SONIA MARIA PORTELLA KRUPPA

EDUCAÇÃO COMO DIREITO EM SANTO ANDRÉ/SP

A LONGA CONSTRUÇÃO DO SÉCULO XX

FE USP

SÃO PAULO
2025

EDUCAÇÃO COMO DIREITO EM SANTO ANDRÉ/SP:

A LONGA CONSTRUÇÃO DO SÉCULO XX

Sonia Maria Portella Kruppa

Imagem da Capa: Fotografia da Estação de São Bernardo, atual Santo André, na década de 1930, autoria não especificada. Fonte: Prefeitura Municipal de Santo André (PMSA). Acervo Museu de Santo André Coleção Dalvira Ribeiro Cangussu.

Descrição: Ao fundo, prédios da Rhodiaceta, nome da fábrica de tecidos da Rhodia. Painéis publicitários de loteamentos vendem terrenos na região, que tinha muitas áreas vazias.

USP UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FEUSP Faculdade de Educação

FAPESP FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença *Creative Commons* indicada:

Universidade de São Paulo

Reitor: Prof. Dr. Carlos Gilberto Carlotti Junior
Vice-Reitora: Profa. Dra. Maria Arminda do Nascimento Arruda

Faculdade de Educação

Diretora: Profa. Dra. Carlota Josefina Malta Cardozo dos Reis Boto
Vice-Diretor: Prof. Dr. Valdir Heitor Barzotto

Autora

Sonia Maria Portella Kruppa

Capa e Revisão

Sheyla Aparecida Tavares Pedrucci

Projeto Gráfico e Diagramação

Cleberson Henrique de Moura
Fabíola Alice dos Anjos Durães

Direitos desta edição reservados à FEUSP

Avenida da Universidade, 308
Cidade Universitária –Butantã
05508-040 –São Paulo –Brasil
(11) 3091-2360
E-mail: spdfe@usp.br
http://www4.fe.usp.br/

Catalogação na Publicação
Biblioteca Celso de Rui Beisiegel
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

K94e Kruppa, Sônia Maria Portella
Educação como direito em Santo André/SP: a longa construção do século XX. / Sônia Maria Portella Kruppa. São Paulo: FEUSP, 2025.
207 p.

ISBN: 978-65-87047-92-8
DOI: 10.11606/9786587047928

1. Educação. 2. Direito social. 3. Território. 4. Santo André. I. Título.

CDD 22ª ed. 379.61

Ficha elaborada por: José Aguinaldo da Silva – CRB8ª: 7532

Sumário

Prefácio **6**

Apresentação **9**

1 Introdução **12**

1.1 Definição e abordagem do problema estudado: marcos conceituais e metodológicos 14

1.2 Direitos, direito à educação básica e ação pública estatal 20

2 O direito à educação em Santo André – leis, decretos e escolas **32**

2.1 Santo André na primeira metade do século XX 32

2.1.1 A Santo André da estação ferroviária: tempo de coronéis 34

2.1.2 As indústrias se instalam: desigualdades e privilégios – diferenciações no uso e ocupação do solo urbano entre patrões e operários 36

2.1.3 Pelas leis, o contorno dos serviços públicos conformando a cidade e o espaço das classes sociais 40

2.1.4 A classe trabalhadora se constitui exigindo seus direitos 45

2.1.5 A cobrança de impostos e a estruturação das atividades públicas 48

2.1.6. Instrução pública na Santo André da estação: as classes populares ainda distantes do direito à escola 52

2.2 Santo André na segunda metade do século XX: da implantação das multinacionais ao ABC em crise 69

2.2.1 A dinâmica entre polos tradicional e moderno: políticas populistas e clientelistas conformam os direitos da população 74

2.2.2 Classes populares na escola: da “escola monumento” à escola de massas 83

2.2.3. Anos 1950: configura-se o território estudado 104

2.2.4. Anos 1960: a população de Palmares e Sacadura Cabral conquista o direito à escola primária 109

2.2.5 Anos 1970: a educação infantil – creches e pré-escolas no território pesquisado 116

2.3 As classes populares estão na escola: para quê? 123

2.3.1 Anos 1980: os professores afirmam sua posição de trabalhadores; a qualidade da escola pública em discussão 124

2.4 Onde estão as classes populares: tem vaga aí? 134
2.4.1 Fechando o século, o paradoxo: sobram vagas nas escolas de ensino fundamental e médio, mas faltam vagas na creche 135
2.4.2 Gestão Fleury e o projeto Escola Padrão: a primeira fase do projeto IEB 142
2.4.3 Gestão Covas e o ajuste estrutural na educação paulista: a 2ª fase do Projeto IEB 149
2.4.4 Década de 1990: discutindo os dados de atendimento por meio dos Censos Escolares – 1995 a 2005 161

3 Século XXI: a importância de continuar na luta 183

Referências 187

Anexo A – Documentos do governo do estado de São Paulo 197

Prefácio

Este livro apresenta e interpreta os resultados de estudo sociológico sobre o direito social e humano à educação escolar, entre 1990 e 2005, em uma microrregião do município de Santo André, São Paulo. A pesquisa de natureza interinstitucional e multidisciplinar, foi concebida e coordenada pela Professora Sonia Maria Portela Kruppa, e implicou o envolvimento de pesquisadores de duas instituições públicas universitárias paulistas e a atuação de profissionais vinculados ao poder executivo da Prefeitura Municipal andreense.

O estudo que deu sustentação aos resultados apresentados no livro, é fruto de um esforço coletivo e um exemplar de pesquisa sociológica do campo da educação que foi concretizada a partir do que Wright Mills denominou de imaginação sociológica, e tal constatação ancora-se em razões objetivas e precisas.

A primeira delas tem a ver com a natureza da questão central delimitada para a investigação, qual seja: como o "direito por educação à coortes geracionais familiais de moradoras de uma microrregião urbana de Santo André foi assegurado a partir dos anos de 1990"? Tal problema de estudo pode ser compreendido como uma "questão pública", pois implica em considerar, necessariamente e ao mesmo tempo, os indivíduos, a sociedade e a história, e também os modos de agir das instituições públicas e privadas, em um tempo e contexto determinados (Mills, 1982).

A segunda razão que permite admitir o estudo coordenado pela Professora Sonia Kruppa como decorrente de uma artesania intelectual tem relações como os aportes teóricos escolhidos para a compreensão da efetivação ou negação do direito à educação – um direito social e um direito humano – no Brasil e na microrregião selecionada para o estudo: dois bairros populares com populações economicamente vulneráveis em Santo André. Por um lado, os aportes conceituais possuem lastros nas contribuições teóricas e históricas sobre as conquistas de direitos da cidadania moderna e dos direitos humanos na contemporaneidade; por outro, no estudo, foram usados com rigor aportes conceituais sobre o espaço e a produção do espaço social na sociedade moderna e na modernidade, construídos por Henri Lefebvre, Milton Santos e Norbert Elias, e aportes sobre como os processos socioeconômicos, culturais, tecnológicos e políticos levados a efeito por sujeitos coletivos e as instituições públicas e privadas disputam, (re)territorializam e ressignificam o espaço, criando microrregiões, lugares, pedaços e redes de equipamentos de consumo coletivo.

A pesquisa também se beneficiou de estudos sociológicos e educacionais brasileiros que desde os anos de 1960 produziram conhecimentos sobre os modos de agir do Estado brasileiro no campo da educação escolar, e sobre as lutas populares e sociais por educação e

escolarização de crianças, jovens e adultos desde o início do Século XX; também adotou contribuições de clássicos, os estudos de Antonio Cândido e José Mario Pires Azanha que versaram sobre o duplo movimento de constituição da estrutura da escola e sobre as dinâmicas socioculturais e políticas internas e externas ao mundo escolar, produzidas por agentes públicos e atores sociais e geracionais múltiplos.

Um outro motivo, que me leva a afirmar que a pesquisa desenvolvida sob a coordenação da Professora Sonia Kruppa deriva de um trabalho de imaginação sociológica, diz respeito aos procedimentos e estratégicas metodológicos utilizados e criados para a construção das respostas ao problema fundamental de investigação. A partir da leitura do texto, tem-se que, mediante aproximações continuadas, sucessivas, os procedimentos e técnicas agenciados permitiram a equipe da pesquisa a produção de ensaios de respostas e também de respostas plausíveis e efetivas à questão principal da investigação. Para tanto, além do envolvimento da equipe professores e alunos – pesquisadores – do CUFSA e da USP, a equipe do estudo contou com atuação e suportes de professoras de educação infantil e ensino fundamental, de agentes básicos de saúde da Prefeitura de Santo André. Estes conjuntos de atores, com formação multidisciplinar, realizaram um real trabalho de bricolagem, envolvendo o uso e a reconstrução de técnicas de pesquisas próprias de abordagens quantitativas e qualitativas.

No que diz respeito às técnicas quantitativas, tem-se que a equipe fez usos de dados numéricos e estatísticos de censos e pesquisas amostrais realizados por instituições federais e estaduais de produção de dados (IBGE, INEP, SEADE, entre outros); e ainda se esforçou para produzir dados quantitativos primários, a partir do estudo das contabilidades das matrículas de alunos e alunas efetuadas pelas unidades educacionais pesquisadas (públicas e privadas) em um período determinado.

As estratégias metodológicas foram adensadas pela utilização de técnicas mistas de pesquisa de abordagens qualitativa, tais como: levantamento e sistematização de referências bibliográficas, de documentos e impressos públicos sobre a educação escolar no Brasil, em Santo André e no território estudado; por rodas de conversa, entrevistas com roteiro semi-estruturado, e ainda o uso de técnica de elaboração de dados sobre os percursos de escolarização dos diferentes membros dos núcleos familiares pelas unidades escolares em presença na microrregião, a partir de um estudo de tipo “origem-destino” (técnica usada por formuladores de políticas de transportes públicos urbanos). Por fim, para dar densidade as relações entre as escalas macro e microssocial, o coletivo fez uso de técnica de levantamento de dados que possui lastro nos trabalhos de setores estatais de formulação de políticas públicas que visam à territorialização dos serviços de saúde na realidade brasileira: Estimativa a Rápida Participativa – ERP. Esta estratégia metodológica implicou a realização de entrevistas com

atores sociais, inseridos nos territórios estudados, previamente selecionados a partir de critérios intencionais e claramente delimitados.

A partir das perspectivas teóricas e metodológicas destacadas, um efetivo trabalho de bricolagem, a equipe apreendeu que na microrregião selecionada as lutas populares e sociais por educação e os modos de agir das políticas públicas de Estado e de governos – estaduais e municipais – produziram duas "micro redes" de instituições de educação básica (creches privadas e estabelecimentos públicos de educação pré-escolar, de ensino fundamental – ciclos I e II – e de ensino médio), com resultados distintos, ganhos e perdas sociais diferenciais, tendo em vista os modos como moradores do território delas se apropriam e as usaram.

E como um convite a leitura deste trabalho, sublinho que a equipe interinstitucional e multidisciplinar do estudo, com o conhecimento produzido, revelou os desafios históricos que os moradores da microrregião andreense pesquisada enfrentaram, entre 1990 e 2005, para garantir o direito, aos integrantes das diferentes gerações familiais, de acesso e permanência em instituições públicas de educação básica presentes nos territórios que as unidades escolares também contribuíram para configurar.

Os desafios dizem respeito, sobretudo, aos encontros, descompassos e contradições entre os tempos e ritmos das políticas públicas educacionais do Estado brasileiro e as dos gestores do poder executivo do estado de São Paulo, e os do poder local andreense, sobretudo a partir de segunda metade dos anos de 1990; dizem respeito aos descompassos identificados entre as demandas e aspirações pelo direito à educação, tornadas públicas pelas lutas sociais levadas à efeito pelas associações, organizações e movimentos populares urbanos enraizados na microrregião, e as respostas formuladas e implementadas pelas instituições e órgãos dos governos federal e estadual, supostamente, em nome da garantia do direito à educação escolar aos membros das diferentes gerações familiais e moradores da microrregião.

Elmir de Almeida

Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto

Apresentação

Territorializar o direito à educação dos trabalhadores é uma operação presente neste livro, fruto de trabalho de pesquisa realizado em uma microrregião de Santo André, cidade que integra a região do estado de São Paulo conhecida como ABC, berço da industrialização paulista no século XX. Dois bairros de Santo André – Vila Palmares e Vila Sacadura Cabral – são o foco do estudo desenvolvido a partir da memória documental e vivida de seus moradores, acompanhada das transformações sociais, políticas e econômicas do país, da região e da cidade.

O direito à educação escolar básica como tema clássico dos estudos de políticas públicas e educacionais é aqui investigado por recortes singulares que possibilitam a visibilidade de um longo processo de disputas e lutas, em diferentes dimensões, que interroga a questão da igualdade de condições a homens e mulheres, a diferentes gerações e classes sociais que habitam o território no contexto das conquistas quanto à escolarização pela população trabalhadora.

A educação escolar pública, no processo de tornar-se materialmente um direito de todos, pode nos fazer esquecer das lutas da população trabalhadora que fizeram parte desse longo processo em nosso país, principalmente a partir das décadas de 1970 e 1980. A escolarização de crianças, jovens e adultos tornou-se, nesse período, uma estratégia de luta pela sobrevivência, um meio para a conquista da melhoria de vida dos trabalhadores e de suas futuras gerações. Portanto, o direito à educação escolar para todos não surge como dádiva, é antes o resultado de reivindicações e embates da população com o poder público.

O direito universal à educação escolar obrigatória em nosso país é conquista recente, se considerarmos que apesar de consagrada na Constituição Federal (CF) de 1988, o Brasil só garantiu estatisticamente o ensino obrigatório ao final dos anos de 1990.

Diante desse cenário, temos aqui registrado um conhecimento especial que, ao debruçar-se sobre um território, devolve sentido a uma memória que luta por sobreviver diante das políticas públicas voltadas à educação no século XXI, que sugerem muito mais um retorno à instrução pública própria do Império e de inícios da República, essa última ao colocar foco na produção de capital humano destinado à utilidade plástica dos sujeitos pelo mercado, mais que promover a educação pública e de qualidade social necessária à formação de cidadãos a partir dos princípios expressos na Constituição. A educação como um direito humano e um direito social não pode ser reduzida à escolarização domesticada distribuída desigualmente, executada em favor de interesses privados e a partir da falsa premissa que concebe cada estudante, cada trabalhador, em um empreendedor de si mesmo.

O estudo aqui apresentado retoma o processo histórico da oferta de educação escolar em Santo André em estreita relação com as políticas estaduais de São Paulo e do país. Citando Castel, Sonia Kruppa traça esse percurso inspirado:

> Se a história ocupa um lugar importante nessa obra, é da história do presente que se trata: o esforço de reentender o surgimento do mais contemporâneo, reconstruindo o sistema das transformações de que a situação atual é herdeira. Voltar-se para o passado com uma questão que é a nossa questão hoje, e escrever o relato de seu advento e de suas principais peripécias. É o que vou tentar, porque o presente não é só o contemporâneo. É também um efeito de herança e a memória de tal herança nos é necessária para compreender e agir hoje (Castel, 1998, p. 23).

A metodologia utilizada nos oferece rara prática de análise na recomposição da formação do território educativo, permitindo traçar a um só tempo elementos que dão visibilidade às origens das lutas e conquistas por escolas, aos movimentos de transformação que elas sofrem no tempo como resultado de decisões políticas dos governos e às trajetórias percorridas por crianças, adolescentes, jovens e adultos ao longo de suas vidas escolares no território.

O histórico das reformas educacionais nacionais apresentadas é uma das dimensões da política que conformam o estudo; as mudanças provocadas pelas políticas governamentais no estado de São Paulo a partir de 1995 – adotadas supostamente para a melhoria da qualidade educacional e modernização do sistema de ensino paulista – exibem com crueza os dados e os violentos efeitos causados pela "reorganização" da rede escolar, claramente desenhada como uma política econômica de fluxos, uma política hidráulica para reduzir as demandas e ampliar a produtividade e expurgar das escolas regulares os adultos e os jovens que se encontravam fora do padrão idade-série. A mudança promoveu duvidosa mecânica de aprovação de estudantes em "recuperação de férias", entre outros tantos artifícios que, em curto espaço de tempo, consolidaram as condições para o fechamento de classes, de turnos e de escolas. Sob o fetiche da qualidade do ensino, consolidou-se nessa economia da política educacional a negação do pleno direito à escola pública de qualidade social.

Tal política no estado de São Paulo retirou das comunidades e de suas escolas o domínio sobre seus próprios territórios, produziu estranhamentos entre professores e outros profissionais, destruiu laços entre estudantes, desnorteou as famílias e fragilizou a curta experiência dos coletivos que iniciavam o exercício de produzir um projeto pedagógico próprio. Esse processo favorece o paulatino apagamento do sentido político das conquistas e transforma as escolas em instituições desencarnadas de suas memórias e histórias, fabricando um esquecimento sistêmico de suas singularidades e potencialidades no território.

Outro aspecto capital derivado desse estudo é o de que as escolas, concebidas como parte do território, alimentam permanentemente a chegada dos novos educadores em formação para o aprendizado da profissão com um sentido social e político em risco de indigência. A autoria potencial dos profissionais e das comunidades – que faz de cada escola e de

cada comunidade um espaço único, que nos coloca desafios a enfrentar e superar de modo coletivo na construção de projetos pedagógicos próprios, legitimamente fundados na autonomia prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 1996a) – aponta a necessidade de ampliação das alianças entre instituições formadoras, escolas públicas e seus profissionais na reconstrução dos ideais republicanos que assentam nas escolas tais responsabilidades essenciais. Esses são espaços de vida, abertos às nossas invenções e reinvenções; porém, despossuídos de sentido político, da memória e da história dos nossos territórios, corremos o risco de naturalizar o horror do apagamento de nossas personalidades e de nossos compromissos com a sociedade como educadores.

Toda a luta popular que fez parte do processo de conquista do direito à educação e à escolarização não se fez e não se faz ainda suficiente para concretizar a igualdade, tal como evidenciam os dados apresentados na pesquisa. Se tomarmos o que Castel (1998) afirma sobre a história não ser passado, mas herança presente entre nós, podemos assumir hoje que aquilo que denunciamos ou que omitimos está construindo a herança das próximas gerações que pode ser diferente dessa narrada na obra.

Tudo o que nos inquieta no século XXI, como demonstra Sonia Kruppa a partir da literatura, dos teóricos, das fontes que mobiliza, dos achados da pesquisa, *é herança* de nossa história social e política. Este livro possibilita conhecer um percurso fértil para *reentender* a escola pública em seus territórios e o quanto ela guarda das nossas próprias histórias para tomarmos parte na produção de outro legado a compor a herança das demais gerações.

Celia Maria Benedicto Giglio
Outono de 2024

1 Introdução

> *Quem acredita nos direitos humanos procura transformar a possibilidade teórica em realidade, empenhando-se em fazer coincidir uma com a outra. Inversamente, um traço sinistro do nosso tempo é saber que é possível a solução de tantos problemas e no entanto não se empenhar nela. Mas de qualquer modo, no meio da situação atroz em que vivemos, há perspectivas animadoras (Cândido, 1988, p. 170).*

Este estudo aborda a lenta conquista do direito à educação pela população trabalhadora na região do município de Santo André ao longo do século XX.

O município de Santo André, juntamente com São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra formam a região do Grande ABC, espacialidade situada a sudeste da área metropolitana da Grande São Paulo.

Santo André, como todos esses municípios, já foi parte de São Bernardo, que havia se desmembrado de São Paulo em 1890. O Quadro 1 ilustra alguns marcos da história da região do Grande ABC.

Quadro 1 – Marcos político-administrativos na história de Santo André

Ano	Descrição
1812	Foi criada a Freguesia de São Bernardo, por aprovação régia do bispo diocesano e por alvará de 12 de outubro. A Freguesia, espécie de distrito de São Paulo, abrangia área que não tinha limites exatos. Não equivale ao território atual da região do Grande ABC, pois dela não fazia parte o bairro rural de São Caetano.
1890	A lei provincial n. 38 de 12 de março de 1889 desmembrou São Bernardo do município de São Paulo, sendo instalado o município de São Bernardo apenas em 2 de maio de 1890, com território de 817,5 km2 e com sede no local da primitiva Vila de Santo André da Borda do Campo (São Bernardo do Campo, 2004).
1896	Foi criado o distrito de Paz de Ribeirão Pires (incluindo os atuais municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, parte de Mauá e o atual Distrito de Paranapiacaba).
1907	Foi criado o distrito de Paranapiacaba.
1910	Foi criado o distrito de Santo André (incluídos os atuais municípios de Santo André, São Caetano e parte de Mauá).
1916	Foi criado o distrito de São Caetano.
1934	Foi criado o distrito de Mauá.
1938	O município de São Bernardo passou a denominar-se Santo André. O distrito-sede do município passa a ser o distrito de Santo André, englobando também o de São Caetano, mantendo as demais divisas.
1944	O distrito de São Bernardo é elevado a município com a denominação de São Bernardo do Campo. A instalação do novo município ocorreu em 1º de janeiro de 1945, alcançada finalmente em 1944 e oficializada em 1945, com a instalação do município de São Bernardo do Campo, desmembrado de Santo André. Seu primeiro prefeito, Wallace Cockrane Simonsen, era presidente da associação que almejava a emancipação.
1947	Instalação da Via Anchieta (importante marco na definição do território) ligando São Paulo a Santos por rodovia.
1948	O subdistrito de São Caetano é elevado à condição de município com a denominação de São Caetano do Sul.

1953	O município de Santo André, inicialmente termo da comarca de São Paulo, obteve pela Lei n. 2.420, de 18 de dezembro de 1953, sua autonomia jurídica, criando assim a comarca de Santo André.
1954	Os distritos de Mauá e Ribeirão Pires (incluindo o atual município de Rio Grande da Serra) são elevados à condição de município.
1958	É criado o município de Diadema.
1963	É criado o município de Rio Grande da Serra.
1985	Em parte da área do 2º subdistrito é criado o distrito de Capuava, em Santo André.

Fonte: Produção da autora com dados da Prefeitura Municipal de Santo André (PMSA) e da Câmara Municipal de Santo André (CMSA), 2024.

Este estudo nasce de pesquisa realizada em parceria com a Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), o Centro Universitário Fundação Santo André (CUFSA) e a Prefeitura Municipal de Santo André (PMSA), por meio da Secretaria de Educação e Formação Profissional (SEFP) e da Secretaria da Saúde, no período de 2003 a 2007, com a participação das agentes de saúde que, algumas vezes, foram guias nas andanças pelo território estudado. O apoio dessas instituições foi essencial: o CUFSA disponibilizou bolsas de iniciação científica (IC) para estudantes de graduação e obteve-se a aprovação de mais duas bolsas, na mesma modalidade, junto à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), que aprovou o projeto "O direito à educação básica: estudo da demanda social e do atendimento público em uma microrregião urbana", apresentado ao Programa de Políticas Públicas (Processo Fapesp 2001/13134-8)[1]. As contribuições de Elmir de Almeida, que tratou do eixo "juventude", e Marineide do Lago Salvador dos Santos, que pesquisou as famílias dos estudantes, foram igualmente importantes.

Sem dúvida, o tempo vivido pela e na pesquisa significou um importante processo formador a todos que nela se envolveram e que a tornaram possível, o que confirma a esperança tênue, mas de enorme força, do autor que nos dá a epígrafe. Os resultados aqui narrados são parte do conjunto dos estudos feitos.[2]

Publicar esta pesquisa tem o objetivo não só de divulgar seus resultados. A metodologia utilizada comprova que o direito à educação é fruto de uma difícil e contraditória conquista da população trabalhadora. Os procedimentos utilizados – pesquisa legislativa, resgate da memória dos funcionários e dos moradores de cada escola, reconstrução do lugar onde se

[1] As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade da autora e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

[2] Pelo CUFSA, integraram a equipe do projeto: estudantes de IC/CUFSA: Andréa Cristina Fonseca, Deise Laschi Vellano, Fernando Silva Santos, Isabel Cristina Rodrigues, Márcia Fabiana Bin Martins e Paula Aparecida Rosa Alonso; bolsistas de IC/CUFSA: Adriana Gomes da Silva Azevedo, Claudia Carvalho Evangelista, Daniele Brito da Silva, Kátia Duarte Cruz, Márcia José Pereira, Maria Cristina Borges da Silva, Raquel Moreira Rigamonte, Rita de Cássia Marques dos Santos, Rosangela Luzia Torres e Tatiana Correia; bolsistas de IC/Fapesp: Sonia Manosso e Lucinéia B. Costa do Nascimento; ex-alunas do CUFSA: Jane das Chagas Pereira e Cristiane Oliveira e Silva, cuja dissertação de mestrado "Avanços e retrocessos no direito à Educação em Santo André: um estudo de caso", defendida em 2008, está relacionada a esta pesquisa.

situam os prédios escolares, bem como o estudo dos documentos guardados no chamado "arquivo morto" de cada equipamento – podem se tornar ferramentas de políticas públicas de educação. Sua continua mobilização pelas comunidades escolares e/ou pelas estruturas administrativas do ensino (secretarias ou diretorias) podem fortalecer a defesa da escola pública como um direito e, sem dúvida, aproximar, mutuamente, equipes escolares e comunidades, trazendo para o interior da escola as dimensões do território, do espaço-tempo em que esse direito se constitui e se fortalece.

Por fim, o acesso à história dos equipamentos escolares é um tema teórico-prático de estágios na formação de novos professores que, dessa forma, estudam com outro dinamismo a história política da educação, envolvendo-se com as comunidades escolares na problematização de seus projetos político-pedagógicos e em processos de autoavaliação institucional, com consistente probabilidade de formulação e implementação de processos que consolidam equipes escolares, promovendo melhorias nas escolas públicas.

1.1 Definição e abordagem do problema estudado: marcos conceituais e metodológicos

> *[...] pensar na educação como um direito humano tem um pressuposto: reconhecer que aquilo que consideramos indispensável para nós é também indispensável para o próximo (Cândido, 1988, p. 235).*
>
> *O território também apresenta o chão da cidadania. [...] O direito a ter direitos é expresso ou negado, abnegado, ou reivindicado a partir de lugares concretos: o morar, o estudar, o trabalhar, o divertir-se, o viver saudavelmente, o transitar, o opinar, o participar (Koga, 2003, p. 145).*

Se o método é caminho que assegura a materialização de um objetivo, é preciso fazer o esforço de enunciar o que se quer, iluminando os percursos percorridos; para nós, os conceitos de território, territorialidade, direito e direitos sociais estruturaram o estudo desenvolvido.

Desde o momento de concepção da pesquisa, as noções de território e territorialidade foram decisivas para a escolha do lugar do tecido urbano andreense que queríamos estudar, a que denominamos "microrregião".

Ao circunscrevermos como problema central do estudo **o direito à Educação Básica no espaço urbano** de uma região metropolitana, no limiar da década de 2000, indagávamos sobre o quanto tal direito era socialmente requerido, acessado, fruído ou mesmo denegado por moradores de uma cidade como Santo André, inserida na região do Grande ABC, sudeste da área metropolitana de São Paulo. Para tanto, assumimos que a pesquisa não se dedicaria apenas ao tema do direito à educação básica na cidade. Nossa atenção se voltaria, em especial, para um recorte da cidade que fosse paradigmático das mutações ocorridas (Telles; Cabanes, 2006, p. 13).

Assim, como estratégia de pesquisa, tivemos como foco a observação da demanda social por educação básica em uma microrregião situada a noroeste dos limites atuais da cidade, fronteiriça aos municípios de São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul e próxima à rodovia Anchieta (km 16). A microrregião escolhida identifica-se com os territórios de dois bairros de Santo André: Vila Palmares e Vila Sacadura Cabral.

Ao selecionar uma microrregião, pudemos implementar, de forma inovadora, a perspectiva diacrônica, tomando várias coortes geracionais para análise da demanda escolar em um único intervalo de tempo.

Para tanto, foram utilizados recursos de pesquisa qualitativa-quantitativa, contando com levantamento de informações de várias ordens e amplitudes que incluíram desde observações e entrevistas a pesquisa bibliográfica, coleta, tratamento e sistematização de documentos escolares, especialmente os termos de visita dos supervisores às escolas estaduais, de normas legais e dados de fontes secundárias como, institutos e órgãos de pesquisa (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade). O levantamento detalhado das leis e decretos municipais que se referem à educação, desde a Lei n. 01, de 03 de março de 1902, até a Lei n. 8.709, de 23 de dezembro de 2004, com as devidas categorizações, foi fonte valiosa do registro histórico da conformação do direito à educação no período considerado.

Estudos demonstraram a importância da pressão popular na conquista dos direitos educacionais (Beisiegel, 1964; Campos, 1983; Sposito, 1993). Esta pesquisa procurou o registro dessa pressão no acesso e na qualidade da escola básica.

Na região estudada, relatos, entrevistas e documentos da década de 1980 constataram que houve forte presença da população nos processos decisórios de consolidação, constituição e melhoria do bairro. Nos anos 1990, foram exemplos de manifestações de organização popular o Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados (MDDF), o núcleo de economia solidária Cooperativa Olho Vivo, os movimentos de base ligados à Igreja Católica e a Fraternidade Espírita Renascer.

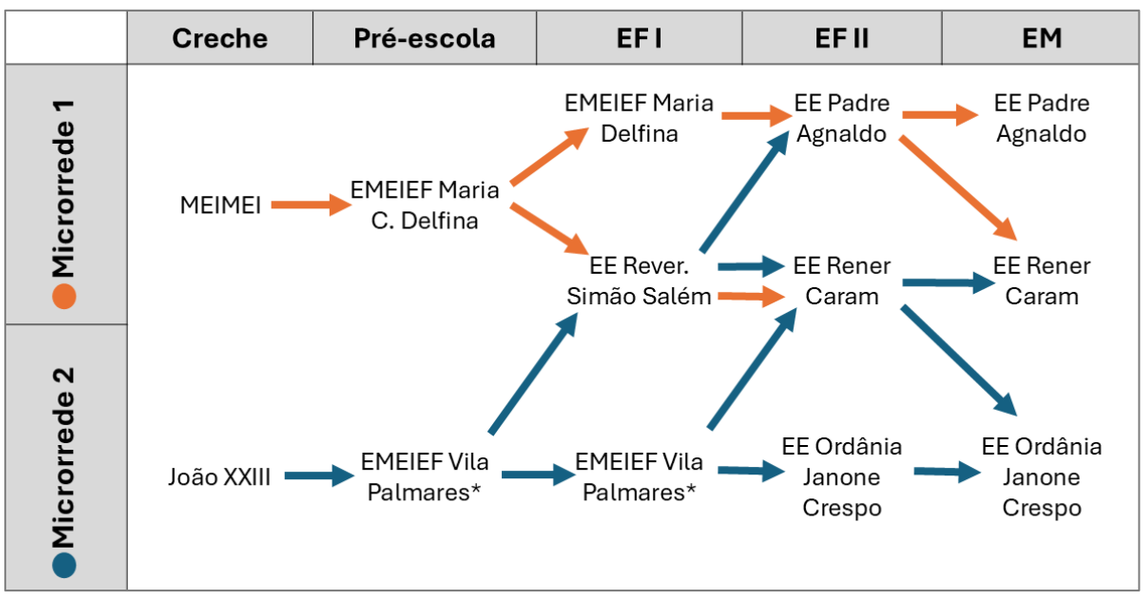
Na mesma década, houve também a confluência de um conjunto de ações empreendidas pela administração local que podem ter impactado as condições de acesso à escola, tais como projetos de renda mínima, bolsa-trabalho, ações, programas e serviços públicos voltados para jovens, entre outros. Vila Palmares e Vila Sacadura Cabral fizeram parte do programa municipal “Santo André Mais Igual/Programa Integrado de Inclusão Social” (Santo André, 2002), implantado a partir de 1997.

Corroborando positivamente a hipótese da relevância da pressão popular na conquista de direitos, encontramos equipamentos públicos como frutos da reivindicação da população, tais como a creche João XXIII e a escola estadual (EE) Rener Caram. Da mesma forma, houve

manifestações da população contra o fechamento de salas de aula e de uma unidade escolar de ensino fundamental nos anos 1990. Essas reações, contudo, não conseguiram reverter tal ação do poder público, demonstrando como a conquista de direitos pela população obedece a um movimento pendular, que avança e regride em curtos períodos.

As escolas selecionadas, tomadas como trajetórias possíveis da escolaridade básica dessas populações, se dispõem no território conforme a Figura 1.

Figura 1 – Organização das escolas selecionadas no território



O quadro constituído não exclui a possibilidade de demanda por unidades escolares em outras áreas.

*O nome da EMEIEF Vila Palmares foi modificado para EMEIEF Professora Sonia Aparecida Marques. Pelo fato de a população conhecer esta escola pelo nome anterior, este será adotado na presente pesquisa.

Fonte: Produção da autora.

Em 2002, ao definirmos os bairros de Vila Palmares e Vila Sacadura Cabral[3] como regiões privilegiadas para nosso estudo do direito à educação na cidade de Santo André, assumimos epistemológica e metodologicamente trabalhar com a noção de território e empreendemos deliberadamente uma prática de territorialização. Tomamos duas parcelas do espaço urbano andreense como lugares que permitiriam perceber como os indivíduos (filiados a distintas gerações, integrantes de uma mesma família) logram conquistar o direito à escola e à educação escolar básica; nesse sentido, a microrregião, articulada por dois bairros, foi compreendida como lugar marcado pela simultaneidade de tempos sociais e históricos – rural,

[3] Do ponto de vista geográfico, nossa microrregião está contida em uma área mais abrangente que agrega os bairros de Santa Maria, Vila Alpina, Vila Aquilino, Vila Guiomar, Vila Príncipe de Gales, Vila Sacadura Cabral, Vila Palmares e Vila Valparaíso, espaço de Santo André que abriga moradores pertencentes às camadas médias e a segmentos populares, alocados em núcleos de favelas. Inicialmente, o recorte englobava os núcleos de moradores dos bairros de Sacadura Cabral, Vila Palmares e Vila Guiomar, mas ao longo do estudo e em função de vários fatores, sobretudo dos processos de mobilidade espacial dos moradores desses três núcleos em busca de oportunidades de acesso à escola, o território da microrregião foi se aproximando dos limites dos bairros selecionados.

suburbano[4] e urbano –, tanto do ponto de vista da divisão social do trabalho como da perspectiva de sua ocupação e uso pelos sujeitos e instituições que lhe foram dando formas (aspecto material), sentidos ou conteúdos (dimensão simbólica), retroagindo na história que dá contornos ao município.

Lefebvre (1969) e Santos (1996) assumem que o território só se torna um conceito, uma categoria analítica ou empírica, se a ele conjugarmos os usos feitos pelos sujeitos individuais ou coletivos, em diferentes tempos.

De igual valor para a compreensão do mundo social e das relações que indivíduos e grupos (gerações, famílias, trabalhadores, homens e mulheres, adultos e jovens) estabelecem entre si no interior de um território específico – interações sociais, produção de valores morais, relações de poder, configuração de redes de sociabilidades e constituição de padrões de controle social – é a pesquisa realizada por Elias e Scotson (2020) em pequena comunidade industrial da Inglaterra, ao final da década de 1950, posteriormente divulgada no livro **Os estabelecidos e os outsiders**[5]. Significativas para a nossa pesquisa foram as considerações elaboradas por eles sobre o potencial que contém a pesquisa microssociológica para a compreensão de problemas sociais e de poder de larga escala. Dizem os autores:

> Num plano mais amplo, a pesquisa lançou luz sobre os méritos e limitações dos estudos microssociológicos intensivos. Enquanto a realizávamos, nos mesmos nos surpreendemos com que frequência as figurações e regularidades que desvendávamos no microcosmos de Winton Parva sugeriam hipóteses que poderiam servir de guia até mesmo para levantamentos macrosociológicos. *Grosso modo*, a pesquisa indicou que os problemas em pequena escala do desenvolvimento de uma comunidade e os problemas em larga escala do desenvolvimento de um país são inseparáveis. Não faz muito sentido estudar fenômenos comunitários como se eles ocorressem num vazio sociológico (Elias; Scotson, 2000, p. 16, grifos dos autores).

O potencial da noção de território para a análise social também se verifica na produção da antropologia urbana, explicitado na pesquisa desenvolvida por Magnani (1984), a qual lhe possibilitou forjar a noção de "pedaço" ao estudar as trocas sociais e redes de sociabilidades tecidas por representantes das camadas populares no âmbito do lazer, no meio urbano. Ainda conforme o autor, é no território - "o pedaço é o lugar dos colegas, dos chegados" (Magnani, 1984, p. 12) - onde se tece a trama do cotidiano: a vida do dia a dia, a troca de informações e

[4] Em nosso estudo, adotamos as noções de subúrbio e suburbano com os sentidos a elas conferidas por José de Souza Martins (1992).

[5] As contribuições conceituais e metodológicas de Elias e Scotson nos chegaram quando já estávamos em pleno de trabalho de campo e realizando as nossas primeiras análises dos produtos extraídos do território que pesquisamos. As referências encontradas nos autores também serviram para reforçar nossa empiria e compreender os resultados dela decorrentes. Para estudar a comunidade de Wiston Parva, os autores combinaram múltiplas estratégias metodológicas, lançando mão de "[...] dados oriundos de fontes diferentes: estatísticas oficiais, relatórios governamentais, documentos jurídicos e jornalísticos, entrevistas e, principalmente, observação participante. [...] O tratamento de fontes diversas [permitiu] alcançar o conjunto de pontos de vistas (e de posições sociais) que formam uma figuração social, e compreender a natureza dos laços de interdependência que unem, separam e hierarquizam indivíduos e grupos sociais" (Neiburg; Sigaud; L'estoile, 2000, p. 9) que tramam o cotidiano num lugar específico.

pequenos serviços, os inevitáveis conflitos, a participação em atividades vicinais. Pertencer a um pedaço significa dispor de uma referência.

Já em perspectivas analíticas desenvolvidas no campo da sociologia sobre as ações coletivas dos novos movimentos sociais, aqueles articulados externamente ao universo do trabalho, o território assume o estatuto de fração do espaço no qual as ações coletivas se estruturam e entram em marcha; por não se organizarem no "vácuo", mas em um espaço preciso, o lugar é admitido como medição "crucial" para a compreensão das formas de mobilização e lutas sociais no espaço urbano ou rural, pois é nesse lugar que os indivíduos interagem, podem se influenciar mutuamente e negociar enquanto produzem/planejam a ação (Koga, 2003; Melluci, 1996).

Esse conjunto de referências sobre o conceito de território foi fundamental para o nosso estudo, pois a partir dele nos esforçamos para compreender a microrregião menos como algo dado e mais como produção social objetivada no cotidiano, no domínio do vivido, mas também do concebido; lugar da simultaneidade, disputado por distintos sujeitos – internos e externos à sua ordem no cotidiano, pelas gerações, pelas frações de classes sociais, pelas famílias, pelas igrejas, pelo Estado e seus governos, em diferentes escalas administrativas.

Por não nos dedicarmos ao estudo do direito à educação básica diretamente relacionado à cidade de Santo André em seu conjunto apenas, mas por meio de uma mediação, de um elo, uma microrregião, é que nossos caminhos foram guiados pelas potencialidades empíricas e analíticas que carrega o conceito de **lugar**: nos voltamos ao bairro, "espaço imediato da vida das relações cotidianas mais finas" (Carlos, 2007, p. 18).

Assim, compreendendo a microrregião articulada por Vila Sacadura Cabral e Vila Palmares a partir do conceito de **lugar** é que buscamos analisar como o direito à educação básica – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – nele se concretiza sob um dúplice movimento: pela ação dos diferentes sujeitos sociais presentes no bairro, inclusive as escolas, e pela atuação do Estado. Para tanto, utilizamos várias ferramentas e percursos.

Para delimitar o território da pesquisa e uma rede de escolas onde esse direito pudesse ser estudado em suas condições de efetividade, a equipe do projeto (professores e alunos do curso de Pedagogia do CUFSA) testou alguns instrumentos metodológicos que poderiam ser utilizados no estudo de campo.

Fizeram parte dessa atividade o estudo e a aplicação do método de estimativa rápida participativa (ERP), técnica utilizada na área da saúde pública que consiste no levantamento de dados de determinada região, em um curto espaço de tempo, por meio de entrevistas com sujeitos selecionados a partir de critérios pré-definidos pelo grupo de pesquisadores. Tais sujeitos são chamados de informantes-chaves e em geral são referências nas comunidades

em que estão inseridos, tendo nelas participação efetiva. O processo de perguntas e respostas se inicia com o informante-chave, que encaminha para outro sujeito que tenha mais informações sobre determinado aspecto do assunto pesquisado, e este para outro e assim sucessivamente até se esgotarem as possibilidades ou o interesse do pesquisador (tal processo é conhecido como “bola de neve” por aqueles que praticam a ERP). Esse método permite que o pesquisador tenha acesso a dados/informações que muitas vezes os levantamentos oficiais não revelam, quer seja porque não os contemplam ou porque trabalham com critérios muito diferentes da população (Kleba, 2015). Tais procedimentos são:

- definir os informantes-chaves tendo clareza do que se almeja ao entrevistá-los;
- respeitar os critérios definidos pelo grupo para as entrevistas e a escolha dos informantes-chaves;
- elaborar o roteiro de entrevista e testá-lo em uma pequena amostragem da população que será pesquisada;
- ter clareza dos objetivos da pesquisa, não perdendo o foco do projeto; e
- definir a área de abrangência da pesquisa.

Sobre o último aspecto, utilizou-se também uma pesquisa origem-destino, baseada nos levantamentos de pesquisas de políticas de transporte urbano e realizada na porta de 22 escolas por cerca de uma semana no ano de 2002. O levantamento confrontou o percurso escolar e a localização das moradias dos alunos e subsidiou a delimitação da área a ser estudada – os núcleos e bairros de Sacadura Cabral e Palmares, em Santo André – e as unidades escolares correspondentes. A seguir, essas escolas foram igualmente selecionadas pelas entrevistas e demais instrumentos da ERP, delimitando a amostra das nove unidades escolares que oferecem à população atendimento nas etapas e subetapas da educação básica. Foram fundamentais, nesse momento e em situações de campo posteriores, as contribuições das agentes comunitárias de saúde (ACS) que trabalham nos núcleos populacionais dos bairros de Sacadura Cabral e Palmares e que detêm outro nível de conhecimento e de olhar para esse lugar, posto que não apenas moram, mas também trabalham com os problemas dos que ali vivem.

Para a análise do lugar e, nele, a análise dos modos de efetivação do atendimento à demanda por educação básica, demos especial atenção às narrativas discursivas e à memória de distintos conjuntos de atores presentes: representantes dos poderes públicos (Estado/governos) e privados (igrejas), representantes de associações comunitárias – de lastro laico ou religioso – e as famílias. Procedeu-se o estudo e o levantamento exaustivo das leis, decretos e outras determinações legais que afetaram a educação e que definiram os contornos do lugar, além de consulta ao arquivo morto das escolas estudadas, localização dos livros de registro das visitas dos supervisores, levantamento de fotos, notícias de jornal e outros materiais.

As páginas anteriores descrevem apenas parte do que adotamos como referências teóricas e aportes metodológicos para sermos coerentes com nossos propósitos. Ainda é preciso explicitar o modo como, em nossa pesquisa, operamos com os conceitos de direito e direito à educação escolar, que são de absoluta centralidade em nosso estudo.

1.2 Direitos, direito à educação básica e ação pública estatal

O cumprimento do direito à educação implica, primeiramente, que a relação entre as solicitações/exigências de vagas pela população e seu atendimento pelas escolas seja adequada, atendendo também a questão da qualidade do ensino ofertado. Fizemos um estudo quali-quantitativo da oferta e da demanda por educação, além disso, o estudo dispôs-se a verificar as maneiras de efetividade do direito à educação básica em determinada localidade.

A definição de um local específico passou a ser requisito metodológico, pois, embora o direito conceitualmente presuma a dimensão de universalidade, posto que se opõe ao privilégio, para ter efetividade, é preciso que sejam consideradas as condições específicas/particulares de cada localidade, pelas quais ele adquire ou não condições de realizar-se plenamente. Assim, o estudo do território onde se efetiva o estudo ganha importância e o qualifica diferencialmente: a memória local e as escolas em si, no processo de urbanização que se configura em momentos com distintas características, periodizam também a história da população e de seus direitos na história da política educacional da cidade de Santo André. Portanto, este estudo não se refere a conceituações teóricas apenas em relação ao que constitui o direito à educação no Brasil, ainda que elas sejam referenciais significativos e tragam contribuições a esse respeito.

Um direito sem realização de fato não é direito, ou seja, ainda que, desde a primeira Constituição Brasileira (de 1824) haja referência explícita à educação do povo e que isso esteja presente, de forma inquestionável, na atual Constituição (Brasil, 1988), é voz corrente que, no Brasil, as leis não saem do papel, são formas sem conteúdo. Confirmar e/ou confrontar essa afirmação é razão do eixo tomado neste estudo, que assume também caráter metodológico: o estudo da população do entorno das escolas e o estudo das escolas e dos sistemas/redes (estadual e municipal) em presença, definindo um território que converte-se em "caso de estudo" e cujos limites foram precisados por meio dos referenciais metodológicos já descritos.

A educação é um dos direitos sociais, econômicos e culturais. Tais direitos, diferentemente dos individuais – considerados de primeira geração (Bobbio, 1992), que visavam a

coibir o poder do Estado sobre o indivíduo –[6], decorrem do constitucionalismo social, que surge posteriormente. Assim, têm origem em um penoso aprendizado das lutas sociais, inclusive para fazer com que os direitos políticos e civis valessem para a classe trabalhadora – vide as lutas em torno do sufrágio universal –, e que se embasam na ideia de que a felicidade dos homens não se alcança apenas contra o Estado, mas sobretudo pelo Estado:

> As modernas Constituições impõem aos Poderes Públicos a prestação de diversas atividades, visando ao bem-estar e ao pleno desenvolvimento da personalidade humana, sobretudo em momentos em que ela se mostra mais carente de recursos e tem menos possibilidade de conquistá-los pelo seu trabalho (Bastos, 1998, p. 259).

No Brasil, pode-se dizer que apenas a partir da CF de 1988 passa a valer, de fato, o sufrágio universal, na medida em que às mulheres, a quem o voto já havia sido assegurado na CF de 1934, somaram-se todos os de baixa renda e escolaridade (mesmo os analfabetos), que por determinação constitucional passaram a ter o direito ao voto. Simultaneamente a essa ampliação dos direitos civis, a Constituição afirmou os direitos sociais[7].

Considerados por alguns como de segunda geração, "essa classe de direitos se caracteriza por gerar obrigações ao Estado, que tem de investir recursos para cumpri-los. Uma coisa é garantir a liberdade de expressão; outra bem diferente é erradicar o analfabetismo de toda uma população" (Modell, 2000, p. 110). Há, inclusive, polêmica sobre se podem se configurar como direitos públicos subjetivos, isto é, que podem ser trazidos ao poder judiciário com a possibilidade de a autoridade competente ser responsabilizada de forma cabal por sua efetivação. Os defensores do Estado mínimo neoliberal resistem em aceitá-los, mantendo a polêmica, instalada em seguida e de maneira confrontante à Declaração dos Direitos Humanos de 1948 (ONU, [1948]) (portadora da ideia de direitos humanos como tema global), provocando cisões nessa visão, que reforçaram, em 1966, a dicotomia traçada entre os chamados "direitos de primeira geração" e os de "segunda geração". Esses direitos foram consagrados em diferentes acordos, a exemplo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Contraditoriamente, no auge das políticas neoliberais dos anos 1990, tal cisão é novamente enfrentada na Declaração

---

[6] São considerados de primeira geração os direitos individuais, isto é, aqueles do indivíduo isolado. É a terminologia usada na Constituição para exprimir o conjunto dos direitos fundamentais concernentes à vida, à igualdade, à liberdade, à segurança e à propriedade (Brasil, 1988). Os direitos individuais se fazem presentes quando da formação do Estado constitucional, visando defender o indivíduo dos abusos do Estado absolutista; formulados sob a inspiração iluminista do século XVIII, valorizam o indivíduo perante o Estado. Nesse sentido, a Constituição servia para limitar, circunscrever o poder representado pelo Estado em relação aos indivíduos, visando assegurar a prevalência dos indivíduos frente ao Estado, definido em suas competências e responsabilidades diversas e que configuram os três poderes constitutivos do Estado constitucional (executivo, legislativo e judiciário), na expectativa de que a "lei de freios e contrapesos" entre os poderes (*checks and balances*) limitasse o abuso do Estado. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, é enfática, a esse respeito, ao proclamar, no seu art. 16, que: "toda sociedade na qual não está assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação dos poderes, não tem Constituição" (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789).

[7] Art. 6º: "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (Brasil, 1988).

de Viena (1993), a qual, baseada na noção de direito ao desenvolvimento, consiste em uma espécie de síntese de todos os direitos humanos, afirmando sua indivisibilidade. Cabe entender, a partir de Viena, que direitos humanos são "bens incompressíveis" (Cândido, 1988, p. 173), que não podem ser negados a alguém, tanto os que asseguram a sobrevivência física em níveis decentes quanto os que garantem a integridade espiritual, afirmando-se a indivisibilidade entre direitos civis e políticos e econômico-sociais. Isso deveria fazer com que os direitos humanos se sobrelevassem, de forma imperativa, à agenda econômica, o que infelizmente está longe de ocorrer no Brasil e no mundo[8].

É interessante verificar que a cisão ocorre no auge da guerra fria e que "enquanto os Estados Unidos deram ênfase aos direitos civis e políticos, que são parte integrante da herança liberal, a União Soviética deu importância para os direitos sociais e econômicos, que são parte da herança socialista" (Modell, 2000, p. 111).

A partir de 1988, a educação brasileira, inicialmente no que diz respeito ao ensino fundamental – e que posteriormente se estenderia a toda a educação básica –, passa a ser obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, devendo ser assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. O seu não oferecimento implica a responsabilidade da autoridade competente, podendo ser acionado o mandado de injunção. A educação básica, realizada a partir de processos contínuos, deve acontecer em escolas; seguir determinados princípios e, principalmente, converter-se em direito público subjetivo, isto é, que pode ser trazido ao poder judiciário[9].

É preciso saber que essa possibilidade, no que diz respeito à educação básica em todos as suas etapas – da educação infantil ao ensino médio –, é polêmica, especialmente no Brasil, onde, sob a alegação de insuficiência de recursos, os direitos sociais têm sido postergados, mantendo-se a dicotomia segundo a qual enquanto os direitos civis e políticos são autoaplicáveis e passíveis de cobrança imediata, os direitos sociais, econômicos e culturais são programáticos e demandam realização progressiva. As emendas constitucionais – vide a polêmica trazida pela de número 14 e sua regulamentação, dada pela Lei Federal n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, quanto à obrigatoriedade da educação de jovens e adultos (EJA) ou mais recentemente o direito à creche – têm dado mostras da fragilização do direito à educação, na medida em que o circunscrevem a um limite etário, ferindo a concepção de educação básica como direito fundamental de toda pessoa humana.

---

[8] O governo brasileiro, atendendo a decisão tomada durante a Conferência sobre o Desenvolvimento em Viena (1993), editou, em 13 de maio de 1997, o Programa Nacional de Direitos Humanos, no qual se inserem várias propostas de ações governamentais divididas em curto, médio e longo prazo referentes a: crianças e adolescentes, mulheres, população negra, sociedades indígenas, terceira idade, pessoas portadoras de deficiência física, estrangeiros, refugiados e migrantes brasileiros (Modell, 2000).

[9] A palavra "injunção" vem do latim (*injunctio*, *onis*) e significa "ordem formal, imposição". Procede de *injugere* (mandar, ordenar, impor uma obrigação). O mandado de injunção toma por finalidades exigíveis e acionáveis os direitos humanos e suas liberdades que a Constituição não protege por falta de norma regulamentadora. A LDB (Brasil, 1996ª, art. 5º) é enfática quanto a esse direito e à exigência de seu cumprimento.

Assim, é certo que a implementação dos direitos sociais, econômicos e culturais depende da atuação positiva do Estado, que, no Brasil, só acontece se mobilizada por participação popular, inclusive após a conquista do aparato legal. O novo perfil do Estado caracterizado pela constitucionalização desses direitos exige uma clara definição das políticas públicas, ou seja, políticas de ação governamental que tenham em vista efetivá-los. Passa a se exigir obter do Estado a cidadania ativa, isto é, as condições materiais para o pleno exercício da cidadania, com a proposta de alargamento da universalização de conquistas e a criação de novos direitos.

Na verdade, as lutas em torno da conquista efetiva dos direitos demonstram a historicidade do tema e do próprio ser humano, que modifica o meio onde vive e se modifica ao fazê-lo. O recurso à história e à memória foi mobilizado como ferramentas metodológicas neste estudo na recomposição da trajetória percorrida pela população do território selecionado na conquista desses direitos.

Pode-se dizer que as constituições sociais definem um programa mínimo de governo que deve ser controlado pelo cidadão, seja no momento da renovação dos governantes, por meio de diversos mecanismos (eleições livres, diretas e com sufrágio universal, instrumentos de participação direta do cidadão na vida política, como a iniciativa popular, o referendo ou a composição de conselhos de representação popular, políticas públicas e orçamento participativo), seja por meio da fiscalização da atividade governamental com base nas ações judiciais, sobretudo coletivas.

Não há direito sem justiça, o que vale dizer que o direito também não é uma mera aplicação do que está escrito. Ainda, não há justiça sem ética, critério para a condição humana e para a realização do direito à educação, a igualdade e a reciprocidade: o que vale para um deve valer da mesma forma para o outro (Benevides, 2007; Cândido, 1988; Vieira, 2001, 2007). O direito a educação é válido por toda a vida. Segundo Benevides (2007), a ideia de reciprocidade é basilar em direitos humanos, aplicando-se não apenas no sentido de direito *versus* dever, mas também ao se reconhecer todos os indivíduos como portadores do mesmo direito, de forma a configurar todos, sem exceção, como sujeitos de direitos.

Nesse sentido, estudar a efetividade do direito à educação significou nesta pesquisa verificar sua consolidação em igualdade de condições a homens e mulheres, a diferentes gerações, a diferentes classes sociais que habitam o território estudado, buscando ver se o direito que é fundamental para um é igualmente fundamental para o outro. Os direitos começam juntos – tem um sentido falacioso a afirmação popularizada de que o direito de um começa quando termina o direito de outro (Benevides, 2007). Inclusive o direito à propriedade é constitucionalmente subordinado à função social da propriedade, ou seja, a propriedade deve primeiro respeitar a todos para depois ser de alguns, o que, pelos desmandos de alguns ricos e poderosos brasileiros, soa como fantasia para a maior parte da população.

Ao comentar a Constituição de 1946, Miranda (1963, p. 157) afirma: “A educação somente pode ser direito de todos se há escolas em número suficiente e se ninguém é excluído delas”. Portanto, verificar no território delimitado se há direito público subjetivo à educação e se o Estado efetivamente entrega, em igualdade de condições, a prestação educacional foi o desafio desta pesquisa, que por seu próprio objeto valeu-se da história como método. Os dados quantitativos dos levantamentos estatísticos em diferentes momentos, os levantamentos realizados junto aos arquivos das escolas e da legislação municipal da educação e entrevistas e rodas de conversa, dentro e fora da escola, foram as ferramentas metodológicas principais.

Todos estamos de acordo em reconhecer a educação como um fator importante para a dignidade da vida. Os indivíduos são históricos e únicos por sua possibilidade de reconhecer o passado e projetar o futuro, o que garante a capacidade de reconhecimento do justo, do belo e do amor, conjunto de elementos que identificam o ser humano. A dignidade é correlata a esses atributos: conhecer, julgar, amar, escolher, acolher a justiça, a felicidade, tudo confere ao ser humano a dignidade.

A educação em sentido amplo é um direito humano, pois é exigência da vida digna. Segundo Benevides (2007), o direito à vida digna é a matriz dos direitos humanos. Seres humanos são universalmente merecedores de respeito sob o critério da reciprocidade e solidariedade, sem qualquer distinção – solidariedade que vem de solidez, da sociedade como um todo, do dever da participação de todos no bem comum; é inconsistente, com isso, admitir que participe mais quem tenha mais, e que não participa quem nada tem.

A dignidade requer condições concretas para ser tornada realidade. As condições concretas – liberdade, igualdade e solidariedade –, para se validarem na realidade, exigem determinadas condições sociais, econômicas culturais e ambientais que garantam a “vida boa” (Benevides, 2007, p. 36).

Assim, o parâmetro de julgamento que acompanhou o estudo foi o do direito à educação como direito humano, o que demanda reconhecer a exigência, de um lado, do acesso universal e, de outro, da qualidade da educação. A educação de qualidade responde ao princípio da igualdade, demandando o acesso às múltiplas dimensões da cultura como patrimônio da humanidade, e não apenas dos ricos, sendo transmitidas, vivenciadas e criadas em escolas de elite. Em síntese, verificar como a educação é fator que cria condições para e é criada pela formação da população a respeito da consciência de seus direitos, sendo, portanto, o movimento social seu motor principal.

Nossa questão está no presente, tal como o problema colocado por Castel:

> Se a história ocupa um lugar importante nessa obra, é da história do presente que se trata: o esforço de reentender o surgimento do mais contemporâneo, reconstruindo o sistema das transformações de que a situação atual é herdeira. Voltar-se para o passado com uma questão que é a nossa questão hoje, e escrever o relato de seu

> advento e de suas principais peripécias. É o que vou tentar, porque o presente não é só o contemporâneo. É também um efeito de herança e a memória de tal herança nos é necessária para compreender e agir hoje (Castel, 1998, p. 23).

Nesse sentido, no estudo dos direitos educacionais e na análise da legislação pertinente, optar por determinada análise do Estado passa a ser uma exigência metodológica. Os estudos sobre o Estado mobilizados por Claus Offe (1984) foram um importante referencial[10].

As isenções fiscais, o favoritismo praticado pelos governos andreenses às indústrias, a forma como a legislação educacional se refere à classe trabalhadora trazem as marcas constatadas por Offe no Estado capitalista, que tem, como maior objetivo, a realização da mercadoria. Longe de condenar esse procedimento, a análise do autor mostra o caráter conflitivo dessa relação, em especial quando as forças populares se aproximam do poder.

Offe (1984) defende o enfoque relacional na análise do Estado, em que a ação estatal deixa de ser considerada plenamente independente das classes sociais e passa a ser vista como resultado de uma autonomia relativa exercida em uma situação definida por determinada relação de forças.

Dois elementos básicos da análise de Claus Offe (1984) interessam a este estudo: sua concepção a respeito da função do Estado e a definição do papel das políticas sociais no Estado capitalista, o que demonstra a tensão nos processos de conquista e de viabilização de direitos sociais aos trabalhadores.

Segundo Offe, a estrutura e atividade do Estado capitalista garantem a imposição duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista. “O Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes” (Offe, 1984, p. 123).

Segundo o autor, o conceito de Estado capitalista refere-se a uma forma institucional do poder público em sua relação com a produção material, caracterizada por quatro determinações funcionais:

a) o poder público fica estruturalmente impedido de organizar a produção material segundo seus próprios critérios políticos: mesmo quando parte substantiva do estoque de capital integra a propriedade do Estado, suas estratégias de utilização e aplicação não diferem daquelas adotadas pelo capital privado, mantendo-se com o objetivo de

[10] Cinco artigos compilados na obra de Offe (1984) foram especialmente considerados para esse aprofundamento: “Teoria do Estado e política social”; “Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional”; “Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista”; “Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas”; e “A democracia Partidária competitiva e o “Welfare State” Keynesiano: Fatores de estabilidade e Desorganização”.

colocar à disposição do processo de produção privado e com baixos custos bens infraestruturais como energia elétrica, transportes etc.;

b) a dependência dos impostos, que leva o poder público, através do sistema de tributação, à dependência indireta da acumulação privada;
c) a acumulação é o ponto de referência desse Estado; e
d) a legitimação democrática – o exercício do poder através dos mecanismos democráticos-representativos da formação das vontades e da regulamentação de conflitos – tem o sentido essencial de ocultar que o conteúdo desse Estado é determinado pelo desenvolvimento e pelos requisitos do processo de acumulação. Ainda, o exercício do poder através dos mecanismos democráticos representativos da formação das vontades e da regulamentação de conflitos tem o sentido de assegurar, de forma politicamente duradoura, e não somente através de preceitos constitucionais, a delimitação da esfera privada e da esfera de liberdade econômica, livre das possíveis intromissões por parte do Estado.

Assim, "a política do Estado capitalista é o conjunto de estratégias mediante as quais se produzem e se reproduzem constantemente o acordo e a compatibilidade entre essas quatro determinações do Estado capitalista" (Offe, 1984, p. 125). Segundo o autor,

> [...] existe uma e somente uma estratégia geral de ação do Estado, qual seja a de criar as condições segundo as quais cada cidadão é incluído nas relações de troca [...] A forma-mercadoria pode, por isso, ser encarada como o ponto de equilíbrio geral do Estado capitalista [...] O elo entre as estruturas políticas e as econômicas da sociedade capitalista é, portanto, a forma-mercadoria [...] O estabelecimento e a universalização da forma-mercadoria é o ponto de referência mais geral, em relação ao qual podemos analisar as estratégias individuais da política do Estado (por exemplo, os investimentos de infraestrutura) bem como as contradições que decorrem da estrutura e do funcionamento do Estado (Offe, 1984, p. 125-126).

Essas contradições estão na forma como o capitalismo destrói, ainda que isso fique mais evidente em sua fase inicial, em maior ou menor medida, as condições de utilização da força de trabalho até então dominantes.

> O problema central consiste no fato de que a dinâmica do desenvolvimento capitalista apresenta, histórica e empiricamente, uma tendência permanente à 'paralisação da viabilidade' de mercado dos valores, ou seja, à interrupção das relações de troca [...], os proprietários seja da força de trabalho, seja do capital, são constantemente desincorporados das relações de troca e, portanto, da forma-mercadoria (Offe, 1984, p. 126).

Por essa razão, para o autor, é equivocado interpretar a política estatal de educação como aquela que qualifica a força de trabalho necessária para certas indústrias ou formas de emprego. Seria então "mais fecundo interpretar a política educacional estatal sob o ponto de vista estratégico de estabelecer um máximo de opções de troca para o capital e para a força de trabalho, de modo a maximizar a probabilidade de que membros de ambas as classes possam ingressar nas relações de produção capitalistas" (Offe, 1984, p. 128). Cabe ressaltar que

o Estado age assim para resolver seu próprio problema estrutural – a acumulação capitalista é o ponto de referência desse Estado, que depende de impostos.

Para constituir e generalizar a forma (a mercadoria), o Estado usa uma estratégia desdobrada em três direções:

> [...] (1) a capacidade de troca de força de trabalho é ampliada por medidas e programas que têm como objetivo melhorar a formação profissional e a educação, a mobilidade regional da força de trabalho e a capacidade de adaptação geral da força de trabalho. (2) A capacidade de troca dos bens de capital e outros bens é elevada mediante a integração supranacional de mercados de capital e de bens, as políticas de pesquisa e desenvolvimento, as políticas estruturais regionais e outras, (3) aqueles setores especificados por ramos, regiões, estruturas de mercado de trabalho, etc. que não conseguem manter-se na relação de troca, são "saneados passivamente" de forma planejada, isto é, são simultaneamente expostos à pressão de adaptação do mercado e à pressão modernizadora, criada e reforçada politicamente (p. 131). adaptação forçada politicamente ao mercado (saneamento passivo de forma planejada) dos setores especificados por ramos, regiões, estruturas de mercado de trabalho que não conseguem se manter na relação de troca (Offe, 1984, p. 131).

Nessas três direções, o Estado se vale de instrumentos específicos de direcionamento político: primeiro ordens e proibições legais, bem como incentivos financeiros, em segundo lugar pelos investimentos estatais de infraestrutura e por fim, como terceiro instrumento, usado mais recentemente, o Estado vem tentando impor um modo de alcançar decisões ou de obter um financiamento coletivo que permita a certos grupos fora do processo de troca, negociarem eles próprios, de forma organizada e previsível, suas condições de troca. Esses mecanismos de negociação, de entendimento e de distribuição dos encargos, organizados e sancionados pelo Estado, não se encontram, apenas na área salarial, mas também na área da construção de residências, no sistema educacional e na proteção ao meio ambiente (Offe, 1984, p. 131-132).

Para o autor, essas tentativas de estabilizar a forma-mercadoria conduzem a contradições estruturais que podem se transformar em uma série de conflitos, gerando, inclusive, resistências nas organizações políticas capitalistas.

Algumas ações do Estado tendem a erodir, de forma indevida e não intencional, o que Offe denomina de "síndrome normativa do individualismo possessivo", necessária ao mercado e à forma-mercadoria. O individualismo é essencial ao sistema capitalista para que os indivíduos não percebam a contradição do funcionamento do Estado capitalista, situada a nível ideológico. A forma-mercadoria exige que, subjetivamente, os atores envolvidos submetam-se a duas normas: eles precisam aceitar a competição, com o intuito de melhorar sua posição relativa; e se, por ventura, ocorrerem perdas individuais decorrentes do processo de troca (o que é frequente do lado dos trabalhadores, em especial), elas não podem ser socialmente processadas ou atribuídas a instâncias sociais, mas precisam ser aceitas como resultados fatais, sejam elas devidas aos dados da natureza ou à incompetência individual. A responsabilidade do Estado na produção da forma-mercadoria, se percebida pelos indivíduos, pode romper a síndrome normativa do individualismo possessivo; as responsabilidades não

são, apenas, dos sujeitos individuais, concorrentes no mercado – o Estado tem seu papel, o que leva à suspeita de que outros (os capitalistas, por exemplo) também o tenham.

A política social é a "forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura do trabalho não-assalariado em trabalho assalariado" (Offe, 1984, p. 15). Para Offe, essa definição das políticas sociais constitui uma "referência funcional" de utilidade essencial na explicação da função do Estado.

A função mais importante da política social consiste em regulamentar o processo de proletarização: "A política social não é mera 'reação' do Estado aos 'problemas' da classe operária, mas contribui de forma indispensável para a constituição dessa classe" (Offe, 1984, p. 22).

O processo de industrialização capitalista tem o efeito comum de destruir, em maior ou menor medida, as condições de utilização de força de trabalho até então dominantes (proletarização passiva).

Offe afirma que o indivíduo/trabalhador tocado pelo problema da proletarização "passiva" não se apresenta espontânea, ou naturalmente ao mercado de trabalho do lado da oferta – proletarização "ativa". É relativamente fácil supor que, em tais situações, esse indivíduo pudesse escolher outros caminhos como a mendicância, formas organizadas de roubo, lutas contra as causas da proletarização passiva, por meio, por exemplo, da destruição das máquinas, de movimentos políticos com o objetivo de destruir a forma-mercadoria, movimentos de massa revolucionários, de origem socialista etc. Essas alternativas à proletarização, contudo, são a opção de poucos, o que gera perguntas sobre por que apenas a minoria as escolhe, dado que a socialização em massa das forças de trabalho como trabalho assalariado e o surgimento de um mercado de trabalho não são óbvias e nem naturais. No dizer de Offe, o fator que justifica a não opção por essas alternativas e a passagem da proletarização passiva para a proletarização ativa, quase que de forma imediata, é a ação estatal. Dito de outra forma, Offe confirma a tese sobre a proletarização ativa não automática, isto é, provocada pela ação do Estado, acompanhada de uma proletarização passiva, concomitante e natural às contradições do sistema capitalista.

Assim, para que ocorra a reorganização e a produção permanente da sociedade industrial, é preciso que o Estado resolva três ordens de problemas:

1. Os trabalhadores precisam se dispor e ter motivos culturais para se transformarem em trabalhadores assalariados. Para isso, funcionam os aparelhos "ideológicos" e "repressivos" do Estado: a classe operária tem que reconhecer por educação, tradição e uso, as exigências do modo de produção industrial como sendo leis óbvias da natureza.

2. Precisam ser constituídas condições socioestruturais para que o trabalho assalariado funcione efetivamente como trabalho assalariado, o que exige a organização de formas de existência externas ao mercado de trabalho (que vão da família, incluindo o trabalho da dona de casa, à escola, à assistência à saúde).
3. É necessário sempre que haja correspondência quantitativa aproximada entre o número de indivíduos que são proletarizados de forma "passiva" e o número daqueles que, em vista da demanda do mercado de trabalho, podem encontrar ocupação como trabalhadores assalariados. O Estado age, inclusive, através de "recolhimento institucional" – por exemplo, criação de frentes de trabalho – em momentos de desequilíbrio, nos casos de flutuações anárquicas da oferta e da procura de força de trabalho no mercado (ou, como constatamos nas escolas gradeadas da região estudada, o Estado age recolhendo os jovens na escola, o que não cumpre a ilusão prometida de elevação social, apenas adia a inclusão subalterna e precária desse jovem no mercado de trocas). Para Offe,

> [...] a política social, de forma hipotética, é o conjunto daquelas relações e estratégias politicamente organizadas que produzem continuamente a transformação do proprietário de força de trabalho em trabalhador assalariado, na medida em que participam da solução das três ordens de questões acima identificadas e que constituem problemas estruturais da sociedade capitalista (Offe, 1984, p. 24).

De forma complementar à análise trazida por Offe na ação estatal, Saes (2006) propõe um esquema teórico capaz de explicar a evolução desses direitos, demonstrando que os direitos sociais são decorrentes das lutas travadas em três níveis:

> A) lutas pela hegemonia política no seio das classes dominantes; B) lutas populares pela melhoria das condições de trabalho, vida e consumo das massas; C) a intervenção ideológica de grupos sociais intermediários (frequentemente representados por alguma categoria profissional específica, como a burocracia estatal, ou por um segmento burocrático específico, como a média burocracia (Saes, 2006, p. 31).

Em Santo André, por suas características de industrialização e formação de uma classe de trabalhadores que se organiza e manifesta desde o início do século XX, será possível visualizar os direitos sociais como conquistas da classe trabalhadora e/ou concessão controladora do Estado, que foram construídos tendo por base três sujeitos sociais: os representantes das indústrias a quem se juntam os comerciantes[11]; os trabalhadores, que progressivamente, em um processo de idas e vindas, organizam-se em associações e sindicatos; e a burocracia estatal, que, a partir de um jogo autoritário do coronelismo, no começo do século XX, assume postura clientelista, ocupando, com demandas e atendimentos, parte da estrutura criada para

[11] Uma relação de certa unidade entre industriais e comerciantes marca a estrutura associativa desses grupos econômicos no estado de São Paulo e também em Santo André. Segundo Mendez (2004), ao invés de constituírem uma organização autônoma, tal como o Centro Industrial do Brasil, formado no estado do Rio de Janeiro já em 1904, as indústrias paulistas conviviam com o comércio, na Associação Comercial de São Paulo, durante as primeiras décadas do século XX. O Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp) seria constituído apenas em 1928.

a área social e que contamina a estrutura de serviços[12]. Certa polaridade entre figuras políticas consideradas "fortes" pelas forças sociais a que estão filiadas, com a manutenção de uma "forma coronelista" em torno do poder, marcará a disputa pelo governo da cidade, inclusive na última década do século XX.

Nessa dinâmica tensa, cabe situar a educação como política social, definida a partir de pressupostos distintos pelas classes trabalhadoras e pelas elites econômicas, como analisa Singer (1996):

> [...] a posição civil democrática encara a educação em geral e a escolar em particular como processo de formação cidadã, tendo em vista o exercício de direitos e obrigações típicos da democracia. Essa visão da educação centra-se no educando e em particular no educando das classes desprivilegiadas ou não-proprietárias. Não vê contradição entre a formação do cidadão e a formação do profissional, da futura mãe ou pai de família, do esportista, do artista e assim por diante. O laço que une os procederes educativos é o respeito e a preocupação pela autonomia do educando, pela formação de sua consciência e pela sua gradativa capacitação para se libertar da tutela do educador e poder prosseguir, sozinho ou em companhia de seus pares, sua auto-educação. A ênfase, nessa visão, é num tipo de relação entre educador e educando em que o primeiro conduz o segundo por vias que vão sendo determinadas cada vez mais pelo último (Singer, 1996, p. 5).

Singer contrapõe a essa posição a visão que denomina produtivista e que concebe a educação sobretudo escolar como:

> [...] preparação dos indivíduos para o ingresso, da melhor forma possível, na divisão social do trabalho, enfatizando o que é chamado pelos economistas de acumulação de capital humano: cada indivíduo é encarado como tendo capacidade produtiva potencial, cujo desenvolvimento exige esforço tanto do próprio como de seus instrutores e familiares. Esse esforço se traduz num custo, que pode ser formulado em termos pecuniários e representa o valor do capital humano de que dispõe cada indivíduo. Esse capital humano provém não apenas da educação escolar, mas também de cuidados com a saúde e outros que contribuem para desenvolver a capacidade produtiva do indivíduo. Educar seria primordialmente isto: instruir e desenvolver faculdades que habilitem o educando a integrar o mercado de trabalho o mais vantajosamente possível. Cumpre atentar para o pressuposto crucial dessa visão: o de que a vantagem individual, que se traduz em ganho elevado e outras condições favoráveis de usufruto material, é simultaneamente social. O bem-estar de todos é o resultante da soma dos ganhos individuais, que, em um mercado de trabalho livre e concorrencial, são proporcionais ao capital humano acumulado em cada um dos indivíduos. Em outras palavras, a educação promove o aumento da produtividade, que seria o fator mais importante para elevar o produto social e dessa maneira eliminar a pobreza (Singer, 1996, p. 6).

Em síntese, com base nos referenciais de território e de lugar, da educação como direito, da estrutura do Estado segundo Offe e das concepções de educação conforme Singer, esta pesquisa perseguiu uma questão central: contribuir para a compreensão, a partir do presente, das formas pelas quais o direito à educação básica foi conquistado pela população, partindo do território estudado – as Vilas Palmares e Sacadura Cabral.

Como Castel (1998), nosso problema é também a instabilidade das chamadas conquistas sociais. Se no percurso a conquista da educação tivesse realizado sua profecia, ou seja, se

[12] A área de esporte e o serviço social serão marcados por essa forma de elaboração política ao longo do século XX, em Santo André, estimulada pela prática das subvenções sociais, como se discutirá mais à frente.

tivesse sido e se mantido como uma ilusão efetivamente fecunda, como quis Sposito (1993), poderíamos constatar que as escolas seriam insuficientes face à demanda que deveria se manter para os níveis de educação mais elevados que o ensino fundamental e/ou para a educação infantil (creche, em especial). A pesquisa que realizamos trouxe indicadores de que a escolaridade da população continua baixa, mas salas ociosas nas escolas contrastam com essa situação.

Nossa pergunta, portanto, ao estudar o direito à educação, refere-se também ao valor que a escola tem para a população. O direito ao ensino fundamental, garantido constitucionalmente em 1988 e praticado pelos dados de cobertura desse nível de ensino, nos anos 1990, continua sendo interpretado como "estudar para melhorar de vida, ser alguém na vida", ou estamos tratando como Castel:

> [...] de dimensionar esse novo dado contemporâneo: a presença, aparentemente cada vez mais insistente de indivíduos colocados em situação de flutuação na estrutura social e que povoam seus interstícios sem encontrar aí um lugar designado. Silhuetas incertas à margem do trabalho e nas fronteiras das formas de trocas socialmente consagradas – desempregados por período longo, moradores dos subúrbios pobres, beneficiários da renda mínima de inserção, vítimas das readaptações industriais (Castel, 1998, p. 23).

Mas se tomarmos o direito como construção social e histórica, como campo de forças contraditórias, é impossível deixar de entender que o direito à educação vai além do mero cumprimento de leis e se realiza em um processo tenso entre os vários significados do que a população concebe como sendo seu "direito" e pelo qual luta *versus* as imposições legais que ordenam as políticas sociais e institucionais no espaço e no tempo, entre elas o atendimento escolar e a oferta de vagas. Além disso, a história da educação brasileira vem demonstrando que a formulação política não é restrita aos gabinetes do poder público estatal. Os que a executam na ponta dos sistemas de ensino – direção, professores, funcionários, escolas, enfim – podem contribuir para a sua efetivação e, por consequência, interferem para/ou impedem que ocorra a consolidação da educação como um direito.

Definido o território, nosso método foi, assim, estudá-lo a partir das escolas em seus diferentes momentos de implantação dos níveis da escolaridade básica. Grupos de alunas-pesquisadoras acompanhadas pelos professores fizeram exaustivos e prolongados levantamentos nos documentos escolares ao tempo em que a legislação municipal foi capturada eletronicamente e sistematizada, tendo como parâmetros norteadores os marcos da história da educação nacional e estadual, no sentido de se verificar como a política educacional foi instrumento da realização do direito a educação.

2 O direito à educação em Santo André – leis, decretos e escolas

Olhar o passado é procurar enxergar num jogo de claro e escuro. Vê-se o procurado e encontra-se novas indagações. (A autora)

2.1 Santo André na primeira metade do século XX

Este relato analisa a conformação histórica do direito à educação básica no município de Santo André (SP) ao longo do século XX. A pesquisa teve como ponto de partida o território de dois bairros e núcleos habitacionais dessa cidade, denominados Sacadura Cabral e Palmares, onde foram selecionadas nove unidades educacionais públicas e comunitárias que constituem um dos trajetos dos moradores em todos os subníveis da educação básica: infantil, fundamental e médio.

Foi realizada pesquisa minuciosa de leis e decretos municipais e de outros níveis de governo que normatizaram a política pública educacional no período[13], além de outras fontes de informação: documentos diversos dos arquivos escolares, levantamentos dos atendimentos feitos nos livros de matrícula e nos censos escolares, teses e dissertações sobre a cidade, informações coletadas em questionários, entrevistas e em rodas de conversa realizadas com as comunidades, especialmente sobre as famílias e jovens dessas escolas, e também documentos obtidos junto ao Museu e Câmara Municipal de Santo André.

Embora Santo André, como parte do antigo município de São Bernardo, tenha se desmembrado de São Paulo em 1890, sua primeira lei é de 3 de março de 1902. Ela dá início ao acervo constituído nesta pesquisa, que se encerra com a Lei n. 8.156, de 28 de dezembro de 2000. Desse conjunto de leis, foram extraídas aquelas relativas à educação e a alguns outros temas, a partir de categorias que organizaram progressivamente a classificação do conjunto do material, formando um significativo banco de dados sobre a educação no município.

No estudo da legislação educacional há o que Martins (1973, p. 15) define como uma "interpretação em contexto": os conteúdos escritos nas leis e decretos e que constituem as fontes primárias desta pesquisa não revelam de forma imediata sua intencionalidade. Essa só pode ser apreendida se tomada em contexto mais amplo (histórico/processual), em que se explicitam os objetivos reais das ações postas ou não em práticas no âmbito dessas leis.

Certamente o estudo das leis é uma maneira de se observar o processo tenso de constituição de direitos, uma vez que o aparato jurídico é uma forma de contenção e/ou possibilidade do direito que, adquirindo forma legal, torna-se passível de ser cobrado nos tribunais, alargando ou restringindo sua interpretação.

---

[13] O Anexo A, desta pesquisa, apresenta um levantamento das determinações do estado de São Paulo, e, também, legislação municipal de Santo André, especialmente, referente às publicadas dos anos de 1990, quando há a reforma da educação paulista.

As leis são ferramentas do direito. Elas portam as contradições da sociedade de classes, reflexo do processo legislativo que tem, nos marcos da democracia burguesa, representantes das classes trabalhadoras que disputam com os representantes dos setores dominantes da sociedade, nem sempre em igualdade de condições, os textos legais a serem aprovados.

Nesta análise, serão utilizados os marcos conceituais e metodológicos mencionados. As visões sobre a educação ao longo do século XX – a civil democrática e a produtivista – serão discutidas em cada um dos períodos propostos para a história da cidade.

Santo André é parte da chamada região do Grande ABC, composta por sete municípios que têm uma origem comum. Todos fizeram parte de São Bernardo, que se desmembrou de São Paulo em 1890, e de Santo André, que se transformou em sede de governo no período de 1938 a 1944. Santo André só assume seus limites atuais em 1963. Por São Bernardo, localidade que se formou em torno da fazenda de mesmo nome, pertencente aos monges beneditinos, passavam os antigos caminhos para o litoral, mas não a estrada de ferro, fator decisivo para o crescimento de Santo André.

O núcleo de Paranapiacaba pertence ao povoamento de Santo André (Alto da Serra ou Vila de Paranapiacaba), iniciado com a construção da estrada de ferro São Paulo Railway (SPR) ou popularmente “Ingleza” – primeira estrada de ferro de São Paulo, inaugurada em 1867. A estação chamada inicialmente São Bernardo (atual centro de Santo André), depois Santo André e, atualmente, Celso Daniel, mostra os momentos da história do município. O final do século XIX será o momento do escoamento do café por meio dessa estrada de ferro. Progressivamente, ela foi assumindo como eixo determinante a indústria e o setor de serviços. Representantes desses setores terão importante papel político que também influenciou as definições da política educacional.

O levantamento da legislação e dos fatos ocorridos no Grande ABC e nos núcleos e bairros particularmente estudados permitem demarcar na cidade de Santo André, no século XX, três fases que têm a indústria como elemento comum:

1. A Santo André da estação ferroviária – local privilegiado para o nascimento da indústria, com perfil já variado, tendo como atividade impulsionadora o café, fase que vai da instalação do município, em 1890, até 1940/1950, tendo como polo irradiador o bairro da estação. Nessa fase, as regiões de Sacadura Cabral e Palmares, estudadas nesta pesquisa, compunham a área rural do município: o jornal **Folha do Povo** menciona, em 24 de junho de 1934, os nomes de Emp. Terrenos V. Sacadura Cabral e Soc. De Terrenos Vila Palmares na lista de nomes dos grandes proprietários de terras que pagavam imposto territorial (Gaiarsa, 1968, p. 92).

2. A Santo André das Multinacionais – local privilegiado da industrialização pesada, que tem a indústria como atividade hegemônica, tendo como centro o setor automobilístico e o polo petroquímico, fase que se estende dos anos 1940/50 até os anos 1990. Nessa fase, tem início a ocupação urbana dos bairros e núcleos de Sacadura Cabral e Palmares.
3. A Santo André do setor de serviços – o Grande ABC em crise, quando a industrialização é concomitante a um maior destaque desse setor, fato simultâneo à modificação da estrutura produtiva pela automação e implantação dos novos modelos organizacionais. Essa fase tem início já em meados dos anos 1970, mas seu maior impacto foi na última década do século, configurando o presente do território e das escolas estudadas.

A cada um desses momentos/ritmos do território do município e do local observado correspondem níveis de atendimento diferenciados ao direito social da educação. Falar sobre os direitos sociais nos faz pensar a cidade. De qual cidade, cidadão, cidadania, falamos?

2.1.1 A Santo André da estação ferroviária: tempo de coronéis

As leis nos permitem recuperar os diferentes tempos da cidade. Em 1910, a totalidade dos 1063 eleitores do município (homens, alfabetizados e maiores de 21 anos) então chamado de São Bernardo preparava-se para exercer seus direitos civis; votariam nas escolas femininas e masculinas da cidade[14].

As leis nos permitem saber dos vários mandatos de prefeitos. Dois deles ocuparam os trinta primeiros anos do século XX: o Tenente Coronel Alfredo Luiz Flaquer (1902 a 1914) e o Coronel Saladino Cardoso Franco (1915 a 1930). O primeiro, que dá o nome à rua onde se situa a primeira escola da cidade, membro da maçonaria, com família vinda de Itu, e que seria o Intendente e depois prefeito do município, com sua família presente na política desde a constituição do município, em 1891[15]. As leis dão conta de sua sucessão por outro coronel, Saladino Cardoso Franco, eleito prefeito por seis vezes consecutivas. Santo André ou São Bernardo dos coronéis tem, durante certo período, para cada um desses chefes da oligarquia local, um jornal, nos quais as diferentes concepções se expressam, especialmente em situações de embate, como ocorreu no final da década de 1920:

---

[14] Lei Municipal n. 77, de 13 de outubro de 1910. Pela Lei Estadual n. 16/1891, art. 25, "são eleitores municipaes, e elegíveis para os respectivos cargos, os cidadãos maiores de vinte e um annos, que, inscriptos em registro especial, não estejam compreendidos nas exclusões do artigo 59 da Constituição e tenham pelo menos um anno de residência no município". Depreende-se, em decorrência, que 1063 homens, maiores de 21 anos e considerados alfabetizados, residiam havia mais de um ano no município.

[15] Pela Lei Estadual n. 16/1891, que organiza os municípios do estado de São Paulo, o intendente é o vereador eleito anualmente para executar as deliberações tomadas pela Câmara Municipal.

> Em 1925 surgiram dois semanários: O Commercio de São Bernardo e a Folha do Povo. O primeiro surgiu para defender a candidatura do Coronel Alfredo Luiz Flaquer [...] O segundo jornal para apoiar o Coronel Saladino Cardoso Franco, prefeito deposto pela Revolução de 30 (..). Na década de 20, a Folha do Povo, como jornal situacionista, colocou-se contra o movimento Revolucionário de 30. O seu diretor Nicolau Antonio Arnoni que era também o Secretário da Prefeitura, defendia os políticos da velha República e não poupava duras críticas aos seus adversários pelas páginas do seu jornal. Com a vitória getulista, o seu jornal foi empastelado (Petrolli, 1983, p. 17).

A participação de jornais locais na política é repetitiva: a situação entre os dois coronéis é fato recorrente ao longo do século XX. Assim, da década de 1930, foram expressivas as manifestações da Folha do Povo a favor de Felício Laurito (apoiado por representantes do antigo Partido Republicano Paulista), que terá a oposição dos que se juntam na Sociedade de Amigos de São Bernardo, que por sua vez apoiará Justino Paixão para prefeito, em 1933. Segundo Gaiarsa (1968), esse jornal se manifestou quando da posse do prefeito Felício Laurito, em 28 de outubro de 1933, afirmando:

> [...] o dia da posse foi de redenção do povo porque libertou-se dos adventícios e facciosos como foram os três prefeitos, que transitaram desde outubro de 1930. Com ele (Felício Laurito) se consolidarão as finanças municipais que estão desbaratadas". Com a posse desse prefeito são criados os Conselhos Consultivos Municipais, obedecendo às determinações do governo provisório, do qual farão parte "representantes do comércio e da indústria", confirmando a preponderância desses setores na administração municipal andreense (Gaiarsa, 1968, p. 89).

Além dos dois primeiros prefeitos, ocuparam o governo municipal, com duração diferenciada de governo, mais nove políticos, em geral de perfil conservador e com ações que priorizavam a acomodação dos setores que representavam e seus grupos dirigentes, que muitas vezes privatizaram o poder público, subordinando-o a seus interesses.

Por força da reação das camadas trabalhadoras – especialmente demonstrada por greves ou articulações, tais como as que elegeram o primeiro prefeito operário, em 1947, Armando Mazzo, impedido de assumir, como se discutirá adiante –, ocorreram medidas voltadas às necessidades dessa classe, quase sempre marcadas por ações de cunho autoritário e/ou clientelista.

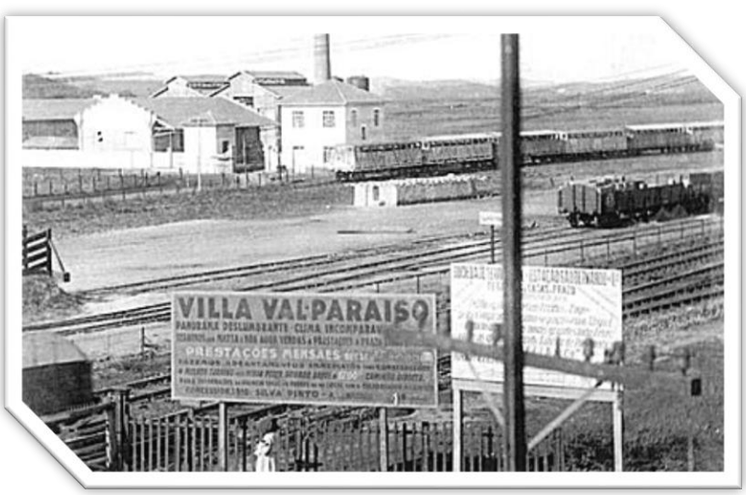
Ainda que bastante submisso ao poder dos governadores, tal como era nos demais municípios, as leis desse primeiro período indicam a constituição do município em si e de seus serviços em torno do bairro da estação, sem as grandes avenidas que, atualmente, fazem as ligações entre os antigos distritos, que conquistam sua autonomia a partir dos anos 1940. As leis municipais de número 227 até 235, publicadas em 1923, definem pela primeira vez os perímetros urbanos de Santo André, São Caetano e o perímetro central de Povoação do Pilar, São Bernardo, Santo André, São Caetano, Ribeirão Pires e Paranapiacaba.

Face à condição geográfica de isolamento, longe da ferrovia, São Bernardo não se industrializou antes da década de 1940, permanecendo como subúrbio rural, ampliando a atividade de extração de madeira para a fabricação de dormentes para a ferrovia, de material para construção civil, carvão e fabricação de móveis.

As leis contam o ritmo do município "alargado" nesse primeiro período: bastante rural em 1906, com estábulos e vacas leiteiras que eram tributadas, conforme a Lei n. 25, de 31 de outubro de 1906; em 1909, pela primeira vez, a Lei n. 46 determina aos proprietários de imóveis a construção de calçadas em frente a eles; "os automóveis e bicicletas terão marcha moderada, não excedente de seis quilômetros por hora, dentro do período de cada povoado" é o que diz a Lei n. 50, de 21 de janeiro de 1910. Os trinta anos subsequentes trarão grande alteração nesse ritmo, e o período se encerra com as modificações da velocidade urbana e da região que determinaram a construção das pistas de alta velocidade da via Anchieta, inaugurada em 1947.

2.1.2 As indústrias se instalam: desigualdades e privilégios – diferenciações no uso e ocupação do solo urbano entre patrões e operários

Figura 2 – Fotografia da estação de São Bernardo, atual Santo André, na década de 1930



Ao fundo, prédios da Rhodiaceta, nome da fábrica de tecidos da Rhodia. Painéis publicitários de loteamentos vendem terrenos na região, que tinha muitas áreas vazias.

Fonte: PMSA. Acervo Museu de Santo André. Coleção Dalvira Ribeiro Cangussu.

A primeira fase identificada para a história de Santo André, iniciada em 1890, comprova que a industrialização do município foi induzida pela atividade hegemônica de exportação do café (Dean, 1971; Villela; Suzigan, 1973), servindo-se também dos chamados "choques adversos" que essa mesma exportação sofreu: Primeira Guerra Mundial, de 1914 a 1918, e a crise de 1929 (Furtado, 2003; Prado Jr., 1970; Sodré, 1967). Sua história supera a polarização proposta pelos que advogam a primazia de cada uma dessas explicações em separado para o processo de industrialização. Martins (1973), entre outros, aponta que a indústria que surge em São Paulo nas últimas décadas do século XIX não tinha o caráter de substituição de importações; ela explorava as possibilidades manufatureiras surgidas nas "franjas da economia exportadora" (Martins, 1973, p. 71). Trata-se da produção de um conjunto de mercadorias, cujo consumo está associado à chegada dos imigrantes europeus em São Paulo,

que não seriam importadas e/ou que se beneficiariam das condições naturais para sua produção[16], mas também de indústrias de outra envergadura, que foram impulsionadas pelas intervenções direcionadas ao setor dominante do café, como é o caso de Santo André. A estação impulsiona o povoamento e a instalação das primeiras indústrias já no final do século XIX. Assim, além das mercadorias que dificilmente poderiam ser importadas (caso, por exemplo, da banha e da cerveja), como cita Martins (1973), outras de maior *status* são produzidas.

Com as indústrias e a atividade comercial forma-se o patronato que, estimulado pelo governo, buscará, confirmando as análises de Offe (1984), viabilizar-se usando as ações do próprio poder público.

> A expansão industrial remonta ao final do século XIX e caracterizou-se por muito tempo por um misto de produção industrial e artesanal. As primeiras indústrias foram a Tecelagem Silva Seabra & Cia, conhecida também como Fábrica Ypiranguinha, por estar sediada na região conhecida por esse nome. Foi inaugurada em 1885 e produzia brim de algodão. Esta indústria operou até a década de 1970. Outra tecelagem instalada, ainda no século 19, foi a Bergman, Kowarick & Cia que iniciou suas atividades em 1889, e fabricava casemiras. A primeira fábrica de móveis foi a Companhia Streiff de São Bernardo, inaugurada em 1897, e produzia, principalmente, cadeiras. Além disso, outras tecelagens menores foram se instalando no início do século 20, como a Fiação e Tecelagem Santo André (1908), a Fábrica de Tecidos de Algodão (1920), a Fábrica de Tecidos São Geraldo (1926), o Jutifício Maria Luiza Ltda (1933), entre outras. Essas empresas eram, em sua maioria, pequenos empreendimentos gerenciados por seu proprietário. Todas já desapareceram, principalmente por não conseguirem se impor às inovações tecnológicas, após a década de 1950 (Kleeb, 2006, p. 25-26).

São inúmeras as leis que concedem isenção de impostos às empresas privadas, para além daquelas que prestam serviços públicos. A primeira delas, e que seguidamente sofrerá alterações que agregam ou ampliam tais isenções, é a Lei n. 95, de 16 de setembro de 1911, que

> Concede às empresas industriais que se constituírem no Município com fins exclusivos de explorar indústrias novas que ocupem pelo menos cinquenta operários, a isenção de impostos municipais durante o período de seis anos (Art.1º); os novos estabelecimentos não só gozarão da isenção de indústrias e profissões, como também dos impostos prediais, compreendendo os edifícios propriamente destinados às fábricas, seus escritórios e depósitos (Art.2º).

Também as grandes multinacionais foram beneficiadas. O art. 1º da Lei n. 267, de 11 de agosto de 1928, afirma:

> À General Motors do Brasil S/A., a isenção de impostos de "Indústria e Profissão" e "Predial" durante o prazo de dez (10) anos, a partir da data de seu funcionamento

[16] É o caso dos curtumes de Cubatão (cidade próxima, na região da Baixada Santista, influenciando e sendo influenciada pelo grande ABC), que se valem da presença natural e abundante de sua principal matéria-prima, o tanino, retirado das folhas e cascas de uma árvore, chamada *Avicennia*, predominante nos manguezais de Cubatão. Essa é a razão do progressivo crescimento dessa atividade econômica, cuja produção pela Cia. Curtidora Marx, inaugurada em 1912, desenvolvia a preparação de couros e peles para as mais diversas utilizações em uma área fabril de cerca de 15 mil m^2. Situava-se no bairro da Olaria, que hoje margeia a via Anchieta. Pertencente ao alemão Wilhelm Marx (pai do paisagista Burle Marx, que morou em Cubatão entre 1904 e 1914), a empresa funcionou vigorosamente por dois anos, construindo a primeira vila operária de Cubatão. Ver: COUTO, Joaquim Miguel. **Entre estatais e transnacionais**: o polo industrial de Cubatão. 2003. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

> para o estabelecimento fabril destinado à montagem de seus automóveis de sua produção e fabricação de peças respectivas, que vai ser instalado em São Caetano.

A ampliação do número de indústrias dá a dimensão assumida por esses benefícios.

> Em 1919, instala-se em Santo André, a Rhodia para fabricar produtos químicos, e a Lidgerwood, no ramo metalúrgico. Em 1923 foi à vez da Fichet, a primeira indústria a ser construída na Avenida Industrial, produtora de estruturas metálicas, e a Pirelli, voltada à fabricação de pneus e cabos elétricos. Em 1907, essas empresas já empregavam pelo menos 1.000 operários, numa população local de 10.000 habitantes, garantindo assim o status do ABC como o mais importante subúrbio industrial de São Paulo (PMSA, 1992, p. 51).

A ascendência da prioridade industrial frente ao setor público é mais visível na determinação da Lei n. 298, de 8 de abril de 1930, que concede favores e autoriza a execução de obras pela Companhia Nacional de Artefatos de Cobre Conac/Pirelli:

> [...] isenção de imposto de Industrial e Profissão e Predial, durante 10 anos, a partir de 1931, inclusive, para o seu estabelecimento industrial existente em Santo André, e para os demais que vier a instalar neste Município para a fabricação dos seguintes artigos: fios conductores de eletricidade; artefatos de cobre, chumbo e outros metaes; artefatos de borracha (Lei Municipal no 298/1930, art. 1º).

A mesma lei prevê que essa concessão ficará sem efeito se for "reduzido o número de operários, em actividade na indústria da Companhia, neste Município, a menos de quatrocentos" e autoriza que a Conac possa:

> [...] - a suas expensas mudar um trecho da actual estrada de rodagem de Santo André à Mauá (art. 2º);
>
> - construir uma linha de suprimento de água potável a sua fábrica, lançada entre esse estabelecimento e o reservatório Guarará (art2o), para o que gozará de reducção de trinta por cento (30%) sobre o preço corrente de $ 250 (duzentos e cincoenta reis) por metro cúbico de água potável assim canalizada... (art. 5º);
>
> - construir canalização de exgoto sanitário enquanto não houver rede sanitária local, para as águas residuaes da fábrica, despejando-as no rio Tamanduathey ou seu affluente mais próximo, neutralizando-as antes do despejo e procedendo ao necessário tratamento do effluente de exgotto, executando para esses serviços os processos adoptados pela General Motors do Brasil, em São Caetano, ou pela firma Fichet Schuwartz & Hautmont, em Santo André (art. 2º).

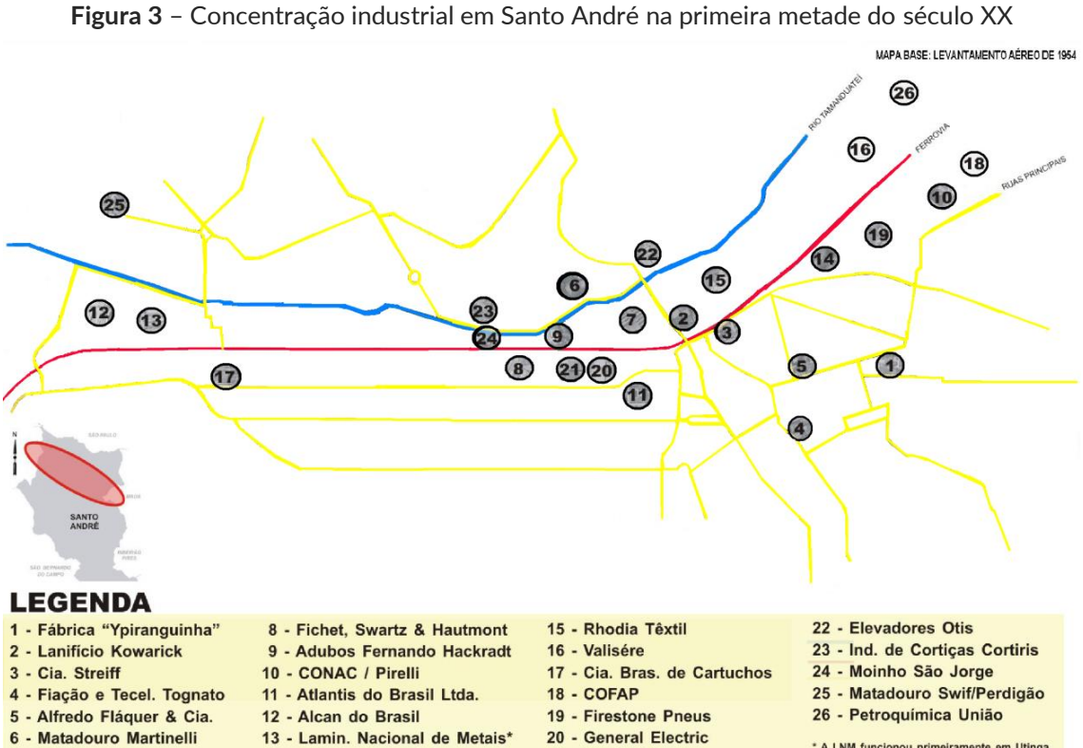
É de se supor que essas concessões se estendiam às indústrias instaladas no Grande ABC, em uma relação de subordinação do setor público ao setor empresarial, ou nos termos de Offe (1984), configurando o Estado capitalista, em que filtros determinam concessões prioritárias ao capital. Os recursos necessários ao Estado para a infraestrutura e serviços nos bairros de famílias operárias dependerá da disponibilidade de verba e da pressão política que essas comunidades conseguirem produzir. Incluem-se nesse atendimento a educação e a saúde, sendo que as condições precárias de moradia, especialmente de saneamento, provocam aumento dos danos à saúde da comunidade familiar desses trabalhadores, que à época ainda não dispunham dos benefícios da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o que nos leva a imaginar o nível de exploração a que eram submetidos.

Entre 1932 e 1935, mais indústrias foram implantadas no distrito de Santo André, confirmando seu perfil industrial, como: Estiragem de Fios Santo André; Fiação e Tecelagem Begliomini & Filhos; Sociedade Industrial Tetracap (especializada em tubulações de concreto e amianto para instalações hidráulicas); e Laminação Nacional de Metais (Raizes, 2001, p. 7). Em 1920, o relatório apresentado à Câmara pelo prefeito Saladino Franco indicava 92 empresas; em 1934, o Grande ABC tinha 150 indústrias, número que sobe para 362 em 1942 (Medici, 1999, p. 36-39).

A precariedade de controle sobre as questões de meio ambiente e as concessões feitas a empresas altamente poluidoras, tal como a menciona a Lei n. 298/1930, deram dimensão aos problemas ambientais que, em breve, passariam a ocupar os gestores públicos (inclusive com a criação de áreas na administração pública voltadas a essas questões), comprometendo parte dos recursos em um processo crescente, em que a proporcionalidade da conta incide, de forma perversa, mais no conjunto da população trabalhadora, o que resulta da forma como são formuladas as políticas tributárias – os impostos indiretos.

Em pesquisa sobre as moradias operárias em Santo André, Guides (2008) relata a ocupação da cidade nesse período, com o registro da distribuição das empresas e das casas operárias. A Figura 3 é uma adaptação de um dos mapas apresentados por esse estudo e demonstra a concentração de grandes indústrias já na primeira metade do século XX.

Figura 3 – Concentração industrial em Santo André na primeira metade do século XX



Fonte: Adaptação da autora com dados de Guides (2008).

Por essa figura, vê-se a proximidade das indústrias em relação ao rio Tamanduateí. As "condições favoráveis" propostas nas leis municipais para o uso desse rio pelas indústrias certamente foram responsáveis por sua transformação em esgoto industrial a céu aberto, tal

como ocorreu com um de seus afluentes, o córrego dos Meninos, próximo às escolas estudadas nesta pesquisa.

O município, à época, incluía o distrito de São Caetano, que também se destacava na produção industrial. Nesse distrito, ao longo dos vinte anos iniciais do século XX, as olarias perderam espaço para metalúrgicas, montadoras e outras empresas. A economia local era fortemente impulsionada por duas indústrias: o grupo Matarazzo e a General Motors do Brasil. As áreas restantes do território de São Bernardo, locais que hoje correspondem a Mauá, Ribeirão Pires, Diadema e Rio Grande da Serra, eram bem menos desenvolvidas. Do começo do século XX até os anos 1930, as fábricas eram acionadas por motores a vapor, movidos por carvão ou lenha, material que provinha tanto da importação como das cidades ao longo da ferrovia, como as vilas de São Bernardo, de Santo André, de São Caetano do Sul e Diadema, entre outras[17].

2.1.3 Pelas leis, o contorno dos serviços públicos conformando a cidade e o espaço das classes sociais

A cidade também se faz com a construção de moradias para patrões e trabalhadores. A mais antiga vila operária foi construída em Paranapiacaba, pela São Paulo Railway Company, a partir de 1896. Foi feita segundo os moldes das vilas operárias inglesas construídas para ferroviários, em que o desnível de planos, entre elas e as residências dos engenheiros, favorece o controle – fomentando o sentir-se controlado entre os operários –, produzindo o efeito panóptico descrito por Foucault (1996). Na área atual do município de Santo André, a primeira vila operária foi construída junto à fábrica Ypiranguinha. Outras vilas, com moradias mais distantes do processo produtivo, diferentemente daquela pertencente à Ypiranguinha, foram construídas pela Kowarick, Pirelli e Moinho Santista, que também alugavam moradias, em vez de praticar o desconto em folha do valor referente às habitações.

A moradia operária foi moldada também por procedimentos legais. A partir de 1920, os loteamentos vão definir áreas para residências de proprietários e gerentes das indústrias e plantas separadas para as vilas ou arruamentos de casas operárias. Entra em cena a Empresa Immobiliária de São Bernardo, propriedade dos irmãos Hippolyto e Ernesto Pujol, que terá privilégios na construção da infraestrutura da cidade, inclusive na exploração do bondinho que vai a São Bernardo. Essa empresa fará o loteamento dos setes bairros do Jardim Piratininga, categorizados desde o início pelo valor do m^2 como sendo:

[17] Ao que tudo indica, os carvoeiros eram trabalhadores pobres. Há um Manifesto dos Carvoeiros de São Bernardo do Campo, de 1910, protestando contra a tributação injusta imposta aos fabricantes de carvão, em que se autodenominam trabalhadores (Medici, 1999, p. 29). A lei n. 81, de 26 de dezembro 1910, distingue os moradores dos não moradores, exigindo prova de propriedade, e determina um imposto 10 vezes superior (500$000) aos que não provarem propriedade em relação aos proprietários, que pagarão apenas 50$000, motivo do contundente manifesto.

a) destinados à elite, com valores diferenciados do m^2: Bairro Jardim (5$949/$m^2$), Bairro Campestre (3$382/m^2) e Utinga.

b) destinados aos operários: Bairro Operário (1$949/$m^2$), Bairro Santa Maria e Bairro da Saúde (Guides, 2008, p. 30-32).

c) destinados à área industrial marginal à ferrovia, com desvios particulares das linhas da estrada de ferro.

Outra empresa que se destacou no ramo imobiliário foi a Sociedade Territorial Estação São Bernardo, responsável pelo primeiro loteamento no 2º subdistrito de Santo André, o bairro de Santa Therezinha, local das residências operárias cujos moradores sofrem pelas barreiras representadas pelo rio Tamanduateí e pela estrada de ferro. Essas empresas financiavam as moradias operárias quando elas não fossem exploradas por aluguel.

Várias leis que isentam de impostos a construção de casas operárias relacionam-se à construção das vilas operárias e se inserem nos marcos do "plano higienista" de contenção dos "malefícios causados pela classe trabalhadora"[18]. Essas leis dão a dimensão diminuta desses espaços, ainda que os terrenos fossem suficientes para posteriores ampliações. É o que diz a Lei n. 311, de 7 de novembro de 1936:

> Art. 1º Ficam isentos do Imposto Predial e de todos os emolumentos, pelo prazo de dez (10) annos, as casas econômicas para residência, que se construírem no Município, em grupo de quinze, pelo menos, até o dia 30 de junho de 1938.
>
> Art. 2º Mediante contracto, os beneficiados por esta lei ficarão obrigados a construir casas com dois cômodos, cozinha e banheiro, no mínimo e com as dimensões quadradas, também mínimas, de dez metros, seis metros e sessenta centímetros e quatro metros, respectivamente[19].

[18] "Tanto em São Paulo como no Rio de Janeiro, os relatórios técnicos dos sanitaristas terminavam encarecendo a necessidade de intervenção do poder público na prevenção de problemas de saúde pública, entre outras medidas, por meio da construção de casas populares baratas e higiênicas. Na São Paulo de 1886 o Código de Postura do Município já alertava para o perigo das epidemias, e continha um capítulo sobre cortiços, casas de operários e habitações dos pobres. Desde o fim do século XIX a questão da moradia popular estava no centro das atenções; depois da epidemia de febre amarela de 1893, a Administração Sanitária do Estado de São Paulo criou um Código Sanitário que determinava que fossem 'proibidas as construções de cortiços e eliminados os já existentes', além de normas rigorosas de construção e higiene de moradias, que inspetores sanitários tentavam fazer cumprir. Em 1917, o presidente da Liga Brasileira contra a Tuberculose denunciava, no I Congresso Médico Paulista, 'a crise de domiciliamento do operariado' e seus efeitos maléficos sobre a saúde coletiva. A cidade foi reurbanizada em moldes semelhantes ao que se fazia no Rio, embora em menor escala: rasgaram-se avenidas e alamedas, construíram-se fontes públicas, expandiram-se as redes de água e esgotos, de iluminação pública e de transportes coletivos e criaram-se novos bairros" (Patto, 1999). No mesmo contexto, a Lei n. 334/1937 institui a Campanha Eugênica no município.

[19] A Lei n. 222, de 2 de agosto de 1922, já determinava: "Art. 1º – Fica o Prefeito autorizado, a conceder ao engenheiro Dr. Hyppolito Gustavo Pujol Júnior ou a empresa que este organizar especialmente para a construção, no Município de São Bernardo, com o objetivo e sob as prescrições dos decretos federais n. 2.407 de 18 de janeiro de 1911, n. 4.209 de 11 de dezembro de 1920 e n. 14.813 de 20 de maio de 1921, de casa higiênicas para as classes operárias, populares, funcionários municipais, estaduais e federais, isenção, pelo prazo de 15 anos, a contar da data do contrato com a Prefeitura, do imposto predial, da taxa de expedientes de alinhamentos e de todas as outras taxas relativas à edificação dos prédios que construir para aluguel ou venda a prestações a prazos largos".

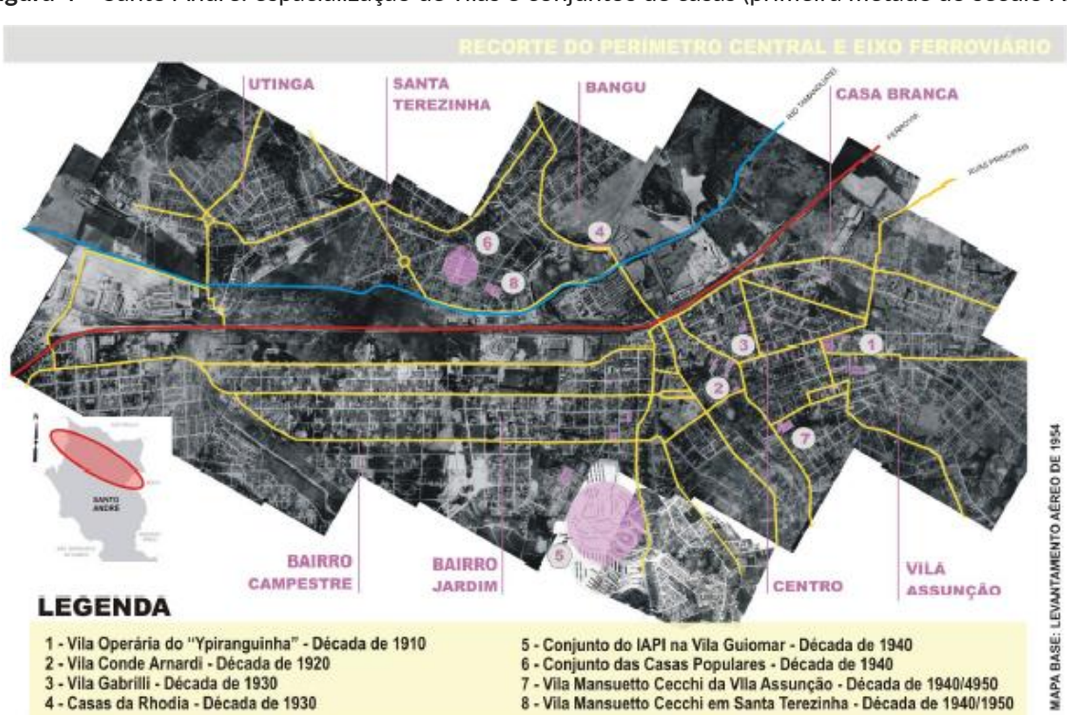
Mas nem sempre as leis beneficiavam os operários. Nessa época, os construtores faziam moradias para alugar: eram os proprietários rentistas que gozavam dos descontos mencionados, inclusive porque, valendo-se do fato de que as referências de metragem das leis não estipulavam limites máximos de construção, apenas os mínimos, usam-no para construir casas que nada tinham de populares. Como exemplo, a própria Lei n. 311/1936 possibilitou a construção da Vila Gabrilli, local privilegiado no centro da cidade, com uma das casas destinada ao próprio empreiteiro.

Assim, também pela ação do poder público, progressivamente, a cidade se dividirá em bairros para os proprietários e gerentes das empresas e para os trabalhadores, cisão marcada principalmente entre o 1º subdistrito (onde, progressivamente, ficará a elite) e o 2º subdistrito. Segundo Guides:

> [...] em meados da década de 1930 foram implementadas várias leis que incentivavam a construção de habitações na cidade através da isenção de impostos e taxas, tentando minimizar os problemas da falta de moradia e ao mesmo tempo motivando a ocupação urbana ordenada. Apesar dessas leis terem sido implementadas com denominações distintas, quais sejam casas econômicas, casas operárias, casas proletárias ou casa populares, todas objetivavam exclusivamente a mesma situação: a construção de moradia para o trabalhador...Tais leis proporcionaram crescimento à cidade, mas também determinaram padrões diferenciados para as moradias, gerando, de certa forma, maior segregação espacial. Através de permissões, tipologias e até zoneamento diferenciados, dividiu o habitar em moradia e moradia para o trabalhador e, na segunda categoria em algumas situações, em trabalhador qualificado e trabalhador não qualificado (Guides, 2008, p. 173).

O mapa demonstra a localização privilegiada da Vila Gabrilli (3), localizada no 1º subdistrito.

Figura 4 – Santo André: espacialização de vilas e conjuntos de casas (primeira metade do século XX)



Fonte: Guides (2008).

Os impostos relativos à propriedade urbana (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e Imposto Territorial Urbano – ITU) foram estipulados nos anos 1950 e discriminavam os tipos de residência em uma escala que vai das residências de luxo à "casa de operário iniciada", gradação que aproxima o operário do pobre (Guides, 2008, p. 122). O fornecimento de serviços públicos torna evidente a discriminação na ocupação da cidade: o 2º subdistrito, onde viviam os trabalhadores, foi atendido em data bastante posterior ao 1º.

Tabela 1 – Obras no sistema de água e esgoto de Santo André (1947-1949)

SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTO Obras e Melhoramentos	Existentes	Realizadas		Total
	Até 31/12/1947	1948	1949	(Metro Linear)*
Extensões da Rede de Água Potável (em metro linear)				
1º Subdistrito – Santo André	33.171	216	2.993	**36.380**
2º Subdistrito – Utinga	0	0	1.840	**1.840**
Ligações Domiciliares* (em metro linear)				
1º Subdistrito – Santo André	1.423	704	895	**3.022**
2º Subdistrito – Utinga	0	0	405	**405**
Nova Rede de Esgotos (em metro linear)				
Emissários – 1º Subdistrito – Santo André	0	1.375	2.043	**3.418**
Coletores – 1º Subdistrito – Santo André	0	8.257	3.355	**11.612**
Coletoras - 2º Subdistrito – Utinga	0	0	3.060	**3.060**
Subtotal por Distrito				
1º Subdistrito – Santo André	34.594	10.552	9.286	**54.432**
2º Subdistrito – Utinga	0	0	5.305	**5.305**
Total Geral	**34.594**	**10.552**	**14.591**	**59.737**

*Incluindo remanejamento da rede antiga.

Fonte: Adaptado de Guides (2008, p. 127).

Desde 1910 há menção à contratação de engenheiro para estudos relativos à implantação dos serviços de água e esgoto[20]. A implementação dessa rede deu-se por empréstimo tomado para construção também do Matadouro Modelo, no valor de quinhentos contos de réis, em 1910, quantia que seria paga mediante a contratação de outros empréstimos nos anos subsequentes. Diferentes leis confirmam que os empréstimos para solucionar a questão da água atravessaram o século XX. Do lado empresarial, o problema de água e esgoto teria várias alternativas, e, diferentemente dos trabalhadores, os empresários podiam contar com

[20] Lei n. 71, de 18 de julho de 1910.

abundância de água, mesmo que isso custasse a poluição das fontes principais. Para os trabalhadores, água e saneamento seriam pautas de reivindicação apresentadas nas candidaturas populares e cobradas dos governos, em um processo de longa espera pelo atendimento. A cobrança pelos serviços de água e esgoto passou a ser feita em 1912 mediante taxas. A intensificação desses serviços, nos anos 1920 e 1930, demonstra o crescimento da cidade. A região do município é escolhida para alocar uma represa com a finalidade de geração de energia, a Billings, que desencadeia grandes modificações na região a partir de sua construção, em 1925.

No que diz respeito à moradia popular nesse período, mesmo recebendo a menor parte dos serviços públicos ofertados, a extensão territorial do município permitiu a acomodação das classes trabalhadoras de baixa renda, inclusive pelo processo não formal e de autoconstrução, ocorrido na segunda metade do século, em que áreas de favelas passaram a ser muitas vezes a única opção.

As leis indicam o favorecimento das elites econômicas pelo poder público municipal em relação à prestação de outros serviços, tal como o fornecimento de energia elétrica ou de linhas telefônicas. A Lei n. 27, de 1 de julho de 1907, concedeu à "Light and Power, o privilégio de Viação de Força e Luz neste Município, durante o prazo de 40 anos" (Art. 1º); e, como de praxe, a ação governamental propicia que "a Companhia ficará isenta durante o prazo do contrato, de impostos municipais" (Art. 7º).

A Lei n. 35, de 13 de julho de 1909, concede

> [...] à 'Empresa Rede Telefônica da Bragantina' licença para passagem de suas linhas telefônicas neste Município e respectiva colocação de postes nas vias públicas (Art. 1º);
>
> concedendo à mesma Empresa a concessão para exploração de uma Rede Telefônica Urbana que sirva a todo o Município, ligando, não só os povoados entre si, como as diversas propriedades dentro de cada povoação (Art. 2º).

ficando a "Empresa Telefônica Bragantina

> isenta de todo e qualquer imposto referente às suas linhas a instalar e respectivas Agências Telefônicas, isto, enquanto durar a presente concessão que será de acordo com a concedida pelo Governo Estadual à mesma Empresa (Art. 3º).

Como compensação, a empresa é obrigada a

> fornecer gratuitamente, bem como a sua instalação, um aparelho, que será colocado no Paço Municipal, na Sede desta Câmara, com direito a comunicações entre si dentro do Município e a Capital do Estado (Art. 5º).

Apenas em 1929 a Lei Municipal n. 274 autorizou o contrato com a Companhia Telefônica Brasileira "para exploração sem privilégio do serviço telefônico do município" (art. 1º).

2.1.4 A classe trabalhadora se constitui exigindo seus direitos

Em Santo André, os trabalhadores fizeram-se presentes promovendo mobilizações logo no início do século. Em 1905, os registros falam de 500 operários em greve da fábrica do Ypiranguinha, situação relatada em detalhes por Edgar Carone, indicando a ausência de direitos desses trabalhadores:

> A fábrica do Ipiranguinha emprega, das 5,30 da manhã às 6,30 da tarde, com uma hora para o almoço, perto de 500 operários, os mais novos dos quais estão ali há uns três anos. Na fiação a maioria dos operários oscila entre 10 e 30 mil réis mensais; e note-se que as crianças – metidas na prisão naquela idade, em que o ar e a luz são tão necessários – em vez de serem auxiliares da família, são aproveitadas pela indústria como concorrentes aos adultos, cujos salários elas fazem rebaixar.
>
> Na tinturaria, os operários trabalham 11 horas diárias em cima da tina cheia de água a 50 graus, e com ácidos! Muitas vezes os tintureiros são obrigados a ficar em casa, porque têm as mãos cozidas [...]. Tudo isto por 300 réis mensais por hora. A tecelagem é numa sala com 4 janelas e 150 operários. [...] As casas que a fábrica aluga, com dois quartos e cozinha, são 20$000 réis por mês. [...] Quanto aos gêneros de primeira necessidade, em regra custam mais do que em São Paulo.
>
> [...] Este engenhoso sistema de exploração múltipla, com a casa, com a venda de gêneros e com a oficina, – quase toda a exploração burguesa reunida – iremos encontrá-la noutras penitenciárias industriais e agrícolas deste abençoado país! A tudo isto, juntemos as péssimas condições higiênicas do presídio e o feroz autoritarismo ali reinante. Se, por exemplo, um operário está mais de 5 minutos na latrina, o guarda começa a dar pontapés na porta.
>
> [...] Já um mês antes da greve o salário foi rebaixado de modo que os operários ficaram a ganhar uns 20 por cento menos. [...] A agitação começou e os operários mandaram uma comissão ao patrão, que insultou e fez vagas promessas para depois[...] A imposição absurda feita aos tecelões de cada um produzir 40 metros por dia determinou a greve, que começou no dia 23 de fevereiro [1905] na tecelagem, sendo então suspensas as outras seções, que reabriram depois, – o que os grevistas não consideram nocivo à sua causa. Os grevistas mantêm-se solidários, apesar do patrão que ameaça fechar a fábrica por seis meses. O dinheiro que recolhem é empregado em gêneros. [...] A polícia, é claro, não podia deixar de querer manter a ordem... patronal. Quando o companheiro Vassimon foi a São Bernardo, o delegado perguntou-lhe o que ele tencionava dizer na reunião, e disse que não permitiria que se referisse à greve. Quando alguém observou que a Constituição garantia... o pequeno tzar atalhou logo: "Sim, mas eu não quero!" (Carone, 1979, p. 52-53).

O significado dessa greve e do processo de industrialização em Santo André pode ser avaliado pelo confronto com os dados do estado de São Paulo como um todo. De acordo com o censo de 1920, citado por Warren Dean (1971), dos 13.336 estabelecimentos industriais recenseados, apenas 482 tinham mais de 100 operários. A média era de apenas 21 trabalhadores por estabelecimento. A situação não era diferente durante os acontecimentos de 1930 e em 1940, não tinha se modificado: de um total de 40.860 indústrias, havia somente 1.236 com mais de 100 trabalhadores, e a média era até mesmo menor do que em 1920: 19 trabalhadores por estabelecimento. Na Ipiranguinha, em 1905, fala-se de 500 operários trabalhando. As leis relativas às isenções de impostos fazem referência a mínimos crescentes de operários empregados, tal como a Lei n. 298/1930, que determina o emprego de, no mínimo, 400 operários como condição das isenções fiscais prescritas. Dados de estudo da Prefeitura de Santo André indicam que eram 362 fábricas em todo o Grande ABC, em 1942 (Medici,

1999, p. 39). Essa aglomeração de operários tem consequências em sua organização na luta por direitos, ainda que isso ocorra dentro de limites impostos. Para Saes,

> [...] com a formação do Estado burguês, entre 1888 e 1891, e a consequente instauração da forma-sujeito de direito na sociedade brasileira, tornava-se pelo menos teoricamente possível que algum ator social deflagrasse uma ação organizada em prol da atribuição de direitos sociais às classes trabalhadoras. Porém, a configuração do processo de transição para o capitalismo, iniciado pela revolução jurídico-política de 1888 – 1891, fixou os limites estritos dentro dos quais essa ação poderia se desenvolver; e, portanto, também circunscreveu os seus resultados (Saes, 2006, p. 33).

Constatam-se exigências jurídicas relativas aos direitos já nas primeiras manifestações de organização operária, desde o final do século XIX, contra as quais reagirão as elites dominantes, apresentando outras propostas. Assim, o manifesto de fundação do Partido Operário ou Partido Socialista Brasileiro (PSB), em 1890, traz como objetivos:

> [...] 2.° – Apressar, quanto for possível, as leis necessárias para tornar as habitações dos operários mais higiênicas, confortáveis e baratas, com meios fáceis de condução.
>
> 3.° – Apresentar as leis imprescindivelmente urgentes para melhorar a educação dos filhos dos operários.
>
> 4.° – Tomar as medidas necessárias para obter a diminuição dos impostos sobre gêneros de primeira necessidade.
>
> 6.° – Organizar [...] um Montepio dos Operários pelo qual eles encontrem amparo no caso de doença, e proteção no caso de falta de trabalho, de invalidez ou velhice.
>
> 9.° – Criar escolas teóricas e práticas a fim de ajudar as classes a adquirirem conhecimentos profissionais e facilitar-lhes o ensejo para estudar todas as novas invenções do progresso europeu e americano.
>
> 12.° – Esforçar-se a fim de regularizar e resolver a importante questão da duração e remuneração do trabalho (Carone, 1979, p. 302).

No Grande ABC, na sequência da greve da Ipiranguinha, os trabalhadores conquistaram seus espaços de organização, no início movidos por ideias anarquistas e depois com maior influência do Partido Comunista do Brasil (PCB): a Liga Operária foi fundada em 26 de junho de 1907, aderente à Federação Operária de São Paulo; os sindicatos dos Tecelões da região e dos Marceneiros participaram do 2º Congresso Operário Estadual de São Paulo, em 1908; na greve geral de 1917, os operários param as maiores indústrias de São Caetano.

Em 1918, a União Operária de São Bernardo é fortemente reprimida pela polícia, o que acarreta, em 1919, a morte de um jovem tecelão de 18 anos, Constante Castellani, em frente à fábrica de cadeiras Streiff, em Santo André. A União Operária desorganiza-se frente a essa ação policial, mas recupera-se em 1928. Nos anos 1930, os operários conseguem criar importantes organizações: Sindicato dos Marceneiros, Carpinteiros e Classes Anexas de São Bernardo (1933), Sindicato dos Operários Metalúrgicos de Santo André (1933), Sindicato dos Têxteis (oficializado em 1936) e Sindicato dos Químicos (1936).

Em maio de 1942, por meio de uma inteligente estratégia, com Miguel Guillen (liderança sindical na Pirelli) como presidente do sindicato, os metalúrgicos fundam uma cooperativa de consumo para todos os sindicalizados, que dribla o controle da ditadura Vargas: a cooperativa permite a organização de seminários políticos e discussão de problemas nacionais para todos os operários, independentemente da filiação sindical. A consciência operária avança como estratégia de fortalecimento do movimento operário, resultando na eleição dos "Candidatos de Prestes" a prefeito e vereadores em 1947, mesmo sob a vigência do impedimento imposto ao PCB, cujos membros assumem outras legendas para viabilizar suas candidaturas. Armando Mazzo, líder comunista marceneiro e ex-operário da Laminação Nacional de Metais, é eleito prefeito de Santo André pelo Partido Social Trabalhista (PST), juntamente com 13 vereadores da mesma sigla, todos impedidos de tomar posse (Medici, 1999).

Essa trajetória de organização de trabalhadores engloba as lutas e propostas de educação. No programa de Mazzo à prefeitura, divulgado nas atividades de mobilização nos bairros operários – os comícios-relâmpagos com um candidato por bairro, escolhidos democraticamente em convenções por fábrica – constam, entre outros itens como calçamento, água, hospitais e maternidade, habitação barata e jardim público, "A imediata criação de escolas em todo o Município (distritos e bairros), a reparação e conservação dos prédios das escolas existentes e a adoção de passe escolar na base de 50% de desconto" (Medici, 1999, p. 65).

Como palavra de ordem de seu material, Carmem Savietto, a única mulher entre os vereadores de Prestes eleitos para Santo André pelo PST, destaca a luta pela conquista de todos os direitos da mulher na indústria, além da criação de creches e de parques infantis.

Contrapondo-se a esses objetivos, o Estado e os empresários asseguraram, ao longo do século XX, vagarosamente, a entrada dos filhos dos operários e trabalhadores na escola, mas não necessariamente garantiram a qualidade desse serviço.

Na década de 1940, a classe operária da região era constituída por migrantes de outras áreas do estado de São Paulo, principalmente, além dos filhos dos primeiros imigrantes italianos que compuseram o início da formação da classe operária do Grande ABC. Eram, em sua maioria, analfabetos ou tinham o primário incompleto. Para eles, além da aprendizagem direta no trabalho, eram fornecidos cursos rápidos do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), a partir de 1950, focados nas necessidades da produção industrial. As duas posições sobre a educação descritas por Singer (1996) – produtivista *versus* civil democrática – já estavam em disputa nessa primeira fase. As reivindicações dos trabalhadores, manifestadas desde o início do século, e o programa apresentado pelos candidatos de Prestes revelam a exigência da proposta civil democrática pelos trabalhadores. As respostas dos patrões quanto ao trabalho das crianças, a descontinuidade dos cursos para adultos e a localização dos grupos escolares imprimiam a marca da visão produtivista, demonstrando a prioridade ao lucro sobre as condições de vida das camadas trabalhadoras.

Quanto à eleição de Mazzo, as forças empresariais conservadoras se manifestaram demonstrando sua forte oposição. A imprensa evidenciou a ameaça do desemprego, fundada na ideia de que as empresas se retirariam e outras não seriam instaladas face aos resultados eleitorais e à vitória dos comunistas que, afinal, foram impedidos de tomar posse. Do lado dos candidatos de Prestes há a denúncia da traição de Adhemar de Barros, do Partido Social Progressista (PSP), cuja candidatura ao governo do estado de São Paulo, no início de 1947, havia sido apoiada pelos comunistas. Como é sabido, Adhemar de Barros não manteve a promessa feita e não retribuiu o apoio ao PCB, que é posto na ilegalidade, permitindo a intervenção nos sindicatos. Em Santo André, assumiu o governo municipal o candidato das forças conservadoras, que obteve o segundo lugar: Antonio Flaquer (PDC/PSP), descendente do primeiro prefeito e coronel da cidade.

Cabe destacar a dificuldade encontrada pelos trabalhadores frente à Igreja Católica, marcada no período pela presença do padre Luis Capra, nomeado vigário da Paróquia Santo André em 1912, que assumia postura assistencialista e de forte crítica aos que chamava de "charlatães do socialismo", especialmente na greve de 1917 (Medici, 1999, p. 30).

2.1.5 A cobrança de impostos e a estruturação das atividades públicas

Realizando a predição de Offe (1984), os meios para recolhimento dos impostos é o assunto da Lei n. 01, de 3 de março de 1902, que cria a Recebedoria Municipal. Junto com as definições de pessoal esperadas para a criação da estrutura organizacional do aparelho de Estado (recebedor, contador, primeiro fiscal, fiscal na estação de São Bernardo e de Ribeirão Pires, porteiro aferidor) aparecem os cargos de administrador do Cemitério da Vila, acumulando a função de coveiro, e administrador do Matadouro. Receber impostos, cuidar do matadouro e do cemitério, eis as funções públicas realizadas pelo coronel Flaquer, no início do século XX, que levaria a Santo André a prática das oligarquias, com os privilégios à sua família: com sua influência econômica e política, privatiza o Estado, lugar comum em repetidas ações de prefeitos representantes das oligarquias locais[21].

As leis relativas aos primeiros orçamentos municipais dão a dimensão das diminutas responsabilidades públicas, dentre as quais se destaca a função arrecadadora do município. Em 1902[22], a receita, fixada em 50:381$434 para o exercício financeiro de 1903, era composta por seis impostos: licenças, prédios, indústrias e profissões, aferições, matadouros e

[21] Pela Lei n. 44, de 26 de outubro de 1909, o tenente coronel Alfredo Luiz Flaquer, prefeito do município de São Bernardo, "fica autorizado a entregar ao Snr. Dr. José Luiz Flaquer vinte e cinco letras municipais de cem mil reis cada uma e do empréstimo de 1909 das existentes em cofre e pertencentes a reserva da mesma Câmara" (Art. 1º); como "um pequeno reconhecimento pelo grande trabalho que teve o distinguido, com o trabalho da confecção e organização do novo Código Municipal" (Art. 2º). A figura dos irmãos Flaquer será muito forte na região e na política local.

[22] Lei n. 04, de 21 de outubro de 1902.

cemitérios. As despesas, além dos salários de cada um dos dez cargos acima, do subsídio ao intendente e do expediente da administração, que totalizam juntos 14:720$000, fazem referências aos gastos "com serviços externos", assim distribuídos:

1. Instrução Pública.....1:500$000
2. Iluminação Pública..... .....6:740$000
3. Obras Públicas e conservação de Estradas.....11:880$000
4. Higiene e Assistência Pública.....1: 000$000
5. Juros e Amortização das dívidas.....8:241$000
6. Eventuais..... .....2:700$434

Total .....32:061$434

Além da relativamente pequena responsabilidade pública, os gastos com higiene e assistência pública são ainda menores do que aqueles despendidos com a instrução pública, que se refere basicamente ao gasto do curso noturno para adultos, criado em 1902, cujo professor não poderia ter "rendimento mensal que excedesse o valor de cem mil réis" (100$000)[23]. Obras e estradas têm o maior dispêndio, seguido pelo pagamento das dívidas.

Do ponto de vista das receitas, a marca da tributação indireta, aquela que independe da riqueza do contribuinte e que pode ser repassada aos preços dos produtos, já é visível. Excetuando-se o imposto predial, todos os demais incluem-se nesse caso, demonstrando que as distorções tributárias que permanecem até hoje existem desde o início do século XX. Os impostos indiretos penalizavam e penalizam os mais pobres, que pagavam e pagam, relativamente às contas públicas, parte proporcionalmente maior que os ricos. É a marca do Estado capitalista fazendo sua parte (Offe, 1984).

Em 1905, ficam estabelecidos cinco distritos fiscais: São Bernardo, Estação de São Bernardo (posteriormente chamada de Santo André), Ribeirão Pires, Alto da Serra e São Caetano[24].

Em 1907[25], a situação pouco se altera do ponto de vista da arrecadação. Tanto do lado da receita quanto do lado da despesa, o número de itens discriminados no orçamento anual não ultrapassa 20. Os impostos totalizam nove, sendo: (1) Impostos diversos; (2) Indústria e profissão; (3) Predial; (4) Viação; (5) Aferições; (6) Matadouro; (7) Cemitérios; (8) Circulação; e (9) Estábulos. Dos 18 itens que compõem a despesa municipal, 12 correspondem a ordenados dos que compunham o funcionalismo municipal e o subsídio ao intendente. Os demais referem-se: "ao expediente da Câmara, publicação e impressão do código de posturas, obras públicas de conservação de estradas e pontes, pagamento de dívida, iluminação pública e

[23] Lei n. 3, de 1 de agosto de 1902.
[24] Lei n. 13, de 10 de janeiro de 1905.
[25] Lei n. 24, de 30 de outubro de 1906.

eventuais", em que se supõe estar a instrução pública, que não aparece discriminada no documento. Não foi identificada qualquer modificação que pudesse ser atribuída à movimentação operária de 1905 nos momentos seguintes desse primeiro período.

As informações indicam que já havia, na primeira década, cerca de mil operários na região, eles próprios e suas famílias certamente demandantes potenciais de escolas, que não existiam ou eram insuficientes, como veremos adiante.

A Lei n. 226, de 6 de outubro de 1923, que aprovou as tabelas de impostos, taxas e emolumentos, com mais de 50 páginas, indica outro patamar da função pública e da ação de arrecadação, certamente bastante mais complexa do que aquela descrita no início do século.

No orçamento municipal de 1937[26], a receita já aparece mais bem discriminada, mostrando a estruturação da atividade pública em:

> I – Receita Ordinária, com os itens:
>
> (a) Receitas Tributárias, com impostos e taxas: (1) Imposto de Indústrias e Profissões; (2) Imposto Predial; (3) Imposto Territorial Urbano; (4) Imposto de Licenças; (5) Taxa de Viação; (6) Taxa de Emolumentos; (7) Imposto sobre Diversões Públicas; (8) Taxa de Aferições; (9) Taxa Sanitária; (10) Taxa de Depósito Municipal; e (11) Imposto Cedular sobre a Renda de Imóveis Rurais;
>
> (b) Rendas Industriais, incluindo: (1) Taxa de Esgotos e (2) Taxa de Água;
>
> (c) Rendas Patrimoniais, incluindo: (1) Taxa de Cemitérios;
>
> além da
>
> II – Receita Extraordinária, com:
>
> (1) Cobrança da Dívida Ativa; (2) Multas; e (3) Eventuais.

As despesas nesse orçamento mostram a organização da ação pública em 15 itens, a seguir discriminados. Instrução pública e higiene fazem parte dos "serviços públicos de interesse comum com o estado", sendo a primeira organizada em duas subseções: instrução primária e instrução profissional:

> 1º CÂMARA MUNICIPAL
>
> 2º GABINETE DO PREFEITO
>
> 3º PROCURADORIA
>
> 1ª Seção- Expediente e Procuradoria
>
> 2ª Seção – Contabilidade
>
> 4º TRÁFEGO, GARAGEM E DEPÓSITO MUNICIPAL
>
> 5º SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS (1º Cemitérios, 2º Água e Esgotos, 3º Iluminação a Petróleo, 4º Iluminação Pública a Eletricidade, 5º Extinção de Formigueiros, 6º Limpeza Pública)
>
> 6º OBRAS PÚBLICAS
>
> 3ª Seção – Engenharia
>
> 7º MELHORAMENTOS PÚBLICOS
>
> 8º SERVIÇOS PÚBLICOS DE INT. C/C ESTADO (Higiene, Instrução Pública)
>
> 4ª Seção – Higiene
>
> 5ª Seção I – Instrução primária

[26] Lei n. 314, de 23 de novembro de 1936.

5ª Seção II – Instrução Profissional

9º ASSISTÊNCIA SOCIAL

5ª Seção – III – Assistência Médica

10º AUXÍLIOS E SUBVENÇÕES

11º APOSENTADORIAS

12º DESPESAS JUDICIAIS

13º SEGURO DE FUNCIONÁRIOS E OPERÁRIOS

14º EVENTUAIS

15º DÍVIDA

Dez anos depois, já no final do primeiro período proposto para a história de Santo André, a organização das atividades municipais apresenta maior complexidade em sua estrutura administrativa, conforme a Lei n. 487, de 31 de dezembro de 1948:

I – Gabinete do Prefeito

II – Diretoria Geral Administrativa

a) Diretoria de Expediente

1 – Divisão de Expediente, arquivo, Estatística e Protocolo
2 – Secção de Estatística e Arquivo

b) Diretoria de Pessoal

III – Diretoria da Fazenda

1 – Divisão de Contabilidade e Patrimônio

2 – Divisão do Tesouro

3 – Divisão da Receita

– Secção de Lançamentos
– Secção de Fiscalização e Rendas

4 – Divisão de Compras e Almoxarifado

IV – Diretoria de Obras e Serviços Públicos

1 – Secção de Expediente de Engenharia

1 – Divisão de obras e Vias Públicas

2 – Divisão de Obras Particulares

– Secção de Fiscalização de Obras Particulares

3 – Divisão de Serviços Municipais

– Secção de Serviços de Utilidade Pública
– Secção de Topografia, Cadastro e Urbanismo
– Secção de Garagem Municipal

V – Diretoria de Água e Esgotos

VI – Procuradoria

1 – Secção Administrativa

VII – Diretoria de Assistência Médico-Hospitalar

1 – Secção de Clínica Infantil e Puericultura

VIII – Escolas Primárias

IX – Escola Industrial “Júlio de Mesquita”.

Essa lei define as competências das estruturas mencionadas por incisos, com destaque para sua organização em diretorias. O ensino aparece ordenado na lei, sugerindo para suas estruturas o *status* de diretoria, situação contraditória à subordinação mencionada no seguinte trecho:

> CAPÍTULO VIII
>
> DAS ESCOLAS PRIMÁRIAS
>
> Art. 11 – O ensino primário será ministrado segundo as disposições da legislação do ensino primário do Estado, sob a orientação e inspeção de funcionários estaduais previamente designados para esse fim.
>
> CAPÍTULO IX
>
> DA ESCOLA INDUSTRIAL "JÚLIO DE MESQUITA"
>
> Art. 12 – A escola Industrial "Júlio de Mesquita", reconhecida pelo Governo Federal, ministrará o ensino segundo a legislação do ensino industrial estabelecidas na legislação federal e sob imediata fiscalização da Superintendência do Ensino Profissional do Estado.

Observa-se que, em 1947, o poder público assume para si diretamente as questões da saúde, mas demonstra maior dependência em relação ao governo estadual nas questões da educação.

2.1.6. Instrução pública na Santo André da estação: as classes populares ainda distantes do direito à escola

Para compreender a instrução pública em Santo André, no início do século XX, é preciso fazer referência à legislação que influencia o contexto educacional andreense nesse período. Em primeiro lugar e por sua importância, é preciso analisar as Constituições Federais de 1891, 1934, 1937 e 1946 que, progressivamente, vão dando materialidade ao direito à educação. As cartas de 1934 e de 1946, especialmente, determinaram a vinculação de um percentual de recursos orçamentários à educação em cada nível de governo. Também relevante é o Decreto Federal n. 4.958, de 14 de novembro de 1942, que regulamentou o Fundo Nacional de Ensino Primário, e o Decreto Federal n. 8.529, de 2 de janeiro de 1946, a chamada Lei Orgânica de Ensino Primário, com implicações positivas no início da construção de prédios escolares. A nível estadual, inclui-se a Reforma Sampaio Dória, cuja influência no pensamento sobre gratuidade e duração da escolaridade obrigatória será oportunamente discutida.

A Constituição Republicana de 1891 deu origem, em São Paulo, às Leis Estaduais n. 88/1892 e n. 169/1893 e ao Decreto n. 218/1893. Essas normas determinaram o início do desenho organizacional da escola: a sequência de seus níveis de ensino – elementar, complementar, secundário e superior – e seus tipos (escola isolada, grupo escolar, ginásio, escola normal e escola complementar). O ensino técnico ou profissionalizante era considerado um ramo específico, não sendo permitida sua sequência nos níveis escolares regulares, configurando, desde então, a dualidade de ensino, com o desprestígio da linha profissionalizante, destinada às classes menos favorecidas pela Constituição Federal de 1937. Essa situação perdurou até a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961, que criou

mecanismos para o reconhecimento da equivalência desses ramos de ensino (Lei Federal n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961).

Pela Lei Estadual n. 88/1892, quanto à organização escolar, as chamadas escolas (na verdade, classes) eram criadas conforme o número de alunos:

> Artigo 2º – Em toda a localidade onde houver de 20 a 40 alunos matriculáveis haverá uma escola preliminar.
>
> Parágrafo único – si o número de alunos for inferior a 80, haverá duas escolas e si for superior, serão creadas tantas escolas, quantas sejam necessária, na proporção de 40 alunos para cada escola.
>
> Artigo 3º – Nos lugares em que o número de alunos ou alunas matriculadas for inferior a 20, será creada uma escola mista.
>
> Parágrafo único – Nos lugares em que as circunstâncias o exigirem, a juízo do conselho-diretor, será creada uma escola ambulante.

Essa lei estadual determina, em seu artigo 9º, que "o governo do estado de São Paulo consagre, anualmente, a quantia de Réis 500:000$000, para construção de edifícios para as escolas preliminares conforme tipo adotado". Afirma, ainda, no parágrafo único desse mesmo artigo, que "dará preferência aos municípios cujas municipalidades auxiliarem ao Governo, quer pecuniariamente, quer com dádivas de terrenos e matérias".

Sem dúvida, em Santo André, o governo municipal assumirá preponderantemente um caráter complementar às ações do governo do Estado até os anos 1980, quando paulatinamente (e pressionado também pelas determinações Constitucionais de 1988) assumirá maior responsabilidade direta com a educação pelas medidas de municipalização do ensino fundamental, nos anos 1990.

Essa participação se demonstra no prédio do primeiro grupo escolar (Gesc), que teve sua construção iniciada em 1912 a partir de contrato com o governo do estado assinado pelo prefeito municipal tenente coronel Alfredo Luiz Flaquer[27]. Esse foi o único prédio escolar estadual construído até pelo menos 1935[28].

Essas normas introduziram a figura do inspetor escolar, que em Santo André foi um posto ocupado pelo intendente/prefeito. Cabe destacar os órgãos diretamente intervenientes no processo educacional, em nível estadual: além do Congresso Estadual e da Presidência do Estado, havia a Secretaria Estadual dos Negócios do Interior, a Inspetoria Geral do Ensino Público e as Câmaras Municipais. Essas últimas tinham o papel de colaborar com a inspeção

---

[27] Lei Municipal n. 119, de 8 de maio de 1912, e Lei n. 139, de 31 de dezembro de 1912, pela qual "Fica o Prefeito autorizado a celebrar contrato com os Srs. Dr. Luiz Carvalho de Souza e Antonio Pinto Alves, residentes na Capital do Estado, a conclusão dos serviços para a construção do imóvel destinado ao Grupo Escolar de São Bernardo, na Sede do Distrito de Paz de Santo André".

[28] Essa escola foi instalada em 16 de junho de 1914. Cf.: SÃO PAULO (Estado). Secretaria dos Negócios da Educação e Saúde Pública. **Relatório do Anno de 1935**. São Paulo: Imprensa Offical do Estado São Paulo, 1937. p. 65.

escolar, conduzir as atividades escolares e determinar a política escolar do município, podendo organizar seus Conselhos de Instrução Pública.

Com anos de atraso em relação ao que determina a Lei Estadual n. 88, de 1892, o município regulamentou o ensino obrigatório apenas em 1917. O contexto descrito para a greve da fábrica Ypiranguinha, em 1906, traz outra compreensão aos artigos dessa lei educacional, sem dúvida a mais importante para Santo André no período, a Lei Municipal n. 199, de 19 de junho de 1917:

> Art. 1º – Fica instituído em todo o Município de São Bernardo o ensino primário obrigatório:
>
> § 1º – Esta lei, salvo as modificações feitas, obedecerá em seus artigos e parágrafos a Lei Estadual de 8 de setembro de 1892, sobre ensino primário obrigatório, no que for aplicável no Município de São Bernardo.
>
> Art. 2º – As crianças de 7 a 12 anos estão em idade escolar obrigatória e devem receber instrução no Grupo Escolar, escolas isoladas públicas estaduais ou municipais e escolas particulares, ou ainda em suas próprias casas, devendo neste caso obter prévia autorização da autoridade escolar municipal e ficando sujeitas aos exames trimestrais das escolas públicas ou Grupo Escolar.
>
> Art. 3º – Excetuam-se da obrigatoriedade:
> a) as crianças que residirem distante do Grupo Escolar ou escolas públicas mais de 3 quilômetros para meninos e mais de 2 para meninas[29].
> b) as crianças que sofrerem incapacidade psíquica ou intelectual, comprovada por atestado médico.
> c) as que sofrerem moléstias contagiosas ou repugnante comprovada por atestado médico.
>
> Art. 4º – Para tornar efetivo a obrigatoriedade do ensino, o recenseamento escolar será feito na Sede do Município sob a responsabilidade da autoridade escolar municipal e nos distritos de paz, ficará a cargo dos subprefeitos.
>
> § 1º Todas as pessoas interessadas poderão pedir informações sobre a lei do ensino primário obrigatório ao Prefeito Municipal que é a autoridade escolar do Município.
>
> Art. 5º – Os pais, tutores, curadores, patrões etc., que tiverem sob sua guarda menores em idade escolar são obrigados a matriculá-los no Grupo Escolar, escolas públicas ou particulares, conforme lhes convenha e fazê-las comparecerem as referidas aulas.
>
> Art. 6º – Vinte dias após a abertura das aulas, se os responsáveis pela instrução das crianças não provarem que elas frequentam as aulas, estas serão matriculadas ex-oficio, sendo a matrícula comunicada aos pais, tutores, patrões etc.
>
> § 1º – Se depois de passados 8 dias da entrega do aviso, os responsáveis pelas crianças não as mandarem as aulas, serão multados em 10$000, e no dobro na reincidência, ou incorrerão em pena de prisão por 8 dias.
>
> § 2º – Em igual penalidade incorrerão:
> se derem informações inexatas;
> se, se negarem a dar informações;
> se, sem motivos justos, as crianças faltarem às aulas por mais de 15 dias consecutivos ou darem mais de 60 faltas durante o ano letivo.
>
> Art. 7º – Fica expressamente proibido às crianças menores de 13 anos o trabalho nas fábricas, oficinas, casas comerciais etc., durante o tempo e as horas de aula, excetuando-se as crianças que já houverem terminado o curso preliminar nas escolas públicas ou Grupo Escolar, e as que tiverem recebido educação particular e houverem sido aprovadas nos exames das matérias do 4º ano do Grupo Escolar.

[29] A Lei Estadual n. 88/1892 previa que essa distância era de mais de dois quilômetros da escola pública para meninos e de um quilômetro para meninas.

> Parágrafo único – Serão impostas multas de 100$000 aos proprietários de fábricas, oficinas, casas comerciais etc., que admitirem nos seus estabelecimentos durante as horas regulamentares das aulas, menores de 12 anos analfabetos, ou crianças que estejam matriculadas nas escolas públicas ou Grupo Escolar, de modo a não poderem frequentar as aulas com assiduidade.
>
> Art. 8º – As crianças maiores de 13 anos e menores de 16, comprovadamente analfabetas, que trabalharem em fábricas, oficinas etc., são obrigadas a frequentar as escolas noturnas, incorrendo os responsáveis pela educação das mesmas nas penas referidas no artigo 6º, §1º e §2º.
>
> Art. 9º – As multas de que trata a presente lei serão impostas pela Câmara por intermédio da autoridade escolar municipal e poderão ser cobradas executivamente na forma da legislação vigente, e reverterão em benefício da caixa escolar, criada pela Lei nº 200 desta data.

Nessa lei, que trata da obrigatoriedade do ensino primário, as ressalvas/permissões ao trabalho infantil, prática bastante usual no século XX, demonstram que o direito efetivo à educação ainda estava por ser conquistado.

Cabe destacar o pensamento da classe empresarial sobre o trabalho infantil, revelador das condições precárias das famílias de trabalhadores e impeditivas de seu acesso à escola. Também aqui cabe o alerta de Offe (1984): a política educacional estatal deve ser analisada sob o ponto de vista estratégico de estabelecer o máximo de opções de troca para o capital e para a força de trabalho, de modo a maximizar a probabilidade de que membros de ambas as classes possam ingressar nas relações de produção capitalistas. A escolaridade nesse período não era fator necessário à produção, salvo em situações determinadas, para as quais se voltarão a escola técnica, criada em 1935, e posteriormente o Senai, que chega à cidade nos anos 1950.

São bastante conhecidas as ponderações do empresário Jorge Street sobre o trabalho infantil. Em depoimento ao Congresso Nacional, após a greve de 1917, Street afirma:

> [...] outro assunto da maior importância [...] é a regulamentação do trabalho de menores [...] É surpreendente ver-se essa pequenada trabalhar e sempre tenho a impressão de que eles o fazem sem grande esforço [...] Tenho na fiação de juta, cerca de 180 crianças, [...] algumas de 11 anos e, o maior número de 12 e 13 [...] Realmente eu penso, baseado na minha longa experiência (..) que, na maioria das manufaturas fabris [...] não há o menor inconveniente em que, aos 14 anos, no nosso país, o operário já seja considerado apto a trabalhar um número de horas igual aos adultos (Street, 1980, p. 38).

Da mesma forma que o trabalho infantil, a indicação da caixa escolar (com ato de criação pela Lei Municipal n. 200, mencionado na Lei n. 199/1917) revela outro agravante ao descumprimento do direito ao ensino, entendendo-o como acesso universal. De um lado, a visão assistencialista da viabilização da escola para os pobres, de outro, a responsabilidade da família para com a educação, que a situa na esfera do privado: ambas afrontam a gratuidade integral do ensino. Esse procedimento evidencia as duas posições mencionadas por Singer (1996): a visão civil democrática *versus* a visão produtivista, ao trazer a polêmica que atravessa o século XX: educação é dever do Estado ou da família?

A caixa escolar já tinha sido prevista no artigo 62 da Lei Estadual n. 88/1892:

> [...] tanto nas escolas preliminares, como nas complementares e as escolas normais, de uma secção especial, denominada "Secção das caixas escolares", com a incumbência de receber de cada aluno as pequenas quantias de 100 réis para cima, até perfazerem uma soma que possa ser depositada em alguma caixa econômica, onde houver.

Conforme o artigo 63:

> [...] logo que a soma dos pagamentos, registrados em cartão providenciado pelo professor ou chefe da secção, atingir 1$000, este cartão será entregue à caixa econômica, agência ou filial, para ser substituído por uma caderneta em nome do depositante.

Ainda pela Lei Estadual n. 88/1892, os alunos dos ginásios pagariam unicamente uma taxa de matrícula anual de 50$000, havendo "Um número de lugares gratuitos, igual ao décimo do número total de alunos que pode receber o ginásio, destinados aos meninos pobres, inteligentes e laboriosos que, em concurso, se mostrarem mais habilitados".

Nos anos 1920, ainda sobre esse pagamento, é curiosa a posição de Sampaio Dória face a intenção democratizadora de sua reforma do ensino:

> O dever do Estado em ministrar educação popular é supletivo. Aos pais incumbe, preferencialmente, a educação aos seus filhos [...]. Logo, contribuir os que puderem, com uma taxa escolar pelos benefícios que os seus filhos recebem, não é um desses males tão graves que solape os fundamentos sociais, ou, mesmo prejudique a prosperidade geral (Dória, 1923 *apud* Cavaliere, 2003, p. 36).

A Lei Orgânica do Ensino Primário, em 1946, continua reforçando essa dupla posição, ao afirmar no capítulo referente à gratuidade: "Art. 39. O ensino primário é gratuito, o que não exclui a organização de caixas escolares a que concorram segundo seus recursos, famílias dos alunos".

Por essas determinações legais, especialmente pela Lei Municipal n. 199/1917, a educação em Santo André nas primeiras décadas do século XX fica restrita à parte da área urbana e aos que moravam relativamente próximos às escolas, excluindo-se, dentre esses, os considerados, por atestado médico, como "incapazes ou doentes". O crivo médico, muitas vezes mesclado com uma ação de natureza higienista, regula o acesso à educação, compondo, por assim dizer e desde então, uma mentalidade sobre quem eram os escolarizáveis, contribuindo também para disciplinar a população operária.

A descontinuidade da ação municipal na educação pode ser comprovada pelas análises da demanda e da porcentagem de comprometimento da instrução pública em relação ao total da receita nas quatro primeiras décadas do século XX. As escolas municipais, constituídas geralmente por uma única sala, foram criadas e funcionaram em maior número no início do século e depois dos anos 1930, fato que se evidencia com o crescimento das despesas do ensino.

Cabe também destacar que a descontinuidade das escolas nesse período relaciona-se contraditoriamente ao início do funcionamento do primeiro Gesc, em 1914:

> Art. 1° – Ficam extintas, a contar de 1° de julho próximo, as escolas municipais, ora em funcionamento neste Município; sendo uma diurna (mista), localizada na Colônia do Rio Grande e duas de curso noturno, com funcionamento, uma na Sede Municipal e outra na Sede do Distrito de Paz de Paranapiacaba (Lei n. 175, de 4 de junho de 1914).

Por anos seguidos, a única responsabilidade constante nos orçamentos municipais refere-se à manutenção do trabalho do inspetor escolar, atividade complementar àquela exercida pelo governo estadual.

Outras leis desse período indicam a escola noturna como opção oferecida aos menores ou maiores de idade, trabalhadores de baixa escolaridade. Nelas já está presente a relação com o governo estadual, constando recursos para instrução pública no orçamento de 1902, exatamente no valor para cobrir o pagamento de 12 meses do professor, mencionada na Lei n. 03, de 1 de agosto de 1902, que:

> [...] cria desde já nesta Vila um curso noturno para adultos e que funcionará todos os dia úteis das sete às nove horas da noite (Art. 1º), no qual constará de leitura, escritura, rudimentos da língua portuguesa, aritmética, sistema métrico e princípios de Geometria com aplicação as artes (§ 1º), sob mesmo regime interno cursos noturnos Estaduais salvo a restrição do parágrafo primeiro (§ 2º), sendo de competência do Presidente desta Câmara a designação do respectivo professor, cujo rendimento mensal não excederá de cem mil reis (100$000) (§ 3º).

É interessante notar a tensão política presente, desde sempre, na educação de adultos. O voto do analfabeto é questão que percorrerá o século até ser resolvida definitivamente pela Constituição Federal de 1988. No começo desse período, esse voto era, sobretudo, uma ameaça para as elites agrárias que impunham seu poder também pelo expediente do “voto de cabresto”. Essa tensão frente à utilidade da escola ao disciplinamento das massas urbanas é assim descrita por Cury:

> Nos anos 20, muitos movimentos civis e mesmo oficiais se empenham na luta contra analfabetismo considerado um "mal nacional" e "uma chaga social". A pressão trazida pelos surtos de urbanização, nos primórdios da indústria nacional e a necessidade de formação mínima da mão de obra do próprio país e a manutenção da ordem social nas cidades impulsionam as grandes reformas educacionais do período em quase todos os Estados. Além disso, os movimentos operários, fossem eles de inspiração libertária ou comunista, passavam a dar maior valor à educação em seus pleitos e reivindicações (Cury, 2000, p. 15).

Acrescente-se a essas questões o não menos importante e desejável controle da população imigrante, para o qual a escola também contribuía com a afirmação de um ideário nacional nos termos determinados pelas oligarquias nacionais e locais.

Nas leis do município estudado, confirma-se o atendimento diferenciado entre o primeiro e segundo subdistritos municipais. As escolas noturnas chegam ao segundo subdistrito apenas a partir de 1930: em Capuava, em 1930; em Utinga, em 1936; na Vila Curuça, em 1937; no Bairro de Santa Terezinha e no Parque das Nações, em 1939. Na década seguinte,

a pauta dos candidatos de Prestes revela a precariedade desse atendimento para os trabalhadores. Um desses candidatos, o vereador eleito pelo PST Manoel dos Santos, de Camilópolis, bairro operário do 2º subdistrito, declarava:

> [...] lembra que os moradores concordaram em abrir uma escola nessa região da cidade para que as pessoas simplesmente pudessem aprender a escrever [...]. Em volta de uma grande mesa as pessoas se reuniam para aprender. Quem sabia ensinava aos outros. A notícia se espalhou e em pouco tempo a polícia compareceu ao local e simplesmente arrebentou com a escola (Medici, 1999, p. 44).

De novo as ponderações feitas por Singer são importantes na compreensão desse momento:

> A visão civil democrática da educação decorre do grande movimento pela igualdade dos dois últimos séculos, que culminou na batalha pelo sufrágio universal, da qual resultou a democracia moderna. Convém diferenciar aqui a ideologia democrática da liberal. Esta confinava a igualdade entre os cidadãos aos resultados da competição no mercado. Os homens (mas não as mulheres) deviam ser iguais em direitos jurídicos, para poderem competir nos mercados, porém nada deveria reduzir a desigualdade "natural" entre ganhadores e perdedores. Sendo justas as regras do jogo do mercado, que constituiriam a liberdade perfeita de Adam Smith, qualquer interferência nos resultados reduziria o sagrado direito à liberdade. A premissa era a de que os ganhadores obtêm a preferência dos compradores por servi-los melhor e utilizam com mais parcimônia e sabedoria o excedente de renda a que fazem jus. Transferir dos ganhadores aos perdedores parte desse excedente, além de injusto, piora a utilização do excedente com prejuízo para toda a sociedade. Pior ainda, desincentiva os ganhadores, ao privá-los de seu prêmio, e também os perdedores, ao anular suas perdas. A ideologia democrática parte de premissas diferentes. Coloca igualdade e liberdade no mesmo pé e nega a legitimidade dos resultados do jogo do mercado pelo fato de a sociedade capitalista estar dividida em classes, que agrupam de um lado os proprietários de capital e do outro os que são obrigados a ganhar a vida com seu trabalho. De acordo com essa ideologia, os detentores do capital entram no mercado com vantagens decisivas em relação aos trabalhadores, que dependem dos primeiros para poder participar da produção social. Perdedores e ganhadores, portanto, já estão predeterminados e, se nada for feito para atenuar as diferenças entre eles, estas tendem a se aprofundar. Daí as reivindicações democráticas de universalização não apenas dos direitos políticos de votar e ser votado mas também do acesso à educação e ao seguro social de saúde, de velhice, de morte, de acidentes de trabalho e de desemprego (Singer, 1996, p. 6-7).

Esse alerta deve nos informar sobre a desigualdade que continua presente no acesso à escola: trabalhadores e proprietários de capital/classe média não dispõem das mesmas condições para o estudo, e as política públicas deveriam atuar para suprir, na escola, as condições que não estão disponíveis nas casas das famílias de trabalhadores, especialmente no que diz respeito ao acesso a livros, informática e a outros materiais.

No início do século, as escolas são organizadas segundo o sexo – uma lei que trata da organização eleitoral, em 1910, discrimina as escolas femininas e masculinas em Santo André, Ribeirão e Paranapiacaba[30]. O município criou também as chamadas escolas mistas, constituídas em geral de uma única sala. Os exemplos a seguir descrevem essa organização.

> Lei n. 48, de 31 de dezembro de 1909: no Art. 1º define a criação de "uma escola mista com sede no Bairro da Colônia Rio Grande, estrada Vergueiro, neste Município, custeada por esta municipalidade, dentro da rubrica Instrução Pública"; continua no

[30] Lei n. 77, de 13 de outubro de 1910.

> Art. 2º, sendo "regida por pessoa idônea nomeada pela Prefeitura, com os vencimentos de dois contos de reis anuais (2:000$000), compreendendo dois terços o ordenado e um terço a gratificação, cuja despesa correrá pela rubrica "Instrução Pública" do orçamento municipal".
>
> Lei n 88, de 30 de maio de 1911: no Art. 1º indica a criação na sede do Distrito de Paz de Paranapiacaba, no Município (Alto da Serra), uma escola Municipal para adultos do sexo masculino ; no artigo seguinte consigna o ordenado de cem mil reis (100$000) mensais ao professor nomeado que o perceberá somente quando em exercício; e, no Art. 3º indica que o método do ensino será o adotado pelo Estado, em vigência.
>
> Lei n. 92, de 27 de julho de 1911: restabelece um curso noturno para adultos do sexo masculino, na Vila de São Bernardo, suprimido no ano de 1904, e no Art. 2º, restabelece o ordenado mensal de cem mil reis (100$000) ao professor que reger o referido curso, quando em exercício.

Ainda que os orçamentos não permitam afirmar, algumas escolas municipais, ainda que intermitentes, foram mantidas e/ou restabelecidas, mesmo que não se localize norma legal a esse respeito no período, pois segundo relatório apresentado à Câmara Municipal de São Bernardo pelo prefeito Saladino Cardoso Franco, referente ao exercício 1920:

> Conta o nosso Município com um Grupo Escolar que funcciona em 2 períodos, com sete classes cada um. Conta, ainda, com 9 escolas para o sexo masculino, 13 ditas para o sexo feminino, 13 mixtas e 4 nocturnas [...] A inobservância do horário offcial nas escolas isoladas, attribuida ao facto de residirem fora do Município a maioria dos educadores, tem diminuído a freqüência média e matrícula (PMSA, 1920).

Figura 5 – Grupo escolar Príncipe de Gales, fotografia de 1940

Turma da Professora Thereza de Jesus Ferreira.

Fonte: Prodeb (2001).

O Gesc da Vila Príncipe de Gales, cuja classe aparece na Figura 5, é, na verdade, uma escola mista com duas salas de aula funcionando em períodos alternados para meninos e meninas. Pelo vestuário simples e pela falta de sapatos de muitas crianças, vê-se que, embora localizada no primeiro subdistrito, uma localidade melhor situada em relação a área central e, hoje, bastante valorizada, essa vila era um local pobre nos anos 1940[31].

[31] A história desse grupo revela formas de como as primeiras escolas foram construídas, certamente sob interferência dos loteadores do bairro: a inauguração da escola em 31 de outubro de 1937 faz uma homenagem aos loteadores: Bento Vidigal e Alvaro Justiniano dos Santos (Ver: A história dos bairros: Vila Palmares, Príncipe de Gales e Sacadura Cabral. **Diário do Grande ABC**, Santo André, ano 17, 13 fev. 1977).

Também é interessante, ainda no relatório do prefeito sobre 1920, o depoimento relativo às escolas reunidas de São Caetano:

> Tomou a prefeitura o encargo de construir o prédio destinado ao funccionamento das escolas reunidas de São Caetano. Benevolamente foi acolhida essa resolução pelo Governo do estado. Approvada a planta, é do typo Pinheiro Lima tratou ella de dar início ás respectivas obras, o que se verificou em 4 de Dezembro do anno findo, as quaes se acham bastante adiantadas.
>
> Foram angariados os seguintes auxílios:
>
> Câmara Municipal de São Bernardo..... 5:000$000
>
> Governo do Estado..... 5:000$000
>
> Companhia Mechanica e Importadora de São Paulo..... 5:000$000
>
> O Governo do estado consignou mais no orçamento vigente a importância 16:000$000 para o prosseguimento das obras.
>
> O terreno necessário, situado á Avenida Heloiza Pamplona, foi doado pelos Snrs. Mariano Pain Pamplona e Dr. Armando Leal Pamplona, sendo avaliado em 9:800$000, tendo já sido lavrada a respectiva escriptura de doação.
>
> Os serviços de construção acham-se a cargo da respectiva comissão executiva constituída, e a escripturação, a cargo da secção de contabilidade da prefeitura, sendo as importâncias angariadas entregues à Thesouraria Municipal, para os devidos fins.

Fica evidente, nesse relato, que a PMSA participava com recursos, e não apenas com a responsabilidade pela construção, confirmando, desde essa época, a atuação complementar ao nível estadual.

Respondendo às determinações de Sampaio Dória, então secretário de Educação do estado de São Paulo que pretendia atacar o problema do baixo atendimento escolar pela redução da escolaridade primária a dois anos (9 a 10 anos), o prefeito Saladino assim se manifestou no relatório:

> Empenhado o Governado do Estado no combate ao analphabetismo e desejando disseminar a instrucção primária em todo o vasto território paulista, ordenou que se procedesse ao recenseamento escolar no estado, pedindo o auxílio das Câmaras Municipaes para execução desse serviço. Attendendo ao appello do Governo, esta municipalidade procurou, zelosamente, auxiliar a respectiva commissão recenseadora do Município, fornecendo todas as informações que lhe foram solicitadas e concorrendo, ainda, com o pagamento das despezas effectuadas. O mapa annexo demonstra a população escolar do Município de São Bernardo de 1920[32].

[32] Antes da reforma Sampaio Dória, três tipos de escola compunham o sistema escolar público paulista: as escolas isoladas, de classe única multisseriada (em 1919, existiam 134 escolas isoladas na capital e 1.408 no interior); as escolas reunidas, compostas de agrupamento de classes multisseriadas, sem direção geral (em 1919, existiam 39 escolas reunidas, todas no interior); os grupos escolares, no topo do sistema, com quatro classes seriadas, com professores e salas de aula específicas para cada uma delas, direção geral e infraestrutura de apoio (em 1919, existiam 31 grupos na capital e 154 no interior) (Antunha, 1976). Após a implantação da reforma, a estrutura de ensino passou a compreender os seguintes níveis: ensino primário de dois anos (9 e 10 anos, o único obrigatório e gratuito); ensino médio de dois anos; ensino complementar de três anos (acoplado aos ginásios e escolas normais); ensino secundário especial (ginásios e escolas normais); ensino profissional; ensino superior. A reforma de Sampaio Dória propõe, ainda, uma gratificação aos professores por número de alunos alfabetizados, fato que será seguido em Santo André com atraso, aparecendo em pro-

Tabela 2 – População em idade escolar (6 a 12 anos) por distritos, sexo e total, com e sem instrução (1920)

Distritos	Homens	Mulheres	Total	Com Instrução	Sem Instrução
Sede	601	559	1.160	263	897
Santo André	641	624	1.265	523	742
São Caetano	376	362	738	245	493
Ribeirão Pires	340	323	663	174	489
Paranapiacaba	272	252	524	203	321
Total	**2.230**	**2.120**	**4.350**	**1.408**	**2.942**

Fonte: Relatório do Prefeito Saladino Cardoso Franco, referente ao exercício 1920.

Conforme demonstra a Tabela 2, percebe-se que, em 1920, apenas cerca de 30% da população em idade de frequentar o ensino elementar e complementar tinham alguma instrução, o que não quer dizer que tivessem concluído essas etapas. A cidade estava longe de oferecer escolas em número suficiente para atender a obrigatoriedade do ensino, o que nos leva a afirmar que a escola primária não era um direito consolidado nesse primeiro período, apenas confirmava o privilégio de alguns. Cabe dizer que a insuficiência de vagas fez com que Sampaio Dória propusesse a redução do tempo escolar e dos anos de obrigatoriedade, outro tema que percorrerá o século XX. Sobre essa questão, o estado de São Paulo deu início, em 1926, a um inquérito que entre suas questões incluía "educação integral para poucos ou educação simplificada para muitos?", o que revela os termos em que se colocava o problema.

Mesmo no primeiro subdistrito, apenas em 1930 o prefeito menciona a seção de terreno para a construção do segundo Gesc. A insuficiência de vagas se demonstra pelo período em que o primeiro grupo teve exclusividade na região. Somente a Lei n. 302, de 23 de agosto de 1930, autorizou "o senhor Prefeito a assinar escritura de doação ao Governo do Estado, dos terrenos necessários para edifícios destinados a Grupos Escolares em São Bernardo e Santo André":

> Art. 1° – Fica o senhor Prefeito Municipal autorizado a assinar escritura de doação ao Governo do estado, de suas áreas de terreno com 3.000 (três mil) metros quadrados cada uma, situada a primeira na Rua Marechal Deodoro, na Sede do Município, e a segundo na Rua Tiradentes, na Sede do distrito de Santo André, destinadas respectivamente, à construção dos edifícios para o Grupo Escolar de São Bernardo e 2° Grupo Escolar de Santo André.

postas municipais de 1954: "As professoras primárias, além de seus vencimentos, terão direito a uma gratificação de Cr$ 1.000,00 (hum mil cruzeiros) a Cr$ 2.000,00 (dois mil cruzeiros) anuais, se as respectivas classes alcançarem média de aprovação superior a 50% (cinquenta por cento), de conformidade com a regulamentação que deverá ser expedida sobre o assunto".(Lei n. 929, de 27 de setembro de 1954). Ver ainda BEISIEGEL, Celso de Rui. Origens das orientações da pesquisa educacional na Faculdade de Educação da USP. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 357-364, 2003.

Durante o primeiro período, também houve escolas criadas em vilas operárias. As vilas construídas pela companhia Light mantinham escola e professores para os filhos dos funcionários na região de Cubatão, procedimento replicado na Vila Metalúrgica, em Santo André, que surgiu devido à Laminação Nacional de Metais e abrigou diversos operários (Raizes, 2001, p. 8).

Na lei que fixa as despesas para 1937, consta um item referente a "Serviços Públicos de interesse comum com o Estado", no qual há rubricas de despesa com higiene e com a instrução pública, dividida em instrução primária (onde se especificam os pagamentos de um inspetor e 25 professores municipais, além de substituição, licenças, auxílios a escolas privadas, confessionais e asilos) e instrução profissional.

No mesmo ano, o aumento do percentual gasto com a educação pode ser explicado pela manutenção da Escola Profissional Dr. Júlio de Mesquita, criada em 1935. Observe-se ainda que a Constituição Federal de 1934 determinava que estados e o Distrito Federal aplicassem nunca menos do que 20% da receita de impostos na educação, sendo de 10% a obrigação municipal[33]. Essa foi a razão da ampliação da aplicação dos recursos em educação a partir de 1935, o que se destinou ao ensino profissional. Segundo a Lei n. 125, de 8 de fevereiro de 1935, essa determinação constitucional obrigou o poder público municipal reajustar o quadro do funcionalismo municipal, com a dispensa de funcionários para:

> [...] equilibrar sua proposta de orçamento para 1935, considerando "as condições financeiras do município, a possibilidade de manter os serviços com o quadro de funcionários reduzido e a necessidade tanto mais imperiosa tendo-se em vista o preceito da Constituição de Julho p.p. que manda consignar obrigatoriamente, verbas especializadas para a instrucção pública e assistência social.

A Lei n. 132, de 5 de fevereiro de 1935, anuncia dupla justificativa para esse ato: a determinação constitucional de aplicação "nunca menos de 10% da renda resultante de impostos à manutenção e desenvolvimento de sistemas educativos, o que determinou a reserva no orçamento de 1935 de 35:000$000 para sua fundação e manutenção" e o fato de que não existia no município uma escola profissional, apesar de ter uma das maiores densidades operárias. Os cursos da instituição revelam relacionamento com os setores metalúrgico, mecânico, têxtil e moveleiro, além dos cursos femininos de educação doméstica.

A abertura dessa escola profissional se dá num momento em que o país vive a era Getulista. Ela antecede de certa forma as medidas educacionais do Estado Novo, determinadas pela Constituição Federal de 1937, que destina "o ensino profissionalizante às classes menos favorecidas".

---

[32] CF/1934, Art.156 – A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

De novo fica evidente a submissão do que é público ao setor empresarial. Não apenas os cursos se voltam à formação de trabalhadores necessários às empresas (tecelagem e mecânica, predominantemente) como, de forma ideológica, o Acto n. 230, de 14 de agosto de 1936, nomeia os cursos da escola profissional recém-criada com os nomes dos empresários:

> Considerando que verdadeiramente o surto desse progresso é o producto do Trabalho e do Capital na alta dynamisação do Genio Bandeirante;
>
> Considerando que este facto entretanto não exclue que o Povo consagre seu reconhecimento mais affectuoso entre os numerosos obreiros da prosperidade, de que se beneficia áquelles que pela sua intelligencia, espirito de iniciativa, caracter, perseveranças na fé e no trabalho, muito o merecem [...]
>
> Art. Único – Ficam denominados "João Basso" – "Conde Francisco Matarazzo" e "Pirelli" – os cursos de Carpintaria, Fiação e Tecelagem, Mechanica e Desenho da Escola Profissional Dr. Júlio de Mesquita.

No conjunto das ações para a educação, a análise vai revelando uma prática do exercício do poder municipal: as determinações constitucionais serão acomodadas às exigências e determinações políticas locais. A forma como a lei "sai do papel" é condicionada pela situação em que se encontram as forças sociais locais.

Já em 1943, antecipando as determinações da Lei Orgânica do Ensino Primário e obedecendo às determinações do recém-criado Fundo Nacional do Ensino Primário, o município participa do Convênio Nacional com vistas à instalação de escolas primárias (Decreto n. 43, de 13 de setembro de 1943). Mas, segundo Ademir Medici,

> [...] arrecadando tanto dinheiro em Santo André, o Estado anunciou, em 1945, a construção de grupos escolares, escolas normais, ginásios e colégios em inúmeras cidades do interior. E esqueceu Santo André, onde, em 1945, mais de duas mil crianças ficaram sem matrículas (Medici, 1992, p. 41).

As determinações do Convênio Nacional, contudo, eram de que cabia à prefeitura a construção dos prédios, devendo destinar para isso recursos do orçamento, cabendo ao estado a criação da escola e a manutenção das atividades, com a contratação de professores. Na capital de São Paulo, por exemplo, a vigência desse convênio produziu a construção de cerca de 70 escolas, sendo a maior parte das construções no período de 1949 a 1953 (correspondente ao segundo convênio). Tal fato também se deve à promulgação da Constituição Federal de 1946, que determinava a vinculação à educação de 10% dos recursos de impostos da União e de 20% da receita dos estados, Distrito Federal e municípios[34], além da possibilidade de planejamento das intervenções. Esse aspecto, porém, fica comprometido na vigência do governo de Jânio Quadros no município de São Paulo, quando se mostra a ingerência política na localização e ordenamento das construções[35]. Na cidade de São Paulo, nos anos

[34] Constituição Federal de 1946, art. nº 169.

[35] Ao todo são três convênios assinados pela capital com o governo do estado. São famosos os prédios escolares do 2º Convênio, 1949-1953, que teve Hélio Duarte como diretor da Subcomissão de Planejamento, arquiteto recém-chegado da Bahia onde trabalhara com Anísio Teixeira, trazendo para os prédios escolares a concepção pedagógica dos renovadores.

1950, o convênio produziu cerca de 500 galpões de madeira "visando, em um primeiro momento, a funcionar como "biruta" para medir a demanda de uma determinada região, para, posteriormente, serem substituídos por edifícios de alvenaria" (Abreu, 2007, p. 75).

Em Santo André, certamente, algumas escolas foram construídas por meio das determinações desse convênio, cujos recursos municipais deveriam ser destinados em maior proporção à aquisição de terrenos e à construção de prédios, mas também às caixas escolares e, ainda, à construção de bibliotecas[36], parques infantis e auxílio às escolas primarias e instituições auxiliares.

É do final dos anos 1940 que data a instalação dos primeiros cursos secundários de primeiro nível, os chamados ginásios, nos quais o ingresso dependia da rigorosa seleção do exame de admissão. Os ginásios vão atender prioritariamente a elite da cidade. A criação da escola Américo Brasiliense é de 1947, sendo transformada em colégio em 1950. A abertura de concorrência pública para a construção do prédio da Escola Industrial Júlio de Mesquita é de 1948. Segundo Gaiarsa, é

> [...] criado o Ginásio Estadual de Santo André pelo decreto no 16.848 de 11 de fevereiro de 1947. Obriga-se o município a doar o terreno...O terreno foi doado e o prédio ali existente foi adaptado para que os cursos entrassem imediatamente em funcionamento. O prédio só foi construído mais tarde (1960/61) em terreno especialmente desapropriado (Gaiarsa, 1968, p. 173)[37].

Em termos educacionais, no período em análise, a preocupação com a escola secundária ginasial se demonstra com a criação do colégio Américo Brasiliense, mas também a instalação das escolas mistas ou agrupadas delimita o final do primeiro período.

Cabe dizer ainda que, nesse período, a ação pública social se fez também por meio de subvenções a entidades privadas. O primeiro orçamento que destina recursos para esse item é o de 1913, mas progressivamente as entidades beneficiadas vão numericamente se ampliando e a quantidade de recursos a elas destinada cresce. O assistencialismo é primo-irmão do clientelismo político. Desde essa época, o esporte e a cultura vão entrar na cidade por essa via. Na medida em que a estrutura do aparelho de Estado vai se consolidando, as ações nessas áreas serão contabilizadas nos recursos destinados à educação. A Tabela 3 demonstra os números da educação na década de 1940.

---

[36] Segundo Gaiarsa (1968, p. 155), "em 1944, o Prefeito cria uma Comissão Municipal de Biblioteca com a finalidade de orientar todos os trabalhos para locação, instalação e funcionamento da Biblioteca Municipal. Na época, nada foi realizado [...]". A biblioteca foi criada em 1952 pela Lei n. 732, de 20 de outubro de 1952.

[37] Ver as construções do governador Carvalho Pinto, no próximo item. A Lei Municipal n. 586, em 1950, determina que: "Fica a Prefeitura Municipal autorizada a construir 4 (quatro) salas de aula no próprio municipal situado à Avenida Portugal, cedido ao Colégio Estadual 'Dr. Américo Brasiliense de Almeida Mello', para seu funcionamento".

Tabela 3 – Santo André, São Bernardo e São Caetano: unidades escolares e matrículas do ensino primário (1946-1949)

	Unidades escolares				
	Segundo os ramos de ensino				
		Primário fundamental			
Local/ano	Pré-primário	Comum	Supletivo	Complementar	Total
SA/1946	3	48	14	-	**65**
SBC/1946	-	4	3	-	**7**
SA/1947	2	84	33	1	**120**
SBC/1947	-	22	3	-	**25**
SA/1949	2	83	15	1	**101**
SBC/1949	-	32	-	-	**32**
SC/1949	1	23	4	-	**28**
	Matrícula efetiva				
	Segundo os ramos de ensino				
		Primário fundamental			
Local/ano	**Pré-Primário**	**Comum**	**Supletivo**	**Complementar**	**Total**
SA/1946	357	10.741	683	-	**11.781**
SBC/1946	-	1.400	88	-	**1.488**
SA/1947	410	13.326	1.258	161	**15.155**
SBC/1947	-	2.400	90	-	**2.490**
SA/1949	151	10.802	494	208	**11.655**
SBC/1949	-	3.279	-	-	**3.279**
SC/1949	11	5.101	113	-	**5.225**

Fonte: Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo (1946 a 1972), Departamento de Estatística do Estado.

Em 1949, pode-se observar que, nos três níveis de ensino considerados, o número de unidades escolares e de matrícula em Santo André é bem maior do que aquele registrado em São Bernardo e mesmo em São Caetano, o que está de acordo com o tamanho maior de sua população e o número de empresas instaladas nesse município, implicando maior população.

Tabela 4 – População dos municípios de Santo André, São Bernardo e São Caetano (1920-1951)

Ano	Santo André	São Bernardo	São Caetano
1920	24.014	-	-
1940	89.874	-	-
1941	92.973	-	-
1945	93.132	13.953	-
1946	127.349	18.326	-
1951	128.051	29.409	60.200

Fonte: Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo (1946 a 1972), Departamento de Estatística do Estado.

Quando se toma a distribuição das unidades escolares segundo a dependência administrativa, constata-se que as unidades estaduais são a maioria, conforme a Tabela 5. Esse fato nos leva a refletir sobre a adequação do dimensionamento da ação complementar entre município e estado no atendimento educacional e sobre a repartição política das tarefas públicas entre esses níveis de governo, certamente negociadas pela elite empresarial local, o que demanda um aprofundamento de estudos que foge ao escopo deste trabalho.

Fica evidente, também, que os municípios, em 1949, ainda tinham área rural significativa, mantendo-se a favor de Santo André o número maior de unidades em cada uma das localizações.

Tabela 5 – Ensino primário geral: unidades escolares segundo a dependência administrativa e a localização (1949)

		Segundo a dependência administrativa			Segundo a localização		
Município	Total	Estad.	Mun.	Part.	Nas cidades	Nas vilas	Na zona rural
Santo André	101	55	31	15	54	16	31
São Bernardo	32	19	12	1	9	2	21
São Caetano	28	9	12	7	28	-	-

Fonte: Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo – 1950, Departamento de Estatística do Estado.

As matrículas seguem as quantidades diferenciadas de unidades escolares nos três municípios: ocorrem em número bastante superior em Santo André. A população escolar primária, naquele ano, era de aproximadamente 10% da população.

Quanto à distribuição, o estado atendia cerca de 72% das matrículas, o município cerca de 11% e as escolas particulares cerca de 16%. Esse diminuto atendimento municipal reforça a hipótese de que o papel do município era de coadjuvante do estado no atendimento ao ensino primário, sendo responsável pelo aluguel de salas e apoio à infraestrutura estadual. A

precisão de valores destinados à função educação, nesse primeiro período, exige um aprofundamento de estudos ainda a ser feito.

Tabela 6 – Ensino primário geral: matrícula geral segundo a dependência administrativa e a localização (1949)

		Segundo a dependência administrativa			Segundo a localização		
Local/ano	Total	Estadual	Municipal	Particular	Nas cidades	Nas vilas	Na zona rural
SA/1949	14019	10134	1578	2307	10226	2152	1641
SB/1949	4138	3314	489	335	2401	332	1405
SC/1949	5872	4716	498	658	5872	-	-

Fonte: Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo (1950), Departamento de Estatística do Estado.

Sobre o número de aprovados, constata-se o baixo percentual desses índices em sequência regressiva entre São Caetano, Santo André e São Bernardo. As escolas na área rural têm pior desempenho, sobretudo em São Bernardo. Entre as redes, os menores índices de aprovação são de alunos matriculados em unidades municipais. De modo geral, esse dado já indica a dificuldade das crianças em satisfazer as exigências escolares, colocando a questão: afinal, os alunos das camadas populares, que conseguiam ingressar nas instituições escolares, tinham qual direito à escola? É possível admitir que cerca de 40% dos alunos, no mínimo, percentual que chega a 60% nas unidades municipais de Santo André, não atendiam às exigências escolares?

Tabela 7 – Ensino primário geral: índice de aprovação segundo a dependência administrativa e a localização (1949)

		Segundo a dependência administrativa			Segundo a localização		
Local/ano	Total	Estadual	Municipal	Particular	Nas cidades	Nas vilas	Na zona rural
SA/1949	61%	64%	39%	59%	60%	64%	63%
SB/1949	59%	62%	22%	81%	66%	54%	47%
SC/1949	68%	70%	52%	64%	68%	-	-

Fonte: Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo (1950), Departamento de Estatística do Estado.

A mesma coisa acontece quanto ao número de professores: os estaduais são a maioria e em maior número em Santo André. Chama atenção o pequeno número de professores leigos que, em Santo André, não ultrapassa os 10% do total da categoria nas três redes, conforme a Tabela 8. O dado sobre São Caetano revela a inexistência de escolas rurais, o que é um indicador de que a urbanização já havia atingido a totalidade dos limites desse município.

Quanto à formação, quase 100% dos professores eram normalistas que atuavam nas unidades localizadas no município. As estações de trem em São Caetano e Santo André podem ter funcionado como facilitadoras do deslocamento de professores formados da capital para essas cidades.

Tabela 8 – Ensino primário geral: número de docentes segundo a dependência administrativa, a localização e a formação (1949)

		Segundo a dependência administrativa do ensino			Segundo a localização das escolas			Segundo a formação dos professores	
Município	Total	Estad.	Mun.	Part.	Nas cidades	Nas vilas	Na zona rural	Normalistas	Não normalistas
Santo André	283	226	19	38	203	45	35	357	26
São Bernardo	85	66	12	7	51	6	28	70	15
São Caetano	124	101	10	13	124	-	-	122	2

Fonte: Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo (1950), Departamento de Estatística do Estado.

Por fim, a distribuição entre os ramos e níveis de ensino mostra que o atendimento escolar efetivo estava, nesse momento, predominantemente circunscrito ao primário fundamental, com prioridade à matrícula do sexo masculino.

Tabela 9 – Matrícula geral segundo ramos de ensino e sexo (1949)

	Segundo Ramos de Ensino					Segundo o sexo dos alunos	
	Pré-Primário		Primário	Complementar			
Local/ano	Maternal	Infantil	Fundamental	Comum	Supletivo	Masc.	Fem.
SA/1949	-	184	12.713	856	266	7.442	6.577
SB/1949	-	-	4.138	-	-	2.145	1.993
SC/1949	-	15	5.727	130	-	3.302	2.570

Fonte: Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo – 1950, Departamento de Estatística do Estado.

2.2 Santo André na segunda metade do século XX: da implantação das multinacionais ao ABC em crise

Na região do Grande ABC, os anos 1950 foram marcados pela implantação da indústria automobilística: eixo estruturante da economia do país, a região teve um espetacular crescimento da produção industrial, certamente um dos mais importantes do Brasil; na expressão de Celso Daniel era o "local privilegiado da industrialização pesada".

Isso ocorreu graças a uma soma de elementos favoráveis: proximidade com o porto de Santos; rápido acesso rodoviário interligando o porto ao mercado consumidor de São Paulo e Rio de Janeiro; conformidade com o eixo de desenvolvimento proposto pelo governo federal, baseado no transporte rodoviário; condições vantajosas dadas pelos governos municipais às indústrias, prática já destacada no período anterior; existência de mão de obra com alguma experiência industrial, além das condições das cidades do Grande ABC favoráveis ao crescimento populacional, o que possibilitava a formação de um exército industrial de reserva, nos patamares adequados à produtividade das indústrias transplantadas e às exigências de seu nível de acumulação (Oliveira, 1972, p. 23).

Para Singer (1999), desde os anos 1930 e até o final dos anos 1970, a liderança do governo federal na promoção do crescimento econômico era exercida por meio de dois instrumentos: o próprio setor público, considerado estratégico, e o crédito subsidiado para alguns segmentos produtivos. Nesse sentido, pode-se dizer que havia uma linha recorrente de pensamento e das práticas governamentais, aliadas ou não entre níveis de governo federal, estadual e/ou municipal, quanto às questões de desenvolvimento, que passam pelos investimentos nas indústrias de base de Getúlio Vargas, pelo Plano de Metas de Juscelino e pelo favorecimento às multinacionais no governo militar. Os dois últimos movimentos, em especial, contarão com os governos municipais do Grande ABC.

Confirmando a "teoria dos filtros" de Offe (1984, p. 122) e conforme Oliveira (1972), de Getúlio a Kubitscheck, o Estado brasileiro operou, continuamente, transferindo recursos e ganhos para a empresa industrial, fazendo dela o centro do sistema: pela regulamentação do preço do trabalho, pelo investimento em infraestrutura, pelo rebaixamento do custo do capital, na forma de subsídio cambial para a importação de equipamentos para as empresas industriais, de oferta de crédito a taxas de juros negativas ou, ainda, abatendo localmente os impostos como já descrevemos na unidade anterior.

Acompanhando a instalação das montadoras, muitas empresas de autopeças também procuraram se fixar nos arredores do Grande ABC, formando um amplo conglomerado industrial automobilístico. Até meados dos anos 1970, a região detinha praticamente a totalidade da produção nacional de veículos. Somente a partir de então as empresas passaram, gradativamente, a descentralizar sua produção com a instalação de plantas em outras localidades. São os casos, por exemplo, das unidades da Ford e Volkswagen, em Taubaté, e da

Mercedes-Benz, em Campinas, que prenunciam as transformações do final do século, que termina com o Grande ABC mergulhado em desemprego sem precedentes – as taxas na região metropolitana de São Paulo, da qual faz parte o ABC, atingiram em 1999 o índice de 20,3% (Dieese, 1999).

Uma análise da sequência de prefeitos da cidade na segunda metade do século XX mostra a preponderância de algumas figuras políticas que ocuparam o executivo municipal por mais de um mandato. Entre 1952 e 1967, Santo André foi governada por: Fioravante Zampol, Pedro Dell'Antonio, Oswaldo Gimenez e Lauro Gomes (que morreu no primeiro ano de mandato, sendo substituído pelo vice Fioravante Zampol, que, já em tempo de ditadura militar, governou basicamente por meio de decretos). Em 1968, sob o bipartidarismo imposto pelos militares, ganhou em Santo André o candidato da Aliança Renovadora Nacional (Arena), Newton Brandão. Em 1972, Brandão foi sucedido por seu vice, Antônio Pezzolo (cujo vice, por sua vez, foi o ex-prefeito Fioravante Zampol).

Em 1976, todos os municípios do Grande ABC elegem prefeitos do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), com exceção de Ribeirão Pires. Em Santo André, Lincoln Grillo foi eleito com 49,4% dos votos contra 32,9% do ex-prefeito Newton Brandão. Seu governo, prorrogado por ato militar, foi alvo de críticas de corrupção e recebeu veemente avaliação negativa do jornal Diário do Grande ABC, que apoiava o candidato oposicionista, agora do PTB, Newton Brandão, que acabou vencendo em 1982, deixando em segundo lugar Celso Daniel, que se lançava como candidato pela primeira vez pelo Partido dos Trabalhadores (PT), formado em 1980. Esse resultado causou surpresa a muitos analistas políticos[38].

Nos anos 1980 e 1990, esses dois políticos se alternaram no poder: Celso Daniel venceu em 1988, ano da primeira grande onda de gestões petistas que ocasionou para o partido, inclusive, o governo da cidade de São Paulo, além de São Bernardo e Diadema, no Grande ABC. Celso Daniel obteve 49,59% do total de votos, vencendo Brandão, que recebeu 24,2% dos votos. O vice de Daniel, José Cicote, não conseguiu sucedê-lo, e Newton Brandão assumiu mais uma vez, com 41% dos votos. Nas eleições de 1994, Celso Daniel elegeu-se deputado federal (o mais votado no município de Santo André, com 71.534 votos), mandato que exerceu por dois anos e afastou-se, em 1996, para concorrer às eleições municipais, quando foi eleito no primeiro turno para sua segunda gestão como prefeito de Santo André, com 52,3% dos votos. Finalmente, em 2000, Celso Daniel reelegeu-se no primeiro turno com 60,25% dos votos (ou 70,13% dos votos válidos) para sua terceira gestão em Santo André.

Do ponto de vista populacional e com as implicações sociais dela decorrentes, a segunda metade do século transformou a região em um *continuum* populacional: a cidade se expandiu para todos os lados em um processo de conurbação, avançando sobre os limites

[38] Sobre as eleições em Santo André, ver Sadek, 1984.

que separavam o antigo município pelo desmembramento ocorrido nos anos 1940 e 1950: a separação de São Bernardo, em 1944; de São Caetano, em 1948; de Ribeirão Pires e Mauá, em 1953, confirmando que "a região é um todo e que a vida entre os municípios é a região" (Sadek, 1984, p. 25).

A configuração da região em três municípios – Santo André, São Caetano e São Bernardo – no ano de 1950, antes da nova sequência de desmembramentos, justifica o nome que até hoje designa o "ABC Paulista".

Em 1950, Santo André tinha 127.032 habitantes, sendo o quarto município do estado de São Paulo em termos populacionais. Nas décadas seguintes, verifica-se gradativamente maior crescimento populacional de São Bernardo, que ultrapassa Santo André nos anos 1990. A velocidade desse crescimento foi maior do que a do estado de São Paulo e do Brasil em igual período.

Tabela 10 – Evolução da população de Santo André, São Bernardo e São Caetano (1940-2000)

Ano/ Localidade	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Santo André	89.874 (66.035)	127.032 (104.338)	245.147	418.826	553.072	609.029	649.000
São Bernardo	(11.685)	29.295 (24.899)	82.411	201662	423.677	550.164	701.756
São Caetano	-	59.832	114.421	150.130	163.268	150.818	140.241
Brasil	41.236.605	70.070.457	93.139.037	119.002.706	146.868.808	157.079.573	169.799.170
Estado de São Paulo	7.263.200	12.809.231	17.771.948	25.040.698	31.548.008	34.120.886	37.032.403
Região Metropolitana de SP	-	4.791.245	8.139.730	12.588.725	15.417.637	16.583.234	17.878.703
Grande ABC	-	504.416	988.677	1.652.781	2.048.674	2.224.096	2.354.722

Fonte: Sadek (1984); Anuário Estatístico do Brasil. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Volumes 5/1939-140; 6/1941-1945; 12/1951; 42/1981; 51/1991.

A Tabela 11 constata que no período de 1950 a 1980 a população de Santo André cresceu mais que quatro vezes, o que indica a premência de serviços públicos demandada por essa urbanização açodada.

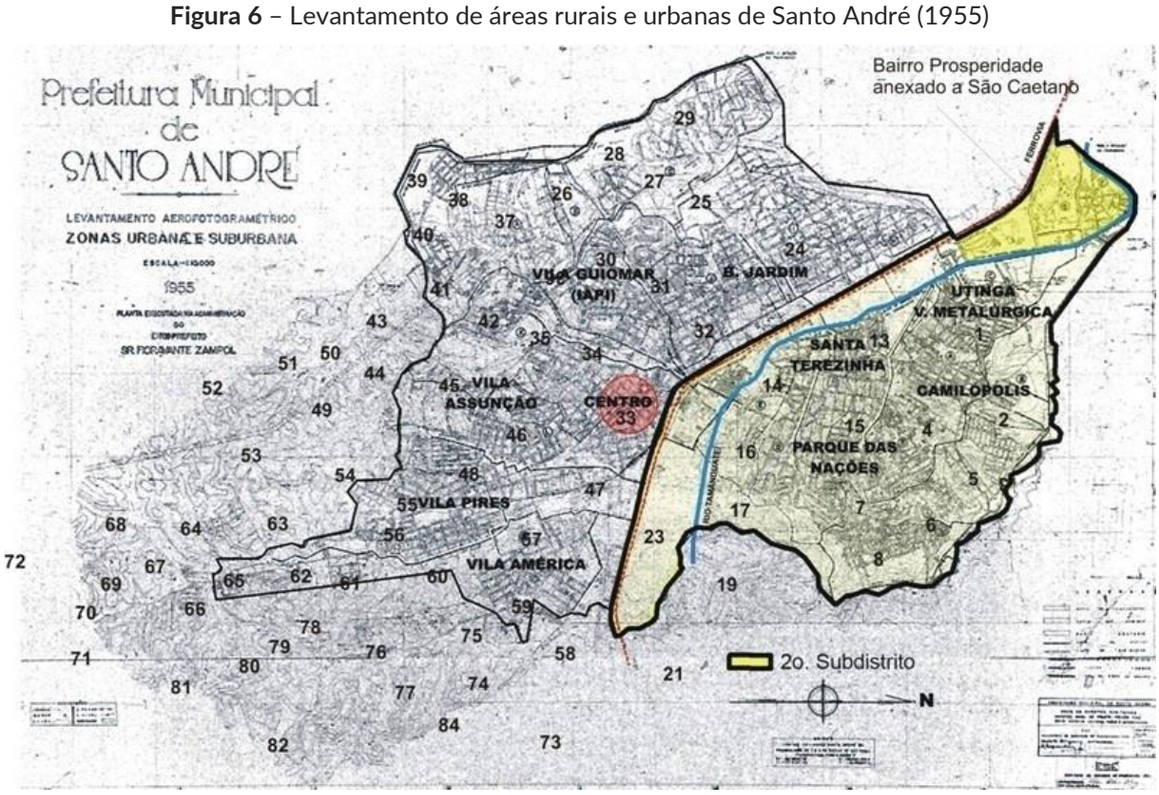
Tabela 11 – População e Santo André (1950-1980)

Ano	População	Índice de crescimento	% de crescimento entre as décadas
1950	127.032	100	-
1960	245.147	193	93%
1970	418.826	330	71%
1980	553.072	435	32%

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil, 1939-40.

A Figura 6 ilustra os limites de Santo André em 1950 e os bairros de então. É interessante perceber o grau de dispersão dos bairros atuais de Santo André, que se apresentam numerados, indicando o crescimento da área urbana que, progressivamente, ocupou totalmente a área rural do município e caminhou em direção à região de mananciais, no final do século XX.

Figura 6 – Levantamento de áreas rurais e urbanas de Santo André (1955)



Fonte: Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos. Encarregatura de Arquivos, Desenhos e Cópias da Prefeitura Municipal de Santo André (EADECO/) PMSA, 2007.

A população economicamente ativa (PEA) no período de 1940 a 1980 multiplicou-se 20 vezes, índice muito superior ao do estado de São Paulo no mesmo período (aumento de 4 vezes) e do Brasil (cuja população triplicou) (Sadek, 1984, p. 18). O crescimento da PEA é proporcional ao impacto que a região sofreria com as modificações produtivas ocorridas nos anos 1990.

Do ponto de vista dos direitos da classe trabalhadora, a ampliação se deu por etapas. Primeiro houve um processo de ampliação de direitos entre as gerações de trabalhadores: carteira assinada e direitos trabalhistas para a primeira geração de migrantes, que entraram nas fábricas, das condições educacionais que tinham quando chegaram à região, e que fizeram pressão para obter melhores condições de infraestrutura urbana e de moradia, além de atendimento à saúde e à educação escolar.

A educação escolar é contemplada pela expansão da rede de ensino, ocorrida nos anos 1950 e 1960, garantindo a escola primária aos filhos desses trabalhadores. Por sucessivas ondas de ampliação do acesso aos níveis anteriores (educação infantil) e subsequentes ao ensino primário (primeiro ciclo do curso secundário, ginásio, depois integrado ao primário, no primeiro grau, e ensino médio), os trabalhadores passaram a ter a expectativa de direito à educação básica como um todo (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio).

Na segunda metade do século XX, configuram-se quatro momentos político-educacionais: o primeiro, marcado pelo fim da ditadura do Estado Novo, com a Constituição Federal de 1946 e a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal n. 4.024/1961); o segundo período, autoritário e militar, aproximadamente de 1964 a 1982; o terceiro período, que, em uma visão estendida, inicia-se desde as greves de trabalhadores, no final dos anos 1970 e vai até as eleições para os governos estaduais em 1982. É um tempo curto e intenso, marcado pelos movimentos sociais que lutavam pela volta da democracia e que atuaram com maior intensidade na segunda metade dos anos 1980, com os movimentos Diretas Já e pela Assembleia Nacional Constituinte, terminando com a Constituição Federal de 1988 e leis subsequentes (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e LDB – Lei Federal n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996). Por fim, o quarto período, da década de 1990, marcado pelas dinâmicas neoliberais, que entram no país impulsionadas pelo governo federal e se confrontam com administrações municipais, eleitas pelo movimento social da década de 1980 (período anterior) e que tinham um ideário de direitos a cumprir.

Nesses quatro períodos, as duas concepções de educação indicadas por Singer (1996) – a civil democrática e a produtivista – vão disputar espaço, tendo a primeira melhor condição para se efetivar nos momentos menos autoritários. Dessa forma e não sem tensões, coloca-se a pressão por escolas *versus* a qualidade do atendimento público oferecido.

Esses momentos têm características diferentes. O primeiro é marcado pela pressão popular por acesso à escola, reivindicação que será atendida com variação de qualidade: desde o barracão de madeira até as escolas com projetos de João Batista Vilanova Artigas, construídas por meio do Fundo Estadual de Construções Escolares (Fece), tal como o ginásio de Utinga ou a EE Padre Agnaldo. Essa última fica na região estudada por esta pesquisa, mantendo, no entanto, o perfil conservador de ensino descrito por Pereira (1967), em que sistematicamente são reprovados cerca de um terço dos alunos matriculados. É o início da

escola de massas. Educadores e intelectuais farão o Manifesto em Defesa da Escola Pública (1959), retomando Anísio Teixeira e os outros educadores do Manifesto de 32 e afirmando que os recursos públicos deveriam se destinar exclusivamente a escolas públicas.

O segundo momento, já presente no início dos anos 1960 e atravessando os governos militares, refere-se à tensão quantidade de atendimento *versus* qualidade, com pouca possibilidade de expressão nos períodos mais agudos da ditadura, ainda que a implantação da "escola de massas" dê outra dimensão aos problemas de qualidade, afetados pela formação do magistério em instituições de ensino superior privado e com proposta simplificada de formação.

Esse fato passa a ser discutido mais e mais no terceiro momento, do final dos anos 1970 até a Constituição Federal de 1988, atravessado por greves anuais do funcionalismo público, especialmente de professores, e pela organização das entidades sindicais e de pesquisa do magistério, que constituirão o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, retomando as lutas dos manifestos da educação anteriores e com forte caráter propositivo à Constituição Federal de 1988. As eleições de 1989 para os governos federal e municipal abrem o quarto momento, que enfrentará a contradição de leis que asseguram direitos sociais em um tempo em que as modificações econômicas neoliberais induzem, na prática, a sua precarização.

2.2.1 A dinâmica entre polos tradicional e moderno: políticas populistas e clientelistas conformam os direitos da população

Se a organização inicial da administração pública local e a constituição das primeiras funções urbanas configuraram as décadas iniciais do século XX, pode-se afirmar que os anos 1950 e 1960 foram marcados, em Santo André, por um processo de ampliação e modernização do espaço urbano. Inúmeras leis e decretos desapropriaram áreas para arruamentos e regularização de loteamentos. Formaram-se os bairros majoritariamente operários, alargando os espaços de "cidade-dormitório" em outras áreas da região: verifica-se o fenômeno da "coesão-expulsão", em que:

> [...] fluxos migratórios percorrem o caminho da oferta de trabalho. Onde se instalam as primeiras unidades industriais aí chegam grandes contingentes populacionais de mão de obra. O desenvolvimento da atividade econômica expande a área do parque industrial que, somado ao aumento da densidade populacional e com a chegada da especulação imobiliária, leva a uma excessiva elevação do preço da terra e das unidades de moradia. Assim, simultaneamente à criação de mais empregos, os trabalhadores vão perdendo as condições de habitar locais próximos ao local de trabalho. Distanciam-se para as áreas vizinhas – cortejos de migrantes e indústrias – expulsão de mão de obra menos especializada e com menos acesso aos bens públicos que ajudaram a criar (Sadek, 1984, p. 25-26).

A dimensão do processo de industrialização ajuda a compreender essa afirmação de Sadek. Em 1950, Santo André contava com 434 indústrias de transformação, número que se

eleva para 723, em 1963; para 1.008, em 1965, chegando a 1.926 indústrias, em 1970. Em 1965, Santo André era a terceira cidade em importância econômica no Brasil, só perdendo para a capital do estado e para a Guanabara (Sadek, 1984, p. 28).

O planejamento urbano é instalado na década de 1950. Fioravante Zampol, político conservador influente na cidade até os anos 1970, nomeia uma comissão para elaborar o Planejamento do Desenvolvimento da Cidade e, no ano de 1954, o levantamento aerofotográfico da área urbana é feito com o objetivo de organizar os cadastros municipais, bastante desatualizados devido ao rápido crescimento urbano. Em 1958, já na gestão de Pedro Dell'Antonia, é criado o Conselho de Desenvolvimento do Município de Santo André (Codemsa)[39] que, em 1959, solicita a Anhaia Melo, diretor do Centro de Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP), a elaboração do Plano Diretor do Município. A versão preliminar desse plano trouxe, além da indicação da abertura de inúmeras avenidas, o "Plano Escolar Primário" afirmando um déficit de 110 salas de aula. No planejamento apresentado, essa exigência se amplia para 375 salas, com previsão de funcionamento em dois períodos, atendimento da população infantil, calculada por cada um dos 28 setores de vizinhança e consultados os índices demográficos de cada setor e o crescimento vegetativo até 1962. Nesse documento consta que, em 1959, havia na cidade 25 mil alunos, distribuídos em 202 salas de aulas, muitas com funcionamento em quatro períodos (Anhaia Mello, 1959, p. 38).

Como será discutido mais à frente, é deflagrado, nesse momento, um Plano de Obras Escolares, para o qual a versão preliminar do Plano Diretor indicou as áreas a serem desapropriadas[40].

A figura de Fioravante Zampol (1908-1977) marcará esse período. Zampol foi eleito vereador (1948-1951) e prefeito, em 1952, pelo PSP, mesmo partido de Ademar de Barros figura marcante na política clientelista e que exerceu influência reincidente na região. Foi ele que negociou e não cumpriu a recíproca de apoio recebida dos "candidatos de Prestes", fechando o PCB, cassando os filiados a essa agremiação e não assegurando a posse de Armando Mazzo como prefeito eleito pelo PST em 1947 (Medici, 1999, p. 60), ainda que o apoio recebido tivesse garantido a Ademar "mais de dois terços dos votos" da cidade (Gaiarsa, 1968, p. 173).

De 1955 a 1959, Zampol teve mandato pelo PTB, como deputado estadual, mas afastou-se para ser diretor geral da Secretaria dos Negócios do estado de São Paulo (governo de Jânio Quadros) na época em que serão negociadas as escolas estaduais, construídas por meio

[39] Lei n. 1.504, de 10 de novembro de 1959.

[40] Estudo sobre as modificações ocorridas nesse período, com olhar especial nos Orçamentos Municipais foi desenvolvido por Cristiane Oliveira e Silva, em dissertação de mestrado, apresentada à Faculdade de Educação, em 2008, sob o título de "Avanços e retrocessos no direito à Educação em Santo André: um estudo de caso".

de financiamento do Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (Ipesp). Volta a ser prefeito de Santo André pela Arena, de 1964 a 1967, substituindo o Lauro Gomes de Almeida, falecido no exercício do poder executivo municipal. Ainda, de 1973 a 1976, exerce o cargo de vice-prefeito.

Em diferentes documentos, Zampol é elogiado por Newton Brandão, outra liderança política conservadora da Arena e depois do PTB, que foi prefeito de 1983 a 1988 e de 1993 a 1996, sendo também, posteriormente, deputado estadual pelo mesmo partido, portador de mesma maneira clientelista da política. De certa forma, Zampol e Brandão representam um continuísmo político que atravessa o período de redemocratização pós-Vargas e o período militar.

As ações de planejamento urbano revelavam o lado moderno da ação pública nos anos 1950. No entanto, conforme análise de José de Souza Martins (1994), no Brasil e no ABC essa ação ocorreu de forma combinada com formas conservadoras da ação política, traduzidas em práticas de base populista/clientelista, que limitaram e conformaram as lutas por direitos dos segmentos populares de trabalhadores, confundindo as esferas públicas e privadas em uma ação patrimonialista. Martins, em diferentes momentos de sua produção acadêmica, estuda o ABC e se refere à região na obra **O poder do atraso** (1994). Cabe destacar que o autor iniciou estudos sobre as histórias das escolas e dos bairros de Santo André a convite do prefeito Celso Daniel, na gestão 1989-1992. Algumas afirmações na obra citada, em particular, contribuem para a análise da política andreense nesse período:

> [...] a política do favor, base e fundamento do Estado brasileiro, não permite nem comporta a distinção entre o público e o privado [...] o poder pessoal e oligárquico e a prática do clientelismo são ainda fortes suportes da legitimidade política no Brasil" (p. 20). Na sociedade brasileira, a modernização se dá nos marcos da tradição, o progresso no marco da ordem [...] as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas e institucionais. O novo surge sempre como um desdobramento do velho [...] a burguesia e o proletariado se ajustaram aos mecanismos do clientelismo (Martins, 1994, p. 30).

Do ponto de vista do comportamento político expresso por Offe (1984), Singer (1989) e Oliveira (1972) sobre as questões econômicas, Martins afirma que

> [...] a história da moderna burguesia brasileira é, desde o começo, uma história de transações com o Estado, de troca de favores [...], ela atua por delegação, por interpostas pessoas, através dos mecanismos do clientelismo político [...]. O mesmo se dá com a classe operária [...] a grande expressão política e ideológica da classe operária foi o populismo, que teve seu melhor momento no populismo de Vargas (Martins, 1994, p. 31).

Ainda que o autor admita a existência de "minorias esclarecidas, sobretudo imigrantes estrangeiros, que agiram no sentido da defesa da classe trabalhadora, inspiradas pelas concepções de anarquismo, do socialismo ou do comunismo" (Martins, 1994, p. 31).

Nos anos 1950, as prioridades diferenciadas do investimento nas melhorias no espaço urbano e as alegadas limitações do fundo público municipal e dos acordos intergovernamentais produziram uma urbanização deficiente nas localidades operárias, que cresciam em ritmo intenso, acompanhando o crescimento demográfico. O governo não tinha estrutura montada para receber e operar as demandas sociais e usaria o expediente das subvenções, que também permitiam a relação desregrada e paternalista do Executivo com a população.

Mão de obra numerosa e ritmo de trabalho intenso, impulsionado pelo modelo *fordista* de produção, trazem também a possibilidade de organização dos movimentos sociais e da luta por direitos, além da herança da organização dos trabalhadores que havia resultado da eleição do "prefeito marceneiro", Armando Mazzo, em 1947. Mas as subvenções, combinadas à modificação da base operária (devido a seu próprio crescimento pela entrada de migrantes vindos também de áreas rurais, em que a prática clientelista era um forte agente formador do comportamento político), facilitaram o trabalho dos governantes no desmonte da estrutura organizativa dos "candidatos de Prestes" – os comitês por bairros dos vereadores que se elegeram com Armando Mazzo (Medici, 1999, p. 57). Também nesses locais, a administração municipal apoiará com subvenções às associações de moradores e, progressivamente, os clubes social-esportivos a elas relacionados. O crescimento do volume destinado a subvenções e à modificação/ampliação de tipos e quantidades de instituições beneficiadas comprovam as formas da atuação política do Executivo e do Legislativo.

Segundo Martins, no Brasil é frequente a cultura do favor e do débito político: "À população, sobretudo migrante de áreas tradicionais e rurais, continua, de algum modo, relacionando-se com a política e com os políticos em termos das concepções tradicionais que não separavam o político do protetor e provedor" (Martins, 1994, p. 37).

Trechos retirados das atas da Associação de Moradores de Vila Palmares e adjacências, região estudada por esta pesquisa, podem exemplificar essas práticas:

> O senhor Presidente adiantou que esteve na Delegacia de Santo André tratando de uma subdelegacia para o nosso bairro, assunto este que está quase resolvido, pois o Sr. Antônio Batista nos prometeu que, se lhe conseguíssemos uma nomeação como subdelegado, ele arrumaria o local onde funcionasse a subdelegacia. Segundo o presidente, a nomeação agora depende apenas do Sr. Batista se apresentar a delegacia para ser nomeado o PSD (primeiro subdelegado). O Sr. José Santini conseguiu também o guarda noturno que agora presta serviço a Vila Palmares. Disse-nos também que precisamos ir ao Executivo reivindicar asfalto, pois isto já foi publicado no diário oficial há vários anos [...]
>
> O primeiro vice-presidente, Sr. Antenor Biocaltti disse que quanto à construção do campo de futebol não deram início porque as chuvas foram demais e a única máquina está quebrada. O segundo vice-presidente Sr. Carlos pediu para o presidente marcar reunião com o Sr. prefeito para reivindicarmos e oficializar a sociedade, pois, se amanhã entrar um outro prefeito e quiser nos tirar da sociedade, ele tira (Sociedade de Amigos de Bairro de Vila Palmares e Adjacências, 1963, p. 2-3, 21).

Inúmeras passagens das atas da Associação de Vila Palmares indicam as relações com o Executivo, com o qual a diretoria tinha reuniões prolongadas, e com o Legislativo, uma vez

que a sociedade tinha representantes desse poder em sua diretoria, como era o caso do vereador Antenor Biocaltti. Da diretoria dessa Associação, também foi secretário, em várias gestões, o diretor da EE Rener Caram, estudada por esta pesquisa: "O tempo é fator indispensável à DIRETORIA, disse [o presidente] que já aconteceu de ficarem em audiência como Sr. prefeito até as duas da madrugada (Sociedade de Amigos de Bairro de Vila Palmares e Adjacências, 1963, p. 2).

Assim, simultaneamente aos sindicatos, as organizações das Sociedades de Amigos de Bairro (SAB) acompanham a formação dos bairros operários. As relações público-privado, de assistencialismo e clientelismo informam a complexidade do tecido social. O volume das subvenções a elas destinadas revela a forma dessa ação política, posto que, inexistente na Lei de Subvenções de 1947, passa a ter valores significativos no final da década de 1950. Nesse período, duas leis normatizam a política de subvenções. Elas tratam basicamente dos mesmos itens, mas a primeira é mais detalhada. Além de afirmar que as instituições interessadas podem propor o pedido de subvenção por meio de vereadores ou diretamente ao poder Executivo, Lei n. 1.265, de 11 de outubro de 1957 define o objeto das subvenções a entidades assistenciais e culturais da seguinte forma:

> Art. 1° – A Municipalidade somente prestará sua cooperação financeira a entidades assistenciais, quer mediante a concessão de subvenção fixa anual para auxiliar a realização de seus objetivos normais, quer de subvenção extraordinária para ocorrer a serviços de natureza especial ou temporária, também executados pelas mesmas entidades.
>
> § 1° Consideram-se instituições assistenciais aquelas que se destinam a exercer o serviço social, tais como:
>
> a) Assistência Sanitária;
> b) Amparo a Maternidade;
> c) Proteção à Saúde da Criança;
> d) Assistência a quaisquer espécies de Doentes;
> e) Assistência aos Necessitados e Desvalidos;
> f) Assistência à Velhice e a Invalidez;
> g) Amparo à Infância e a Juventude e a Velhice em estado de abandono;
> h) Educação e Reeducação de adultos;
> i) Educação dos Anormais;
> j) Assistência aos Escolares;
> l) Amparo a toda sorte de Trabalhadores, intelectuais e manuais;
> m) Educação pré-primária, profissional, secundária ou superior;
> n) Prestação de outras modalidades de Assistência Social.
>
> § 2° Consideram-se instituições culturais aquelas que se propõem à realização de quaisquer atividades concernentes ao desenvolvimento da cultura, tais como as de:
>
> a) Produção filosófica, científica e literária;
> b) Cultivo das artes;
> c) Conservação do patrimônio cultural;
> d) Intercâmbio intelectual;
> e) Difusão cultural;
> f) Propaganda ou campanha em favor das causas patrióticas ou humanitárias;
> g) Educação Física;
> h) Educação Cívica;
> i) Recreação.

É bastante impróprio classificar as SAB nessa definição. De maneira aparentemente contraditória com as destinações acima, essa mesma lei afirma:

> Art. 2º – Não se compreendem, para efeito desta lei, as subvenções que a Municipalidade conceder a entidades de caráter privado, mediante contrato, para exercerem determinados serviços de competência originária municipal às obras e campanhas diretamente executadas pelo Governo da União ou do Estado (Lei nº 1.265, de 11/10/1957).

No artigo que define as obrigações das entidades beneficiadas, além de prestação de conta e relatórios circunstanciados para os estabelecimentos de ensino, associação desportiva ou corporação musical, consta que as entidades devem "comparecer, quando solicitado pela Prefeitura, a solenidades cívicas". Ou seja, as entidades e seus beneficiados serão o público das autoridades, fechando o cerco da política clientelista, camuflada nas chamadas "solenidades cívicas" frequentes durante a ditadura militar, em que o Estado aparece para a população e nas quais escolas e SAB aparecem juntas, em desfiles e outras comemorações.

As atividades esportivas e de lazer serão a forma encontrada para a inclusão da Associação de Moradores na lista das entidades beneficiadas com subvenções. Essas atividades são explicitadas na categoria das entidades culturais.

A simplificação dos itens apresentada na segunda lei pode ter facilitado a ampliação das entidades. O fato é que, em 1947, 34 entidades apenas recebiam subvenção. Esse número cresce, em 1959, para 75 e, em 1960, para 136 entidades favorecidas.

O jogo político das subvenções era usado pelo Legislativo e Executivo. Em 1950, o prefeito veta a verba proposta para subvenções, alegando "não existir saldo orçamentário"; a Câmara rejeita o veto, obrigando o chefe do Executivo a cumprir a lei (Gaiarsa, 1968, p. 212).

Tabela 12 – Santo André: valores destinados a subvenções (1944-1960)

Ano	Valor em Cr$	Valores em real, de 1/2008, corrigidos pela IGP-DI (FGV)	Índice
1944	54.900,00	R$ 65.991,34	100
1947	325.700,00	R$ 283.729,22	430
1950	676.000,0	R$ 468.476,72	710
1956	3.345.000,00	R$ 872.001,03	1321
1960	11.734.000,00	R$ 1.136.975,32	1723

IGP-DI (FGV) - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), medido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Fonte: Leis Municipais de Santo André. Vários anos.

A Lei n. 1.625, de 17 de dezembro de 1960, indica subvenções a 15 SAB no valor de R$ 31.975,61, a preço de janeiro de 2008, indicando a direção do processo de urbanização e a instalação dos bairros operários.

A ação clientelista nas SAB pressupunha certa tensão, pois representaram também um esforço de organização da população que lutava por melhorias de condições de vida e pelos

serviços urbanos básicos, sendo, por isso, manifestações da reação popular. Para Gohn, em estudo feito sobre as SAB nos bairros populares da cidade de São Paulo, "seja como demandatária, seja como construtora, elas sempre estiveram presentes em tudo o que tem sido realizado em nível de obras e construções. A história da educação demanda de SABs. Os equipamentos de Saúde também" (Gohn, 1992, p. 27-28).

Os prefeitos da época, Fioravante Zampol, Lincoln Grillo e Newton Brandão, terão presença nas SABs:

> Em 1966, líderes e representantes das SABs de Santo André foram recebidos pelo prefeito Fioravante Zampol. Este afirmou que resolveria alguns problemas, como a iluminação de algumas ruas, o desentupimento de bueiros, a colocação de sarjetas, a passagem de plaina nas ruas, a instalação de classes de grupos escolares e o asfaltamento de ruas, sendo que a prefeitura tinha data certa para receber as SABs, todo terceiro domingo de cada mês (Moraes, 2001, p. 148).

Na atuação das SABs, constata-se que o comportamento político clientelista se mistura à luta popular, o que dificulta para a população a visão de que a escola é um direito por ela conquistado. Essa ação clientelista é um passo para o populismo, em que a população fica refém da percepção de que toda conquista depende de um "pai político", da percepção limitada de sua ação, do isolamento do movimento popular como forma de auto-organização. Depois dos candidatos de Prestes e da vitória de Armando Mazzo, os políticos tradicionais da região atuaram no sentido de conformar as forças populares a esse desenho, processo que sofre descontinuidade com o ressurgimento da atuação sindical operária, no final dos anos 1970. Em algumas localidades, pode-se perceber a coincidência de atuação do Comitê de Armando Mazzo e da Associação de Moradores.

A Tabela 13 indica a existência de legislação de criação de escolas na área das SABs na década de 1960, indícios de sua influência na conquista do direito à educação, indicando também a existência desse comitê.

Tabela 13 – Santo André: relação das Sociedades de Amigos de Bairro e leis referentes à instalação de escolas (décadas de 1940-1960)

SAB	Subvenção 1960 – Valor em CR$	Leis de criação de escolas na área das SABs
Sociedade Amigos de Vilas Helena, Marina, Cecília Maria, Musa e circunvizinhas	85.000,00	**Lei n. 1.763, de 14 de dezembro de 1961** Doação de terreno situada na vila Cecília Maria, Santo André
Sociedade Amigos de Vila Humaitá	20.000,00	**Lei n. 1.267, de 12 de outubro de 1957** Locação de sala para escola primária municipal rua General Mallet, 27 – vila Humaitá
Sociedade Amigos de Vila Alpina	5.000,00	**Lei n. 406, de 28 de fevereiro de 1948** Criação de escolas mistas na vila Elcior, Ribeirão Pires, vila Alpina e Camilópolis, Santo André.
Sociedade Amigos do Bairro Campestre	5.000,00	**Lei n. 1.285, de 03 de dezembro de 1957** Doação de terreno ao instituto de previdência para construção de grupo escolar do bairro Campestre (ver Instituto de Previdência)
Sociedade Amigos de Vila Alice	20.000,00	**Decreto n° 7.430 de 4 de julho de 1974** Desapropriação de imóvel ampliação do centro educacional de vila Alice no alinhamento da rua Campos do Jordão e Caconde
Sociedade Amigos do Parque da Nações (Havia Comitê de Armando Mazzo, 1947)	15.000,00	**Lei n. 884, de 30 de março de 1954** Locação de prédio p. Das nações lei n. 887, de 22 de abril de 1954. Desapropriação para a doação ao estado ao grupo escolar e jardim na esquina das ruas Jabaquara e Alenquer
Sociedade Amigos do Jardim Bom Pastor	50.000,00	**Lei n. 946, de 12 de outubro de 1954** Contratação para construção de grupo escolar no bairro Jardim Bom Pastor
Sociedade Amigos de Camilópolis (Havia Comitê de Armando Mazzo, 1947)	30.000,00	**Lei n. 424, de 28 de abril de 1948** Criação de escolas mistas – grupo escolar José de Azevedo Antunes e grupo escolar de Camilópolis
Associação Beneficente das Vilas Unidas, Bela Vista, Jardim do Estádio, Jardim Progresso e Guilhermina	20.000,00	**Lei n. 1.693, de 20 de julho de 1961** Locação de sala para escola municipal na av. 2ª, n. 25 – Parque João Ramalho
Sociedade Amigos de Vila Príncipe de Gales e Sacadura Cabral (Havia Comitê de Armando Mazzo em Vila Príncipe de Gales,1947)	5.000,00	**Lei n. 1.731, de 31 de outubro de 1961** Locação de salão para escola municipal na av. Novo horizonte, 120 – vila Sacadura Cabral
Sociedade Amigos de vilas Lucinda, Clarice e Matarazzo	5.000,00	**Lei n. 1.672, de 19 de abril de 1961** Doação de terreno para o governo do estado para a construção de grupo escolar na vila Matarazzo
Sociedade Amigos do Jardim Utinga (Havia Comitê de Armando Mazzo em Vila Pires, 1947)	5.000,00	**Lei n. 1.932 de 6 de dezembro de 1962** Reajuste de aluguel de prédio para escola municipal à rua Alcântara Machado, n. 103 – Jardim Utinga
Sociedade Amigos de Vila Palmares	5.000,00	**Decreto n. 2.699 de 6 de novembro de 1964** Desapropriação de terreno para construção de um grupo escolar em vila Palmares, situado no alinhamento da rua Afonsina, na curva da praça Aurea
Sociedade Amigos de Vilas Unidas, Pires, Vitória, Luzita e Junqueira (Havia Comitê de Armando Mazzo em Vila Pires,1947)	60.000,00	**Lei n. 1.449, de 19 de maio de 1959** Locação de salas na rua Espanha, 767, para a instalação e funcionamento de uma escola primária
Total (em CR$)	**330.000,00**	

Fonte: CMSA (2007).

O valor corrigido a preços de 2008 destinado às SABs para o exercício de 1950 totaliza R$ 31.975,61. Para se ter uma ordem de grandeza desse valor, podemos compará-lo à subvenção dada à manutenção do Curso de Admissão, que se realizava, à época, junto ao Instituto Américo Brasiliense, que recebia para isso o valor atualizado em reais de R$ 19.379,16. A esse valor era acrescido aquele destinado ao esporte e/ou atividade cultural, na medida em que às SABs são anexados os centros comunitários, os chamados "clubes". No ano de 1960, são contempladas 32 entidades esportivas.

Progressivamente, as SABs foram politizando em outro nível suas relações com o poder público, tendo maior comprometimento crítico em sua aliança com as lutas populares.

As entidades do Grande ABC participarão dos dois encontros promovidos pelas SABs de vários bairros da cidade de São Paulo e de municípios: o I Congresso das Sociedades Amigos de Bairros, em São Paulo (1955), e o I Encontro das SABs da Grande São Paulo (1968).

No final dos anos 1970, as duas cidades do Grande ABC que tiveram maior formação de SABs – Santo André e São Bernardo – terão também maior expressão no movimento sindical. Celso Daniel, prefeito eleito pelo PT em 1989, já tendo sido candidato em 1982, atuava junto à SAB de Valparaiso (Sadek, 1984).

Tabela 14 – Sociedade de Amigos de Bairro (SAB) por município do Grande ABC (1980-1984)

Municípios	SABs em 1980	SABs em 1984
Diadema	12	25
Mauá	21	38
Ribeirão Pires	12	3
Rio Grande da Serra	0	1
São Bernardo do Campo	42	53
Santo André	41	41
São Caetano do sul	7	6
Total	**138**	**166**

Fonte: Cadastro das Sociedades Amigas de Bairros da grande São Paulo, 1980 e 1984.

As conclusões do encontro mencionado, ocorrido em 1968, já indicavam essa direção:

> [...] compreendemos que as nossas entidades somente sobreviverão num clima de ampliação, e não de restrição da liberdade. Assim é que consideramos absolutamente indispensável o restabelecimento da autonomia da capital de São Paulo, restituindo-se ao esclarecido povo paulistano o direito inalienável de eleger em pleito direto o seu prefeito. Ao mesmo tempo, rejeitamos, firmemente, as tentativas de suprimir a autonomia de centenas de municípios, que prosperam na medida em que suas populações participam das decisões administrativas dessas comunidades. Não se pode matar a democracia a pretexto de salvá-la (Moraes, 2001, p. 147).

Junto às SABs foram construídos centros comunitários, submetidos à mesma lógica clientelista. Em espaço contíguo a muitos deles, na década de 1970, foram construídos os

Centros Educacionais Assistenciais Recreativos (Cear), espaços para a educação infantil que nasceram marcados pelo clientelismo e populismo. É importante registrar que o primeiro concurso público para professores municipais se deu depois da Constituição Federal de 1988. Até essa data, era usual o expediente da indicação de professores ao cargo pelo Executivo e por vereadores.

Outra força social importante na configuração dos movimentos sociais em Santo André, no contexto dessa acentuada urbanização, foi a Igreja Católica, por meio de algumas figuras centrais e, nos anos 1970 e 1980, pelo movimento das Comunidades Eclesiais de Base. Mas também as relações entre a Igreja Católica e o poder público tiveram, por vezes, sentido dúbio. As subvenções a entidades ligadas à Igreja Católica demonstram isso, inclusive aquelas destinadas a escolas católicas, como o Instituto de Educação Coração de Jesus (R$ 9.689,58), além de várias escolas paroquiais e entidades de assistência.

Não há dúvida de que foi importante, na configuração política popular desse período, o papel exercido por Dom Jorge Marcos de Oliveira, bispo da diocese de Santo André desde 1954, que reafirmou o apoio da Igreja às lutas populares. Um de seus objetivos foi conscientizar a população sobre as condições básicas de higiene e de saúde, produzindo reuniões, boletins e cadernos informativos sobre o direito da população a esses serviços e, dessa forma, contribuindo para ação a política autônoma de alguns membros dos centros comunitários.

A política das subvenções teve também importante papel na conquista do direito à educação, ainda que sua implementação se revista de uma forma assistencial por entender como sendo das instituições de caridade e/ou assistenciais a responsabilidade da educação das crianças pequenas e dos pobres.

As entidades religiosas não apenas constam na lista das subvenções, mas igualmente seus representantes participarão das associações de moradores, em um jogo contraditório em direção a uma política de direitos.

Na associação de Vila Palmares, a presença de Padre Rubens funcionará nessa tensão entre a política assistencialista/clientelista e a construção de direitos. Uma das creches acompanhadas – a João XXIII – é fruto dessa relação ambígua com o poder público, que também envolve a escola primária mais antiga da região.

2.2.2 Classes populares na escola: da "escola monumento" à escola de massas

Na capital paulista no início do século XX, a escola republicana também tinha como público-alvo a elite. Era a "escola monumento", em que o

> [...] prédio público, devia divulgar a imagem de estabilidade e nobreza das administrações [...] Um dos atributos que resultam desta busca é a monumentalidade, consequência de serem as escolas públicas, edifícios muito evidentes, facilmente percebidos e identificados como espaços da esfera governamental (Wolff, 1992, p. 48).

A execução da política pública revela que há uma “graduação” no direito à educação, segundo a condição social da população. Para as classes populares, o direito é uma conquista gradativa, obtida com muita pressão e por etapas; para os de maior poder aquisitivo, qualidade e acesso se colocam como condição primeira e indispensável. Esse fato se comprova nas datas em que os bairros de Santo André foram atendidos, na quantidade de escolas e no tipo de construção dos prédios escolares destinados a cada segmento social, fatores ligados essencialmente ao acesso e à qualidade da educação oferecida. A forma de atendimento da demanda popular também revela a concepção que os políticos e a sociedade têm sobre sua legitimidade.

Os prédios escolares andreenses revelam diferentes concepções pedagógicas em seus projetos arquitetônicos, conforme os usuários a que se destinam e/ou às concepções arquitetônicas em disputa no momento histórico em que foram construídos. O prédio da escola – seu projeto, sua construção e seu uso – é um campo de tensão na construção do direito à educação. A construção do primeiro grupo de Santo André, localizado no centro da cidade, destinou-se originariamente aos moradores de maior poder aquisitivo. A formatura da primeira turma do primeiro grupo, em 1917, conta com presença dos políticos de maior expressão na cidade: senador José Luiz Flaquer e coronel Saladino Cardoso Franco, o que prova a importância das famílias dos alunos à época matriculados, todos bem trajados para a fotografia.

Figura 7 – 1º Grupo Escolar de São Bernardo

Fonte: Coleção EEPSG José Augusto de Azevedo Antunes. Acervo Museu de Santo André/PMSA.

Figura 8 – Alunos, professores e autoridades no I Grupo Escolar (1917)

Na segunda fileira, de baixo para cima, da esquerda para a direita, o terceiro é Secundino Domingos, paraninfo; em seguida, o professor José Augusto Leite Franco; senador José Luiz Flaquer; professor Lindolpho Ferreira da Conceição (em pé); inspetor Mauricio de Camargo; e coronel Saladino Cardoso Franco, prefeito da época. Dentre os alunos, vale destacar a presença de algumas famílias que ocupariam anos depois cargos na administração pública: Pezzolo, Thon e Franco.

Fonte: Coleção Arthur Thon. Acervo Museu de Santo André/PMSA.

Na capital paulista, o exemplo principal da escola monumento foi prédio do Instituto de Educação Caetano de Campos. Em 1960, esse modelo de prédio é retomado em Santo André, no projeto do Instituto de Educação Américo Brasiliense, construído no Centro Cívico de Santo André junto ao Paço Municipal, reproduzindo a imponência das escolas públicas do início do século. O mesmo projeto de elite estava posto para essa escola. O ginásio Américo Brasiliense (1947) é transformado em Colégio e Instituto de Educação, com Escola Normal. A construção de prédio no padrão da Caetano de Campos transforma essa escola em ícone da escola pública para a elite andreense. Construída no processo de modernização urbana desencadeado por Fioravante Zampol, é dessa escola que saem os professores que formarão a Faculdade de Filosofia da Fundação Santo André, nos anos 1960, a chamada "Uspinha Andreense".

Demonstrando arrogância e/ou expectativa ultrapositiva no crescimento das finanças municipais, a prefeitura investe no ensino superior já nos anos 1950, com a criação e manutenção de uma Faculdade de Economia, ao tempo em que passa ao governo estadual os encargos com a Escola Profissional Dr. Júlio de Mesquita[41].

[41] Ver, especialmente, sobre essa questão, o trabalho de Ancassuerd (2001).

Figura 9 – Instituto de Educação Caetano de Campos (1884)

Projeto do arquiteto Ramos de Azevedo, simétrica, continha basicamente salas de aula, em duas alas: masculina e feminina.

Fonte: Ferrata (2008, p. 6).

Figura 10 – Instituto de Educação Américo Brasiliense (1960/61)

Simétrica, guarda relação com a imponência do Instituto de Educação Caetano de Campos, tido como modelo de Escola Normal.

Fonte: Gaiarsa (1968, p. 371).

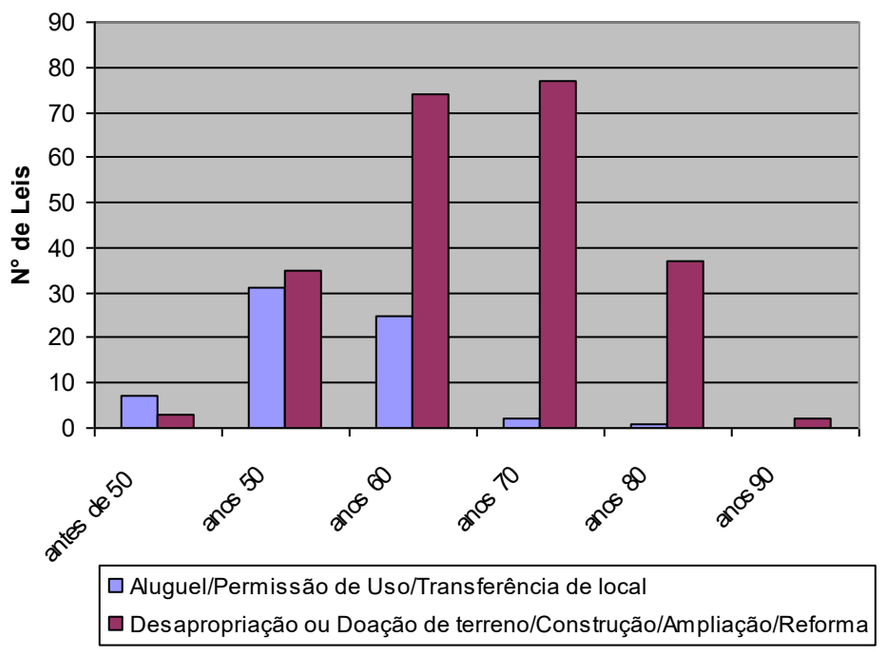
O atendimento escolar garantido apenas a alguns cidadãos, alterado aos poucos na primeira metade do século, tem forte crescimento nos anos 1950 e 1960, quando o grupo escolar se tornou acessível aos filhos dos trabalhadores, recém-chegados à região, atraídos pelo sonho do emprego na indústria automobilística ali instalada.

O levantamento de leis relativas à construção, ao aluguel e à ampliação de prédios escolares em Santo André demonstra essa modificação do atendimento. Desde o primeiro Gesc, em Santo André, como em outros municípios paulistas, as escolas tiveram os terrenos para sua construção cedidos pelo poder municipal.

O expediente de aluguel de espaços, predominante antes dos anos 1950, vai diminuindo nas décadas subsequentes, em que aumentam as medidas de desapropriação de terrenos para construção de escolas e de ampliação e de reforma dos prédios existentes. O número de salas e espaços alugados, bem como a cessão de terrenos para a construção de

escolas, conforme o Gráfico 1, indicam que as classes populares chegaram à escola, especialmente a partir dos anos 1950.

Gráfico 1 – Leis municipais que normatizaram a utilização dos espaços escolares em Santo André, por décadas



Fonte: Prodeb (2001).

Esta pesquisa afirma, assim como outros autores (Beisiegel,1964; Sposito, 1993; Lima, 1995) que o direito à educação é em grande parte resultado da pressão popular. Mas constata também a importância de intelectuais comprometidos com os interesses da classe trabalhadora e que ocupam função ou cargo junto a setores públicos da educação. Na arquitetura escolar, se destacam alguns nomes como João Batista Vilanova Artigas (1915-1984), que junto com outros arquitetos envolvidos no Plano de Ação do Governo Estadual de Carvalho Pinto (1959-1963) considerava a arquitetura como uma linguagem política, que deveria estar de acordo com uma nova concepção escolar. Como afirma Silva:

> Utilizando recursos criados por novas tecnologias, criaram formas extremamente renovadoras que procuravam revolucionar o conceito de escola. O edifício escolar deixou de ser considerado como um objeto isolado do contexto para se tornar parte integrante da sociedade e, portanto, um espaço cujas funções integrariam as atividades escolares à vida da comunidade [...] a forma do edifício escolar expandia as áreas de convívio, valorizava-se o diálogo privilegiando-se a troca de conhecimento e não a repetição de um discurso unívoco e de vocação pedagógica em torno de saberes pré-estabelecidos [...] tratava-se de conceber um espaço com um mínimo de fronteiras, tanto entre os professores e alunos como entre a escola e a comunidade (Silva, 2006, p. 30).

A escola de Artigas está presente em Santo André. Construída no segundo subdistrito, região operária, data do mesmo momento da construção da escola monumento no Centro Cívico da cidade. Faz parte da ampliação do atendimento ocorrido nessas décadas. A concepção de seu projeto, resumida na expressão “diminuição das fronteiras entre escola e comunidade” e que se materializa nos espaços abertos do prédio, é paradigmática também para

a compreensão da profunda contradição existente, hoje, entre a ampliação do direito ao acesso escolar e as condições de permanência das camadas populares: a escola gradeada do final do século XX, que isola os alunos em seu interior, atuando como se fossem prisões. A escola de Artigas não foge à regra: em 2006 é uma soma de espaços gradeados.

Figura 11 – Escola estadual Prof. Adamastor de Carvalho (Ginásio de Utinga) (1962)

Fonte: Ferrata (2008, p. 53).

Retomado a ordem cronológica das políticas de construção escolar, desde o final dos anos 1940, as escolas monumento sofreram críticas dos arquitetos que materializaram os princípios do movimento escolanovista em algumas plantas da capital, como a escola Dr. Edmundo de Carvalho (1950) – o conhecido experimental da Lapa –, situada nas proximidades do parque Doutor Fernando Costa ("da Água Branca"), na cidade de São Paulo. Esses arquitetos compunham a equipe encarregada da construção das escolas do Segundo Convênio (1949-1953) firmado entre a capital e o governo estadual, coordenado por Hélio Duarte, que havia trabalhado com Anísio Teixeira na Bahia. Os responsáveis transportaram para os prédios escolares as ideias desse educador com relação ao projeto das escolas-parque, apresentando uma versão mais econômica: um edifício escolar com caráter social que se rende à escala da criança e se dilui no cotidiano dos bairros. A premissa dessa escola era ser um equipamento da comunidade, do bairro onde foi implantada, com espaço muitas vezes combinados com biblioteca, parque infantil, teatro, compondo uma praça de serviços públicos à comunidade[42].

> As escolas assim implantadas, revelavam seus espaços para o bairro, e as crianças eram vistas por seus pais e vizinhos correndo pelos espaços livres, a qualquer hora do dia, e desse modo toda a comunidade era convidada a usufruir, nos períodos fora do horário das aulas, dos mesmos espaços e equipamentos (Abreu, 2007, p. 163).

[42] A proposta cultural dos parques infantis de Mário de Andrade, nos anos 1930, também influencia essa arquitetura.

Na pesquisa que realizamos junto à legislação municipal, não encontramos notícia de escola construída com esse modelo, ainda que, nos anos 1970, as construções destinadas à educação infantil nos Cears e, nos anos 2000, os Centros Educacionais de Santo André (Cesa), bem como as reformas realizadas nos prédios de algumas escolas municipais tenham assumido concepção próxima a esse modelo, permitindo a quem anda nas ruas a visibilidade de seu interior.

Figura 12 – Meimei Educação e Assistência, creche conveniada com a PMSA (2006)

Fonte: Prodeb (2001).

Santo André assina o convênio para a construção de escolas com o governo do estado em 1943, mas o resultado é o crescimento do aluguel de espaços e a construção de salas para abrigar o ginásio. Seguem-se a isso outras medidas, aplicadas na construção de escolas em todo o estado de São Paulo, incluindo o Grande ABC. Nos anos 1950, uma das maneiras encontradas para financiar os equipamentos escolares foram os recursos do Ipesp, que passou a atuar como agente de financiamento de obras públicas.

Esse financiamento foi possível graças ao Decreto Estadual n. 27.167 de 4 de janeiro de 1957, que ampliou o texto do artigo 5º do Decreto n. 12.762/1942, que havia criado o Ipesp e que já permitia que as "rendas arrecadadas financiassem obras do Estado ou das municipalidades." De novo uma questão instigante sobre o direito à escola para os filhos da classe trabalhadora: ele se viabilizou em parte pelo financiamento desse fundo, obtido a partir do provisionamento de recursos para a aposentadoria do servidor público, igualmente um trabalhador. É o recurso originário do próprio trabalhador que financia o seu direito à educação, fato que passa despercebido aos próprios trabalhadores, envolvidos pelas relações populistas e clientelistas com o poder público.

Quadro 2 – Santo André: escolas construídas com recursos do Instituto de Previdência – 1957-1961

Lei	Escola	Subdistrito
Lei n. 1.285, de 03 de dezembro de 1957	EE Professor Antonio de Campos Gonçalves – rua das Laranjeiras, 1177, bairro Campestre (1947)	1º
Lei n. 1.577 de 30 de julho de 1960	EE Papa João XXIII – rua Belgrado, 95 – vila Francisco Matarazzo (1954)	2º
Lei n. 1.571, de 18 de julho de 1960 lei nº 1.640, de 04 de fevereiro de 1961	EE Dr. Luiz Lobo Neto – rua Macaúba, S/N – bairro Paraíso (Lei Nº 887, de 22 de abril de 1954, e Decreto n. 767, de 13 de outubro de 1953) (1962)	1º
Lei n. 1.698, de 05 de julho de 1961	Doação de imóvel para construção de um ginásio estadual situado na rua Coimbra com a rua Santa Cruz – Vila Pires	1º
Lei n. 1.762, de 14 de dezembro de 1961	EE Dr. Manoel Grandini Casquel – rua das Hortências, 1617 – Jardim do Estádio	1º
Lei n. 1.767, de 18 de dezembro de 1961	EE Dr. Carlos Garcia – Rua Sidney, 760, Camilópolis (1950)	2º

Fonte: PMSA – Leis Municipais. 1957-1961.

Os terrenos cedidos pela PMSA ao Ipesp, conforme datas das respectivas leis, indicam que tais construções atenderam a escolas criadas, em média, dez anos antes desse ato e que funcionavam em prédios ou casa alugadas, o que indicava a premência dessas construções na cidade.

No caso do Ginásio de Utinga, por exemplo, sua primeira turma formou-se em 1958, e o prédio projetado por Artigas é de 1962 (Gaiarsa, 1968). Ou seja, durante oito anos esse ginásio funcionou em acomodações precárias alugadas pela PMSA[43]. Na sequência, em 1960,

> [...] foi criado o FECE (Fundo Estadual de Construções Escolares), que passou a ser responsável pela elaboração, desenvolvimento e custeio do programa de construções escolares no Estado de São Paulo. Ao DOP (Departamento de Obras Públicas da Secretaria da Viação) e ao IPESP recaíam ainda o encargo de executar as obras. Em 1966 esse quadro mudou, passando o FECE a ser responsável também pela execução das obras. O FECE vigorou até 1975, quando foi substituído pela CONESP (Compania de Construções Escolares do Estado de São Paulo) e, em 1987, pela FDE (Fundação para o Desenvolvimento da Educação) (Ferrata, 2008, p. 40).

O momento de implantação do Fece revela as dificuldades do atendimento da população em todo o estado de São Paulo até os anos 1960 e o uso recorrente de barracões de madeira para atender à demanda educacional, conforme mostra a Tabela 15.

[43] Lei Municipal n. 836, de 31 de outubro de 1953, trata da locação de prédio para escola, provavelmente ocupada por esse ginásio.

Tabela 15 – Prédios para grupos escolares estaduais (1960)

Tipo de prédio	Capital	Municípios: mais de 50 mil habitantes	Municípios: menos de 50 mil habitantes	Total no estado
Prédios de alvenaria, de propriedade pública, construídos especialmente para escola	109	218	804	**1.131**
Barracões de madeira ou prédios de alvenaria não construídos especialmente para escola	158	164	392	**714**
Total	**267**	**382**	**1.196**	**1.845**

Fonte: São Paulo (1963, p. 17).

Tabela 16 – Escolas estaduais de ensino secundário normal por tipo de prédio e localização (1959)

Tipo de prédio	Capital	Municípios: mais de 50 mil habitantes	Municípios: menos de 50 mil habitantes	Total no estado
Prédios de alvenaria, de propriedade pública, construídos especialmente para ensino secundário	14	41	212	**267**
Barracões de madeira ou prédios de alvenaria não construídos especialmente para escolas de ensino secundário	70	7	50	**127**
Total	**84**	**48**	**262**	**394**

Fonte: São Paulo (1963, p. 17).

Os dados relativos às escolas secundárias indicam seu número reduzido frente ao das escolas primárias, revelando o caráter seletivo do ensino pela existência do exame de admissão ao ginásio, a que se somavam as exigências curriculares que produziam grande número de repetência entre as séries iniciais do primário.

Contrastando com o que ocorria no Grande ABC, nas pequenas cidades do interior paulista, contudo, sobravam vagas do ensino secundário pela locação indevida de prédios, fato contrastante com a escassez de vagas desse nível de ensino nos centros urbanos industrializados e na capital (São Paulo, 1963). No município de Santo André, o primeiro ginásio é de iniciativa particular, em 1939. O ginásio público Colégio Estadual Américo Brasiliense funcionou em prédio alugado e depois em prédio construído com recursos municipais até que, finalmente, no início dos anos 1960, recebeu sua sede definitiva.

Quadro 3 – Santo André: escolas construídas pelo Fundo Estadual de Construção Escolar por lei, nome e localização (1967-1975)

Lei	Escola	Subdistrito
Lei nº 2.683 de 17 de maio de 1967	EE Deputado Valentim Amaral – rua Ibiúna, 80 – Jardim Paraíso (1953)	1º
Lei nº 2.989 de 4 de julho de 1968	EE Papa João Paulo I – rua Fenícia, 926 Parque Novo Oratório (1970)	2º
Lei nº 3.199 de 26 de maio de 1969	EE Dr. Generoso Alves de Siqueira – av. Dom Pedro I, 2.572, vila Vitória (1950)	1º
Lei n. 3.304 de 17 de novembro de 1969	EE Padre Aguinaldo – Rua Ubatuba, S/N, vila Guiomar (1970)	1º
Lei n. 4.682 de 3 de dezembro de 1974	EE Visconde De Taunay -- Rua Friburgo, 78, vila Francisco Matarazzo	2º
Lei nº 4.807 de 14 de abril de 1975	Doação ao governo do estado de São Paulo de terreno para construção, pelo Fece, de Escola Fundamental de 1° Grau, no alinhamento da rua Tibiriçá com a Av. Giovanni Batista Pirelli – vila Guarani	1º

Fonte: PMSA – Leis Municipais. 1967-1975.

Silva (2006) analisa a diferença entre os arquitetos do convênio e os do Fece, ressaltando a dimensão política que o grupo de Artigas atribuía à escola:

> O elemento que diferencia as escolas projetadas por Vilanova Artigas daquelas do Convênio Escolar é a capacidade do projeto em revolucionar a própria ideia de escola, como um edifício com função estrita voltada para a educação. Artigas partiu de outra premissa buscando um outro conceito, no qual a escola é parte orgânica, elemento integrador e ativo da comunidade. Essa proposta não tem sua origem no ideário da Escola Nova, de raiz humanista, mas numa crítica de base marxista que diz respeito à conformação da sociedade brasileira, da qual a escola é parte. Essa é, a nosso ver, a raiz do desentendimento entre, por um lado pedagogos, professores e profissionais da educação, que queriam apenas educar bem, e, por outro lado, alguns arquitetos, que pretendiam contribuir para uma transformação estrutural da sociedade. Nesse sentido, Vilanova Artigas concebe um outro princípio ordenador, que dissolve a ideia de divisão entre espaço de circulação, de lazer e de aula, construindo um espaço organicamente integrado onde diversas atividades podiam e podem ser realizadas concomitantemente (Silva, 2006, p. 56).

De fato, Artigas (re)inventa o edifício escolar, ancorado numa matriz teórica marxista, mas, segundo Ferrata (2008), concordando com o ponto de vista de Silva, seus projetos incorporam muito das conquistas escolanovistas.

> Em 1959 veio a público o Manifesto dos Educadores mais uma Vez Convocados que, invocando as ideias do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, centralizou e organizou a campanha pela educação pública. Como em 32, o Manifesto de 59 foi redigido por Fernando Azevedo. Educadores, intelectuais liberais, liberais progressistas, socialistas, comunistas, nacionalistas, deram sustentação ao Manifesto. O documento não se preocupou com questões didático-pedagógicas, admitindo como válidas as diretrizes "escolanovistas" de 32. Tratou de questões gerais de política educacional. O Manifesto de 59 era favorável a existência das redes pública e particular de ensino, mas propunha que as verbas do estado fossem aplicadas somente na rede pública e que as escolas particulares se submetessem à fiscalização oficial (Silva, 2006, p. 94).

Para Hadlich,

> [...] as escolas construídas pelo FECE apresentam certa generosidade no programa arquitetônico, frequentemente com a presença de laboratórios e áreas esportivas com vestiários... Os projetos para o IPESP tinham a preocupação maior de atender a demanda, ou seja, o objetivo era a construção das salas de aula, ficando as dependências não imprescindíveis para o funcionamento da unidade escolar a serem construídas em outro momento O momento de implantação do FECE, nos anos 60, constata a precariedade do atendimento escolar, ainda nessa década no estado de São Paulo. O período da CONESP é marcado por grande expansão da rede escolar, porém com uma produção pouco expressiva em termos arquitetônicos devido à utilização maciça de projetos padrão [...] A FDE, em 1987, retoma a elaboração de projetos específicos para cada terreno apesar de manter ainda a utilização de projetos padrão e projetos emergenciais para atendimento da demanda, plenamente atendida em 2000. Em 2001 verificamos uma mudança no padrão dos projetos com a introdução do sistema pré-fabricado de concreto, concomitante com as escolas do município de São Paulo, os CEUs – Centros Educacionais Unificados – surgindo assim uma nova fase de projetos escolares no estado (Hadlich, 2008, p. 7).

Quadro 4 – Santo André: escolas construídas pela Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo (Conesp) por Lei, nome e localização (1982-1986)

Lei	Escola	Subdistrito
Lei n. 5.934 de 12 julho de 1982	EE Prof. Júlio Nunes Nogueira – rua Atlas, 47 – jardim do Estádio (1980)	1º
Lei n. 5.990 de 22 de agosto de 1983	Autoriza a PMSA a doar ao governo do estado imóvel situado no alinhamento da rua Pirambóia e rua Irati (Conesp)	-
Lei n. 6.020 de 7 de dezembro de 1983	Autoriza a PMSA celebrar convênio com a Conesp para a manutenção básica de todos os prédios onde funcionam escolas estaduais de 1º e 2º graus	-
Lei n. 6.248 de 23 de outubro de 1986	Autoriza doação de terreno ao governo do estado de São Paulo situado no 1º subdistrito na divisa do loteamento da Cidade São Jorge	1º

Fonte: PMSA – Leis Municipais.1982-1986.

A prefeitura igualmente atuará na construção dos prédios escolares, diretamente ou por meio de obras licitadas. O Decreto n. 4.021, de 20 de novembro de 1967, aloca os valores e construções de grupos escolares, conforme demonstra a Tabela 17.

Tabela 17 – Valores para construção de grupos escolares (1967)

	Grupo Escolar	Valor (NCr$)
A	Construção de G. Escolar Pedro Américo	178.000,00
B	Construção de G. Escolar Guaraciaba	224.000,00
C	Construção de G. Escolar João Ramalho	150.000,00
D	Construção de G. Escolar G. Carvalhal	508.000,00
E	Construção de G. Escolar Vila Linda	450.000,00
F	Construção de G. Escolar Vila Lucinda	212.000,00
G	Construção da Biblioteca Parque das Nações	12.000,00
H	Construção da Cozinha Piloto	215.000,00
I	Construção da Casa do Prof. Primário	300.000,00
J	Construção de G. Escolares Diversos	506.000,00

Fonte: PMSA. Decreto n. 4.021, de 20 de novembro de 1967.

Três das escolas estudadas nesta pesquisa foram construídas pela PMSA que, para tanto, fez uso de recursos do salário-educação. O prédio da EE Rener Caram, por exemplo, ampliado em três etapas para atender à demanda, não segue o mesmo padrão da escola de Artigas, o prédio do Ginásio de Utinga, construído na mesma década.

Figura 13 – Instalações em barracão de madeira, antes da construção do prédio atual da escola estadual Reverendo Simão Salem (1981)

Fonte: Prodeb (2001).

No levantamento que fizemos comprova-se o expediente do barracão funcionando como uma espécie de "biruta" para avaliar a demanda e/ou a construção de um prédio básico, menor do que o necessário para atender à demanda, que é progressivamente ampliado. Nosso estudo constata que várias escolas foram construídas e ampliadas dessa forma: a EE Joaquim Fonseca Saraiva Filho, no Parque das Nações, a EE Hermínia Lopes, na vila Assunção, o Gesc Jardim Guarará e o Gesc de Vila Luzita. Muitas delas foram instaladas como escolas primárias e a aprovação da Lei Federal n. 5.692/1971, que determinou a escola de primeiro grau – a escola de oito anos sem a interrupção do exame de admissão –, exigindo a ampliação dos prédios já em 1973.

Figura 14 – Instalações da escola estadual Rener Caram (2002)

Criada como grupo escolar de Vila Palmares, em 1964, funcionou em barracão de madeira construído pela PMSA e foi ampliada em 1971 e em 1973. A escola foi construída em três etapas: 1ª ala (1966): térreo: estacionamento, quadra de esportes, área do refeitório, banheiros dos alunos, biblioteca, cantina, cozinha, uma sala de projeto, diretoria e secretaria. Piso superior: 10 *salas* de aula, 1 sala de informática e uma pequena sala utilizada como almoxarifado; 2ª ala (1964): 4 salas de aula, sendo uma sala de vídeo, sala dos professores e arquivo morto; 3ª ala (1972): 4 salas de aula, sendo uma o laboratório de ciências e outra sala de coordenação, banheiros dos professores (masculino e feminino).

Fonte: Prodeb (2001).

A EE Prof.ª Ordânia Janone Crespo e a EE Rev. Simão Salem seguem o mesmo modelo, sendo também construídas pela PMSA, substituindo casas alugadas e/ou galpões de madeira.

Figura 15 – Instalações da escola estadual Prof.ª Ordânia Janone Crespo (2002)

Criada em 1964 como Gesc Vila Industrial, foi construída pela PMSA em 1969 e ampliada na gestão de Newton Brandão, em 1971. Parte Física: 1 pátio interno; 1 quadra; banheiros femininos e masculinos; 1 cozinha; 1 sala de depósito; – 1 sala para a coordenação pedagógica e para a vice-direção; 1 sala para a direção; – 1 sala de funcionários; 1 sala de arquivo morto; 1 secretaria; 1 sala de livros; 1 sala de apoio, 15 salas de aula, sendo 4 para apoio: sala de informática, sala de DVD, biblioteca e laboratório.

Fonte: Prodeb (2001).

Figura 16 – Instalações da escola estadual Reverendo Simão Salem (2002)

Criada em 1978, funcionou em barracão de madeira até a construção pela PMSA em 1982. Parte Física: 11 salas de aula (4 no 1° andar e 7 no 2° andar); 1 laboratório de informática; 1 biblioteca;1 sala de som; 1 sala de educação artística e educação física; 1 sala multimídia (salão nobre); 1 sala da escola da família; 1 sala para o arquivo morto; 1 Sala de multimídia com mesas e cadeiras suficientes para acomodar 2 classes; 3 salas no andar térreo para a parte administrativa: diretora, vice-diretora e secretaria; 2 banheiros para uso pessoal administrativo; 1 pátio com palco (coberto 80/90%); 1 cozinha; 1 cantina; 1 almoxarifado; 2 salas para aulas de reforço/recuperação, sala com banheiros para uso diverso banheiros dos alunos.

Fonte: Prodeb (2001).

De formato aberto à comunidade, lembrando o propósito de Artigas, a EE Padre Agnaldo, outra escola estudada por esta pesquisa, foi construção do Fece. Outra ainda mais recente, cujo responsável pela construção não foi possível precisar, ainda que o terreno tenha sido doado pela PMSA, já da década de 1970, a EE José do Prado é térrea e dispõe de amplo terreno.

Figura 17 – Instalações da escola estadual Prof. José do Prado Silveira (2002)

Criada em 1971, tinha proximidade com a EE Rener Caram, o que lhe deu a denominação original de Gesc Vila Palmares, ainda que esteja na região de Sacadura Cabral. Encontra-se desativada desde 2004. Parte física: planta de um pavimento, situada num amplo terreno de 8.808m^2, com 12 salas; 1 laboratório; 2 cozinhas, sendo uma com dispensa;1 cantina;1 dispensa; 5 salas para o almoxarifado; 2 salas para a secretaria; 1 sala para a direção; 1 sala dos professores; 1 refeitório; 1 pátio interno; 6 banheiros.

Fonte: Prodeb (2001).

Figura 18 – Instalações da escola estadual Pe. Agnaldo Sebastião Vieira (2002)

Antigo "Ginásio de Vila Guiomar", formado e construído em 1966. Parte física: dois andares, cada um com duas alas, entre elas espaço em que está localizada a quadra coberta. Ambientes especiais distribuídos entre os dois andares e entre as alas sendo assim organizados: Piso superior: 1 biblioteca, 1 sala de leitura, 1 sala de informática, 1 laboratório de ciências, 1 depósito do laboratório de ciências, 1 anfiteatro e as 18 salas de aula. Piso inferior: 1 almoxarifado, 1 depósito de limpeza, 1 depósito materiais pedagógicos. Pátio: 1 depósito de materiais antigos, 1 sala da fanfarra, 1 depósito. Parte administrativa: secretaria, sala da diretora, sala da vice-diretora, sala da coordenação, sala dos professores, sala da APM/grêmio, 2 arquivos mortos, sendo 1 para prontuários dos alunos e o outro, arquivos da secretaria, sala de materiais pedagógicos, sala da escola da família, sala de vídeo e de educação física e cantina.

Fonte: Prodeb (2001).

De toda forma, o aluguel de salas para escolas municipais e o atendimento feito pela prefeitura às escolas estaduais, com reformas e ampliações e o atendimento dado à burocracia do governo estadual, como as locações e reformas de imóveis para a Delegacia de Ensino, desde sua instalação, em 9 de março de 1956 (Leis n. 1.150, de 22 de setembro de 1956, n. 1.289, de 20 de dezembro de 1957 e n. 1.349, de 12 de maio de 1958, entre outras de renovação de aluguel), além do apoio às ações da Delegacia de Polícia e da Saúde, mostram a vigência de um certo "regime de colaboração" entre os níveis de governo estadual e municipal, cujo dimensionamento em termos financeiros é difícil precisar pelo desenho intrincado dessas ações.

Percebe-se nesse período, no emaranhado das políticas populistas e mesmo durante os governos militares, o relacionamento do Grande ABC e, particularmente, de Santo André com os políticos tradicionais do Executivo estadual paulistas.

Reforçando, as construções escolares, desde a cessão de terrenos até sua manutenção[44], são o centro da legislação nesses anos. A rede de escolas estaduais se constitui na cidade calçada por uma ação municipal preliminar que cria escolas primárias, organizadas, em geral, no espaço físico de uma única sala alugada.

[44] Lei n. 1.814, de 5 de maio de 1962, autoriza a Prefeitura a: "executar em prédios locados ou cedidos para fins de ensino, bem como em prédios escolares de propriedade do Governo do Estado, reformas necessárias à colocação do móvel em condições adequadas de uso". Limita, ainda, a CR$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros) o gasto em prédios locados.

Figura 19 – Instalações da escola da Vila Assunção em prédio alugado (s/data)

Fonte: Gaiarsa (1991, p. 181).

Figura 20 – Casa alugada para o Grupo Escolar Vila Industrial, atual EE Prof.ª Ordânia Janone Crespo (anos 1960)

Fonte: Prodeb (2001).

Já se percebe nos anos 1950 e 1960, com força progressivamente maior, a pressão para a entrada no ensino secundário ginasial e no ensino superior, para o que concorrem as subvenções municipais, que financiam cursos de admissão ao ginásio e bolsas para o ensino superior.

A pressão popular que demanda vagas nas escolas revela-se no próprio procedimento como se lida com suas estruturas físicas. Em estudo detalhado de uma das escolas de Santo André, com dados colhidos nos anos de 1958 e 1959, sobre uma área loteada naquela mesma década, Pereira (1967) revela o açodamento com que se produz a transformação dos espaços para garantir o atendimento que se avoluma. A escola estudada por esse autor, em 1958, atendia a 1.864 alunos no curso primário, nas seguintes condições:

> Um conjunto de 14 salas de aula, junto às quais está uma pequenina sala ocupada pela diretoria, outra que serve de cozinha e almoxarifado, mais algumas instalações sanitárias. Algumas dessas salas destinavam-se originalmente ao almoxarifado, à sala de espera dos professores, à biblioteca. Utilizadas como salas de aula, não oferecem espaço suficiente para a localização das carteiras necessárias aos números de alunos. Assim, em carteiras para dois alunos, sentam-se, na verdade, três. Quatro das salas recém construídas tomaram o antigo galpão. As crianças em ocasiões de sol forte ou chuva, não têm, pois, abrigo. Isso afeta a duração do período letivo de cada turno, nos dias de chuva pesada: dispensam-se as classes de um turno com antecedência, para poder-se recolher as crianças do relento às salas de aula. O tempo de duração do período letivo de cada turma é de 3 horas. Antes da edificação das últimas quatro

> salas, esse período abrangia apenas 2 horas e 20 minutos. O número de alunos... 40 nas classes de primeira série e 45 nas classes seguintes. Nota-se uma penúria de material didático... Numa certa época até o giz usado pelos professores chegou a ser comprado com seu próprio dinheiro...há déficit de serventes e de auxiliar de direção (Pereira, 1976, p. 63).

Na década de 1950, surpreende não haver qualquer menção de ordem legislativa à educação de adultos. Como Offe (1984) descreve, tem-se aqui a confirmação de que a ação do Estado objetiva regular a oferta da mão de obra: nesse momento, a barreira do estudo não estava colocada como barreira ao emprego na região. Nos anos 1960, o movimento estudantil realiza algumas experiências de educação de adultos e, durante a ditadura, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) assume o controle militar nessa tarefa. A produção industrial em acelerada expansão não faz, nesse momento, exigência de escolaridade. Segundo estudos do Grupo Executivo da Grande São Paulo (1969), ligado à Secretaria de Economia e Planejamento, em 1969, mais de 80% dos postos de trabalho na indústria da região da Grande São Paulo eram ocupados por trabalhadores adestrados ou semiqualificados. Ou seja, vigorava o aprender fazendo, que marcou grande parte do emprego industrial no Brasil até os anos 1990, quando ocorrerão os processos de reengenharia organizacional e o implante de novas tecnologias informatizadas. Segundo o mesmo estudo, os trabalhadores braçais correspondiam a um sexto da mão de obra empregada. A indústria absorvia, portanto, grande parte dos trabalhadores não qualificados provenientes do processo migratório.

Luiz Pereira (1967) já havia feito essa observação, indicando a demanda por escolaridade mobilizada pelos trabalhadores, que pressionam o poder público para obter a escola para seus filhos com vistas a garantir, por meio do estudo, um posto de operário qualificado na indústria para a próxima geração. A escola profissional Júlio de Mesquita e os cursos do Senai, assim colocados hierarquicamente, eram desejados pelos pais operários como forma de elevação social para seus filhos, o que tinha pouco sentido prático, posto que a maioria começava a trabalhar assim que houvesse terminado o primário.

Dados do Senai local indicavam que, em 1947, Santo André era o terceiro maior centro industrial brasileiro, com 32.810 operários, sendo superado apenas por São Paulo e o antigo Distrito Federal, o que motivou a instalação e o funcionamento da entidade na cidade já nos anos 1950[45].

Pereira também descreve e analisa as relações de subordinação, de avaliação negativa e de afastamento que o corpo docente-administrativo tinha em relação à comunidade escolar naquele momento, que se traduzem em um sentimento de "dívida" da população com o "favor" da escola pública, ainda que isso ocorra com certa reação contrária da população:

[45] O Senai é instalado em 1950, primeiramente na rua Campos Sales. Decreto n. 5.043, de 3 de setembro de 1970, autoriza a cessão de terreno, a ser adquirido amigavelmente ou por desapropriação, para a construção dessa escola profissional.

> [...] 'Quem paga exige; quem não paga deve', ditas por um pai de aluno [...] podem ser tomadas como expressão da opinião geral das famílias. Elas manifestam o 'reconhecimento' dos moradores por um ensino primário altamente valorizado por eles e ministrado gratuitamente. Sugerem alguns focos de descontentamento para com o pessoal docente-administrativo [...] A opinião pública da área escolar contrária aos professores chega até a escola através de três canais. O primeiro é em geral seguido pelos pais mais exaltados contra os castigos [...] O segundo consiste na comunicação dos moradores com as serventes da escola [...] O terceiro canal ...denúncias no programa de uma emissora A Voz Popular contra o pessoal docente-administrativo (Pereira, 1967, p. 116-120).

Os dados de seleção das escolas revelam-se entre na comparação da matrícula da 1ª e da 4ª séries ginasiais. Na EE Pe. Agnaldo Sebastião Vieira, consta no Livro de Registro do supervisor Roberto Bueno, em anotação de 16 de março de 1967, que o número de classes do curso Ginasial: "no corrente ano é de 16". Foram listados todos os aprovados em exame de admissão na 1ª e 2ª épocas. Não havia vagas disponíveis, a não ser na 4ª série ginasial, em que o número de candidatos não foi suficiente para preencher todas as vagas. Diz também sobre as contratações de professores já efetuadas, estando o quadro completo.

As classes populares entram na escola, e além do caráter de favor e não de direito, os resultados escolares indicam uma escola que reprova e/ou expulsa anualmente cerca de 40% do contingente matriculado, e a entrada no ginásio constitui uma longa batalha cuja conclusão para muitos é um desejo frustrado.

A pressão por acesso feita pelas classes populares juntamente com a instalação das indústrias nos anos 1960 impulsionaram ações para o financiamento da ampliação escolar. A implantação do salário-educação pela Lei Federal n. 4.440/1964 ganha importância nessa expansão. Várias escolas são construídas por meio de convênios, primeiro firmados diretamente entre o município e indústrias, com autorização direta do Ministro da Educação, e depois mediante repasse do governo estadual. Com esse objetivo, um decreto cria a "Comissão Municipal de Ensino Primário pelas Empresas, diretamente subordinada ao Prefeito Municipal", afirmando em seus considerandos que os convênios firmados nas empresas "têm possibilitado ao Município desenvolver e dar assistência sem precedentes ao ensino primário em colaboração com o Governo do Estado".

Cabe destacar que a regulamentação do salário educação vai permitir várias distorções no uso desse recurso público, em especial quanto ao significado da "manutenção do ensino", o que permitiu que empresas montassem escolas sob forte controle de conteúdo e/ou mantivessem vagas em escolas da rede privada. Dessa forma, em Santo André, sob a alegação de inexistência de vagas, escolas privadas foram construídas e/ou se consolidaram com esse recurso.

Conforme a Constituição de 1946,

"Art. 168 – III – as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes" (Brasil, 1946).

O Decreto n. 2.454, de 30 de janeiro de 1964, afirma que

A Prefeitura Municipal de Santo André, no exercício de 1964, além dos dispositivos legais acima citados foi expressamente autorizada a firmar convênios com as indústrias, consoante comunicação feita por ofício do Exmo. Sr. Ministro da Educação, em 28 de janeiro de 1964;

CONSIDERANDO que os convênios firmados nas empresas têm possibilitado ao Município desenvolver e dar assistência sem precedentes ao ensino primário, em colaboração com o Governo do Estado,

DECRETA:

Art. 1º – Fica criada a Comissão Municipal de Ensino Primária pelas Empresas, diretamente subordinada ao Prefeito Municipal.

Parágrafo único – A Comissão de que trata este artigo, terá sua composição e funcionamento disciplinados por ato do Chefe do Executivo.

Art. 2º – Compete à Comissão Municipal de Ensino Primária pelas Empresas: I – Organizar e manter atualizado o cadastro de todas as empresas industriais, comerciais, e agrícolas que funcionam no Município;
II – Dar às empresas, que as solicitarem, assistência e orientação técnica para o fiel cumprimento da disposição constitucional;
III – Expedir certificado que comprove o cumprimento anual do preceito constitucional;
IV – Funcionar como assessora do Chefe do Executivo no que tange à arrecadação e aplicação das verbas oriundas dos convênios.

Art. 3º – Os convênios escolares deverão ser assinados até 31 de janeiro de cada ano, ficando as empresas obrigadas as apresentar, devidamente preenchidos, entre 15 e 31 de dezembro, formulários especiais fornecidos pela Municipalidade.

Art. 4º – A manutenção do ensino pelas empresas será feito através de bolsas de estudo, cujo valor será determinado com base no custo anual da instrução primária por aluno.

Art. 5º – O montante das bolsas será recolhido à Tesouraria da Prefeitura, em contas trimestrais de igual valor, vencíveis, respectivamente, a 31 de janeiro, 30 de abril, 31 de julho e 31 de outubro de cada ano, mediante guias fornecidas pela Municipalidade.

Art. 6º – As verbas provenientes dos convênios escolares constituirão, na Secretaria da Fazenda, FUNDO MUNICIPAL DE ENSINO PRIMÁRIO PELAS EMPRESAS, destinado à manutenção, ampliação e aprimoramento do ensino primário no Município.

Art. 7º – As empresas industriais, comerciais, e agrícolas, em que trabalham mais de 100 (cem) pessoas, obrigadas nos termos do artigo 168, item III da Constituição Federal e do artigo 31 da Lei Federal nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a manter ensino primário gratuito para servidores e os filhos destes, deverão fazer prova do cumprimento da obrigação constitucional, a fim de que possam:
a) transacionar com órgãos da Administração Municipal, de Autarquias ou de Entidade de economia mista em que o Município seja portador da maioria das ações;
b) participar de concorrência pública ou coleta de preços promovidos pelos mesmos órgãos ou entidades;
c) dar entrada no Protocolo da Prefeitura de qualquer papel que dependa de pronunciamento de órgãos da Administração Municipal;
d) pleitear ou receber favores, benefícios ou quaisquer auxílios do Município.

Parágrafo único – As empresas que tiverem menos de 100 empregados e mais de 80, fato que será apurado na conformidade do artigo 360 da C.L.T., deverão requerer certificado liberatório.

Art. 8º – O Prefeito Municipal expedirá os atos complementares que se fizerem necessários ao cumprimento deste decreto.

Também é interessante observar as cláusulas do convênio proposto: "CLÁUSULA I – A empresa custeará, em escolas municipal, o ensino primário para seus servidores, e para os filhos destes, mediante pagamento da importância de Cr$ 18.000,00 (dezoito mil cruzeiros) por aluno, anualmente".

O Fece (responsável pelo projeto das construções) e os recursos do salário educação viabilizarão, na sequência dos anos 1960, já no governo de Fioravante Zampol e depois do golpe militar de 1964[46], os recursos necessários à construção de escolas. Pela Lei n. 2.683, de 17 de maio de 1967, o município fica autorizado a firmar convênios com o governo do estado, responsabilizando-se pela construção de prédios escolares (em terrenos da prefeitura ou desapropriados anteriormente por ela), a exemplo do que estabeleceu a construção das escolas no Parque Erasmo Assunção, no Alto de Santo André (Jardim Santo Antônio) e no Jardim Paraíso.

O convênio afirma que a Secretaria de Estado dos Negócios da Educação do estado de São Paulo, representada pelo seu titular, professor Carlos Pasquale, vale-se, para tanto, das atribuições conferidas pelo parágrafo único do artigo 3º do Decreto Estadual n. 47.245, de 30 de novembro de 1966, publicado em 1º de dezembro de 1966, com fundamento no Decreto Estadual n. 47.303, publicado em 6 de dezembro de 1966, que aprovou o plano de aplicação de recursos correspondentes a contribuições relativas ao salário educação arrecadadas nos exercícios de 1965 e de 1966.

Dessas leis depreende-se que, nos anos 1960, de diferentes maneiras, parte da responsabilidade relativa à escola primária obrigatória continua sendo do governo municipal. As escolas estaduais estudadas por esta pesquisa tiveram sua construção realizada pelo governo municipal, que também cedeu terrenos na década de 1960 (São Paulo, 1963) e início dos anos 1970[47]. Uma primeira avaliação da legislação municipal relativa à construção de prédios escolares comporta a hipótese de que houve participação do poder público municipal na construção de praticamente todas as escolas estaduais do município.

Importa notar que a presença de cláusula nos convênios referentes à construção de prédios escolares estaduais, como aquele para a construção do Grupo Escolar Experimental de Vila Guiomar, indica como a responsabilidade municipal se mantém depois da construção da escola: "Cláusula nona: a PREFEITURA compromete-se a zelar, conservar, permanentemente, o prédio do Grupo Escolar Experimental de Vila Guiomar, de modo a permitir sua perfeita utilização pela SECRETARIA para os fins educacionais a que se destina" (Lei n. 3.304, de 17 de novembro de 1969).

---

[46] Em Santo André, os anos 1960 são marcados pelo governo de Fioravante Zampol (1964-1969) que, valendo-se do período de exceção iniciado no país em 1964, governa o município por decretos, com cerca de 900 decretos emitidos. Esse período coincide com o início do funcionamento das escolas na região estudada por esta pesquisa.

[47] A construção da EE Prof. Rener Caram é de 1964-6195; as EE Ordânia Janone Crespo e Padre Agnaldo (antigo Grupo Escolar Experimental de Vila Guiomar) são de 1969 e a EE José do Prado é de 1973.

Como já se disse, a parceria em relação ao governo estadual se dá, também, pelo aluguel de salas destinadas à burocracia estadual:

> Lei nº 1.294, de 30 de dezembro de 1957
>
> A Câmara Municipal de Santo André decreta e eu promulgo a seguinte lei:
>
> Art. 1º – Fica a Prefeitura Municipal autorizada a contratar a locação, nesta cidade, de prédio até o máximo de Cr$ 12.000,00 (doze mil cruzeiros) mensais, pelo prazo de 2 (dois) anos, a ser indicado pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, para nele ser instalado em 1958 o "Serviço de Saúde Escolar" a ser mantido pelo Governo Estadual.
>
> Art. 2º – As despesas com a execução da presente lei correrão pela verba própria do orçamento, suplementada se necessário.

Nesse período, reformas administrativas e planos de cargos e salários vão definindo o funcionalismo municipal e uma organização racional de tipo weberiano começa a aparecer, lentamente, na forma de atuação do executivo.

Na década de 1950 ocorreram três reformas administrativas que afetaram o âmbito educacional[48]. Em decorrência, os orçamentos municipais, na função educação, assumem, progressivamente, outra complexidade e valor.

De igual forma, as definições administrativas modificam-se. Por exemplo, a competência da Secretaria de Educação e Cultura, criada no ano de 1963, incluía a fixação de normas e diretrizes gerais no que se referia à:

> [...] estruturação e funcionamento de sistemas educacionais relativos à criança e ao adolescente, concessão de bolsas de estudo, ao desenvolvimento da Educação Física, à criação e manutenção de parques infantis e bibliotecas infanto-juvenis; ao cultivo das artes em geral; a pesquisas econômicas, educacionais, psicológicas e sociais para a solução de problemas do município (Lei n. 1.974, de 13 de março de 1963).

No entanto, é sintomática a extinção, por lei de mesmo ano, da "Secção de Ensino Primário" e a criação na Secretaria de uma "Secção Especializada de Assistência Escolar" (Lei Municipal n. 2.059/1963). Ainda no mesmo ano são criadas no Departamento de Educação e Cultura as seguintes seções administrativa de expedientes: Administrativa de Esportes (Estádio Municipal), Setor de conservação de parques e jardins, além do Setor de Merenda Escolar (Lei Municipal n. 2.089/1963). As mudanças na estrutura do aparelho de estado indicam a oscilação da compreensão municipal de sua responsabilidade efetiva com a educação. Sinal dessa indefinição é que até os anos 1990, educação, cultura e esportes, tratados no âmbito

[48] Lei n. 743, de 29 de novembro de 1952, cria o Departamento de Saúde, Educação e Assistência. Social, com Seção de Educação e Cultura; Lei n. 929, de 27 de setembro de 1954, cria várias Secretarias: Secretaria dos Assuntos Jurídicos, Internos e Culturais com Departamento de Educação e Cultura, com ensino primário, biblioteca e discoteca públicos e, em nível de departamento, a Faculdade de Ciências. Econômicas. As professoras são contempladas com gratificação de desempenho por rendimento (art. 44); a Secretaria de Saúde e Assistência passa a ter seção de Eugenia e Saúde Escolar. Lei n. 1259, de 23 de setembro de 1957: Cria a Secção de Ensino Primário no Departamento de Educação.

da função educação e cultura[49], foram considerados igualmente como despesas em educação, sendo computadas para fins de comprovação da aplicação obrigatória dos recursos vinculados à receita de impostos, previstos, sucessivamente, pelas Constituições Federais de 1946, de 1967, pela chamada "Emenda Calmon" e, finalmente, pela Constituição Federal de 1988 (Kruppa, 1991).

As Tabelas 18 e 19 demonstram o crescimento acelerado da matrícula na escola primária entre 1946 e 1966, ritmo que começa a se desacelerar a partir de meados da década de 1980, indicando que o atendimento a essa demanda havia se concretizado.

Tabela 18 – Santo André: evolução da matrícula de 1ª a 4ª série (antigo primário) em relação ao total da população (1946-2006)

Ano	População	Matrícula 1ª a 4ª (antigo primário)	%
1946	127.349	12.214	9,6
1966	383.705	50.075	13,1
1984	575.726	56.183	9,8
1996	633.055	57.065	9,0
2006	672.889	50.904	7,6

Fonte: Anuários Estatísticos (1946 a 1984); Fundação Seade (1996) e INEP (2007).

Tabela 19 – Santo André: evolução da matrícula geral em relação ao total da população (1946-2006)

Ano	População	Matrícula geral	%
1946	127.349	13.733	10,8
1966	383.705	50.075	13,1
1986	587.162	144.523	24,6
1996	633.055	174.396	27,5
2006	672.889	148.694	22,1

Fonte: Anuário Estatístico (1946 e 1966); Fundação SEADE (1986 e 1996) e INEP (2007).

2.2.3. Anos 1950: configura-se o território estudado

Esta pesquisa foi realizada com maior profundidade na parte de Santo André que compreende os bairros e núcleos habitacionais de Palmares e Sacadura Cabral. Como um dos

[49] Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964: Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

resultados do estudo, constatamos que há uma circularidade temporal nos temas e problemas sociais da região – questões do passado reaparecem no presente, mesmo que em novas configurações.

Figura 21 – Favela Gonçalo Zarco "Corintinha", próxima ao Conjunto Prestes Maia, em Sacadura Cabral, Santo André (2002)

Fonte: Prodeb (2001).

Os diferentes tempos da região condensam-se como camadas geológicas no território de Sacadura Cabral e Palmares (Santo André, 1992). Antiga área de Mata Atlântica (São Bernardo nasceu dentro desse bioma) situada nas proximidades da rota de tropeiros e do povoado que começa a se desenvolver na fazenda Boa Vista, dos Monges Beneditinos, ao redor de uma capela por eles construída em 1717, às margens do ribeirão dos Meninos, atual bairro Rudge Ramos, a região estudada foi considerada área rural antes dos anos 1950 e, posteriormente, espaço de moradia para trabalhadores. A proximidade da avenida dos Estados, onde a empresa Rhodia continua como figurante da opulência industrial, instalada nesse local em 1919, e o polo petroquímico, com oleodutos da Petrobras, cortando ruas e terrenos nos bairros e núcleos estudados desde 1954[50], trazem o cenário econômico industrial, dominante até muito recentemente, que fazia desses bairros uma localidade operária.

Os moradores, vindos de outras partes do próprio Grande ABC ou do estado de São Paulo e do Brasil, também se recordam da chegada das indústrias no início dos anos 1950 olhando o que resta do córrego dos Meninos, acidente geográfico do território que define o limite atual da cidade, em parte subterrâneo pela canalização e turvado pelas águas escuras e de mau cheiro. As mulheres falam do tempo em que suas mães lavavam roupas e banhavam os filhos nesse córrego, área rural de um município que se modificava rapidamente. Local

[50] O polo petroquímico do Grande ABC começou sua história em 1954, quando a Petrobras instalou uma de suas primeiras unidades no estado de São Paulo, a Refinaria de Capuava – na época, a maior refinaria de petróleo do país. Associação das Indústrias do Pólo Petroquímico do ABC. Disponível em: http://www.polo-abc.com.br/sobre/historico.asp. Consulta realizada em: dez. 2007.

relatado como de difícil acesso e sem infraestrutura. Uma imagem em que a falta de condições é lembrada de forma idílica, contrastante com o cenário atual. No início dos anos 2000, é comum ver meninos maltrapilhos e sujos tal como é a água do mesmo córrego por serem moradores dos tubos de sua canalização, saírem para o farol da avenida com suas camisetas levantadas para mostrar que não portam armas, assustando os motoristas dos carros e trazendo a desesperança dos netos de trabalhadores brasileiros que vieram construir o ABC da grande indústria.

Esses núcleos e bairros revelam a nova condição dos jovens, suas dificuldades no ingresso ao mercado de trabalho modificado pela automação excludente: o Grande ABC do setor de serviços, em que nos cruzamentos das ruas esse segmento da população tem seu sustento no trabalho biscateiro, de entrega de material de propaganda ou no "comércio de doces" e outros itens. Mostra, também, a construção de alternativas de sobrevivência na própria constituição das moradias, que combinam em seu espaço múltiplas atividades econômicas: do bar ao cabeleireiro ou uma pequena cooperativa de mulheres costureiras.

A área compreendida pelas vilas Sacadura Cabral e Palmares permaneceu semiabandonada até a década 1950, momento em que já havia loteamentos no espaço que se apresentavam como chácaras, como a Di Cicco, mas as dificuldades do terreno justificam seu não aproveitamento pelo setor imobiliário até aquele momento[51].

Figura 22 – Vila Palmares antes do processo de urbanização (década de 1990)

A situação em alguns trechos do território indicava que as dificuldades de moradia não haviam sido superadas.

Fonte: Prodeb (2001).

[51] Há semelhanças entre os depoimentos colhidos por esta pesquisa e aqueles obtidos por Luiz Pereira (1967), ainda que a região escolhida pelo autor tenha se estruturado uma década antes. A região por nós estudada, ainda que mais próxima ao Centro, tinha o relevo e a existência do córrego dos Meninos, o que fazia dela facilmente inundável, fatores que dificultavam sua ocupação, feita posteriormente, quando se esgotaram os espaços urbanos para moradias populares também no 2º distrito.

A conquista e o usufruto de direitos, inclusive à educação, dependiam dos encaminhamentos, feitos seja individualmente, seja através de processos coletivos. A luta por escolas é movida pelos trabalhadores não necessariamente para si próprios, mas principalmente para seus filhos, como já destacamos. Esse foi o fator principal na ampliação do atendimento das classes populares: sua luta pelas novas gerações, realizada mesmo que nos marcos da relação política clientelista.

Figura 23 – Sacadura Cabral antes (anos 1990) e depois do processo de urbanização (anos 2000)

Fonte: Prodeb (2001).

Algumas famílias já vinham de um processo migratório mais antigo, tendo passado por várias mudanças antes de se estabelecerem na região. A passagem por São Bernardo do Campo apareceu em alguns depoimentos, com destaque para as vilas localizadas na divisa com Santo André (Vivaldi e Império), que também eram áreas inundáveis, na condição de inquilinos ou em casa cedidas; por esse motivo, as famílias preferiram enfrentar dificuldades semelhantes, como as enchentes, com as quais já estavam familiarizadas, partindo para as vilas Palmares ou Sacadura Cabral, porém na condição de proprietários, isto é, livres da despesa com o aluguel e podendo usufruir de certa independência. Como foi afirmado anteriormente, conquistar a casa simboliza adquirir lugar de segurança e de permanência. Na continuidade vem a aspiração de outras conquistas, como a realização do direito à cidade.

Metade das famílias dos núcleos estudados já viviam há mais de 20 anos na localidade, em 2001, e, entre esses, 22% há mais de 30 anos.

Figura 24 – Sacadura Cabral (anos 1990)

Fonte: Prodeb (2001).

Mesmo tendo que sobreviver em barracos ou em moradias construídas ao longo de anos, conquistar a casa simboliza adquirir segurança e lugar de permanência, sendo, portanto, o primeiro direito a ser adquirido.

Nos anos 1970 há a formação de comissões de moradores na vila Palmares em virtude da ameaça de despejo e da urgência em resolver uma variedade de problemas do bairro. Com a liderança da Igreja Católica, desencadeia-se um processo de enfrentamento de problemas comuns. Entrevistas realizadas com as famílias informam que dessa organização resultam: levantamento de dados sobre os moradores, Mobral e escola de empregadas domésticas, creche João XXIII, Clube de Mães, Centro de Documentação e Educação Popular, posto de saúde, entre outros. Por isso, a própria população reconhece que Palmares tem história.

É preciso, no entanto, ressaltar, que foram lutas e conquistas sempre em uma relação tensa, por vezes dúbia, nos marcos políticos das administrações populistas da época, como já se discutiu em item anterior.

Figura 25 – Núcleo Sacadura Cabral urbanizado (anos 2000)

Fonte: Prodeb (2001).

2.2.4. Anos 1960: a população de Palmares e Sacadura Cabral conquista o direito à escola primária

Se tomarmos o território como construção social e histórica, como campo de forças contraditórias, como quer Santos (2001), é impossível deixar de entender que o direito à educação vai além do mero cumprimento de leis e se realiza em um processo tenso, entre os vários significados do que a população concebe como sendo seu "direito" e pelo qual luta, *versus* as imposições legais que ordenam as relações sociais e institucionais no espaço e no tempo, entre elas o atendimento escolar e a oferta de vagas. O exemplo claro está na "burla" que a população faz, por vezes, daquilo que é imposto e que ela julga não adequado a seus interesses, como é o caso do comprovante de residência para a matrícula escolar, especialmente em região de fronteira, tal como é a que estudamos e que confirma que a região do Grande ABC é um todo. A vida da população vai impondo condições para a realização do direito adquirido e para a expectativa de novos direitos, ao mesmo tempo que a norma universaliza formas de exercício do direito.

As lutas locais se misturam àquelas mais amplas que vão efetivando normas que asseguram novos direitos ou ampliam os existentes. É o caso da expansão da escola de oito anos. Conquista da população paulista na segunda metade da década de 1960, confirmada e estendida como direito à população brasileira pela Lei Federal n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, a escola de oito anos só teve início no território estudado em 1972, quando pela primeira vez o grupo escolar mais antigo da região abriu a primeira turma de 5ª série. Ainda que com atraso, o cumprimento da norma obriga a construção de novas unidades escolares e estende para outros, ainda fora da escola, o direito à educação primária.

Nessa região, a ampliação da escola de oito séries exigiu a construção de três escolas de madeira, instaladas entre 1969 e 1973[52], além do aluguel de salas (Lei n. 4.003, 02 de março de 1973), construídas para atender à população nas séries primárias, indicando que os prédios, já de alvenaria, não eram suficientes para fazer jus à escola de oito anos e à recente demanda por pré-escola[53]. Assim, direito e legislação, sem confundirem-se, complementam-se.

A unidade mais antiga, a EE Prof. Rener Caram, foi criada como "Grupo Escolar de Vila Palmares"[54] no governo Ademar de Barros, sendo instalada em 16 de fevereiro de 1965.

---

[52] Essas escolas são: EE Prof.ª Ordânia Janone Crespo, EE Padre Agnaldo Sebastião Vieira e EE Prof. José do Prado Silveira. As escolas de madeira têm duplo significado. Podem indicar que à população pobre, basta um galpão de madeira, mas denotam também a urgência do governante, que não consegue mais conter a pressão da população. Atuando como "birutas", elas são provavelmente resultado do combinado desses dois ingredientes.

[53] A esse respeito, é importante conferir que o II Plano Setorial de Educação e Cultura, componente do II Plano Nacional de Desenvolvimento de 1976, propunha que, até 1980, 90% da população escolarizável brasileira estivesse matriculada e frequentando o ensino de primeiro grau.

[54] Ata de 31 de novembro de 1964, publicada no Diário Oficial de 1 dez. 1964.

Um primeiro achado da pesquisa foi perceber que as datas de início do funcionamento das escolas contribuem não só para o reconhecimento dos momentos e dos trechos/locais em que se deu a ocupação do território, mas também para identificar a forma pela qual o poder público reconhece que a população tem direito à educação. Na região estudada, a escola chega simultaneamente aos benefícios da água e luz, conquistas também da mobilização popular, como afirma um morador:

> Os benefícios de infraestrutura tardaram para a área [...] apenas a partir da organização popular [...]: 'Quando eu cheguei aqui estavam chegando os benefícios: água, luz, essas coisas todas. Já tinha sociedade de amigos. O papel da sociedade de amigos naquela época era reivindicar. Quando o prefeito não atendia alguma reivindicação, a vila Palmares inteira ia até o gabinete dele, na Praça do Carmo. O pessoal ia todo. Era uma população operária e unida (Medici, 1992, p. 27-28).

O processo de conquista e ampliação do direito à escola ocorreu em ciclos: a construção de prédio e o atendimento em determinado momento e a um nível escolar passam a ser insuficientes no momento seguinte. O crescimento populacional conjugado à ampliação, pela via legal, do direito à educação obriga o aluguel/construção de outros prédios escolares. Essas novas unidades são suficientes até novo momento de pressão popular e de alargamento do direito. Durante o período analisado, o país teve aprovada sua primeira LDB, a Lei Federal n. 4.024/1961, que será bastante modificada em sua intencionalidade pelas determinações da Lei Militar n. 5.692/1971. A ampliação do direito à educação na localidade estudada se fará nas contradições e alargamentos propiciados por essas duas leis, sempre com certa defasagem de tempo.

Nesse período, houve no território três ondas de ampliação de equipamentos, correspondendo, respectivamente, à implantação do primário, da escola de oito anos e do, então chamado segundo grau. A quarta e última onda, que corresponde à implantação e ampliação da educação infantil, foi, como se verá, abortada nos anos 1990.

Data dos anos 1960 a implantação do ensino primário na região. Nessa época, as quatro primeiras séries do grupo escolar eram oferecidas com dificuldade pelo poder público estadual, apoiado inclusive no aluguel de salas realizado pelo município. A unidade mais antiga, o Gesc Vila Palmares, iniciou suas atividades com nove classes comuns e três de emergência, funcionando em três períodos, em quatro salas de madeira – o chamado "barracão" – , construídas em terreno da prefeitura. Os documentos encontrados no arquivo morto da escola relatam os problemas da época: falta de servente e de merenda cedida pela prefeitura. Localizava-se na praça Áurea s/n, onde atualmente funciona o posto de Puericultura. Atendia somente às séries iniciais.

Segundo depoimento de um ex-aluno, parte da escola foi derrubada por uma forte chuva. Esse incidente e a demanda da comunidade exigem que o governo inicie a construção

definitiva e ampliada da escola: [...] aí foi feito todo um processo, e esse processo foi crescendo, foi se criando, foi se pedindo espaço pra própria comunidade, onde teve desapropriações de diversas residências"[55].

Foi no ano seguinte a sua instalação, em janeiro de 1966, que se iniciou a construção do prédio de alvenaria com nove salas para onde o Gesc deveria ser transferido em dezembro do mesmo ano. A construção, realizada pela Prefeitura Municipal de Santo André, ocorreu com certo atraso, e em fevereiro de 1967 o grupo escolar foi transferido para o atual endereço: avenida Palmares, n. 778 – Vila Palmares, prédio em que está a Escola Estadual Rener Caram.

> [...] depois foi se crescendo, foi se transformando a escola, não tínhamos quadra, de repente conseguimos um espaço pela quadra [...][1].

A demanda no bairro continuava crescente, fato identificado nos registros de visita dos supervisores escolares:

> Constatei que o estabelecimento necessitará, em 1967 de mais 10 classes, pois o bairro está em franco desenvolvimento e suas quatro classes de emergência serão suprimidas (Inspetor Escola, registro de – 21/10/1966).

Assim, a escola ficaria no ano seguinte com 22 classes comuns, funcionando em 9 salas do prédio novo. O ano de 1967 se iniciou com a mudança para o prédio novo e com o esforço para atender a toda comunidade. Nos documentos pesquisados, há relatos de transporte dos materiais, entrega de carteiras etc. O prédio começa a funcionar com 7 salas e 16 classes comuns, distribuídas em 3 períodos, atendendo a 693 matriculados, havendo, ainda 220 alunos excedentes distribuídos em 5 classes de emergência. A lotação estava no seu máximo: média de 43,31 alunos/classe. Na segunda etapa, pronta no mês de maio, foram construídas mais 5 salas.

> Instalação do prédio, retirada das salas de madeira antes do prazo, acúmulo de alunos e problemas de ordem social, atestaram o valor e dedicação do diretor (Inspetor escolar, registro de 22/2/1967).

Nas atas de visitas da inspetoria, constata-se a contínua insistência do inspetor escolar para atender à demanda:

> Matrícula para crianças que completam sete anos até 31/07/68 e não 30/06/68. O diretor deve fazer maior propaganda possível no bairro para que nenhuma criança fique sem matrícula, mesmo que tenhamos que aumentar períodos no início do ano, se for o caso, até que a Prefeitura Municipal construa novas salas de aula (Inspetor escolar, registro de 2/10/1967).

[55] Entrevista concedida à autora por Roberto Xavier dos Santos – 10/11/2005 – pág. 2.

Em 1968, a unidade passa a ter 13 salas e 28 classes comuns em 3 períodos, cerca de 1.140 alunos. A média por sala diminui para 40,85 e o número de alunos excedentes cai para 78, com 12 classes de 1º ano primário.

> Há necessidade urgente da criação de mais duas classes comuns para atender os excedentes, há salas mobiliadas, vagas no 2º e 3º período (Inspetor escolar, registro de 20/2/1968).

Em setembro do mesmo ano, o registro indica a continuidade do processo de matrícula e chega a 1.247 alunos. Assim, a média efetiva passa para 42,5 alunos/classe. Surge a necessidade de criar 3 ou 4 classes para atender os 76 alunos das classes de emergência e novas matrículas para o ano de 1969.

Nesse momento e para dar conta do atendimento do nível primário, é construída mais uma nova escola, inicialmente também em salas de madeira, o Gesc Vila Industrial, inaugurado em 20 de abril de 1969 pelo prefeito Fioravante Zampol e ampliado em 1972 (Lei Municipal n. 3.793, de 29 de dezembro de 1971), talvez também para atender à escola de oito anos, quando recebe a denominação de EE Prof.ª Ordânia Janone Crespo, outra unidade estudada por esta pesquisa.

No ano de 1970, foi renomeada como Gesc Cônego Nestor Maranhão, mas este não permanece como nome oficial. Naquele ano, a unidade já contava com 14 salas de aula e o inspetor relata:

> Verifiquei, de acordo com a matrícula antecipada, que haverá necessidade de criação de mais classes para o atendimento de todos os alunos do bairro em 1971 (Inspetor escolar, registro de 3/10/1970).

> Verifiquei que procediam nos trabalhos de matrículas dos novos alunos, para completar o preenchimento das 40 classes já existentes e para verificação da necessidade ou não da criação de novas classes no início de fevereiro, para que nenhuma criança fique sem matrícula (Inspetor escolar, registro de 20/1/1971).

Com a nova onda de ampliação do direito à educação, a escola tem reconfigurada sua identidade, à medida que ocorre a implantação da escola de oito anos: no ano de 1972 tem início o atendimento da 5ª série e para isso foram necessárias cinco classes. O inspetor orienta que a direção concilie o funcionamento dessas classes com aquelas do Serviço de Educação de Adultos (SEA) e com o Mobral.

De fato, confirmando que o alargamento do direito se dá simultaneamente à ampliação dos prédios escolares, outra escola é instalada em 1971 por determinação da Lei Municipal n. 3.304, de 17 de novembro de 1969, data em que o convênio entre a PMSA e o governo estadual é assinado para a construção do então chamado "Grupo Escolar Experimental de Vila Guiomar". A unidade posteriormente seria chamada de EE Padre Agnaldo Sebastião Vieira, outra escola estudada por esta pesquisa.

Em setembro de 1972, o prédio da EE Rener Caram é ampliado, novamente, pela PMSA. A festividade de inauguração é registrada pelo inspetor, que relata a participação do poder público municipal, responsável pela reforma com ampliação:

> O inspetor participa das festividades da inauguração da ampliação do prédio. Presentes: Prefeito Municipal; Secretários, Presidente da Câmara Municipal e Vereadores; professores, alunos e pais, que transcorreu em "elevado espírito crítico". Alunos apresentaram lindos quadros. Diretor agradece ao Prefeito o benefício da ampliação do prédio (Inspetor Escolar, registro de 5/9/1972).

> [...] aí construíram 2 blocos, e aí perceberam a necessidade tanto de espaço para alunos porque as salas estavam super lotadas, aí o 3° bloco, laboratório..., ou seja, aí sim teve movimento junto com a prefeitura, junto com o governo do estado pra dar essa ampliação, e hoje a gente tem 18 salas, um grande laboratório, uma escola [...][55].

Em 1973 a escola abre a 6ª série. Após a ampliação do prédio, nota-se que a unidade consegue então atender a demanda existente na região, agora já em termos da escola de oito anos – o chamado 1° grau, implantado até a 7ª série:

> Foram trocadas ideias sobre a acomodação dos alunos para o próximo ano. A previsão leva a crer que o G. Esc. terá condições de atender a todos os interessados, inclusive de continuar com as 6ª e 7ª séries, sem aumento do n° de classes. Esclarecendo melhor, o G. Esc. mantém atualmente, o ensino de 1° grau até 6ª série. Não há condições, no bairro, para a redistribuição desses alunos e o G. Esc. poderá continuar com eles, acrescentando-se a 7ª série (Inspetor Escolar, registro de 8/11/1973).

> O G. Esc. está muito bem instalado e tem capacidade de atendimento de todas as matrículas e inscrições, bem como de instalação das 7ª séries, uma vez que não há estabelecimento nas proximidades para o remanejamento (Inspetor Escolar, registro de 20/11/1973).

[56] Entrevista concedida à autora por Roberto Xavier dos Santos – 10/11/2005 – pág. 3.

> Há um saldo de 4 salas entre os períodos, o que justifica o atendimento de todos, evitando-se reações negativas na comunidade (Inspetor Escolar, registro de 20/11/1973).

No final daquele ano, o Gesc estava com 1.631 alunos, sendo 166 matrículas para a 1ª série e 302 inscrições para 5ª série.

> Segundo diretor, não há nesse momento necessidade de novas classes para atendimento da demanda escolar (Inspetor Escola, registro de 20/2/1974).

Em 1974 a média aluno/classe de 1ª a 4ª série era de 36 alunos e 40 alunos para as classes de 5ª a 7ª série.

Mais uma modificação no nome da escola ocorre em 1976, quando passa a chamar EE de Primeiro Grau Professor Rener Caram, e passa a ter matrículas da 8ª série, completando o atendimento da escola de oito anos que havia iniciado com a 5ª série em 1972.

Acompanhando esse processo, em 1978 é inaugurada na região a EE Vila Aquilino – Reverendo Simão Salem, hoje EE Reverendo Simão Salem, iniciada também em salas de madeira, posteriormente substituídas por prédio de alvenaria construído pela prefeitura em terreno cedido pelo poder público municipal (Lei Municipal n. 6.080, de 30 de novembro de 1984).

A transformação da EE Rener Caram em escola de 1º e de 2º graus se dará a partir de 1 de fevereiro de 1988.

No período compreendido entre os anos de 1998 e 2005, a EE Prof. Rener Caram passa novamente por mudanças decorrentes das medidas adotadas pela política educacional do governo do estado de São Paulo, sobretudo às relacionadas ao Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual e, em especial, as que instituíram a Reorganização Administrativa da Rede Física e o Programa de Ação Parceria Educacional Estado-Município. Nesse contexto, a EE Rener Caram deixa de atender as séries iniciais do ensino fundamental e continuou realizando a cobertura da demanda de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental regular e do ensino médio (regular e suplência).

Percebe-se pelos dados acima que o direito da população do território à educação permaneceu, por muitos anos, restrito às quatro primeiras séries do antigo Gesc. Mesmo a pressão diagnosticada por Beisiegel (1964) quanto à antecipação da escola de oito anos, realizada no estado de São Paulo nos anos 1960, parece não ter conseguido atingir esse local. A 5ª série tem início na EE Prof. Rener Caram apenas em 1972.

Tabela 20 – Atendimento da EE Prof. Rener Caram (1965-1970)

				1ª a 4ª séries			5ª a 8ª series			2º Grau			Suplência EM			Total de
Anos	**Salas**	**Per.**	**Classes de emergência**	**cls**	**al.**	**al./cl.**	**cls**	**al.**	**al./cl**	**cls**	**al.**	**al./cl**	**cls**	**al.**	**al./cl**	**Alunos**
1965	4	3	3	9	535	49								-		**535**
1966	4	4	4	12	717	45								-		**717**
1967	7	3	5	16	913	44								-		**913**
1968	13	3	2	28	1262	42	**Só atenderá esse nível em 1973, quando é ampliado**							-		**1262**
1969	13	3		32	1360	39								-		**1360**
1970	14	3	**Deixaram de existir**	32	1554	49								-		**1554**
1971	14	3		30	1694	56								-		**1694**

Fonte: Prodeb (2001). Livros de matrículas e LDEs nos anos considerados.

De fato, em 1977, pesquisa da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) indicava que metade da população andreense nascida antes de 1967, isto é, que tinha naquela data 10 anos ou mais, havia cursado até no máximo o primário completo, sendo 33% da população analfabeta ou com esse nível de escolaridade incompleto. Em Santo André, a escola de oito anos como direito de fato de toda a população é uma conquista dos anos 1980. Na escola estudada, a década de 1970 é que estabiliza esse direito pela regularização do chamado primeiro grau.

Tabela 21 – Santo André: população com 10 anos ou mais segundo nível de escolaridade (1977)

Grau de instrução	**%**
Sem instrução	7,9
Primário incompleto	25,4
Primário completo	24,7
Ginásio incompleto	20,1
Ginásio completo	8,9
Colegial incompleto	6,0
Colegial completo	4,1
Universidade incompleto	2,8
Universidade completo	2,1

Fonte: Pesquisa Origem-destino, EMPLASA, 1977.

2.2.5 Anos 1970: a educação infantil – creches e pré-escolas no território pesquisado

No Brasil, as creches surgiram para o atendimento das classes desfavorecidas, exclusivamente para os filhos de mães trabalhadoras. Na década de 1940, esse atendimento foi consagrado pela Consolidação das Leis Trabalhistas[57] (CLT), que afirmou o direito à creche aos filhos de mulheres trabalhadoras empregadas em estabelecimentos que tenham mais de cem mulheres nessa condição.

Nesse caso, pode-se afirmar que mesmo com alto grau de exploração, o trabalho assalariado feminino contribuiu para a constituição do direito das crianças e das mulheres – o assalariamento das mulheres constitui a base da mudança da obrigação patronal, pois antes dessas determinações legais o interesse patronal pela mão de obra feminina ficava obliterado pelo caráter assistencialista da ação despendida em relação a seus filhos.

Em 1940 foi criado Departamento Nacional da Criança, que valorizava convênios do Estado com a iniciativa privada para atender a demanda por creches e abrigos, adotando o perfil de ideais assistencialistas. Em relação às creches, esses convênios se consolidaram somente na década de 1970 por intermédio da Legião Brasileira de Assistência (LBA), instituição do Governo Federal extinta em 1995 que, por exemplo, criou e implantou o denominado projeto Casulo. Esse projeto teve significativa expansão na década de 1980, sendo operacionalizado por meio de convênios com instituições privadas ou com prefeituras que mantinham crianças de baixa renda em creches e pré-escolas. Essa expansão foi realizada com a utilização de espaços ociosos disponíveis na comunidade e, frequentemente, com pessoal sem formação específica, atuando com precárias condições de trabalho (Barreto, 2002), prática muitas vezes não superada até hoje, em especial nas chamadas “creches conveniadas”. No caso das creches observadas por esta pesquisa, houve determinadas situações em que o vezo do assistencialismo impedia o reconhecimento do direito e presenciamos essa situação.

A LDB de 1961 (Lei Federal n. 4.024/1961) previa também que as empresas que empregavam mães com filhos menores de sete anos deveriam organizar ou manter, diretamente ou em cooperação com os poderes públicos, educação que preceda o ensino de 1° grau. Essa lei já preconizava que, para essa educação, era necessário que o professor tivesse cursado ensino normal. A Lei Federal n. 5.692/1971, conhecida como a LDB dos militares, mantém o que a Lei Federal n. 4.024/1961 já determinava e reforça que as empresas deveriam organizar e manter esse atendimento a mães trabalhadoras que tivessem filhos menores de sete anos.

A creche seria um lugar de compensação cultural, pois se defendia a ideia de que a situação de pobreza em que as crianças viviam era responsável por sua carência cultural. Começou-se, então, a buscar soluções para minimizar a exclusão promovida pela privação

[57] Cf. parágrafos 1° e 2°, art. 389 da CLT, mantidos nas alterações subsequentes, com previsão do benefício na situação em que trabalharem pelo menos 30 mulheres.

cultural. As discussões sobre o sujeito pobre, portador de carências, passa ser feita de maneira multidisciplinar, dando espaços para um olhar pedagógico das práticas na creche.

Kuhlmann (1998) e Campos (1997) apontam a existência de uma polarização entre assistência e educação. Entende-se como assistência uma proposta educacional para os pobres, não como um direito, mas como dádiva dos filantropos.

É em 1970 que se inicia um processo de expansão das pré-escolas ao qual vincula-se uma crítica à educação compensatória, trazendo à tona seu caráter assistencialista e discriminatório (Kuhlmann, 1998).

Em 1985, a prefeitura de Santo André assina com o governo estadual o Convênio de Municipalização do atendimento em pré-escola.

> É importante deixar claro que a partir da nova LDB a creche é um direito da criança, é um direito da criança e o Estado teria que dar educação para todos. O direito da criança nada tem a ver se a mãe trabalha ou não [...]. Todas as crianças igualmente têm o direito a frequentar aquela creche. O Estado tem que arrumar jeito de ter vaga para todo mundo. Na medida em que não tem vaga para todas as crianças de 0 a 4 anos, o procedimento de quem tem a vaga tem que ser discutido com a comunidade e que nada pode ter a ver se uma mãe trabalha ou não, porque é direito de todos, isso está na legislação" (Anete Abramowicz. Fonte: Vídeo "Tem vaga aí? Prodeb, 2001).

É a luta das mulheres e da sociedade que induz as afirmações da Constituição Federal de 1988 pelas quais a educação das crianças passou a figurar como direito do cidadão e dever do Estado, em perspectiva educacional. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, reforçou o princípio de que a criança deve ser protegida integralmente, com absoluta prioridade pela família, pela sociedade e pelo poder público.

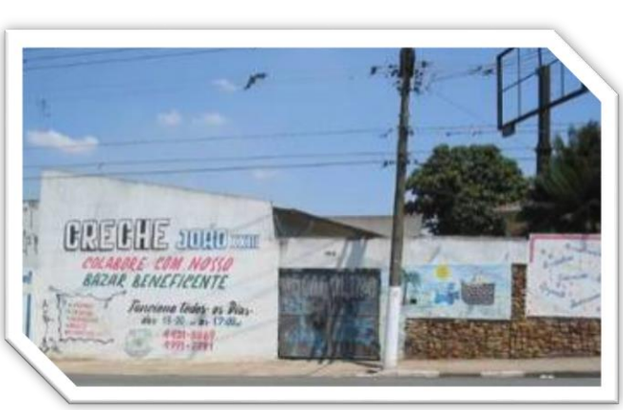
O processo de construção do direito à creche percorre todo o século XX. É nos marcos das lutas populares, especialmente de mulheres, que o assunto conquista as bases para seu tratamento constitucional, em 1988, fato que, embora demarque a educação infantil como direito de homens e mulheres trabalhadores e, em especial, da própria criança, por incluí-las como subnível da educação básica, não garante os meios necessários para sua efetivação. Sobre essa trajetória, Cury (1998) discute a formação do direito pela sua normalização na forma da lei, destacando a Constituição de 1988 e demonstrando como essa Constituição altera o local do direito da infância, situando-o na educação, e não mais só na assistência e no amparo, o que produziu simultaneamente a escolarização da educação infantil e a profissionalização dos que trabalham com as crianças.

Seguindo o processo de construção do direito à educação infantil, é também na década de 1970 que, no território estudado, tem início o funcionamento de creches e pré-escolas, em dimensão ainda bastante incipiente. A primeira pré-escola municipal, o Cear da Vila Palmares só é instalado em 1977, ainda que a população tenha conquistado seu primeiro equipamento de creche logo no início da década, em 1971 em um inequívoco sentido de alargamento do direito à escola.

Segundo o Projeto Político Pedagógico da unidade (Prodeb, 2001), “a creche João XXIII foi fundada em 15 de novembro de 1971 pelo Padre Emilio Rubens Chasseraux funcionando nas dependências da Igreja Nossa Senhora das Dores”. Em 1974, o prefeito municipal desapropriou um imóvel e cedeu à instituição por 100 anos para o funcionamento da creche. Esse imóvel foi adaptado e continua até hoje em funcionamento. Em 2000, foi feita uma reforma para ampliação de mais 20 vagas e tem certificado de utilidade pública federal, estadual e municipal. A diretoria é eleita a cada dois anos[58].

> A creche começou precariamente nos fundos de uma Igreja aqui da Vila Palmares pelo Padre Rubens. Ele era muito procurado para amparar criança e acabou adotando três crianças pequenas na época. Começou com ajuda da comunidade a fazer precariamente um atendimento de creche. Em 71 conseguiu abrir uma creche e continuou lá até o prefeito Brandão doar essa propriedade para utilidade pública, aí ele fez um comodato por cem anos. “Então o nosso prédio é da prefeitura, era uma casa comum que foi adaptada mais ou menos para uns desmontes de uma creche. Então ela ia até metade disso, não tinha o pátio não tinha nada [sic] pro lado de lá. Então a gente foi lutando e tentando junto com a prefeitura, por ser um prédio da prefeitura a gente foi tentando ampliar, moldar cada vez mais, mas a gente tem dificuldade principalmente para manter o prédio, [sic] pra pintura do prédio. Tudo para nós é muito difícil [...] o prédio não é construído para uma creche mas ele foi adaptado de uma forma que preenche os requisitos de uma creche certa, mas em 71 ela foi formalizada, então ela está fazendo neste ano 33 anos, nos quais 28 eu estou aqui. Eu ajudava quando fundou, depois o padre veio pedir para eu assumir e acabei assumindo provisoriamente até arrumar outra e estou aqui até hoje. Nós começamos com 70 crianças, conseguimos aumentar um pouco, fomos para 100 crianças em vários anos e agora estamos com 120 crianças (Uri Borba Menezes, Diretora da Creche João XXIII, entrevista concedida a equipe Prodeb em 1/12/2004).

Figura 26 – Creche João XXIII (2002)



Instalações: 5 salas (maternal i, maternal ii, jardim i, jardim ii e pré); 1 sala de costura; 1 sala de jogos; 1 pátio coberto; 3 banheiros; 2 refeitórios (um grande e outro pequeno); 2 parques;1 dispensa; 1 sala para a agente de saúde; 1almoxarifado; 1 cozinha; 1 escritório e recepção e 1 sala para o bazar.

Fonte: Prodeb (2001).

A Meimei é fruto da iniciativa da Fraternidade Espírita Renascer[59], que realizava trabalhos voluntários com as gestantes com o objetivo de orientá-las em relação aos cuidados e higiene com os bebês.

[58] Informações presentes no plano político pedagógico.

[59] Localizada na rua Luis de Camões, n. 113, na vila Sacadura Cabral. Nessa rua há uma grande incidência de crianças que frequentam a creche, situada na rua Recife, n. 11, o edifício próximo à Instituição.

Segundo relatos da coordenadora pedagógica, a creche foi criada a partir da necessidade das mães de um local seguro para deixarem seus filhos e voltarem ao mercado de trabalho[60].

A creche, fundada em 12 de outubro de 1988, iniciou suas atividades uma semana depois em um antigo depósito, situado na rua Recife, n. 76, cedido pelo dono à fraternidade. A instituição, a princípio, tinha como objetivo oferecer às crianças cuidados de higiene, alimentação, pediatria e trabalhos pedagógicos direcionado ao desenvolvimento físico, psicológico e emocional das crianças. Esse trabalho, realizado inicialmente com a ajuda de voluntárias, pôde ser ampliado em razão da contratação de funcionários.

O espaço físico, apesar de ter sofrido algumas modificações, não era adequado para um atendimento de qualidade. Após o pedido de desocupação do prédio pelo proprietário, a entidade solicitou à prefeitura de Santo André um novo local nas proximidades. Inaugurado em 21 de novembro de 2002, o novo prédio, construído pela prefeitura em terreno público, permitiu a ampliação do atendimento às crianças e suas famílias em condições mais adequadas.

Com a mudança e os vínculos com a Secretaria de Educação e Formação Profissional[61], fez-se necessário implantar procedimentos educativos, como registros e planos, entre outros documentos e ações pedagógicas anteriormente não existentes.

Figura 27 – Creche MEIMEI – educação e assistência (2002)

Salas destinadas às atividades das crianças (berçário, maternal II, maternal III e jardim I); 1 pátio interno; 1 área verde externa; 1 parque; 1 cantinho para horta; 1 refeitório; 1cozinha; 1 espaço dividida em duas salas onde funciona a Coordenação administrativa e pedagógica; 4 banheiros (sendo três das crianças e um dos funcionários) e 1 lavanderia.

Fonte: Prodeb (2001).

A Creche Meimei, inicialmente, atendia a 18 crianças de 0 a 2 anos, mas com as novas condições ampliou o atendimento para 45 crianças de 0 a 4 anos em período integral.

A Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental (Emeief) Vila Palmares foi inaugurada em março de 1982 como Centro Educacional Assistencial Recreativo (Cear)

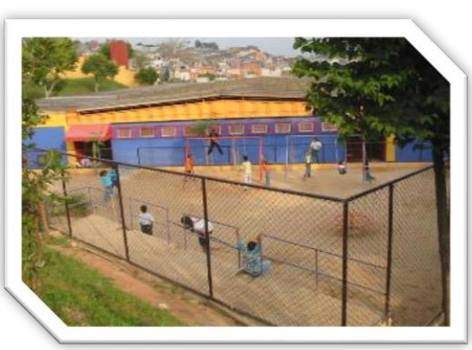
[60] Maria de Lourdes Rosso Gonçalvez, entrevista concedida à equipe em 12/2004.

[61] Por meio de convênio firmado em 2001 que integrou as creches assistenciais à Secretaria de Educação do município.

de Vila Palmares pelo prefeito Lincoln Grillo. Como o próprio nome indica, havia na concepção desse equipamento uma visão assistencialista e de guarda das crianças. Conquistado com a pressão da SAB, teve sua construção anexa à sede da antiga associação transformada em centro comunitário com a inclusão das áreas voltadas ao esporte, equipamento igualmente fruto da reivindicação dos moradores associados.

O uso patrimonialista dos centros comunitários é enfrentado na primeira gestão de Celso Daniel, não sem resistência da população e dos profissionais da educação, especialmente da direção das escolas municipais, que não se viam incumbidas da responsabilidade por esse espaço multifuncional. Na gestão de João Avamileno, em maio de 2005, a Emeief integra sua atividade ao Centro Educacional Santo André (Cesa) Palmares. O Cesa desenvolve ações permanentes com a comunidade e outras complementares com os alunos da Emeief com cursos de ginástica artística, música, capoeira, artes visuais, dança, xadrez e teatro[62].

Figura 28 – Emeief Vila Palmares (2002)



Instalações: 1 biblioteca; 1 laboratório de informática; 1 sala de vídeo; 1 brinquedoteca; as salas de aula apresentam estrutura física semelhante, todas têm armário embutidos, pintados de vermelho com "colmeia" ou prateleiras, as mesas e cadeiras são de uso individual, em algumas o material da mesa é de fibra; pátio interno com palco para apresentações; refeitório; parque e lateral externo utilizados como estacionamento.

Fonte: Prodeb (2001).

A Emeief Prof.ª Maria Delphina está localizada na Sacadura Cabral é a mais próxima do núcleo urbanizado desse bairro. Foi inaugurada em março de 1996 e é conhecida como "Emei Sacadura Cabral". É interessante ressaltar que a escola está localizada ao lado da EE Prof. Jose do Prado Silveira. Como ocorre em outras unidades, essa localização visava propiciar às crianças desse núcleo a continuidade da escolaridade no ensino fundamental na menor distância, aproximando os equipamentos da comunidade atendida. Essa concepção foi interrompida de forma abrupta com as modificações introduzidas na rede estadual em 1995, que resultaram na desativação em 2004 da EE Prof. José do Prado Silveira. Somado a essa reestruturação, as medidas do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), introduzidas em decorrência da Lei Federal n. 9.424/1996, levaram o município a iniciar rede própria de ensino fundamental, o que levou à construção de

[62] Essas atividades estão integradas ao planejamento da sala e acontecem uma vez por semana em aulas de 40 minutos.

duas novas salas de aula na Emeif Maria Delphina, fato que contrasta com o terreno e prédio vazios ao lado numa área de 8.808 m^2 da antiga e reivindicada escola estadual.

A precariedade da ocupação do território pelas moradias ali instaladas se revela no fato de essa área como um todo ser recortada pela tubulação do oleoduto da Petrobras, que passa, inclusive pela área externa da Emeief.

Figura 29 – Emeief Maria Delphina (2002)

Instalações: 8 salas de aula; 1 sala multiuso denominado "Cantinho Cultural" (sala de vídeo, cantinho de leitura, espaço onde a estagiária contratada pela SEFP também faz o acompanhamento pedagógico de alguns alunos); 1 laboratório; pátio espaço adaptado, dividido em três ambientes: refeitório e área coberta para os alunos brincarem; 1 quadra coberta.

Fonte: Prodeb (2001).

O Quadro 5 apresenta os dados de atendimento das escolas estudadas desde sua criação na microrregião, abrangendo um período que se inicia na década de 1960. Nela é possível constatar o alargamento do atendimento e dos níveis de ensino que a população da região gradativamente consegue atingir. Ainda que esse processo demonstre uma evolução bastante positiva, o início da educação infantil (pela oferta de vagas de creche), bem como a condição de permanecer na escola apresentada pelos jovens, como será analisado mais a frente, mostram que o direito à educação básica não foi assegurado como um todo a essa população. Nesses níveis, a questão da oferta é desequilibrada: sobram vagas e espaços nas escolas que atendem o ensino médio e a população não atingiu essa escolaridade, conforme provam os dados levantados junto às famílias, o que leva a afirmar a existência de demanda a ser atendida. Por outro lado, falta espaço e atendimento às crianças pequenas em creches.

Quadro 5 – Santo André Microrregião de Palmares e Sacadura Cabral Distribuição das escolas por nível de atendimento de 1964 a 2006

Anos	João XXIII	Meimei	Emeief Vl. Palmares	Emeief Mª Delphina	EE José do Prado		EE Rev S. Salem		EE Rener Caram		EE Ordânia J. Crespo		EE Pe. Agnaldo S. Vieira		Anos
					Níveis de ensino	Nomen-clatura	Níveis de ensino	Nomencla-tura	Níveis de ensino	Nomencla-tura	Níveis de ensino	Nomenclatura	Níveis de ensino	Nomenclatura	
1964	*Não existia*								*Não existia*		1ª a 4ª séries	Grupo Escolar Vila Industrial (escola numa casa alugada na Vila Industrial)	*Não existia*		1964
1965									1ª a 4ª séries	Gesc de Vila Palmares (escola de madeira)					1965
1966													1ª a 4ª Ginasial	Ginásio Escolar de Vila Guiomar	1966
1967										Grupo Escolar de Vila Palmares (prédio de alvenaria)					1967
1968														Extensão da V. Guiomar do Gesc Sérgio Milliet da Costa e Silva	1968
1969												Grupo Escolar Vila Industrial (prédio atual)	1 ª a 4ª Ginasial e 1º científico		1969
1970					Criação como Grupo Escolar V. Palmares fundado sobre supervisão Arnold Cipriano Garcia		*Não existia*								1970
1971	Atendimento na Paróquia Nossa Senhora das Dores												1 ª a 4ª Ginasial e 1º e 2º colegial	Colégio Estadual de Vila Guiomar	1971
1972									1ª a 5ª séries	Grupo Escolar Prof. Rener Caram	Início de atendimento do ginásio segundo o Livro de Comunicados, porém não temos os dados		5ª a 8ª Ginasial - 1ª a 3ª colegial		1972
1973									1ª a 6ª séries				5ª a 8ª Ginasial - 1ª a 3ª científico		1973
1974					-	-			1ª a 7ª séries				7ª e 8ª Ginasial- 1º, 2º, 3º	E.E.P.S.G de VL. Guiomar	1974
1975					-	-							5ª a 8ª - 1º a 3º col. Científico		1975
1976					-	-							6ª a 8ª - 1º e 2º Col Científico		1976
1977					-	-							7ª a 8ª- 1ª a 3ª Col Científico		1977
1978					1º Grau - 1ª a 8ª serie 2ºgrau - 1ª a 3ª serie		1ª a 4ª e 5ª a 6ª série	Escola Estadual de Primeiro Grau Vila Aquilino					1ª a 3º Col Científico		1978
1979							1ª a 4ª e 5ª a 7ª série								1979
1980							1ª a 8ª série								1980
1981							1ª a 4ª e 5ª a 8ª série						1ª a 3º Col Científico		1981
1982				*Não existia*					1ª a 8ª séries	Escola Estadual de Primeiro Grau Prof. Rener Caram	1ª a 8ª série				1982
1983			CEAR de Vila Palmares - Atendimento Educação Infantil					Escola Estadual de Primeiro Grau Reverendo Simão Salém				Escola Estadual de Primeiro Grau Profª Ordânia Janone Crespo (Lei Estadual de 06/10/1970)	1ª a 8ª e Ens. Médio Suplência (2º)		1983
1984													1ª a 8ª e Ens. Médio-Suplência (2º e 3º)		1984
1985													1ª a 8ª e Ens Médio-Suplência 3º DA		1985
1986					CB a 4ª e 5ª a 8ª e 2º grau regular		1ª a 4ª e 5ª a 8ª série						CB - 1º grau (3ª a 8ª e Ens. Médio		1986
1987															1987
1988					Implantação de salas de supletivo e profissiona-lizante (Contabilidade).				1ª a 8ª séries e 2º Grau				Ginasial (1ª a 8ª e Ens. Médio e Suplência (6ª)	E.E.P.S.G Padre Agnaldo Sebastião Vieira	1988
1989					Implantação do CEFAM (?)								CB - Ens. Fund. (3ª a 8ª) e Ens. Médio – CEFAM		1989
1990					CB a 4ª e 5ª a 8ª e 2º grau regular		CB a 4ª e 5ª a 8ª série				CB a 8ª série		Ginasial (1ª a 8ª e EM e Suplência (6ª a 8ª CEFAM / Contabilidade		1990
1991															1991
1992															1992
1993			Atendimento EI e EJA		Implantação da Escola Padrão								1º e 2º grau - Suplência		1993
1994					Turmas do CEFAM sediados no Colegio Castro Alves										1994
1995					CB a 4ª e 5ª a 8ª e 2º grau regular, CEFAM(?), Contabilidade										1995
1996				Atendimento Educação Infantil	Reorganização da rede Atendimento de 5ª a 8ª.		1ª a 4ª série				5ª a 8ª séries		1º Grau de (5ª a 8ª séries) e 2º grau/ CEFAM/ 2º Grau Contab. 2º g. suplência e 2º g. inciso III1º e 2º grau/ CEFAM/ 2º Grau Contab. 2º G Suplência e 2º g. inciso III		1996
1997															1997
1998				Atendimento EI, EF I e EJA										E.E. Padre Agnaldo Sebastião Vieira	1998
1999			Atendimento EI, EF I e EJA										Ens. Fund.(5ª a 8ª) II - Ens. Médio-Suplência e Médio		1999
2000	Prefeitura cede o imóvel à instituição	Atendimento		Ampliação 2 salas				Escola Estadual Reverendo Simão Salem	5ª a 8ª séries e Ensino Médio (regular e suplência)	Escola Estadual Prof. Rener Caram	5ª a 8ª série e Ensino Médio	Escola Estadual Profª Ordânia Janone Crespo	Ens. Fund.(5ª a 8ª) II - Ens. Médio-Suplência (6ª E.F)		2000
2001				-											2001
2002				-											2002
2003				-											2003
2004	Ampliação do prédio pela PMSA			-	Escola encerra as ativi-dades com 196 alunos.								Ens. Fund.(5ª a 8ª) II - Ens. Médio - Suplência (1ºA 3º)		2004
2005			Cesa Vila Palmares EI, EF I e EJA	-	-	-									2005
2006				-	-	-									2006

Fonte: Elaboração própria com a partir dos Planos Escolares das escolas: João XXIII, Meimei, Emeief Vl. Palmares, Emeief Maria Delphina, EE José do Prado, EE Rev Simão Salém, EE Rener Caram, EE Ordânia J. Crespo e EE Pe. Agnaldo S. Vieira.

2.3 As classes populares estão na escola: para quê?

> *Nossa atividade prática dentro da escola transformará nossa realidade educacional. A escola é o campo de trabalho. É a nossa área de transformação da sociedade (Fernandes, 1990, p. 19).*
>
> *A transformação não é produto do avanço na esfera da consciência e também não é produto de uma elaboração espontânea da realidade. É preciso que a ação prática transformadora se encadeie a uma consciência teórica e prática (Fernandes, 1987, p. 148 apud Catani, 1987, p. 43).*

Nos anos 1980, ficaram em evidência a afirmação e a pergunta que abrem esse item, bem como as epígrafes extraídas da exposição de Florestan Fernandes realizada em seminário itinerante ocorrido na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, em 1985. No evento, sob o tema "Dependência econômica e cultural, desenvolvimento nacional e formação de professores", foi promovido o "questionamento da educação brasileira, buscando privilegiar sua dimensão social e política e definir os marcos gerais para a formação de professores" (Catani, 1987, p. 7).

Do ponto de vista da escolaridade obrigatória, o então chamado primeiro grau (Lei Federal n. 5.692/1971) tinha se tornado universal no que dizia respeito ao acesso à série inicial desse nível de ensino. Entrar na escola era possível às classes populares, mas permanecer e concluir essa etapa escolar era realização de poucos. A escola era seletiva e individualizava no aluno dessas classes a causa do fracasso escolar.

Essa questão era percebida pelos profissionais de ensino, que viam, nos anos da ditadura militar, a perda da qualidade do exercício da profissão docente e que, juntos com outros trabalhadores, começaram a se insurgir contra o Estado autoritário.

No caso da EE Prof. Rener Caram, o número de classes, de alunos e de conclusões na 8ª série indicam a seletividade da escola:

> Termo de Visita de 17/9/1984
> CICLO BÁSICO: 12 classes à tarde, média de 36 al/classe.
>
> Termo de Visita de 21/2/86
> Sobrecarga de alunos nas classes da 2ª fase do Ciclo Básico (todas com mais de 35 alunos e ainda há alunos para confirmar matrícula)
>
> Termo de Visita de 21/4/1988
> O objetivo da visita foi assinar as laudas dos alunos concluintes da 8ª série de 1987. São 57 alunos. (Arquivo morto da EE Prof. Rener Caram).

A década de 1980 se revelou profundamente profícua no que diz respeito à retomada de discussões político-pedagógicas que haviam sido deixadas de lado, por força da repressão, nos anos 1960 e 1970 especialmente.

Em Santo André, essa década foi vivida de forma intensa por alunos, professores e mães de alunos. A expectativa do processo constituinte desencadeado com as eleições para governadores e prefeitos, a volta à atuação político-partidária, a participação em entidades

de classe do magistério, a construção de entidades de pesquisa nacionais e as Conferências Brasileiras de Educação, que passam a se realizar anualmente, trazem de volta o debate educacional. As questões da qualidade da escola pública são tema central do Fórum em Defesa da Escola Pública que se forma em 1986 (Gohn, 1992, p. 77).

Trataremos de aspectos desse processo com foco na questão profissional e sindical-organizativa dos docentes no estado de São Paulo, fator que repercute nas escolas estudadas e que tem ações de controle registradas no livro de visitas da Supervisão Escolar.

> EE Pe. Agnaldo Sebastião Vieira
>
> Termo de visita do Supervisor Escolar de 29/11/1966
> Exame de Admissão/Reunião Caetano de Campos:
> 1ª prova unificada de Admissão: será realizada uma reunião ao Instituto de Educação "Caetano de Campos", com o Sr. Diretor Geral do Departamento de Educação (Arquivo morto da EE Pe. Agnaldo Sebastião Vieira).

2.3.1 Anos 1980: os professores afirmam sua posição de trabalhadores; a qualidade da escola pública em discussão

É longa a história de democratização do acesso à escola de oito anos no Brasil e no estado de São Paulo. Se ficarmos apenas na segunda metade do século XX, já nos anos 1960, por considerar que a unificação dos cursos primário e ginásio já estava implícita na Lei Federal n. 4.024/1961 e respondendo à pressão da população, o estado promoveu uma série de experiências com objetivo de assegurar essa unificação. Muitas dessas experiências não foram generalizadas imediatamente. Foi o caso, por exemplo, dos sessenta Ginásios Pluricurriculares, criados em 1968 e que nos anos seguintes tiveram seu número ampliado. Foi também o caso da implantação, a partir de 1970, de outra rede de estabelecimentos-piloto, formada por um conjunto de noventa escolas, os Grupos Escolares-Ginásio, uma estratégia para colocar em prática o princípio da integração, prevista no Plano Estadual de Educação de 1967-70 (o primeiro plano setorial que teve como alavancagem a unificação dos exames de admissão, em 1967).

A sequência de fatos que segue a essas experiências sugere que, nesse momento, a prática da educação paulista fortaleceu a ideia da generalização do direito à escola de oito anos para todo o país. De fato, a Lei Nacional que criou o primeiro grau de oito séries consecutivas – Lei Federal n. 5.692 – é de 1971, posterior, portanto, às medidas educacionais paulistas. Certamente a iniciativa paulista de promover a escola de oito anos influenciou os legisladores. Para fazer cumprir essa lei, no estado de São Paulo, o Decreto Estadual n. 7.400, de 30 de dezembro de 1975, determinou a redistribuição da rede física, promovendo a ade-

quação da estrutura física das escolas à integração em oito séries dos cursos primário e ginasial. Generalizou-se, então, com maior força e rapidez para todo o estado a escola de oito anos com funcionamento no mesmo prédio.

Em todas as situações de democratização do direito à escola, uma questão central se coloca: além da existência de prédios e condições adequadas, a existência de professores em quantidade e nível de formação adequados. A questão da formação docente atravessa o período, desde a implantação das primeiras escolas normais. No final do século XIX, a Lei Estadual n. 88/1892 determinava que "em toda localidade do Estado onde houver de 20 a 40 alunos matriculáveis haverá uma escola preliminar" (correspondente à primeira etapa do então ensino primário). No artigo 23, prescrevia que "para formar professores para estas escolas haveria quatro escolas normais primárias e para formar os professores destas escolas e dos ginásios, haveria, anexo 'a escola normal da capital', um curso superior".

Estudos, sobre trajetória da educação no município de Santo André e no estado de São Paulo (Kruppa, 1994; Souza, 1993), mostram que a questão da formação dos professores, de sua contratação em número suficiente, de sua forma de lotação e de sua jornada são questões recorrentes ao longo do século, constituindo um dos aspectos que afetam o direito à educação, uma vez que, além do acesso, esse problema diz respeito à qualidade com que esse direito é assegurado.

Figura 30 – Reunião do Centro do Professorado Paulista realizada no Instituto de Educação Caetano de Campos (Anos 1960)

Fonte: Prodeb (2001).

Há registros de manifestações de professores desde os anos 1940. O compromisso manifestado por professores, individualmente, em grupos ou em associações de classe, com a construção de uma escola pública de qualidade para a classe trabalhadora é um fato, ainda que esse objetivo tenha sido atingido apenas em parte, em algumas escolas e experiências de escolas paulistas que não se mantiveram, como foi o caso dos ginásios vocacionais.

Há presença de luta por direitos de professores e de alunos também nas escolas estudadas por esta pesquisa. Na história da educação paulista são muitos os exemplos, como o caso de Dona Brites, consagrado nos relatos de Bosi (1979), que traz testemunho desse empenho há muitas décadas:

> [...] enquanto fui professora vivi, foi o tempo que eu vivi: a vida dos alunos, de cada uma das crianças [...] apresentei um estudo comparativo dos nossos salários com os dos outros funcionários públicos. Ganhávamos muito pouco: foi nosso manifesto. Nos reunimos depois na Caetano de Campos onde escrevi na lousa o quadro dos nossos vencimentos e dona Carolina Ribeiro nos cedeu o anfiteatro da Escola. Começamos a trabalhar (Bosi, 1979, p. 232-233, 283-384).

Órgãos de representação dos docentes paulistas são formados já na primeira metade do século XX. O Centro do Professorado Paulista, fundado em 1930, trata desde então dos assuntos do professorado primário, ainda que muitas vezes se comporte como correia de transmissão da burocracia governamental, atuando de forma conservadora por meio de lideranças perpetuadas nos cargos de direção. Muitos professores primários a ele se filiam, fato que ocorre também em Santo André, onde a figura do presidente Sólon Borges será bastante influente. A Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp) tem sua origem na antiga Associação dos Professores do Ensino Secundário e Normal Oficial do Estado de São Paulo (Apesnoesp), fundada em 12 de março de 1945, em assembleia realizada na cidade de São Carlos, com publicação de seu primeiro jornal em 1947.

A instabilidade do professor e o não reconhecimento de sua jornada de trabalho, que envolve tempo extra de preparação de aulas e atendimento a alunos, é o outro lado da moeda do lento reconhecimento do direito à educação das crianças das classes trabalhadoras:

> Nós tínhamos aulas extraordinárias, que eram variáveis, e uma segunda parte fixa, que todos recebiam mensalmente. Acontece que, às vezes, o número de aulas extraordinárias ultrapassava em valor a parte fixa que não era grande. Nessa ocasião o Estado descuidou do pagamento dessas aulas extraordinárias e nós ficamos 11 ou 13 meses sem recebê-las[63].

> Os professores efetivos eram poucos, porque, na ocasião, os professores eram nomeados interinamente, quase sempre por influência política. O professor interino vivia numa eterna instabilidade e por essa situação encaminharam um memorial ao Diretor de Ensino Sud Menucci. Esperavam uma punição por sua atitude, mas, ao contrário, conseguiram o pagamento das aulas. Oitenta escolas normais compareceram a um Congresso organizado após essa vitória e, nesse encontro, surgiu a ideia de criarem uma associação dos professores do Ensino Secundário e Normal[64].

A Apesnoesp já vinha sendo pensada por alguns professores desde 1939. Certamente, o atraso em sua legalização relacionou-se à vigência da ditadura Vargas, que em 1945, quando a entidade foi fundada, já estava em colapso.

---

[63] Alberto Mesquita de Camargo, professor da Escola Normal de São Carlos. Entrevista a Terezinha Lisieux Vasconcelos, 1987. (Manuscrita)

[64] Raul Schwinden. Entrevista a Sonia Maria Portella Kruppa e Orlando Jóia concedida em 5/4/1989. (Projeto Memória da Apeoesp).

A movimentação dos professores revelou, desde o início, o desejo de influir no crescimento desordenado da rede estadual, com importantes consequências na forma de contratação e nas condições de trabalho. O Estado, ao atender a pressão da população por vagas, combinou desde sempre o jogo do improviso ao controle sobre os professores por meio da instabilidade dos contratados e da jornada. É interessante constatar que os professores, no Congresso mencionado acima, manifestaram o desejo de criação de um Conselho Estadual, no qual deveriam ser representados todos os estabelecimentos de Ensino Secundário, permitindo aos professores colaborarem mais diretamente (Fassoni, 1991). Em 1983, em momento de redemocratização do país, os professores tentam novamente uma representação sem êxito no Conselho Estadual de Educação, criado em 1963[65].

Nos anos de democracia no país (1946 a 1964), o poder Legislativo revela prática populista e clientelista; os deputados faziam-se porta-vozes de aspirações locais, construções eram incluídas nos orçamentos sem que se fizesse qualquer planejamento. O Executivo respondia criando, de forma desordenada, "secções" de ginásio estaduais[66]. Entre todas as maneiras "arrumadas" para a expansão de vagas, coube ao Estado prover os professores. Com a prática de não fazer concursos, os governos atuaram manobrando a jornada do professor, contratando-os temporariamente.

É assim que atravessam a história da Apeoesp e da educação pública paulista dois elementos constantes na pauta de reivindicações docentes: jornada de trabalho e contratação temporária, ou seja, a não fixação do corpo de profissionais nas escolas, sobretudo naquelas instaladas nas periferias das cidades, local de atendimento aos que chegam depois: as classes trabalhadoras.

Nas décadas de 1950 e 1960, a conjuntura de fermentação política e social contamina a entidade dos professores. De 1958 a 1968, coincidindo com o crescimento das vagas às classes trabalhadoras, a então Apesnoesp teve um período criativo, sob a liderança de Raul Schwinden, cujo mandato legislativo junto ao PSB é cassado no fechamento militar imposto nos anos 1960. A entidade realizou movimentações importantes, como o movimento de 1958 e as greves de 1963 e 1968[67]. São os anos da repressão, no final da década de 1960, que vão conformá-la às rotinas burocráticas e assistenciais do sindicalismo pelego, que se

---

[65] Em 1983, a Apeoesp, por promessa do governo Montoro, elegeu o professor Mansur Lutfi como representante da categoria no Conselho Estadual. O governo, contudo, não cumpriu sua promessa.

[66] Ver sobre essa questão o trabalho de Beisiegel (1964).

[67] A greve de 1963 pleiteava um reajuste de 60%. Como resultado, obteve gratificação fixa e escalonada entre 30% e 60%, conforme a referência, aos professores primários. Aos professores secundários coube a gratificação de 25% sobre a referência 53, além da redução do número de aulas ordinárias de 68 para 63 mensais (ver: SANT'ANNA, Ruth Bernarde de. **Professores de 1º e 2º Graus**: representação social e movimentação coletiva. 1993. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993, p. 99-100). A greve de 1968 foi motivada, principalmente, pela recusa da inclusão das aulas dadas em escolas privadas no limite de horas permitidas como jornada máxima (44 aulas semanais, o que passado os anos, talvez, tenha sido um equívoco da categoria, que para ganhar mais "exigia o direito" de trabalhar mais, em vez de exigir a valorização da hora trabalhada).

acomoda às determinações do Estado. Como diz Sader sobre os anos da repressão militar pós-64: "a humilhante insignificância que os sindicatos representavam para o governo era o reverso da medalha de sua perda de funções enquanto organismo de representação dos trabalhadores" (Sader, 1988, p. 179).

Na década de 1970, a Apeoesp abandona sua postura mais agressiva, ficando restrita ao funcionamento dos serviços prestados pelo departamento jurídico, chefiado por Raul Schwinden, que se mantém redefinindo suas atitudes políticas e graças à selva da legislação administrativa escolar que dá sentido a esse departamento, que trata de questões funcionais dos professores (Costa *et al.*, 1982). A questão dos professores precarizados é seu tema principal, além das reivindicações dos outros direitos, como a formação em nível universitário, críticas ao Estatuto do Magistério de 1974, pagamento com diferencial para as aulas extraordinárias, protestos contra o desconto indevido do Ipesp feito sobre a remuneração dos precarizados que não poderiam, por sua condição, conforme a lei, usufruir dos benefícios futuros da aposentadoria decorrentes desse desconto etc.

Às obrigações burocráticas do supervisor se juntavam aquela de controle do movimento docente, que não poderia colocar cartazes, devendo ser tratado como outros trabalhadores já haviam sido: "um caso de polícia". Idêntica recomendação foi feita pelo supervisor Clestenes dos Santos na EE Pe. Agnaldo Sebastião Vieira, conforme o termo de visita de 19 de maio de 1977, o que prova que a orientação vinha da Secretaria de Estado da Educação.

> EE Prof.ª Ordânia Janone Crespo
>
> Termo de visita do Supervisor Escolar
> Supervisora: Vera Ferro
> Data:19/05/77
>
> Orientação na área administrativa:
> - Visei o livro de ponto
> - Solicitei horário da escola e do pessoal nos termos do comunicado RDE de 1/05/74 recomendando que os horários do diretor e assistente cubram todo horário de atendimento.
> - Conferi e orientei o preenchimento de histórico escolar,
> - Transmiti as precauções pela DE 1° – observar atentamente o desenrolar das atividades desde o início até o término da aula.
> - Não permitir colocação de quaisquer cartazes. Não permitir na escola a presença de elementos a elas estranhos. Sendo notado qualquer movimento, chamar imediatamente a polícia (Arquivo morto da escola EE Prof.ª Ordânia Janone Crespo, 1977).

A forma de agir palaciana, com inúmeras audiências com os secretários para "negociar pedidos" da categoria era a contraface da forma de ser autoritária, mas com um quê de populista, do poder Executivo estadual no drible dos limites autoritários do governo militar.

A segunda metade da década de 1970 é marcada pela pressão paulatinamente maior por abertura política. As eleições de 1974 já tinham colocado o MDB como canal de todos

os descontentes com o regime. Esse comportamento vai se repetir nas eleições municipais de 1976. A repressão do regime, contudo, ainda se mostra violenta. O jornalista Vladimir Herzog, em 1975, e o operário Manoel Fiel Filho, em 1976, foram mortos nas dependências do Destacamento de Operações de Informação – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-Codi), órgão da repressão em São Paulo. Das diferentes formas de oposição ao regime militar desenvolvidas pela sociedade civil, aquela expressa por alguns sindicatos foi se tornando mais forte:

> [...] desde 1974, as Resoluções do I Congresso dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo já indicavam que algo estava mudando na postura dos sindicalistas. Dentre as principais resoluções estavam as lutas pela revogação da política salarial, por negociações diretas com os patrões, por contratos coletivos de trabalho e por plena liberdade sindical (Jóia, 1993, p. 23).

Esse é o lugar – os próprios sindicatos – de onde seria feita a construção daquela matriz teórica mencionada por Sader (1988): o Novo Sindicalismo. Suas lideranças revelam o local desse sindicato: Luiz Inácio da Silva, do sindicato de São Bernardo, Benedito Marcílio, de Santo André, Arnaldo Gonçalvez, de Santos, e Jacó Bittar, de Paulínia. Segundo Sader, esse Novo Sindicalismo se mostrou viável a nível nacional, em 1977, quando os metalúrgicos de São Bernardo e Diadema iniciaram uma campanha pela reposição das perdas salariais ocorridas em 1973, quando o ministro Delfim Neto havia manipulado os índices de inflação. Essa campanha catalisou inúmeros setores dispostos a enfrentar o regime. É nesse clima que os professores organizam, em maio de 1977, a assembleia que os levaria às greves de 1978 e 1979, na escola da praça da República, a mesma mencionada por Dona Brites: a escola Caetano de Campos.

A greve de 1978 traz de volta uma postura de compromisso de muitos professores com a escola pública, com práticas transformadoras construídas às escondidas na década de 1970. O período representou a recuperação pública de uma luta que havia se tornado subterrânea com a repressão de 1968 e que conviveu, durante a década de 1970, com as ações niveladoras das práticas educacionais tecnicistas implantadas pela Lei n. 5.692/1971 e com a ampliação do ensino superior privado, concessão militar à reivindicação estudantil e da classe média:

> Nós que nos formamos em 60, estávamos num intervalo entre um grupo anterior de professores, que usava as escolas, como a Caetano de Campos, como trampolim para cargos políticos na administração do sistema, sob o status do “professor catedrático”, e uma leva de professores malformados que começaram a sair das faculdades privadas, nos anos 70. Talvez o momento político tenha nos ajudado a construir nossa subjetividade como professores. Nós queríamos ser professores. Não nos interessavam os cargos políticos. Tínhamos uma maneira de ser na escola diferente desse outros professores. Alguns de nós já diziam, a essa época, que a revolução passava pela pedagogia. Essa avaliação nos levou a outra forma de desenvolver os conteúdos. Construímos um compromisso com nossa profissão. 'Íamos pelo rumo', como dizem os caboclos, encontrando os alunos, construindo uma aliança com eles. Abrimos a sala dos professores para eles [...] Mas uma coisa é ser assim individualmente. Quando se junta um grupo, o resultado é maior do que a soma dos indivíduos. Potencializam-se as capacidades. Foi isso que fizemos na Caetano e em outras escolas na

> década de 60 e 70. Não ficamos na escola por cargos políticos ou só por dinheiro. Tanto é que víamos nossa participação nas greves do final de 70 menos como uma forma de aumentar o salário e mais como um meio para combater a ditadura. As greves eram um enfrentamento da ordem[68].

Por essa fala, percebe-se que o ano de 1978 foi para os professores e para outros trabalhadores uma tentativa de reatar laços com a história de 1968, separada por força da repressão militar. Foi também o tempo de gestação da proposta sindical que derrubaria a antiga diretoria da Apeoesp nas eleições ocorridas na greve de 1979.

A assembleia da Caetano de Campos foi seu primeiro marco. Convocada por meio de um abaixo-assinado de professores dirigido à diretoria da entidade, a assembleia teve a coordenação de professores e suas reivindicações foram acompanhadas pela Comissão Aberta que constituíram de forma já independente da diretoria sindical pelega. Os professores fariam, a partir dela, os desdobramentos de sua organização. Outras assembleias, abaixo-assinados e a elaboração de um "memorial" com diagnóstico da situação da rede estadual de ensino entregue ao secretário de Educação movimentaram a categoria[69].

A reação conservadora da antiga diretoria, aumentando exigências para a convocação de assembleias e impondo critérios restritivos às filiações de associados, é a resposta dada a essa movimentação[70]. Em 1978, a entidade suprimiu espaços abertos aos professores no jornal **APEOESP em Notícias** ("Coluna do educador" e "O Leitor escreve"). Os professores responderam lançando o jornal **O Precário**, nome alusivo à condição funcional de parte significativa dos professores secundaristas, com a publicação de sete números que circularam de fevereiro a dezembro de 1978.

A partir da assembleia da Caetano de Campos de 1977 houve uma sequência de núcleos organizadores do movimento, criados conforme as atividades os exigiam: comissão aberta, comando geral de greve, comandos regionais, comissão pró-entidade única. Esses núcleos foram construindo a estrutura do movimento.

A greve de 1978, com seu dinamismo, à semelhança da realizada por outras categorias naquele ano, foi um passo importante nessa estruturação. Organizada por um comando geral de greve que atuou de forma combinada a comandos regionais, a mobilização venceu as dificuldades apresentadas pela dimensão estadual do movimento, superando a organização de

---

[68] Entrevista com Sylvia Aranha de O. Ribeiro, Cecília Vasconcelos Guaraná, Eulina Pacheco Lutfi, Mansur Lutfi e Maria Ivone J. Rabello, 1993.

[69] Memorial dos Professores da Rede Oficial do Ensino do Estado de São Paulo. Entregue em 26 de outubro de 1977, já fazia uma previsão das condições futuras da educação: "o rebaixamento salarial não constitui uma reclamação. Trata-se de uma ameaça real de se descaracterizar por completo a profissão do educador e tornar sem sentido a própria educação".

[70] Por meio da convocação de Assembleia Geral Extraordinária, publicada no Diário Oficial (DO), na parte da Secretaria de Obras, em 27 de junho de 1977, a diretoria reúne-se em Lucélia, interior de São Paulo, em 9 de julho de 1977, com o objetivo de "estudar emendas a serem apresentadas ao Anteprojeto de Reforma do Estatuto do Magistério e de Reforma dos Estatutos Sociais da APEOESP". A forma dessa publicação no DO mostra as articulações que a diretoria mantinha dentro dos órgãos do Estado.

outros movimentos grevistas estaduais que também tiveram como modelo inicial as comissões de fábricas, surgidas nas greves dos metalúrgicos em maio do mesmo ano. Do comando geral de greve sairia a "comissão pró entidade única" (CPEU), que organizou a greve de 1979, formando a chapa vencedora nas eleições da Apeoesp daquele ano e iniciando um novo período na história da entidade, cuja marca será sua reestruturação em termos sindicais.

A década seguinte vai assistir a retomada e o crescimento da ação sindical, assim como sua crise, que não foi restrita ao sindicalismo no serviço público:

> A crise que atinge o mundo do trabalho, seus organismos sindicais e partidários, é de proporções ainda não de todo assimiladas. Sua intensidade e agudeza devem-se ao fato de que, simultaneamente atingiu a materialidade e a objetividade do ser-que-vive-do-trabalho. Não foram poucas as transformações vivenciadas nesta última década, atingindo centralmente os países capitalistas desenvolvidos, mas com repercussões fortes, decorrentes da mundialização e globalização do capital, no conjunto de países do Terceiro Mundo, especialmente aqueles intermediários, com significativo parque industrial, como é o caso do Brasil. [...] se já não bastassem estas transformações, a crise atingiu diretamente a subjetividade do trabalho, sua consciência de classe, afetando seus organismos de representação, dos quais os sindicatos e os partidos são expressão. Os primeiros, os sindicatos, foram forçados a assumir uma ação cada vez mais defensiva, cada vez mais atada ao imediatismo, à contingência, regredindo em sua já limitada ação de defesa de classe no universo do capital. Gradativamente, foram abandonando seus traços anticapitalistas, visando preservar a jornada de trabalho regulamentada, os demais direitos sociais já conquistados e, quanto mais a revolução técnica avançava, mais lutavam para manter o mais elementar e defensivo dos direitos da classe trabalhadora, sem o qual sua sobrevivência está ameaçada: o direito ao trabalho, ao emprego. É nesta contextualizada adversa que se desenvolve o sindicalismo de participação em substituição ao sindicalismo de classe (Antunes, 1993, p. 66).

Da mesma maneira que a categoria metalúrgica e/ou química tinha grande presença na região estudada e no Brasil, os professores viveram essa década de crescimento e de crise de sua organização. A proposta ainda frágil de um "sindicalismo de classe" foi suplantada, gradativamente, pelo "sindicalismo de participação".

Em 1983, a Apeoesp contava já com 19 mil filiados. Esse número sobe para 55 mil em 1987. Suas conquistas ao longo da década de 1980, no entanto, contrastam com a mobilização que apresentam: as manifestações de até 100 mil educadores não são eficientes, em geral, para assegurar o atendimento à pauta de reivindicações. Apenas atrasam a brutal perda salarial. Essa situação atinge seu clímax em 1989, quando os professores permanecem em greve por 80 dias. As bandeiras de luta desse movimento indicam a trajetória de resistência e de desmonte da escola pública empreendida no estado de São Paulo nas duas décadas seguintes.

Começando em 1978, as greves/manifestações repetem-se ano a ano com adesão de professores estaduais, acompanhados por vezes pelos municipais e pelo funcionalismo público estadual de maneira geral. Em situação distante do conjunto das outras categorias de trabalhadores, paulatinamente, os professores aceitam e parte deles passa a defender sua participação na Central Única dos Trabalhadores (CUT), que é formada em 1983. Juntamente com outras representações sindicais das categorias de trabalhadores da educação – a União

dos Diretores do Ensino Médio Oficial (UDEMO), e a Associação Paulista de Supervisores de Ensino (APASE) – nem sempre de forma tranquila, aproximam-se também da Associação Nacional dos Docentes em Ensino Superior (Andes) e das entidades de pesquisa (Anped – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação; Ande – Associação Nacional de Educação; Cedes – Centro de Estudos Educação e Sociedade, etc.) nas discussões realizadas, em nível nacional, pelas Conferências Brasileiras de Educação, que debaterão o capítulo da educação na Constituição Federal e a nova LDB, participando do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Há uma dramática contradição que atravessa os anos 1980/1990 e que levará os movimentos sociais ao estado de "anestesia social" na passagem e primeiros anos do século XXI: sejam sindicais, do campo ou da cidade, tornam-se numericamente significativos, mas não obtêm êxito proporcional em sua representação frente ao Estado, que aparentemente apresenta-se democratizado.

Crise econômica e políticas recessivas deflagradas a partir do Plano Bresser, que tentou domar o fantasma da inflação, jogaram o país em uma crise de desemprego sem precedentes. As lutas dos movimentos sociais, contraditoriamente, fazem aprovar a chamada Constituição Cidadã, em 1988, que de certa forma fica inerte pela ausência de uma política tributária e fiscal que viabilize os fundos públicos necessários para tirá-la do papel. Nos anos 1990, especialmente a partir da segunda metade, políticas de contenção de gastos em uma nova/velha lógica de governabilidade impulsionada pelas políticas neoliberais ganharam o cenário.

Durante o final dos anos 1980 e início da década seguinte, um movimento de mães – Movimento Pró-Educação (Mepe) – bastante atuante na capital fazia-se presente também na região estudada. Suas representantes em Santo André vinham de movimentos políticos ligados às comunidades eclesiais de base e ao PT, que procurava intervir nas escolas e lutar pela qualidade de ensino por meio de diferentes práticas: fiscalizando o trabalho das professoras e diretores, participando de Associações de Pais e Mestres e Conselhos de Escola, sensibilizando mães e pais de alunos individualmente ou organizados em movimentos e atividades de organização interna da Regional do Pró-Educação, com reuniões semanais para previsão e avaliação de metas e tarefas coletivas. Esses procedimentos eram bastantes próximos aos de movimentos de mulheres contra a carestia ou por creches, que foram bastante atuantes desde os anos 1970 (Campos,1983; Sposito, 1993; Vianna, 1992), com perfil definido, tal como descreveu Sader (1988, p. 63), como sendo relacionado "[...] a migração enquanto projeto familiar; a redefinição da família na integração urbana; o impacto da disciplina fabril e a

reação operária; a construção da casa própria através do trabalho doméstico; o encontro com as comunidades de base"[71].

Com a questão do acesso relativamente equacionada desde os anos 1980, com a volta da perspectiva democrática ao país, os educadores e a comunidade passam a se pronunciar sobre a questão da qualidade, tida como vital para assegurar a democratização da permanência na escola. Com esse objetivo, experiências pontuais de mudança foram feitas, entre elas o Estatuto do Magistério, de 1985, que além de ser um início da retomada da dignidade profissional, tão esperada pela categoria, previa o Conselho de Escola deliberativo como forma de assegurar a qualidade e a gestão da escola pública democrática.

Na mesma década, o Ciclo Básico de 1984, com a progressão continuada entre a 1ª e 2ª séries, e a Jornada Única de 1988, estabeleceu a permanência dos alunos na escola por cinco horas e a dos professores por seis, com a presença de um professor coordenador. Também por conta dessas medidas, desde os anos 1980, a perspectiva de acesso e de permanência na escola de oito anos foi sendo cada vez mais garantida à maioria da população paulista, ainda que a distorção série/idade, decorrente da reprovação e evasão, causasse problemas.

A questão docente fica nítida nas Tabelas 22 e 23, em que:

a) demonstra-se a diminuição do corpo docente: de 257.835 professores para 231.118 professores no prazo de um pouco mais de dez anos, época coincidente com o Fundef e a municipalização forçada que foi decorrente de sua implantação; e

b) é evidente a fragilização da categoria do magistério que é, desde sempre, composta por uma maioria de professores precários, cuja instabilidade na escola dificulta sobremaneira a formação de uma equipe efetiva de docentes, capaz de responder aos desafios que a escola apresenta.

As escolas estaduais estudadas por esta pesquisa apresentam grande rotatividade de professores, o que contribui para a descontinuidade dos trabalhos e atividades.

[71] As **comunidades eclesiais de base (CEBs)** são pequenos grupos organizados em torno da paróquia (urbana) ou da capela (rural), por iniciativas de leigos, padres ou bispos. As primeiras surgiram por volta de 1960 [...]. De natureza religiosa e caráter pastoral, as CEBs podem ter dez, vinte ou cinquenta membros. Nas paróquias de periferia, as comunidades podem estar distribuídas em pequenos grupos ou formar um único grupão a que se dá o nome de comunidade eclesial de base (BETTO, 1981, p. 7). Para Sader, entre os motivos de êxito das CEBs, "podemos pensar no caráter flexível de sua forma organizativa, na revivescência de relações primárias como espaço de reconhecimento pessoal para seus membros, no acolhimento das formas da religiosidade popular" (Sader, 1988, p 156).

Tabela 22 – Professores efetivos e servidores (P1, P2 e P3) na rede estadual (1989-1993)

	Professor 1		Professor 2		Professor 3		Total	
Ano	**Efetiv.**	**Serv.**	**Efetiv.**	**Serv.**	**Efetiv.**	**Serv.**	**Efetiv.**	**Serv.**
12/89	42.893	62.127	188	19.381	37.921	50.323	81.002	131.831
12/90	39.938	67.142	124	20.240	37.298	53.488	77.360	140.870
12/91	36.815	70.340	92	24.416	34.749	63.048	71.656	157.804
12/92	42.715	63.977	56	28.114	31.946	71.571	74.717	163.662
12/93	53.231	53.777	49	39.469	30.252	80.057	83.532	173.303

Fonte: SEE/CIE, 1993.

Tabela 23 – Número de funcionários ativos do quadro do magistério, por classes, na rede estadual (out./2006)

Classe	Efetivo	OFA	Total	(%) Participação OFA/Total
Professor de educação básica I (PEB I)	29.835	50.228	**80.063**	**62,7%**
Professor II	-	154	**154**	**100,0%**
Professor de educação básica II (PEB II)	81.838	69.287	**151.125**	**45,8%**
Professor coordenador	3.632	2.719	**6.351**	**42,8%**
Coordenador pedagógico	4	-	**4**	**0,0%**
Assistente de diretor/vice-diretor	51	-	**51**	**0,0%**
Professor vice-diretor	3.527	1.880	**5.407**	**34,8%**
Diretor de escola	5.393	-	**5.393**	**0,0%**
Supervisor de ensino	1.194	-	**1.194**	**0,0%**
Dirigente regional de ensino	90	-	**90**	**0,0%**
Estagiário	3	-	**3**	**0,0%**
Total	**125.567**	**124.268**	**249.835**	**49,7%**

Notas: (1) Efetivo: Titular de cargo provido por Concurso de Provas ou Provas e Títulos e Efetivo Não Concursado: efetivado por força de dispositivos legais anteriores à Constituição Federal de 1988. (2) OFA: Ocupante de função atividade, admitido em caráter temporário; ACT (Lei n. 500/1974), extranumerário e servidor admitido nos termos do art. 203 da LC 180/1978, com vínculo pela CLT.

Fonte: SEE/CIE, 2006.

2.4 Onde estão as classes populares: tem vaga aí?

> [...] *a democracia é uma questão de ordem política e não uma simples questão técnico-pedagógica,* [...] *da mesma forma é equívoco mais sutil supor que o ajuizamento acerca da qualidade do ensino seja feita a partir de considerações exclusivamente pedagógicas"* [...] *a queda dessa qualidade do ensino é relativa a um nível cultural anterior (Azanha, 2004, p. 343-344).*

2.4.1 Fechando o século, o paradoxo: sobram vagas nas escolas de ensino fundamental e médio, mas faltam vagas na creche

A década de 1980 foi marcada por um processo tenso e contraditório: a formação de espaços de participação de grandes massas urbanas que se mobilizaram em torno da democracia – o movimento pelas Diretas Já, a luta pela formação de uma assembleia constituinte, a organização de estruturas de representação política e trabalhista de várias categorias profissionais, inclusive dos servidores públicos – e originam a chamada Constituição Cidadã, em 1988, ampliando os direitos sociais. Contudo, o fraco crescimento econômico da primeira metade da década faz com que muitos a considerem como sendo uma década perdida, fato que ameaça a viabilidade das conquistas constitucionais.

A reforma técnica e organizacional da produção aliada à implantação de um novo/velho paradigma econômico, social e político em torno do neoliberalismo estará presente na crise que abre os anos 1990, produzindo um freio aos movimentos sociais, especialmente àqueles de base sindical, afrontados com uma forte onda de desemprego que assume proporções estruturais. Intensifica-se no país a influência dos organismos internacionais e de seus propósitos de ajustes que, longe de se apresentarem como impostos e/ou estrangeiros, são defendidos por intelectuais e políticos brasileiros de renome, que assumem postos na estrutura do poder federal no Brasil e em diferentes estados, inclusive em São Paulo, implantando reformas de base estrutural na educação que conformarão a escola naquela década.

Do ponto de vista econômico, para Singer (1999) a principal característica de ruptura radical, nos anos 1990, é a abertura do mercado interno, que historicamente sempre foi protegido. É redefinido o papel do Estado na economia, cuja interferência passou a ser vista como negativa pelos neoliberais. Por uma suposta ineficiência, posto que decorrente de valores menores disponíveis aos serviços, negou-se a importância do Estado nos processos de desenvolvimento, justificando-se assim a ampla privatização do setor público. Nos anos 90, passa-se a viver situação inversa do período de crescimento econômico anterior aos anos 80: não há investimento público e a ajuda a setores estratégicos desapareceu.

Singer (1999), analisa a exclusão social sob duas óticas, a do individualismo liberal e a do estruturalismo

> Os individualistas veem todas as instituições que se propõem a proteger o trabalhador contra os riscos de vida e riscos econômicos como obstáculos para a expansão da atividade econômica e do emprego e, portanto, como fator de agravamento da exclusão social [...]. Os estruturalistas, por outro lado, enxergam o mercado como um jogo econômico que produz vencedores e perdedores, estes últimos candidatos certos a se tornarem párias sociais. Do seu ponto de vista, as instituições de bem-estar social são indispensáveis à proteção dos perdedores e para proporcionar-lhes oportunidades a fim de retornarem ao jogo do mercado com alguma chance (Singer, 1999, p. 59).

Por exemplo, para os liberais o desemprego não é um problema social, é uma opção individual e voluntária. Para eles, produzir soluções para o desemprego que está acima do

nível considerado de equilíbrio gera inflação. Cria-se uma situação em que os empregadores pagam os salários e jogam isso nos preços, criando uma ilusão. No final, o trabalhador, na hora de comprar o que produz, descobre que está cada vez ganhando menos. A outra visão – do estruturalismo – é de que o problema é social (Singer, 1999).

O município de Santo André viveu localmente a tensão entre essas propostas. Na década de 1990, forças ligadas aos trabalhadores, que se aglutinaram na formação de um partido de massas desde 1979 – o PT – assumiram a direção de governos locais em vários municípios do Grande ABC. Em Santo André, se sobressai a figura de Celso Daniel, que ocuparia, ainda no século XX, por duas vezes o poder Executivo municipal: de 1989 a 1992 e de 1997 a 2000[72].

A plataforma de governo na primeira gestão teve como palavra de ordem a chamada "inversão de prioridades", ou seja, Celso Daniel propunha um governo que deveria ser pautado pelas reivindicações dos trabalhadores e das populações menos favorecidas[73].

Vários programas municipais foram implantados na localidade estudada. Em termos do enfrentamento às condições precárias da habitação, a prefeitura de Santo André criou a Secretaria de Habitação (1989-1992), demonstrando o interesse em estender o direito à cidade para todos. A Secretaria de Educação do município teve papel nessa política, integrando-se em pesquisas junto aos núcleos a serem prioritariamente urbanizados. Um deles, em especial, abrangia a região de Sacadura Cabral e Tamarutaca, cujas escolas fazem parte desta pesquisa (Kruppa, 1992).

Sob o lema "Tudo junto, ao mesmo tempo e no mesmo lugar", afirmando que a exclusão é multidimensional – isto é, afeta a habitação, a saúde, a educação, o trabalho, as relações de gênero –, a prefeitura dispôs-se a enfrentar o desafio de gerir matricialmente os projetos a partir da habitação.

O requisito básico era a participação das comunidades desde o diagnóstico dos problemas até a avaliação das ações, no sentido de evoluírem para a auto-organização; daí também sua importância educativa (Daniel, 1988, 1996, 1997).

Os debates sobre a educação acompanham essa nova configuração política no Grande ABC. Já os anos 1980, com o processo de redemocratização e de formulação da nova Constituição, todos os níveis da educação entraram no debate das políticas sociais. Em Santo André, as discussões em torno da aplicação da Emenda Calmon (1983) e da formação do Sistema Municipal de Ensino colocaram o debate sobre a educação no espaço da Câmara Municipal

---

[72] O 3º mandato de prefeito de Celso Daniel inicia-se em 2001, mas é interrompido por seu assassinato em 2002.

[73] Acompanhei, com maior detalhe, a primeira gestão de Celso Daniel como prefeito, pois exerci a função de Secretária Municipal de Educação, Cultura e Esporte de 1989 a 1990.

(Kruppa; Ancassuerd; Nakano, 1986). Em São Paulo, organizou-se um movimento de representantes da classe média que, movidos pela crise econômica, retornam seus filhos à escola pública e lutam pela melhoria de sua qualidade – o Mepe – que ganhará manchete em jornais.

Em Santo André, setores organizados das classes populares, representados pelas mães de alunos do Mepe, adquiriram forte presença no movimento, contribuindo para a demarcação dos valores que constituíam sua identidade. Também o movimento de professores, que se organizava desde o final dos anos 1970, estava presente na cidade. As entidades de classes do magistério (Apeoesp e Udemo), animadas pelo movimento docente e sindical, participaram ativamente da discussão aberta na Câmara.

O terceiro período foi marcado pelos avanços jurídicos produzidos pela CF de 1988, pela Lei Orgânica Municipal e pelo ECA. No primeiro governo de Celso Daniel, também em decorrência do Mepe, é organizado um movimento de ação conjunta entre estado e prefeitura em torno da escola pública de qualidade. Assuntos como a merenda, pequenos reparos, capinagem e a manutenção das escolas estaduais são trazidos novamente à discussão, revigorando o debate em torno de o que deveria ser a prática do "regime de colaboração" entre estado e município, apregoado pela nova Constituição.

A política municipal andreense para a educação na gestão 1989-1992 se estrutura em torno de três eixos, seguindo outras administrações populares: democratização da gestão, qualidade do ensino e EJA.

Na sequência dos anos 1990, haverá certa polarização em torno das responsabilidades de cada um dos entes governamentais na definição do regime de colaboração, especialmente em decorrência da implantação, em 1998, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, regulamentado pela Lei Federal n. 9.424/1996. Assim, no primeiro momento da década, o município voltou-se às três frentes principais: a educação infantil, a educação de adultos e a educação especial, mas acabou constituindo uma rede própria de ensino fundamental, a partir de 1998, ampliando progressivamente o atendimento nesse nível de ensino e os convênios na gestão da educação infantil (creches).

De toda forma, o estado de São Paulo chega aos anos 1990 com a universalização do ensino fundamental assegurada, sendo a qualidade da escola e a ampliação do direito da população paulista à educação básica (em nível da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos) a questão educacional prioritária.

Em 1995, a taxa líquida de escolarização da população de 7 a 10 anos no estado de São Paulo era de 99,4%, e a taxa bruta era de 133,3%, o que indicava a distorção série/idade. Já a população de 11 a 14 anos, na escolaridade das séries finais, tinha uma taxa líquida de 81% de atendimento e bruta de 120%. Nessas séries, a distorção de idade era maior (decor-

rente, principalmente, das altas taxas de reprovação que continuavam ocorrendo, especialmente na 5ª série) e havia mais crianças dessa faixa etária fora da escola (São Paulo, 1999b, p. 20).

Nesse momento, interfere nas políticas educacionais paulistas o empréstimo contraído pelo governo do estado com o Banco Mundial, por intermédio da Secretaria de Estado da Educação (SEE). Esse empréstimo financiou o projeto Inovações do Ensino Básico (IEB) – Projeto BRA/95/022 empréstimo 3375-BR[74] –, tendo o apoio do Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD).

Foi um empréstimo de investimento específico (Specific Invest Ln). Como se constata na descrição do Staff Appraisal Report (SAR)[75], esse empréstimo impõe condições que, no entanto, ainda que sejam bastante diretivas, não têm o caráter impositivo dos empréstimos de ajuste, mesmo que a forma pela qual esse empréstimo foi usado, a partir de 1995, se assemelhe a um "empréstimo de ajuste setorial" (*sector adjustment loan*), com muitas consequências para a educação paulista (Kruppa, 2001).

O ajuste feito no ensino fundamental paulista nos anos 1990 tem sequência na virada do século, expandindo sua interferência para os outros níveis da educação básica. Dada a importância dessa configuração em termos do direito à educação básica, retomo, a seguir, estudos que apresentei anteriormente a esse respeito (Kruppa, 2001).

Documentos de avaliação desse projeto produzidos pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e posteriores a 1995 são explícitos ao afirmar que na prática há uma nova modalidade de inserção do projeto na política e organização da SEE. No novo desenho, a integração institucional é total e não há distinção entre subprojetos do IEB e os programas e ações da SEE. Por essas razões, pode-se afirmar que 'confundiram-se', a partir de 1995, as estratégias de implementação do projeto IEB e as inovações de política educacional global da SEE[76].

Segundo Tommasi, Warde e Haddad (2007, p. 204), "o projeto do Estado de São Paulo, na sua formulação original, segue "ao pé da letra" as orientações estabelecidas pelo Banco". Esse projeto prevê a realização de uma série de estudos e a divulgação dos resultados por meio de conferências anuais. Havia uma intenção expressa e efetivamente realizada, especialmente nas reuniões do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), de difundir as práticas decorrentes desse projeto político a outros estados brasileiros.

---

[74] Projeto 3375. BR: INNOV BASIC ED, assinatura em 4 de outubro de-91 e fechamento em 30 de dezembro de 1998.

[75] O SAR é um documento que apresenta o escopo amplo das negociações e traz claramente a posição do Banco, dado que é um relatório de avaliação do seu *staff*. O SAR desse empréstimo foi tomado como referência em todos os relatórios de avaliação posteriores, tanto da SEE quanto do próprio banco e, ainda, do PNUD.

[76] PNUD. Documento de Projeto. Versão 1.0. Projeto BRA/95/022/A/01/99 Inovações do Ensino Básico Empréstimo 3375-BR.

É preciso situar o momento da renegociação de 1995 que, sem dúvida, possibilitou o aproveitamento das avaliações feitas a outros projetos do Banco Mundial no Brasil, especialmente o Edurural (1980-1987) e o Monhanguara (1984-1991)[77], e de certa forma preparou a negociação do projeto Fundescola (negociado em 1997), que, como o próprio banco diz, foi o maior empréstimo que financiou na área da educação até aquele momento. Quando se considera o teor desses empréstimos, de forma sequencial, percebe-se que o Brasil e o banco "acertaram o passo" a partir das redefinições havidas em São Paulo, em 1995[78]. Pode-se dizer que o IEB compõe com o Fundescola um projeto de ajuste setorial da educação brasileira[79].

Afirmo que o empréstimo para São Paulo foi estratégico no processo de construção do "pensamento e ação Banco Mundial" no Brasil, contribuindo para novas configurações da política educacional induzida pelos organismos internacionais, especialmente a partir das configurações de um sistema centralizado de avaliação dos resultados educacionais.

A constatação desta pesquisa é que há na educação paulista nos anos 1990 um projeto sub-reptício de uma escola de baixo custo para populações pobres, a quem não se "pode ou não se consegue" negar o acesso ao direito à educação e que, ao mesmo tempo, deve contribuir para o processo de "normalização" de uma sociedade em que a exclusão/inclusão precária de jovens de baixa renda é naturalizada, especialmente nas condições econômicas e sociais que se configuraram no país na década de 1990.

Os pontos de evolução nesse processo concretizam o que é preconizado pelo Banco Mundial como sendo a sua estratégia para o setor, a partir do Documento de país para o Brasil (CAS-00), dando o seu real significado:

- "*Aumentar a qualidade do ensino*" – significa uma qualidade padronizada e administrativamente controlada;
- "*Expandir o uso de processos de desenvolvimento educacional baseados na escola*" – o que não significa que os projetos autônomos e as necessidades das escolas orientarão a estrutura administrativa e financeiras dos órgãos centrais, mas que a escola será o

[77] Projeto 2412 ou Monhanguara (sector loans), cuja negociação se inicia antes do Edurural, teve valor de financiamento de 40 milhões, com assinatura em 30 de julho de 84 e fechamento em 28 de fevereiro de 1991. Ver em Relatório Completo em: http://documents.worldbank.org/curated/en/259901468222883633/pdf/multi-page.pdf. Consulta realizada em: 27 maio 2020.

[78] Certo mistério cerca essa negociação. Apenas em julho de 2000 foi disponibilizada uma informação mínima do empréstimo no *site* do Banco Mundial. O documento de avaliação do PNUD assim se refere: "Não existe um documento formalizando a revisão do Projeto IEB" (**Projeto BRA/95/022** – Inovações no Ensino Básico, 1995). Nas notícias da imprensa sobre a exigência feita pelo poder Legislativo a esse respeito, há a seguinte informação: "a Assessoria de Comunicação da Secretaria de Estado da Educação afirma que o corpo do contrato com o Banco Mundial não foi mudado. O que teria mudado seriam apenas alguns itens dos anexos. Como não houve alteração na parte financeira do projeto e no endividamento do Estado, é desnecessário o Executivo consultar o Legislativo para reformular o projeto". (Folha de S. Paulo, 16/08/95)

[79] Nesse processo de ajuste do setor educacional como um todo, é necessário o estudo mais aprofundado da composição IEB, Fundescola, projeto BID para o ensino médio, em fase de implementação nos anos 1990, e projeto BIRD para o ensino superior, que estava em fase de negociação nesse período. Tudo indicava o tratamento implantado pelo banco de uma visão sistêmica para a educação a sua maneira, vide a proposta de "*Comprehensive Development Framework*" (CDF) proposta por Wolfensohn (1999).

local de testes e de aferição das ações desencadeadas centralizadamente, cujos resultados, medidos de forma objetiva e padronizada em todas as escolas orientarão a política central;

- "*Estabelecer uma adequada coordenação das atividades educacionais nos níveis Federal, Estadual e Municipal*" – coordenação que subentende a desconcentração da execução da educação obrigatória para os níveis locais, ou seja, a sua municipalização;
- "*Promover a participação da comunidade e a melhoria no gerenciamento das escolas*" – ideal que na prática se revela com tendo objetivos mais econômicos do que democráticos, afinal, a população deve ajudar a custear a escola;
- "*Reforçar o monitoramento e a responsabilidade através de uma maior difusão de resultados obtidos*" – a informatização é uma necessidade essencial de uma coordenação centralizada e de uma execução descentralizada, da mesma forma que permite às partes do sistema terem mais agilidade no seu funcionamento em rede. Ao mesmo tempo, a forma de avaliação centralizada, inaugurada com o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) vai influenciar a forma de elaboração da própria política, no estado de São Paulo, no Brasil e no mundo, que terá implantado sistemas de avaliação, como o PISA (na sigla em inglês *Programme for International Student Assessment*, adaptado para o português para Programa Internacional de Avaliação de Estudantes) nos anos 2000[80].

O projeto IEB, tal como foi rearticulado em seu segundo momento de vigência e com a agilização dos procedimentos administrativos a partir do convênio celebrado com o PNUD, em abril de 1996, superou dicotomias e ampliou sua área de atuação a toda rede paulista, atuando como indutor de mudança em outros níveis de governo.

As negociações desse empréstimo começaram no início de 1987. No ano de 1988, três missões construíram a versão preliminar do projeto. O Relatório de Avaliação pelo *Staff* do Banco (SAR), datado de 4 de junho de 1991, baseia-se nas observações de três outras missões que visitaram São Paulo: de 9 a 23 de fevereiro de 1989; em fevereiro de 1990 e de 1991. As negociações atravessam a gestão de vários secretários estaduais de educação: Chopin Tavares de Lima, Wagner Gonçalvez Rossi, José Goldemberg, Carlos Estevam Martins, Fernando Gomes Mota. Na gestão desse último, inicia-se a execução do empréstimo que, em seguida, segue com Carlos Estevam Martins e, finalmente, com Teresa Roserley Neubauer da Silva. Os relatórios das missões referem-se a modificações propostas nessas diferentes gestões.

O início da vigência se dá pela Lei Estadual n. 7.385, de 28 de junho de 1991, sendo de 7 janeiro de 1992 a 30 de abril de 1999 o seu período de execução.

---

[80] Disponível para consulta em: https://documents1.worldbank.org/curated/pt/126101468226760492/text/multi-page.txt Consulta realizada em: 30 jul. 2022.

É um empréstimo que têm dois momentos bastante distintos, correspondentes a governos com propostas para o setor educacional bastante diferenciadas: Fleury (1991-1994) e Covas (1995-1998 e 1999-2002). O último, por ter sido reeleito, foi responsável por maior tempo de execução. Os valores do empréstimo foram totalmente utilizados, o que, sem dúvida, representa a competência administrativa, especialmente no segundo momento de execução, uma vez que o primeiro governo concluiu a gestão tendo executado apenas 17% do empréstimo.

O desenho original do projeto é de 1987[81]. Privilegiava os pontos principais de inovação que recebiam investimento prioritário da administração naquele momento: a jornada única e o ciclo básico[82].

Em cada uma das administrações correspondentes ao período da execução do empréstimo IEB, o projeto teve articulações diferenciadas com as respectivas prioridades dos governos. Assim, na gestão Fleury, o IEB foi articulado ao projeto Escola Padrão e, na gestão Mário Covas, "IEB sofreu revisão destinada a ajustá-lo ao novo cenário, envolvendo tanto aspectos substantivos, como estratégias de implementação"[83].

Trechos de uma carta à diretora Cornelia Maura Diniz Galera, da EE Prof. Rener Caram, enviada pelo secretário da Educação Fernando Morais, exemplificam o cenário:

[81] Nesse momento, Orestes Quércia era governador do estado e Chopin Tavares de Lima era Secretário do Estado da Educação.

[82] "Para atacar o problema [da retenção e evasão] na série inicial, em 1984, o Estado de São Paulo iniciou uma reforma curricular nas classes de 1ª e 2ª séries do 1º Grau, o ciclo básico, que envolve uma nova proposição pedagógica para o ensino da leitura e escrita, promoção automática da primeira para a segunda série e contínua avaliação do estudante durante as duas séries, com especial atenção para os alunos mais lentos. [...] Dando continuidade a esta política a Secretaria de Educação implantou em 1988 a Jornada Única (J.U.) docente e discente no Ciclo básico (C.B.) As principais medidas contidas nesta política são: extensão do tempo de permanência do aluno para 6 horas; Implantação de 6 horas semanais de trabalho pedagógico, para professores do Ciclo básico; nomeação de 1 Coordenador do Ciclo Básico nas Unidades escolares; incorporação de novas práticas pedagógicas, tais como: Educação Física; Educação Artística; Jogo e Brinquedo; Materiais Pedagógicos; Livros; Um vasto programa de treinamento em serviço para os Professores do Ciclo Básico; Reforço calórico e proteico da Merenda Escolar" (Lei Estadual n. 7.385, de 28 de junho de 1991, Anexo 1).

[83] SILVEIRA, Maria Luiza Faraone. **Projeto BRA/95/022**. Inovações no Ensino Básico Avaliação, julho de 1999. SEE- PNUD, 1999. p. 36.

A escola Rener Caram foi escolhida para ser Padrão em 1993.

O compromisso político do Governo do estado de melhorar a qualidade do ensino público do estado de São Paulo, definido no Programa de Reforma do Ensino Público do Estado de São Paulo, lançado em 1991.

Através do programa de ampliação gradativa, foram convertidas ao novo padrão, no primeiro ano 306 escolas, com uma nova forma de organização, permitindo uma nova forma de organização administrativas e pedagógicas, que passaram a compor um mesmo universo de relações capaz de assegurar a construção de um novo padrão de qualidade.

As medidas do programa foram feitas a partir de levantamento de diagnósticos, estudos e análises disponíveis sobre o ensino público do estado, tendo como objetivo fortalecer a escola em direção à conquista de sua autonomia, entendida como fator principal para a transformação desejada, entendendo como grande desafio a ser enfrentado.

Pressupões a autonomia como maior flexibilidade de organização e mais ampla liberdade de ação, por outro exige participação da comunidade escolar – alunos, professores, funcionários, direção, pais de alunos, como pressupõe o compromisso de todos (Termo de Visita da Supervisão de 15/2/1993).

2.4.2 Gestão Fleury e o projeto Escola Padrão: a primeira fase do projeto IEB

O projeto IEB teve início no governo Fleury (1991-1994), cujas orientações educacionais foram bastante distintas da própria iniciativa. O programa desse governo, intitulado "Programa de Reforma do Ensino", foi formulado a partir das sugestões de um grupo de 100 especialistas que compuseram um "Núcleo de Gestão Estratégica". Centrado na qualidade do ensino como um problema fundamental, o programa propunha a criação das Escolas Padrão[84] com os seguintes objetivos:

I – recuperar o padrão de qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas;

II – modernizar a escola pública, tornando-a apta a fornecer o estudo, a pesquisa, o estímulo à discussão e a posse de todos os conhecimentos disponíveis na atualidade;

III – preparar o aluno para o acesso aos níveis mais elevados de compreensão da realidade social e das formas de intervenção nessa realidade;

IV – utilizar novas tecnologias educacionais.

O documento de apresentação do projeto já destacava para a palavra "padrão" o sentido oposto à "padronização", dado que "essa escola deverá ser o reverso da escola uniforme, [...] o que estamos tentando construir é um novo padrão de qualidade" (São Paulo, 1991a, p. 3). Pretendia que o movimento de reforma ocorresse a partir da escola, atingindo as estruturas centrais do sistema. Na sequência,

[84] Conforme Decreto do Governo do Estado n. 34.045, de 22 de janeiro de 1991.

> [...] acreditamos que o caminho correto se orienta no sentido de reestruturar o sistema a partir da Escola. Além disso, qualquer mudança, para ocorrer efetivamente, exigirá a sensibilização, envolvimento e participação de todos os agentes educacionais: diretores, supervisores, professores, pais, alunos, inspetores de alunos. Ou seja, dependerá basicamente do esforço de cada escola para discutir suas dificuldades específicas e, a partir daí, participar da organização de sua própria transformação[...] (São Paulo, 1991, p. 4).

Segundo o documento orientador do programa, as dificuldades que emperram as decisões na escola seriam modificadas pela "decisão política, tomada pelo governo do Estado, de criar condições legais, materiais e intelectuais" (São Paulo, 1991, p. 4). Era uma proposta de implantação gradativa, com prazo de quatro anos para a conclusão, com meta inicial de 300 escolas em 1992, que funcionariam para:

> [...] praticar, a título experimental, o novo modelo educacional e, de forma controlada, avaliar os seus resultados [...]. Representa o início do processo de reconversão de toda a imensa rede escolar ao modelo definido no curso do ano de 1991, devendo atingir, até 1994, a totalidade da rede escolar (São Paulo, 1991, p. 5-6).

Duas são as razões apontadas para opção gradual de implantação: "o gigantismo da rede que impede qualquer tentativa simultânea de realizar transformações significativas, mas também o caráter interativo e participativo que marca todo o projeto. Esta é decididamente uma reforma que terá de ser realizada com a escola" (São Paulo, 1991, p. 4).

O centro inovador da escola padrão estava na proposta de fortalecimento de sua autonomia, entendida como:

> I – autonomia pedagógica, permitindo às escolas planejarem e decidirem sobre aspectos próprios da metodologia de ensino e planejamento curricular;
>
> II – liberdade para propor projetos especiais relacionados com o ensino-aprendizagem, capacitação e relações com a comunidade;
>
> III – autonomia administrativa, implantada gradativamente, a fim de administrar a utilização de recursos humanos, financeiros e materiais ao seu bom funcionamento (São Paulo, 1991).

Para tanto, o decreto de implantação previa as seguintes medidas: (1) revisão da legislação existente; (2) determinação, para cada escola de um crédito de horas equivalentes a 5% (cinco por cento) do número de horas-aula semanais, previsto no quadro curricular a serem distribuídas pelo dirigente da unidade, para as tarefas de: a) planejamento e controle; b) ordenação das atividades pedagógicas; (3) instituição da caixa de custeio como mecanismo de oferecer maior autonomia financeira; (4) reforço do papel do Conselho de Escola como instância de aprovação e controle dos planos escolares; (5) promoção de um Fundo de Financiamento de Projetos Pedagógicos Inovadores; (6) programas de capacitação técnica para diretores, professores e funcionários; (7) informatização dos serviços de administração escolar.

Organizada para funcionar em três períodos de aula (matutino, vespertino e noturno), a proposta incorporava as medidas do ciclo básico e da jornada única e previa um quadro de funcionários completo, inclusive com uma equipe de coordenação pedagógica: "O núcleo de Apoio Técnico Administrativo e Pedagógico será integrado por: Assistente de Administração

Escolar; Assistente Técnico Pedagógico, Professor Coordenador, Professor Assistente, Coordenador Pedagógico e Orientador Educacional".85

Três pontos centrais sustentavam a proposta de melhoria da qualidade, formas que contribuiriam para a efetivação da autonomia proposta:

> [...] a ampliação da concepção e o escopo do sistema de capacitação envolvendo docentes, direção e funcionários administrativos para que pudessem atender às novas exigências do funcionamento da vida escolar;
> reorganização do tempo escolar, tanto pela jornada de seis horas-aula para todas as séries quanto pela alteração da jornada e da carga docente, incluindo aí as horas específicas (HTP) para o trabalho pedagógico, planejamento e coordenação, de caráter coletivo, modificando, em parte, o que já se realizava através dos programas "Ciclo básico' e "Jornada Única';
> concessão de gratificações, visando a fixação do corpo docente e a estabilização do quadro de funcionários da escola (Nepp, 1996, p. 9).

O Programa Global de Modernização do Sistema Educacional do Estado de São Paulo foi dividido em 13 áreas ou subprojetos, sendo o primeiro deles voltado ao acompanhamento e controle do elenco de atividades integradas que permitiriam alcançar os objetivos estratégicos estabelecidos. São eles:

1. Planejamento e controle do programa de modernização
2. Projeto de modernização da escola
3. Indicadores de eficácia e gestão do Sistema
4. Municipalização do ensino
5. Manutenção, racionalização e adequação da rede física
6. Reorganização do modelo pedagógico e jornada única
7. Reformulação do ensino noturno
8. Ensino técnico, agrícola e profissionalizante
9. Política de recursos humanos
10. Revisão do Estatuto do Magistério
11. Legislação educacional e política educacional
12. Alternativas para o financiamento da educação
13. Programa de participação da comunidade na educação (São Paulo, 1991).

Era um projeto amplo de reformas, considerado pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas (Nepp/Unicamp) como:

> [...] um esforço sistematizado de introduzir uma reforma no ensino básico do estado de São Paulo, através de um projeto explícito e integrado de intervenção. A proposta, apoiada em uma abordagem abrangente dos problemas educacionais, possuía uma definição precisa de "target" (autonomia da escola e o alargamento dos espaços de participação da comunidade no processo decisório) bem como das metas e meios viabilizadores daqueles alvos. Sua estratégia foi bastante precisa em relação aonde e quando iniciar o projeto: escolas com melhores condições de implementar as mudanças preconizadas, segundo a avaliação do núcleo de coordenação do projeto (Nepp, 1996, p. 59).

---

[85] Decreto Estadual n. 34.035 de 22 de janeiro de 1991, art. 2º, § 3º.

Dentre os subprojetos mencionados acima, cabe destacar aquele referente à municipalização, uma vez que este será um dos pilares da gestão que se iniciou em 1995. O programa de reforma de 1991, depois de se referir às determinações constitucionais de responsabilidade municipal quanto à oferta do ensino fundamental, ao interesse do governo do estado na municipalização, à importância, portanto, essencial da rediscussão da participação do estado e dos municípios na oferta do ensino fundamental, afirma ser necessário definir:

- o nível de educação desejado,
- as respectivas competências,
- os mecanismos da parceria estado-município,
- as metas, o controle e a avaliação dos resultados.

Para tanto, continua o documento,

> [...] só a implantação de uma cooperação planejada entre tais esferas de governo, com vistas a cumprir os preceitos constitucionais, poderá proporcionar a oferta de ensino de qualidade superior. O caminho adequado é estimular a criação gradativa de redes municipais próprias para atendimento do ensino de 1º grau [...]. **Ao propor tal cooperação, a Secretaria deverá contemplar as situações desiguais dos municípios e avaliar a capacidade de investimento de cada um** [...] (São Paulo, 1991, p. 15, destaque nosso).

Essa postura se distingue da proposta apresentada pelo Banco Mundial no empréstimo mencionado ao propor uma municipalização gradual e diferenciada, planejada a partir das realidades municipais diversas. Cabe ainda destacar a forma como a responsabilidade municipal pela educação infantil é tratada. Constatando a forte presença do município nessa educação, proporcional à retirada do estado, o documento desaconselha qualquer ação que mude essa tendência, colocando a Secretaria de Educação do Estado como "apoio institucional para que os poderes municipais possam, progressivamente, assumir esta importante área de competência educacional tendo no estado a parceria técnica que de outra forma não encontraria disponível na sociedade" (São Paulo, 1991, p. 14).

Como forma de viabilizar a execução do programa Escola Padrão, um peso maior foi atribuído à Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE).[86] A atuação da FDE no projeto IEB foi prevista no próprio SAR. A implantação do IEB é simultânea à implantação da Escola Padrão. Ainda, segundo o Nepp, a forte estratégia de implementação da Escola Padrão predominou sobre a do IEB.

Como órgão de administração indireta, a FDE, segundo essa avaliação, foi utilizada como um "atalho" que diminuísse os enfrentamentos burocráticos que o programa Escola

[86] A FDE foi criada pelo Decreto n. 27.102, de 23 de junho de 1987, substituindo a Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo (Conesp), que fora criada para facilitar e agilizar as tarefas relativas ao projeto quantificação dos serviços para efeito de orçamento e medição, fiscalização e produção dos prédios escolares.

Padrão pudesse receber dos órgãos centrais. O paralelismo de poder é um dos fatores apontados pelo Nepp e pelo PNUD para a baixa execução do projeto IEB.

O que parece ser mais plausível como razão do atraso do projeto IEB, no entanto, é a insuficiência de recursos do Tesouro paulista, o que atrasava as contrapartidas necessárias à liberação do empréstimo e comprometia a implantação do próprio programa prioritário – a Escola Padrão.

Na região estudada de Santo André, as EE Rener Caram e EE Reverendo Simão Salem foram escolhidas para o programa. Os documentos indicam que a escola José do Prado, fechada em 2003, também foi incluída. Há uma nítida modificação das escolas a partir de então.

O arquivo fotográfico levantado por essa pesquisa junto à EE Prof. Rener Caram mostra a mudança de qualidade. Projetos de natureza pedagógica/curricular podem ser vistos nas fotografias, que deixam apenas de revelar eventos da agenda escolar para testemunhar as ações pedagógicas realizadas.

Além da documentação fotográfica, a referência à boa qualidade das práticas escolares desse momento aparece, ainda, nos depoimentos dos funcionários que as presenciaram e que ainda trabalham na escola.

Figura 31 – Atividades da Escola Padrão Prof. Rener Caram (1994)

Fonte: Prodeb (2001).

Os custos da escola padrão certamente não poderiam se coadunar às definições educacionais do Banco Mundial, que privilegiam o menor custo em nome da eficiência e da produtividade.

O programa Escola Padrão é criticado na avaliação contratada pela administração Mário Covas, que justifica sua extinção e legitima a nova configuração da política educacional, a partir de 1995, e que faz do projeto IEB o seu centro irradiador, retomando e alargando as indicações feitas no SAR.

Cabe ressaltar o fato de que o IEB, no primeiro momento de sua execução, foi mantido como um empréstimo de investimento e submetido ao programa político principal da gestão Fleury, com a incorporação dos itens desse empréstimo referentes ao ciclo básico, jornada

única e programa de parceria com os municípios para o atendimento da educação infantil, de forma a não confrontar a proposta do governo, que não se subordinou à lógica da eficiência e da eficácia do projeto IEB. Ao contrário dessa atitude, as críticas da nova administração, especialmente de quem assume a pasta da educação, é a de que essa escola tem custo maior e que não se justifica a sua manutenção: "considerando-se que o custo/aluno das Escolas Padrão é de 92,86% maior que o custo/aluno das escolas não-padrão, sem jornada única, verifica-se que o projeto teve um desempenho abaixo dos padrões, especialmente no que se refere a sua relação custo/benefício"[87].

Os relatórios de avaliação da própria Secretaria (feitos pela Unidade de Gerenciamento de Projeto – UGP, núcleo responsável pelo projeto) e o produzido pelo Nepp são bastante críticos à gestão da primeira fase do projeto e bastante eloquentes nos elogios à segunda. Cabe destacar que esses relatórios foram apresentados no primeiro momento da gestão Mário Covas/Teresa Roserly Neubauer da Silva, que se inicia em 1995. As informações trazidas pelo SAR indicam que as instituições que produziram as avaliações foram aprovadas pelo Banco Mundial.

Ao todo, foram implementados quatro tipos de estudos avaliativos, dois para cada administração responsável pela execução empréstimo. O segundo estudo teve sua parte empírica basicamente no governo Fleury, ainda que tenha servido de base para o Saresp, que seria implantado em 1996 como política do governo Covas[88].

---

[87] Cf. Parecer CEE 255/1995, aprovado em 12 de abril de 1995.

[88] "Análise do processo – O Nepp/Unicamp executou estudo destinado a avaliar o processo de implementação dos programas abrangidos pelo projeto IEB.

Avaliação de impacto – Realizada pela Fundação Carlos Chagas (FCC), a pesquisa 'Avaliação do processo de Inovações no Ciclo Básico e seu impacto sobre o ensino-aprendizagem na Região Metropolitana de São Paulo' teve como objetivo verificar o impacto não só das inovações, como também das macropolíticas educacionais, sob os níveis de aprendizagem dos alunos matriculados nos diferentes tipos de escolas então existentes na rede estadual (escolas com ou sem jornada única e escolas-padrão [...].

Análise de custos – Realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, da Universidade de São Paulo, o estudo abrangeu as dimensões "custo-eficácia" (quais são e como estão combinados os insumos mais eficientes, de modo a serem obtidos os melhores resultados educacionais, dada uma certa disponibilidade de recursos financeiros) e "custo-aluno-ano", incluindo o desenho de metodologia a ser utilizada para a estruturação de um sistema de acompanhamento do custo-aluno, compatível com as necessidades da SEE. Como extensão de seu trabalho, a FIPE desenvolveu um software, destinado à apropriação e apuração de custos na rede estadual e seu manual de utilização.

Avaliação do Programa de Educação Continuada Com o auxílio de consultoria externa e de especialistas do Banco Mundial, a UGP delineou a pesquisa avaliativa do Programa Educação Continuada. Considerando a grande extensão do programa, quer em abrangência geográfica, quer em número de participantes, optou-se por dividir o Estado em quatro regiões (abrangendo, cada uma, vários dos polos de capacitação, organizados para desenvolvimento do programa e pela contração de quatro instituições para desenvolvimento do estudo. Uma dessas instituições responsabilizou-se, além da execução de uma das partes do trabalho, pela coordenação geral, a fim de garantir compatibilidade nos procedimentos de pesquisa, tornando possível estender as conclusões a todo o Estado. Para a disseminação dos resultados, no âmbito dos órgãos centrais da SEE, foi organizado um workshop. As conclusões finais serão sistematizadas e enviadas as Diretorias de Ensino (antigas Delegacias), como subsídios para a continuidade do programa. Visando a avaliação administrativa do programa, foi contratado um consultor para a montagem de um sistema de informações gerenciais, que organizou os dados relativos as várias ações desenvolvidas" (São Paulo, 1999c, p. 11).

2.4.3 Gestão Covas e o ajuste estrutural na educação paulista: a 2ª fase do Projeto IEB

Como parte do Programa de Governo do Estado, desenha-se, na área da educação, a partir de 1995, "uma política consubstanciada em três grandes diretrizes – racionalização organizacional; mudança nos padrões de gestão e melhoria da qualidade do ensino – permeada pelos princípios de equidade, qualidade e eficiência e apoiada em estratégias de desconcentração da gestão e descentralização da administração" (São Paulo, 1999b, p. 5).

Obedecendo a essas diretrizes, a forma da implantação da política proposta nesse governo é o inverso do modelo apresentado no programa Escola Padrão. A reorganização começa pelos órgãos centrais: a extinção das Diretorias Regionais de Ensino (DREs), por decreto do governador, deu-se no primeiro dia de governo[89]. Em consequência, houve revisão das atribuições das Delegacias de Ensino. Essa medida era de certa forma esperada. Tentativas anteriores nessa direção já tinham sido feitas por outros governos e havia certa aprovação, inclusive por parte dos professores, que viam na extinção das DREs a diminuição dos níveis burocráticos que pesavam sobre a escola.

O caráter de racionalização burocrática/financeira, presente no primeiro ato dessa administração, será a sua tônica diretiva. Em termos de racionalização de custos, a Secretaria passa a cumprir as recomendações do SAR. Os mecanismos de descentralização e desconcentração, indicados pelo Banco Mundial como forma de enxugamento de custos, são executados. O órgão deu ênfase à implantação dessas políticas com a reorganização da rede e a municipalização. A implantação de uma "cultura da avaliação" é uma das exigências do Banco Mundial. Em termos da avaliação da execução da política, os institutos contratados, o próprio Banco e o PNUD fizeram esse papel, e para a avaliação do rendimento dos alunos foi implantado o Saresp a partir de 1996.

É com o sentido da racionalização dos custos, principalmente, que a nova gestão extingue o programa Escolas Padrão, extraindo dele alguns componentes para inseri-los em sua própria proposta.

A Secretaria propõe uma avaliação do desempenho prévio das escolas cujos resultados foram considerados insatisfatórios frente ao volume de investimentos feitos nas Escolas Padrão. A alegação para essa medida é a defesa do princípio de uma política universal. A avaliação feita pelo Nepp afirma que o término do Projeto Escola-Padrão deu-se por incompatibilidade de concepções, mas também por razões de avaliação negativa dos resultados. Ainda, que a extinção do programa afetou alguns, mas não todos os subprogramas e medidas nele previstos. Os subprogramas de capacitação e material pedagógico, que em algum momento foram comuns aos projetos IEB e Escola Padrão, foram alterados, desde 1995, mas

[89] Cf. Decreto n. 39.902, de 1 de janeiro de 1995, que reorganiza os órgãos regionais da secretaria e extingue as DRE.

houve a manutenção de alguns outros componentes, tais como as HTP e a jornada (Nepp, 1996).

Essa afirmação contém equívocos, uma vez que os centros irradiadores de cada uma dessas propostas são antagônicos, o que acaba dando caráter diferente a essas medidas. Os itens mantidos serão subordinados a outra lógica, o que os modifica. A primeira gestão tinha uma proposta de autonomia, baseada na valorização da equipe de educadores da escola e de um plano diretor de suas atividades, pautadas em projetos pedagógicos próprios. A necessidade da escola deveria desencadear a reforma dos órgãos centrais. A segunda teve como eixo central medidas burocrático-administrativas de redução de custos e de correção do fluxo escolar, impostas de cima para baixo, bem como uma atuação em que os procedimentos de padronização foram a tônica principal.

Como afirma o relatório produzido pelo Nepp sobre a implementação política da gestão 95-98:

> [...] o modelo de implementação, ainda que não explicitado formalmente, procura combinar elementos de forte indução por parte do nível central do sistema educacional, com a abertura de espaços de maior autonomia e de ação por parte dos órgãos intermediários (Delegacias de Ensino) e de ponta de linha (unidades escolares). [...]. **Os órgãos centrais definem as políticas e diretrizes** [...]. **Cabe às Delegacias um papel efetivo de correia de transmissão de decisões** [...]. **As unidades escolares ganham maior autonomia operacional e financeira para a realização de suas metas de atuação, definidas pelos seus dirigentes de maneira relativamente independente, desde que não confrontem as diretrizes mais gerais** (Nepp, 1996, p. 72, destaque nosso).

Segundo a avaliação do PNUD,

> [...] o reposicionamento do projeto IEB não se limitou a suas relações com as novas orientações de política. Passou a ocorrer também forte integração institucional, praticamente deixando de haver distinções entre as atividades no âmbito do projeto e os programas e ações próprios da Secretaria da Educação (São Paulo, 1999b, p. 26).

O Relatório Final de Execução assim se refere:

> [...] a nova gestão da Secretaria da Educação negociou com o Banco Mundial a retomada das ações. As novas diretrizes da política educacional, apoiadas até mesmo nos resultados das avaliações de impacto e de processo realizadas no âmbito do Componente D do Projeto, estabeleciam que para se atingir o objetivo máximo da proposta – melhorar a aprendizagem no Ensino Fundamental – as ações deveriam abranger integralmente esse nível de ensino e não apenas o Ciclo Básico, como inicialmente previsto. Desse modo, na retomada do Projeto, ficou acordado que as metas iniciais de alguns componentes e subcomponentes seriam reorientadas e que, em certos casos, sua execução seria descentralizada. Após os ajustes negociados, decidiu-se:
>
> a) oferecer aos alunos da 1ª à 4ª serie: i) maior carga horária de aulas (5 horas); ii) salas de aula com arranjo pedagógico orientado exclusivamente para a faixa etária dos alunos e mobiliário dimensionado adequadamente para a estatura média das crianças; iii) a separação de alunos menores dos maiores, para evitar os inconvenientes da convivência, num mesmo espaço, de crianças e jovens com interesses distintos;
>
> b) capacitar professores de todo o ensino fundamental (1ª à 8ª série) e gestores de todo o Estado;
>
> c) ampliar a relação de materiais educacionais que constavam do Projeto inicial, com a inclusão de outros materiais pedagógicos e recursos de informática educacional;
>
> d) implantar um Sistema de Informações Gerenciais para a Secretaria de Estado de Educação;

> e) ampliar a abrangência das ações de divulgação do Projeto, direcionando-as não só para o público específico, como inicialmente proposto, mas também para comunicação de massa;
>
> f) ampliar a área de abrangência do Projeto, incluindo outras áreas de pobreza do Estado, como as Regiões de Sorocaba e do Vale do Ribeira;
>
> g) ampliar a tipologia de intervenções na rede física escolar, com a inclusão de obras de reformas gerais, pequenos reparos e adequações de construções existentes;
>
> h) descentralizar as ações de contratação de obras de pequeno vulto e de aquisição de bens, por meio das Associações de Pais e Mestres – APMs, entidades jurídicas das escolas;
>
> i) rever a previsão de salas de aula a construir, pois, com a meta de redistribuição dos alunos do Ensino Fundamental, haveria um saldo excedente de 100 edifícios escolares" (São Paulo, 1999c, p. 2).

Ainda segundo esse documento, "o conhecimento que a nova gestão tinha da lógica organizacional da SEE, aliado à decisão política de investir em educação, liberando as contrapartidas previstas no acordo de empréstimo, propiciaram as condições para uma efetiva aceleração no desenvolvimento das ações" (São Paulo, 1999c, p. 2).

As alterações ganham visibilidade na execução financeira do projeto. A maior parte dos recursos, mesmo com a mudança, destinou-se a obras: 1.119 obras civis, sendo 424 novas escolas (significando 3.387 salas de aulas adicionais e 355.635 vagas) e 695 reformas e adequações. Como obras, a parte de treinamento faz parte do componente A, que recebeu o segundo maior valor do empréstimo, correspondendo a 5,5% do total. Nesse item, além de outras capacitações e do Programa de Educação Continuada (PEC), foi feita a formação dos educadores do projeto Classes de Aceleração.

A nova composição dos componentes que receberam maiores recursos, discriminada a seguir, indica que neles se agregaram os programas prioritários da nova gestão, sendo que igualmente já faziam parte do SAR. Em resumo, a política da Secretaria é incorporada ao projeto IEB, resultando na seguinte configuração:

Componente A – "Melhoria da Qualidade" constituiu-se de:

- obras e instalações,
- programa de educação continuada,
- reorganização da trajetória escolar – classes de aceleração,
- aquisição de materiais pedagógicos,
- informática educacional,
- melhoria da nutrição dos alunos;

Componente D – "Avaliação e Disseminação": além das pesquisas de avaliação de Impacto e de Avaliação de Processo, já realizadas no primeiro momento, foram incluídos:

- pesquisa de custo-aluno e custo eficácia;
- avaliação do projeto de educação continuada;
- plano de divulgação das inovações.

Componente E – "Desenvolvimento Institucional" constituiu-se de:

- Saresp;
- Reforço do sistema de planejamento;
- Diretrizes para a municipalização do ensino básico;
- Teoria de Resposta ao Item (TRI);
- Programa de Informática Gerencial;
- Desenvolvimento institucional.

O componente A (com exceção das ações voltadas à rede física) e o Componente E foram objetos do termo convênio assinado em abril de 1996 com o PNUD: "Destinado a contribuir para a execução técnica e financeira do Projeto IEB, o Projeto BRA/95/022 foi financiado com recursos do contrato de empréstimo com o Banco Mundial, incluindo fundos de contrapartida do Tesouro Estadual comprometidos". Previsto inicialmente para receber em torno de 7,1% do orçamento do projeto IEB, esse projeto, depois da terceira revisão, acabou comprometendo 17,65% dos recursos[90]. Conforme o próprio Relatório (São Paulo, 1999b), esse convênio foi de grande importância para a agilização dos procedimentos, em especial, daqueles voltados para as licitações internacionais.

Um amplo programa de divulgação foi montado em torno da política implantada, o que justifica a alteração de valores no Componente D:

> Até 1995, a divulgação das experiências e resultados do Projeto visava apenas à comunidade de educadores. A partir desse ano, ampliou-se a divulgação, para atingir outros setores da sociedade, de modo a informar, mobilizar e obter o apoio da população e, em particular, dos alunos, para as diretrizes educacionais implantadas pela SEE, por meio do Projeto IEB. As seguintes ações foram desenvolvidas: elaboração e distribuição do jornal "Escola Agora, aprendendo sempre", com tiragem de 300.000 exemplares por edição, visando manter um canal de comunicação entre a Secretaria, as Delegacias de Ensino e as escolas; ii) produção e distribuição do boletim "Fazendo Escola", com tiragem de 20.000 exemplares por edição; iii) produção e emissão, através da TV Cultura, de programa em canal aberto, com vídeo sobre a reorganização da rede escolar; iv) elaboração e divulgação da cartilha "O que mudou na escola pública paulista?", com respostas às perguntas sobre as realizações, na área educacional, da gestão do Estado, iniciada em 1995. O consórcio de agências de publicidade RINO/DPZ foi contratado para implementar um Programa de Comunicação Social, tendo realizado várias campanhas sobre os projetos da Secretaria em andamento, a saber: i) campanha "Escola nas Férias", divulgando o projeto que proporciona uma nova oportunidade de recuperação e promoção para aqueles alunos que não tiveram aproveitamento durante o ano escolar (em 1996, o projeto obteve a participação de 225.545 alunos, dos quais 53,3% foram aprovados); ii) campanha "Recursos repassados às APMs", que informou sobre os recursos repassados diretamente às Associações de Pais e Mestres e os benefícios decorrentes, buscando mobilizar pais e professores para participarem das associações; iii) campanha "SARESP 97", com anúncios em jornais, revistas, comerciais em TV, chamadas em rádio, visando obter alto índice de adesão e participação dos alunos nas avaliações que seriam aplicadas aos matriculados na 4ª e na 8ª serie; iv) campanha "Municipalização", que veiculou amplo material informativo nos principais jornais, com vistas a obter o apoio dos Governos Municipais e da comunidade para a municipalização da oferta da 1ª à 4ª série do Ensino

[90] Para cálculo do valor percentual, considerou-se o montante total previsto para o projeto IEB, excetuando-se o Componente B (Educação pré-escolar). O valor total do convênio como o PNUD foi de US$ 101.233.576,00 (SÃO PAULO, 1999b, p. 35).

> Fundamental; v) campanha "Carreira do Professor", que procurou motivar, mobilizar e estimular a adesão e participação do corpo docente estadual ao plano de reforma e melhoria do Ensino Fundamental, por meio da produção e veiculação de comerciais para TV, chamadas de rádio, anúncios de jornal, vídeos informativos; vi) campanha "Dia do Professor", objetivando reforçar a confiança do corpo docente no cumprimento das metas do Governo Estadual, relativas à educação; vii) campanha "Treinamento de Merendeiras", destinada a motivar e mobilizar os preparadores de merenda a participarem de programa de capacitação (São Paulo, 1999c, p. 11-12).

Como se constata, nessa divulgação estão os programas prioritários da Secretaria, que produzem a reforma estrutural da educação básica do estado de São Paulo: "Reorganização da Rede", "Cadastramento Escolar", "Municipalização", "Escola nas Férias", "Classe de Aceleração", "Mudança curricular" e "Saresp".

2.4.3.1 Reorganização Escolar, Cadastramento Escolar e Municipalização

A Reorganização Escolar foi estabelecida por decreto em novembro de 1995. Sob o manto de uma "adequação técnico-pedagógica", a Reorganização Escolar dizia ter, como principal objetivo, o agrupamento por idades em salas apropriadas. Essa medida recupera o modelo vigente antes da implantação da Lei n. 5.692/1971 ao especializar as escolas na oferta da

> [...] primeira metade do ensino Fundamental (CB a 4ª série) ou da segunda metade (5ª a 8ª série), incluindo ou não o Ensino Médio [...]. Além dos objetivos explicitados, a reorganização da rede escolar estadual favorecia o processo de municipalização da oferta do Ensino fundamental, que se iniciava com vigor, dando prioridade à transferência para os municípios, da administração das quatro primeiras séries (São Paulo, 1999b, p. 38).

Essa medida ainda visava potencializar ao máximo os equipamentos existentes, tornando mais densa a população escolar em cada um dos níveis de atendimento do ensino fundamental, diminuindo quadros administrativos, burocráticos e docentes. Com a reorganização, **foram desativadas 150 escolas, diminuindo 10.014 classes** na passagem de 1995 para 1996 (Nepp, 1996, p. 23).

Esse processo acoplou-se de forma exemplar às medidas implementadas pelo governo federal em torno do Fundef (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), implantado pela Lei Federal n. 9.424/1996, que regulamentou a Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996, e que foi colocado em prática no início de 1998. Sobre a "oportuna" parceria entre os atos dos governos federal e estadual paulista: "as medidas tomadas pela Secretaria anteciparam ou acataram, de forma fluida, prioridades, princípios e programas estabelecidos em nível do Governo Federal" (São Paulo, 1999b, p. 23). Da mesma forma, o relatório do Nepp refere-se ao Fundef:

> [...] o processo de municipalização produzirá um alívio financeiro para as finanças estaduais em crise, que poderá ser suavizada, a partir da implementação do FUNDEF,

> pois, nesse caso, o governo estadual passaria a receber parcela significativa de recursos daqueles municípios que não assumirem a educação de 1º Grau (Nepp, 1996, p. 74).

A Reorganização Escolar foi precedida do Cadastramento Escolar, que deu a cada aluno um registro geral estudantil, de funcionamento similar à carteira de identidade, expedido igualmente pela Secretaria de Segurança Pública. Esse registro acompanhava o aluno por toda a sua trajetória na escola, possibilitando por meio do uso de programas de informática localizar os casos de dupla matrícula[91].

Cabe destacar que o desenrolar desse procedimento resultou na forma atual da matrícula das escolas reorganizadas. A família deixou de ter qualquer poder de decisão na escolha da escola de seus filhos; a matrícula passou a ser um processo automático feito pela secretaria, que transformou a relação de direito frente ao Estado em um expediente burocrático administrativo de atendimento e de controle. Naquele momento, assim também ocorre na matrícula no ensino médio, que assegura vagas para os imediatamente egressos do ensino fundamental. Os que fogem a essa regra, ou seja, os que pretendem voltar a estudar depois de certo tempo, passam a ser encaminhados para as telessalas ou têm, simplesmente, negada a sua vaga.

Essa medida diminuiu a possibilidade de expressão da exigência de qualidade por parte da população que, antes do cadastramento, a denunciava pelo movimento que fazia à época das matrículas. As escolas julgadas de melhor qualidade tinham filas para a matrícula no início do ano. As escolas de ensino médio, ao aceitarem maiores de idade, antigos egressos do ensino fundamental, eram obrigadas a realizar sorteios, o que tornava claro a insuficiência de vagas. Assim, a expressão da população com relação à qualidade e à insuficiência de vagas ficou diluída pela medida de racionalidade burocrática-administrativa.

No caso do ensino médio, em termos comparativos, cabe salientar o crescimento da matrícula no índice de 46,92% no governo Fleury (1991-1994), bastante superior aos 29,67% de crescimento ocorrido no governo Covas (1995-1998). O que é surpreendente, pois, face à municipalização, esperava-se que a prioridade desse governo fosse a ampliação massiva do nível médio de ensino. Além do aporte de recursos originados do Fundef em 1998, a municipalização compulsória do ensino fundamental já vinha desde 1996 possibilitando grande economia ao governo estadual, fato acrescido das reduções de custo decorrentes da reorganização da rede, do fechamento de todas as Divisões Regionais, de algumas delegacias, escolas e turnos de funcionamento.

[91] Segundo o Nepp (1996, p. 94), foram encontrados 16 mil nomes de alunos repetidos.

Tabela 24 – Matrículas iniciais do ensino médio: governo Fleury (1991-1994) e governo Covas (1995-1998)

Governo Fleury			Governo Covas		
1991 (1)	**1994 (2)**	**% (2)/(1)**	**1995 (1)**	**1998 (2)**	**% (2)/(1)**
755.662	1.110.185	46,92 %	1.179.297	1529.238	29,67 %

Fonte SEE/CIE, 1999.

O programa de municipalização teve início em março de 1996, quando a Secretaria de Educação assinou o convênio de municipalização com 51 escolas de 1ª a 4ª série localizadas nos municípios de Santos, Jundiaí e Ilha Solteira, que funcionaram como piloto do programa. Segundo o relatório do Nepp, esse era um programa de implementação gradativa. A partir de 1998, com a vigência do Fundef, o programa recebe uma pressão indutora inquestionável.

As Tabelas 24 e 25 dão conta de que ocorreu uma efetiva reforma estrutural no estado de São Paulo, em termos da educação básica, com a implantação da reorganização das escolas e da municipalização. A abrangência das modificações demonstra que houve um plano estadual de educação sendo executado sem que tenha sido divulgado à população e sem qualquer consulta aos municípios. Esse plano prescindiu de um verdadeiro Censo escolar, compreendendo apenas a população matriculada nas três redes conforme a orientação do levantamento feito pelo Inep. Fosse diferente, ou seja, houvesse acontecido um plano estadual com a participação da população e a partir do que determinam a Constituição de 1988, em termos de regime de colaboração, e o artigo 5º da LDB[92], outra seria provavelmente a situação atual.

Como se vê nas Tabelas 24 e 25, a rede estadual diminuiu 376.230 atendimentos entre 1995 e 1998, tendo crescimento negativo de 5,61%, enquanto a rede municipal aumentou em 841.860 atendimentos, ou seja, cresceu em quase 60% nesse mesmo período. Mais que isso, a rede municipal cresceu em todas as modalidades e níveis de atendimento, sem exceção, assumindo uma responsabilidade muitas vezes superior à sua capacidade[93]. Já a rede estadual não tem um atendimento sequer na educação infantil e apresenta crescimento negativo de 15,71% no ensino fundamental.

[92] Art. 5º § 1º "Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União: I – recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso".

[93] Cabe lembrar a fragilidade administrativa de muitos municípios, que tiveram de assumir de forma repentina procedimentos técnico-pedagógicos mais complexos referentes ao ensino fundamental.

Tabela 25 – Total de matrículas iniciais na rede de ensino estadual (1995-1998)

Anos	Educação infantil	Ensino fundamental	Ensino médio	Suplência ensino fundamental	Suplência ensino médio	Suplência profissionalizante	Total
1995(1)	989	5.263.112	1.179.297	213.230	48.490	0	**6.705.118**
1998(2)	0	4.436.407	1.529.238*	223.093	129.069	11.081	**6.328.888**
% (2)/(1)	-	-15,71	29,67	4,63	166,18	-	**-5,61**

* Não foram incluídas as 58.479 matrículas da Secretaria de Ciência e Tecnologia.

Fonte: Fundação Seade, 1998.

Tabela 26 – Total de matrículas iniciais na rede de ensino municipal de Santo André (1995-1998)

Anos	Educação infantil	Ensino fundamental	Ensino médio	Suplência ensino fundamental	Suplência ensino médio	Suplência profissionalizante	Total
1995 (1)	748.804	646.500	31.137	113.878	2.100	0	**1.542.419**
1998(2)	893.697	1.194.819	33.465	253.046	8.828	424	**2.384.279**
% (2)/(1)	19,35	84,81	7,48	122,21	320,38	-	**54,58**

Fonte: Fundação Seade, 1998.

O crescimento diferenciado entre uma e outra rede se mostra no número também diferenciado de escolas nos dois anos considerados. É preciso reparar que o projeto IEB, para a rede estadual, "executou 1.119 obras civis, entre as quais 424 obras de construção de novas escolas e de ampliações que resultaram em 3.387 salas de aula adicionais e na criação de 355.635 novas vagas" (São Paulo, 1999c, p. 3). Essa ampliação de salas pelo plano de obras do projeto IEB, acrescida da transferência de alunos pela municipalização, possibilitou que as escolas estaduais de 1ª a 4ª série fechassem suas portas à noite, uma economia de recursos que contrasta com a necessidade educacional do estado, como veremos a seguir.

Com a redução de recursos para o Componente B, "Ensino na Pré-escola", apenas 53 prédios foram construídos para a rede municipal com recursos IEB, sendo oferecidas 32 mil novas vagas, número menor do que o total a mais ofertado pelos municípios no mesmo período. Ou seja, os municípios que não participaram do projeto IEB ainda assim ampliaram com recursos próprios esse atendimento.

Além da ampliação totalmente desproporcional entre as redes, observa-se nas Tabelas 26, 27 e 28, referentes às modalidades de escolas, que enquanto a rede estadual reduziu os tipos de escolas existentes sob sua responsabilidade, os municípios passaram a ter uma multiplicidade, o que certamente se constituiu em ônus administrativo desmedido, com consequências na qualidade.

A afirmação de Azanha (2004, p.41-42) de que “a queda da qualidade do ensino é relativa a um nível cultural anterior” é confirmada nesses fatos e se consagra um referencial importante para a análise do que ocorreu com a educação básica em consequência das medidas implantadas pelo governo estadual paulista. Além da situação descrita no parágrafo anterior, em municípios da Grande São Paulo, como Santo André, a rede de educação infantil, especialmente as creches (que, a partir da Constituição Federal de 1988, vinham conseguindo sua inserção em programas educativos públicos), volta a ser assumida por entidades assistenciais. Dessa forma, são cumpridas as indicações do Banco Mundial para a educação infantil, ou seja, o custo de funcionamento é predominantemente assumido pela comunidade, sem que nem ao menos o investimento previsto para esse nível de ensino tenha sido feito. Seus recursos e suas vagas são realocados para o ensino fundamental, em um processo de qualidade questionável frente ao patamar já conseguido na situação anterior.

Tabela 27 – Escolas por dependência administrativa e nível de ensino (1995)

	Pré	Pré e 1º grau	Pré, 1º e 2º graus	1º grau	1º e 2º graus	2º grau	Total
Estadual	-	3	1	4.216	2.460	205	**6.885**
Municipal	3.131	112	5	440	23	43	**3.754**
Particular	496	709	558	358	256	328	**2.705**
Total	**3.627**	**824**	**564**	**5.014**	**2.739**	**576**	**13.344**

Fonte: Fundação Seade, 1995.

Em 1998, de forma lamentável, quase metade da rede estadual, transformada em escolas de 1ª a 4ª séries, funciona apenas em dois períodos, enquanto a reposição do atendimento para a população de baixa escolaridade com relação a essas séries, o EJA, é praticamente municipalizado. Nesse mesmo ano, das 129.189 matrículas iniciais no ensino supletivo de 1ª a 4ª séries, 118.349 eram da rede municipal, 9.289 eram da rede particular e apenas a quantidade ínfima de 1.551 matrículas eram da rede estadual. Contrastando com esse baixo atendimento, em 1997, no estado de São Paulo, 2.357.738 pessoas de mais de 10 anos não tinha instrução ou tinham menos de um ano de escola, estando 88,6% desse total em área urbana.

Tabela 28 – Escolas do estado de São Paulo por nível de ensino, segundo dependência administrativa (1998)

Dependência administrativa	Pré-escolar	Pré e 1ª a 4ª série do fundamental	Pré e fundamental (1)	Pré, fundamental e médio (2)	1ª a 4ª série do fundamental	5ª a 8ª série do fundamental	Fundamental	5ª a 8ª série do fundamental e médio	Fundamental e médio (3)	Médio	Total
Estadual	-	-	-	-	3.004	580	1.167	1.389	694	272	**7.106**
Municipal	4.182	554	74	16	1.394	15	509	4	28	36	**6.812**
Particular	1.082	419	572	778	80	7	301	50	261	317	**3.867**
Total	**5.264**	**973**	**646**	**794**	**4.478**	**602**	**1.977**	**1.443**	**983**	**625**	**17.785**

(1) Incluem 2 escolas que oferecem educação pré-escolar e 5ª a 8ª série do fundamental.

(2) Incluem 6 escolas que oferecem educação pré-escolar, 1ª a 4ª série do ensino fundamental e médio.

(3) Incluem 61 escolas que oferecem ensino de 1ª a 4ª série do fundamental e médio.

Fonte: SEE/CIE, 1999 e Fundação Seade, 1998.

Os quadros de classes e escolas das duas redes, descritos nas Tabelas 28 e 29, completam essa análise.

Tabela 29 – Distribuição de classes por nível de ensino e por rede no estado de São Paulo (1995 e 1998)

Redes	Classes em 1995					Classes em 1998				
	Pré	1ª a 4ª	5ª a 8ª	Médio	Total	Pré	1ª a 4ª	5ª a 8ª	Médio	Total
Estadual	27	78.896	69.980	32.619	181.522	0	57.376	64.973	32.619	**160.353**
Municipal	27.261	10.336	8.402	892	46.891	32.015	26.017	9.346	892	**68.349**
Particular	10.262	15.068	12.298	10.080	47.708	12.356	17.182	13.562	10.080	**53.184**
Total	**37.550**	**104.300**	**90.680**	**43.591**	**276.121**	**44.371**	**100.575**	**87.881**	**43.591**	**281.886**

Fonte: Fundação Seade, 1998.

Tabela 30 – Distribuição de classes e escolas por rede no estado de São Paulo (1995 e 1998)

Redes	Classes			Escolas		
	1995	1998	%	1995	1998	%
Estadual	181.422	160.353	-11,61	6.885	7.106	3,21
Municipal	46.791	68.349	46,07	3.754	6.812	81,46
Particular	47.608	53.184	11,71	2.705	3.867	42,96
Total	**276.021**	**281.886**	**2,12**	**13.344**	**17.785**	**33,28**

Fonte: Fundação Seade, 1998.

A diminuição nas classes da rede estadual implicou a demissão de professores e/ou cessão desses funcionários aos governos municipais, fato que poderia funcionar como facilitador do processo. Mas, pela forma imposta e prescindindo de qualquer negociação, gerou um ambiente em geral tenso nas escolas municipalizadas.

Sobre a questão do funcionalismo, cabe lembrar o processo havido desde o início desse governo com o Programa de Demissão Voluntária (PDV), que enxugou da folha de pagamento os professores mais antigos e certamente ainda não tão próximos da aposentadoria[94]. Mais do que a municipalização, em que há a figura do "professor adido", que continua sendo funcionário estadual do quadro do magistério, o que houve foi, sem dúvida, uma redução drástica do quadro de docentes, especialistas e funcionários. A redução desses últimos, é verdade, é um processo anterior e que vem das primeiras tentativas de desconcentração com o Programa de Municipalização e Descentralização de Pessoal de apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual (PROMDEPAR), implantado no governo Quércia (1987-1990)[95].

Em 1999, no quadro das escolas reestruturadas e com a municipalização, a secretaria volta ao patamar de professores e especialistas que tinha ao longo de 1989, ou seja, dez anos antes dessa data.

Tabela 31 – Contingente de funcionários/servidores: distribuição por cargo/função (1989-1999)

Cargo/Função	08/1989	12/1993	1999
Professores e Especialistas em Educação	213.443	254.779	213.535
Quadro Técnico e de Apoio Escolar	50.758	52.385	49.027
Total		**316.613**	**265.927**

Fonte: 12/1989 – GESP/SEE ATPCE Sistema de Acompanhamento de Pessoal Dezembro/93. 12/1993 – GESP/SEE/DRHU – Quantos e Quem somos. São Paulo. 1993; 1999 – Centro de Informações Educacionais – CIE/SEESP.

Os anos 1990 colocam em questão a democratização da permanência, e não mais do acesso da população à escola. A pauta é a definição dos componentes da qualidade da escola pública.

Pinto (2000) chama a atenção para a marca do coronelismo que em todo o país ainda se fazia presente. O autor conclui, a partir do levantamento de dados nacionais, que a maior

[94] O PDV levou à saída os docentes e funcionários mais antigos e com eles a história da rede. Em muitas escolas ficaram apenas os mais novos e/ou aqueles já próximos da aposentadoria. Em minha dissertação de mestrado, já havia indicado essa progressiva perda da memória histórica do movimento docente, o que explica, em parte, a aceitação passiva de parte dos professores das mudanças provocadas pela reestruturação da rede. Cf. Kruppa (1994).

[95] Em reunião feita com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a Secretária de Educação do Estado defende a contratação de serventes e funcionários pela escola como uma demonstração de sua autonomia. A solução encontrada posteriormente foi a terceirização desse serviço.

presença da rede municipal não é um indicador da força dos municípios, mas da pobreza ou do descompromisso com a educação pelos governos dos estados. A forma moderna desse coronelismo encontrou a seguinte versão no estado de São Paulo:

> [...] a principal diretriz da atual gestão administrativa do governo do Estado de São Paulo para a área da educação é promover o aumento da produtividade dos recursos públicos visando à melhoria da qualidade. Este objetivo implica a revisão do papel do Estado de São Paulo na área educacional, isto é, em detrimento da função de prestador de serviços, o governo estadual deverá assumir o papel de planejador estratégico, de agente formulador e articulador da política educacional paulista, norteado por duas diretrizes centrais. Em primeiro lugar, pela definição de novo padrão de gestão escolar, mediante a racionalização do fluxo escolar, a instituição de mecanismos de resultados, o aumento da autonomia administrativa, financeira e pedagógica da escola. Em segundo lugar, pela reforma e racionalização da rede administrativa – iniciada já no primeiro mês de mandato do atual Governo (janeiro/95) [...] (Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1995, p. 18).

Essa definição em muito lembra o papel que o Banco Mundial atribui a si próprio: investidor, principalmente em *software* (no sistema) e não mais em *hardware* (em equipamentos), posto que se encarrega da missão de articulador da política. A proposta do Banco Mundial é de uma qualidade que se pauta por uma determinada concepção de equidade, definida em termos de mínimo para todos. Dos componentes que definem essa qualidade, como vimos, o professor é apenas um. Sua formação passa a ser igualmente quantificada e massificada pelos novos meios de educação a distância. A qualidade de sua atividade profissional passa a ser administrada pelos sucessivos processos de avaliação de rendimento dos alunos. É, portanto, uma qualidade que se pauta pelo produto e diz pouco em relação ao processo. Toda a atenção se volta a como se comportam os indicadores mensuráveis e comparáveis.

A escola é livre na forma de executar o que é centralizadamente determinado e posteriormente avaliado e comparado. Por medida econômica e para facilitar o controle, os currículos são enxutos nas habilidades básicas, procedimento também enfatizado pelo Banco. Da mesma forma, os horários de escola são ampliados, com a justificativa de que a prorrogação do tempo diário de aulas é condição de qualidade. A extensão dos horários, no entanto, esconde a intenção de racionalidade econômica e não necessariamente é elemento de melhoria da aprendizagem. Mais alunos por professor é a máxima perseguida por essa conduta. Há uma quantificação e padronização em nome da racionalidade administrativa e financeira.[96]

Na reforma feita no estado de São Paulo, para além dessas questões, há consequências quanto a forma pouco discutida como ela foi implantada. A municipalização compulsória,

---

[96] "[...] a secretária da educação, Roserley Neubauer, baixou normas diminuindo o número de aulas das matérias do ensino fundamental e médio e estendeu a aula de 50 para 60 minutos (o que implica aumento na jornada do professor) e com isso conseguiu seu intento: enxugar a folha de pagamento da educação, dispensando 20 mil professores a quem qualificou genericamente como 'leigos', muitos com vários anos de magistério" (Oliveira, 1998). Na redução proposta em 1999, o período diurno do ensino médio passou de 30 para 25 aulas semanais, número que, por pressão da Apeoesp, foi ampliado para 27 em algumas escolas. No período noturno, o aumento da duração da hora-aula reduziu seis horas/aula semanais por turma.

aliada à separação das escolas e das redes de 1ª a 4ª séries (municípios) e de 5ª a 8ª (estado), acirraram problemas que o estado já vinha buscando superar com relação à continuidade entre os ciclos de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª séries. Na passagem de alunos das classes de aceleração para a 5ª série, processo que passa a ocorrer entre diferentes escolas e redes, os estudantes são, por vezes, um joguete, frente ao qual não há quem se responsabilize.

O esforço de correção do fluxo escolar, em especial nos projetos de "classes de aceleração" e "escola nas férias", revela um forte traço economicista, seja nas orientações do Banco Mundial, seja na forma de apresentação dos resultados pela própria Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, denunciado nos boletins do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed). O procedimento de ensino-aprendizagem conhecido como progressão continuada foi transformado em promoção automática e acerto administrativo dos números da educação.

Tabela 32 – Ensino fundamental: desempenho da rede pública estadual (1988-1998)

	Taxas	
Anos	**Promoção**	**Evasão**
1988	71,6	11,8
1994	77,0	8,9
1995	79,2	9,1
1996	83,8	7,6
1997	90,8	5,4
1998	93,4	4,6

Fonte: Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Estado da Educação. A escola de cara nova. São Paulo, abril de 1999.

2.4.4 Década de 1990: discutindo os dados de atendimento por meio dos Censos Escolares – 1995 a 2005

Com o intuito de realizar uma análise quantitativa de determinados aspectos das escolas em estudo, foram utilizados os dados dos Censos Escolares dos anos de 1995 a 2005, produzidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em versão digital.

Uma primeira análise do instrumento utilizado pelo Inep para a coleta de dados nos Censos Escolares revela que ele foi sendo aprimorado ano a ano, com blocos de questões complementados com outras variáveis que permitem um detalhamento maior das informações obtidas. Por exemplo, os dados de matrículas nos diferentes níveis ou modalidades de

ensino foram sendo detalhados, permitindo maior conhecimento sobre os alunos de cada unidade escolar.

Os dados de cada censo totalizam mais de mil variáveis e estão organizados em arquivos no formato ASC II. A leitura desses arquivos é possível mediante a utilização dos *softwares* SAS (*Statistical Analysis System*) e SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*).

Do conjunto de dados de cada censo foram selecionadas, para elaboração de séries históricas, as escolas dos seguintes municípios: Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul; em outras planilhas foram organizados os dados das escolas estudadas pela pesquisa referentes às variáveis de todos os blocos mencionados. Para o estado de São Paulo foram extraídas apenas as variáveis do bloco "Cadastro da escola", a fim de permitir a visualização e análise da situação de funcionamento das escolas (ativas, extintas ou paralisadas). Esse procedimento facilitou o início das análises, inclusive das implicações que a reorganização da rede estadual ocorrida em 1995 e o Fundef trouxeram à região estudada e às cidades de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, além de qualificar a história de atendimento realizada por essas unidades.

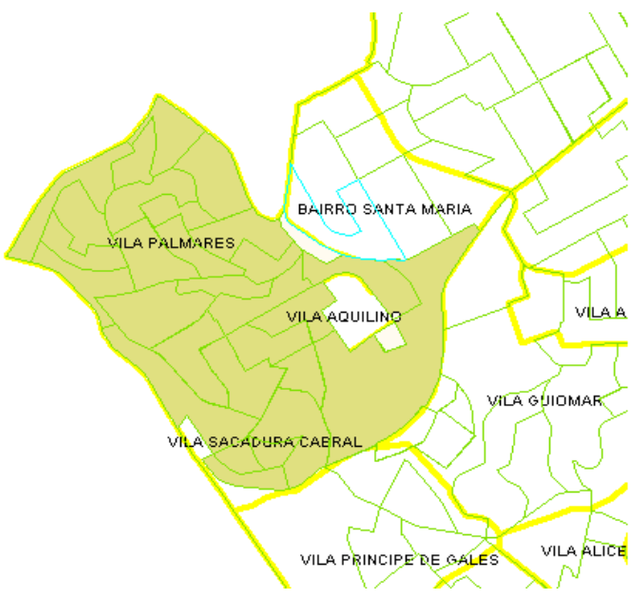
Os levantamentos da pesquisa têm indicado que os dados de matrícula declarados por algumas escolas ao Inep não correspondem aos registros dos livros de matrículas. A hipótese é a de que a implantação do Fundef, cujas transferências estavam baseadas em *per capita* e destinadas a um único subnível da educação básica, fez com que as escolas buscassem estratégias para garantir recursos a seu funcionamento, cobrindo, com o fundo, o atendimento a outras modalidades de ensino, como a EJA e a educação infantil, que funcionam em geral no mesmo prédio[97]. Assim, parece que o financiamento da educação, baseado no cálculo *per capita*, induz as escolas a utilizarem a variável atendimento como referência principal. A vantagem desse critério é que essa variável nunca decresce, ou seja, nela não estão computadas as transferências e exclusões escolares. Esse comportamento é exercido em cascata, ou seja, das unidades assistenciais para a prefeitura, desta para o governo do estado e ainda do governo estadual para o federal.

Os dados dos Censos Escolares serão neste texto confrontados com os dados da população da região estudada e de Santo André. A área corresponde ao agrupamento de 29 setores censitários, localizados nos bairros de vila Palmares e Sacadura Cabral, onde o Censo Demográfico 2000 registrou 25.175 pessoas residentes. A estimativa de população para 2005 foi feita com base na Taxa Geral de Crescimento Anual (TGCA), com percentual de

[97] Segundo Maria Clara Di Pierro (2001), alguns estados (como Bahia, Maranhão e Minas Gerais), para contornar essa limitação ao financiamento, reconfiguraram os serviços de ensino fundamental de jovens e adultos como programas de aceleração de estudos, passando a computá-los no Censo Escolar como ensino fundamental comum. Desde então, as estatísticas relativas ao ensino público de jovens e adultos perderam confiabilidade por não expressarem adequadamente as dimensões do atendimento ou a participação relativa das esferas de governo.

0,57% para o município de Santo André, calculada pelo Departamento de Indicadores Sociais e Econômicos da Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo da PMSA.

Figura 32 – Microrregião estudada por setores censitários



Fonte: IBGE – Setores Censitários, 2000.

Tabela 33 – População da região estudada (Sacadura Cabral e Vila Palmares) por grupos de idade (2000 e 2005)

	Anos	
Grupos de idade	**2000**	**2005**
0 a 6 anos	2.699	2.777
7 a 10 anos	1.633	1.680
11 a 14 anos	1.850	1.903
15 a 19 anos	2.488	2.560
20 a 24 anos	2.410	2.479
25 a 29 anos	2.112	2.173
30 a 34 anos	2.090	2.150
35 a 39 anos	2.030	2.089
40 anos ou mais	7.863	8.090
Pessoas residentes	25.175	25.901
	Anos	
Grupos especiais	**2000**	**2005**
0 a 3 anos	1.535	1.579
4 a 6 anos	1.164	1.198
15 a 17 anos	1.406	1.447
18 a 20 anos	1.612	1.658

Fonte: IBGE/Censo 2000 – Tabulação: Departamento de Indicadores Sociais e Econômicos – Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo da Prefeitura Municipal de Santo André.

Procedeu-se as primeiras análises, subdivididas por níveis de ensino, e que também são confrontadas entre si quando necessário. Fez-se uma análise do fluxo escolar entre níveis da educação básica e uma comparação da capacidade escolar existente na região (número de salas de aula) *versus* aquela anualmente ocupada (número de turmas).

2.4.4.1 A educação infantil

Em Santo André, a implantação do Cear ocorreu no final dos anos de 1970 por meio da Lei Municipal n. 5.471 de 1978. Em 1984, houve a municipalização desse nível de ensino mediante convênio entre a prefeitura e o governo do estado. A partir dessa data, observa-se a evolução positiva da pré-escola municipal até o início dos anos 1990. Correspondendo a esse crescimento, decresce aquele realizado pelo governo estadual, que zera o atendimento em educação infantil em 1994, dez anos após a data em que foi firmado o convênio de municipalização.

Em 1986, os Cears são transformados em Escolas Municipais de Educação Infantil (Emei), ainda que se mantenha a concepção assistencialista da antiga estrutura.

Entre 1989 e 1990, destaca-se o crescimento das matrículas na pré-escola em funcionamento nessas unidades, que passam a atender em três períodos – o que foi motivado pela definição de competências entre PMSA e governo estadual e, ainda, como consequência da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica Municipal, que afirmaram esse nível de educação como direito dos trabalhadores e das crianças, sendo responsabilidade prioritária dos municípios, que deveriam desenvolvê-la em uma concepção educacional, e não apenas da assistência.

Os anos 1990, no entanto, assistem ao decréscimo da matrícula municipal nesse nível de ensino a partir da criação da Rede de Atendimento Municipal de Ensino Fundamental, em 1998. Tal fato é acompanhado pelo crescimento da matrícula nas escolas particulares (provavelmente também porque incluem a matrícula na rede conveniada com a PMSA), como demonstra o Gráfico 2.

A institucionalização do direito à educação infantil, que vinha ocorrendo desde os anos 1970, com a progressividade do atendimento público, sofre um processo de reversão nesse momento.

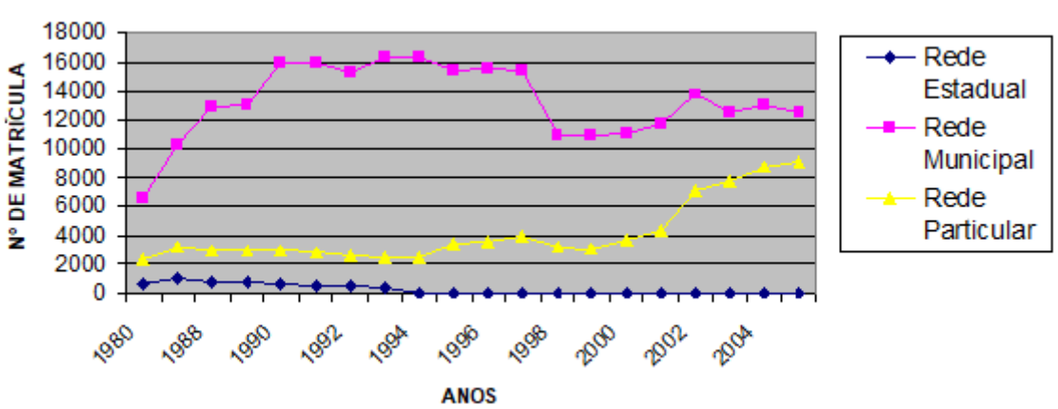
Tabela 34 – Santo André: evolução da matrícula na pré-escola nas redes estadual, municipal e particular (1980-2005)

Rede	1980	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Estadual	665	1.019	728	724	595	541	477	415	-	-
Municipal	6.594	10.223	12.918	12.967	15.914	15.896	15.263	16.384	16.301	15.451
Particular	2.302	3.184	3.003	2.990	2.900	2.846	2.575	2.443	2.392	3.421

Rede	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Estadual	-	-	-	-	0	-	-	-	0	0
Municipal	15.594	15.447	10.971	10.894	11.095	11.680	13.699	12.477	12.977	12.483
Particular	3.613	4.007	3.278	3.119	3.707	4.356	7.041	7.673	8.696	9.069

Fonte: INEP, Censo escolar, 2007.

Gráfico 2 – Santo André: evolução da matrícula na pré-escola nas redes estadual, municipal e particular (1980-2005)



Fonte: INEP, Censo escolar, 2007.

O atendimento em creche sempre foi muito pequeno na região estudada, sendo feito exclusivamente por duas entidades conveniadas assistenciais, uma com capacidade para 100 crianças e outra para 120. Na cidade, até 1989, como aconteceu também em outros municípios, esse atendimento era feito pelo órgão responsável pela promoção social. Desde então, iniciou-se um processo de mudança do caráter desse atendimento, entendido, a partir daí, como um espaço educativo. Simultaneamente a essa transformação pedagógica cresce o atendimento, a partir de 1989, com a construção de novas unidades. Contudo, com os limites de recursos e a forma de definição do Fundef, a PMSA amplia a terceirização desse atendimento para as entidades assistenciais, fato repetido em muitos municípios. No Gráfico 3, percebe-se um crescimento pequeno no atendimento da região, no período de 2002 a 2003, correspondente à reforma com ampliação das duas instituições assistenciais conveniadas à PMSA e efetivado pelo poder público municipal.

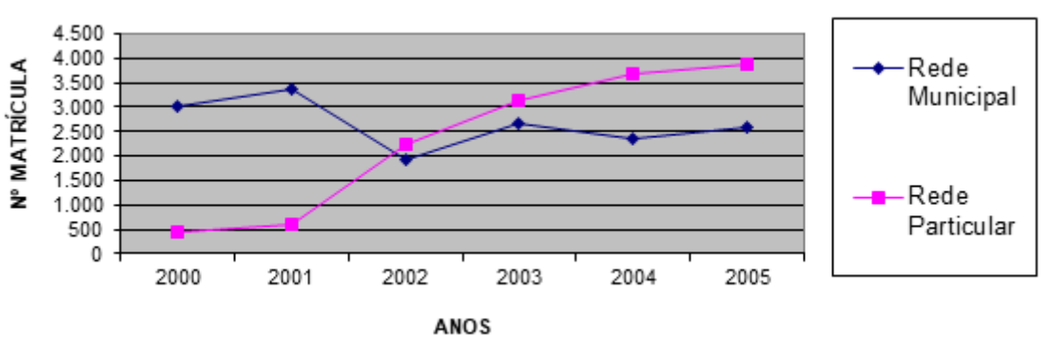
Na circunstância descrita, reduziu-se a tendência ao crescimento das vagas em creche na cidade e os critérios de renda e de situação de risco se tornaram imperativos na seleção das crianças a serem atendidas pelas creches.

Tabela 35 – Santo André: evolução da matrícula em creches nas redes municipal e particular (2000-2005)

Rede	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Municipal	3.023	3.365	1.925	2.675	2.346	2.571
Particular	454	595	2.237	3.126	3.681	3.874

Fonte: Fundação Seade (2005) e INEP, Censo escolar (2007).

Gráfico 3 – Santo André: evolução da matrícula em creches nas redes municipal e particular (2000-2005)



Fonte: Fundação Seade (2005) e INEP, Censo escolar (2007).

Quanto ao atendimento em educação infantil, em meio período, nas Emeief localizadas na região estudada, houve fechamento de classes de atendimento às crianças de quatro anos, decorrente também da abertura de classes de ensino fundamental a partir de 1998, quando se inicia a constituição da rede municipal de ensino fundamental. Reformas aumentaram novamente o atendimento em educação infantil nessas unidades, mas não é recuperado o patamar do ano anterior ao início do funcionamento do ensino fundamental. Nesse processo, entre as duas escolas da região, o maior decréscimo de atendimento ocorreu na Emeif Maria Delphina. Em 2005, essa escola tinha apenas 56% do atendimento em educação infantil realizado em 1997. Inaugurada em 1996 como Emei, a escola deveria interagir com o atendimento em ensino fundamental das escolas estaduais da região, completando o direito da população à educação básica e realizando a quarta onda de ampliação desse direito[98].

Esses dados nos levam a afirmar que, ao final do século XX, o atendimento em creche, especialmente, regrediu de uma situação em que havia uma expectativa de direito a uma situação em que predomina novamente a assistência, tal como já ocorria em Santo André antes dos anos 1980, ainda que haja empenho municipal em reverter essa tendência, como

[98] As três ondas são: 1) ensino fundamental de 1ª a 4ª série, período de 1964 a 1971; 2) escolarização completa de oito anos, de 1972 a 1987; e 3) ensino médio, iniciado em 1988.

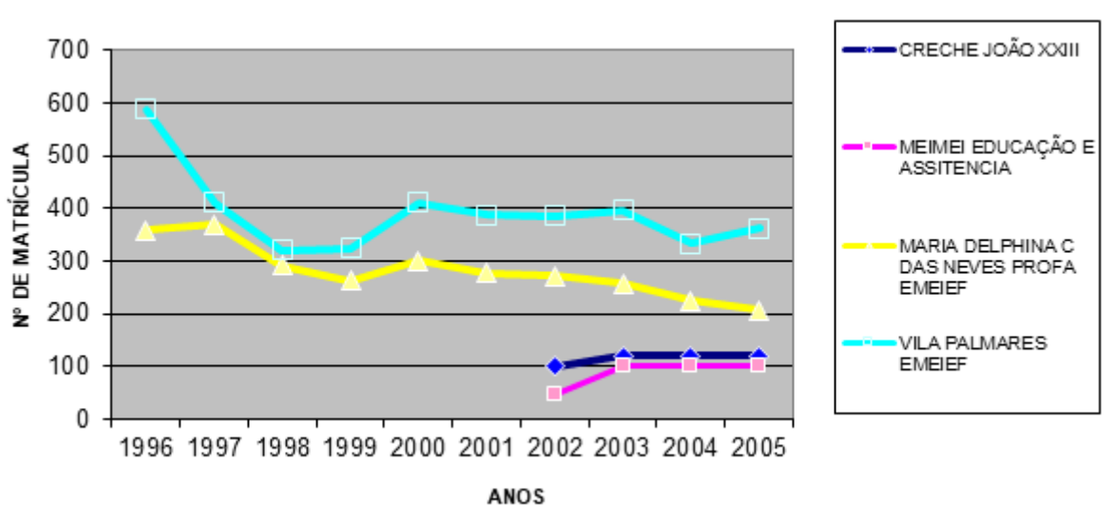
provam as reformas com ampliações realizadas nos equipamentos diretos e conveniados e a implantação do "Sementinha", programa não formal de atendimento infantil, na faixa de 4 a 6 anos, em vigor nos anos 2000.

Tabela 36 – Evolução da matrícula na educação infantil nas escolas estudadas (1996-2005)

Escolas Estudadas	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Creche João XXIII	-	-	-	-	-	-	100	120	120	120
Meimei Educação e Assistência	-	-	-	-	-	-	45	100	100	100
Emeief Maria Delphina	359	369	292	263	301	278	272	257	224	206
Emeief Vila Palmares	588	411	320	325	411	387	386	397	333	363
Total da Região	**947**	**780**	**612**	**588**	**712**	**665**	**803**	**874**	**777**	**789**

Fonte: INEP, Censo escolar, 2007.

Gráfico 4 – Evolução da matrícula na educação infantil nas escolas estudadas (1996-2005)



Fonte: INEP, Censo escolar, 2007.

Na região, esse decréscimo do atendimento em educação infantil é tanto mais significativo quando se observa que houve aumento de 78 indivíduos na população da faixa etária de 0 a 6 anos entre 2000 e 2005. Ou seja, aumentou a população e houve diminuição do atendimento.

Tabela 37 – População atendida na educação infantil de 0 a 6 anos em relação à população de mesma idade da região estudada (2000 e 2005)

	População 2000			População 2005		
Faixa etária	**Nas escolas**	**Na região**	**%**	**Nas escolas**	**Na região**	**%**
0 a 3	-	1.535	-	28	1.579	1,77
4 a 6	627	1.164	53,87	489	1.198	40,82
Total	**627**	**2.699**	**-**	**517**	**2.777**	**-**

Fonte: INEP, Censo escolar, (2007) e PMSA, Departamento de Indicadores Sociais e Econômicos (2008).

A Tabela 36 mostra que, no ano 2000, não foi considerado o atendimento nas entidades assistenciais porque ele passou a constar nos Censos Escolares apenas a partir de 2002. Esse fato torna a perda de matrículas na educação infantil ainda maior do que a descrita no quadro. Em 2000, se considerado o atendimento das entidades assistenciais, cujo número se desconhece, a porcentagem de atendimento seria maior que 53,87% da população na faixa etária de 4 a 6 anos moradora da região. Em 2005, em contrapartida, mesmo computando o atendimento realizado pelas duas entidades assistenciais, o percentual é de apenas 40,82% em relação à população total dessa faixa etária. Ainda, o atendimento em creche na faixa de 0 a 3 anos é irrisório frente à população dessa idade (1,7%), sendo realizado, apenas, por uma das entidades assistenciais em 2005.

2.4.4.2 Ensino fundamental I

As alterações ocorridas no ensino fundamental I na região estudada, nos anos 1990, devem-se à reorganização da rede estadual (em 1995) e o início do funcionamento da rede municipal de ensino fundamental (em 1998).

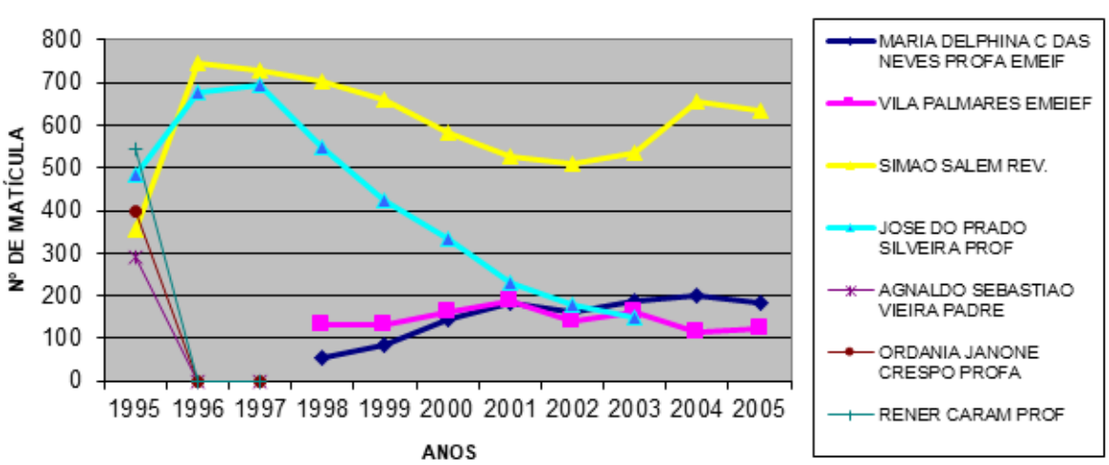
Os dados da região indicam que o processo de criação de rede própria de ensino fundamental em Emeis foi apenas relativamente bem sucedido. Embora haja crescimento inicial do atendimento, essa tendência não se mantém: o ensino fundamental cresce e em seguida volta a diminuir. Em contrapartida, a educação infantil decresce; em seguida, mostra um processo de recuperação que não atinge o patamar anterior. Nos arquivos mortos das duas escolas municipais da região há listas de espera para a educação infantil. É como se a população, com sua demanda, reafirmasse a vocação desses equipamentos.

Tabela 38 – Evolução da matrícula do ensino fundamental I nas escolas estudadas (1996-2005)

Escolas Estudadas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Emeief Maria Delphina	-	-	-	54	83	143	183	163	187	200	183
Emeief Vila Palmares	-	-	-	131	133	162	186	141	163	116	123
EE Rev. Simão Salem	357	745	730	704	661	583	529	508	535	655	636
EE Prof. Jose do Prado Silveira	486	676	693	549	426	335	231	177	148	0	0
EE Pe. Agnaldo Sebastião Vieira	289	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EE Prof.ª Ordania Janone Crespo	400	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EE Prof. Rener Caram	543	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total da Região	**2.075**	**1.421**	**1.423**	**1.438**	**1.303**	**1.223**	**1.129**	**989**	**1.033**	**971**	**942**

Fonte: INEP, Censo escolar, (2007).

Gráfico 5 – Evolução da matrícula do ensino fundamental I nas escolas estudadas (1996-2005)



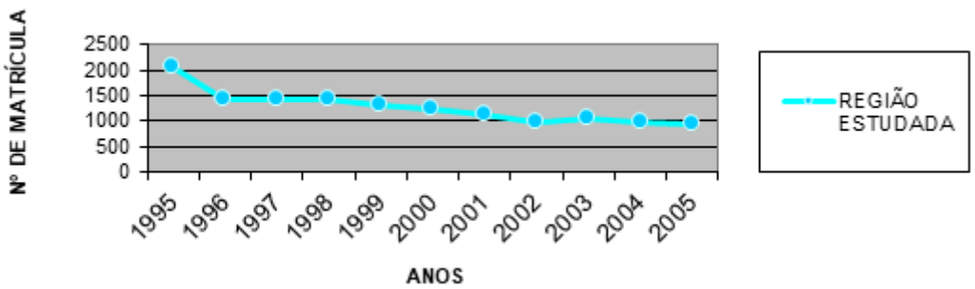
Fonte: INEP, Censo escolar, (2007).

Tabela 39 – Evolução da matrícula total do ensino fundamental I na região estudada (1996-2005)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total da Região	2.075	1.421	1.423	1.438	1.303	1.223	1.129	989	1.033	971	942

Fonte: INEP, Censo escolar, (2007)

Gráfico 6 – Evolução da matrícula total do ensino fundamental I na região estudada (1996-2005)



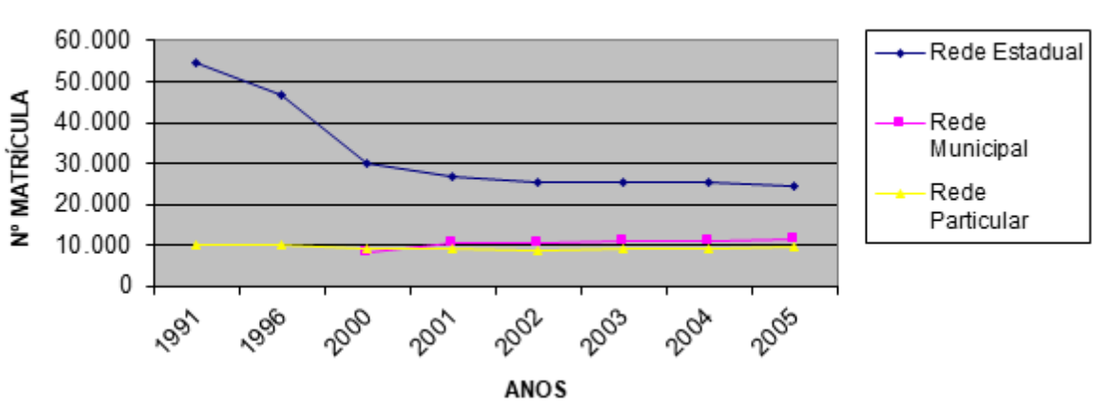
Fonte: INEP, Censo escolar, (2007).

Tabela 40 – Santo André: evolução da matrícula no ensino fundamental nas redes estadual, municipal e particular (1991-2005)

Rede	1991	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Estadual	54.769	46.964	29.992	26.833	25.504	25.576	25.160	24.364
Municipal	0	0	8.441	10.556	10.500	11.027	11.053	11.235
Particular	9.991	10.101	9.150	9.008	8.738	9.011	9.098	9.379
Total	**64.760**	**57.065**	**47.583**	**46.397**	**44.742**	**45.614**	**45.311**	**44.978**

Fonte: INEP, Censo escolar, (2007)

Gráfico 7 – Santo André: evolução da matrícula no ensino fundamental nas redes estadual, municipal e particular (1991-2005)



Fonte: INEP, Censo escolar, (2007).

As alterações no ensino fundamental oferecido pela rede estadual antecedem o início de seu funcionamento na rede municipal. Em 1995, antes da vigência do Fundef, houve a reorganização da rede estadual. Na região estudada, foram fechadas as classes de 1ª a 4ª séries nas seguintes escolas: EE Prof.ª Ordânia Janone Crespo, EE Prof. Rener Caram e EE Pe. Agnaldo Sebastião Vieira. Na região, em 1995, havia um total de 2.075 matrículas de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental, das quais 1.232 eram realizadas nessas escolas (mais de

50% do atendimento feito). No ano de 1996, há a redução para 1.421 matrículas nesse subnível de ensino, que novamente volta a crescer, subindo para 1.438 matrículas quando há o início do funcionamento das classes de ensino fundamental nas escolas municipais, em 1998. Como se vê a partir desses dados, 637 matrículas, entre 1995 e 1998, deixaram de ser realizadas na região: alunos transferiram-se para outras escolas e/ou pararam de estudar.

Ainda que o ritmo de crescimento populacional esteja diminuindo, acompanhando o que ocorre no município, o argumento do decréscimo populacional não se aplica totalmente, posto que, na região, a população de 7 a 10 anos cresceu em 47 indivíduos de 2000 a 2005.

Corroborando o problema, houve, em 2003, o fechamento da EE José do Prado. Percebe-se no ano seguinte o aumento das matrículas, principalmente na EE Reverendo Simão Salém (alta de 120 matrículas) e, em menor número, na Emeief Prof.ª Maria Delphina (crescimento de 13 matrículas). Ao que parece, a EE Reverendo Simão Salém foi a escola que mais recebeu novos alunos transferidos como resultado do fechamento do ensino fundamental I, nas escolas estaduais em 1995, e na EE José do Prado, em 2004, ainda que também apresente oscilações no curso de seu atendimento no período de 1995 a 2005.

A tendência de queda do atendimento no ensino fundamental I na região repete o que ocorre na matrícula geral desse nível de ensino em Santo André. De fato, na cidade, a diminuição do atendimento da rede estadual nesse nível de ensino não é compensada pelo crescimento da rede municipal e particular. Essas redes se mantêm, relativamente, com o mesmo número de atendimentos no período considerado, conforme se observa no Gráfico 7. A hipótese de que haja uma fuga de matrícula para os municípios vizinhos é relativa se analisarmos a variação do atendimento no ensino fundamental I nessas cidades, conforme a Tabela 41.

Tabela 41 – Evolução das matrículas no ensino fundamental no Grande ABC (1991-2003)

	1991			1996			2000			2001			2003		
Redes	**SA**	**SBC**	**SCS**	**SA**	**SBC**	**SCS**	**SA**	**SBC**	**SCS**	**SA**	**SBC**	**SCS**	**SA**	**SBC**	**SCS**
Municipal	-	-	378	-	-	1.502	8.441	30.032	421	10.556	31.319	386	11.027	46.548	345
Estadual	54.769	60.056	9.778	46.964	55.761	6.797	29.992	24.846	6.358	26.833	23.025	6.306	25.576	5.469	6.467
Privada	9.991	7.757	3.731	10.101	6.876	2.919	9.150	5.974	2.934	9.008	5.892	2.566	9.011	6.389	2.510
Total	**64.760**	**67.813**	**13.887**	**57.065**	**62.637**	**11.218**	**47.583**	**60.852**	**9.713**	**46.397**	**60.236**	**9.258**	**45.614**	**58.406**	**9.322**

Fonte: Fundação Seade, 2005.

A Tabela 41 demonstra que o total de atendimentos realizados em cada um desses municípios (consideradas as três redes existentes) apresenta tendência decrescente, fato que mostra o problema como generalizado, o que nos leva a reconsiderar, como uma das causas mais plausíveis da questão, aquela relacionada à diminuição da taxa de natalidade. De fato,

se tomarmos os sete anos anteriores à entrada dos alunos na 1ª série do ensino fundamental, em 1996, constatamos que a taxa de natalidade se mantém em queda, com diminuição mais acentuada entre os anos de 1989 e 1990, em Santo André, mas também em números decrescentes nos demais municípios considerados a partir de 1989.

Tabela 42 – Evolução da taxa de natalidade: municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul (1989-2004)

Ano	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul
1989	24,5	24,03	18,98
1990	20,29	22,89	18,24
1991	19,65	21,97	16,4
1992	17,84	20,23	16,39
1993	18,19	20,72	15,32
1994	17,66	20,41	14,76
1995	17,08	20,48	14,42
1996	17,43	20,84	13,75
1997	18,24	20,5	13,32
1998	17,77	20,78	12,53
1999	19,24	20,19	13,49
2000	17,02	18,45	12,51
2001	15,01	16,57	11,77
2002	13,96	15,81	11,45
2003	14,25	15,37	12,25
2004	13,81	15,22	12,24

Fonte: Fundação Seade, 2005.

Resta também explicar a que se deve a redução no atendimento entre as séries do ensino fundamental I, que fecha turmas no período de 2000 a 2003, como se pode perceber na série histórica que tem a 1ª série em 2000 como ponto de referência inicial, conforme a Tabela 43. Estaríamos frente a uma nova forma evasão?

Tabela 43 – Fluxo de turmas e matrículas no ensino fundamental I por escolas estudadas (2000-2003)

Escolas da Pesquisa	1ª/2000		2ª/2001		3ª/2002		4ª/2003	
	Turmas	Matrículas	Turmas	Matrículas	Turmas	Matrículas	Turmas	Matrículas
Emeief Maria Delphina	2	64	2	57	2	40	2	48
Emeief Vila Palmares	2	51	2	41	1	23	1	20
EE Rev. Simão Salem	4	121	4	132	4	122	5	155
EE Jose do Prado Silveira	2	56	2	47	2	37	-	-
Total	**10**	**292**	**10**	**277**	**9**	**222**	**8**	**223**

Fonte: INEP, Censo escolar, 2007.

Para além do fechamento da EE José do Prado, observa-se que dez turmas, com total de 292 alunos, iniciaram a 1ª série em 2000 e terminaram a 4ª série quatro anos depois, oito turmas no total de 223 alunos, sendo 76% dos que haviam iniciado o ensino fundamental.

2.4.4.3 Ensino fundamental II

Entre 1995 e 1996, registra-se uma queda de matrículas da ordem de 250 alunos nesse subnível de ensino nas escolas da região. Segue-se um crescimento entre os anos de 1997 a 1999, em especial nas três escolas estaduais que absorveram parte do fechamento das salas ocorrido na EE José do Prado e EE Reverendo Simão Salém. De novo, pode-se afirmar a avaliação negativa da política pública desencadeada pela reorganização da rede estadual no que diz respeito ao atendimento escolar. Do lado das famílias, os questionários aplicados trazem manifestações de desapreço a essa medida, em especial pelas dificuldades causadas ao grupo familiar.

É visível que na região houve uma queda do atendimento desse nível de ensino, mesmo com o pico alcançado em 1999, que não se repete para a cidade como um todo.

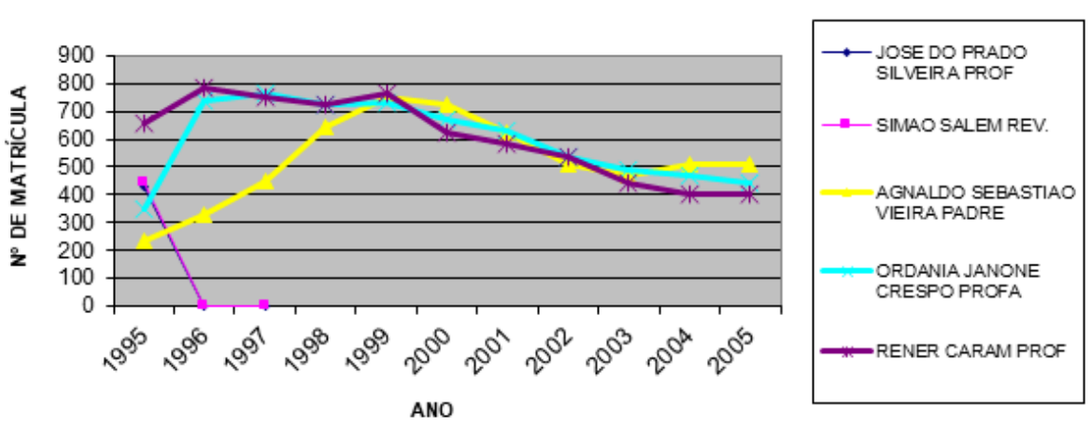
O decréscimo populacional não pode ser tomado como explicação, posto que a população de 11 a 14 anos na região cresce em 53 indivíduos entre 2000 e 2005. A política de correção do fluxo escolar pode ter contribuído para essa diminuição no atendimento. Na região estudada, não havia atendimento em EJA correspondente ao ensino fundamental II no período.

Tabela 44 – Evolução da matrícula do ensino fundamental II por escolas estudadas (1995-2005)

Escolas Estudadas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EE Prof. Jose do Prado Silveira	426	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
EE Rev. Simão Salem	441	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
EE Pe. Agnaldo Sebastião Vieira	234	329	452	646	750	726	626	508	467	508	507
EE Prof.ª Ordania Janone Crespo	346	738	768	722	728	673	631	533	491	470	439
EE Prof. Rener Caram	655	785	754	722	766	622	583	539	443	405	403
Total da Região	**2.102**	**1.852**	**1.974**	**2.090**	**2.244**	**2.021**	**1.840**	**1.580**	**1.401**	**1.383**	**1.349**

Fonte: INEP, Censo escolar, 2007

Gráfico 8 – Evolução da matrícula do ensino fundamental II por escolas estudadas (1995-2005)



Fonte: INEP, Censo escolar, 2007.

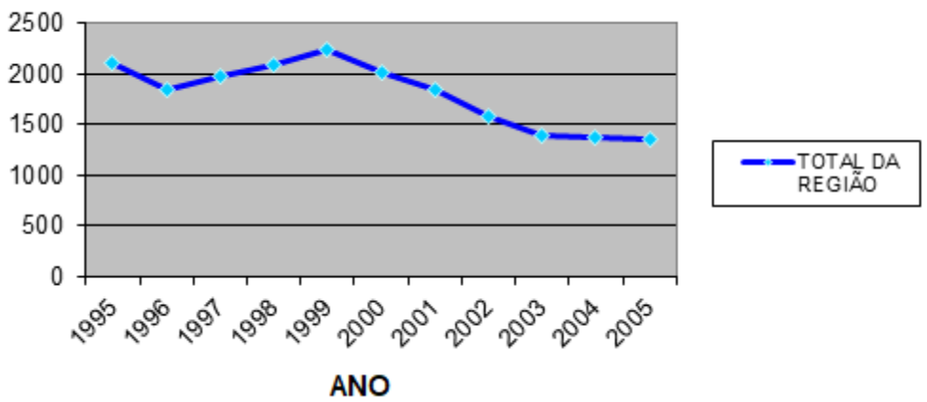
Entre 1995 e 1996, nas escolas que mantiveram o atendimento no ensino fundamental II, houve crescimento de 617 alunos, número que contrasta com os 867 que deixaram de ser atendidos nas escolas em que esse subnível foi fechado.

Tabela 45 – Evolução da matrícula total do ensino fundamental II da região estudada (1995-2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total da Região	2.102	1.852	1.974	2.090	2.244	2.021	1.840	1.580	1.401	1.383	1.349

Fonte: INEP, Censo escolar, 2007.

Gráfico 9 – Evolução da matrícula total do ensino fundamental II da região estudada (1995-2005)



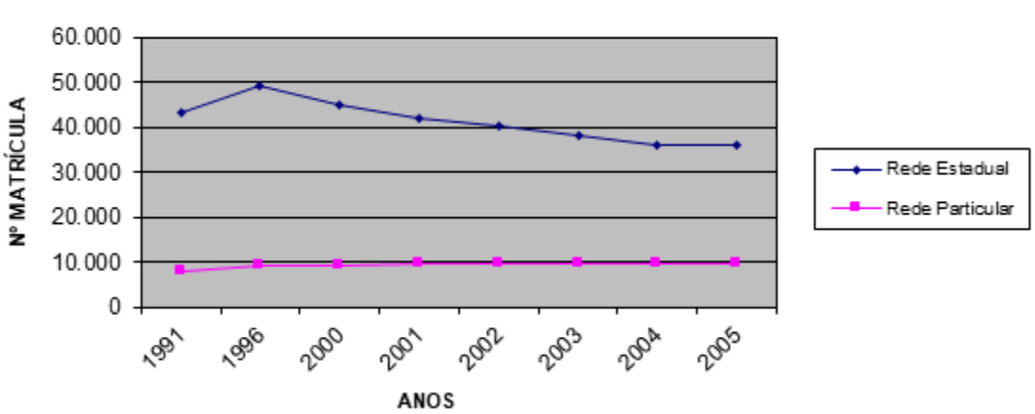
Fonte: INEP, Censo escolar, 2007.

Tabela 46 – Santo André: evolução da matrícula no ensino fundamental II nas redes estadual e particular (1991-2005)

Rede	1991	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Estadual	43.309	49.325	44.901	41.972	40.440	37.969	36.114	35.860
Particular	7.943	9.213	9.427	9.486	9.612	9.719	9.649	9.566

Fonte: INEP, Censo escolar, 2007.

Gráfico 10 – Santo André: evolução da matrícula no ensino fundamental II nas redes estadual e particular (1991-2005)



Fonte: INEP, Censo escolar, 2007.

A Tabela 47 é interessante para a análise da série histórica do atendimento tomando como início a 5ª série, em 2000, e fixando a sequência desse atendimento nas séries e anos subsequentes. Percebe-se a formação de uma pirâmide de atendimento, o que parece confirmar a hipótese de que estaríamos frente a um processo de evasão escolar. Dos 527 alunos que entraram na 5ª série em 2000, apenas 303 (ou 57,5%) estariam frequentando a 2ª série do ensino médio em 2005, seis anos depois. Ou seja, houve uma perda de 224 alunos (ou de

42,5%) entre 2000 e 2005, o que indica que o problema principal da diminuição da matrícula como um todo não é meramente resultante da diminuição populacional ou da correção do fluxo escolar. Entre outros fatores, como se discutirá a seguir, a escola que mais diminuiu o atendimento no ensino regular é a EE Padre Agnaldo Sebastião Vieira, que tem em funcionamento, no período noturno, um curso supletivo de ensino médio.

Tabela 47 – Fluxo de turmas e matrículas no ensino fundamental II nas escolas estudadas (2000-2005)

	Ensino fundamental II								Ensino médio – regular			
	5ª/2000		6ª/2001		7ª/2002		8ª/2003		1º Diurno e Noturno 2004		2ª Diurno e Noturno 2005	
Escolas da Pesquisa	**Turma**	**Matríc.**	**Turma**	**Matríc.**	**Turma**	**Matríc.**	**Turma**	**Matríc.**	**Turma**	**Matríc.**	**Turma**	**Matríc.**
EE Prof. Rener Caram	4	150	4	129	3	109	4	154	4	171	3	120
EE Padre Agnaldo Sebastião Vieira	5	199	4	131	3	117	4	140	4	131	3	103
EE Prof.ª Ordania Janone Crespo	5	178	5	167	4	139	3	115	3	96	3	80
Total	**14**	**527**	**13**	**427**	**10**	**365**	**11**	**409**	**11**	**398**	**9**	**303**

Fonte: INEP, Censo escolar, 2007.

2.4.4.4 Ensino médio

Na região estudada, duas escolas (EE Rener Caram e EE Padre Agnaldo) ofereciam atendimento em ensino médio desde sua implantação, nos anos 1970/1980, após a Lei Federal n. 5.692/1971, que criou a escola de oito anos e ampliou o atendimento do então chamado 2º grau (a terceira onda de escolarização). Esse atendimento era feito de forma combinada na mesma escola, que reunia também as classes de ensino fundamental I e II.

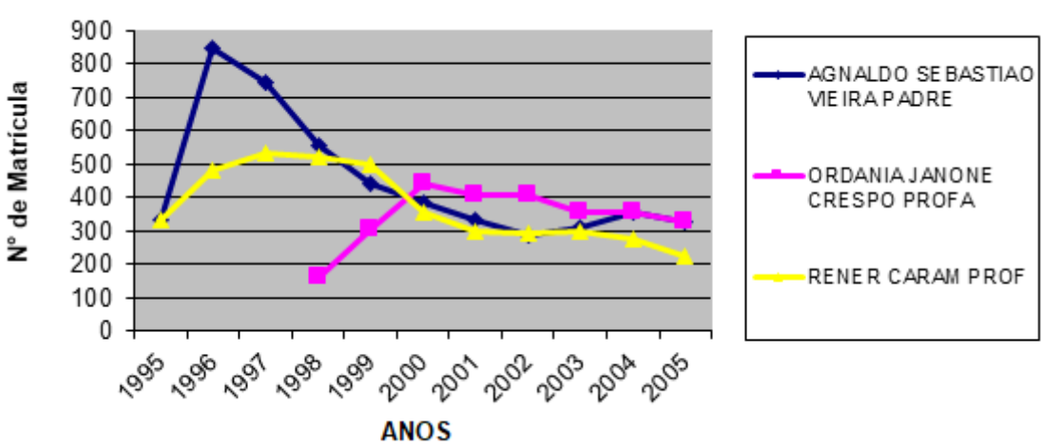
O ensino fundamental I deixa de ser oferecido por essas escolas em 1996, quando são fechadas 832 vagas desse nível de ensino. Igualmente, como já discutimos, houve certa transferência do espaço ocupado por essas vagas para o ensino fundamental II, que cresceu de 889 matrículas para 1114, com uma diferença de 225 alunos que, sozinhos, não ocupam o espaço liberado com a extinção das 832 vagas de ensino fundamental I. O ensino médio passará a ocupar esse espaço, mas de forma irregular, com crescimento desmedido do atendimento nesse nível de ensino na EE Padre Agnaldo. Em termos das escolas estudadas, esta foi a que teve maior crescimento, mas com grande oscilação entre os anos (ver Tabela 47 e Gráfico 11).

Tabela 48 – Evolução da matrícula do ensino médio nas escolas estudadas (1996-2005)

Escolas Estudadas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EE Padre Agnaldo Sebastião Vieira	334	846	744	556	442	383	336	288	310	357	330
EE Prof.ª Ordania Janone Crespo	-	-	-	161	305	444	408	408	354	354	330
EE Prof. Rener Caram	333	482	531	524	501	359	298	293	301	279	226
Total da Região	**667**	**1.328**	**1.275**	**1.241**	**1.248**	**1.186**	**1.042**	**989**	**965**	**990**	**886**

Fonte: INEP, Censo escolar, 2007.

Gráfico 11 – Evolução da matrícula do ensino médio nas escolas estudadas (1996-2005)



Fonte: INEP, Censo escolar, 2007.

Em 1995, essa escola atendia 334 alunos no ensino médio, passando a 846 atendimentos no ano seguinte. Contudo, esse crescimento não se manteve e, progressivamente, a escola reduz o atendimento realizado no ensino médio, chegando a 288 matrículas, em 2002, e estabilizando com um pouco mais de 300 alunos a partir de 2003.

A EE Prof. Rener Caram teve também crescimento no atendimento realizado até 1997 no ensino médio. A partir de então, sucessivamente, decresce o número de matrículas realizadas nesse nível de ensino, chegando a apenas 226 no ano de 2005. A modificação no atendimento dessa escola modificou a imagem que a comunidade fazia dela. Essa unidade tinha um longo percurso de experiências de crescimento exitosas no ensino fundamental I e II, mas não conseguiu reagir a essa modificação com o mesmo desempenho demonstrado das outras vezes. Passou a ser uma escola desvalorizada pela comunidade, em especial pelas questões de violência que começam a surgir, entre outros fatores, como a transferência compulsória dos jovens, feita pela reorganização, que não foi bem aceita pelos próprios estudantes.

A EE Ordânia Janone Crespo inicia o atendimento no ensino médio em 1998 com 161 matrículas. Cresce, nos anos de 2001 e 2002, para 408 matrículas e, depois, decresce sucessivamente, chegando ao número de 330 matrículas, em 2005.

Nessas escolas, o decréscimo de atendimento no ensino médio pode estar sendo compensado pela matrícula na EJA. De fato, na EE Padre Agnaldo, essa matrícula, na modalidade suplência de ensino médio, atinge 622 alunos no ano de 1999, passando a ter um decréscimo a seguir. Em 2005, havia apenas 393 alunos matriculados. Ainda assim, é possível afirmar a hipótese de que esteja ocorrendo a transferência de matrículas do ensino regular para a modalidade supletivo. O questionário aplicado às famílias aponta para uma unidade do Serviço Social da Indústria (Sesi) existente nas proximidades como sendo frequentada por alguns moradores da região estudada.

É importante ressaltar que o atendimento no ensino médio na cidade de Santo André teve redução significativa de 1996 para 1997. De 57.392 matrículas passa para 32.385, sofrendo pequenas variações desde então, oscilando ora para mais, ora para menos, chegando a 30.916 matrículas em 2005.

Essa tendência se confirma na própria avaliação do Inep relativa ao Censo escolar de 2005 para algumas regiões do Brasil e em especial para o estado de São Paulo, com a segunda maior queda relativa: redução absoluta, entre os censos de 2004 e 2005, da ordem de 132 mil matrículas.

Três questões são levantadas pelo Inep para explicar tal fato: (i) mudança demográfica – diminuição do tamanho de gerações; (ii) melhora nas medidas de fluxo escolar nas duas últimas décadas; e (iii) piora nas taxas de transição nos últimos anos – aumento da repetência e da evasão escolar.

Analisando esses argumentos com relação à região estudada, temos a dizer que:

- Quanto à mudança demográfica, essa causa não se aplica à região, dado que entre 2000 e 2005 a estimativa é que tenha havido crescimento de 141 indivíduos nas faixas etárias de 15 a 24 anos de idade, reafirmando a hipótese da evasão como sendo a causa maior;
- Quanto à melhora dos indicadores do fluxo escolar, dois fatores nos levam a relativizar essa explicação. Em primeiro lugar, o atraso relativo da região no que diz respeito à universalização do ensino fundamental, fato combinado ao nível educacional relativamente baixo da população, indicado nos questionários aplicados às famílias. Ou seja, seria de se esperar que a melhora do fluxo no ensino fundamental produzisse maior demanda pelo ensino médio. Os depoimentos das famílias e os dados colhidos nos planos escolares da EE Rener Caram sobre a caracterização da comunidade nos trazem outras informações. A incidência do tráfico de drogas parece ter se somado aos conflitos originados pela reorganização das escolas em 1995, que juntou grupos de jovens

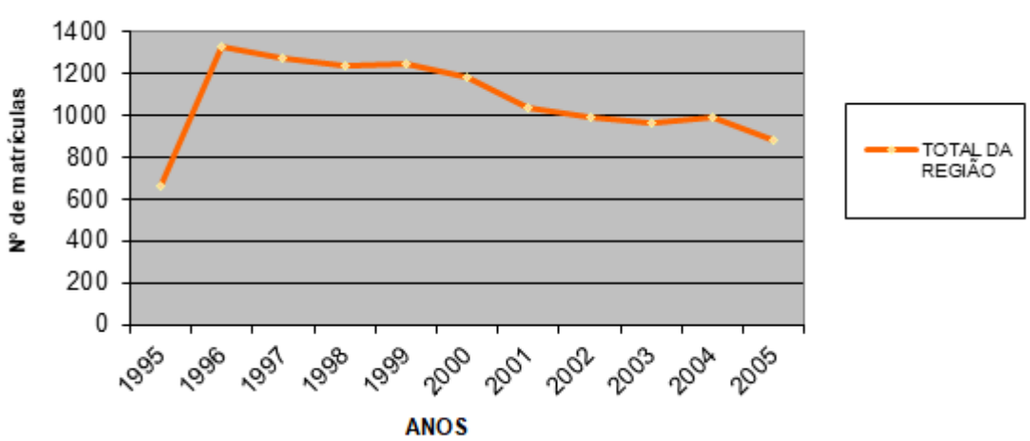
oriundos de diferentes localidades da região. Acresce-se a isso o fato de que esse território foi cortado por uma avenida que o transformou em um corredor de ligação entre São Paulo e Diadema, que atravessa Santo André e São Bernardo. É provável que na região, dentre as três causas levantadas pelo Inep para explicar o fenômeno, a evasão seja a mais plausível: teriam os jovens perdido a "ilusão" da escola como uma fonte de melhoria de vida? Mas há que se avaliar a qualidade da escola e a responsabilidade do poder público pelas mudanças efetuadas, sob pena de responsabilizar os próprios sujeitos que estão perdendo o direito à educação básica, duramente conquistado, no longo processo que percorreu todo século XX.

Tabela 49 – Evolução da matrícula total do ensino médio na região estudada (1996-2005)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total da Região	667	1.328	1.275	1.241	1.248	1.186	1.042	989	965	990	886

Fonte: INEP, Censo escolar, 2007.

Gráfico 12 – Evolução da matrícula total do ensino médio na região estudada (1996-2005)



Fonte: INEP, Censo escolar, 2007.

A Tabela 50 indica ainda que não houve transferência do atendimento do ensino médio público, para o ensino médio particular, dado que as matrículas em ambas as redes apresentam diminuição progressiva simultânea, no período estudado – descartando a hipótese de que a rede privada possa ter absorvido o atendimento da rede pública.

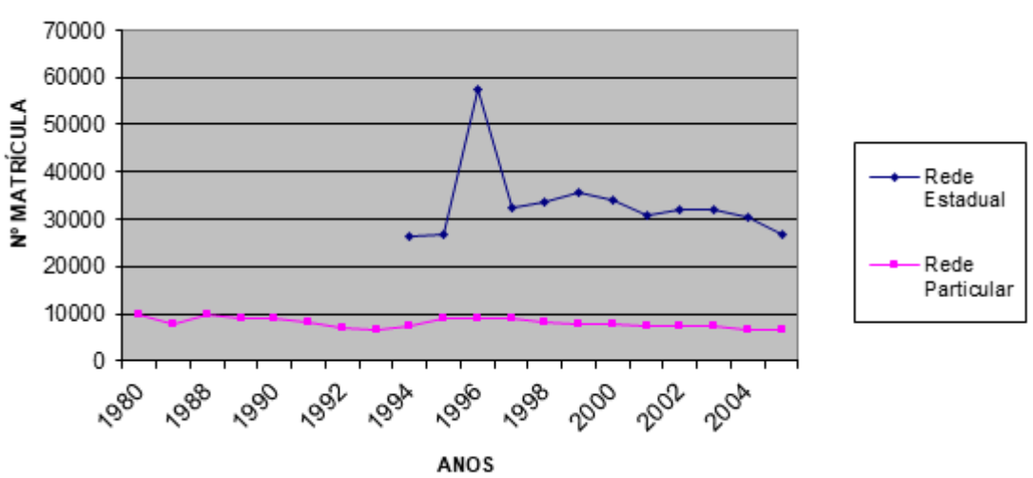
Tabela 50 – Santo André: evolução da matrícula no ensino médio nas redes estadual e particular (1980-2005)

Rede	1980	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Estadual	-	-	-	-	-	-	-	-	26.426	26.770
Particular	9.893	7.645	9.869	9.187	9.200	8.309	7.192	6.627	7.336	9.049

Rede	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Estadual	57392	32385	33581	35471	34.143	30.927	31.920	31.936	30.253	26.931
Particular	9.189	8.913	8.403	7.821	7.737	7.229	7.233	7.279	6.670	6.496

Fonte: INEP, Censo escolar, 2007.

Gráfico 13 – Santo André: evolução da matrícula no ensino médio nas redes estadual e particular (1980-2005)



Fonte: Prodeb (2001).

Cabe destacar que o percentual de atendimento público sobre a população da região decresceu em todos os níveis entre 2000 e 2005, conforme mostra a Tabela 51.

Tabela 51 – Percentual do atendimento nas escolas públicas da região estudada em relação à população na faixa etária adequada aos níveis desse atendimento (2000 e 2005)

Níveis	Faixa etária	2000			2005		
		Matrícula escolas públicas	Pop. na região	%	Matrícula escolas públicas	Pop. na região	%
Educação infantil e creche	0 a 3	-	1535	-	28	1579	1,77
Educação infantil e pré-escola	4 a 6	627	1164	53,87	489	1198	40,82
EF I	7 a 10	1211	1633	74,16	1117	1680	66,49
EF II	11 a 14	1629	1850	88,05	1101	1903	57,86
Ensino médio	15 a 17	443	1406	31,51	315	1447	21,77

Fonte: Prodeb (2001).

Tabela 52 – Evolução das turmas por idade certa, da 1ª à 6ª série, por escolas estudadas (2000-2005)

Escolas estudadas pela pesquisa	7a/1ª/ 2000	8a/2ª/ 2001	9a/3ª/ 2002	10a/4ª/ 2003	11a/5ª/ 2004	12a/6ª/ 2005
Emeief Prof.ª Maria Delphina	44	39	15	27	0	0
Emeief Vila Palmares	40	30	27	19	0	0
EE Rev. Simão Salem	82	59	67	65	0	0
EE Prof. Jose Do Prado Silveira	36	0	21	18	.	
EE Agnaldo Sebastião Vieira Padre	0	0	0	0	45	45
EE Prof.ª Ordania Janone Crespo	0	0	0	0	62	69
EE Prof. Rener Caram	0	0	0	0	38	35
Total	**202**	**128**	**130**	**129**	**145**	**149**

Fonte: Prodeb (2001).

Os pesquisadores iniciaram este trabalho perguntando quais as implicações do fechamento da EE Prof. José do Prado Silveira sobre o direito da população à educação básica e concluem, de certa forma perplexos, a constatação de que pelo menos 28 salas estavam ociosas nas escolas da região em 2005, o equivalente a duas vezes e meia o número de salas fechadas naquela escola em 2003.

Tabela 53 – Número de salas existentes, utilizadas e ociosas nas escolas estudadas (2000-2005)

Escolas estudadas pela pesquisa	2000			2001			2002			2003			2004			2005		
	Número de salas																	
	Exist.	Utiliz.	Ocios.	Exist.	Utiliz.	Ocios.	Exist.	Utiliz.	Ocios.	Exist.	Utiliz.	Ocios.	Exist.	Utiliz.	Ocios.	Exist.	Utiliz.	Ocios.
Creche João XXIII	0	0	0	0	0	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0	5	5	0
Meimei Educação e Assistência	0	0	0	0	0	0	3	3	0	5	5	0	4	4	0	4	4	0
Emeief Prof.ª Maria Delphina	9	8	1	9	9	0	9	9	0	9	9	0	9	9	0	9	8	1
Emeief Vila Palmares	12	11	1	13	11	2	13	11	2	28	28	0	28	24	4	19	11	8
EE Rev. Simão Salem	11	11	0	11	11	0	11	11	0	11	11	0	11	11	0	11	11	0
EE Prof. Jose Do Prado Silveira	12	5	7	12	12	0	12	6	6	12	5	7	12	0	12	12	0	12
EE Prof. Rener Caram	16	16	0	16	16	0	19	19	0	19	19	0	19	19	0	16	14	2
EE Padre Agnaldo Sebastião Vieira	28	28	0	19	19	0	25	17	8	22	22	0	21	16	5	21	19	2
EE Prof.ª Ordania Janone Crespo	12	12	0	12	12	0	12	12	0	12	11	1	12	11	1	12	10	2
Total	**100**	**91**	**9**	**92**	**90**	**2**	**109**	**93**	**16**	**123**	**115**	**8**	**121**	**99**	**22**	**109**	**82**	**27**

Fonte: Prodeb (2001).

3 Século XXI: a importância de continuar na luta

As primeiras conclusões no calor da pesquisa realizada em 2007

Em Santo André, do ponto de vista das políticas públicas, constata-se o longo percurso das classes trabalhadoras para construção do direito à educação, com ritmos diferentes nas duas metades do século XX. O acesso aos níveis de ensino elementares é bastante lento até os anos 1950, tornando-se gradativamente mais vigoroso na segunda metade do século, ainda que permeado por contramarchas: as crianças, jovens e adultos seguem o trajeto do grupo escolar à escola secundária e, simultaneamente à chegada a esse último nível, as crianças das camadas populares passaram a ter maior acesso primeiro à pré-escola e, posteriormente à creche.

Na microrregião estudada e nas vilas operárias do segundo subdistrito, à moda da história lenta do subúrbio (Martins, 1994), nos anos 1960 o direito dos filhos dos trabalhadores ao grupo escolar se inicia de forma bastante precária, em madeirite, substituído com o tempo por prédios de alvenaria que, projetados em tamanho insuficiente frente ao acelerado crescimento populacional, passam por sucessivas reformas e produzem os famosos "puxadinhos" – forma barata para atender àqueles que não são considerados sujeitos de direito. Esse procedimento se repete ainda por muitos anos ao longo da segunda metade do século XX.

O aumento da população trabalhadora e sua acomodação improvisada no espaço urbano transformaram esses locais em espaços onde se amontoam crianças, não raras vezes disputando a mesma carteira no horário de aula.

As empresas multinacionais, com formas de trabalho fordistas e uso intensivo de mão de obra, ao tempo em que impossibilitam com seu sistema de funcionamento em turnos a escolaridade desses trabalhadores, contribuem para que se difunda a ideologia de que a causa dos baixos salários e das dificuldades econômicas é resultante da condição operária de baixa escolaridade. Com isso, aumenta a pressão sobre os governos municipais e estadual, que agem de forma conjunta, ainda que marcada pelos moldes clientelistas e populistas.

Percebe-se que práticas políticas atrasadas e/ou autoritárias entre governos não conseguiram ser ultrapassadas por uma ação efetivamente partilhada nos termos do "regime de colaboração", apregoado pela Constituição Federal de 1988. Longe disso, a possibilidade de afirmação dos municípios como entes da federação foi acompanhada pela implementação do Fundef, que, estruturado de forma contábil, prescindiu da discussão política entre os níveis de governo. Seu conteúdo – política focal de ensino fundamental regular – e a forma pela qual foi implantado (seguindo o modelo dos organismos bilaterais) levou, em nível local, ao

acirramento das distâncias das políticas entre esses níveis da administração pública. As instâncias haviam dado mostras de mudança, ainda que incipientes, em ações e propostas formuladas no bojo dos movimentos sociais dos anos 1980 e que foram em parte materializadas pelas determinações da Constituição Federal de 1988 e de outras legislações decorrentes.

Contraditoriamente a essas conquistas e devido a alterações na ordem social, econômica e política advindas da onda neoliberal presente no país, as esferas de governo passam a trabalhar de forma divorciada nos anos 1990, aumentando a fragmentação das políticas, que chegam ao território de forma sobreposta a partir de diferentes concepções de espaço e de direito.

Nas escolas estaduais, práticas administrativas de desconcentração segundo as políticas de racionalização implantadas desde 1995 transferem a responsabilidade de atividades-meio para a escola (compras e contratação de pessoal de apoio), o que aumenta a sobrecarga burocrática administrativa da direção, sem que isso seja acompanhado de uma adequação do módulo de pessoal escolar. Estruturas existentes e disponíveis nas escolas, tais como laboratórios e bibliotecas, encontram-se sem condições de funcionamento pela inexistência de pessoal disponível. A rotatividade de professores dificulta a formulação e a sequência do projeto pedagógico pela inexistência de condições para a formação de uma equipe escolar. A relação com a comunidade, mesmo em fórum construído com o rigor democrático, como o Conselho de Escola, esvazia-se de sentido político, passando a ter apenas caráter de consulta para a destinação e/ou obtenção de recursos que supram necessidades básicas dos equipamentos escolares.

As escolas municipais se tornam mais complexas em seu atendimento, que se estende ao ensino fundamental. Na educação de jovens e adultos, a segunda metade do século teve uma louvável e difícil persistência de movimentos que lutaram por esse atendimento, inclusive durante os anos da ditadura. Contudo, problemas incidem sobre esse esforço, dificultando a construção de sua qualidade e êxito. A juvenilização de seu público, desistente do ensino regular, é acompanhada, nos anos 1990, por um maior afluxo de alunos portadores de necessidades especiais. Os cursos supletivos sofrem com problemas de solução de continuidade que impedem sua conclusão pelas classes populares.

Na outra extremidade, as crianças pequenas padecem da inexistência de vagas em creches e suas famílias assistem estarrecidas, na região estudada, a intenção e prática manifesta pelo governo do estado em construir uma unidade da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEM, hoje substituída pela Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente) em enorme escola fechada, desde 2004, alargando os limites do chamado “cadeião”. Tal gesto é fonte de estigma e agressão ao conjunto das famílias, que passam a

enfrentar esse fechamento com medidas que vão da ocupação de espaços particulares próximos a passeatas que percorrem os bairros em manifestações sob palavras de ordem: “Saúde sim! Febem não! Queremos educação!”.

É nesse contexto complexo que a equipe de projeto começa a intervir, desde o início da pesquisa, resgatando, com a localização e tratamento de documentos, de imagens e de outros materiais, a história de cada escola.

Espera-se que esse resgate da história da educação de Santo André e das escolas da microrregião de Palmares e Sacadura Cabral sirva para diminuir as barreiras que impedem alunos, professores e comunidade de encontrar caminhos capazes de romper o círculo vicioso de causas e consequências que ameaçam as conquistas do longo período de lutas por vagas.

Analisando o comportamento das matrículas e a evolução dos estudantes nas escolas, em termos do direito à educação das classes trabalhadoras, não podemos deixar de mencionar, com apreensão, que, em algumas dessas escolas, as portas não servem para abrir e fechar os espaços com a finalidade da ação educativa, mas para confinar os alunos em tempos determinados, sem que se permita sua participação como sujeitos do processo de ensino-aprendizagem e, portanto, como sujeitos de direito. A ausência de maçanetas nas portas, que se abrem com uma chave sextavada, de posse apenas dos professores, indica que seu uso é para cercear as relações entre os segmentos escolares. Nas escolas, ouvimos as portas serem chutadas, e esse ato marcado pelo som estridente dá a dimensão do problema.

A escola se gradeia – as barreiras servem para proteger os segmentos escolares “uns dos outros”. Os professores, por vezes, temem os alunos. Se a metade do século XX se inicia com a vez do povo, pergunta-se, ao final, onde ele está na escola gradeada.

Esta pesquisa provou que o direito à educação ocorre a partir de uma incessante demanda da população. A democratização do acesso à escola e a ampliação da escolaridade trazida pela concepção da educação básica, constitucionalmente assegurada, é prova de que a luta das classes trabalhadoras pela escola produziu resultados. Mas a qualidade do atendimento é parte de uma nova luta que ainda não se fez com a devida força. Ela depende de recursos não da política focal, proposta pelo Fundef e defendida pelos organismos internacionais. Direito não é favor, nem privilégio. A escola pública não pode ser configurada como uma escola de pobres. A universalidade é condição precípua do direito. O fundo público precisa ter condições de assegurá-lo. A luta da educação como um direito das classes trabalhadoras ainda será longa.

Figura 33 – Porta de sala de aula de uma das escolas da microrregião estudada (2002)

Fonte: Prodeb (2001).

Referências

ABRAMOWICZ, Anete. **Diagnóstico das creches municipais de São Carlos**. 2004. Relatório de Pesquisa em Políticas Públicas. Processo Fapesp 99/11608-0. São Paulo: FAPESP: Programa de Pesquisa em Políticas Públicas, 2004.

ABREU, Ivanir Reis Neves. **Convênio escolar**: utopia construída. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ANCASSUERD, Marli Pinto. **Curso de formação de professores, alunos trabalhadores e projeto institucional: o caso do Departamento de Educação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Santo André** (1966-1990). 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ANHAIA MELLO, Luiz Ignácio de. **Relatório do Plano Diretor do Município de Santo André**. Fase preliminar. Anexo à Lei nº 1501, de 27/10/1959. Santo André: [*s. n.*], 1959.

ANTUNES, Ricardo. A crise e os sindicatos. **Teoria & Debate**, São Paulo, n. 20, p. 66-69, 1993.

ANTUNHA, Heládio Cesar Gonçalves. **A instrução pública no estado de São Paulo**: a reforma de 1920. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1976.

AZANHA, José Mario Pires. Democratização do ensino: vicissitudes da idéia no ensino paulista. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 335-344, 2004. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1517-97022004000200012. Acesso em: 7 jul. 2022.

BANCO MUNDIAL. **Projeto 1867 ou Edurural (investiment loans)**, com valor de financiamento de 32 milhões, com assinatura em 18 de julho de 1980 e fechamento em 1º de setembro de 1987. Ver em: http://documents.worldbank.org/curated/en/186331468223157018/pdf/multi-page.pdf (consulta realizada em 30/07/2022).

BANCO MUNDIAL. **Projeto 2412 ou Monhanguara (sector loans)**, cuja negociação se inicia antes do Edurural, teve valor de financiamento foi 40 milhões, com assinatura em 30 de julho de 84 e fechamento em 28 de fevereiro de 1991. Ver em Relatório Completo em: http://documents.worldbank.org/curated/en/259901468222883633/pdf/multi-page.pdf. Consulta realizada em: 30 jul. 2022.

BARRETO, Ângela Maria Rabelo Ferreira. A educação infantil no contexto das políticas públicas. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 25., 2002, Caxambu. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Anped, 2002. p. 53-65.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Ação pública e expansão da rede escolar**. São Paulo: CRPE, 1964.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O direito humano à educação**. *In*: SEMINÁRIO: O DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO E SEUS NOVOS DESAFIOS, 2007, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo: Ação Educativa, 2007.

BETTO, Frei. **O que é comunidade eclesial de base**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOSI, Ecléa **Memória e sociedade**: lembranças de velhos. Biblioteca de Letras e Ciências Humanas. 1979.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto n° 85.287, de 23 de outubro de 1980. Cria o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (Edurural – NE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1980.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 18109, 13 set. 1996.

BRASIL. Lei Federal n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996a.

BRASIL. Lei Federal n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 28442, 26 dez. 1996b.

CAMPOS, Maria Malta. Educação infantil: o debate e a pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 101, p. 113-127, jul. 1997.

CAMPOS, Maria Malta. **Escola e participação popular**: a luta por educação elementar em dois bairros de São Paulo. 1983. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

CÂNDIDO, Antônio. Direitos humanos e literatura. **DHnet**, [*S. l.*], 1985. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/textos_dh/literatura.html. Acesso em: 7 jul. 2022.

CANDIDO, Antonio. O direito à literatura. **Em Vários escritos**. São Paulo: Duas cidades, 1988.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: FFLCH, 2007.

CARONE, Edgard. **Movimento Operário no Brasil**: 1877-1944. São Paulo: Difel, 1979.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CATANI, Denice Barbara *et al*. **Universidade, escola e formação de professores**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CAVALIERE, Ana Maria. Entre o pioneirismo e o impasse: a reforma paulista de 1920. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 27-44, 2003.

CHASSERAUX, Rubens. **Entrevista concedida pelo padre da Paróquia Nossa Senhora das Dores, em Vila Palmares**. [maio 2005]. Santo André [*s. n.*], 2005.

CMSA. Câmara Municipal de Santo André. **Portal da Legislação**. Santo André: CMSA, 2007.

COSTA, Ernestina *et al*. A mobilização dos Agentes Educacionais no Sistema Estadual; breve histórico. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 41, p. 49-63, maio 1982.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação infantil como direito. *In*: BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. v. 2. Brasília, DF: MEC, 1998, p. 9-16.

DANIEL, Celso. **A Câmara Regional do Grande ABC**: desenvolvimento econômico com participação da comunidade. [*S. l.*: *s. n.*], 1997.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 24, p. 26-39, 1988.

DANIEL, Celso. Uma estratégia econômica para o Grande ABC. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 139-144, 1996.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas**: evolução e impasses. 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DEAN, Warren. **A industrialização de São Paulo**: 1880-1945. Tradução de Octavio Mendes Cajado. São Paulo. