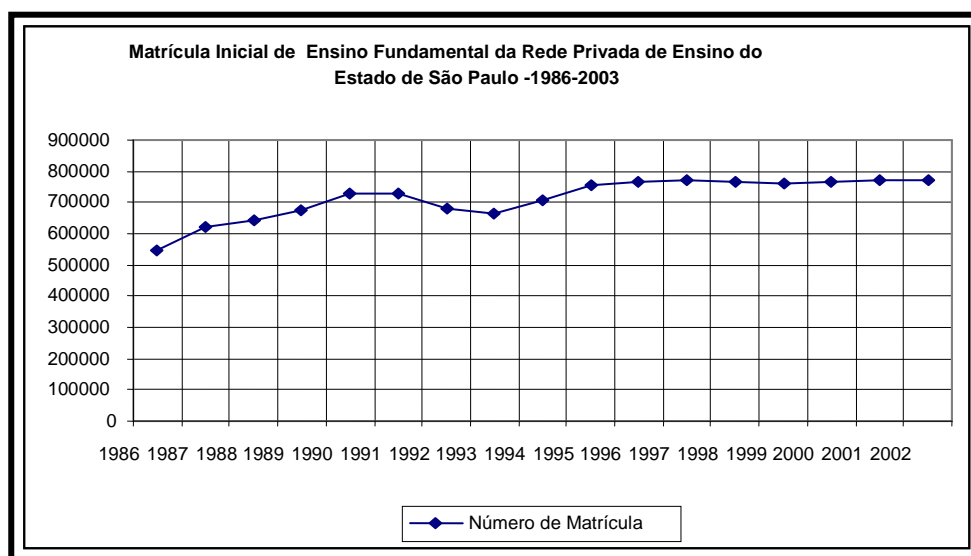
**GRÁFICO 6– Comparação entre Matrícula Inicial do Ensino Fundamental público e privado – 1986-2003.**

**A) Perfil de Matrícula Inicial do Ensino Fundamental público**



Fonte: Fundação SEADE-SP

## B) Perfil de Matrícula do Ensino Fundamental privado



Fonte: Fundação SEADE-SP

A comparação do Gráfico 6, Perfil (A) e Perfil (B), aponta que no período de crescimento das matrículas públicas, entre os anos de 1990 e 1994, houve queda no número de matrículas da rede privada. E, a partir do ano de 1995, quando começou o declínio de matrículas na rede pública houve crescimento na rede privada. Em números absolutos, o crescimento do número de matrículas, a partir do ano de 1995, do Ensino Fundamental na rede privada foi 20.315.

Com o declínio da qualidade da educação pública, divulgada pelo SAEB, alguns pais preocupados com o investimento na educação de seus filhos recorreram às escolas privadas. Pesquisas recentes, como a de Moraes e Franco<sup>134</sup>, confirmam tal hipótese. Aliás, uma das conclusões a que chegou Franco foi que “o sistema educacional brasileiro é altamente estratificado, de forma a só terem acesso às boas escolas as crianças de famílias com boas condições socioeconômicas, que têm condições de frequentar o ensino da rede privada”.

A divulgação da precariedade da escola pública também era fortemente divulgada pela mídia. Segundo Costa<sup>135</sup>, que realizou seus estudos no ano de 1990, os jornais, as

<sup>134</sup> FRANCO, Ana Maria de Paiva. *Os determinantes da qualidade da educação no Brasil*. Tese de Doutorado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – Universidade de São Paulo. São Paulo: 2008. MORAES, André Guerra Esteves. *O diferencial de notas entre escolas públicas e privadas no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto – Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2012.

<sup>135</sup> COSTA, Messias. *O rendimento escolar no Brasil e a experiência de outros países*. São Paulo: Edições Loyola, 1990. p.13



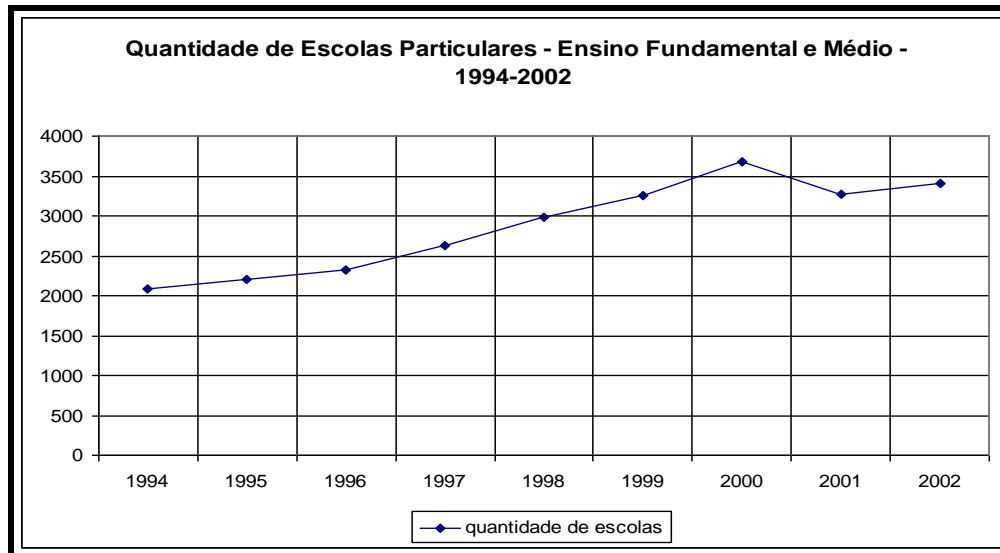
revistas, a televisão e os demais veículos de comunicação, de forma geral, estavam mostrando a calamidade das escolas brasileiras. As instalações precárias, a má conservação dos prédios, a ausências de vagas, a falta de professores e o clima de insegurança eram, entre outros fatores, frequentemente divulgados.

Ao deparar-se com tais problemas no sistema de educação básica, seria esperado, portanto, que, ao menos, pequena parcela dos alunos de escolas públicas tivesse migrado para escolas particulares, sobretudo, para aquelas escolas que ofereciam mensalidades de até um salário mínimo. Para Moraes, essa parcela chega ao percentual de 3,5% do total de matrículas da rede privada de ensino. O autor considera que, mesmo sendo o índice de aprendizagem e de resultados de algumas dessas escolas particulares não tão elevados, os pais optavam em matricular seus filhos, principalmente devido ao fator segurança.

O crescimento das escolas privadas no período será observado no Gráfico 8 a seguir. Veja-se, a seguir, o perfil gráfico:

**GRÁFICO 7 – Perfil da quantidade de escolas particulares – Ensino Fundamental e Médio – 1994-2002.**

**Quantidade de Escolas Particulares – 1994-2002**



Fonte: Fundação SEADE-SP.

Observa-se no perfil gráfico acima que houve um considerável crescimento da quantidade de escolas particulares para o período de 1994-2002. A variável escola privada inicia com 2.080 escolas e termina com 3.414 escolas. O crescimento foi 39,07%.

Uma das explicações para o substancial crescimento das escolas privadas nesse período, já apontadas por Melchior no capítulo dois, foi a aprovação de emendas constitucionais de incentivo público às instituições privadas. Tais emendas tiveram proposituras na Constituição Federal de 1988, passando por algumas revisões, e foram aprovadas na LDB de 1996. A seguir, verificar-se-á o comportamento desse repasse de verbas públicas às instituições privadas.

### **3.3.1. Investimento público em escola privada.**

Na teoria do capital humano, uma das sugestões para resolver os problemas de investimento das famílias pobres, que gostariam de investir na educação de seus filhos e não possuíam condições financeiras, era o envio de verbas públicas às Instituições privadas. Assim, a escola privada ofereceria bolsas de estudos que contemplassem alunos com aquele perfil. Na década de 1990, programas de bolsas de estudos em escolas privadas, também faziam parte das recomendações do Banco Mundial para os países da América Latina.

O repasse público para o setor privado encontrava respaldo teórico nas teses de Milton Friedman. Para esse economista, o governo deveria oferecer *cupons* para as famílias de baixa renda. Esses *cupons* representariam créditos mensais do governo às instituições privadas, conforme escolha do aluno. O objetivo era provocar concorrência entre as escolas privadas e públicas, por meio do envio de verba por número de alunos. Acreditava-se que o país que utilizasse essa política proporcionaria melhoria na qualidade educacional<sup>136</sup>.

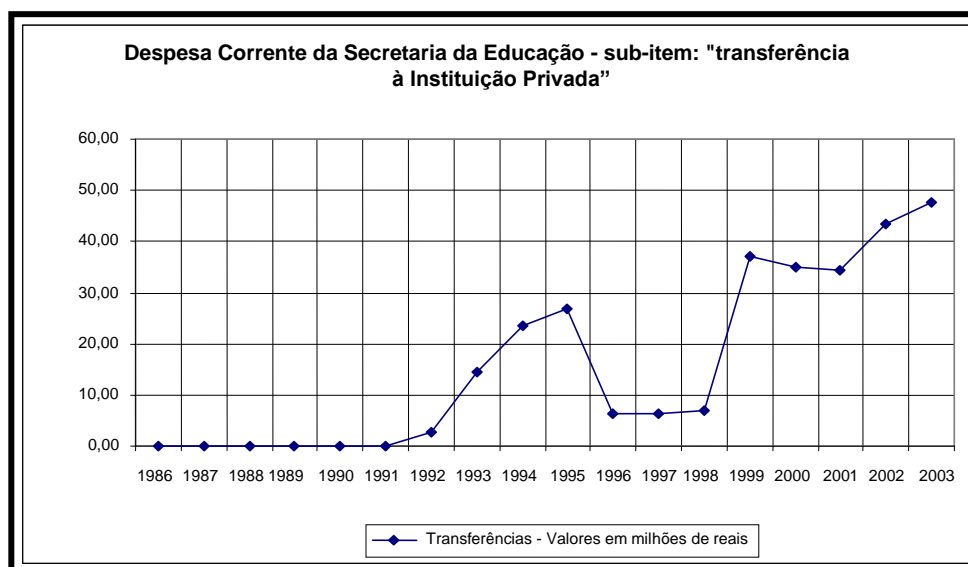
Não se sabe quais as instituições privadas que foram beneficiadas com os subsídios, ou quais foram os critérios de avaliação. Todavia, o fato é que, a partir de 1992, as escolas privadas passaram a receber verbas públicas. Esses dados podem ser observados na *despesa corrente* da Secretaria da Educação. Veja-se:

---

<sup>136</sup> Sobre Friedman e os *cupons* para a educação ver: MORAES. op, cit. nota 118.

**GRÁFICO 8 – Perfil da despesa corrente da Secretaria da Educação, sub-item “transferência à Instituição Privada”. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de reajuste utilizado para a correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Despesa corrente da Secretaria da Educação – transferência à Instituição Privada**



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

O gráfico acima demonstra que, a partir do ano de 1992, o Estado começou a destinar parte de sua despesa corrente para Instituições Privadas. Os valores descritos estão em milhões de reais corrigidos a preços de 1999.

O perfil inicia-se com a variável no valor de 2,79 milhões, com considerável crescimento até o ano de 1995, no valor de 26,96 milhões. Em apenas quatro anos, considerando o valor inicial, houve um crescimento no valor de repasse de 870%. A variável sofreu abrupta queda no ano de 1996, o valor foi para 6,32 milhões. Esses valores se mantiveram aproximados até o ano de 1998.

Esse decréscimo nos valores no ano de 1996 a 1998 pode ter duas explicações: (a) consequência do chamado “ajuste” nas contas públicas, fruto das alterações na política econômica do ano de 1995, cuja orientação era a redução de gastos. (b) transição das modificações da LDB de 1996, aplicada a partir de 1998. E opção aberta, do poder público, pela concentração de renda.

Os valores do repasse voltam a subir no ano de 1999. Naquele ano, a variável subiu para 37,13 milhões, seguiu com pequenas oscilações negativas nos anos de 2000 e 2001,

com recuperação no ano de 2002, terminando a série com 47,64 milhões. A variável cresceu no período de 12 anos, com base do valor do ano de 1992, 1600%.

O considerável crescimento no repasse de verba pública às instituições privadas reforça uma das hipóteses dessa pesquisa. Houve demasiado incentivo às escolas particulares. Esse processo, necessariamente, não colaborou para a democratização do acesso dos filhos das famílias mais pobres à educação de qualidade, como presumia a teoria do capital humano e as considerações de Friedman. Sabe-se que o ingresso dos alunos para receberem os subsídios oferecidos nas escolas particulares estava vinculado a uma avaliação de conhecimento.

Esse processo de avaliação, por um lado, torna-se primordial para as escolas privadas. Ao admitir um aluno bolsista interessado nos estudos, pode aproveitar os insumos e potencializar os resultados, que por sua vez, serão publicados na avaliação do SAEB<sup>137</sup>. Por outro lado, a avaliação é o principal impedimento do ingresso de alunos pobres na aquisição de bolsas. O mecanismo acaba privilegiando os alunos cuja família tem maiores condições financeiras e que já possuíam práticas de estudo. E, desperdiçando o potencial existente nas famílias que necessitariam do subsídio do Estado.

Outra evidência, que confirma a hipótese apontada, ressaltada da comparação entre o percentual de repasse de verba às instituições privadas e o investimento direto da Secretaria da Educação. No orçamento, descrito no item do Balanço Geral como *despesas de capital*, encontram-se as informações do montante de investimento em capital realizado pela Secretaria da Educação. Tal variável, *despesa de capital*, demonstra o investimento em aquisições como: computadores, materiais permanentes, materiais didáticos não consumíveis – como brinquedos, construções de escolas, bibliotecas, lousas, equipamentos etc.

Veja-se a descrição dos valores na Tabela abaixo:

---

<sup>137</sup> As escolas particulares também possuem suas pontuações publicadas. Portanto, o desempenho dos alunos promove resultados que podem interferir na classificação dessas escolas.

**TABELA 2 – Despesa da Secretaria da Educação – por elemento e categoria econômica. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de reajuste utilizado para a correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Despesas de Capital**

<b>Despesas da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo - Por Elemento e Categoria Econômica</b>							
<b>Despesas de Capital - 1986-2003</b>							
Ano	Total	Investimento	% sobre total	Obras e Instalações	% sobre total	Equip. e M. Permanente	% sobre total
1986	345,11	321,62	93,20	2,08	0,60	4,38	1,27
1987	487,47	487,33	99,97	146,72	30,10	3,37	0,69
1988	301,34	270,89	89,89	11,79	3,91	11,81	3,92
1989	470,19	350,98	74,65	90,98	19,35	5,75	1,22
1990	427,25	384,04	89,89	157,49	36,86	20,05	4,69
1991	309,32	308,48	99,73	116,77	37,75	12,61	4,08
1992	375,97	375,15	99,78	230,24	61,24	0,04	0,01
1993	185,73	179,65	96,73	90,47	48,71	18,54	9,98
1994	319,41	278,67	87,25	101,83	31,88	11,28	3,53
1995	159,06	149,61	94,06	71,26	44,80	10,34	6,50
1996	268,61	263,86	98,23	84,75	31,55	20,01	7,45
1997	255,05	242,80	95,20	115,37	45,23	127,43	49,96
1998	154,38	114,54	74,20	78,60	50,91	35,94	23,28
1999	87,48	59,97	68,56	45,94	52,52	14,03	16,04
2000	242,65	224,22	92,41	104,61	43,11	119,61	49,30
2001	304,42	263,83	86,67	173,54	57,01	90,30	29,66
2002	169,26	169,26	100,00	68,17	40,27	44,50	26,29
2003	193,73	193,73	100,00	151,02	77,95	39,28	20,28

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

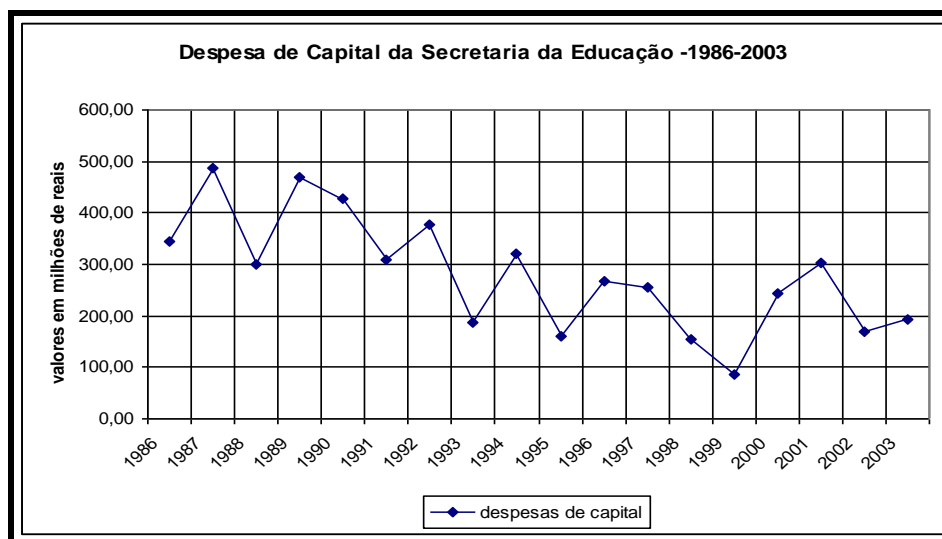
A maior média de investimento foi no governo Quéricia (1987-1990), com 421,56 milhões. Seguidas pelo governo Fleury (1991-1994), com 297,60 milhões, e pelo governo Mário Covas (1995-1998), com 209,27 milhões. O menor valor de investimento da série foi obtido pelo governo Covas/Alckmin (1999-2002), no valor de 200,95 milhões. O valor de queda da variável, para toda a série histórica, foi 110%.

Ao comparar o menor valor da *despesa de capital* total do primeiro governo da série, o governo Quéricia (1987-1990), no ano de 1988, no valor de 301,34 milhões; com o menor valor do último governo, Covas /Alckmin (1999-2002), no ano de 1999, no valor de 87,48 milhões; a queda foi 245%.

O perfil gráfico a seguir aponta o comportamento dessa variável para o período estudado. Veja-se:

**GRÁFICO 9 – Despesa de Capital da Secretaria da Educação – 1986-2003. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de reajuste utilizado para a correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Despesa de capital da Secretaria da Educação**



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

**OBS:** Estão expressos os valores totais, incluindo manutenção de capital e outros encargos.

O perfil do Gráfico 9 aponta constante oscilação na variável. Os tramites burocráticos entre uma licitação e outra, entre um ano e outro, podem justificar tamanha oscilação. A tendência da variável foi decrescente para todo o período.

Na perspectiva econômica, esses investimentos descritos na *despesa de capital* seriam necessários para melhorar a produtividade na realização do produto. Neste caso, um ambiente agradável para estudo, com quadras poli-esportivas, piscinas, com laboratórios e materiais para melhorar o condicionamento intelectual do aluno. Esses investimentos são presentes na maioria das escolas particulares e ausentes na maioria das escolas públicas. Tais fatores conotam a importância do capital social para composição do capital humano descrita no capítulo um.

Como se explica um aumento de 1600% no repasse para as instituições privadas e uma queda de 110% no investimento em capital no setor público?

Algumas conclusões ressaltam dessa análise: (a) o envio de verba a instituições privadas faz parte do “pacote” de privatizações ocorridas na segunda metade da década de 1990 no Brasil; (b) a queda nas despesas de capital representam o caráter ativo do Estado na condução desse processo, já que havia potencial para investimento; (c) as famílias que

possuem, historicamente, melhores condições socioeconômicas, melhor estrutura familiar, foram privilegiadas. Podendo, inclusive, se beneficiar do processo de investimento em capital humano com verbas públicas; e (d) para as famílias mais pobres, cujos pais não tinham condições financeiras e hábito de orientação para os estudos, restou a queda na qualidade educacional dos serviços públicos.

### **3.3.2. A média da mensalidade da escola privada e o valor custo-aluno público.**

Durante a pesquisa, detectou-se a dificuldade de encontrar dados que informassem o investimento no valor custo-aluno privado no Estado de São Paulo. Ao contrário do sistema educacional público, as informações sobre as despesas e o orçamento dessas escolas não estão acessíveis. Nesse caso, a média das mensalidades pagas pelas famílias às escolas particulares pode revelar porcentagem significativa do investimento realizado. Na ausência desses dados para o período, o caminho encontrado para avaliar o valor investido, foi por meio da elaboração de uma série histórica das mensalidades escolares.

Essa série contém a média das mensalidades das escolas particulares dos anos de 2002 a 2012. Para compor a série, utilizaram-se os valores da média nominais das mensalidades, aplicando método de tratamento estatístico. Dessa maneira, foi possível aproximar-se dos valores médios das mensalidades nos anos de estudo. Tal procedimento foi realizado para que se pudesse obter uma comparação da média de investimento na educação privada com o montante de investimento na educação pública, sabendo que este último foi o objetivo principal dessa pesquisa.

A fonte de dados foi o “*Guia Escolas São Paulo*”, espaço de divulgação das escolas particulares da Cidade de São Paulo e Grande São Paulo<sup>138</sup>. Nesse guia, as escolas publicaram os valores das mensalidades e a estrutura oferecida em cada uma delas. Inclusive com fotos ilustrativas. Nas edições, há comentários e artigos ligados à educação. A divulgação das escolas é dividida por ordem alfabética e por regiões. A coleta de dados nessas edições privilegiou as escolas que ofereciam, além do ensino infantil, o Ensino Fundamental e médio. Foram descartadas, para análise, as escolas que ofereciam apenas ensino infantil. Criando, assim, um padrão na série temporal. Obteve-se uma amostra de aproximadamente 105 escolas por edição. Nessa amostra, em 2013, por exemplo, houve

---

<sup>138</sup> No anexo 7 encontram-se a relação das escolas particulares divulgadas

divulgação de escolas com mensalidades de 2.800 reais a 4.000 reais. Um percentual, nesses valores, de aproximadamente 15% das escolas. Na faixa de 1.000 a 2.000 reais de mensalidade, encontra-se a maioria das escolas divulgadas. Em torno de 55% das escolas. As outras escolas, os 35%, possuem variação nas mensalidades que estão entre os valores de 280,00 reais a 1.000 reais.

Um dos estudiosos pioneiros nesse tema, que também utilizou as médias das mensalidades como variável no cálculo do valor custo-aluno nas escolas particulares em São Paulo, foi Vitor Henrique Paro. No ano de 1985, por meio do Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas, Vitor Paro concluiu a pesquisa denominada: *Estudo de custo-aluno nas escolas particulares de 1º e 2º grau da Grande São Paulo*<sup>139</sup>. Ele considerou como valor da receita, ou do investimento, a média das anuidades escolares específicas para o ano de 1985. Nesse estudo, o autor utilizou dados específicos da amostra colhida de 32 estabelecimentos de escolas particulares. Na determinação do valor custo-aluno apontou o preço de cada item, definindo os custos e a lucratividade.

Na pesquisa realizada por Paro, quando calculados os gastos das escolas particulares, o custo final do aluno não é igual ao valor da mensalidade. No valor da mensalidade incluiu-se a lucratividade do proprietário da escola. Sua pesquisa detectou que as pequenas escolas da Grande São Paulo, por exemplo, possuíam, em algumas classes, taxa negativa de retorno, levando em consideração o custo de cada aluno. Diversos fatores existentes podem influenciar nas taxas de lucros de qualquer proprietário; a má administração, por exemplo. Contudo, as famílias que pagaram as mensalidades dispuseram de um valor de custo, de uma despesa com educação, que na perspectiva da teoria do capital humano é investimento.

A colaboração que se pretende nesta pesquisa é mensurar, por meio da receita média dessas escolas particulares, a média do valor pago nas mensalidades durante o período da pesquisa. Considerando, que o valor das mensalidades foi o custo de investimento das famílias para a educação de seus filhos. E, dessa maneira, poder comparar ao investimento público em educação.

A seguir o perfil gráfico, com os valores da média das mensalidades das escolas particulares:

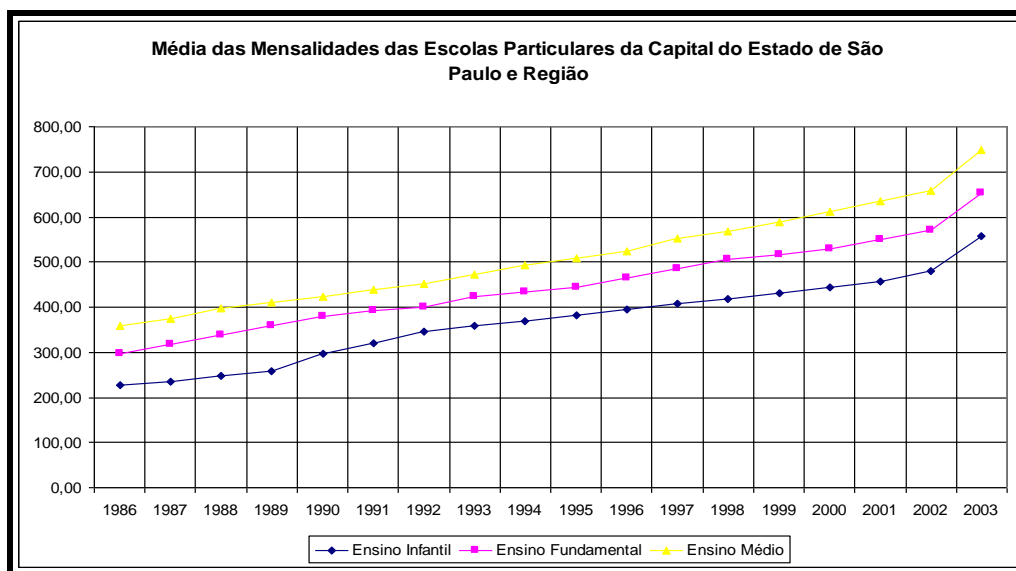
---

<sup>139</sup> PARO, Vitor Henrique. *Estudo de custo-aluno nas escolas particulares de 1º e 2º grau da Grande São Paulo*. São Paulo: Departamento de Pesquisas Educacionais – Fundação Carlos Chagas, 1985.



**GRÁFICO 10 – Média das Mensalidades das Escolas Particulares da Capital do Estado de São Paulo e Região – 1986-2003. Os valores corrigidos estão reais constantes de 1999. Índice de reajuste utilizado para a correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Média das mensalidades das Escolas Particulares**



**Fonte:** Guia Escolas, anuário das escolas particulares de São Paulo: Educacional Marketing e Editora Ltda.

A observação do gráfico acima demonstra que as variáveis são crescentes e reajustadas, ano a ano. Embora, haja pequenas oscilações na variação média de crescimento anual, os valores são progressivos.

Esse perfil é típico de um produto comercial, que ao circular adquire um número de demanda, que por sua vez, necessita de reajustes que acompanham ora o índice inflacionário, ora o acréscimo no valor dos insumos. No caso das mensalidades, a variação depende da procura por novas vagas. Sabe-se que, devido ao cálculo da média, algumas escolas mantiveram seus valores durante um ou dois anos, e outras aumentaram acima do índice de reajuste.

Portanto, é possível afirmar, com base no aumento do número de escolas, no aumento do número de matrículas, no repasse de verbas públicas e no constante ajuste médio das mensalidades, que o gasto com educação privada em São Paulo cresceu consecutivamente durante o período estudado. E, esse investimento se deu com enorme diferença em relação ao público.

A seguir, a tabela irá demonstrar os valores médios das mensalidades, do Ensino Fundamental e médio, comparado com o valor custo-aluno público:

**TABELA 3 – Média das mensalidades da rede privada e o valor-custo aluno da rede pública de ensino. Os valores corrigidos estão reais constantes de 1999. Índice de reajuste utilizado para a correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Média das mensalidades da rede privada e valor custo-aluno da rede pública de ensino**

Média das mensalidades da rede privada e valor custo-aluno da rede pública de ensino						
Ano	E.F. Privado	<b>E.F. Público</b>	dif. em %	E.M. Privado	<b>E.M. Público</b>	dif. em %
1986	297,00	<b>63,49</b>	467,79	358,00	<b>20,73</b>	1726,97
1987	318,00	<b>67,48</b>	471,25	374,00	<b>22,61</b>	1654,14
1988	338,00	<b>57,76</b>	585,18	398,00	<b>20,18</b>	1972,25
1989	359,00	<b>65,94</b>	544,43	411,00	<b>26,49</b>	1551,53
1990	380,00	<b>78,56</b>	483,71	423,00	<b>28,97</b>	1460,13
1991	391,00	<b>56,36</b>	693,75	439,00	<b>20,94</b>	2096,47
1992	401,00	<b>57,71</b>	694,85	451,00	<b>21,8</b>	2068,81
1993	422,00	<b>55,08</b>	766,16	473,00	<b>17,08</b>	2769,32
1994	434,00	<b>57,49</b>	754,91	492,00	<b>20,58</b>	2390,67
1995	443,00	<b>54,29</b>	815,99	508,00	<b>18,47</b>	2750,41
1996	464,00	<b>61,42</b>	755,45	525,00	<b>17,75</b>	2957,75
1997	486,00	<b>64,15</b>	757,60	553,00	<b>18,25</b>	3030,14
1998	507,00	<b>72,69</b>	697,48	567,00	<b>20,59</b>	2753,76
1999	517,00	<b>73,42</b>	704,17	588,00	<b>18,26</b>	3220,15
2000	528,00	<b>71,98</b>	733,54	612,00	<b>87,36</b>	700,55
2001	549,00	<b>86,57</b>	634,17	635,00	<b>89,11</b>	712,60
2002	570,00	<b>90,99</b>	626,44	659,00	<b>89,26</b>	738,29
2003	654,00	<b>96,73</b>	676,11	749,00	<b>85,19</b>	879,21

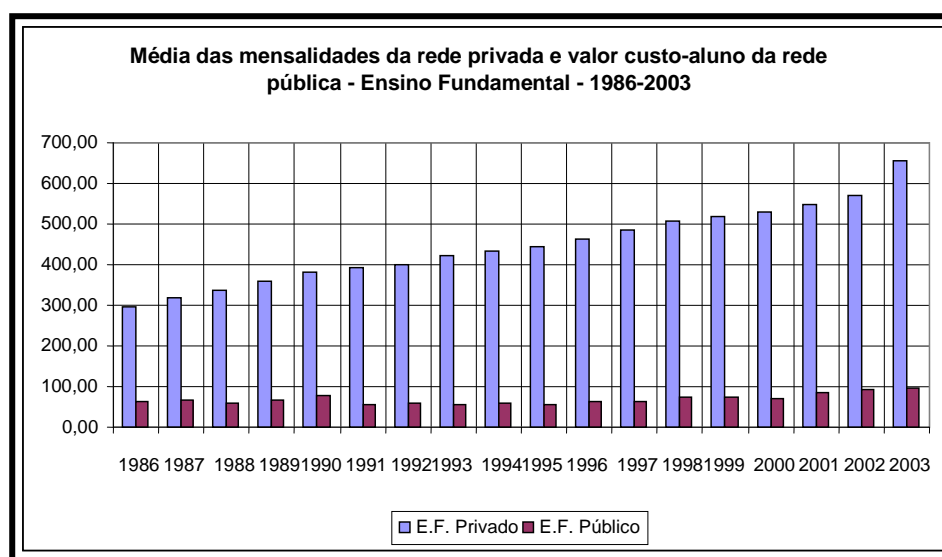
**Fonte:** Guia Escolas, anuário das escolas particulares de São Paulo: Educacional Marketing e Editora Ltda – Fundação SEAD-SP e Balanço Geral do Estado de São Paulo – Biblioteca da Secretaria da Fazenda

O interessante, ao observar na tabela acima e no gráfico a seguir, é notar o tamanho da diferença do investimento em capital humano, comparando a média do valor das mensalidades dos alunos das escolas privadas; e o valor gasto com os alunos da escola pública. Os maiores percentuais da diferença encontram-se no segundo período (1995-2003). Em 1995, por exemplo, a diferença do investimento no capital humano privado em relação ao público foi 816%. Aliás, o período de maior diferença entre os investimentos, também foi o período de maior repasse de verba pública para as escolas privadas.

O perfil gráfico, com a comparação entre as variáveis, torna ainda mais visível à diferença. Primeiro a comparação entre o Ensino Fundamental:

**GRÁFICO 11 – Perfil da Média das Mensalidades das Escolas Particulares da Capital do Estado de São Paulo e Região - Ensino Fundamental– 1986-2003. Os valores corrigidos estão reais constantes de 1999. Índice de reajusteuilizado para a correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Média de mensalidade da rede privada e valor custo-aluno rede pública – Ensino Fundamental**



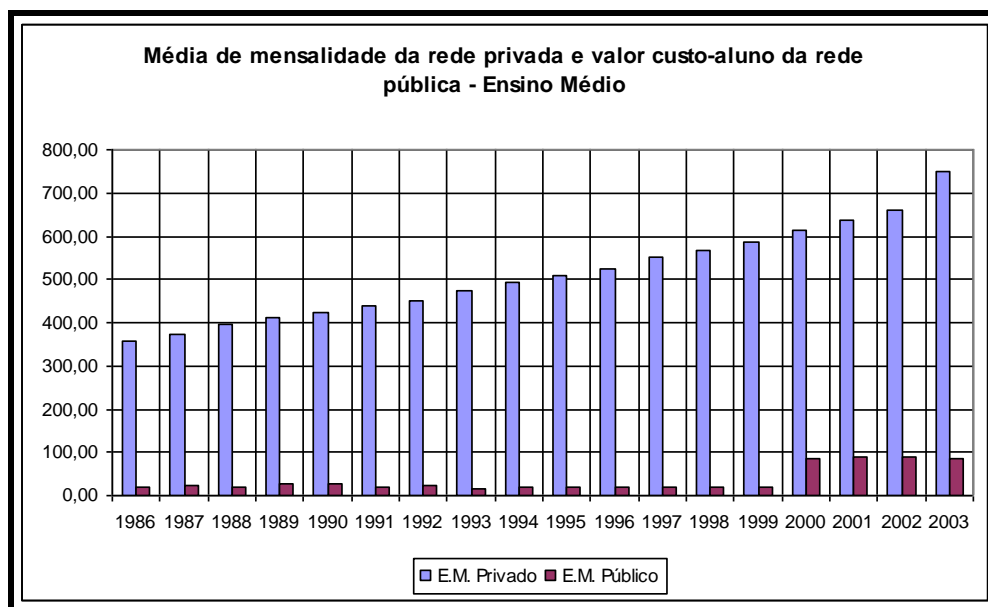
**Fonte:** Fundação SEAD-SP. Guia Escolas, anuário das escolas particulares de São Paulo: Educacional Marketing e Editora Ltda

Tais fatores demonstram que o repasse colaborou ainda mais para exacerbar a diferença dentro do Ensino Fundamental. Esse fato reforça a hipótese do caráter ativo do Estado no processo de privatização do ensino.

