

A EXPERIÊNCIA PAULISTA ANTERIOR À REFORMA FEDERAL DE 1971 (*)

José Mário Pires Azanha

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

A experiência paulista de 1967 a 1970, durante a gestão do Professor Ulhoa Cintra na Secretaria da Educação, identifica bem esse quadro. Nessa Administração, o Governo Abreu Sodré assistiu à execução de uma política no setor de educação de forma, às vezes, temerosa e, às vezes, tentando usufruir eventuais resultados eleitorais. Nunca, porém, com a preocupação de prover a Secretaria da Educação dos recursos financeiros e humanos indispensáveis à execução dessa política. Dessa forma,

(*) — Apresentado no Seminário de Política de Educação de 1.º e 2.º Graus, realizado de 9 a 11 de março de 1983, promovido pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP).

ocorreu uma série de problemas com repercussão nos anos posteriores, em virtude, em grande parte, não da imprevisão com relação a sua emergência, mas da incapacidade do Governo de fazer com que a distribuição de recursos do Estado se desse pelos critérios mais amplos de uma política social, e não pelos critérios contábeis que, quase sempre, prevalecem na distribuição desses recursos.

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

A Lei e o processo educativo

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

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

deveriam, pelos próprios objetivos fixados na Lei, ser considerados como fases de um mesmo processo educativo de formação geral.

Outro dispositivo da Lei, que também revela essa sanção legal à descontinuidade entre o ensino primário e o secundário ginásial, é encontrado na instituição das classes de 5.^a e 6.^a séries, em continuidade ao ensino primário. Havia recursos especiais, programas especiais do Ministério da Educação e o estímulo do Ministério da Educação junto ao Estado, no sentido de que se instalassem classes de 5.^a e 6.^a séries primárias. Essa medida mostra como a Lei admitia, como tranqüila, a existência de duas escolas: uma primária, que não tinha como continuação natural a outra, o ginásio. A continuação natural daquela eram a 5.^a e 6.^a séries — isto é, dividia-se a clientela entre aquela que poderia ter uma escolaridade primária um pouco mais avançada, até a 6.^a série, e aquela que, após os quatro anos de escolaridade primária, ingressaria no ginásio.

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

Expansão e qualidade do ensino

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

Com relação ao ensino primário, a situação, pelo menos de acordo com certas estatísticas, não diferia muito da atual. O

Censo Escolar Brasileiro do INEP, publicado em 1965, motivou, entre outros estudos, um do Dr. Carlos Pasquale, então diretor daquele órgão, onde fica muito claro que, em termos de Brasil, a matrícula na primeira série do ensino primário — falo em ensino primário e secundário porque me refiro a uma época em que ainda não havia o ensino de 1.º grau — abrangia mais ou menos metade de toda a matrícula desse grau. Esse dado é uma evidência de que a primeira série era um ponto nevrálgico no ensino primário, que compunha 50% de toda sua matrícula, com uma população cuja idade se distribuía dos 6 aos 14 anos.

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

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

Aqueles que têm experiência na escola primária, ou na de 1.º grau, sabem que a própria situação escolar impõe um certo ritmo de trabalho ao professor. Em geral, por volta do mês de junho, o professor que consegue alfabetizar uma parte da classe — metade ou 70% dela —, por força da própria situação de trabalho, deixa o resto mais ou menos de lado. A parcela que se alfabetizava nos três ou quatro meses iniciais era a que conseguia promoção. Os demais repetiam, e o professor não tinha condições, por sua própria situação profissional, de atendê-los melhor.

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

Conseqüências

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

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

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

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

De repente, o professor sentiu-se com uma possibilidade de atuação para a qual não estava preparado, nem treinado, porque, durante anos, se habituara a apenas cumprir determinações. A criação desse espaço fez, então, aflorar, de forma mais clara, a necessidade de preparação, apoio e assistência a esse docente.

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

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

Ginásio: o exame de admissão

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

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

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

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

Havia escolas com 80 vagas e 1.300 candidatos ao exame de admissão. Qualquer dos grandes colégios da época, em São Paulo, como o Fernão Dias, o Anhangüera ou o Roosevelt, ilustra isso de forma muito clara. A disputa por uma vaga na primeira série do ginásio era muito mais feroz do que o vestibular da época ou posterior.

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

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

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

A população do ginásio foi praticamente duplicada da noite para o dia. E é claro que, com essa entrada maciça no ginásio, esse arrombamento de portas criou uma situação de fato, gerando problemas não apenas no âmbito da Secretaria, mas para o próprio Governo do Estado.

Resistência do magistério

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

aliviava o problema de pressão política das comunidades sobre eles.

Mas o professor secundário, pelo menos na época, era um homem despreparado para trabalhar num curso daquela natureza e com os objetivos do curso secundário ginasial. Usualmente, o professor secundário é alguém que passou por uma Faculdade de Filosofia e que desenvolveu um amor ou uma propensão a dedicar sua vida à pesquisa. Depois que sai da Faculdade de Filosofia, descobre que essa pretensão não tem fundamento pessoal ou institucional e que o mercado de trabalho disponível é o ensino. Refiro-me, evidentemente, a ponderações e análises feitas na época pois, até certo ponto, o quadro alterou-se substancialmente, como indicarei adiante.

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

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

Os professores do ensino secundário não compreenderam que o ingresso maciço de crianças na escola secundária era um problema de política educacional, de democratização da Educação, num dos únicos sentidos legítimos em que o termo democratização do ensino pode ser usado. Eu admito outros sentidos, mas nenhuma democratização do ensino pode ser feita para poucos. Nenhum padrão de ensino altamente democratizado

para poucos representa uma política de democratização do ensino. É claro que uma política de democratização, ao nível pedagógico, é saudável e interessante como complemento de uma política de Educação ao nível político. Aliás, a passagem do conceito político de democracia para outros âmbitos onde ela se localiza, às vezes, de uma forma mais ou menos desconfortável, traz uma série de problemas que agora não interessam.

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

Havia uma exigência de espaço, mas não uma ausência dramática de espaço, a não ser em casos particulares. Mas como foi observado no começo, dificilmente uma política de distribuição de recursos se faz a serviço de uma política na área social. É preciso que certas situações sejam criadas na área social, para, então, forçarem uma destinação de recursos. Dificilmente um governo será capaz de optar por uma ampliação de construções escolares se não estiver premido pela pressão das populações e dos políticos, em termos do atendimento de uma clientela que está sem espaço. Ninguém faz política de expansão de construção prevendo situações futuras, mas faz para atender a situações de emergência.

A resistência do magistério secundário foi de tal ordem, que obrigou a Administração à providência radical e, na época, extremamente combatida, de responsabilizar o professor pela reprovação do aluno — uma coisa banal que, na escola primária, sempre havia sido feita. Na escola particular, isso também foi e continua a ser feito, ou seja, nenhuma escola particular tolera que um professor reprove 80% de uma classe, tal como o que passou a ocorrer na escola secundária.

No final de 1968, os índices previstos de reprovação no ginásio eram de 85% a 90% na primeira série, ou seja, aquilo que era uma política de Educação estava sendo pedagógica e equivocadamente anulado no âmbito da escola. Para corrigir essa situação, a Administração lançou mão de uma medida radical, na época, que foi a de atribuir pontos por alunos aprovados, que pesavam na futura escolha de aulas pelo professor. Isso sempre ocorreu no ensino primário. Não era medida inédita no Estado de São Paulo, era inédita no ensino secundário.

A escolaridade de oito anos

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

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

de acompanhamento dessa experiência, fornecer à Administração alguns elementos que auxiliassem a formulação de um modelo da escola de oito anos que não tínhamos e não temos.

Quando a Administração Ulhoa Cintra terminou, em 1970, essa experiência prosseguiu até o final do ano mas depois foi desativada e desapareceu. Conheço apenas um estudo feito sobre o funcionamento dessas escolas; todo esse esforço se perdeu, sem que a implantação dos Grupos Escolares-Ginásio tivesse frutificado no sentido de fornecer elementos a partir dos quais se pudesse conceber o modelo de escola que procurávamos.

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

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

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

Essa idéia, às vezes, tem certas formulações extremamente convincentes e sedutoras. Uma delas, apresentada pelo grupo católico neotomista americano, o Paidéia, diz que a ampliação das oportunidades educacionais desacompanhada de medidas que garantam a qualidade é como se distribuíssemos um litro de leite por cinco pessoas e depois passássemos a distribuí-lo por 50 pessoas, o que só se faz aguando o leite. A idéia da queda do ensino é, muitas vezes, apresentada, se não por essa metáfora, por metáforas semelhantes. É a idéia de que tínhamos um núcleo de boas escolas e que a expansão significou a pulverização desse núcleo, de tal modo que o que era bom ficou ruim.

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

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