A seguir a visualização dessa diferença no Ensino Médio:

**GRÁFICO 12 – Média das mensalidades das Escolas Particulares da Capital do Estado de São Paulo e Região – 1986-2003. Os valores corrigidos estão reais constantes de 1999. Índice de reajuste utilizado para a correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Média das mensalidades da rede privada e valor custo-aluno da rede pública – Ensino Médio**



**Fonte:** Fundação SEADE-SP. Guia Escolas, anuário das escolas particulares de São Paulo: Educacional Marketing e Editora Ltda

A diferença entre a média da mensalidade do Ensino Médio privado e o valor custo-aluno público, apontada pelo gráfico acima, foi ainda maior devido ao baixo investimento no Ensino Médio público paulista. Essa diferença demonstra a divisão de classe estabelecida pela “qualificação do trabalho”, onde os lugares e as ocupações são determinados pelo grau de estudo. É um fato constatado no percurso da história da educação paulista, descrita no primeiro capítulo dessa dissertação. O Ensino Médio, portanto, como degrau para a universidade, deveria ser privilégio daqueles que teriam a possibilidade de dirigir o país. Os demais estariam destinados ao trabalho subalterno, com ocupações e salários inferiores.

O diferencial no montante de investimento traz um problema para o desenvolvimento econômico do país. A falta de investimento na educação da juventude que depende do subsídio do Estado, além da desigualdade, causa inúmeros problemas sociais. Acredita-se que o investimento em educação não ocasiona apenas melhor oportunidade no mercado de trabalho. A educação é primordial para que o homem e a mulher aprendam a se tornarem

seres humanos, a viver em coletividade e a respeitar um ao outro<sup>140</sup>. Nesse sentido, o baixo investimento seria, por um lado, desperdício de potencial de mão de obra, e por outro, um dispositivo de criação de problemas sociais. Na maioria das escolas privadas, por exemplo, a metodologia de ensino não apenas prepara o aluno para o mercado de trabalho. Mas, também o direciona a conviver em coletividade. Com maior investimento, a infra-estrutura colabora para diversas práticas coletivas. A biblioteca, as quadras poli-esportivas, a sala de vídeo, etc, criam ambiente propício para aumentar a probabilidade de aquisição do conhecimento e para uma melhor formação.

Ao contrário, em sua maioria, os alunos de escolas públicas, que já não têm incentivo familiar, se deparam com um sistema escolar degradado, com salas superlotadas, e professores descontentes com a situação escolar e com a remuneração. Geralmente, a estrutura escolar é precária, devido ao baixo investimento, sobretudo, nos bairros mais periféricos. Tal situação dada a esse aluno pobre que utiliza a escola pública, não permite as mesmas condições dos alunos das escolas particulares.

O que se vê, com o tamanho da desigualdade de investimento, tem sido o alijamento das possibilidades de ascensão social, que poderia ter o filho da família pobre que estuda na escola pública. E para o país, da possibilidade de aproveitamento do potencial do capital humano.

A seguir, tratar-se-á desse importante componente da composição do capital humano, a família.

### 3.4. A FAMÍLIA: IMPORTANTE VARIÁVEL NA COMPOSIÇÃO DO CAPITAL HUMANO

Para a teoria do capital humano, a família é importante componente na composição do estoque desse capital para um país. A base teórica dessa constatação já foi descrita no primeiro capítulo. Foi dito, seguindo Becker e Bourdieu, que a condição familiar determina o grau de probabilidade dos gastos presentes e dos ganhos futuros. Nessa perspectiva, ao

---

<sup>140</sup> Yves de La Taille em um artigo tratando a respeito da indisciplina escolar apresenta argumentos, baseando em Kant e Piaget, defendendo a importância da escola, na prática da disciplina, como mecanismo primordial para que o homem possa se humanizar. E assim, poder controlar seus impulsos e afetos, a ter um autogoverno, uma autonomia e a viver muito mais livre e estável. Ver: LA TAILLE, Yves. *A indisciplina e o sentimento de vergonha*. In: GROPPA, Julio Aquino (org). *Indisciplina na Escola: Alternativas Teóricas e Práticas*. São Paulo: Summus, 1996.

dissertar a respeito do investimento no valor custo-aluno, um breve diálogo a respeito da família faz-se necessário.

No campo da psicologia e psicanálise foram realizados inúmeros trabalhos a respeito do tema. Na maioria desses trabalhos, a ideia de ensino-aprendizagem é a abordagem principal. Um dos teóricos, entre outros, que escreveu a respeito dos processos de aprendizagens foi Lev Vygotsky<sup>141</sup>. Com base nos estudos da dialética, Vygotsky concebeu conceitos como cultura, sociedade e indivíduo através dos sistemas complexos e dinâmicos. Esses sistemas são submetidos a ininterruptos e recíprocos processos de desenvolvimento e transformação. Nesse sentido, ele considera fundamental analisar o desenvolvimento humano em seu contexto cultural.

Para esse teórico, as funções psicológicas superiores, que caracterizam o modo de funcionamento psicológico tipicamente humano, se originam nas relações que se desenvolvem ao longo do processo de relações sociais. Assim, os processos de controle consciente do comportamento, como a capacidade de planejamento e previsões, atenção e memória e raciocínio dedutivo, entre outros, se daria por meio do processo de socialização. A família seria esse primeiro contato de socialização. Para Vygotsky, a atitude dos pais e suas práticas de criação e educação são aspectos que interferem no desenvolvimento individual e, conseqüentemente, influenciam o comportamento na escola.

Outro especialista no tema, como Baltazar, também argumentaram a respeito da importância da família no processo de aprendizagem. Segundo o autor:

Não há melhor escola de formação cultural, social e psicológica que o próprio lar. As teorias psicológicas de diversos matizes e diferentes orientações poderão servir com base estrutural científica, educacional, formativa para jovens e adultos, especialmente para aqueles comprometidos com a responsabilidade de orientar novas gerações. Mas nada há que exceda, em sua capacidade configuracional de definição da personalidade do indivíduo, o exemplo do comportamento de seus próprios pais, desde o começo de sua vida (ainda que seja um reflexo de determinada estrutura sociocultural e produto de um determinado padrão político-econômico<sup>142</sup>

A estrutura familiar, portanto, é o aspecto preponderante que determina a possibilidade de melhor aprendizado.

---

<sup>141</sup> Sobre Vygotsky e a relação do ensino aprendizagem, ver: REGO, Teresa Cristina (org). *Cultura, aprendizagem e desenvolvimento*. Petrópolis, Rio de Janeiro; São Paulo: Vozes, 2011. VYGOTSKY, Lev Semenovich. *Linguagem, desenvolvimento e aprendizagem*. São Paulo: Ícone/Edusp, 1991.

<sup>142</sup> BALTAZAR, José Antonio. *Família e escola: um espaço interativo e de conflitos*. São Paulo: Arte & Cia., 2006. p.45.

Ao cruzar os aspectos tratados aqui, com as considerações da teoria do capital humano, surge uma questão importante a ser tratada: a sistematização da importância na variável família, para compor o resultado final no estoque de capital humano. Sabe-se que a aquisição de educação formal é o caminho apontado pela teoria para potencializar os ganhos futuros. Assim, tem-se:

(1)  $a \cdot b = c$ ;

(2) sendo: (a) educação formal; (b) investimento e (c) os ganhos futuros.

Considerando, a importância familiar e a qualidade da escola no processo de aprendizado dessa educação formal, a variável (a) seria formada por outras duas variáveis:

(1)  $a = x + y$ ;

(2) Sendo: (x) a escola pública ou privada; (y) a família.

(3) Assim:  $a \{( \text{educação formal} ) = ( \text{escola} + \text{família} )\}$ .  $b \text{ (investimento)} = c \text{ (capital humano)}$

Isto implica em importantes considerações, uma delas é que o investimento na educação formal é a explicação isolada para potencializar os ganhos futuros. O investimento, para obter um melhor resultado, teria que estar acompanhado de investimento em escolas de qualidade e na política familiar. A seguir, mensurar-se-á o retorno do investimento em educação por meio da renda *per capita* e do salário médio.

Embora o enfoque principal dessa pesquisa não era realizar uma investigação sobre a estrutura familiar, detectou-se a extrema importância desta no processo da formação do capital humano. A família é o principal componente da formação da variável *a*.

Acredita-se que para melhoria do processo educacional e melhor aproveitamento do potencial de capital humano, além de maior investimento no valor custo-aluno público, as políticas públicas voltadas para as famílias mais necessitadas faz-se necessário.

### 3.4. 1. O retorno do investimento em educação: a renda per capita

Na historiografia econômica brasileira, as pesquisas envolvendo os temas educação e renda, com já mencionado, ganharam fôlego a partir da década de 1960. Economistas como Castro, Langoni e Hoffman, entre outros, passaram a mensurar tais variáveis, procurando relações entre elas<sup>143</sup>.

Recentemente, o economista Alexandre Barros, entre outros, também se propôs a tratar do tema<sup>144</sup>. Em sua pesquisa, ele aponta que as desigualdades de rendas entre as diferentes regiões do Brasil podem ser explicadas pelos atrasos educacionais. Segundo o autor, o país ao investir em políticas equivocadas, provocou desperdício no potencial de capital humano, ocasionando desigualdade e queda na renda. A má qualidade educacional explicaria tais fatores.

A análise mais apurada a respeito da variável educação e renda no Brasil, em perspectiva histórica, pode revelar quais foram as famílias mais atingidas por tais políticas equivocadas, as quais se refere Barros.

Nesta seção, o que se pretende é comparar o investimento em educação, o salário médio e a renda per capita no período de estudo. Tratou-se, especificamente, da Região Metropolitana do Estado de São Paulo. O corte regional se deu devido às informações disponíveis no banco de dados dessa pesquisa.

Os dados da renda per capita e salário médio na Região Metropolitana de São Paulo apontam uma significativa queda nos valores.

Esses valores estão dispostos na Tabela a seguir:

---

<sup>143</sup> Ver: CASTRO; LANGONI; HOFFMAN, op.cit.

<sup>144</sup> BARROS, Alexandre Rands. *Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causa, origens e soluções*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.



**TABELA 4 – Renda per capita, salário médio na Região Metropolitana do Estado de São Paulo. Os valores estão em reais corridos a preços de 2003. Dados disponíveis na Fundação SEADE-SP.**

**Renda per capita e salário médio da Região Metropolitana de São Paulo**

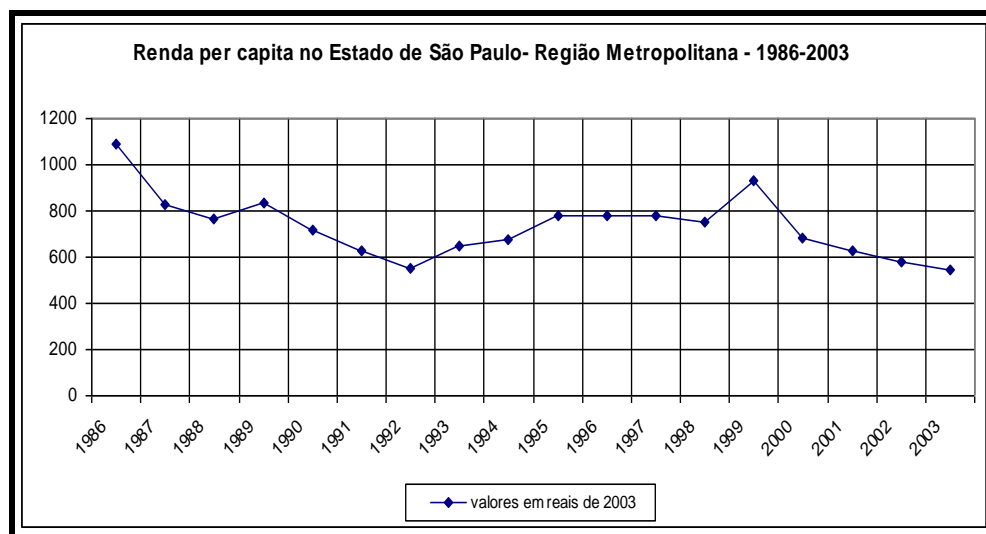
Renda per capita e salário médio da Região Metropolitana de São Paulo			
Ano	Rendimento médio real familiar –	Renda per capita	Tamanho médio das famílias
	valores em reais	valores em reais	
1986	3.506	1.090	3,9
1987	2.676	827	3,9
1988	2.443	763	3,9
1989	2.650	833	3,8
1990	2.256	716	3,8
1991	1.935	627	3,7
1992	1.652	554	3,6
1993	1.913	648	3,6
1994	1.981	678	3,6
1995	2.313	780	3,6
1996	2.283	781	3,6
1997	2.263	780	3,5
1998	2.124	751	3,5
1999	1.997	930	3,4
2000	1.912	682	3,4
2001	1.737	630	3,4
2002	1.602	581	3,4
2003	1.491	547	3,4

Fonte: Fundação SEADE-SP e IBGE

Ao apresentar esses dados no gráfico tem-se o seguinte perfil:

**GRÁFICO 13 – Perfil gráfico da renda per capita no Estado de São Paulo – Região Metropolitana – 1986-2003. Os valores estão em reais corridos a preços de 2003. Dados disponíveis na Fundação SEADE-SP.**

**Renda per capita no Estado de São Paulo – Região Metropolitana**



Fonte: Fundação SEADE-SP

Os dados dispostos na Tabela 4 demonstram que houve significativa queda na renda real em São Paulo. Outra informação observável foi a queda no tamanho médio das famílias, que diretamente tem significado no cálculo da renda per capita. Ao considerar o período de análise da série histórica, a queda nos valores da renda per capita no ano de 1986, de 1.090 reais, para o ano de 2003, de 547 reais, foi 99%.

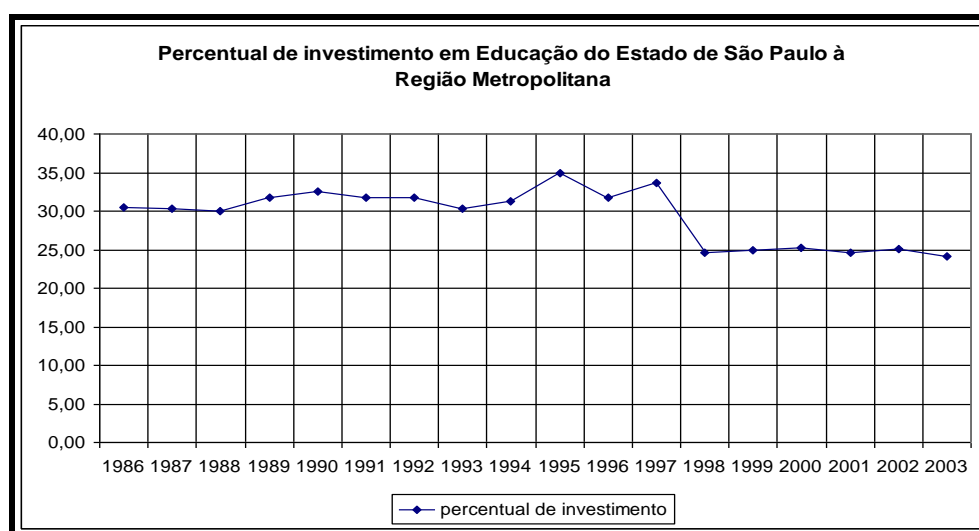
O perfil do Gráfico 13 demonstra que no primeiro período (1986-1994), houve uma conjuntura de queda nos valores no ano 1989 que se estendeu até 1995. O menor valor, para esse período, foi 554 reais, no ano de 1992. Para o segundo período (1995-2003), o valor per capita de 790 reais, no ano de 1995, obteve queda para 751 reais no ano de 1998. Esse valor subiu em 1999 para 930 reais, seguindo em queda até o final da série, com 547 reais.

Ainda na observação do Gráfico 13, isolar a queda de 1992, fruto da crise nas contas públicas paulistas do período, e o salto de 1999, que antecipava a crise econômica de 2002 e 2003, o perfil gráfico aponta uma tendência descendente.

A seguir, dispõe-se do perfil gráfico do investimento em educação na rede estadual da Região Metropolitana, para que se possa comparar o perfil da renda per capita, Gráfico 13, e o perfil do investimento público, Gráfico 14. Veja-se:

**GRÁFICO 14 – Perfil gráfico da renda per capita no Estado de São Paulo – Região Metropolitana – 1986-2003. Os valores estão em reais corridos a preços de 2003. Dados disponíveis na Fundação SEADE-SP.**

**Percentual de investimento em Educação pública – Região Metropolitana**



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

Considerando que o retorno do investimento em capital humano faz-se a médio e longo prazo, toma-se como pressuposto de análise o aluno que iniciou os estudos no Ensino Fundamental em 1986 na rede pública estadual. Esse aluno regularmente, caso não tenha retenção, estaria concluindo a educação básica em 1996. O investimento aproximado destinado a ele, em 11 anos (8 de Ensino Fundamental e 3 de Ensino Médio), foi 6.710,16 reais. A média anual de investimento para esse aluno estaria em torno de 610,00 reais, a média mensal de 50,83 reais. O aluno da rede privada, com o mesmo período de estudos obteve 53.172,00 reais de investimento. A média anual de investimento para esse aluno estaria em torno de 4.833,81 reais, a média mensal de 402,81. Na hipótese desses alunos ingressarem no mercado de trabalho apenas com o Ensino Médio, no ano de 1997 eles estariam ambos trabalhando. O salário médio, segundo o cálculo para 1997, seria em média 700 reais, considerando o período de 1997 a 2003.

Tem-se, portanto, alguns resultados: (a) as famílias, cujos filhos estudaram na rede pública de educação, obtiveram um retorno de, aproximadamente, 700 reais mensais<sup>145</sup>. (b) as famílias cujos filhos estudaram na rede privada obtiveram um retorno menor, na faixa de 300 reais. Conclui-se que, até o término do Ensino Médio e ingresso no mercado de trabalho, o retorno às famílias, cujos filhos estavam na escola pública, parece se maior. No entanto, vale salientar que a inversão se dá em longo prazo, como já alertado pela teoria do capital humano.

O resultado aparente esconde duas questões qualitativas elementares: (a) a notória diferença de classe social, dada pela diferença das condições financeiras, que por sua vez, proporciona a quantidade de investimento em educação; (b) pela formação familiar, que conforme a prática da cultura formal, influencia os filhos; e (c) o rearranjo do mercado de trabalho, determinado pela ideologia da “qualificação” do trabalho.

Os alunos que estudaram na escola pública são, em sua maioria, de famílias pobres que, geralmente, trabalham desde a adolescência para compor a renda familiar. Esses não conseguirão encontrar no mercado de trabalho, valores salariais que excedam a média. Em sua maioria, esses alunos ingressam em faculdades privadas, que possuem pior qualidade de ensino, o, que por sua vez, dificultará o aumento no ganho salarial. Nesse sentido, a média salarial do trabalhador que estudou na escola pública não aumentaria, por não ter a

---

<sup>145</sup> Neste caso, as famílias cujos filhos encontram-se na escola pública não tiveram nenhum dispêndio com custeio de mensalidade escolar, como é o caso da escola privada. Portanto, o salário recebido significa o retorno obtido. Não inclui-se neste exemplo hipotético, para ambos, os custos adicionais como material didático pessoal e, eventualmente, transporte.

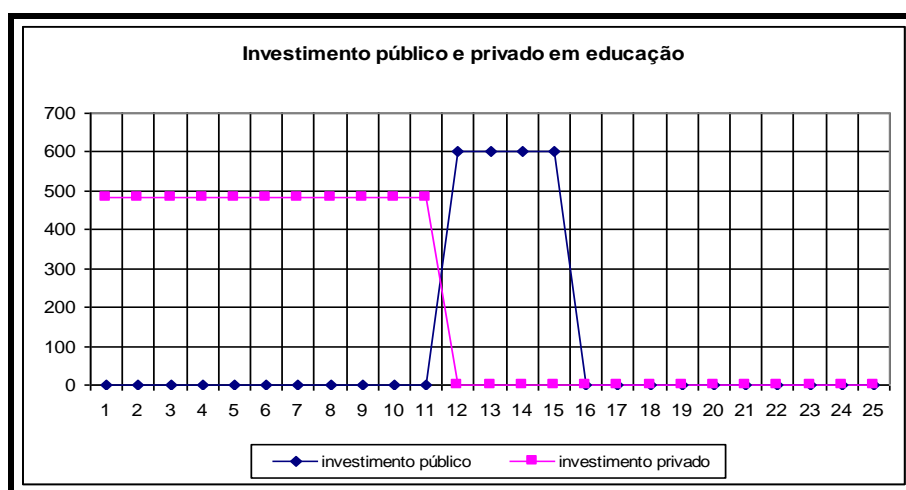
“qualidade” necessária frente à universidade pública. A taxa de retorno ficaria menor, devido ao custo da mensalidade da faculdade privada. Por outro lado, os alunos que estudaram na rede privada são filhos de famílias de classe média e alta. Devido à boa condição financeira das famílias, eles não participam da composição das despesas familiares e, geralmente, são sustentados economicamente pelos pais. Esses alunos, geralmente, tendem a ingressar em universidade pública. Dessa maneira, o mercado de trabalho os absorverá com um salário bem acima da média, podendo aumentar sua taxa de retorno, devido ao menor custo e à maior “qualidade”, ao estudar em universidade pública.

No Gráfico 15 a seguir, no eixo vertical, encontra-se o perfil de investimento das famílias. No eixo horizontal encontram-se os anos de estudo, a partir do Ensino Fundamental. O custo do investimento público foi de 50,93 reais e do privado 483,00 reais. Considerando, que as famílias cujos filhos estudaram na escola pública são custeadas pelo Estado, elas não obtiveram custos com mensalidades. O valor da despesa com educação formal, neste caso é nulo. Até o ano 11, representando o término da educação básica, o investimento privado, como já mencionado, é bem maior que o investimento público.

A inversão passa a acontecer a partir do 12º ano de estudo, no ensino superior (conforme será visualizado no Gráfico 16). Caso o aluno da escola pública continue a estudar, nos anos 12, 13, 14 e 15 de estudo, a taxa de retorno diminui devido ao custo da faculdade privada (Gráfico 15).

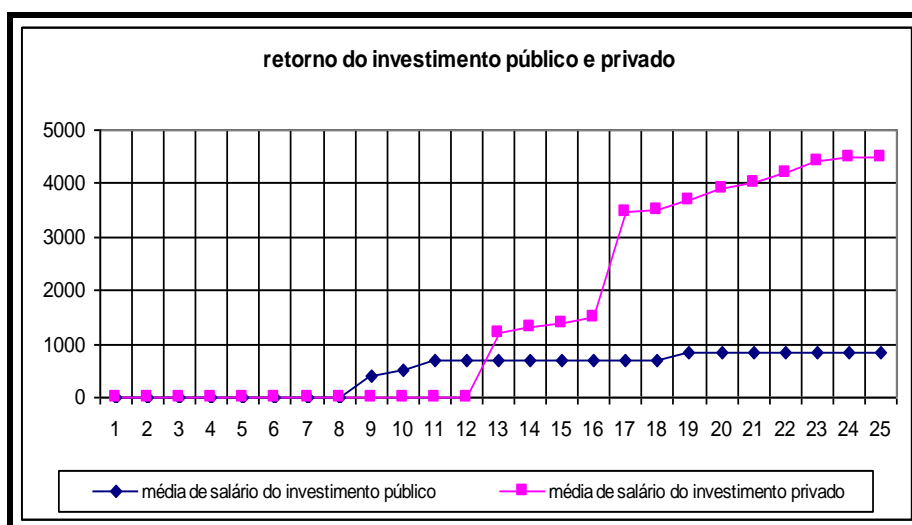
A disposição dos gráficos a seguir colaborará para melhor compreensão. Acompanhe:

**GRÁFICO 15 – Perfil gráfico da dinâmica dos gastos e do resultado das famílias com educação – Investimento em capital humano público e privado**



Fonte: hipotética com dados dos salários captados na Fundação SEADE e no IBGE

GRÁFICO 16 – Perfil gráfico da dinâmica do retorno às famílias em renda – Probabilidade de ganhos futuros



Fonte: hipotética com dados dos salários captados na Fundação SEADE e no IBGE.

Ainda sobre o processo de inversão, vale salientar as afirmações de Costa a respeito.

O autor diz:

Como a escola particular é cara, as desigualdades educacionais do sistema escolar começa a se manifestar desde cedo: no 1º e 2º Grau, os pobres vão para as escolas do governo, e as crianças de classe média encaminham-se para as escolas particulares, situação que se inverte no ensino superior quando os que terminam o 2º grau nas instituições particulares conseguem admissão nas escolas públicas e de boa qualidade enquanto os que, com muito esforço, terminam o 2º grau nas escolas públicas só conseguem, quando conseguem, matrículas nas instituições de ensino superiores particulares e caras<sup>146</sup>.

O autor acrescenta ainda, em sua pesquisa, que os mais pobres têm rendimento escolar bastante inferior aos de classe média. De modo geral, o rendimento escolar da grande maioria é baixo. Isto significa que o conhecimento que interessa é aquele capaz de ultrapassar as barreiras mecanicistas dos vestibulares das universidades públicas. O rendimento escolar, gerador de assimilações de novas possibilidades tecnológicas, segundo o autor é, no geral, muito baixo.

O gráfico 13, aponta que, a partir do ano 15, enquanto a renda do aluno da escola pública alterou-se em torno de 20%, o aluno da escola privada poderia iniciar um estágio com média salarial bem acima do salário pago para o aluno da escola pública. A partir do

<sup>146</sup> COSTA, Messias. *Rendimento Escolar no Brasil*. São Paulo: Edições Loyola, 1990.

ano 16, a diferença é gritante. O aumento do salário do aluno da escola pública, na média, recebe apenas pequena alteração. O aluno da escola privada passa a receber em média 5 salários mínimos.

Conclui-se que, embora o investimento global em educação tenha crescido no período, devido aos elevados investimentos em educação privada, o retorno obtido não causou aumento da renda per capita. Obstante a isso surge uma questão: quais os fatores que explicariam o demasiado montante de investimento, tanto das famílias quanto do governo, na educação privada? Os gastos com escolas privadas sugerem duas importantes explicações: (a) a característica de acúmulo e diversificação do capital para os donos de escolas e faculdades particulares; (b) a manutenção do status quo da classe média e alta da sociedade.

Nesse sentido, pode-se afirmar que no período de estudo, a política educacional do Estado de São Paulo, privilegiou as famílias que possuem, além de melhores condições de renda, uma cultura voltada para o estudo formal. Portanto, não seguiu as recomendações da teoria do capital humano. Surgem ainda outras questões: (a) quais seriam tais famílias que, historicamente, tiveram possibilidade de melhores condições de estudo e da cultura formal? (b) como foi aplicada a teoria do capital humano nos países do centro, como os E.U.A., por exemplo? (c) como foram resolvidos os problemas com a variável  $a$  ?

Algumas dessas questões ficarão para pesquisas futuras. Contudo, sabe-se que no Brasil, o racismo alijou as famílias negras das mínimas condições de sobrevivência material e da possibilidade de aprendizado da cultura formal. A história da educação paulista, descrita no capítulo um, demonstrou que certos grupos de famílias, os imigrantes, já vinham sendo privilegiado com o aprendizado da cultura formal. Assim, quando se impõe, como pressuposto à ascensão social a educação formal, historicamente teríamos alguns problemas com a variável (a) para as famílias negras. (sendo  $a$  = escola + família). As conseqüências seriam: (1) o negro, ao longo da história quando estudou o fez em escola pública com baixo investimento; (2) boa parte das famílias negras não possuía hábitos de estudo e da cultura formal, devido à opressão escravista.

### 3.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao mensurar o valor custo-aluno/ano/mês pode-se visualizar o valor do investimento efetivo em educação pública no Estado de São Paulo. A observação desses dados apontou o baixo investimento realizado durante o período de estudo. A diferença de investimento entre as duas categorias de ensino, fundamental e médio, demonstrou que houve uma prioridade da universalização do Ensino Fundamental no período. No entanto, detectou-se que não houve uma política de continuidade em relação ao Ensino Médio. Essa lacuna, entre o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, revela que para muitos, a conclusão da educação básica não se efetivou, causando o desperdício de investimento e de potencial de capital humano. Tem-se em vista que o investimento aplicado no Ensino Fundamental teria como objetivo preparar o aluno em condições básicas para uma melhor convivência social e qualificá-lo adequadamente para o mercado de trabalho. Isto significa dizer que o sistema escolar deveria ter estrutura para direcionar esse aluno à conclusão do Ensino Médio capaz, para ingressar em uma universidade pública. Todavia, para as famílias, que pagam seus impostos e dependem do subsídio do Estado para a educação de seus filhos, o investimento não foi plenamente eficaz.

Ao comparar o investimento público em educação com o investimento privado, a diferença é alarmante. Sabe-se, pelo senso comum, que tal diferença existe. Contudo, ao mensurar seu tamanho vê-se o abismo entre as famílias de classe média e alta de um lado, e as famílias pobres de outro. Desta maneira, não só falha a oportunidade, mas, sobretudo, o investimento em educação. Sabe-se, também, que no liberalismo a corrida por “uma vida melhor” deveria ser pautada pela meritocracia. No entanto, neste caso, o princípio da meritocracia se contradiz. Pois, mesmo que o aluno fosse dotado de inteligência, a variável preponderante de seu sucesso ou de sua derrota, no mercado de trabalho, seria a família e a escola. Condições estas que desfavorecem as famílias que historicamente estudaram em escolas públicas de baixa qualidade. Essa situação fica ainda pior quando o Estado, que deveria garantir a igualdade de oportunidade, visando, inclusive, crescimento econômico, tem participado ativamente desse processo de exclusão. Tais fatores ficaram evidentes ao constatar o montante de verba, que a partir de 1992, foi distribuída às instituições privadas.

Acredita-se que a verba destinada às instituições privadas poderia ser utilizada para potencializar o investimento em educação pública, com novas universidades e escolas

melhores estruturadas nos bairros da periferia, por exemplo. Ou então, criando mecanismos de políticas públicas de assistência às famílias, que fossem mais efetivos no acompanhamento dos considerados “alunos-problemas”. O aluno de escola particular, cuja família possui uma boa condição financeira, é melhor acompanhado, caso algum problema o frustre na infância. Este tratamento o seguirá até que ele possa prosseguir em melhores condições. Isso não acontece sempre ao aluno pobre da escola pública. Em sua maioria, cometidos por ocasiões de frustração, são empurrados para as seguintes situações: alcoolismo; drogas; e em casos extremos, a cometerem delitos. Nesses últimos, o tratamento indicado pelo Estado, geralmente, é a reclusão para medidas “socioeducativas” na FEBEM, atual Fundação Casa. Nesse sentido, medidas preventivas, direcionando melhor a verba pública, poderiam diminuir o índice de violência e criminalidade; e aumentar a possibilidade de aprimorar o potencial de capital humano do país.

A respeito da relação família e escola, a bibliografia estudada aponta inúmeras interpretações<sup>147</sup>. Para alguns autores, há uma desestruturação no modelo familiar, que colabora para os problemas escolares. Para outros, é o modelo escolar que não estava preparado para a abertura da escola pública, nas décadas de 1980 e 1990, aos alunos das famílias pobres. O despreparo pedagógico do professor para ensinar tais alunos, na interpretação desses últimos, seria a causa do não aproveitamento escolar. Um estudo da dinâmica familiar de história recente poderia acrescentar outras explicações a esse debate.

Quando se trata da escola pública, a dinâmica das famílias pobres é completamente diferente das famílias das classes média e alta. Essas famílias pobres também foram excluídas da oportunidade de uma educação de qualidade. Elas, não foram ensinadas na cultura formal, e, obviamente, não possuem condições de acompanhar ou orientar seus filhos nos exercícios de matemática e português, por exemplo. Para a maioria das famílias da favela, a escola é apenas o lugar onde se deve deixar o filho enquanto se vai buscar o subsídio para a sobrevivência (isto, citando apenas uma das dificuldades). Acredita ela, e até exige, que a escola dê o retorno esperado de “um futuro melhor”. No entanto, sendo o funcionamento do período escolar de seis horas, restam outras seis horas de tempo ocioso. Há uma grande probabilidade de esse aluno se “perder” no caminho. A maioria não vê na escola a possibilidade de ascensão social e não se reconhece dentro da estrutura e do

---

<sup>147</sup> Sobre a relação família e escola, entre outros, ver: AQUINO, Julio Groppa. (et al) *Família e Educação: quatro olhares*. Campinas, SP: Papyrus, 2011. BALTAZAR, Antonio José. *Família e Escola: um espaço interativo de conflitos*. São Paulo: Arte & Ciência, 2006. SILVA, Marcus Vitoi. *Crônicas do Cotidiano Familiar: relação com a escola*. Juiz de Fora: Feme, 2007.



ambiente escolar. Os caminhos alternativos, sempre parecem mais atraentes, sobretudo, quando a propaganda do consumo é sedutora.

Portanto, além da estratégia pedagógica, do preparo contínuo ao professor, deve-se investir em escolas de tempo integral com qualidade, com dois professores em sala de aula, com remuneração adequada. E, isso somente é possível com aumento do investimento, principalmente nas escolas da periferia, onde a consequência histórica às famílias precisa ser compensada.

A respeito dos recursos investidos, parece que um maior investimento em educação privada não logrou ao país ainda o retorno esperado. A análise da queda na renda per capita confirma esse argumento. Percebeu-se, ainda, que o sucateamento do sistema público de educação favoreceu a demanda por escolas particulares. Sem concorrência, as escolas tradicionais puderam aumentar seus preços, e novas escolas particulares, para a chamada classe média baixa, surgiram. Essas novas escolas não apresentavam qualidade superior em relação a algumas escolas públicas, sobretudo, no salário do professor. No entanto, elas traziam um maior sentimento de segurança às famílias que minimamente possuíam condições para pagar a mensalidade.

Finalmente, o que também se pode observar nessa última seção é que a reorganização da divisão do trabalho pauta o quesito educação. Caso o investimento em educação privada não venha a trazer o retorno esperado, ao menos, haverá garantido a manutenção da posição de classe e o *status quo* social.

Conclui-se, portanto, que as recomendações da teoria do capital humano não foram plenamente aplicadas no período estudado. A política educacional favoreceu apenas uma pequena parcela da sociedade, causando prejuízo às outras. E, o mais importante, desperdiçou um enorme potencial de capital humano.

No capítulo a seguir, se verá como a verba da Secretaria da Educação foi distribuída, quais as áreas que receberam maior investimento e os valores parciais da contribuição de cada unidade orçamentária na composição do valor custo-aluno.

## **CAPÍTULO 4 – AS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO: A DINÂMICA DO INVESTIMENTO PARCIAL NO VALOR CUSTO-ALUNO**

As unidades orçamentárias são as subsecretarias responsáveis pelo cumprimento das ações deliberadas pela Secretaria da Educação. Essas unidades são descritas no Balanço Geral do Estado de São Paulo como repartições orçamentárias que, na escala hierárquica, pertencem a um *órgão público*, neste caso a Secretaria da Educação. O campo estrutural e funcional das unidades orçamentárias é estabelecido com atribuições específicas, conforme o Decreto Estadual nº 7. 510 de 29/01/1979<sup>148</sup>. O nome técnico unidades orçamentárias justifica-se pela dotação de verba predestinada, por meio do orçamento, a tais pastas<sup>149</sup>. Assim, entende-se que, ao observar o orçamento da Secretaria Estadual de Educação e o valor destinado a tais unidades orçamentárias, seja possível dinamizar o valor parcial do investimento em capital humano destinado a cada unidade. Utilizar-se-á, para tanto, da mesma metodologia para o valor custo-aluno.

Os teóricos do capital humano, conforme estudado no primeiro capítulo, indicam que o Sistema Educacional do Estado deveria funcionar como produtor de instrução. Para que assim se possa proporcionar às famílias, subsidiadas pelo Estado, a possibilidade de aumentar seu valor de capital humano, por meio de instruções específicas. Neste sentido, a análise de cada unidade orçamentária servirá para apontar a dinâmica das despesas nesse Sistema Educacional, e as prioridades do investimento.

Neste capítulo, a princípio, será demonstrada a relação percentual entre todas as unidades orçamentárias e, adiante, a mensuração comparativa entre elas. Antes da apresentação dos dados quantitativos de cada unidade, apontando a contribuição na composição do valor custo-aluno, haverá uma síntese de suas atribuições<sup>150</sup>. Logo em seguida, a descrição e análise dos dados. Dito isto, o objetivo deste capítulo é demonstrar e

---

<sup>148</sup> SILVA, Edival Freitas da. *Perfil da administração pública paulista*. 8ª edição, São Paulo: FUNDAP, 2003. É importante observar que há significativas mudanças ao longo do tempo em relação às atribuições sobre as subsecretarias, contudo o decreto de 1979 contempla o período estudado.

<sup>149</sup> Idem, p. 29

<sup>150</sup> As informações definidas neste artigo são uma síntese das competências de cada unidade conforme as especificidades na lei. Ver: SILVA, Edival Freitas da. *Perfil da administração pública paulista*. 8ª edição, São Paulo: FUNDAP, 2003.

analisar os seguintes aspectos: (a) como foi distribuída a despesa da Secretaria da Educação para as unidades orçamentárias ao longo do período, (b) quais são as atribuições dessas despesas; (c) mensurar a contribuição de cada unidade orçamentária para a composição do custo-aluno.

Para aplicar o valor do custo-aluno às unidades orçamentárias, utilizou-se a porcentagem fixa de dotação de verba da Secretaria da Educação à cada categoria de ensino para cada ano. A explicação do método, a seguir, faz-se necessária.

As unidades orçamentárias não especificavam os valores destinados ao Ensino Fundamental e Médio, e sim o valor total. Essas informações constavam no item: *recursos por categoria e subprograma*. Assim, para encontrar a quantidade fixa da dotação destinada a cada ano, para cada categoria de ensino, foi necessário calcular a porcentagem que cada categoria representava no total de despesas da Secretaria da Educação. Ao aplicar essa porcentagem a cada unidade orçamentária, obteve-se o valor fixo de cada categoria de ensino. Eliminando, inclusive, os gastos que poderiam ter sido utilizados em outras categorias de ensino, por exemplo, as pré-escolas ou creches. É importante lembrar que as pré-escolas e as creches ficaram sob a responsabilidade dos municípios e dos serviços privados, a partir da Constituição de 1988. Houve um processo de transição. Por essa razão é que em alguns anos o total da soma da porcentagem do Ensino Fundamental e Médio não é 100%. Em alguns anos, o Balanço do Estado e os dados da Fundação SEADE-SP, incluíam as pré-escolas como Ensino Fundamental. Nos anos em que foram percebidos tais resíduos, os valores não ultrapassavam os percentuais entre 1% a 5%. Não alteram, portanto, o resultado final da análise.

Todos os valores descritos nas tabelas e gráficos adiante estão em reais constantes de 1999. A série histórica pesquisada vai de 1986-2003. Para análise descartamos o primeiro ano e o último ano, pois, ambos estão fora do período dos governos do Estado que pretendemos analisar. O ano de 1986, na gestão do Estado, o governador era Franco Montoro, o ano de 2003 o governador era Geraldo Alckmin. No entanto, tais dados foram incluídos no levantamento na descrição da pesquisa, devido ao processo burocrático do planejamento orçamentário. Esse planejamento processava e concluía o Balanço, considerando o período do mês de Abril a Abril do ano seguinte.

No capítulo dois, um dos problemas detectados foi a disparidade de dotação de verbas para as diferentes regiões administrativas do Estado de São Paulo. Este capítulo

também vai apontar essa diferença, analisando os dados por meio da comparação específica do valor custo-aluno entre as duas regiões, Região Metropolitana de São Paulo e Região do Interior.

Todas as despesas com Ensino Fundamental e Médio serão consideradas como investimento. Considera-se, que 100% do valor da despesa com educação é para benefício do aprendizado do aluno, e que os valores absolutos e percentuais observados nas subsecretarias correspondem ao dispêndio na composição do custo-aluno. A tabela a seguir, além de demonstrar os percentuais enviados, demonstra a participação de cada subsecretaria na composição desse valor:

**TABELA 1 – Porcentagem dos gastos da Secretaria da Educação enviados às Unidades Orçamentárias**

**Demonstrativo de valores percentuais sobre os valores nominais enviados da Secretaria da Educação destinados às unidades orçamentárias – composição parcial no valor custo-aluno**

Percentual de gastos da Secretaria da Educação enviados às Unidades Orçamentárias								
Ano	ADM	CERM	CEI	RH	SE	CEE	CENP	FDE
1986	20,16	30,44	46,81	0,40	0,00	0,06	0,11	0,01
1987	22,47	30,29	45,51	0,39	0,63	0,06	0,06	0,01
1988	16,22	29,95	46,72	0,61	5,13	0,07	0,42	0,89
1989	15,7	31,74	48,60	0,37	2,82	0,05	0,20	0,52
1990	14,03	32,47	50,03	0,27	2,71	0,05	0,23	0,21
1991	16,04	31,74	49,27	0,34	2,22	0,04	0,28	0,05
1992	17,41	31,73	46,82	0,24	3,26	0,03	0,23	0,28
1993	20,7	30,39	45,24	0,21	2,95	0,03	0,22	0,42
1994	21,13	31,23	43,17	0,19	3,26	0,03	0,25	0,87
1995	15,78	34,89	46,62	0,10	1,95	0,03	0,09	0,53
1996	18,76	31,76	42,27	0,13	2,22	0,02	0,09	0,00
1997	19,57	33,66	43,92	0,13	2,57	0,02	0,11	0,94
1998	40,73	24,55	32,14	0,08	1,51	0,01	0,06	0,67
1999	37,22	24,88	29,12	0,07	1,25	0,01	0,05	0,46
2000	39,39	25,27	30,26	0,07	1,12	0,01	2,36	0,40
2001	40,36	24,54	30,03	0,06	1,16	0,01	2,06	0,40
2002	42,11	25,02	29,95	0,07	1,04	0,01	1,79	0,43
2003	44,67	24,10	27,98	0,08	1,15	0,01	0,69	0,56

**Legenda:** ADM: Administração e Sede; CERM: Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana; CEI: Coordenadoria de Ensino do Interior; CENP: Coordenadoria de Estudos de Normas Pedagógicas; RH: Departamento de Recursos Humanos; SE.: Departamento de Suprimento Escolar; CEE: Conselho Estadual de Educação; FDE: Fundo de Desenvolvimento da Educação.

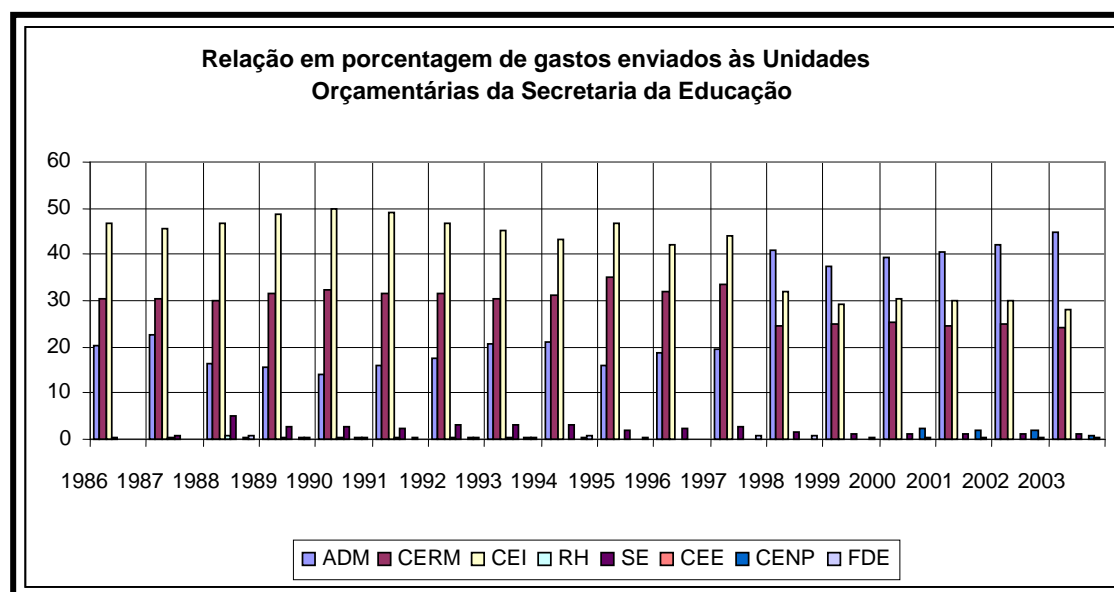
**Fonte:** Balanço Geral do Estado de São Paulo – Biblioteca da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, vários anos.

A apresentação dos dados na Tabela acima aponta a porcentagem recebida, em relação ao total da despesa da Secretaria da Educação às unidades orçamentárias. A série histórica revela a significativa importância de três subsecretarias na composição parcial do

valor custo/aluno: (a) Administração e Sede (ADM); (b) Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana (CERM); e (c) Coordenadoria de Ensino do Interior (CEI). Juntas, elas representam uma média total de 93,60% dos gastos da Secretaria da Educação no período. Todas as unidades orçamentárias tomadas como variáveis possuem características de variações diferentes. Para que possam ser analisadas as peculiaridades e as relações entre elas, dividiremos em dois grupos: *unidades centrais* (ADM, CEI e CERM) e *unidades marginais* (as demais unidades)<sup>151</sup>. O gráfico a seguir, com o perfil das variáveis, confirma a importância das unidades centrais em comparação às unidades marginais. Veja-se:

**GRÁFICO 1 – Relação do percentual entre as unidades orçamentárias sob o total nominal das despesas da Secretaria da Educação – 1986-2003**

Perfil de comparação do percentual de despesas enviadas da Secretaria da Educação às Unidades Orçamentárias



**Legenda:** ADM: Administração e Sede; CERM: Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana; CEI: Coordenadoria de Ensino do Interior; CENP: Coordenadoria de Estudos de Normas Pedagógicas; RH: Departamento de Recursos Humanos; SE: Departamento de Suprimento Escolar; CEE: Conselho Estadual de Educação; FDE: Fundo de Desenvolvimento da Educação.

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

Ao visualizar o gráfico acima, além da diferença entre as *unidades centrais* e *marginais*, outras questões podem ser apontadas: (a) a diferença do valor custo-aluno entre a

<sup>151</sup> Tal classificação não obedece a uma epistemologia determinada. A divisão se deu devido à quantidade de verbas destinadas às secretarias que, de certa forma, criam posições centrais e marginais.

CEI e a CERM, sobretudo, no período de 1986 a 1997, e (b) crescimento significativo da ADM, após o período de 1998.

Os quadros, com apresentação dos dados das unidades orçamentárias seguem o seguinte padrão (conforme as colunas): (1<sup>a</sup>) ano; (2<sup>a</sup>) despesa total enviada pela Secretaria da Educação para a referida unidade orçamentária; (3<sup>a</sup>) porcentagem fixa do Ensino Fundamental; (4<sup>a</sup>) despesa da unidade orçamentária destinada ao Ensino Fundamental; (5<sup>a</sup>) matrícula inicial do Ensino Fundamental; (6<sup>a</sup>) contribuição da unidade orçamentária no valor custo-aluno do Ensino Fundamental; (7<sup>a</sup>) porcentagem fixa do Ensino Médio; (8<sup>a</sup>) despesa da unidade orçamentária com o Ensino Médio; (9<sup>a</sup>) matrícula inicial do Ensino Médio; e (10<sup>a</sup>) contribuição da unidade orçamentária no valor custo-aluno do Ensino Médio.

### *As unidades Centrais*

#### 4.1. ADMINISTRAÇÃO E SEDE (ADM): GABINETE DO SECRETÁRIO, ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE EDUCACIONAL

São atribuições da ADM: (1) responder pelo expediente da Secretaria da Educação; (2) exercer a coordenação do relacionamento entre a Secretaria de Educação e os demais órgãos da pasta; (3) exercer a coordenação do relacionamento entre a Secretaria de Educação, as subsecretarias e as entidades descentralizadas; e (4) acompanhar o desenvolvimento de programas e projetos; planejar e orientar toda a equipe técnica administrativa.

No capítulo dois, detectou-se que a verba enviada para a ADM incluía o custo com os aposentados e pensionistas. Para aplicar a metodologia do valor custo-aluno, optou-se por descrever e analisar as despesas destas unidades, retirando os valores destinados aos inativos.

A despesa destinada à Secretaria de Administração e Sede teve variação média em toda a série histórica no percentual de 25,69% do valor enviado pela Secretaria da Educação às unidades orçamentárias. A dotação mais alta foi em 2003, no valor de 1.298,14 milhões de reais. A despesa mais baixa da série foi no último ano da gestão Quércia (1987-1990), em 1990. Este valor foi 577,57 milhões de reais.

Tratando-se da contribuição da Secretaria Sede no valor custo-aluno, a média para toda a série histórica foi 151,31 reais para o Ensino Fundamental, e de 82,35 reais para o Ensino Médio. No primeiro período (1986-1994), a média do Ensino Fundamental para essa unidade orçamentária foi 132,85 reais, e do Ensino Médio foi 47,43 reais. Para o governo Quéricia (1987-1990), a média do valor custo-aluno foi 137,74 reais, e do Ensino Médio de 49,75 reais. Já o governo Fleury (1991-1994), essa média foi de 127,96 reais para o Ensino Fundamental, e 45,12 reais para o Ensino Médio.

No segundo período (1995-2003), a média do Ensino Fundamental para essa unidade orçamentária foi 149,70 reais, e para o Ensino Médio foi 97,50 reais. Para o governo Mário Covas (1995-1998), essa média para o Ensino Fundamental foi 129,51 reais, e para o Ensino Médio foi 38,09 reais. Na gestão do governador Covas/Alckmin (1999-2002), a média foi 169,84 reais para o Ensino Fundamental; e de 156,90 reais para o Ensino Médio. Veja-se os dados anuais, no quadro a seguir:

**TABELA 2 – Valores das despesas da unidade orçamentária total e parcial por categoria de ensino; matrícula inicial e valor custo-aluno do Ensino Fundamental e médio - 1986-2003. Os valores corrigidos estão em de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para a correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Administração e Sede**

Despesas da Unidade Orçamentária da Secretaria da Educação por Categoria de Programação Administração Superior da Secretária e Sede									
Ano	Desp. Total – em milhões	% Fixa E.F. – em percentuais	Desp. E.F. – em milhões	M.I.E.F. – em milhões de alunos.	C/A.a. E.F. em reais	%Fixa E.M.- em percentuais	Desp. E.M. – em milhões	M.I.E.M. – em milhões de alunos	C/A.a.E.M. – em reais.
	1986	720,43	87,4	629,66	4,10	<b>153,63</b>	6,96	50,14	0,55
1987	874,21	86,37	755,06	4,15	<b>181,99</b>	6,98	61,02	0,54	<b>113,13</b>
1988	597,32	82,19	490,94	4,37	<b>112,41</b>	6,58	39,30	0,60	<b>65,80</b>
1989	689,78	82,46	568,79	4,58	<b>124,30</b>	7,24	49,94	0,65	<b>76,62</b>
1990	726,63	85,77	623,23	4,71	<b>132,28</b>	6,71	48,76	0,70	<b>69,77</b>
1991	614,17	86,91	533,78	4,92	<b>108,54</b>	6,57	40,35	0,76	<b>53,40</b>
1992	711,21	86,95	618,40	5,13	<b>120,63</b>	6,41	45,59	0,90	<b>50,93</b>
1993	798,28	89,96	718,13	5,25	<b>136,84</b>	5,31	42,39	1,04	<b>40,63</b>
1994	848,16	90,78	769,96	5,28	<b>145,82</b>	6,15	52,16	1,11	<b>46,98</b>
1995	589,56	72,53	427,61	5,26	<b>81,25</b>	4,69	27,65	1,18	<b>23,45</b>
1996	793,45	92,99	737,83	5,08	<b>145,28</b>	5,29	41,97	1,24	<b>33,79</b>
1997	752,61	91,94	691,95	4,63	<b>149,30</b>	5,64	42,45	1,38	<b>30,80</b>
1998	667,22	94,56	630,92	4,44	<b>142,21</b>	6,04	40,30	1,53	<b>26,35</b>
1999	577,57	77,46	447,39	4,05	<b>110,38</b>	4,75	27,43	1,67	<b>16,40</b>
2000	761,57	70,82	539,34	3,87	<b>139,53</b>	22,24	169,37	1,74	<b>97,20</b>
2001	960,94	72,44	696,10	3,55	<b>196,04</b>	21,00	201,80	1,71	<b>117,81</b>
2002	1012,87	75,71	766,84	3,29	<b>233,41</b>	22,61	229,01	1,75	<b>130,85</b>
2003	1298,14	73,95	959,97	3,10	<b>309,67</b>	21,01	272,74	1,78	<b>153,18</b>

**Legenda:** Desp. Total: Despesa Total; E.F.: Ensino Fundamental; M.I.: Matrícula Inicial; E.M.: Ensino Médio; C/A/a: Valor custo-aluno/ano.

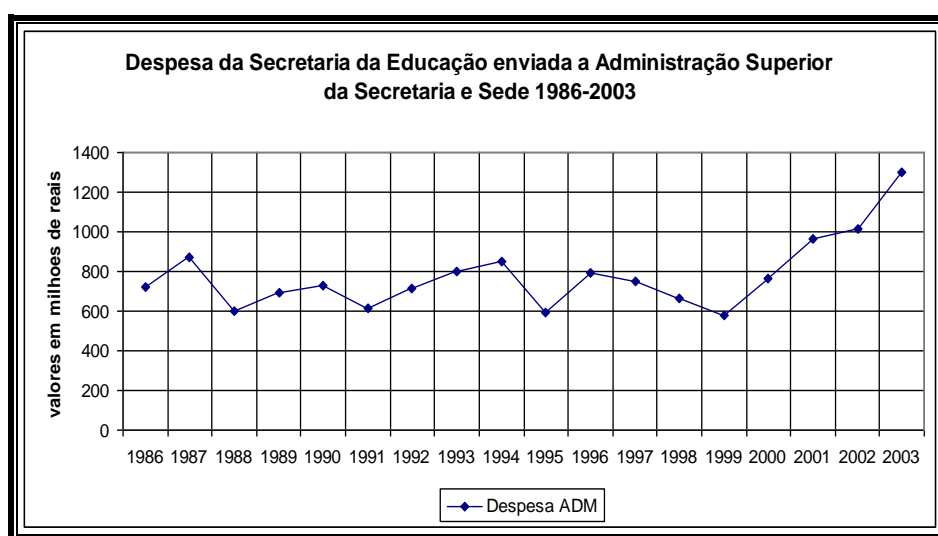
**Fonte:** Balanço Geral do Estado de São Paulo – Biblioteca da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, vários anos.

Ao observar a disposição dos dados na tabela acima, é perceptível a diferença em relação ao valor do custo-aluno, entre o primeiro governo da série, Quércia (1987-1990), e o último, Covas/Alckimin (1999-2002).

Para o Ensino Fundamental esta diferença ocorreu em crescimento de 215% na média percentual de toda a série. Tal diferença, já apontada na análise das despesas com as categorias de ensino, se deu, sobretudo, devido à queda no número de matrículas. No entanto, houve, de fato, um aumento real nos gastos com a ADM nos últimos anos da série. Por meio do perfil do gráfico abaixo é possível notar o crescimento exponencial descrito. Acompanhe:

**GRÁFICO 2 – Perfil das despesas da Secretaria da Educação enviadas à Administração Superior da Secretaria e Sede. Valores absolutos (A) e valores percentuais (B). Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para a correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta)**

(A) Perfil dos valores absolutos das despesas da Secretaria da Educação enviadas à Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana (1986-2003)



Fonte: Fundação SEADE-SP; Balanço Geral do Estado de São Paulo – Biblioteca da Secretaria da Fazenda, vários anos.

A seguir, o perfil B:



(B) Perfil dos valores absolutos das despesas da Secretaria da Educação enviadas à Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana (1986-2003)



Fonte: Fundação SEADE-SP; Balanço Geral do Estado de São Paulo – Biblioteca da Secretaria da Fazenda, vários anos.

O Gráfico 2, aponta o comportamento dos valores absolutos e percentuais da variável ADM. Na disposição dos dados é possível observar uma conjuntura de oscilação no primeiro período (1986-1994), obtendo uma variação em torno dos 15% a 20%. O crescimento se deu a partir de 1995, no segundo período (1995-2003), com crescimento exponencial saindo do percentual de 19,57% no ano de 1997, e chegando a 40,53% no ano de 1998, mantendo essa média até o final da série. (Perfil B).

O crescimento da despesa da Administração, mesmo sem contabilizar os inativos, adquire aqui relevância. Pois, as referências que compunham a bases teórica da chamada *reforma do ensino*, a partir do ano 1995, na gestão Covas (1995-1998), apontavam para uma diminuição na burocracia estatal, como pressuposto de eficácia de gestão.

Relembrando, o governo Covas além de propor um mecanismo de demissão automática em 1995, sob alegação de ajuste nas contas estaduais, também eliminou repartições da Secretaria de Educação. Como as Delegacias Regionais de Ensino (DRE), por exemplo. Portanto, o aumento da despesa com ADM estaria na “contramão” da reforma. Ora, se a eliminação dos “intermediários” seria para diminuir o custo com a burocracia, como se explica o crescimento com gastos na Administração?

Um dos indícios de crescimento dos gastos foi à informatização da Administração da Secretaria da Educação. Os gastos relativos à informatização podem ser observados como

prioridades das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e também estão nas descrições das despesas da unidade (ADM).

Outra informação relevante na observação dos dados da ADM são os gastos com pessoal. Esses dados encontram-se disponíveis no item: *despesas correntes*. Na tabela a seguir, apresentar-se-ão essas despesas. Na observação dos dados será possível observar as despesas com inativos, demonstrando para o somatório global um aparente crescimento. Na disposição do perfil gráfico, logo após a tabela, foi retirado tal valor, revelando assim, a estagnação do investimento em pessoal. Veja-se:

**TABELA 3 – Valores das despesas correntes da Secretaria da Educação por elemento e categoria econômica 1986-1995. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. O índice de ajuste utilizado para a correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Despesas correntes da Secretaria da Educação**

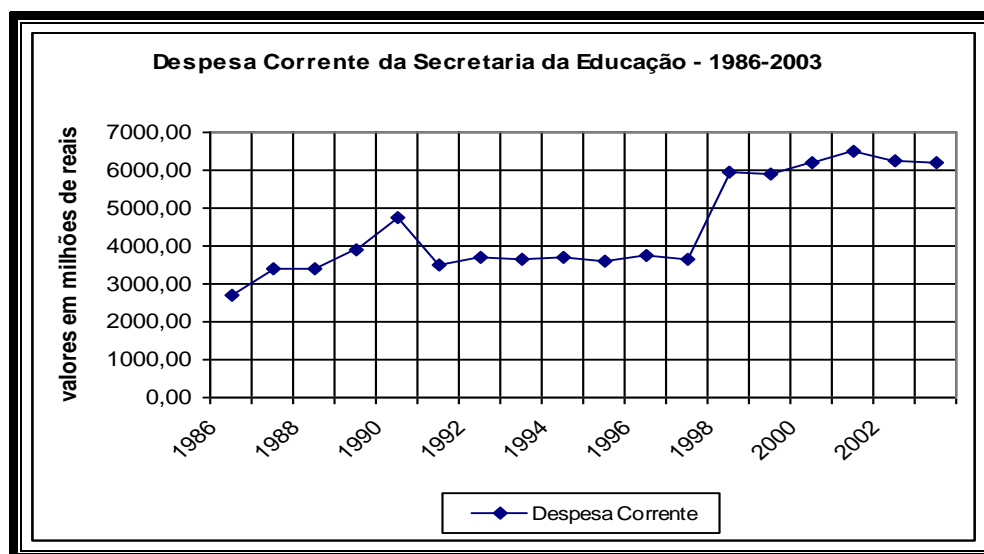
<b>Despesas da Secretaria da Educação - por elemento e categoria econômica</b>					
<b>Despesas Corrente - 1986 - 2003</b>					
Ano	Total	Pessoal	% sobre o total	Aposent. e Reforma	% sobre o total
1986	2717,22	2682,94	98,74	0,00	0,00
1987	3402,22	2921,63	85,87	0,00	0,00
1988	3381,23	2673,72	79,08	0,00	0,00
1989	3920,79	3305,41	84,30	0,00	0,00
1990	4751,53	3963,91	83,42	0,00	0,00
1991	3517,45	2810,94	79,91	0,00	0,00
1992	3707,18	2993,71	80,75	0,00	0,00
1993	3670,68	2722,54	74,17	0,00	0,00
1994	3693,27	2743,21	74,28	0,00	0,00
1995	3575,13	2688,61	75,20	0,00	0,00
1996	3756,82	2975,00	79,19	0,00	0,00
1997	3625,51	2954,72	81,50	0,00	0,00
1998	5942,12	5253,49	88,41	0,00	0,00
1999	5889,71	5004,59	84,97	1813,43	30,79
2000	6207,88	5154,99	83,04	1807,77	29,12
2001	6502,02	5303,33	81,56	1835,68	28,23
2002	6265,34	4926,98	78,64	1696,78	27,08
2003	6184,38	4624,36	74,77	1582,83	25,59

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

O que se observa na tabela acima, é que, a partir de 1998, a despesa com pessoal aumentou de 2.954,72 milhões para 5.253,49 milhões. Esse aumento representou uma média de 28% de acréscimo na despesa com pessoal. Contudo, tal despesa, já considerada anteriormente, não pode ser tomada como parte da contribuição para investimento em capital humano, tampouco, pode ser agregada ao valor custo-aluno. Por ser despesa com inativos, deveria ser paga pela pasta da Previdência Social. Veja-se o perfil gráfico, com os valores dos inativos:

**GRÁFICO 3 – Perfil da despesas correntes da Secretaria da Educação – 1986-2003. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Despesa corrente da Secretaria da Educação**

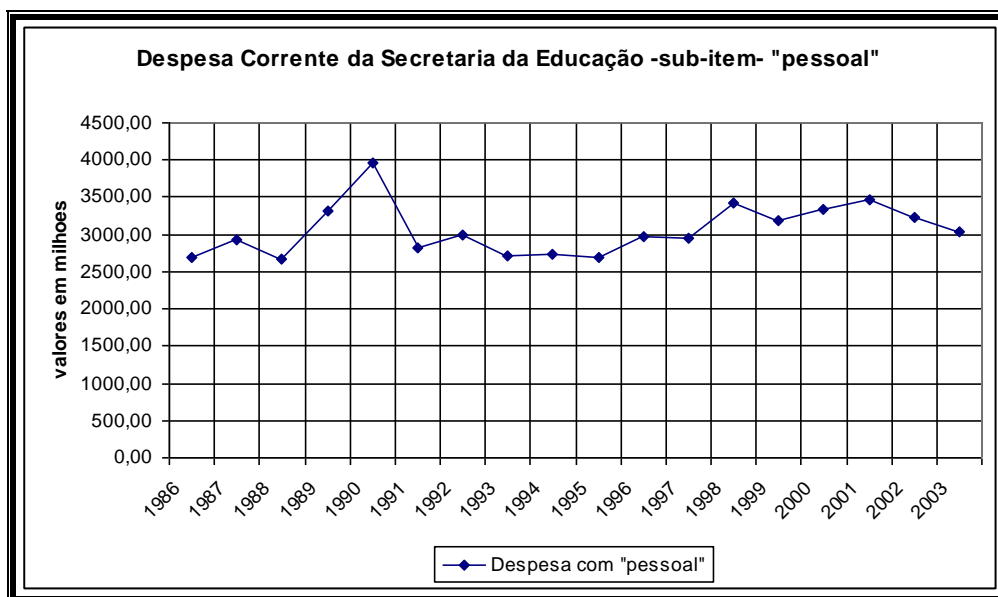


**Fonte:** Balanço Geral do Estado de São Paulo – Biblioteca da Secretaria da Fazenda, vários anos.

Com base nas informações da Tabela, se retirada a porcentagem dos valores destinados às aposentadorias e reformas da despesa corrente sobre o total, obtém-se outro perfil, desta vez especificando apenas os gastos com pessoal:

**GRÁFICO 4 – Perfil das despesas correntes da Secretaria da Educação “sub-item pessoal” sem os valores dos “inativos” – 1986-2003. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Despesas correntes da Secretaria de Educação – “sub-item pessoal”**



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

Quando analisado o gráfico sem o montante da aposentadoria percebe-se que, de fato, as despesas com pessoal não aumentaram significativamente. Pode-se afirmar, portanto, que havia potencial de 28% de aumento que poderia ser utilizado no investimento de elevar o número de pessoal para garantir maior qualidade na estrutura educacional. Ou, um aumento substancial no valor da hora/aula de professores. Ou, ainda a contratação de novos professores de apoio. Ao invés disso, os dados apontam apenas pequeno crescimento nos gastos com pessoal em valor absoluto, que além de não refletir no aumento do percentual de investimento, não ocasionou mais contratações.

Adiante, segue descrição e análise da contribuição no valor custo-aluno das coordenadorias de ensino regionais.

#### 4.2. COORDENADORIA DE ENSINO DA REGIÃO METROPOLITANA (CERM)

São atribuições da CERM: (1) implementar o Plano de Educação proposto pela Secretaria da Educação; (2) coordenar, controlar e avaliar a execução das atividades de ensino nos diferentes níveis administrativos do sistema; (3) supervisionar e atualizar o pessoal docente; (4) diagnosticar permanentemente as necessidades e fornecer subsídio para o planejamento dos recursos humanos, materiais e financeiros para o sistema escolar; (5) colaborar na determinação das especificações relativas à construção, ao equipamento e ao mobiliário do sistema escolar.

A variação média da despesa total da Secretaria da Educação enviada à Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana, em toda a série histórica foi de 29,37%. O valor de maior despesa percentual foi 34,89 %, em 1995, no governo Mário Covas (1995-1998). O valor mais baixo em percentual foi 24,54%, em 2001, no governo Covas/Alckmin (1999-2002).

Para o primeiro período (1986-1994), a média percentual sobre o total de gastos da Secretaria da Educação foi 31,10% para o governo Quéricia (1987-1990); e 31,27% para o governo Fleury (1991-1994). No segundo período (1995-2003), obteve-se média de despesa no valor de 31,21% para o governo Mário Covas (1995-1998); e para o governo Covas / Alckmin (1999-2002), de 24,93%.

Na participação do valor custo-aluno, considerando toda a série histórica, a CERM possui uma média de 567,67 reais anual para o Ensino Fundamental, e de 239,78 reais anual para o Ensino Médio. No primeiro período (1986-1994), a média do valor custo-aluno ano no governo Quéricia (1987-1990) foi de 569,67 reais para o Ensino Fundamental, e 311,37 reais para o Ensino Médio. O governo Fleury (1991-1994) apresentou o valor de 474,08 reais para o Ensino Fundamental, e 164,61 reais para o Ensino Médio.

Para o segundo período (1995-2003), no governo Mário Covas (1995-1998), a média do valor custo-aluno ano foi 541,40 reais para o Ensino Fundamental, e de 108,25 reais para o Ensino Médio. Já no governo Covas /Alckmin (1999-2002) essa média foi 667,04 reais para o Ensino Fundamental; e de 331,28 reais para o Ensino Médio. Os valores anuais podem ser constatados na tabela abaixo:

**TABELA 4 – Valores das despesas da unidade orçamentária total e parcial por categoria de ensino; matrícula inicial e valor custo-aluno do Ensino Fundamental e médio - 1986-2003. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana**

<b>Despesas da Unidade Orçamentária da Secretaria da Educação por Categoria de Programação</b>									
<b>Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana</b>									
Ano	Desp. Total	% fixa E.F.	Desp. E.F.	M.I.E.F.	C/A.a.E.F.	%Fixa E.M.	Desp. E. M.	M.I.E.M.	C/A.a E.M.
1986	1087,61	87,4	950,57	1,81	<b>525,18</b>	6,96	75,70	0,26	<b>291,14</b>
1987	1178,05	86,37	1017,48	1,83	<b>556,00</b>	6,98	82,23	0,25	<b>328,91</b>
1988	1103,08	82,19	906,62	1,93	<b>469,75</b>	6,58	72,58	0,28	<b>259,22</b>
1989	1393,57	82,46	1149,14	2,03	<b>566,08</b>	7,24	100,89	0,31	<b>325,47</b>
1990	1681,7	85,77	1442,39	2,10	<b>686,85</b>	6,71	112,84	0,34	<b>331,89</b>
1991	1214,69	86,91	1055,69	2,20	<b>479,86</b>	6,57	79,81	0,36	<b>221,68</b>
1992	1295,71	86,95	1126,62	2,29	<b>491,97</b>	6,41	83,06	0,44	<b>188,76</b>
1993	1171,64	89,96	1054,01	2,35	<b>448,51</b>	5,31	62,21	0,53	<b>117,39</b>
1994	1253,16	90,78	1137,62	2,39	<b>475,99</b>	6,15	77,07	0,59	<b>130,63</b>
1995	1302,84	72,53	944,95	2,39	<b>395,38</b>	4,69	61,10	0,62	<b>98,55</b>
1996	1342,98	92,99	1248,84	2,30	<b>542,97</b>	5,29	71,04	0,63	<b>112,77</b>
1997	1294,02	91,94	1189,72	2,15	<b>553,36</b>	5,64	72,98	0,70	<b>104,26</b>
1998	1496,63	94,56	1415,21	2,10	<b>673,91</b>	6,04	90,40	0,77	<b>117,40</b>
1999	1597,80	77,46	1237,66	1,97	<b>628,25</b>	4,75	75,90	0,85	<b>89,29</b>
2000	1648,18	70,82	1167,24	1,90	<b>614,34</b>	22,24	366,56	0,88	<b>416,54</b>
2001	1700,08	72,44	1231,54	1,77	<b>695,78</b>	21,00	357,02	0,87	<b>410,36</b>
2002	1609,71	75,71	1218,71	1,67	<b>729,77</b>	22,61	363,96	0,89	<b>408,94</b>
2003	1554,09	73,95	1149,25	1,68	<b>684,08</b>	21,01	326,51	0,90	<b>362,79</b>

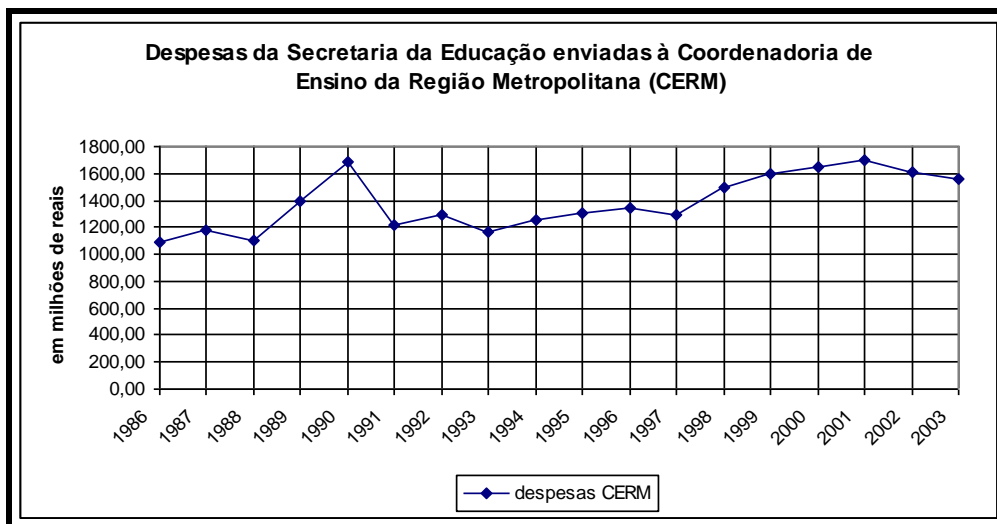
**Legenda:** Desp. Total: Despesa Total; E.F.: Ensino Fundamental; M.I.: Matrícula Inicial; E.M.: Ensino Médio; C/A/a: Valor custo-aluno/ano.

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

A seguir, o Gráfico 5 dispõe de dois perfis: o Perfil A, demonstra a dinâmica dos valores absolutos, e o Perfil B demonstra a dinâmica dos valores percentuais .

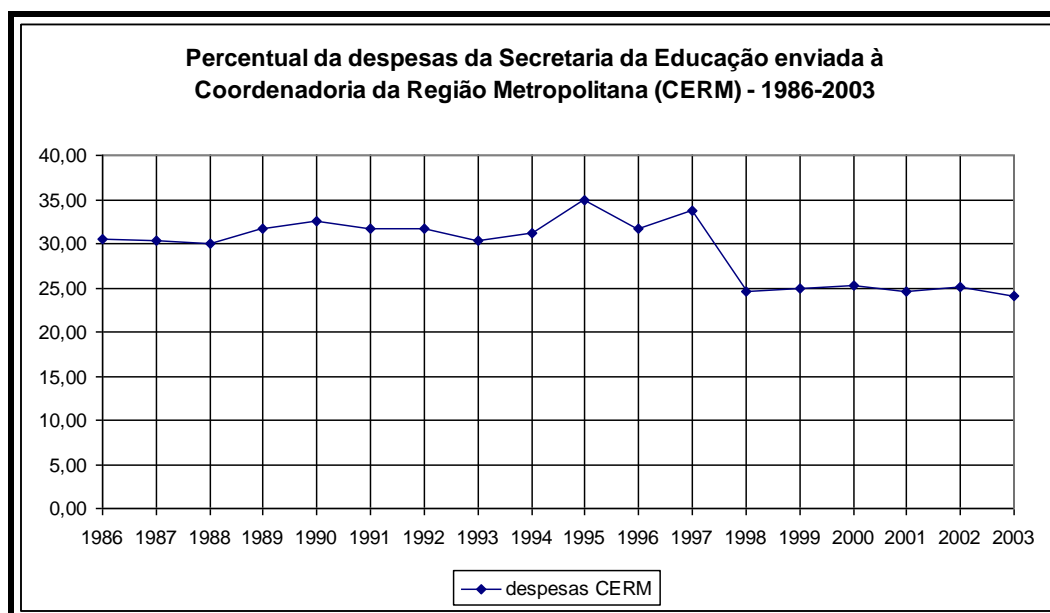
**GRÁFICO 5 – Perfil da despesas da Secretaria da Educação enviadas à Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana. Valores absolutos (A) e valores percentuais (B). Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta)**

**(A) Perfil dos valores absolutos das despesas da Secretaria da Educação enviadas à Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana (1986-2003)**



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

**(B) Perfil dos valores percentuais das despesas da Secretaria da Educação enviadas à Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana (1986-2003)**



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

A observação do comportamento dos dados do Perfil A demonstra que para os valores absolutos temos uma variação no primeiro período (1986-1994). Tal variação aponta crescimento dos gastos para o ano de 1990, dentro da conjuntura que vai de 1987 a 1991. Para o segundo período (1995-2003), houve crescimento no montante de valores, que iniciou em 1997 com um leve declínio em 2003.

A observação do gráfico (B), pelo método de porcentagem, aponta que para o primeiro período (1986-1994), houve uma estabilização na variação na casa de 30 a 35%. Para o segundo período (1995-2003), tal estabilização permaneceria até o ano de 1997, obtendo queda para a média de 24% no ano de 1998. Valor que permaneceu até o final da série.

Com base em tais dados, constatou-se que a Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana, detentora da maior quantidade relativa de matrículas, obteve queda no percentual recebido a partir de 1998. Além disso, comparado à Coordenadoria da Região do Interior, ela recebeu o menor percentual de gastos da Secretaria da Educação para toda a série analisada.

A comparação do Gráfico 5 com o do perfil da ADM, Gráfico 2, aponta uma questão importante. O crescimento ocorrido na ADM, resultado, entre outros fatores, das despesas com inativos, diminuiu os valores investidos na Coordenadoria da Região Metropolitana (CERM). Portanto, levou em consideração que a função da CERM era coordenação das ações diretas das Delegacias de Ensino. Pode-se concluir que o aumento nos gastos com inativos prejudicou o potencial de investimento direto no valor custo-aluno e, por sua vez, em capital humano enviados a CERM.

A seguir, tratar-se-á a Coordenadoria de Ensino do Interior.

#### 4.3. COORDENADORIA DE ENSINO DO INTERIOR (CEI)

São atribuições da CEI: As mesmas atribuições da Secretaria de Ensino da Região Metropolitana. Contudo suas ações estão voltadas para as escolas do interior do Estado de São Paulo.

A variação média da despesa total da Secretaria da Educação enviada à Coordenadoria de Ensino do Interior, em toda a série histórica, foi 40,80%. O maior valor



percentual da despesa foi 50,03%, em 1990, no governo Quéricia (1987-1990). O valor percentual mais baixo foi no ano de 2002, com 29,95%, no governo Covas/Alckmin (1999-2002).

Para o primeiro período (1987-1994), a média percentual da despesa enviada a essa unidade orçamentária para o governo Quéricia (1987-1990) foi 47,72%. No governo Fleury (1991-1994), essa média foi 46,13%.

No segundo período (1995-2003), para o governo Mário Covas (1995-1998), a média foi 41,24%. Na gestão dos governos Covas/Alckmin (1999-2002) essa média foi 29,84%.

Acompanhe os valores anuais na Tabela a seguir

**TABELA 5 - Valores das despesas da unidade orçamentária total e parcial por categoria de ensino; matrícula inicial e valor custo-aluno do Ensino Fundamental e Médio - 1986-2003. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Coordenadoria de Ensino do Interior**

<b>Despesas da Unidade Orçamentária da Secretaria da Educação por Categoria de Programação</b>										
<b>Coordenadoria de Ensino do Interior</b>										
Ano	Desp. Total	% fixa E.F.	Desp. E.F.	M.I.E.F.	C/A.a.E.F.	%Fixa	E.M.	Desp. E. M.	M.I.E.M.	C/A.a E.M.
1986	1672,39	87,4	1461,67	2,27	<b>643,91</b>	6,96	116,40	0,28		<b>415,71</b>
1987	1770,3	86,37	1529,01	2,31	<b>661,91</b>	6,98	123,57	0,28		<b>441,31</b>
1988	1720,37	82,19	1413,97	2,42	<b>584,29</b>	6,58	113,20	0,30		<b>377,33</b>
1989	2134,18	82,46	1759,84	2,54	<b>692,85</b>	7,24	154,51	0,33		<b>468,23</b>
1990	2590,8	85,77	2222,13	2,60	<b>854,67</b>	6,71	173,84	0,35		<b>496,69</b>
1991	1885,63	86,91	1638,80	2,71	<b>604,72</b>	6,57	123,89	0,39		<b>317,66</b>
1992	1911,63	86,95	1662,16	2,83	<b>587,34</b>	6,41	122,54	0,45		<b>272,30</b>
1993	1744,52	89,96	1569,37	2,89	<b>543,03</b>	5,31	92,63	0,51		<b>181,64</b>
1994	1732,11	90,78	1572,41	2,88	<b>545,98</b>	6,15	106,52	0,51		<b>208,87</b>
1995	1740,96	72,53	1262,72	2,86	<b>441,51</b>	4,69	81,65	0,55		<b>148,46</b>
1996	1787,26	92,99	1661,97	2,77	<b>599,99</b>	5,29	94,55	0,60		<b>157,58</b>
1997	1688,7	91,94	1552,59	2,47	<b>628,58</b>	5,64	95,24	0,67		<b>142,15</b>
1998	1959,57	94,56	1852,97	2,33	<b>795,27</b>	6,04	118,36	0,75		<b>157,81</b>
1999	1870,49	77,46	1448,88	2,07	<b>699,94</b>	4,75	88,85	0,81		<b>109,69</b>
2000	1973,49	70,82	1397,63	1,96	<b>713,07</b>	22,24	438,90	0,85		<b>516,36</b>
2001	2080,46	72,44	1507,09	1,77	<b>851,46</b>	21,00	436,90	0,83		<b>526,38</b>
2002	1927,01	75,71	1458,94	1,60	<b>911,84</b>	22,61	435,70	0,85		<b>512,58</b>
2003	1804,41	73,95	1334,36	1,52	<b>877,87</b>	21,01	379,11	0,87		<b>435,75</b>

**Legenda:** Desp. Total: Despesa Total; E.F.: Ensino Fundamental; M.I.: Matrícula Inicial; E.M.: Ensino Médio; C/A/a: Valor custo-aluno/ano.

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

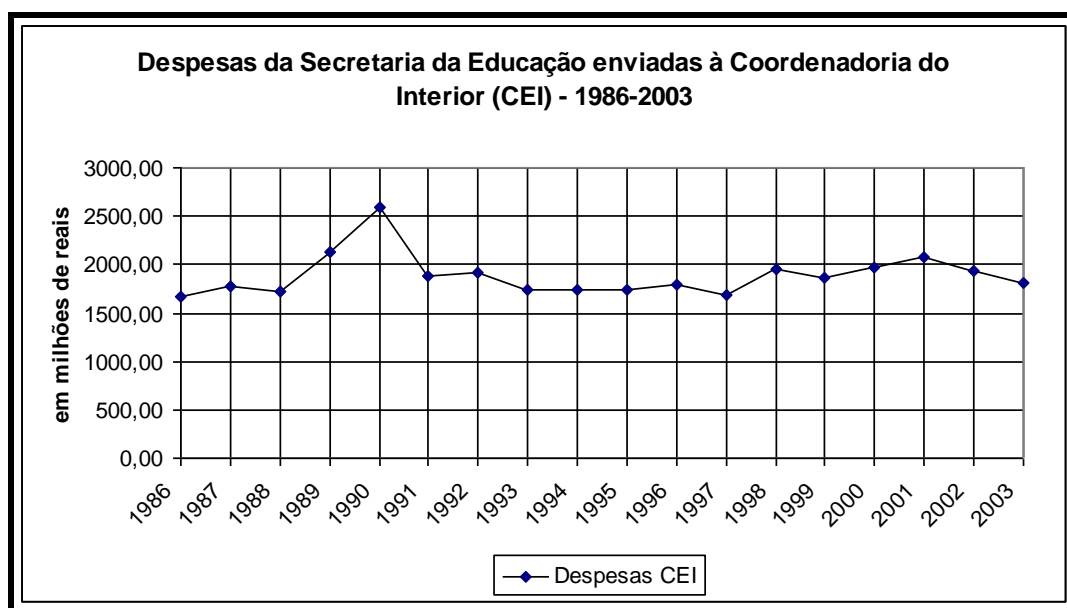
Em relação à contribuição desta unidade orçamentária no valor custo-aluno, a média total da série histórica foi 679,90 reais para o Ensino Fundamental, e 327,03 reais para o Ensino Médio. Para os períodos de governo, no primeiro período (1987-1994), a média da gestão Quércia (1987-1990) foi 698,43 reais para o Ensino Fundamental; e 445,89 reais para o Ensino Médio. No governo Fleury (1991-1994) essa média foi 570,21 reais para o Ensino Fundamental, e 245,12 reais para o Ensino Médio.

No segundo período (1995-2003), no governo Mário Covas (1995-1998), a média foi 616,34 reais para o Ensino Fundamental, e 151,50 reais para o Ensino Médio. Já para o governo Covas/Alckmin (1999-2002), a média do Fundamental foi 794,08 reais; e para o Médio foi 416,25 reais.

A seguir, o Gráfico 6 dispõe de dois perfis: o Perfil A, demonstra a dinâmica dos valores absolutos, e Perfil B demonstra a dinâmica dos valores percentuais .

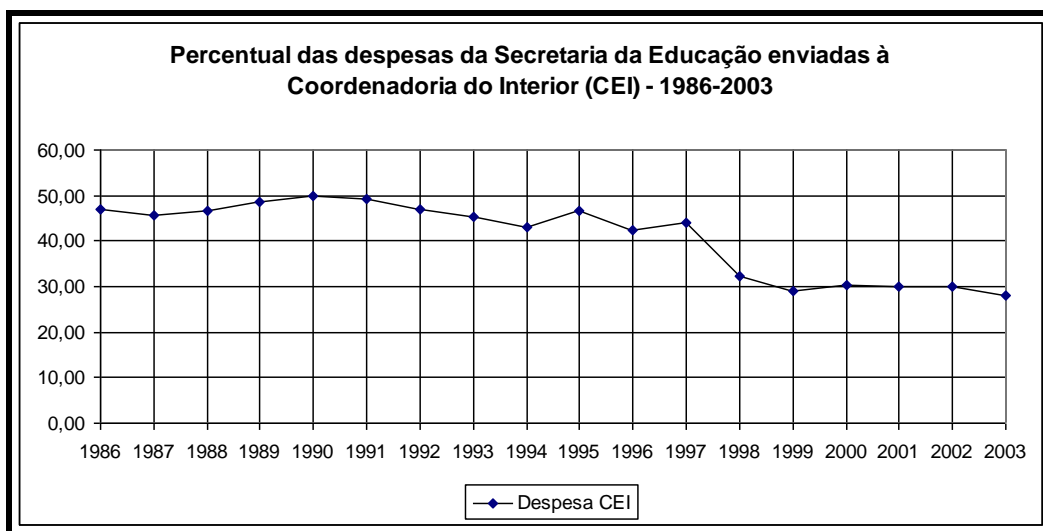
**GRÁFICO 6 – Perfil das despesas da Secretaria da Educação enviadas à Coordenadoria de Ensino do Interior. Valores absolutos (A) e valores percentuais (B). Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta)**

**(A) Perfil de comparação dos valores absolutos das despesas da Secretaria da Educação enviadas à Coordenadoria de Ensino do Interior**



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

**(B) Perfil de comparação dos valores percentuais das despesas da Secretaria da Educação enviadas à Coordenadoria de Ensino do Interior**



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

Quando observados os valores absolutos, Perfil A, destinados à Coordenadoria do Interior, percebeu-se que no primeiro período (1986-1994), a instabilidade da variação média aconteceu na conjuntura de 1987-1991. Houve importante crescimento dos valores recebidos. Mas, a partir do ano de 1991, os valores mantiveram-se estagnados até o ano de 1995.

No segundo período (1995-2003), houve uma variação negativa em 1997, seguindo o padrão do desvio da média dos valores recebidos pela Secretaria da Educação. A variável obteve uma ligeira recuperação no ano de 1998, e pequena queda no final da série no ano de 2003.

No perfil gráfico percentual, Perfil B, quando observada toda a série, a linha da variável estabeleceu um perfil de depressão. No primeiro período (1986-1994), houve uma oscilação positiva na conjuntura de 1988 -1992. A variável obteve queda no ano de 1994 e leve recuperação no ano de 1995. No segundo período (1995-2003), observou-se uma queda substancial no ano de 1998, com estabilidade até o ano de 2002 e uma leve queda novamente em 2003.

Ao observar a tendência de depressão da variável CERM, é possível apontar que no segundo período (1995-2003), tanto os valores reais quanto os percentuais destinados caíram significativamente. Fato que se repete, tendo como ponto de referencia a CERM. Portanto,

quando analisamos o acréscimo da ADM, observamos também a queda na despesa da CEI. A despesa enviada para pagamento de inativos também causou uma queda no custeio dos alunos das escolas do Interior. Tal fato, diminuiu também o investimento em capital humano para essa região.

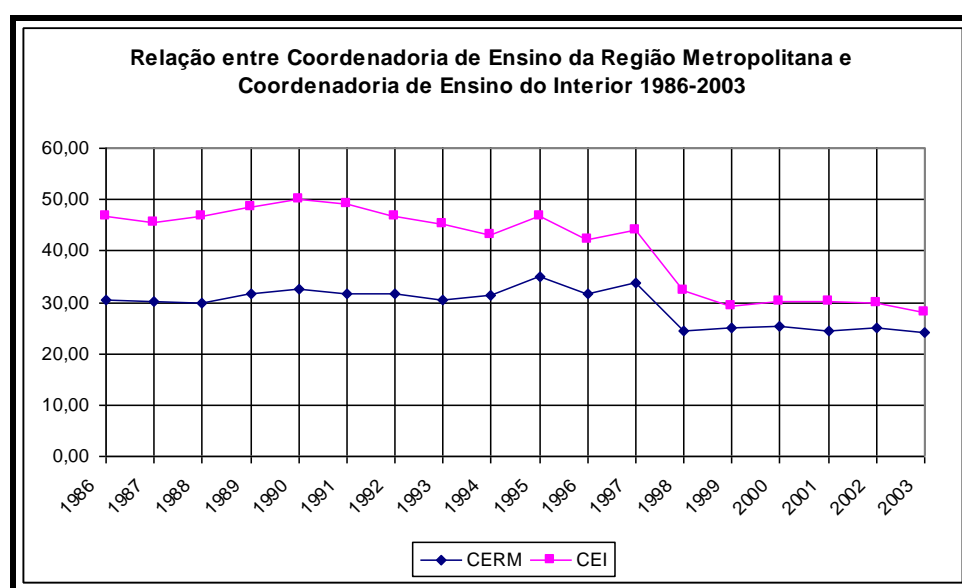
A análise conjunta das variáveis, adiante, será esclarecedora para comparar a diferença na dotação do valor custo-aluno regional.

#### 4.4. ANÁLISE CONJUNTA DAS UNIDADES CENTRAIS

A análise aqui realizada, entre as variáveis das *unidades centrais* para o período, aprofunda a diferença, já constatada no capítulo 2, da despesa enviada para a CERM em relação a CEI. O perfil gráfico por percentual colabora para uma melhor compreensão da relação entre as duas Coordenadorias. Além disso, o método aponta a importância relativa de cada Órgão e Unidade no orçamento. E não apenas o montante de valores enviados. A comparação faz-se importante nesta análise. Veja-se a comparação entre as duas variáveis no gráfico abaixo:

**GRÁFICO 7 – Despesas do Governo do Estado de São Paulo em porcentagem para a CERM e a CEI.**

**Perfil de comparação dos valores percentuais e valores reais das despesas da Secretaria da Educação enviadas à Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana**



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

Os componentes que agregam a teoria do capital humano estão intimamente ligados à relação de investimento recebido por cada família subsidiada pelo Estado. Neste sentido, detectou-se uma diferença no montante de verba que, por sua vez, pode interferir no investimento destinado às famílias dessas diferentes regiões.

A observação no Gráfico 7 aponta a correlação entre a variável CERM e CEI. Enquanto a média do período para a Coordenadoria da Região Metropolitana foi de 29,37%, a Coordenadoria do Interior foi 40,80%, relativo às despesas totais nominais da Secretaria da Educação. Implicando uma diferença de 11,43% para toda a série. Ao considerar, a média da despesa enviada para toda a série, a diferença foi 427,618 milhões de reais. Tendo em vista que a despesa se configura como investimento, este valor representa a diferença de investimento.

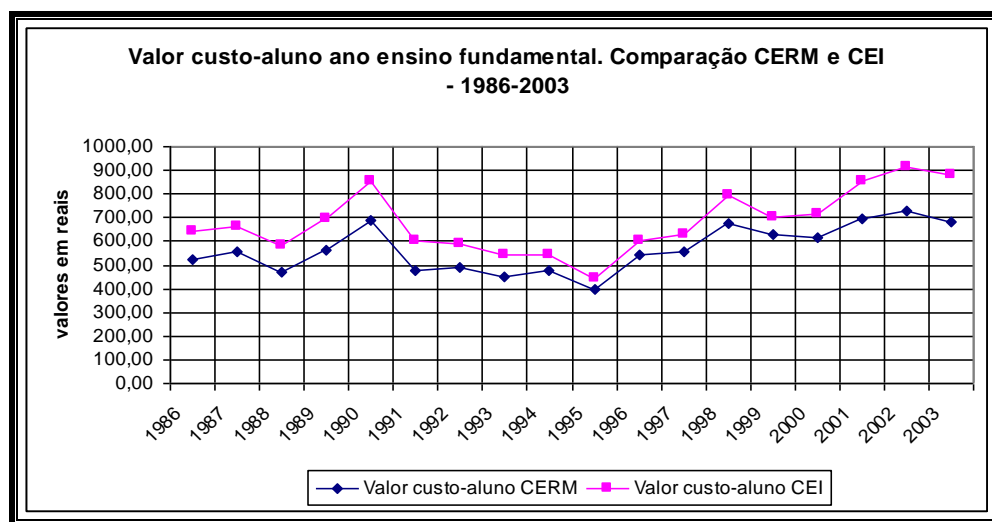
Em 1990, ano da maior diferença da série, o investimento percentual da CERM foi 32,47% e o da CEI foi 50,03%; uma diferença de 17,56%. Tal diferença representou em valores absolutos a quantia de 294,90 milhões de reais somente naquele ano.

A análise do valor custo-aluno do Ensino Fundamental e Médio já foi realizada em seção anterior. O que se pretende apresentar no Gráfico 8, a seguir, é a diferença entre o valor custo aluno CERM e CEI. Na observação dos Perfis (A e B), notar-se-á que houve diferença entre as variáveis em toda a série histórica. As variáveis são covariantes. Na descrição, no Perfil A, tendência decadente no primeiro período (1986-1994). E, tendência crescente no segundo período (1995-2003). Esses fatores denotam, nitidamente, as mudanças conjunturais descritas aqui como períodos analíticos. Para o Perfil B, a tendência negativa se estendeu até 1999, com crescimento fora da média no ano de 2000. E, uma tendência também negativa do ano de 2000 até o final da série.

Acompanhe o Gráfico 8, a seguir:

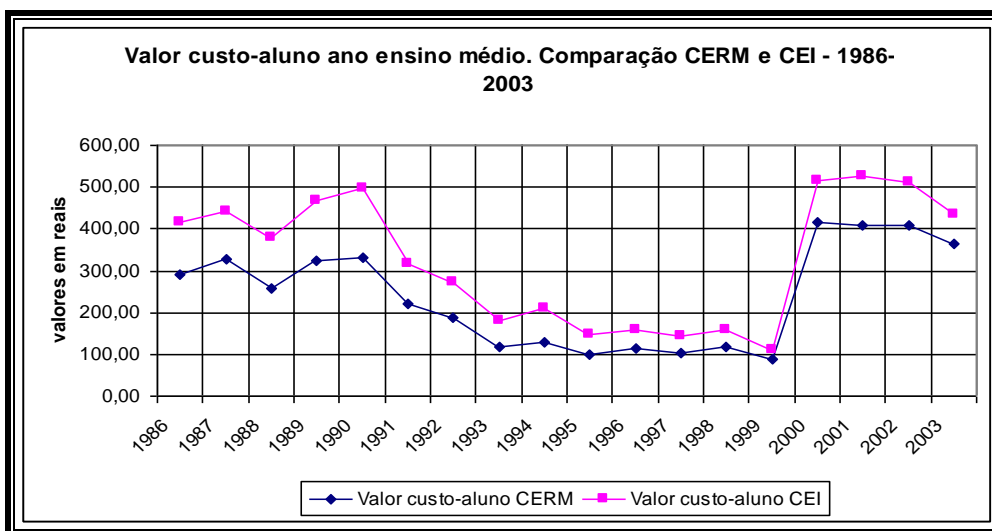
**GRÁFICO 8 – Perfil da contribuição no valor custo-aluno ano do Ensino Fundamental e médio. Comparação entre a Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana (CERM) e Coordenadoria de Ensino do Interior (CEI) 1986-2003. Valor custo-aluno Ensino Fundamental (A) e valor custo-aluno Ensino Médio (B). Os valores corrigidos estão em reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta)**

**(A) Perfil da contribuição no valor custo-aluno ano do Ensino Fundamental. Comparação CERM e CEI – 1986-2003**



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

**(B) Perfil da contribuição no valor custo-aluno ano do Ensino Médio. Comparação CERM e CEI – 1986-2003**



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

Ainda na descrição, para o primeiro período (1986-1994), tomando como observação o Gráfico 8 no Perfil A, a maior diferença entre o valor custo-aluno ano do Ensino

Fundamental, entre CERM e CEI, foi em 1990, último ano do governo Quéricia (1987-1990). Neste ano, para a CERM o valor custo-aluno ano foi de 686,85 reais, e para CEI esse valor foi 854,67 reais. A diferença percentual foi 19,63%. O valor percentual médio da diferença entre ambas, para aquele período, foi 16%.

Para o Ensino Médio, no mesmo período, a diferença foi ainda maior. No Gráfico 8 Perfil B aponta que também foi no ano de 1990 a maior diferença. O valor custo-aluno ano da CERM, para aquele ano, foi 331,89 reais, enquanto para a CEI o valor foi de 496,69 reais. O percentual da diferença foi 33,17%.

Para o segundo período (1995-2003), o Gráfico 8, Perfil A, se inicia com a menor diferença de toda a série para o Ensino Fundamental. Esse fato, é fruto do “ajuste” econômico, cuja dotação de despesa foi reduzida para ambas as coordenadorias. No ano de 1995, primeiro ano da gestão Mário Covas (1995-1998), o valor custo-aluno ano do Ensino Fundamental da CERM foi 395,38 reais; e o da CEI foi 441,51 reais. A diferença percentual caiu para 10,44%. A tendência crescente desse período, elevou novamente a diferença entre as variáveis. Em 2002, essa diferença foi 19,96%. O valor custo-aluno da CERM foi 729,77 reais, e o da CEI foi 911,84 reais.

No Gráfico 8 Perfil B, a menor diferença foi em 1999, com o valor percentual de 18,59%. Naquele ano, o valor custo-aluno do Ensino Médio foi 89,29 reais para a CERM, e de 109,69 reais para a CEI. Em 2001, a diferença aumentou para 35,08%. Percentual ainda maior que no primeiro período. Para esse ano, o valor custo-aluno ano para a CERM foi 410,36 reais, e para a CEI o valor de 526,38 reais.

Os diferentes valores aplicados nas Coordenadorias de Ensino reforçam a hipótese do “caráter dual da educação paulista”, apontada por José Perez, e constatada no capítulo dois, como continuidade da política educacional dos governos. Para o autor, o Estado deveria cumprir o papel de reduzir as desigualdades sociais estruturalmente produzidas pelas relações de mercado, promovendo o bem estar dos cidadãos, principalmente das camadas mais pobres. No entanto, Perez sustenta que o modo de funcionamento da política de financiamento do Estado, por meio de um “sistema universal” que não conseguiu manter a igualdade de oferta educacional, causou ainda maior desigualdade<sup>152</sup>.

---

<sup>152</sup> PEREZ, José Roberto Rus. *A Política Educacional do Estado de São Paulo (1967-1990)*. Campinas: Doutorado em Educação – Unicamp, 1994.

Tal hipótese, também adquire relevância ao resgatar os referenciais teóricos do capital humano, sobretudo, as considerações de Becker e Bourdieu. As famílias que moram na região metropolitana, e que não possuem condições sociais de pagar escolas privadas, são subsidiadas pelo investimento em capital humano concedido pelo Estado. Desta maneira, para que o investimento fosse eficaz, seria necessário avaliar as diferenças e as dificuldades regionais, para saná-las com políticas públicas específicas. Caso contrário, o investimento poderia ser perdido.

Na Região Metropolitana de São Paulo, concentra-se a maioria dos problemas sociais. Há, obviamente, maior densidade demográfica comparada ao Interior. Nos bairros de periferias, as moradias são precárias, os problemas de saneamento básico e saúde são constantes. Não se ignora o fato de que nas cidades do interior tais problemas também são nefastos. No entanto, o crescimento urbano desordenado da metrópole, sobretudo no período tratado, é fruto de um processo histórico de favelização e migração de trabalhadores pobres. E, é também na periferia metrópole que se encontram a maioria da população negra, alijada pelo processo de escravidão e racismo. Portanto, a diferença de verba enviada para a CERM em relação a CEI, na perspectiva do capital humano, é a demonstração da ação do Estado na distribuição desse investimento, privilegiando algumas famílias em detrimento de outras.

Na próxima seção apresentar-se-á a contribuição do valor custo-aluno *das unidades marginais*.

### *As unidades marginais*

#### 4.5. COORDENADORIA DE NORMAS PEDAGÓGICAS (CENP)

São atribuições da CENP: (1) formular diretrizes para a elaboração, execução, coordenação, controle e avaliação do plano escolar; (2) desenvolver estudos e elaborar modelos de referência de primeiro e segundo grau, bem como o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de materiais didáticos, de novas metodologias de ensino e de supervisão; (3) elaborar normas de funcionamento e supervisionar as unidades escolares que tenham por objetivo a experimentação pedagógica e o desenvolvimento de novas metodologias de



ensino; (4) desenvolver estudos para a fixação de diretrizes das atividades relacionadas à orientação educacional nas unidades de ensino; (5) diagnosticar juntamente com o departamento de recursos humanos e as Coordenadorias, a necessidade de aperfeiçoamento e atualização do corpo docente.

A variação média percentual da Secretaria de Educação, destinada a Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas, foi na média de 0,52% das despesas totais. O valor de maior despesa, no ano de 2000, foi 2,36%. Esse valor em valores absoluto foi R\$ 154,23 milhões. O valor mais baixo foi 0,05% em 1987. Esse valor absoluto foi 2,36 milhões.

Para o primeiro período (1986-1994), no governo Quércia (1987-1990) a média da despesa destinada a essa unidade orçamentária foi 0,22%. No governo Fleury (1991-1994), essa média foi 0,25%.

Para o segundo período (1995-2003), o governo Mário Covas (1995-1998) essa média foi 0,09%. Quase irrisória. Já no governo Covas/Alckmin (1999-2002), a média foi 1,57%. Trata-se da maior média da série.

A contribuição dessa unidade orçamentária, para o valor custo-aluno do Ensino Fundamental, foi na média de 12,65 reais para toda a série. Para o Ensino Médio, esse valor foi 7,18 reais para toda a série. No primeiro período (1986-1994), a média do valor custo-aluno ano, no governo Quércia (1987-1990), foi 15,93 reais para o Ensino Fundamental e 8,58 reais para o Ensino Médio. Para o governo Fleury (1991-1994), essa média foi 14,87 reais para o Ensino Fundamental; e de 5,23 reais para o Ensino Médio.

No segundo período (1995-2003), para o governo Mário Covas (1995-1998), a média do valor custo-aluno foi 6,08 reais para o Ensino Fundamental, e de 1,21 reais para o Ensino Médio. O governo Covas/Alckmin (1999-2003), obteve a média de 42,35 reais para o Ensino Fundamental, e de 25,71 reais para o Ensino Médio.

Detectou-se que, para o último governo da série, houve um crescimento exponencial nessa unidade orçamentária. Na Tabela 6 a seguir, pode-se observar a descrição dos dados, ano a ano. Observe:

**TABELA 6 - Valores das despesas da unidade orçamentária total e parcial por categoria de ensino; matrícula inicial e valor custo-aluno do Ensino Fundamental e médio - 1986-2003. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Coordenadoria de Normas Pedagógicas**

<b>Despesas da Unidade Orçamentária da Secretaria da Educação por Categoria de Programação Coordenadoria de Normas Pedagógicas</b>										
Ano	Desp. Total	% fixa		M.I.E.F.	C/A.a.E.F.	%Fixa	E.M.	Desp. E. M.	M.I.E.M.	C/A.a E.M.
		E.F.	Desp. E.F.							
1986	3,91	87,4	3,42	1,81	<b>1,89</b>		6,96	0,27	0,26	<b>1,05</b>
1987	2,15	86,37	1,86	1,83	<b>1,01</b>		6,98	0,15	0,25	<b>0,60</b>
1988	15,35	82,19	12,62	1,93	<b>6,54</b>		6,58	1,01	0,28	<b>3,61</b>
1989	8,62	82,46	7,11	2,03	<b>3,50</b>		7,24	0,62	0,31	<b>2,01</b>
1990	11,93	85,77	10,23	2,10	<b>4,87</b>		6,71	0,80	0,34	<b>2,35</b>
1991	10,79	86,91	9,38	2,20	<b>4,26</b>		6,57	0,71	0,36	<b>1,97</b>
1992	9,46	86,95	8,23	2,29	<b>3,59</b>		6,41	0,61	0,44	<b>1,38</b>
1993	8,55	89,96	7,69	2,35	<b>3,27</b>		5,31	0,45	0,53	<b>0,86</b>
1994	9,86	90,78	8,95	2,39	<b>3,75</b>		6,15	0,61	0,59	<b>1,03</b>
1995	3,43	72,53	2,49	2,39	<b>1,04</b>		4,69	0,16	0,62	<b>0,26</b>
1996	3,77	92,99	3,51	2,30	<b>1,52</b>		5,29	0,20	0,63	<b>0,32</b>
1997	4,06	91,94	3,73	2,15	<b>1,74</b>		5,64	0,23	0,70	<b>0,33</b>
1998	3,94	94,56	3,73	2,10	<b>1,77</b>		6,04	0,24	0,77	<b>0,31</b>
1999	3,32	77,46	2,57	1,97	<b>1,31</b>		4,75	0,16	0,85	<b>0,19</b>
2000	154,23	70,82	109,23	1,90	<b>57,49</b>		22,24	34,30	0,88	<b>38,98</b>
2001	142,92	72,44	103,53	1,77	<b>58,49</b>		21,00	30,01	0,87	<b>34,50</b>
2002	114,93	75,71	87,01	1,67	<b>52,10</b>		22,61	25,99	0,89	<b>29,20</b>
2003	44,53	73,95	32,93	1,68	<b>19,60</b>		21,01	9,36	0,90	<b>10,40</b>

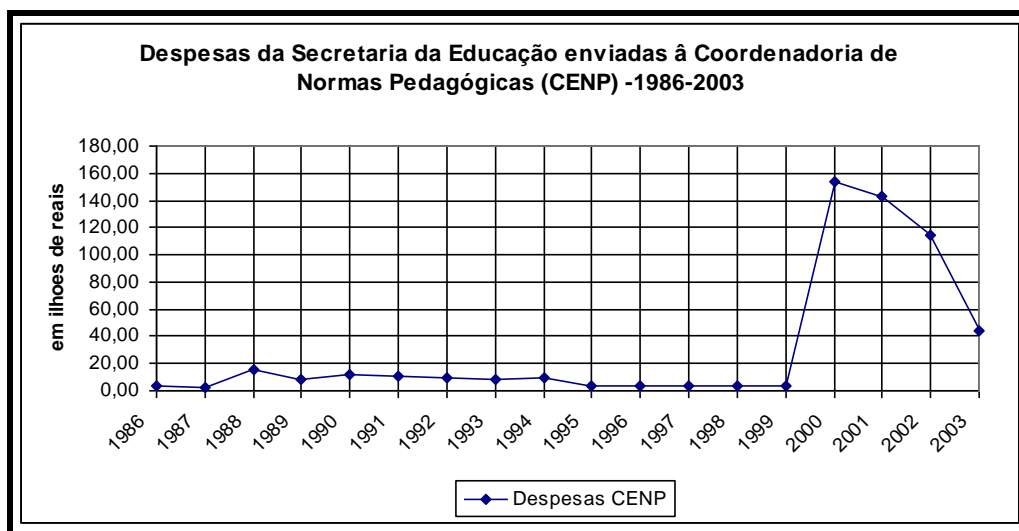
**Legenda:** **Desp. Total:** Despesa Total; **E.F.:** Ensino Fundamental; **M.I.:** Matrícula Inicial; **E.M.:** Ensino Médio; **C/A/a:** Valor custo-aluno/ano.

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

A seguir, o Gráfico 9 dispõe de dois perfis: o Perfil A, demonstra a dinâmica dos valores absolutos, e Perfil B demonstra a dinâmica dos valores percentuais .

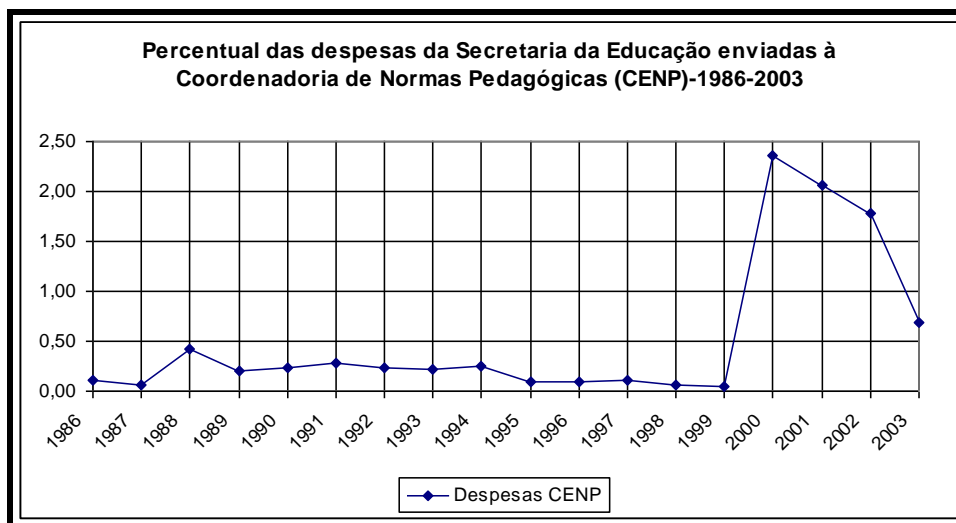
**GRÁFICO 9 - Perfil das despesas da Secretaria da Educação enviadas à Coordenadoria Ensino e Normas Pedagógicas. Valores absolutos (A) e valores percentuais (B). Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta)**

**(A) Perfil dos valores absolutos das despesas da Secretaria da Educação enviadas à Coordenadoria de Ensino de Normas Pedagógicas.**



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

**(B) Perfil dos valores percentuais das despesas da Secretaria da Educação enviadas à Coordenadoria de Ensino de Normas Pedagógicas**



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

O comportamento da variável CENP demonstra que, em relação ao total do orçamento da Secretaria da Educação, tanto em valores absolutos, Perfil A, quanto em porcentagem, Perfil B, a participação dessa unidade orçamentária foi baixa até o ano de 1999. Até essa data, o valor percentual não havia chegado à casa de 1%. No primeiro período (1986-1994), houve um pequeno aumento em 1988, seguido de queda no ano seguinte, e estagnação na conjuntura. A queda foi de 1990 até o fim desse período. O segundo período (1995-2003), iniciou-se com queda para ambos os valores e seguiu uma estagnação em percentual com variação de 0,04%, durante a conjuntura de 1995-1999. O salto exponencial se deu em 2000, saindo da casa de 0,05% no ano anterior, chegando a 2,36% do valor percentual dos gastos da Secretaria da Educação. Esse valor caiu para 2,06% e 1,79% nos anos consecutivos, terminando o fim do período no valor de 0,69%.

O crescimento súbito no valor de 3,32 milhões de reais para 154,23 milhões na Coordenadoria de Normas Pedagógicas sugere que acontecimentos exógenos às questões orçamentárias aconteceram na conjuntura de 1999-2003. No período em questão, temos uma mudança de gestão, do governo Mario Covas (1995-1998) para o governo Covas/Alckmin (1999-2002). Assim, uma mudança na política educacional poderia resultar em novas estratégias de aplicação de verbas. No entanto, uma variação de 464%, sobre o valor de 1999, requer um estudo qualitativo mais aplicado.

A mudança da LDB de 1996, que começou a ser implantada a partir de 1998, gerou novas normas aplicativas, que também podem ser verificadas como possível explicação para o acréscimo. O que pode ser observado na análise quantitativa é que durante toda a série, excluindo a conjuntura excepcional de 1999-2003 na gestão Covas/Alckmin (1999-2002), houve uma participação pequena da CENP no orçamento da Secretaria da Educação. E, por consequência, também na contribuição da composição do valor custo-aluno.

#### 4.6. DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS (RH)

São atribuições do RH: (1) assistir as autoridades da Secretaria da Educação nos assuntos relacionados com o Sistema de Administração de Pessoal; (2) planejar e executar as políticas e normas do órgão central deste Sistema; (3) coordenar, prestar orientação técnica, controlar e quando for o caso, executar, em consonância com a Secretaria da Educação as atividades de administração de pessoal civil da Secretaria, inclusive dos estagiários e do

pessoal contratado para prestação de serviços; (4) manter a Secretaria permanentemente informada sobre a situação dos recursos humanos.

A variação percentual média das despesas totais da Secretaria da Educação destinadas ao Departamento de Recursos Humanos foi 0,21%. O valor de maior despesa foi 0,60%, em 1988. O valor percentual mais baixo, representado por 0,10%, foi no ano de 1995. No primeiro período (1986-1994), para o governo Quércia (1987-1990), obteve-se a maior média da série, no valor de 0,41%. Para o governo Fleury (1991-1994), 0,24%; para o governo Mario Covas de 0,11% e para o governo Covas/Alckmin (1999-2002) a média de 0,07%, o valor mais baixo da série. Esses dados, ano a ano, podem ser verificados na Tabela a seguir:

**TABELA 7 - Valores das despesas da unidade orçamentária total e parcial por categoria de ensino; matrícula inicial e valor custo-aluno do Ensino Fundamental e médio - 1986-2003. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Departamento de Recursos Humanos**

Ano	Despesas da Unidade Orçamentária da Secretaria da Educação por Categoria de Programação								
	Desp. Total	% fixa E.F.	Desp. E.F.	M.I.E.F.	C/A.a.E.F.	%Fixa E.M.	Desp. E. M.	M.I.E.M.	C/A.a E.M.
1986	3,91	87,4	3,42	1,81	<b>1,89</b>	6,96	0,27	0,26	<b>1,05</b>
1987	2,15	86,37	1,86	1,83	<b>1,01</b>	6,98	0,15	0,25	<b>0,60</b>
1988	15,35	82,19	12,62	1,93	<b>6,54</b>	6,58	1,01	0,28	<b>3,61</b>
1989	8,62	82,46	7,11	2,03	<b>3,50</b>	7,24	0,62	0,31	<b>2,01</b>
1990	11,93	85,77	10,23	2,10	<b>4,87</b>	6,71	0,80	0,34	<b>2,35</b>
1991	10,79	86,91	9,38	2,20	<b>4,26</b>	6,57	0,71	0,36	<b>1,97</b>
1992	9,46	86,95	8,23	2,29	<b>3,59</b>	6,41	0,61	0,44	<b>1,38</b>
1993	8,55	89,96	7,69	2,35	<b>3,27</b>	5,31	0,45	0,53	<b>0,86</b>
1994	9,86	90,78	8,95	2,39	<b>3,75</b>	6,15	0,61	0,59	<b>1,03</b>
1995	3,43	72,53	2,49	2,39	<b>1,04</b>	4,69	0,16	0,62	<b>0,26</b>
1996	3,77	92,99	3,51	2,30	<b>1,52</b>	5,29	0,20	0,63	<b>0,32</b>
1997	4,06	91,94	3,73	2,15	<b>1,74</b>	5,64	0,23	0,70	<b>0,33</b>
1998	3,94	94,56	3,73	2,10	<b>1,77</b>	6,04	0,24	0,77	<b>0,31</b>
1999	3,32	77,46	2,57	1,97	<b>1,31</b>	4,75	0,16	0,85	<b>0,19</b>
2000	154,23	70,82	109,23	1,90	<b>57,49</b>	22,24	34,30	0,88	<b>38,98</b>
2001	142,92	72,44	103,53	1,77	<b>58,49</b>	21,00	30,01	0,87	<b>34,50</b>
2002	114,93	75,71	87,01	1,67	<b>52,10</b>	22,61	25,99	0,89	<b>29,20</b>
2003	44,53	73,95	32,93	1,68	<b>19,60</b>	21,01	9,36	0,90	<b>10,40</b>

**Legenda:** Desp. Total: Despesa Total; E.F.: Ensino Fundamental; M.I.: Matrícula Inicial; E.M.: Ensino Médio; C/A/a: Valor custo-aluno/ano.

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

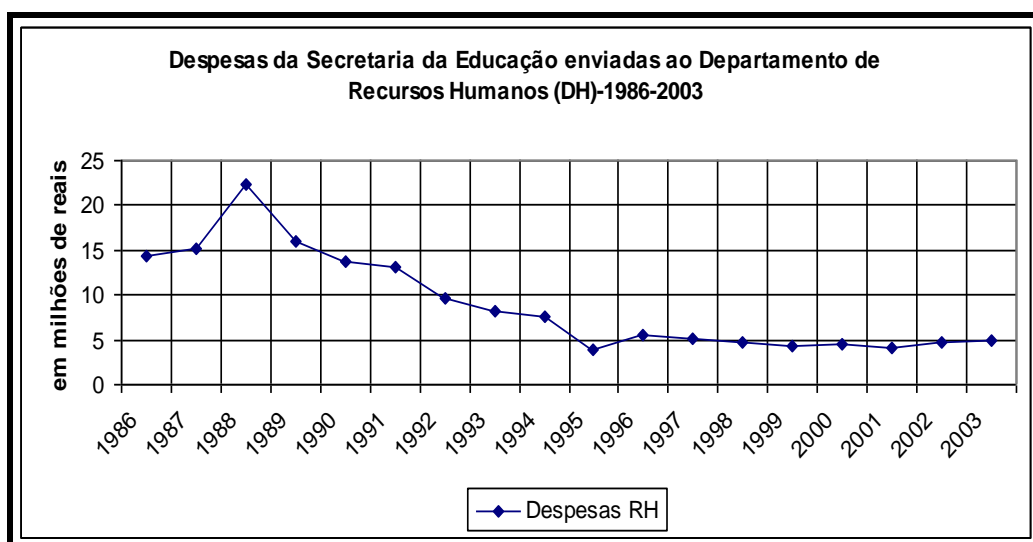
Na contribuição dessa unidade orçamentária, para composição do valor custo-aluno, a média da despesa para toda a série foi 3,77 reais para o Ensino Fundamental e 1,75 reais para o Ensino Médio. No primeiro período (1986-1994), para o governo Quéricia (1987-1990), essa média da despesa foi 7,23 reais para o Ensino Fundamental e 4,00 reais para o Ensino Médio. Para o governo Fleury (1991-1994), a média da despesa do valor custo-aluno foi 3,70 reais para o Ensino Fundamental e 1,35 reais para o Ensino Médio.

No segundo período (1995-2003), para o governo Covas (1995-1998), essa média foi 1,94 reais para o Ensino Fundamental e 0,39 reais para o Ensino Médio. Para o governo Covas/Alckmin (1999-2003) a média para o Ensino Fundamental foi de 1,81 reais e 0,90 reais para o Ensino Médio.

A seguir, o Gráfico 10 dispõe de dois perfis: o Perfil A, demonstra a dinâmica dos valores absolutos, e Perfil B demonstra a dinâmica dos valores percentuais .

**GRÁFICO 10 - Perfil das despesas da Secretaria da Educação enviadas ao Departamento de Recursos Humanos. Valores absolutos (A) e valores percentuais (B). Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta)**

(A) Perfil dos valores absolutos das despesas da Secretaria da Educação enviadas ao Departamento de Recursos Humanos.



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

(B) Perfil dos valores percentuais das despesas da Secretaria da Educação enviadas ao Departamento de Recursos Humanos.



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

A dinâmica do perfil gráfico acima confirma a divisão dos períodos propostos também para a variável RH. Para o primeiro período (1986-1994), observou-se uma conjuntura de 1986-1989, com um crescimento significativo tanto em valores absolutos quanto em valores percentuais em 1988, e queda em 1989. Nessa mesma conjuntura houve um período de depressão, com uma diminuição significativa dos valores reais. Nos valores percentuais houve uma pequena recuperação em 1991, seguida de queda até 1995. No segundo período (1995-2003), a variação não ultrapassou 0,4%, ficando nos percentuais de 0,6% a 0,13%.

Concluiu-se, na análise da série, que: (a) no primeiro período, sobretudo na conjuntura de 1986-1989, do governo Quéricia (1987-1990), houve um maior gasto no Departamento de Recursos Humanos. Essa despesa diminuiu ano a ano até 1995, com uma estagnação até o final da série. E, (b) o Departamento de Recursos Humanos incluiu-se no “corte de custo” determinado para o segundo período (1995-2003) conforme disserta Tereza Adrião<sup>153</sup>.

<sup>153</sup> ADRIÃO, op.cit.

#### 4.7. DEPARTAMENTO DE SUPRIMENTO ESCOLAR (SE)

São atribuições do SE: (1) planejar, organizar, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar os serviços de merenda escolar, visando assegurar aos alunos condições nutricionais que propiciem eficiência escolar; (2) a distribuição de equipamentos e materiais escolares permanentes, visando a equipar as unidades escolares dentro de normas que garantam a eficiência escolar; promover convênios com prefeituras municipais e entidades privadas, objetivando a realização de atividades relacionadas com a área de atuação do Departamento.

Da despesa total da Secretaria da Educação enviada ao Departamento de Suprimento Escolar, a variação média foi 2,05% para toda a série histórica. O valor percentual foi 5,13 % para o ano de 1988. O percentual mais baixo foi 0,63% da despesa total da Secretaria da Educação, no ano de 1987. No primeiro período (1986-1994), para o governo Quércia (1987-1990), obteve-se a média de 2,82% em relação ao total de gastos. Para o governo Fleury (1995-2003), essa média foi 2,92%, a maior média da série. No governo Mário Covas (1995-1998), essa média foi 2,06%. E, para o governo Covas/Alckimin (1999-2002) essa média foi 1,14%, a menor média da série.

Em relação a média do valor custo-aluno para o Departamento de Suprimento Escolar, em toda a série histórica, foi 37,51 reais para o Ensino Fundamental, e de 15,16 reais para o Ensino Médio. No primeiro período (1986-1994), para a gestão Quércia (1987-1990), essa média foi 49,84 reais para o Ensino Fundamental, e de 26,93 reais para o Ensino Médio. Para o governo Fleury (1991-1994), a média foi 44,31 reais para o Ensino Fundamental, e de 14,97 reais para o Ensino Médio.

No segundo período (1995-2003), para o governo Mário Covas (1995-1998), essa média foi 35,97 reais para o Ensino Fundamental, e de 7,15 reais para o Ensino Médio. O governo Covas/Alckmin (1999-2002), obteve a média de 30,49 reais para o Ensino Fundamental, e de 14,84 reais para o Ensino Médio.

Veja-se os dados anuais na Tabela a seguir:



**TABELA 8 - Valores das despesas da unidade orçamentária total e parcial por categoria de ensino; matrícula inicial e valor custo-aluno do Ensino Fundamental e médio - 1986-2003. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Suprimento Escolar**

Despesas da Unidade Orçamentária da Secretaria da Educação por Categoria de Programação									
Suprimento Escolar									
Ano	Desp. Total	% fixa E.F.	Desp. E.F.	M.I.E.F.	C/A.a.E.F.	%Fixa E.M.	Desp. E. M.	M.I.E.M.	C/A.a E.M.
1986	0	87,4	0,00	1,81	<b>0,00</b>	6,96	0,00	0,26	<b>0,00</b>
1987	24,31	86,37	21,00	1,83	<b>11,47</b>	6,98	1,70	0,25	<b>6,79</b>
1988	188,74	82,19	155,13	1,93	<b>80,38</b>	6,58	12,42	0,28	<b>44,35</b>
1989	123,82	82,46	102,10	2,03	<b>50,30</b>	7,24	8,96	0,31	<b>28,92</b>
1990	140,13	85,77	120,19	2,10	<b>57,23</b>	6,71	9,40	0,34	<b>27,66</b>
1991	84,96	86,91	73,84	2,20	<b>33,56</b>	6,57	5,58	0,36	<b>15,51</b>
1992	132,93	86,95	115,58	2,29	<b>50,47</b>	6,41	8,52	0,44	<b>19,37</b>
1993	113,72	89,96	102,30	2,35	<b>43,53</b>	5,31	6,04	0,53	<b>11,39</b>
1994	130,79	90,78	118,73	2,39	<b>49,68</b>	6,15	8,04	0,59	<b>13,63</b>
1995	72,64	72,53	52,69	2,39	<b>22,04</b>	4,69	3,41	0,62	<b>5,49</b>
1996	93,93	92,99	87,35	2,30	<b>37,98</b>	5,29	4,97	0,63	<b>7,89</b>
1997	98,91	91,94	90,94	2,15	<b>42,30</b>	5,64	5,58	0,70	<b>7,97</b>
1998	92,28	94,56	87,26	2,10	<b>41,55</b>	6,04	5,57	0,77	<b>7,24</b>
1999	80,03	77,46	61,99	1,97	<b>31,47</b>	4,75	3,80	0,85	<b>4,47</b>
2000	73,33	70,82	51,93	1,90	<b>27,33</b>	22,24	16,31	0,88	<b>18,53</b>
2001	80,56	72,44	58,36	1,77	<b>32,97</b>	21,00	16,92	0,87	<b>19,45</b>
2002	66,62	75,71	50,44	1,67	<b>30,20</b>	22,61	15,06	0,89	<b>16,92</b>
2003	74,38	73,95	55,00	1,68	<b>32,74</b>	21,01	15,63	0,90	<b>17,36</b>

**Legenda:** Desp. Total: Despesa Total; E.F.: Ensino Fundamental; M.I.: Matrícula Inicial; E.M.: Ensino Médio; C/A/a: Valor custo-aluno/ano.

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

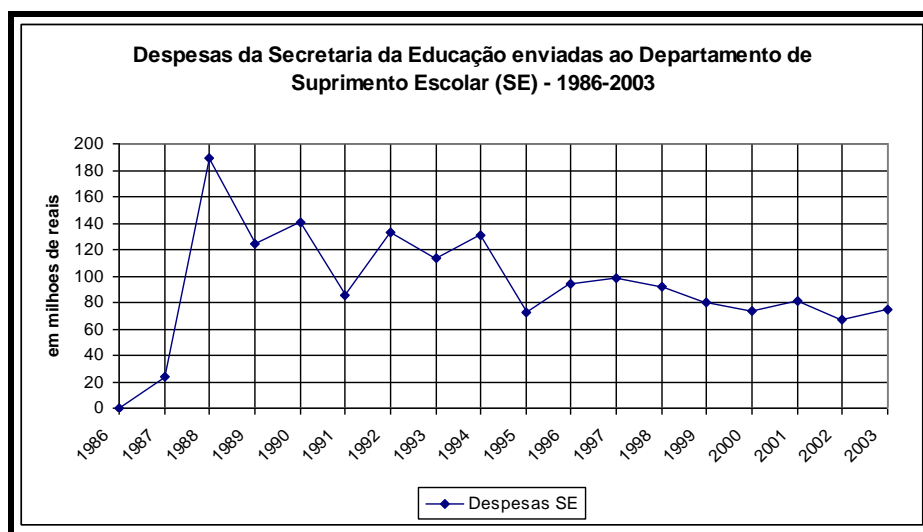
No primeiro período (1986-1994), obteve-se uma grande oscilação entre a conjuntura de 1988-1994. No início desse período, durante a gestão Quércia (1987-1990), houve um salto exponencial do percentual de 0,63% para 5,13%, em 1987 e 1988. Em valores absolutos, obteve-se um aumento de 24,31 milhões de reais constantes para 188,74 milhões. A média para toda a série, no valor percentual, foi 2,05%. O crescimento de 1988, de 5,13%, representou outro caso atípico no planejamento orçamentário da Secretaria da Educação.

Sabe-se que em meados de 1988, houve intensa discussão a respeito da importância da alimentação para o desenvolvimento escolar. Essa discussão se estendeu até a LDB de 1996. A partir desta data, com o processo de municipalização, a merenda escolar começou a sair da responsabilidade do Estado e passou a ser da iniciativa privada. Ademais, durante a década de 1990, a APEOESP também teceu várias críticas a respeito do caráter não transparente das licitações em torno da merenda escolar.

A seguir o perfil gráfico dos valores absolutos e dos valores percentuais:

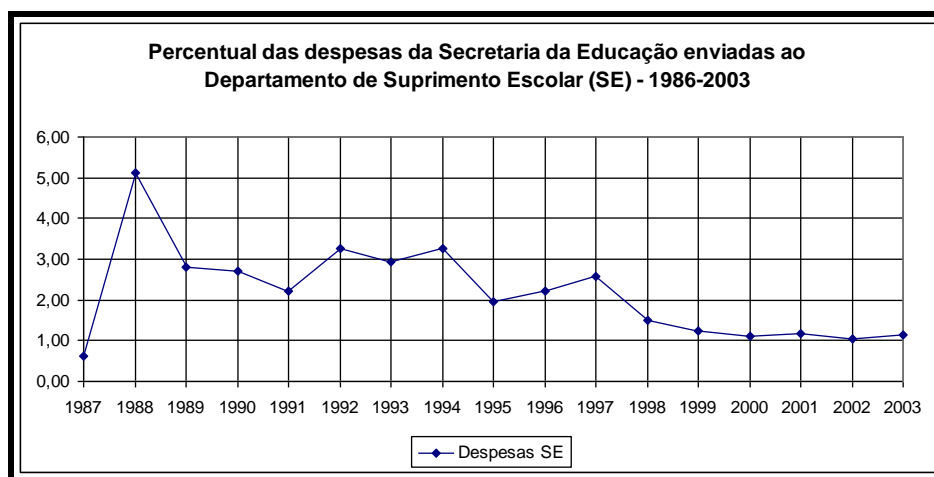
**GRÁFICO 11 – Perfil das despesas da Secretaria da Educação enviadas ao Departamento de Suprimento Escolar. Valores absolutos (A) e valores percentuais (B). Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta)**

**(A) Perfil dos valores absolutos das despesas da Secretaria da Educação enviados ao Departamento de Suprimento Escolar.**



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

**(B) Perfil dos valores percentuais das despesas da Secretaria da Educação enviadas ao Departamento de Suprimento Escolar.**



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

O perfil da despesa enviada ao Departamento de Suprimento Escolar, sem contar os três anos atípicos da CENP, apresenta a unidade que recebeu maior quantidade de valores entre as *unidades marginais* da Secretaria da Educação. Tanto em valores absolutos, Perfil A, quanto em valores percentuais, Perfil B.

Outra questão. Ao observar o perfil do Gráfico 11 da despesa dessa unidade orçamentária nota-se que, para o segundo período (1995-2003), tal unidade também se encaixa no perfil do “ajuste” nas contas públicas. A partir de 1998, os gastos não ultrapassaram 1,15% do valor percentual destinado pela Secretaria da Educação. Tal fato, demonstra também que, embora o crescimento nos valores destinados à Secretaria da Educação tivessem crescido, no segundo período (1995-2003), os valores aplicados em suprimento escolar decaíram em toda fase desse mesmo período. Esse valor chegou na casa de 1% no fim da série no governo Covas/Alckmin (1999-2002). Uma das explicações possíveis da queda da variável SPTO foi a descentralização da merenda escolar aos municípios a partir de 1996.

#### 4.8. CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (CEE)

São atribuições do CEE: (1) formular os objetivos e traçar normas para a organização do Sistema de Ensino do Estado de São Paulo; elaborar e manter atualizado o Plano Estadual de Educação, com aprovação do governador; (2) fixar critérios de emprego dos recursos destinados à educação, provenientes do Estado, da União, dos municípios ou de outra fonte, assegurando-lhes aplicação harmônica, bem como se pronunciar sobre convênios e ações interadministrativas; (3) fixar, autorizar e fiscalizar as normas de funcionamento, estabelecimento e manutenção do Ensino público; (4) fixar normas de admissão de docentes; fixar normas de aprendizagem.

A variação média do percentual das despesas totais da Secretaria da Educação enviadas ao Conselho Estadual de Educação foi 0,03%. O percentual de maior despesa foi de 0,07%, em 1988. O valor mais baixo de toda a série foi % 0,01, em 2003. Valor irrisório.

No primeiro período (1986-1994), a média da despesa sobre o total de gastos do governo Quéricia (1987-1990) foi 0,06%, o percentual mais alto da série. Para o governo Fleury (1991-1994), essa média foi 0,03%.

No segundo período (1995-2003), para o governo Mário Covas (1995-1998), a média percentual foi 0,02%. Para o governo Covas/Alckimin (1999-2002), o valor foi 0,01%, a média mais baixa da série.

A Tabela a seguir confirma a referida descrição:

**TABELA 9 - Valores das despesas da unidade orçamentária total e parcial por categoria de ensino; matrícula inicial e valor custo-aluno do Ensino Fundamental e médio - 1986-2003. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

Conselho Estadual da Educação

Despesas da Unidade Orçamentária da Secretaria da Educação por Categoria de Programação									
Conselho Estadual da Educação									
Ano	Desp. Total	% fixa E.F.	Desp. E.F.	M.I.E.F.	C/A.a.E.F.	%Fixa E.M.	Desp. E. M.	M.I.E.M.	C/A.a E.M.
1986	2,11	87,4	1,84	1,81	<b>1,02</b>	6,96	0,15	0,26	<b>0,56</b>
1987	2,27	86,37	1,96	1,83	<b>1,07</b>	6,98	0,16	0,25	<b>0,63</b>
1988	2,44	82,19	2,01	1,93	<b>1,04</b>	6,58	0,16	0,28	<b>0,57</b>
1989	2,23	82,46	1,84	2,03	<b>0,91</b>	7,24	0,16	0,31	<b>0,52</b>
1990	2,59	85,77	2,22	2,10	<b>1,06</b>	6,71	0,17	0,34	<b>0,51</b>
1991	1,58	86,91	1,37	2,20	<b>0,62</b>	6,57	0,10	0,36	<b>0,29</b>
1992	1,08	86,95	0,94	2,29	<b>0,41</b>	6,41	0,07	0,44	<b>0,16</b>
1993	1,01	89,96	0,91	2,35	<b>0,39</b>	5,31	0,05	0,53	<b>0,10</b>
1994	1,16	90,78	1,05	2,39	<b>0,44</b>	6,15	0,07	0,59	<b>0,12</b>
1995	0,95	72,53	0,69	2,39	<b>0,29</b>	4,69	0,04	0,62	<b>0,07</b>
1996	0,81	92,99	0,75	2,30	<b>0,33</b>	5,29	0,04	0,63	<b>0,07</b>
1997	0,76	91,94	0,70	2,15	<b>0,32</b>	5,64	0,04	0,70	<b>0,06</b>
1998	0,89	94,56	0,84	2,10	<b>0,40</b>	6,04	0,05	0,77	<b>0,07</b>
1999	0,84	77,46	0,65	1,97	<b>0,33</b>	4,75	0,04	0,85	<b>0,05</b>
2000	0,83	70,82	0,59	1,90	<b>0,31</b>	22,24	0,18	0,88	<b>0,21</b>
2001	0,8	72,44	0,58	1,77	<b>0,33</b>	21,00	0,17	0,87	<b>0,19</b>
2002	0,79	75,71	0,60	1,67	<b>0,36</b>	22,61	0,18	0,89	<b>0,20</b>
2003	0,67	73,95	0,50	1,68	<b>0,29</b>	21,01	0,14	0,90	<b>0,16</b>

**Legenda:** Desp. Total: Despesa Total; E.F.: Ensino Fundamental; M.I.: Matrícula Inicial; E.M.: Ensino Médio; C/A/a: Valor custo-aluno/ano.

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

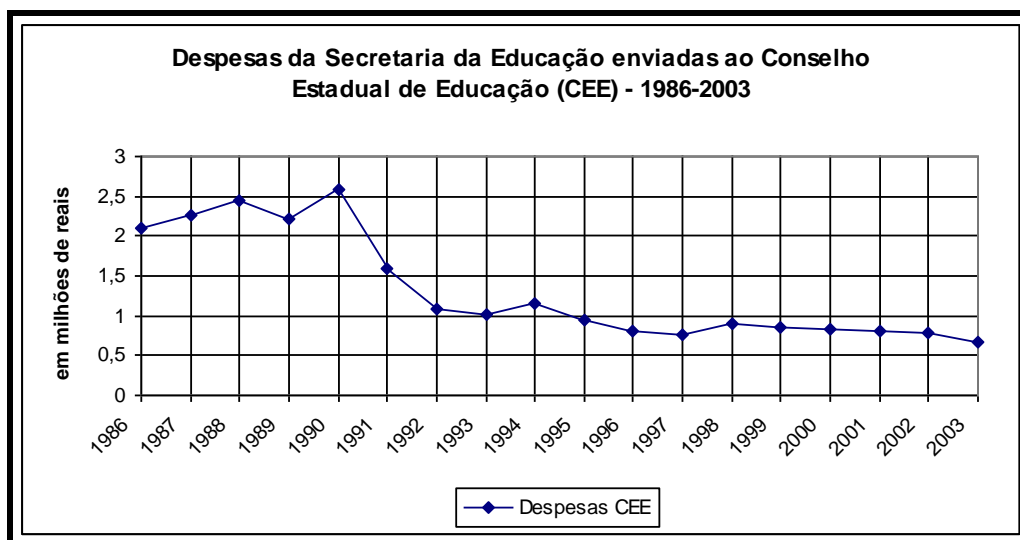
Em relação aos governos a média do valor custo-aluno de toda a série histórica foi de 0,55 reais para o Ensino Fundamental, e de 0,25 reais para o Ensino Médio. Valor também irrisório. No primeiro período (1986-1994), na gestão Quéricia (1987-1990), a média foi 1,02 reais, e para o Ensino Médio foi 0,56 reais. Na gestão Fleury (1991-1994), essa média foi 0,47 reais para o Ensino Fundamental, e 0,17 reais para o Ensino Médio.

No segundo período (1995-2003), para o governo Mário Covas (1995-1998), a média foi 0,34 reais para o Ensino Fundamental, e apenas 0,07 reais para o Ensino Médio. Para o governo Covas/Alckimin (1999-2002), a média foi 0,33 reais para o Ensino Fundamental e 0,16 reais para o Ensino Médio.

A seguir, o Gráfico 12 dispõe de dois perfis: o Perfil A, demonstra a dinâmica dos valores absolutos, e Perfil B demonstra a dinâmica dos valores percentuais.

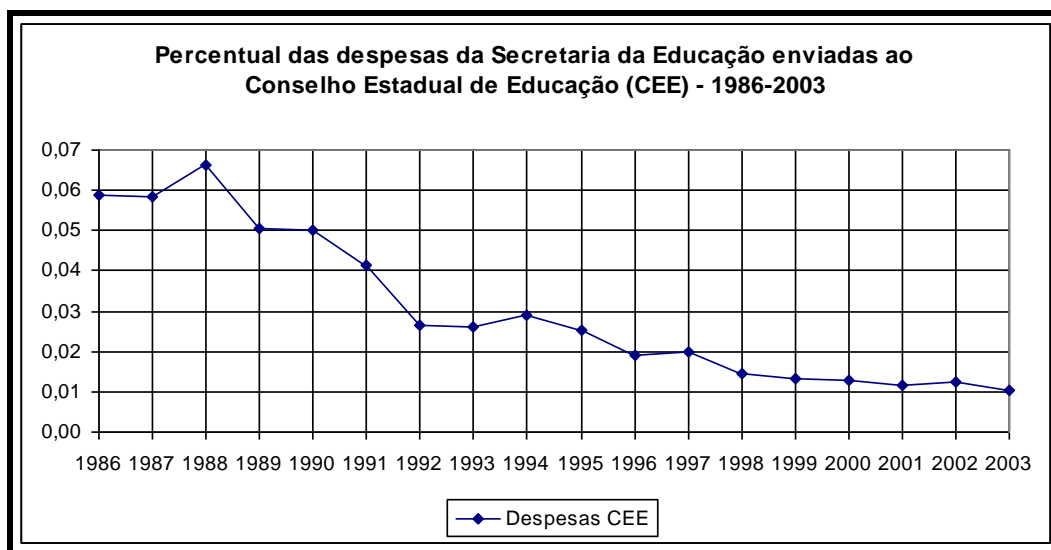
**GRÁFICO 12 – Perfil das despesas da Secretaria da Educação enviadas ao Conselho Estadual da Educação. Valores absolutos (A) e valores percentuais (B). Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. O índice ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta)**

(A) Perfil dos valores absolutos das despesas da Secretaria da Educação enviados ao Conselho Estadual da Educação.



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

(B) Perfil dos valores percentuais das despesas da Secretaria da Educação enviadas ao Conselho Estadual de Educação.



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

O comportamento da variável CEE apresenta um perfil de depressão durante toda a série. Somente durante a conjuntura 1986-1990, no início do primeiro período (1986-1994), houve uma significativa participação nos valores absolutos (Perfil A). Mesmo assim, os valores percentuais não ultrapassaram a margem de 0,07% do total de gastos da Secretaria da Educação. Para o segundo período (1995-2003), o percentual foi ainda mais baixo, ficando entre 0,03% e 0,01%, com uma margem de variação, em valores absolutos na casa de 850 mil reais.

O que pode ser observado é que, na conjuntura de 1986-1990, o Conselho Estadual de Educação obteve uma maior participação no Orçamento. Conforme afirma Perez<sup>154</sup>, o aumento dos gastos para essa conjuntura pode estar inserido no ideal de “governo democrático”, denominado pelo próprio governo de Franco Montoro (1984-1986), no período de abertura pós-ditadura militar. Isto porque, a função do Conselho era fiscalizar o orçamento e as deliberações da Secretaria da Educação.

<sup>154</sup> Idem p. 85.

#### 4.9. ENTIDADES SUPERVISIONADAS (FDE)

São atribuições do FDE: (1) atender aos encargos resultantes do desenvolvimento das atividades necessárias ao adequado suprimento de recursos destinados à educação no Estado, a saber: planejamento, projeto, construção, reforma e ampliação dos prédios de ensino público, bem como seu mobiliário e equipamentos; melhoria das condições socioeconômicas e escolares dos alunos carentes, mediante o fornecimento de merenda escolar, livros didáticos e material escolar, assim como desenvolvimento de estudos, projetos e atividades destinadas à obtenção dessa melhoria; (2) transporte de alunos; subvenção a escolas sem fins lucrativos que proporcionem ensino gratuito em parte ou na sua totalidade e despesas decorrentes de convênio com o FDE; (3) treinamento de recursos humanos, projetos de melhorias do processo ensino-aprendizagem e despesas decorrentes, resultantes de convênio com o Ministério da Educação.

A variação média da despesa total da Secretaria da Educação destinada à Entidades Supervisionadas (FDE) foi 0,43%. O valor de maior despesa foi 0,89%, em 1988. O valor mais baixo, representado pelo percentual de 0,01% do total de despesas da Secretaria da Educação, foi no valor absoluto de 409 mil reais, no ano de 1986. No primeiro período (1986-1994), para o governo Quércia (1987-1990) obteve-se a média de 0,41 %. Para o governo Fleury (1991-1994), essa média foi 0,40%, menor valor da série.

No segundo período (1995-2003), para o governo Mário Covas (1995-1998), o percentual médio foi 0,54%, maior percentual da série. E, para o governo Covas/Alckmin (1999-2002) a média da despesa total foi 0,42%.

Em relação à contribuição da unidade orçamentária no valor custo-aluno, a média de toda a série histórica foi 8,54 reais para o Ensino Fundamental, e de 3,38 reais para o Ensino Médio. Ao tratar dos períodos administrativos detectou-se que, no primeiro período (1986-1994), a média para o governo Quércia (1987-1990), foi 6,97 reais para o Ensino Fundamental, e de 3,83 reais para o Ensino Médio. Na gestão Fleury (1991-1994), essa média foi 6,13 reais para o Ensino Fundamental, e de 1,82 reais para o Ensino Médio.

No segundo período (1995-2003), para o governo Mário Covas (1995-1998), a média foi de 9,97 reais para o Ensino Fundamental, e de 1,91 reais para o Ensino Médio. Para o governo Covas/Alckmin (1999-2002), essa média foi 11,36 reais para o Ensino Fundamental, e de 5,52 reais para o Ensino Médio.

Dados disponíveis na Tabela a seguir:

**TABELA 10 – Valores das despesas da unidade orçamentária total e parcial por categoria de ensino; matrícula inicial e valor custo-aluno do Ensino Fundamental e médio - 1986-2003. Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta).**

**Entidades Supervisionadas**

<b>Despesas da Unidade Orçamentária da Secretaria da Educação por Categoria de Programação Entidades Supervisionadas</b>									
Ano	Desp. Total	% fixa E.F.	Desp. E.F.	M.I.E.F.	C/A.a.E.F.	%Fixa E.M.	Desp. E. M.	M.I.E.M.	C/A.a E.M.
1986	0,41	87,4	0,36	1,81	<b>0,20</b>	6,96	0,03	0,26	<b>0,11</b>
1987	0,53	86,37	0,46	1,83	<b>0,25</b>	6,98	0,04	0,25	<b>0,15</b>
1988	32,84	82,19	26,99	1,93	<b>13,99</b>	6,58	2,16	0,28	<b>7,72</b>
1989	22,62	82,46	18,65	2,03	<b>9,19</b>	7,24	1,64	0,31	<b>5,28</b>
1990	10,91	85,77	9,36	2,10	<b>4,46</b>	6,71	0,73	0,34	<b>2,15</b>
1991	1,87	86,91	1,63	2,20	<b>0,74</b>	6,57	0,12	0,36	<b>0,34</b>
1992	11,53	86,95	10,03	2,29	<b>4,38</b>	6,41	0,74	0,44	<b>1,68</b>
1993	16,17	89,96	14,55	2,35	<b>6,19</b>	5,31	0,86	0,53	<b>1,62</b>
1994	34,82	90,78	31,61	2,39	<b>13,23</b>	6,15	2,14	0,59	<b>3,63</b>
1995	19,92	72,53	14,45	2,39	<b>6,05</b>	4,69	0,93	0,62	<b>1,51</b>
1996	0	92,99	0,00	2,30	<b>0,00</b>	5,29	0,00	0,63	<b>0,00</b>
1997	36,25	91,94	33,33	2,15	<b>15,50</b>	5,64	2,04	0,70	<b>2,92</b>
1998	40,71	94,56	38,50	2,10	<b>18,33</b>	6,04	2,46	0,77	<b>3,19</b>
1999	29,62	77,46	22,94	1,97	<b>11,65</b>	4,75	1,41	0,85	<b>1,66</b>
2000	26,4	70,82	18,70	1,90	<b>9,84</b>	22,24	5,87	0,88	<b>6,67</b>
2001	27,75	72,44	20,10	1,77	<b>11,36</b>	21,00	5,83	0,87	<b>6,70</b>
2002	27,78	75,71	21,03	1,67	<b>12,59</b>	22,61	6,28	0,89	<b>7,06</b>
2003	36,08	73,95	26,68	1,68	<b>15,88</b>	21,01	7,58	0,90	<b>8,42</b>

**Legenda:** Desp. Total: Despesa Total; E.F.: Ensino Fundamental; M.I.: Matrícula Inicial; E.M.: Ensino Médio; C/A/a: Valor custo-aluno/ano.

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

A variável Entidade Supervisionada (FDE) apresentou a maior variação dentre as unidades marginais observadas, sobretudo para o primeiro período (1986-1994). Embora não se tenha encontrado informações sobre a variável no ano de 1996, os anos anteriores demonstram uma variação complexa.

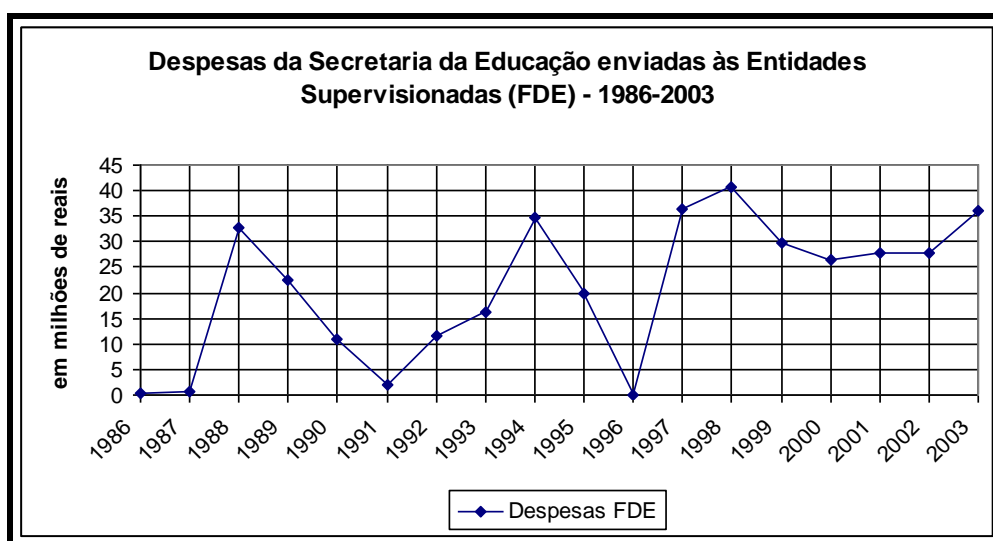
Sendo o FDE também responsável pela construção e ampliação de Escolas, a intensa variação dos valores pode ser explicada pela destinação de verba para construção e reforma de prédios escolares. Os valores enviados, portanto, seriam alternados conforme a necessidade de ampliação e reforma. A aquisição de livros didáticos também pode explicar as oscilações. Em média a duração de livros didáticos é de 3 a 4 anos.



A seguir, o Gráfico 13 dispõe de dois perfis: o Perfil A, demonstra a dinâmica dos valores absolutos, e Perfil B demonstra a dinâmica dos valores percentuais :

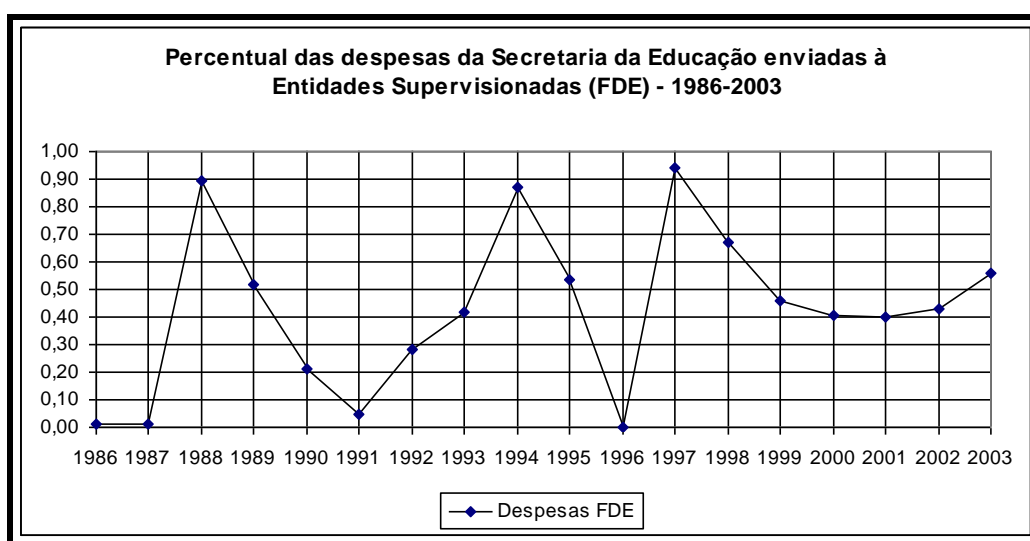
**GRÁFICO 13 - Perfil das despesas da Secretaria da Educação enviadas ao FDE. Valores absolutos (A) e valores percentuais (B). Os valores corrigidos estão em milhões de reais constantes de 1999. Índice de ajuste utilizado para correção: deflator implícito da RDB (Renda Disponível Bruta)**

(A) Perfil dos valores absolutos das despesas da Secretaria da Educação enviadas ao FDE.



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

(B) Perfil dos valores percentuais das despesas da Secretaria da Educação enviadas ao FDE.



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

A série temporal demonstra que no primeiro período (1986-1994), os valores percentuais na casa de 0,01%, em 1987, subiram para 0,89%, em 1988. Os valores absolutos aumentaram de 530 mil para 32,84 milhões de reais. No segundo período (1995-2003), houve estabilidade dos valores na conjuntura de 1998-2003; com uma curva em ascensão até o fim da série.

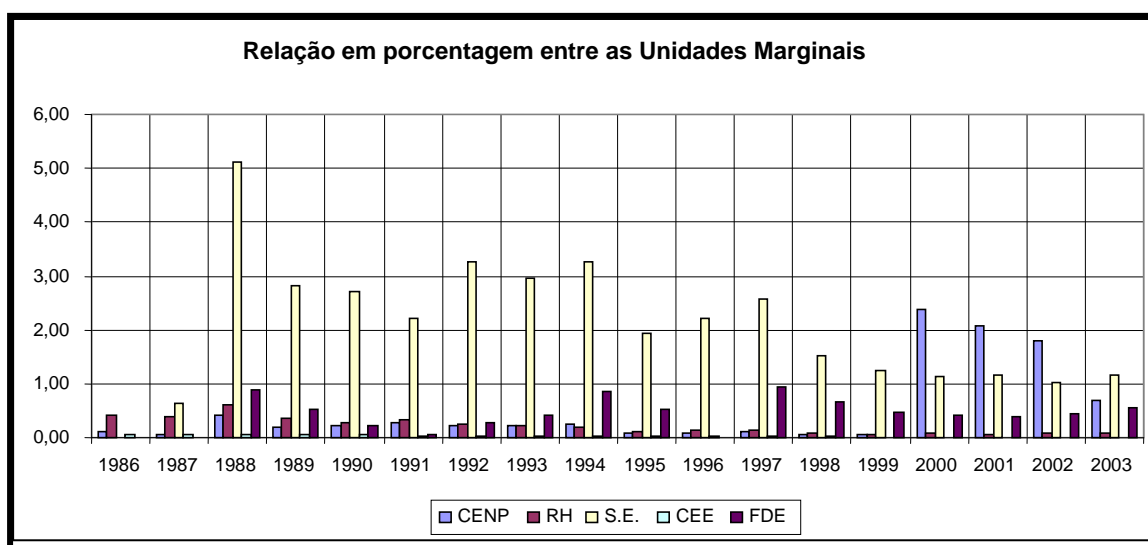
A análise da variável demonstrou que o FDE, dentre toda a série, obteve maior participação no Orçamento da Secretaria da Educação no segundo período (1995-2003), tendo inclusive, uma estabilidade durante o governo de Covas / Alckmin (1999-2002).

#### 4.10. ANÁLISE CONJUNTA DAS UNIDADES MARGINAIS

Para analisar as *unidades marginais* de forma conjunta, utilizar-se-á gráfico que demonstra o percentual das despesas destinadas a cada unidade. Veja-se o gráfico a seguir

**GRÁFICO 14 – Valores em percentuais das despesas da unidade orçamentária – unidades marginais – relativos ao total nominal das despesas da Secretaria da Educação.**

**Perfil de comparação dos valores percentuais das despesas da Secretaria da Educação destinadas às Unidades Marginais**



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

**Legenda:** CENP: Coordenadoria de Normas Pedagógicas; RH: Departamento de Recursos Humanos; S.E.: Departamento de Suprimento Escolar; CEE: Conselho Estadual de Educação; FDE: Entidades Supervisionada – Fundo de Desenvolvimento da Educação.

Dentre as *unidades marginais*, destaca-se em valores percentuais o Departamento de Suprimento Escolar. Até 1999, essa unidade orçamentária possuía o maior valor dos gastos. Nos anos 2000, 2001 e 2002, os valores percentuais somente foram menores do que o excepcional crescimento da Coordenadoria de Normas Pedagógicas. O comportamento das demais variáveis, embora obtivesse variações peculiares, representou para toda a série percentuais menores do que 1%. Na análise de toda a série histórica, baseada principalmente nas observações do Departamento de Suprimento Escolar, as *unidades marginais* encaixaram-se no “ajuste” efetuado no segundo período (1995-2003). Tal fato demonstra também que, embora a despesa da Secretaria da Educação tenha aumentado relativamente para o segundo período (1995-2003), os valores destinados às *unidades marginais* diminuíram.

Pode-se concluir, portanto, que a escolha da política de ajuste fiscal contribuiu para diminuir as despesas enviadas também para as *unidades marginais*. Algumas delas, como é o caso do Departamento de Suprimento Escolar, de suma importância para a qualidade do investimento em capital humano.

#### 4.11. TRATAMENTO ESTATÍSTICO DAS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

O tratamento estatístico, por regressão linear, permite especificar o relacionamento entre as diversas variáveis econômicas na análise da série histórica. A análise por regressão demonstrará a variação de uma variável em relação à outra. O tratamento dos dados que compõem o orçamento da Secretaria da Educação também demonstrou diferentes comportamentos na comparação entre os dois períodos. Primeiramente será analisada toda a série, e logo em seguida a análise parcial.

A seguir a análise completa da série:

**TABELA 11 – Regressão das variáveis da Secretaria da Educação – série histórica 1986-2003.**

**Variável dependente (a esclarecer) Receita total da Secretaria da Educação**

Variável dependente (a esclarecer) Receita total da Secretaria da Educação							
Período 1986-2003						Valor nominal da variável	
Nº da equação	Variável indep.	A	B	R2	DW	Máximo	Mínimo
1	ADM	6,0533	0,3441	0,8286	1,6366	2880,97	589,56
2	CERM	-2,3135	1,4924	0,8441	1,3492	1700,08	1087,61
3	CEI	-0,0368	1,1275	0,2459	0,2331	2590,8	1672,61
4	CENP	8,2026	0,1087	0,3699	1,2225	154,23	2,15
5	RH	9,0411	0,2822	0,4521	0,6356	22,42	3,88
6	SE	8,2951	0,0401	0,0363	0,474	188,74	24,31
7	CEE	8,5132	0,279	0,296	0,8596	2,59	0,67
8	FDE	8,2528	0,081	0,2293	0,7621	40,71	0,41

A análise total da série aponta (R2) a força explicativa de cada variável mediante a relação com o total da despesa da Secretaria da Educação. Ou seja, a porcentagem de probabilidade que existe em cada variável independente analisada para explicar as variações da tendência de verbas, que foram e poderão ser destinadas, a cada Unidade Orçamentária (B). E, ainda, a importância destas na política educacional do período. Portanto, considerando constantes as duas variáveis (valor total da Secretaria da Educação e as Unidades Orçamentárias) durante toda a série (1986-2003) temos:

- 1) A Secretaria de Administração e Sede (ADM) que possui a probabilidade de 82% de explicação que influenciará na variação de 0,34% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.
- 2) A Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana (CERM) que possui a probabilidade de 84% de explicação que influenciará na variação de 1,49% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.
- 3) A Coordenadoria de Ensino do Interior (CEI) que possui a probabilidade de 24,5% de explicação que influenciará na variação de 1,12% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.
- 4) A Coordenadoria de Normas Pedagógicas (CENP) cuja probabilidade é de 37% de explicação que influenciará na variação de 0,11% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.

- 5) O Departamento de Recursos Humanos que possui a probabilidade de 45,2% de explicação que influenciará na variação de 0,28% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%
- 6) O Departamento de Suprimento Escolar que possui a probabilidade de 3,6% de explicação que influenciará na variação de 0,04% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.
- 7) O Conselho Estadual de Educação que possui a probabilidade de 29,6% de explicação que influenciará na variação de 0,28% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%
- 8) O FDE que possui a probabilidade de 22,9% de explicação que influenciará na variação de 0,08% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.

Conforme variação da política de financiamento educacional, entre as *unidades centrais* que recebem a maior dotação de verba durante o período de análise é possível concluir que a Administração e Sede; e a Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana possuem mais de 80% de explicação para dotação de verba.

A Coordenadoria do Interior, cuja dotação de verba variará 1,12% da variação de 1% da Secretaria de Educação, possui um valor explicativo de 24,5% para toda a série. A interpretação possível para o baixo valor explicativo da variável é estabelecida na observação do Gráfico 10 (B). Esse gráfico demonstra a queda do percentual da Coordenadoria do Interior, a partir do ano de 1998, em relação aos anos anteriores, comparado com a Coordenadoria da Região Metropolitana.

No entanto, quando realizado o tratamento estatístico parcialmente, estabelecendo os dois períodos propostos, o resultado se modifica. Veja-se, a Tabela a seguir:

**TABELA 12 – Regressão das variáveis da Secretaria da Educação – série parcial 1986-1994.**

**Variável dependente (a esclarecer) Receita total da Secretaria da Educação**

Variável dependente (a esclarecer) Receita total da Secretaria da Educação							
Período 1986-1994						Valor nominal da variável	
Nº da equação	Variável indep.	A	B	R2	DW	Máximo	Mínimo
1	ADM	7,7586	0,0824	0,0093	1,5285	874,21	597,32
2	CERM	2,4472	0,8207	0,984	1,9138	1681,7	1087,61
3	CEI	2,5539	0,7619	0,918	1,4892	2590,8	1672,39
4	CENP	8,1891	0,0546	0,0904	2,2442	15,35	2,15
5	RH	8,3389	0,0146	0,0021	1,6838	22,42	7,61
6	SE	8,1779	0,03	0,1994	2,0752	188,74	24,31
7	CEE	8,2624	0,0724	0,604	1,6165	2,59	1,01
8	FDE	8,2597	0,0225	0,1219	1,9483	34,82	0,41

Ao considerar constantes as duas variáveis (valor total da Secretaria da Educação e as Unidades Orçamentárias) durante o primeiro período (1986-1994) temos:

- 1) A Secretaria de Administração e Sede (ADM) que possui a probabilidade de 0,09% de explicação que influenciará na variação de 0,08% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.
- 2) A Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana (CERM) que possui a probabilidade de 98% de explicação que influenciará na variação de 0,82% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.
- 3) A Coordenadoria de Ensino do Interior (CEI) que possui a probabilidade de 91,8% de explicação que influenciará na variação de 0,76% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.
- 4) A Coordenadoria de Normas Pedagógicas (CENP) cuja probabilidade é de 9% de explicação que influenciará na variação de 0,05% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.
- 5) O Departamento de Recursos Humanos que possui a probabilidade de 0,2% de explicação que influenciará na variação de 0,01% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.
- 6) O Departamento de Suprimento Escolar que possui a probabilidade de 19% de explicação que influenciará na variação de 0,03% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.

7) O Conselho Estadual de Educação que possui a probabilidade de 6% de explicação que influenciará na variação de 0,07% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.

8) O FDE que possui a probabilidade de 12% de explicação que influenciará na variação de 0,23% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.

Para o primeiro período (1986-1994), o cenário de importância na dotação da verba estabelece uma diferença. Essa diferença é do valor percentual destinado à Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana (CERM) com 82% de variação, comparado com 76% da Coordenadoria de Ensino do Interior (CEI). Para esta análise tanto a variável CEI quanto a CERM possuem mais de 90% de explicação. A Administração e Sede (ADM) apareceu com a variação de 82%, na dotação de verbas; e com uma baixa explicação para o período no valor de 0,09%. A importância das Unidades Orçamentárias modifica-se para período a seguir:

**TABELA 13 – Regressão das variáveis da Secretaria da Educação – série parcial 1995-2003.**

**Variável dependente (a esclarecer) Receita total da Secretaria da Educação**

Variável dependente (a esclarecer) Receita total da Secretaria da Educação						Valor nominal da variável	
Período 1995-2003							
Nº da equação	Variável indep.	A	B	R2	DW	Máximo	Mínimo
1	ADM	6,2855	0,3152	0,8677	1,4976	2880,97	589,56
2	CERM	-6,1171	2,017	0,8885	2,0112	1700,08	1294,02
3	CEI	-14,1546	3,0228	0,7901	2,0025	2080,08	1688,7
4	CENP	8,3985	0,0833	0,4383	1,5255	154,23	3,32
5	RH	9,982	-0,881	0,1861	0,5822	5,46	3,88
6	SE	13,1335	-1,0254	0,3784	1,1089	98,91	66,62
7	CEE	8,577	-0,2575	0,0126	0,7426	0,95	0,67
8	FDE	8,3955	0,0693	0,0043	0,6157	40,71	19,92

Considerando constantes as duas variáveis (valor total da Secretaria da Educação e as Unidades Orçamentárias) durante o segundo período (1995-2003) temos:

1) A Secretaria de Administração e Sede (ADM) que possui a probabilidade de 86,7% de explicação que influenciará na variação de 0,31,% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.

- 2) A Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana (CERM) que possui a probabilidade de 88% de explicação que influenciará na variação de 2% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.
- 3) A Coordenadoria de Ensino do Interior (CEI) que possui a probabilidade de 79% de explicação que influenciará na variação de 3% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.
- 4) A Coordenadoria de Normas Pedagógicas (CENP) cuja probabilidade é de 43,8% de explicação que influenciará na variação de 0,083% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.
- 5) O Departamento de Recursos Humanos que possui a probabilidade de 18% de explicação que influenciará na variação negativa de 0,9% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%
- 6) O Departamento de Suprimento Escolar que possui a probabilidade 37,8% de explicação que influenciará na variação negativa de 1,2% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.
- 7) O Conselho Estadual de Educação que possui a probabilidade de 1% de explicação que influenciará na variação negativa de 0,26% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%
- 8) O FDE que possui a probabilidade de 0,04% de explicação que influenciará na variação de 0,07% das verbas recebidas da Secretaria da Educação quando esta variar em 1%.

Para o segundo período (1995-2003), houve aumento na diferença entre a variação da dotação de verbas destinada a CERM (2%) e a CEI (3%). A ADM cai para um valor de 31%, mas o valor de explicação desta variável para o período sobe de 0,09% para 31,5%. A ADM passou, portanto, no segundo período (1995-2003), a ter maior importância na explicação das despesas da Secretaria da Educação, comparado com o primeiro período (1986-1994).

A análise comparando as gestões administrativas demonstrará a importância relativa da dotação de verbas de cada unidade escolar. Conforme Tabela abaixo:



**TABELA 14 – Regressão das variáveis da Secretaria da Educação – comparação entre os dois período**

**Relação entre as variáveis nos dois períodos analíticos**

<b>Relação entre a dotação de verba e a força explicativa entre as variáveis da Secretaria da Educação comparando os períodos e gestões</b>				
Variável Independente.	Período de 1986 -1994. Gestão PMDB		Período de 1995 – 2003. Gestão PSDB	
	Dotação	Explicação	Dotação	Explicação
ADM	82%	0,90%	31,50%	86%
CERM	82%	98%	201%	88%
CEI	76%	91%	302%	79%
CENP	5%	90%	8%	43%
RH	1%	0,20%	-8%	18%
SE	3%	19%	-100%	37%
CEE	7%	6%	-25%	1%
FDE	2%	12%	6%	0,40%

O que se pode observar, portanto, por meio da análise estatística é que a diferença da dotação de verba entre CERM e CEI continua. Há uma implicação importante nesses dados. Pois, se não houver uma política de compensação equalizando as diferenças regionais, mesmo com o aumento da dotação de verbas para a educação, haverá privilégios em investimento em capital humano. Aumentando assim as desigualdades e o acesso a uma educação de melhor qualidade para as diferentes famílias.

#### 4.12. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo, com análises mais quantitativas, buscou mensurar a distribuição das despesas da Secretaria da Educação às unidades orçamentárias. O objetivo principal foi demonstrar a contribuição e a dinâmica de cada unidade orçamentária na composição do valor custo-aluno. Tanto os valores totais, enviados a categorias de ensino, quanto os valores parciais distribuídos em cada unidade orçamentária.

O que ficou perceptível na análise desse capítulo, tendo como base a teoria do capital humano, é que não houve um planejamento prioritário no investimento da educação pública no Estado de São Paulo no período de estudo. A expansão da quantidade de matrículas não foi acompanhada com maior investimento. Ao observar a variação no valor custo-aluno detectou-se essa realidade. Mesmo havendo um aumento na arrecadação, a partir de 1995, o repasse para a Secretaria da Educação não acompanhou o aumento de matrícula. O que

aconteceu, especificamente ao Ensino Fundamental, sobretudo até 1999 antes da aplicação do Fundef, foi uma relativa queda na quantidade de matrícula inicial. Ocorreu assim, uma oscilação no valor custo-aluno, com crescimento em determinados períodos. No entanto, não houve um aumento real na dotação de verba.

Para o caso do Ensino Médio, a situação é ainda pior. O aumento de matrícula não explicou a queda no valor custo-aluno. Nesse caso, houve um aumento na quantidade de matrículas e uma diminuição em torno de 50% na dotação de verba. A recuperação se deu apenas no final da série histórica.

Outro agravante na perspectiva de investimento na qualificação da mão de obra, visando o aumento do estoque de capital humano, é a descontinuidade entre as categorias de ensino. Há uma lacuna de aproximadamente 3,04 milhões de adolescentes que terminaram o Ensino Fundamental e não ingressaram no Ensino Médio. Tal fato é alarmante. Denota que o investimento realizado na educação básica não produziu efeito, considerando os custos iniciais investidos no Ensino Fundamental. Há, portanto, necessidade de rever os períodos sucessivos, visando uma política pública de correção desta deficiência. Para que assim, possa-se potencializar o investimento público em capital humano.

Em relação às unidades orçamentárias, são as *unidades centrais* as receptoras de maior dotação de verba da Secretaria da Educação. Uma consideração importante foi o aumento de 40,53% na ADM, sendo que o discurso em pauta era a diminuição da burocracia estatal, por meio do “ajuste” dos gastos. O aumento destinado a essa unidade orçamentária diminuiu os valores destinados às Coordenadorias de Ensino.

Ainda a respeito das *unidades centrais*, a substancial diferença entre a dotação de verbas destinadas a CEI e a CERM, adquiriu relevância. O investimento no valor custo-aluno destinado às famílias da Região do Interior foi maior que o investimento às famílias da Região Metropolitana. Para o Ensino Fundamental, essa diferença foi em torno de 17% e para o Ensino Médio em torno de 34%. A desigualdade no investimento revela o caráter dual da educação paulista. Demonstra que o sistema de política universal não conseguiu manter a igualdade de oferta educacional. Aliás, exacerbou a diferença, provocando ainda maior desigualdade. Considera-se, levando em conta o tratamento estatístico por regressão, que caso não haja uma política de compensação dessas desigualdades, mesmo que haja aumento na dotação de verba para a Secretaria da Educação a diferença de investimento continuará.

Finalmente, é importante ressaltar a pequena participação das *unidades marginais*. Essas unidades orçamentárias possuem pouca participação na distribuição total do orçamento da Secretaria da Educação. Nessa perspectiva, destaca-se o Conselho Estadual Educação (CEE) e o FDE. O CEE obteve maior participação durante o governo de Franco Montoro, cuja informação para esta pesquisa data apenas do último ano, 1986. Acredita-se que a importância dessa unidade orçamentária se deu devido ao período de reestruturação das decisões democráticas, pós Ditadura militar. Já o FDE obteve variada oscilação durante toda a série. Em parte, a compra de materiais de consumo, como livros didáticos, por exemplo; reforma e ampliação de prédios escolares explicam a oscilação. No entanto, uma pesquisa específica sobre esta unidade seria esclarecedora para verificar quais as atribuições das despesas. A maior participação do FDE foi durante o segundo período analisado (1995-2003). A justificativa aparente deu-se pelas construções das Escolas técnicas no último governo analisado. As demais unidades obtiveram participação mínima no orçamento.

## CONCLUSÃO

### Os resultados para o período de estudo (1986-2003)

A vantagem da pesquisa histórica está na possibilidade de realizar um estudo que concede ferramentas úteis para uma interpretação da realidade atual. Esse importante papel não é privilégio do historiador. Todavia, alguns historiadores o escolhem com mais afinco, na esperança de poder colaborar para as perspectivas futuras. E, assim, dar sentido ao estudo histórico.

Em São Paulo, a abertura do sistema escolar para as camadas mais pobres durante a década de 1980 e 1990, com o processo de universalização do Ensino Fundamental, ocasionou aumento da demanda de matrículas. Com pouco aprendizado de cultura formal, uma parcela das famílias pobres via no estudo a esperança para a ascensão social. A outra parcela, com o crescimento da vinculação dos benefícios à obrigatoriedade do Ensino Fundamental, viu-se obrigada a matricular os filhos na escola, devido exigência da Lei. Isto explica o aumento da demanda. Esta pesquisa demonstrou que o investimento na estrutura educacional não acompanhou o aumento na demanda de matrículas.

Relembra-se que a pesquisa de Langoni apontava que no ano de 1969 mais de 60% da população brasileira era analfabeta ou semianalfabeta. Tal fato justifica o discurso de “melhoria na educação” como uma pauta fundamental dos discursos políticos eleitorais, após a abertura política e o voto direto em 1989. A educação como eixo do discurso político da eleição ao governo do Estado de São Paulo no ano de 1994, apontado no capítulo dois desta pesquisa, é prova disto.

No período em estudo, foi possível observar um modelo de escola em intensa transição. Um dos principais problemas dessa transição foi aumento da demanda e problemas estruturais na oferta. No período anterior, o modelo escolar estava acostumado a impor regras de condutas e punição para que o aluno aprendesse. A família de classe média acompanhava minimamente os estudos dos filhos, a maioria já havia tido contato com a educação formal. Caso o aluno chegasse à casa dele com o boletim com notas baixas, por exemplo, havia por parte desta família certa cobrança. Quanto ao professor, tinha uma formação aplicada com melhor remuneração, inclusive, havia certo *status* em ser professor. Essa situação se modificou. A maioria dos pais dos alunos estudantes da escola pública de

1980 e 1990, não eram alfabetizados. Os alunos não podiam mais ser obrigados a estudar (sem nenhum saudosismo da repressão), e a partir daquele momento as estratégias pedagógicas teriam que ser eficientes, para propor caminhos de estudo. Mas, como ter uma estratégia eficiente com baixa remuneração e professores desinteressados e sem investimento público?

O que se pode concluir no período, 1986-2003, é que a política educacional dos governos paulistas não resolveu o problema da demanda; e tampouco as mudanças estruturais existentes. A política educacional não funcionou como plano de Estado e sim como políticas de governo. (A análise das *modificações no setor educacional paulista* no segundo capítulo aponta nessa direção). Sobre as características da política educacional dos governos, esta pesquisa apontou dois momentos da realidade paulista. Segue, em suma, uma interpretação destes dois períodos.

No primeiro período (1986-1994) houve maior tentativa de investimento, sobretudo, no governo Quéricia (1987-1990). No *Programa Educacional* do governo Quéricia, existiam propostas de atender às modificações estruturais. A proposta de universalização do Ensino Fundamental, por exemplo, foi proposta concluída dentro do período de estudo (1998-2003). O CEFAM, criado em 1988, que visava aprendizado aplicado aos professores do Ensino Fundamental I, foi outra proposta que tinha por objetivo criar estratégias para atender às mudanças estruturais. No entanto, o processo de descentralização e municipalização não seguiu o mesmo caminho. O Programa de Municipalização, sem atentar para a devida fiscalização e acompanhamento institucional, privilegiou Regiões Administrativas em detrimento de outras (ver Gráfico 3, capítulo dois). Essas diferenças foram amenizadas pelo FUNDEF. Considera-se que este Fundo foi, de fato, um mecanismo de avanço no sistema de financiamento, pois considerou a quantidade de aluno como pressuposto para o recebimento da verba. Todavia, faz-se maior necessário fiscalização por parte do Estado para eliminar os efeitos dos desvios de verbas, agora no FUNDEB.

Ainda a respeito da política educacional do primeiro período, a Escola-Padrão, criada na gestão Fleury (1991-1994), foi uma tentativa de imprimir qualidade ao sistema educacional. Nesse modelo de escola, os salários dos educadores eram diferenciados e as escolas possuíam melhores estruturas físicas. No entanto, apenas uma pequena quantidade de escolas foi adaptada a esse modelo. Tal fato demonstra que existia a possibilidade de qualificar o ensino. O projeto, que já tinha sido aprovado e descrito na LDO, foi abandonado pela gestão posterior. O exemplo da Escola-Padrão serve como amostra, talvez da realidade

brasileira, de que as políticas educacionais não foram políticas de Estado e sim políticas de governo.

No segundo período (1995-2003), as dívidas derivadas da gestão Fleury (1991-1994) não foram resolvidas pela gestão Mário Covas (1995-1998). A opção foi uma política de austeridade fiscal associada com recessão. O resultado foi o impacto redutor de investimento em algumas áreas sociais. As áreas mais atingidas, além da Educação, foram a Saúde, Transporte, Habitação. As medidas tomadas que, no segundo período, visavam austeridade fiscal, tornaram as unidades escolares e as famílias que utilizavam o serviço público em vítimas do processo. O Estado, nesse momento, direcionava a responsabilidade de investimento em educação às famílias e às unidades escolares.

Com base nos resultados da pesquisa, ao observar a distribuição das despesas no segundo período (ver Tabela 1, capítulo dois), é possível ainda tecer uma conclusão a respeito da política social do segundo período (1995-2003). Ao considerar que: (1) houve a possibilidade de aumentar a quantidade do investimento direto aos alunos. No entanto, essa verba foi realocada para pagamento dos Inativos (ver Gráfico 9 e Tabela 3, segundo capítulo); (2) nesse período houve um aumento na dotação de verba para a Segurança Pública (ver Tabela 1, segundo capítulo); (3) o modelo de segurança pública estabelecido é punitivo e não preventivo. Pode-se concluir que: (1) a política social dos governos em questão preferiu punir ao invés de preparar; e (2) prender ao invés de educar. Acredita-se que o investimento em educação pública poderia, além de potencializar o estoque de capital humano, amenizar a violência do cotidiano e diminuir as mortes da juventude da periferia.

Uma das principais orientações da política educacional do segundo período (1995-2003), cujo resultado ainda se faz presente nos dias atuais, foi o projeto de aprovação automática. Esse projeto visava, na perspectiva econômica, diminuir o custo do governo eliminando as repetências. Na parte pedagógica, o aluno que não tivesse plenas condições de aprendizado para prosseguir na série de estudos deveria participar do processo de recuperação continuada. Na prática, a fim de evitar os encargos negativos da repetência; tanto para a escola quanto para ao grupo docente, devido a pontuação do SARESP, o aluno tem sido aprovado sem o mínimo de condição básica de aprendizado para o ciclo escolar posterior. Considera-se que o resultado dessa prática, fruto da ideia do “ajuste” econômico, tem sido nefasta para a educação de São Paulo. Os alunos perceberam que não era preciso disciplina, muito menos esforço para “passar de ano”. A escola, a partir daquele momento, passou a ser o local da obrigatoriedade da presença, caso contrário os pais podem responder

pelas faltas escolares ao Conselho Tutelar e perderem os benefícios, e não mais o lugar da busca pelo conhecimento e aprendizado. Acredita-se que este processo tem colaborado muito para o aumento da indisciplina escolar. O aluno trata o sistema escolar com a reciprocidade que este o trata: menosprezo.

Ressalta da análise do segundo período (1995-2003) que a política educacional não considerou problemas históricos da educação no Brasil, especificamente a transição do processo de abertura da escola pública às camadas mais pobres da sociedade. As ações do governo do Estado, nesse período de transição, causaram ainda mais transtornos. O extermínio do importante Centro de Formação de Professores, o CEFAM, e a demissão em massa de funcionários são prova disso. O projeto da Escola Técnicas (ETEC'S) foi aplicado sem antes resolver os problemas da qualificação do Ensino Básico. Como constatado nesta pesquisa, ainda existem milhões de alunos que terminaram o Ensino Fundamental e não prosseguiram no Ensino Médio. As ETEC'S, devido exigência do Vestibulinho, criam, novamente, um recorte que não favorece as famílias que utilizaram a escola pública, e sim aquelas que historicamente mais investiram em educação. Vê-se um novo rearranjo na formação para o mercado de trabalho com as escolas técnicas, sem a devida resolução dos problemas do Ensino Básico.

A diferença na média de alunos por escolas entre a CERM e a CEI, e as reclamações da APEOESP a respeito da estrutura escolar na Região Metropolitana, também são consequência da política educacional dos governos do período abordado. As evidências apontam a necessidade de rever tanto a estrutura quanto o número máximo de aluno por sala de aula na Região Metropolitana (Gráfico 6 e 7, capítulo dois).

Essas medidas, entre outras, corroboram a hipótese inicial do caráter ativo do Estado no sucateamento da escola pública. A má qualidade do sistema público, inclusive com investimento público à Instituição Privada, ocasionou um crescimento em potencial das matrículas em escolas particulares.

Em relação aos Professores, a *pauperização da profissão docente*, apontado por Sonia Penin, faz parte desse processo de sucateamento da escola pública. Nas manifestações do Sindicato dos Professores (APEOESP) a questão salarial sempre participou da sua pauta de reivindicações. A conclusão é que nenhuma ação de qualificar o sistema educacional paulista pode ser efetuada sem antes reajustar as perdas salariais dos Professores durante o período (Gráfico 10, capítulo dois). Após o reajuste, seria indispensável o planejamento

orçamentário de aumento salarial que leve em consideração a carreira do Professor do Ensino Básico, desde o tempo de trabalho à qualificação profissional. E ao contrário do que se constatou no período, as bonificações deveriam considerar os professores que escolherem as escolas em locais com maiores problemas sociais. Dessa maneira, o público das escolas mais carentes poderiam se equiparar as escolas que estão melhor localizadas em bairros que apresentam melhores condições estruturais, onde, geralmente, estão os professores melhores qualificados.

### **O valor custo-aluno – o capital humano em formação**

A diferença observada no valor custo-aluno do Ensino Básico entre as escolas particulares e públicas, apontada nesta pesquisa, demonstra a distância que existem entre uma realidade e outra, entre o investimento público e o investimento privado em educação (ver Gráficos 11 e 12, terceiro capítulo). Isto significa que há uma nítida divisão na formação de capital humano para o mercado de trabalho, ocasionada também pela política educacional praticada pelos governos.

A divisão entre a formação do capital humano público e privado torna evidente que as propagandas políticas de melhoria no sistema educacional, na prática, não passaram de promessas. A família que, geralmente, desejava aumentar seu capital humano não teve outra opção a não ser a escola particular. Tais fatores também confirmam a hipótese que, salvo as unidades específicas nas regiões privilegiadas, a escola pública já não é capaz de oferecer condições para alguma ascensão social das famílias. E, que a possibilidade de ascensão se faz com investimento em educação privada. Para a família pobre, o resultado foi o sucateamento da escola pública.

Considerando ainda que a análise da CEI e da CERM apontou diferença no valor custo-aluno em todo o período (ver Gráfico 7, quarto capítulo), é necessário verificar se a diferença persiste e a qual a consequência da diferença. Recentemente, a Universidade de São Paulo divulgou o crescente ingresso dos alunos oriundos da escola pública no vestibular da FUVEST<sup>155</sup>. Seria necessário verificar qual a procedência destes alunos. Acredita-se que, com base nas evidências de privilégios regionais apontados pela pesquisa, são alunos oriundos de escolas públicas do Interior paulista. Esta região recebeu maior quantidade de

---

<sup>155</sup> Reportagem consultada em 22.11.2013 às 16:04. <http://www.usp.br/imprensa/?p=26372>.



verbas relativas durante o período. Estes alunos, em sua maioria, são filhos das famílias “brancas” que historicamente foram privilegiadas no “modelo” de desenvolvimento capitalista brasileiro.

Isto significa que também houve diferença na própria formação do capital humano público, dependendo da região onde a família residia e da escola onde o aluno estudou. Ou seja, as escolas públicas foram generalizadas, não existiu no período de estudo uma política educacional que tratasse as especificidades de cada região do estado. O governo do Estado por meio do *ranking* do SARESP distribuiu premiações e bonificações segundo a pontuação de desempenho de cada unidade escolar. No entanto, a avaliação não tem considerado as defasagens históricas que possuem as famílias. Essas ações de privilégios e prejuízos, os governos têm chamado de “meritocracia”.

Acredita-se que a reversão deve acontecer com política investimento real na escola pública, considerando a especificidade de cada região e cada escola, e também com políticas de ação afirmativa às famílias prejudicadas. Devido a questões históricas do processo educacional brasileiro, (ver capítulo primeiro) as famílias negras seriam as mais prejudicadas pela defasagem de aprendizado da cultura formal. Esses fatores também justificam as reivindicações por tais políticas pelos movimentos negros no Brasil. O resultado do investimento real no sistema educacional básico poderia ocasionar o retorno das famílias interessadas no investimento educacional à escola pública, que migraram pela falta de qualidade educacional. Estas, por sua vez, cobrariam maior eficiência desse serviço público. Os resultado das políticas afirmativas seriam, além da reparação histórica capaz de amenizar as desigualdades raciais, a dinamização do multiculturalismo e maior justiça social.

Outra consideração, a respeito do valor-custo aluno público, é a atribuição das despesas. A notícia do jornal Folha de S. Paulo, recém publicada, aponta crescimento de 100% no valor custo aluno<sup>156</sup>. Segundo a reportagem, houve crescimento nos gastos públicos derivados do FUNDEB, e decréscimo no número de matrículas. Pois bem, é necessário verificar as atribuições desse aumento. O que se verificou para o período não foi aumento absoluto no valor do custo-aluno, mas, a queda no número de matrícula, que possibilitou aumento relativo no valor custo-aluno (Gráfico 1 e 2, capítulo três). Ademais,

---

<sup>156</sup> Reportagem consultada em 23.09.2013 às 8:49 am.  
<http://dinheiropublico.blogfolha.uol.com.br/2013/09/22/gasto-por-aluno-do-ensino-basico-cresce-acima-de-100-em-apenas-seis-anos-gracas-a-mais-gastos-e-menos-alunos/>.

houve também queda relativa do percentual de investimento em benefício direto ao aluno. As atribuições em investimento em capital (*despesas de capital*), como construções e material permanente, por exemplo, caíram para o período (Gráfico 9, capítulo 3). Portanto, as atribuições das despesas deveriam contemplar o investimento em insumos que interfeririam diretamente na formação do capital humano.

### **A família, o Estado e a teoria do capital humano – uma interpretação**

Embora o enfoque principal dessa pesquisa não haja sido a investigação sobre a estrutura familiar, detectou-se a extrema importância desta no processo de formação do capital humano. As discussões, no capítulo primeiro, a respeito do capital social da família para a formação do capital humano foram esclarecedoras. A família, de fato, é o principal componente da formação da variável *a*. Acredita-se que para melhoria do processo educacional e melhor aproveitamento do potencial de capital humano, além de maior investimento no valor custo-aluno público, as políticas públicas voltadas para as famílias mais necessitadas são necessárias.

A diferença do investimento na formação do capital humano público e privado reflete no retorno financeiro às famílias. Como observado, na análise do investimento público e privado (ver Gráfico 15 e 16, terceiro capítulo) não se pode ignorar que o investimento em educação promove a ascensão social. Nesse sentido, as suposições da teoria são válidas. Todavia, constatou-se que as famílias têm investido em média 5,5 vezes a mais no Ensino Fundamental, e em média 18 vezes mais no Ensino Médio, do que tem investido o Estado.

Torna-se notório que o investimento estatal na qualificação da mão-de-obra, visando desenvolvimento industrial, como foi o caso do SENAI na década de 1940 e 1950, viu-se definitivamente abandonado pelos governos.

Tal fato retoma as considerações discutidas por Richard Crawford, apresentada na Introdução desta dissertação. Crawford chama atenção para o processo de desindustrialização como uma das características da Sociedade do Conhecimento. Segundo Crawford, a tendência é que os países que almejam o desenvolvimento invistam em capital humano como força dominante da economia, para que possa avançar no processo de produção de novas tecnologias.

Ao considerar tais argumentos, entende-se que a escolha por não investir em desenvolvimento industrial deveria ser acompanhada por investimento maciço em educação e pesquisa, visando o desenvolvimento tecnológico. No Brasil, no período, além da queda do investimento em educação pública, “entre 1981 e 1990 desapareceram mais de 43% dos empregos industriais; entre 1990 e 1997 desapareceram outros 39,7% de tais restantes postos de trabalho”<sup>157</sup>. Tais fatores demonstram os impactos ocorridos pela crise do *fordismo* e as consequência do neoliberalismo e da globalização. Fatores que ocasionaram um crise social no país. Ao tratar a respeito das consequências da globalização, Barbosa diz:

Ao ajustar-se às dramáticas exigências da divisão internacional do trabalho, o Brasil, que parecia prestes a tornar-se uma grande potência sob os militares, de súbito desapareceu do orbe civilizado. A população foi expulsa das normas da convivência social, aos magotes. A crise social atingiu e quebrou o sistema educacional, o sistema de saúde pública, a segurança pública etc. As recessões e retomadas alternadas do “stop and go”, trituraram as pequenas e médias empresas, base do sistema de empregos formal do país. No entanto, um exame aguçado das subordinções desta postura revelam a gradual destruição da economia nacional, a transformação do país num acantonamento do capital estrangeiro e a eliminação dos *objetivos nacionais* de qualquer tipo que pudessem justificar a existência do Estado. É evidente que um Estado desprovido de soberania não pode justificar sua existência<sup>158</sup>.

O que se percebe que na década de 1940 e 1950, ao investir na qualificação da mão-de-obra industrial, o Estado ainda intentava investir nesses objetivos nacionais. No entanto, as decisões políticas tomadas durante o período de estudo, especificamente no Estado de São Paulo, apontam para total ineficácia do Estado em conduzir as políticas sociais. Tais fatores justificam o crescimento das matrículas privadas e a enorme diferença no investimento das famílias em educação, comparado ao Estado.

Embora a pesquisa tenha apontado crescimento no número de matrículas particulares no período, a renda per capita em São Paulo que a renda caiu. (ver Tabela 4, terceiro capítulo). Isso significa que não houve aumento no valor agregado da produção de bens capital, ou de produtos industrializados para importação, por exemplo. A mão-de-obra

---

<sup>157</sup> BARBSA. Wilson do Nascimento. Globalização, uma péssima parceira.

<sup>158</sup> Idem

qualificada está sendo utilizada para vender produtos de bens de consumo, que geralmente não são produzidos aqui, não aumenta o valor agregado do produto e não gera aumento da renda agregada para o país. O desenvolvimento econômico a partir da teoria do capital humano requerer a produção de novos maquinários e novas tecnologias para fabricação de bens de capital e derivados. E que, por sua vez, teria a necessidade de trabalhadores mais qualificados.

A teoria do capital humano, ao lembrar Schultz, partiu do pressuposto de que as habilidades agregadas aos fatores de produção, neste caso o trabalhador, conduzia ao aperfeiçoamento da produção (ver primeiro capítulo). Então, a teoria do capital humano teria efeito em um país que dinamizasse a aplicações das habilidades adquiridas. E que elas fossem utilizadas para agregar valor ao produto. A consequência seria maior competitividade no mercado internacional, maior venda do produto e aumento na renda do país.

Conclui-se, então, que se o investimento em educação privada não gerou aumento significativo esperado na renda, dado o investimento. A educação, para parcela dessas famílias, passou a ser parte do item de consumo. Fator este necessário para manutenção do *status quo* e da divisão de trabalho na economia brasileira. Assim, as famílias que possuem melhores condições financeiras, conseqüentemente, alcançarão melhores posições no mercado de trabalho. Essas posições não são definidas, portanto, pela qualificação que permite melhor capacidade de agregar valor ao produto, e sim pela característica do capital social adquirido: se a Universidade cursada foi pública ou privada, por exemplo.

Certamente, tais argumentos também confirmam as teses elencadas por Giovanni Alves, ao tratar a reestruturação das forças produtivas no Brasil. Para ele, uma das marcas da ascensão do *toyotismo*, dada a crise do *fordismo*, foi a busca pela subjetividade do operário, como um dos principais requisitos para a obtenção da qualidade e produtividade na era da Terceira Revolução Tecnológica. Essa subjetividade, denotada por Alves, viria do autoconvencimento do trabalhador a participar dos interesses da empresa em que trabalha, – como se fosse uma espécie de integração aos valores da empresa<sup>159</sup>. A qualificação, portanto, era o requisito para demonstrar essa “integração” e causar uma diferenciação em relação a outros trabalhadores. A busca pelo “ensino” constatado como surto de crescimento

---

<sup>159</sup> ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho. Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo: Boitempo: Fapesp, 2000. p. 198

das faculdades privadas nas últimas duas décadas, sem o devido retorno na renda total, corroboram os argumentos.

Assim, embora a teoria do capital humano tenha tido influência em algumas tomadas de decisões da política educacional, a teoria não foi aproveitada pelos governos de forma eficaz na realidade brasileira, especificamente, no Estado de São Paulo. Não houve durante o período uma política de investimento tanto na educação, criando oferta, quanto na produção, para que se criasse demanda por capital humano. Ao contrário, a taxa de desemprego aberto saltou demasiadamente no período<sup>160</sup>.

Na introdução desta dissertação apresentou-se dos dois objetivos principais propostos pela teoria do capital humano: (a) ascensão social do indivíduo por meio da aquisição de habilidades que podem ser utilizados no mercado de trabalho; e (b) desenvolvimento econômico de um país por meio da criação de novos produtos, com maior dispêndio do trabalho marginal. Este, por sua vez, aumenta a competitividade desse produto nas relações de troca. Conclui-se que na perspectiva dessa teoria para a realidade paulista, o item (a) possui resultado provável, as famílias que mais investiram em educação têm maior possibilidade de retorno; para o item (b) o resultado é negativo, o país não possui uma política de investimento industrial que visasse criar novos produtos que permitissem aumentar a competitividade nas relações de troca.

Ainda com base na pesquisa efetuada é possível responder a outras questões colocadas na parte introdutória:

(1) Na década de 1990, período em que as prerrogativas do Banco Mundial sugeriam investimento em educação como caminho para o desenvolvimento, não houve investimento dos governos do Estado de São Paulo na estrutura do sistema educacional. Ao contrário, as políticas levaram ao sucateamento da educação pública.

(2) As prioridades de investimento, constatada ao analisar as *unidades orçamentárias*, foram para a ADM (pagamento dos Inativos), inclusive com prejuízos diretos a CEI e a CERM, coordenadorias com ações diretas aos alunos. As outras *unidades orçamentárias* tiveram participação mínima no total do orçamento da Secretaria da Educação. A regressão estatística demonstrou que, caso não seja realizada uma reparação na distribuição de verba entre a CEI e CERM, quando houver aumento da dotação de verba à Secretaria da Educação o aumento ainda ocorrerá de maneira desproporcional para as

---

<sup>160</sup> Ver: SCHINCARIOL, Vitor Eduardo. *O Brasil sob a crise do Fordismo*. São Paulo: LCTE Editora, 2007.

Coordenadorias (ver Tabela 15, quarto capítulo). Acredita-se que o FUNDEB, se fiscalizado, tem condições de equiparar a oferta por número de aluno. No entanto, as especificidades e a defasagem histórica causada pelos privilégios regionais precisam ser consideradas.

(3) Não houve planejamento ou um plano de Estado que visasse o investimento em capital humano, ou seja, as políticas efetuadas foram políticas de governo.

(4) Durante todo o período, o Ensino Fundamental teve prioridade de investimento em relação ao Ensino Médio. O aumento no valor custo-aluno ao Ensino Médio equiparou-se apenas nos últimos quatro anos do segundo período (ver Tabela 1, capítulo terceiro);

(5) Na década de 1990 houve considerável crescimento do investimento familiar privado, inclusive, com investimento público. Esse investimento privado foi em média 5,5 vezes maior para o Ensino Fundamental e 18 vezes maior para o Ensino Médio comparado ao investimento público.

Enfim, acredita-se que, entre outras atribuições, a pesquisa por meio do Método da História, utilizando ferramentas de análise quantitativa, possa servir de auxílio para políticas governamentais que visem melhorias nas condições de vida da sociedade. Esta pesquisa tentou interpretar os dados históricos para colaborar nesse sentido.

\*

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa. *Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. São Paulo: Xama, 2006.

ALVES, Giovanni. O novo (e precário) mundo do trabalho. Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo: Fapesp: 2000.

AMARAL, Nelson Cardoso. *Financiamento da educação superior: estado x mercado*. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, 2003.

ANUÁRIO DO ENSINO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Coleção: Memórias da Educação – Arquivo Público do Estado de São Paulo, 1908.

ARAPIRACA, José Oliveira. *A Usaid e a educação brasileira: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano*. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1982.

AQUINO, Julio Groppa. (et al) *Família e Educação: quatro olhares*. Campinas, SP: Papirus, 2011.

AUKRUST, Odd. *Investment and Economic Growth*. KENDRICK, John W. *Total Investment, Capital, and Economic Growth*. In: KIKER, B.F. *Investments in Human Capital*. University of South Carolina Press, South Carolina, 1971.

AZANHA, José Mário Pires. *Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão*. In: MENEZES, João G. de Carvalho; BARROS, Roque S. Maciel de; NUNES, Ruy A. da Costa (org). *Estrutura e funcionamento da educação básica: leituras*. São Paulo: Pioneira, 1998.

BALTAZAR, José Antonio. *Família e escola: um espaço interativo e de conflitos*. São Paulo: Arte & Cia., 2006.

BARBOSA, Wilson do Nascimento. *A História Econômica como disciplina independente*. Seminário de Pós-graduação. Departamento de História da Universidade de São Paulo, São Paulo: 05 de Setembro de 1988.

BARBOSA, Wilson do Nascimento. *Crisálida: aspectos históricos-econômicos do fim da escravidão no Brasil 1850-1888; introdução a uma análise quantitativa*. Tese de Livre-Docência. Universidade de São Paulo, 1994.

BARBOSA, Wilson do Nascimento. *Uma teoria marxista dos ciclos econômicos*. In: Marx e Engels na História. São Paulo: Humanitas, 1996.

BARBOSA, Wilson do Nascimento. *Balanço da economia brasileira: 1940-1980*. São Paulo: LCTE Editora, 2006.

BARBOSA, Wilson do Nascimento. *Ainda uma vez a crise*. Palestra proferida na Universidade de São Paulo. Departamento de História da Universidade de São Paulo, São Paulo: 22 de março de 2010.

BARBOSA, Wilson do Nascimento. *Econometria*. Volume I e II. São Paulo: Universidade de São Paulo (fotocópia).

BARROS, Alexandre Rands. *Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causa, origens e soluções*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BASTIDE, Roger & FERNANDES, Florestan. *Relações Raciais entre Brancos e Negros em São Paulo*. Editora Anhenbi: São Paulo, Anhembi-UNESCO, 1955

BECKER, Gary Stanley. *Human Capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. 3<sup>rd</sup>. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

BOURDIEU, Pierre. *The Forms of Capital*.  
In: [www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/fr/bourdieu-forms-capital.htm](http://www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/fr/bourdieu-forms-capital.htm).  
Data: 25/04/2013, 8:50 am.

CALLEGARI, César. (organização). *O FUNDEB e financiamento público no Estado de São Paulo*. São Paulo: Aquariana: IBSA: APEOESP, 2009.

CARMO, Edgar Cândido. *Crise Fiscal e Financiamento Público da Educação no Estado de São Paulo (1991-1998)*. Mestrado em Economia Política. PUC-SP: 2001.



CASTRO, Cláudio de Moura. *Investimento em educação no Brasil: um estudo socioeconômico de duas comunidades industriais*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento Econômico, Educação e Educabilidade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1976.

CASTRO, Jorge Abrahão de (coord.), et tal. *Gastos Social Federal em uma Dimensão Macroeconômica: 1995-2001*. In ALVES PINTO e BIASOTTO JR. (org.). *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006

\_\_\_\_\_. *Educação Brasileira: consertos e remendos*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

COSTA, Messias. *O rendimento escolar no Brasil e a experiência de outros países*. São Paulo: Edições Loyola, 1990.

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

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

CRAWFORD, Richard. *Na era do capital humano: o talento, a inteligência e o conhecimento como forças econômicas, seu impacto nas empresas e nas decisões de investimentos*. Tradução: Luciana Bomtempi Gouveia. São Paulo: Atlas, 1994.

DAVIES, Nicholas. *O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.

DUBLIN, Louis Israel and LOTKA, Alfred J. *Length of life: a study of The life table*. New York: The Ronald Press Company, 1936.

DUARTE, Marisa R. T. *Recursos públicos para as escolas públicas: as políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil e a regulamentação do sistema educacional federativo*. BH: RHJ / FE da UFMG, 2010.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Econômica e Planejamento. Coordenadoria de Programação Orçamentária. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

HOFFMAN, Helga. *Desemprego e Subemprego no Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 1977.

FARENZENA, Nalú. *A política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. DUARTE, Marisa R. T. *Recursos públicos para as escolas públicas: as políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil e a regulamentação do sistema educacional federativo*. BH: RHJ / FE da UFMG, 2010.

FERNANDES, Florestan. *A integração do Negro na Sociedade de Classes*. 3ª edição. São Paulo: Ática, 1978.

FRANCO, Ana Maria de Paiva. *Os determinantes da qualidade da educação no Brasil*. Tese de Doutorado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – Universidade de São Paulo. São Paulo: 2008,

FRIGOTTO, Gaudêncio. *A Escola como ambiente de aprendizagem*. In: CASALI, Alípio. (org) *Empregabilidade e Educação: Novos Caminhos do Mundo do Trabalho*. São Paulo: EDUC, 1997.

FUNDAÇÃO ESCOLA DE COMÉRCIO ÁLVARES PENTEADO (FECAP). *90 anos servindo ao ensino comercial e econômico*. São Paulo: Letras e Letras, 1992.

LANGONI, Carlos. *Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

LA TAILLE, Ives. *A indisciplina e o sentimento de vergonha*. In: GROPPA, Julio Aquino (org). *Indisciplina na Escola: Alternativas Teóricas e Práticas*. São Paulo: Summus, 1996.

LIMA, Fabio Menani Pereira. *Financiamento Público da Rede Estadual Paulista de Ensino Fundamental no Contexto do FUNDEF (1996-2006)*. Dissertação de Mestrado em Economia Política. São Paulo: PUC-SP, 2008.

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

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

LOVE, Joseph L. *A locomotiva: São Paulo na Federação brasileira 1889-1937*. Tradução: Vera Alice Cardoso da Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

KEYNES, J.M. *A teoria da Moeda do Juro e do Emprego*. 3ª edição, São Paulo: Atlas, 1982.

KIKER, B.F. *The Historical Roots of The Concept of Human Capital*. IN: KIKER B.F. *Investment on Human Capital*. Columbia: University of South Carolina Press, 1971.

MARX, Karl. *Contribuição à Critica da Economia Política*. 2ª edição, São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MARX, Karl. *O Capital*. Tradução: Reginaldo Sant`Anna. Livro 4, Volume I. São Paulo: Bertrand Brasil, 1985.

\_\_\_\_\_. *A Ideologia Alemã*. 6ª edição, São Paulo: HUCITEC, 1987.

\_\_\_\_\_. *Crítica da filosofia do Direito de Hegel*. Tradução: Rubens Enderlei e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2005.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

MONLEVADE, João A. C. *Financiamento da educação na Constituição Federal e na LDB*. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

MORAES, André Guerra Esteves. *O diferencial de notas entre escolas públicas e privadas no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto – Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2012.

NEPOMUCENO, Maria de Araújo. *A ilusão pedagógica 1930-1945: Estado, sociedade e educação em Goiás*. Goiânia: Editora da UFG, 1994.

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

OLIVEIRA, Marcos Fábio Martins de. RODRIGUES, Luciene. *Capitalismo: da gênese à crise atual*. Montes Claros: Ed. UNIMONTES, 1999.

OLIVEIRA, Manfredo (org). *Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva – As novas determinações do Mundo do Trabalho*. São Paulo: Cortez, 1995.

PARO, Vitor Henrique. *Estudo de custo-aluno nas escolas particulares de 1º e 2º grau da Grande São Paulo*. São Paulo: Departamento de Pesquisas Educacionais – Fundação Carlos Chagas, 1985.

PAVAN, Rosiver. *A municipalização do Ensino Fundamental. O caso de Santos e Jundiá*. São Paulo, 1998. Dissertação de Mestrado em Educação, PUC-SP.

PEDROZA, Márcia Flaire. *Educação, Estado e Teoria do Capital Humano: Estratégia neoliberais e políticas educacionais*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. PUC-SP, São Paulo: 2003.

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

PENIN, Sonia. *Profissão docente e contemporaneidade*. In: PENIN, Sonia; MARTÍNEZ, Miquel; ARANTES, Valeria Amorim (org). *Profissão docente: ponto e contraponto*. São Paulo: Semmus, 2009

PINTO, Marcio Percival Alves. CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. e CINTRA, Marcos Antonio Macedo. *Crise e “ajuste” das Finanças do Estado de São Paulo (1980-2005)*. In: ALVES PINTO e BIASOTTO JR. (org.). *Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006  
PIRES, Valdemir. *Economia da Educação: para além do capital humano*. São Paulo: Cortez, 2005.

PIRES Valdemir. *Economia da Educação – para além do capital humano*. São Paulo: Cortez, 2005.

POCHMANN, Marcio. *A década dos mitos*. São Paulo: Contexto, 2001. QUINTINO, Carlos Alberto. *A Teoria do Capital Humano – Uma visão crítica*. São Paulo: Editora XX, 2004.

REGO, Teresa Cristina (org). *Cultura, aprendizagem e desenvolvimento*. Petrópolis, Rio de Janeiro; São Paulo: Vozes, 2011.

ROSSI, Wagner. *Capitalismo e educação, contribuição ao estudo crítico da economia da educação capitalista*. São Paulo: Cotez & Moraes, 1978.

RUBIN, Isaak Illich. *A teoria marxista do valor*. Tradução: José Bonifácio de S. Amaral Filho. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SALAMANA, Pierre. DESTREMAU, Blandine. *O tamanho da pobreza. Economia política da distribuição de renda*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 1999.

SALLES. Fernando Casadei. *A industrialização descolarizada: educação e industrialização na década de 1950, no Estado de São Paulo*. Campo Grande: UCDB, 2001

SAY, Jean Baptiste. *A treatise on Political Economy*. Vol.I. Translated by C.R. Prinsep. Boston: Well e Lilly, 1821.

SECCO, Lincoln. *Caio Prado Júnior: o sentido da revolução*. São Paulo: Boitempo, 2008.

\_\_\_\_\_. *Gramsci e a Revolução*. São Paulo: Alameda, 2006.

SCHULTZ, Theodore William. *The Economic Value of Education*. Nova York: Columbia University Press, 1964.

SCHULTZ, Theodore Willian. *Capital Humano: Investimento em Educação e Pesquisa*. Tradução: Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. \_\_\_\_\_. *Valor Econômico da Educação*.

SCHWARTZMAN, Helio. *Tempos de Capanema*. São Paulo: Paz e Terra, Fundação Getulio Vargas, 2000.

SILVA, Edival Freitas da. *Perfil da administração pública paulista*. 8ª edição, São Paulo: FUNDAP, 2003.

SILVA, Marcus Vitoi. *Crônicas do Cotidiano Familiar: relação com a escola*. Juiz de Fora: Feme, 2007.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Volume II. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultura, 1983. P.195-219

SOUZA, Donaldo Bello de. FARIA, Lia Ciomar Macedo de. *Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil: bibliografia analítica (1996-2002)*. São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2005.

VYGOTSKY, Lev Semenovich. *Linguagem, desenvolvimento e aprendizagem*. São Paulo: Ícone/Edusp, 1991.

WEINSTEIN, Bárbara. *(Re) formação da classe trabalhadora 1920-1964*. São Paulo: Editora Corez,

WÖSSMANN, Ludger. *The Role of Education in Economic Growth*. In: [www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7154/wps4122.pdf?sequence=1](http://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7154/wps4122.pdf?sequence=1) [he](#). Acesso em 15/04/2013 às 14h.

XAVIER, Libania Nacif. *Particularidades de um campo disciplinar em consolidação: Balanço do I Congresso Brasileiro de História da Educação*. In: Sociedade Brasileira de Historia da Educação (organizadora). *Educação no Brasil: historia e historiografia*. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: SBHE, 2001. (Coleção memória da educação).

**ANEXO 1. - Demonstrativo da Aplicação de Recursos na Educação – Recursos da Educação (MDE).**

<b>Demonstrativo da Aplicação de Recursos na Educação - Exercício de 1997</b>		
<b>Especificação</b>	<b>Previsão</b>	<b>Realização</b>
<b>A – RECEITA</b>	<b>20.257.050.515</b>	<b>19.219.322.855</b>
<i>Receita de Impostos</i>	25.918.759.953	24.830.132.867
<i>Transferências Federais</i>	1.052.212.953	1.053.015.376
<i>Cota Parte Fundo de Participação dos Estados</i>	110.220.395	98.044.133
<i>Transferências de Impostos s/ Renda Retida na Fonte</i>	685.055.000	705.603.372
<i>Cota Parte Imposto s/ Oerações de credito - Ouro</i>	32.100	00.848
<i>Cota Parte IPI Estados Exportadores de produtos Industr. - Parte Estado</i>	256.905.000	249.367.023
<i>( - )Transferências a Municípios</i>	6.713.921.933	6.663.825.388
<i>ICMS</i>	5.788.746.933	5.698.753.318
<i>IPVA</i>	925.175.000	965.072.070
<b>B – DESPESA</b>	<b>6.489.262.870</b>	<b>5.960.528.237</b>
<i>Função 08 Educação e Cultura</i>	5.560.719.795	5.573.792.601
<i>Secretaria da Educação</i>	3.607.967.567	3.536.770.287
<i>FDE</i>	20.288.953	33.352.116
<i>Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico</i>	1.932.463.273	2.003.670.198
<i>USP</i>	930.844.004	948.613.153
<i>Unicamp</i>	389.853.505	391.011.172
<i>Unesp</i>	433.249.258	494.817.066
<i>Paula Souza</i>	130.749.634	125.462.116
<i>Faenquil</i>	10.776.418	10.115.244
<i>Fac. Marília</i>	19.444.140	18.798.067
<i>Fac.S.J. Rio Preto</i>	17.546.314	14.853.380
<i>( - ) Exclusões</i>		657.038.511
<i>Desp. Vinculadas (sal. Educação Fundesp FNDE)</i>		657.038.511
<i>Inativos da Secretaria da Educação - 80%</i>	928.543.077	1.043.744.147
<b>Percentual de Aplicação ( B/A)</b>	<b>32,03</b>	<b>31,01</b>

**Fonte:** Balanço Geral do Estado de São Paulo, ano 1997.  
Reprodução da tabela da página 199 e 200.

## ANEXO 2. - Demonstrativo da despesa em nível de subprogramas.

CONTADORIA GERAL DO ESTADO

CONTAS DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 1.997

CONSOLIDADO

DEMONSTRATIVO DA DESPESA DO ESTADO DISCRIMINADA EM NÍVEL DE SUBPROGRAMA ANEXO 7 FOLHA 4

<i>CÓDIGO</i>	<i>ESPECIFICAÇÃO</i>	<i>PROJETO</i>	<i>ATIVIDADE TOTAL</i>
08	EDUCAÇÃO E CULTURA	5.364.845.238,68	5.749.068.684,56
08.007	ADMINISTRAÇÃO	219.892.837,05	220.138.919,73
08.007.	SUPERVISÃO E COORDENAÇÃO SUPERIOR	676.529,48	676.529,48
08.007.	ADMINISTRAÇÃO GERAL	217.311.887,66	217.557.970,34
08.007.	INFORMÁTICA	110.377,64	110.377,64
08.007.	TREINAMENTO DE RECURSOS HUMANOS	1.794.042,27	1.794.042,27
08.041	EDUCAÇÃO DA CRIANÇA DE 0 A 6 ANOS	180.110,51	180.110,51
08.041.	CRECHE	180.110,51	180.110,51
08.042	ENSINO FUNDAMENTAL	2.924.185.532,54	3.282.312.159,60
08.042.	ADMINISTRAÇÃO GERAL	91.143.380,18	91.143.380,18
08.042.	ENSINO REGULAR	2.833.042.152,36	3.191.168.779,42
08.043	ENSINO MÉDIO	201.495.846,73	201.495.846,73
08.043.	FORMAÇÃO PARA O SETOR PRIMÁRIO	2.323.316,12	2.323.316,12
08.043.	FORMAÇÃO PARA O SETOR SECUNDÁRIO	12.260.937,32	12.260.937,32
08.043.0199	ENSINO POLIVALENTE	186.911.593,29	186.911.593,29

Fonte: Balanço Geral do Estado de São Paulo, ano 1997.  
Reprodução parcial do demonstrativo no anexo 7, folha 4.



**ANEXO 3. - Demonstrativo da Aplicação de Recursos na Educação – Recursos na Educação(MDE)**

<b>Demonstrativo da Aplicação de Recursos na Educação - Exercício de 1998</b>		
Especificação	Previsão	Realização
<b>A – RECEITA</b>	<b>21.025.785.454</b>	<b>20.667.985.739</b>
Receita de Impostos	25.933.427.448	24.687.408.657
Transferências Federais	1.454.601.221	2.002.605.907
Cota Parte Fundo de Participação dos Estados	90.760.440	78.899.543
FUNDEF 15% da Cota Parte do F.P.E - E.C.F. 14/97	16.016.549	13.923.449
Transferências de Impostos s/ Renda Retida na Fonte	705.600.000	1.008.394.621
Cota Parte Imposto s/ Operações de credito - Ouro	03.228	01.406
Transferência da União - Desoneração do I.C.M.S.	350.000.000	663.397.778
FUNDEF 15% da Cota Parte do I.P.I.- Exportação E.C.F. 14/97	248.387.850	202.290.744
Cota Parte IPI Estados Exportadores de Produtos Industrializados - Parte Estado	43.833.150	35.698.367
Outras Receitas	852.653.040	892.034.293
( - )Transferências a Municípios	7.214.896.255	6.914.063.117
ICMS	6.129.396.255	5.810.922.451
IPVA	1.085.500.000	1.103.140.666
<b>B – DESPESA</b>	<b>6.235.461.307</b>	<b>6.405.123.909</b>
<b>Função 08 Educação e Cultura</b>	<b>5.333.214.364</b>	<b>4.862.412.629</b>
Secretaria da Educação	3.312.783.636	2.986.213.990
FDE	32.629.010	37.453.710
Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico	1.987.801.718	1.838.744.930
USP	983.780.069	891.869.179
Unicamp	401.308.738	388.703.628
Unesp	440.203.663	392.069.605
CEEET Paula Souza	117.447.813	122.321.463
Faenquil	9.744.378	9.700.164
Fac. Marília	19.272.568	19.189.040
Fac.S.J. Rio Preto	16.044.489	14.891.849
Desp. Vinculadas (sal. Educação Fundesp FNDE)	673.458.607	414.688.208
Inativos da Secretaria da Educação - 100%	1.575.705.550	1.957.399.487
<b>Percentual de Aplicação ( B/A)</b>	<b>29,66</b>	<b>30,99</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado de São Paulo, ano 1998.  
Reprodução da tabela da página 199 e 200.

#### ANEXO 4. - Demonstrativo da despesa em nível de subprogramas.

“CONTADORIA GERAL DO ESTADO

CONTAS DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 1.998

CONSOLIDADO

DEMONSTRATIVO DA DESPESA DO ESTADO DISCRIMINADA EM NÍVEL DE SUBPROGRAMA ANEXO 8 FOLHA 4

FUNÇÃO	ESPECIFICAÇÃO	ORDINÁRIO	VINCULADO	TOTAL
08	EDUCAÇÃO E CULTURA	5.342.231.612,83	718.862.641,73	6.061.094.254,56
08 007	ADMINISTRAÇÃO	231.830.646,08	37.910.899,07	269.741.545,15
08 007	SUPERVISÃO E COORDENAÇÃO SUPERIOR	788.810,51	0,00	788.810,51
08 007	ADMINISTRAÇÃO GERAL	229.825.469,72	36.649.622,06	266.475.091,78
08 007	INFORMÁTICA	1.216.365,85	0,00	1.216.365,85
08 007	TREINAMENTO DE RECURSOS HUMANOS	0,00	1.261.277,01	1.261.277,01
08 042	ENSINO FUNDAMENTAL	2.888.418.809,65	672.031.650,17	3.560.450.459,82
08 042	ADMINISTRAÇÃO GERAL	96.817.021,99	0,00	96.817.021,99
08 042	INFORMÁTICA	700.132,81	0,00	700.132,81
08 042	ENSINO REGULAR	2.790.901.654,85	672.031.650,17	3.462.933.305,02
08 043	ENSINO MÉDIO	227.343.510,89	0,00	227.343.510,89
08 043 0196	FORMAÇÃO PARA O SETOR PRIMÁRIO	2.126.315,33	0,00	2.126.315,33
08 043 0197	FORMAÇÃO PARA O SETOR SECUNDÁRIO	11.975.540,04	0,00	11.975.540,04

Fonte: Balanço Geral do Estado de São Paulo, ano 1998.  
Reprodução parcial do demonstrativo no anexo 8, folha 4.

**ANEXO 5. - Despesa do Órgão discriminada por elemento. Comparação dos exercícios de 1997 e 1998. Demonstrativo da inclusão das “aposentadorias e reformas” no exercício de 1998.**

ESTADO DE SÃO PAULO

CONTADORIA GERAL DO ESTADO

CONTAS DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 1.997

CONSOLIDADO DEMONSTRATIVO DA DESPESA DO ÓRGÃO DISCRIMINADA POR ELEMENTO ANEXO 2

FOLHA:- 5

ÓRGÃO SECRETARIA DA EDUCACAO		
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO E L E M E N T O	CATEGORIA ECONÔMICA
3.0.00.00	DESPESAS CORRENTES	3.335.476.035,39
3.1.00.00	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	2.718.338.517,34
3.1.90.00	APLICAÇÕES DIRETAS	2.718.338.517,34
3.1.90.09	SALÁRIO-FAMÍLIA	719.111,69
3.1.90.11	VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	2.713.494.316,34
3.1.90.13	OBRIGAÇÕES PATRONAIS	4.003.850,75
3.1.90.41	CONTRIBUIÇÕES	121.238,56

Fonte: Balanço Geral do Estado de São Paulo, ano 1997.  
Reprodução parcial do demonstrativo no anexo 2, folha 5.

ESTADO DE SÃO PAULO

CONTADORIA GERAL DO ESTADO

CONSOLIDADO CONTAS DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 1.998

DEMONSTRATIVO DA DESPESA DO ÓRGÃO DISCRIMINADA POR ELEMENTO ANEXO 2

FOLHA:- 5

ÓRGÃO SECRETARIA DA EDUCAÇÃO		
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO E L E M E N T O	CATEGORIA ECONÔMICA
3.0.00.00	DESPESAS CORRENTES	5.466.745.981,80
3.1.00.00	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	4.833.212.536,77
3.1.90.00	APLICACAOÇÕES DIRETAS	4.833.212.536,77
3.1.90.01	APOSENTADORIAS E REFORMAS	1.682.158.717,58
3.1.90.09	SALÁRIO-FAMÍLIA	695.160,34
3.1.90.11	VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	3.144.779.972,23
3.1.90.13	OBRIGAÇÕES PATRONAIS	5.415.818,41
3.1.90.41	CONTRIBUIÇÕES	162.868,21

Fonte: Balanço Geral do Estado de São Paulo, ano 1998.  
Reprodução parcial do demonstrativo no anexo 2, folha 5.

## ANEXO 6. Tabela de valores salariais absolutos dos professores.

Remuneração do Professor Educação Básica II (PEB II), jornada de 24h.  
Rede Estadual de São Paulo, março de 1983 a março de 2012

Mês/ Ano	Remuneração (valores_reais)	Nº Índice	Mês/ Ano	Remuneração (valores_reais)	Nº Índice	Mês/ Ano	Remuneração (valores_reais)	Nº Índice	Mês/ Ano	Remuneração (valores_reais)	Nº Índice	Mês/ Ano	Remuneração (valores_reais)	Nº Índice	Mês/ Ano	Remuneração (valores_reais)	Nº Índice
mar/83	2.788,27	100,0	mar/88	1.568,24	56,2	mar/93	1.023,97	36,7	mar/98	1.561,86	56,0	mar/03	1.240,83	44,5	mar/08	1.313,02	47,1
abr/83	2.493,98	89,4	abr/88	1.820,30	65,3	abr/93	886,06	31,8	abr/98	1.558,72	55,9	abr/03	1.227,87	44,0	abr/08	1.307,15	46,9
mai/83	2.335,19	83,8	mai/88	1.518,44	54,5	mai/93	888,00	31,8	mai/98	1.555,79	55,8	mai/03	1.211,08	43,4	mai/08	1.301,64	46,7
jun/83	2.211,35	79,3	jun/88	1.296,26	46,5	jun/93	968,51	34,7	jun/98	1.549,39	55,6	jun/03	1.208,21	43,3	jun/08	1.362,82	48,9
jul/83	2.258,52	81,0	jul/88	1.712,79	61,4	jul/93	830,76	29,8	jul/98	1.548,60	55,5	jul/03	1.211,35	43,4	jul/08	1.349,72	48,4
ago/83	2.027,40	72,7	ago/88	1.421,29	51,0	ago/93	844,07	30,3	ago/98	1.554,28	55,7	ago/03	1.207,15	43,3	ago/08	1.338,14	48,0
set/83	1.878,96	67,4	set/88	1.226,56	44,0	set/93	1.084,27	38,9	set/98	1.568,16	56,2	set/03	1.208,94	43,4	set/08	1.333,81	47,8
out/83	1.661,33	59,6	out/88	1.709,63	61,3	out/93	881,25	31,6	out/98	1.569,82	56,3	out/03	1.193,84	42,8	out/08	1.331,97	47,8
nov/83	1.543,98	55,4	nov/88	1.541,29	55,3	nov/93	774,74	27,8	nov/98	1.566,53	56,2	nov/03	1.188,25	42,6	nov/08	1.326,32	47,6
dez/83	1.477,50	53,0	dez/88	1.404,50	50,4	dez/93	710,67	25,5	dez/98	1.571,89	56,4	dez/03	1.185,21	42,5	dez/08	1.319,29	47,3
jan/84	2.082,92	74,7	jan/89	1.538,03	55,2	jan/94	923,55	33,1	jan/99	1.569,50	56,3	jan/04	1.181,48	42,4	jan/09	1.318,01	47,3
fev/84	1.873,13	67,2	fev/89	1.441,97	51,7	fev/94	848,49	30,4	fev/99	1.548,08	55,5	fev/04	1.164,48	41,8	fev/09	1.309,04	46,9
mar/84	1.685,98	60,5	mar/89	1.339,56	48,0	mar/94	1.105,14	39,6	mar/99	1.530,52	54,9	mar/04	1.166,62	41,8	mar/09	1.308,78	46,9
abr/84	1.929,85	69,2	abr/89	1.276,12	45,8	abr/94	977,71	35,1	abr/99	1.515,60	54,4	abr/04	1.161,21	41,6	abr/09	1.303,54	46,8
mai/84	1.759,21	63,1	mai/89	1.259,18	45,2	mai/94	941,53	33,8	mai/99	1.513,96	54,3	mai/04	1.160,48	41,6	mai/09	1.299,48	46,6
jun/84	1.638,00	58,7	jun/89	2.454,44	88,0	jun/94	946,96	34,0	jun/99	1.510,69	54,2	jun/04	1.155,54	41,4	jun/09	1.296,46	46,5
jul/84	2.574,85	92,3	jul/89	2.425,34	87,0	jul/94	685,79	24,6	jul/99	1.505,58	54,0	jul/04	1.142,71	41,0	jul/09	1.295,76	46,5
ago/84	2.392,98	85,8	ago/89	2.319,73	83,2	ago/94	539,19	19,3	ago/99	1.487,90	53,4	ago/04	1.129,01	40,5	ago/09	1.289,43	46,2
set/84	2.203,48	79,0	set/89	2.127,10	76,3	set/94	659,55	23,7	set/99	1.482,25	53,2	set/04	1.168,05	41,9	set/09	1.285,55	46,1
out/84	1.960,39	70,3	out/89	2.094,98	75,1	out/94	655,23	23,5	out/99	1.476,78	53,0	out/04	1.164,64	41,8	out/09	1.282,11	46,0
nov/84	1.764,53	63,3	nov/89	2.075,43	74,4	nov/94	636,24	22,8	nov/99	1.463,17	52,5	nov/04	1.158,50	41,5	nov/09	1.275,35	45,7
dez/84	1.604,12	57,5	dez/89	2.004,97	71,9	dez/94	619,29	22,2	dez/99	1.443,82	51,8	dez/04	1.148,93	41,2	dez/09	1.267,74	45,5
jan/85	2.571,14	92,2	jan/90	2.095,60	75,2	jan/95	616,04	22,1	jan/00	1.432,40	51,4	jan/05	1.142,77	41,0	jan/10	1.266,74	45,4
fev/85	2.274,34	81,6	fev/90	1.876,90	67,3	fev/95	610,42	21,9	fev/00	1.415,55	50,8	fev/05	1.132,43	40,6	fev/10	1.245,35	44,7
mar/85	2.044,35	73,3	mar/90	2.012,14	72,2	mar/95	770,37	27,6	mar/00	1.418,45	50,9	mar/05	1.128,79	40,5	mar/10	1.244,28	44,6
abr/85	1.821,41	65,3	abr/90	1.119,85	40,2	abr/95	746,23	26,8	abr/00	1.407,58	50,5	abr/05	1.119,71	40,2	abr/10	1.238,42	44,4
mai/85	2.120,28	76,0	mai/90	1.042,56	37,4	mai/95	808,53	29,0	mai/00	1.403,58	50,3	mai/05	1.114,13	40,0	mai/10	1.235,66	44,3
jun/85	1.923,16	69,0	jun/90	1.162,25	41,7	jun/95	786,94	28,2	jun/00	1.511,51	54,2	jun/05	1.109,77	39,8	jun/10	1.233,75	44,2
jul/85	2.685,51	96,3	jul/90	1.431,12	51,3	jul/95	765,37	27,4	jul/00	1.509,20	54,1	jul/05	1.111,64	39,9	jul/10	1.233,49	44,2
ago/85	2.383,73	85,5	ago/90	1.555,18	55,8	ago/95	744,48	26,7	ago/00	1.477,74	53,0	ago/05	1.113,59	39,9	ago/10	1.231,80	44,2
set/85	2.108,75	75,6	set/90	1.687,02	60,5	set/95	733,55	26,3	set/00	1.458,68	52,3	set/05	1.113,61	39,9	set/10	1.228,71	44,1
out/85	2.345,88	84,1	out/90	1.847,84	66,3	out/95	801,00	28,7	out/00	1.452,74	52,1	out/05	1.431,72	51,3	out/10	1.222,24	43,8
nov/85	2.115,69	75,9	nov/90	1.802,00	64,6	nov/95	859,49	30,8	nov/00	1.452,75	52,1	nov/05	1.423,65	51,1	nov/10	1.210,96	43,4
dez/85	1.839,73	66,0	dez/90	1.553,31	55,7	dez/95	836,27	30,0	dez/00	1.447,82	51,9	dez/05	1.418,24	50,9	dez/10	1.198,53	43,0
jan/86	2.658,58	95,3	jan/91	1.326,83	47,6	jan/96	823,28	29,5	jan/01	1.436,00	51,5	jan/06	1.415,50	50,8	jan/11	1.190,84	42,7
fev/86	2.237,48	80,2	fev/91	1.066,32	38,2	fev/96	803,00	28,8	fev/01	1.424,23	51,1	fev/06	1.405,35	50,4	fev/11	1.175,75	42,2
mar/86	2.040,25	73,2	mar/91	991,31	35,6	mar/96	856,25	30,7	mar/01	1.420,98	51,0	mar/06	1.403,73	50,3	mar/11	1.171,47	42,0
abr/86	2.012,28	72,2	abr/91	1.083,08	38,8	abr/96	846,86	30,4	abr/01	1.414,20	50,7	abr/06	1.396,43	50,1	abr/11	1.160,89	41,6
mai/86	1.980,59	71,0	mai/91	1.105,96	39,7	mai/96	842,17	30,2	mai/01	1.408,70	50,5	mai/06	1.397,22	50,1	mai/11	1.151,72	41,3
jun/86	1.952,67	70,0	jun/91	1.087,38	39,0	jun/96	827,58	29,7	jun/01	1.405,60	50,4	jun/06	1.402,37	50,3	jun/11	1.151,25	41,3
jul/86	1.936,02	69,4	jul/91	1.077,12	38,6	jul/96	826,84	29,7	jul/01	1.384,45	49,7	jul/06	1.405,27	50,4	jul/11	1.245,74	44,7
ago/86	1.911,17	68,5	ago/91	1.078,16	38,7	ago/96	807,94	29,0	ago/01	1.355,76	48,6	ago/06	1.407,19	50,5	ago/11	1.240,33	44,5
set/86	2.161,62	77,5	set/91	1.076,36	38,6	set/96	810,06	29,1	set/01	1.347,04	48,3	set/06	1.402,70	50,3	set/11	1.235,56	44,3
out/86	2.081,89	74,7	out/91	1.011,52	36,3	out/96	882,96	31,7	out/01	1.338,96	48,0	out/06	1.397,31	50,1	out/11	1.227,15	44,0
nov/86	2.010,32	72,1	nov/91	963,08	34,5	nov/96	880,17	31,6	nov/01	1.415,18	50,8	nov/06	1.393,60	50,0	nov/11	1.223,40	43,9
dez/86	1.906,60	68,4	dez/91	834,00	29,9	dez/96	877,35	31,5	dez/01	1.401,49	50,3	dez/06	1.389,00	49,8	dez/11	1.217,06	43,6
jan/87	2.498,15	89,6	jan/92	950,72	34,1	jan/97	874,01	31,3	jan/02	1.403,73	50,3	jan/07	1.380,04	49,5	jan/12	1.211,04	43,4
fev/87	2.209,00	79,2	fev/92	966,27	34,7	fev/97	855,86	30,7	fev/02	1.389,00	49,8	fev/07	1.367,07	49,0	fev/12	1.195,29	42,9
mar/87	1.952,96	70,0	mar/92	956,20	34,3	mar/97	851,93	30,6	mar/02	1.387,23	49,8	mar/07	1.364,16	48,9	mar/12	1.193,74	42,8
abr/87	1.737,20	62,3	abr/92	910,09	32,6	abr/97	847,69	30,4	abr/02	1.384,10	49,6	abr/07	1.360,79	48,8			
mai/87	2.291,12	82,2	mai/92	877,79	31,5	mai/97	838,63	30,1	mai/02	1.373,92	49,3	mai/07	1.355,28	48,6			
jun/87	2.746,41	98,5	jun/92	894,94	32,1	jun/97	838,70	30,1	jun/02	1.372,53	49,2	jun/07	1.346,77	48,3			
jul/87	1.567,56	56,2	jul/92	911,89	32,7	jul/97	830,50	29,8	jul/02	1.420,73	51,0	jul/07	1.344,82	48,2			
ago/87	1.649,48	59,2	ago/92	941,44	33,8	ago/97	825,95	29,6	ago/02	1.401,96	50,3	ago/07	1.348,82	48,4			
set/87	1.543,16	55,3	set/92	1.011,30	36,3	set/97	828,26	29,7	set/02	1.396,33	50,1	set/07	1.343,48	48,2			
out/87	1.458,01	52,3	out/92	997,44	35,8	out/97	939,50	33,7	out/02	1.383,13	49,6	out/07	1.339,40	48,0			
nov/87	1.572,97	56,4	nov/92	985,36	35,3	nov/97	938,95	33,7	nov/02	1.367,72	49,1	nov/07	1.334,95	47,9			
dez/87	1.521,61	54,6	dez/92	943,00	33,8	dez/97	936,99	33,6	dez/02	1.325,32	47,5	dez/07	1.331,23	47,7			
jan/88	2.122,57	76,1	jan/93	1.167,68	41,9	jan/98	935,32	33,5	jan/03	1.294,37	46,4	jan/08	1.324,22	47,5			
fev/88	1.833,12	65,7	fev/93	983,45	35,3	fev/98	1.566,28	56,2	fev/03	1.257,64	45,1	fev/08	1.312,67	47,1			

Fonte: Secretaria da Educação de São Paulo

Elaboração: DIEESE - Subseção Apeoesp/Cepes

Nota: Valores a preços reais de março de 2012 (ICV-DIEESE)

## **ANEXO 7. Relação das Escolas Privadas**

### **Nome das Escolas - Região Central**

Colégio Assunção  
Colégio Bom Jesus Santo Antônio do Pari  
Colégio Dante Alighieri  
Colégio Equipe  
Colégio J.R. Passalacqua  
Colégio Liceu Coração de Jesus  
Colégio Madre Alix  
Colégio Marista Nossa Senhora da Glória  
Colégio Maria Imaculada  
Colégio Nossa Senhora do Sion  
Colégio Objetivo  
Colégio Ofelia da Fonseca  
Colégio Presbiteriano Mackenzie São Paulo  
Colégio Rio Branco  
Colégio Rumo  
Colégio Notre Dame  
Colégio Santa Inês  
Colégio Santo Agostinho  
Colégio de São Bento  
Colégio São José  
Colégio São Norberto  
Colégio São Luís  
Colégio Santo Inácio  
Colégio Sion  
Escola Carlitos  
Escola Stance Dual  
Liceu Coração de Jesus

### **Nome das Escolas - Zona Leste**

Colégio Alvorada  
Colégio Agostiniano São José  
Colégio Agostiniano Mendel  
Colégio AFAM  
Colégio Brasília de São Paulo  
Colégio Carlos Drummond de Andrade  
Colégio Castro Alves  
Colégio Cruzeiro do Sul  
Colégio De Ághape  
Colégio Discere Laboratum  
Colégio Edukandarium Mondini  
Colégio Espírito Santo  
Colégio Franciscano Nossa Sra. Do Carmo  
Colégio Franciscano São Miguel Arcanjo  
Colégio Gato Xadrez/Conde Domingos  
Colégio Liceu Camilo  
Colégio Luterano  
Colégio Monte Virgem  
Colégio Marupiara  
Colégio Mary Ward

Colégio Nossa Senhora de Lourdes  
Colégio Nossa Senhora do Sagrado Coração  
Colégio Olivetano  
Colégio Objetivo  
Colégio Passo Seguro/Escola Pé Pequeno  
Colégio POP  
Colégio Rama  
Colégio Ranieri  
Colégio Saint Clair  
Colégio Santa Amália  
Colégio Santa Catarina  
Colégio Santa Isabél  
Colégio Santa Amália Maple Bear Tatuapé  
Colégio Santo Antonio de Lisboa  
Colégio São Francisco de Assis  
Colégio São Judas Tadeu  
Colégio São Miguel Arcanjo  
Colégio São Vicente de Paulo  
Colégio Vicente Pallotti  
Escola João XXIII  
Escola Santa Maria  
Instituto Nossa Senhora Auxiliadora  
Instituto Pedagógico Maria Montessori  
Liceu Camilo Castelo Branco  
Liceu Santa Cruz  
Wish Bilingual School

### **São Paulo - Zona Norte**

Centro Educacional Miudinho/Segmento  
Centro Educacional Sagrada Família  
Colégio Aliado  
Colégio Aldeia dos Pandavas  
Colégio Brás Leme  
Colégio Caetano Álvares  
Colégio CERMARC  
Colégio Campos Salles  
Colégio Consolata  
Colégio Dominante  
Colégio Delta  
Colégio Floresta Azul  
Colégio Imperatriz Leopoldina  
Colégio Jardim França  
Colégio Jardim São Paulo  
Colégio Luiza de Marillac  
Colégio Monteiro Lobato  
Colégio Nossa Senhora das Dores  
Colégio Nova Cachoeirinha  
Colégio Objetivo  
Colégio Padre Moye  
Colégio Passionista Santa Gema  
Colégio Passionista São Paulo da Cruz

Colégio Piaget  
Colégio SAA  
Colégio Salesiano Santa Teresinha  
Colégio Santana  
Colégio Saete Uniban  
Colégio Salesiano Santa Terezinha  
Colégio Stella Rodrigues  
Colégio Uninove  
Colégio VIP  
Colégio VIP – Serra  
Educandário São Paulo da Cruz  
Escola Palavra Viva  
Externato Padre Luiz Tezza  
Instituto Madre Mazzarello  
Instituto de Educação Santa Teresa  
Instituto Educacional Santa Joana D'Arc

### **Nome das Escolas - Zona Oeste**

Amazing School  
Beacon School Educação Infantil e Ensino Fundamental  
CCZ  
Colégio Albert Sabin  
Colégio Aldeia dos Pandavas  
Colégio das Américas  
Colégio Batista Brasileiro  
Colégio Brasil Canadá  
Colégio Campos Salles  
Colégio Costa Zavagli  
Colégio das Américas  
Colégio EMECE  
Colégio Equipe  
Colégio Global  
Colégio Graphein  
Colégio Heitor Garcia  
Colégio Horizonte Uirapuru  
Colegio Hugo Sarmiento  
Colégio Internacional EMECE  
Colégio Ítaca  
Colégio Joana D'arc  
Colégio Madre Alix  
Colégio Madre Paula Montalt  
Colégio Miranda  
Colégio Módulo  
Colégio Notre Dame  
Colégio Objetivo  
Colégio Oswald de Andrade  
Colégio Palmares  
Colégio Pentágono  
Colégio Pentágono - Unidade Alphaville  
Colégio Porto União  
Colégio Rainha da Paz  
Colégio Sagrado Coração de Jesus  
Colégio Saint Exupéry  
Colégio Santa Cruz  
Colegio Santa Marcelina

Colégio Santo Ivo  
Colégio São João Guadalberto  
Colégio Vital Brazil  
Escola do Futuro  
Escola Vera Cruz  
Escola da Vila  
EMECE

### **São Paulo - Zona Sul**

Associação Escola Graduada de São Paulo  
Aubrick Escola Bilíngue Multicultural  
Augustus Educação Infantil/ Colégio Augusto Laranja  
Brazilian International School  
Centro Educacional Pioneiro  
Colégio Albert Einstein  
Colégio Anhembi Morumbi  
Colégio Antoine Saint Exupéry  
Colégio Anglo Latino  
Colégio Arcádia  
Colégio Assunção  
Colégio Augusto Laranja  
Colégio Bandeirantes  
Colégio Belo Futuro Internacional  
Colégio Benjamin Constant  
Colégio Cardeal Motta  
Colégio Cidade de São Paulo  
Colégio Cristo Rei  
Colégio CPV  
Colégio da Companhia de Maria - COMPA  
Colégio Concórdia  
Colégio Dominus Vivendi  
Colégio Domus Sapientiae  
Colégio Doze de Outubro  
Colegio Emilie de Villeneuve  
Colégio Etapa  
Colégio Franciscano João XXIII  
Colégio Franciscano Nossa Senhora Aparecida - CONSA  
Colégio Franciscano Pio XII  
Colégio Friburgo  
Colégio Guilherme Dumont Villares  
Colégio Humboldt  
Colégio Internacional Anhembi Morumbi  
Colégio Internacional Ítalo Brasileiro  
Colégio Internacional Vocacional Radial  
Colegio Itaca  
Colégio Jesus Maria José  
Colégio Joana D'arc  
Colégio Johann Gauss / Bosque Feliz  
Colégio Lumen Vitae  
Colégio Madre Cabrini  
Colégio Magister  
Colégio Magno / Mágico de Oz  
Colégio Maria Montessori  
Colégio Marista Arquidiocesano

Colégio Marista Nossa Senhora da Gloria  
 Colégio Mater Dei  
 Colégio Mater Dei - São José dos Campos  
 Colégio Miguel de Cervantes  
 Colégio Montessori Santa Terezinha  
 Colégio Morumbi Sul  
 Colégio Nossa Senhora da Aparecida – CONSA  
 Colégio Nossa Senhora do Morumbi  
 Colégio Nossa Senhora do Rosário  
 Colégio Objetivo  
 Colégio Oshiman  
 Colégio Paralelo  
 Colégio Passo a Passo  
 Colégio Pentágono  
 Colégio Pentágono - Unidade Alphaville  
 Colégio Pio XII  
 Colégio Poly Master/Escola Doce Poly  
 Colégio Renascendo Bilingual School  
 Colégio Saint Exupéry  
 Colégio Santa Amália  
 Colégio Santa Catarina de Sena  
 Colégio Santa Helena  
 Colégio Santa Maria  
 Colégio dos Santos Anjos  
 Colégio Santo Agostinho  
 Colégio Santo Américo  
 Colégio São Camilo  
 Colégio São Sabas  
 Colégio Unisa  
 Colegio Visconde de Porto Seguro  
 Colégio Vértice/Curumim  
 Colégio Veruska  
 COPI - Colégio Paulista  
 CRIEM Educação Infantil e Ensino Fundamental  
 Eduque Nova Escola  
 Escola Carandá  
 Escola Gaivota  
 Escola Internacional Britânica  
 Escola Móbile  
 Escola Morumbi  
 Escola Nossa Senhora das Graças  
 Escola Nova Lourenço Castanho  
 Escola Pueri Domus  
 Escola Recrearte/Colégio Henri Wallon  
 Escola Santi

Escola Suiço-brasileira  
 Escola Vila Monteiro Lobato  
 Escola Waldolf do Brasil  
 Gracinha Escola Nossa Senhora das Graças  
 Granded Scholl  
 Instituto Divina Pastora  
 Instituto de Educação Beatíssima Virgem Maria  
 Integration School Escola de Educação Bilíngue  
 Liceu Pasteur  
 Liceu Pasteur Unidade Vergueiro  
 Nova Escola  
 Org. Educacional Margarida Maria  
 PACA- Pan American Christian Academy  
 St. Nicholas International School - IBO

### **Grande São Paulo**

Colégio Abaco  
 Colégio Anglo  
 Colégio Augusto Ruschi  
 Colegio Canadá  
 Colégio Francisco Telles  
 Colegio Haya  
 Colégio Leonardo da Vinci  
 Colégio Mario Schenberg  
 Colegio Metodista de S.Bernardo do Campo  
 Colégio Nossa Senhora da Misericórdia  
 Colégio Padre Anchieta  
 Colégio Presbiteriano Mackenzie Tamboré  
 Colégio São José  
 Colégio São João de Ilhabella  
 Colégio São Vicente de Paulo - SAVI  
 Colégio Sidarta  
 Colégio Visconde de Porto Seguro  
 Colégio Universitário de Jundiaí  
 Complexo Educacional Tijuçussu  
 Escola Granja Vianna  
 Escola Internacional de Alphaville  
 Escola Terra Mater  
 Externato Santo Antonio  
 Inst. De Ensino Barão de Mauá  
 Instituto Sagrada Família

### **São Jose dos Campos**

Colégio Mater Dei

**Fonte: Guias Escolas, anuário das escolas particulares de São Paulo: Educacional Marketing e Editora Ltda.**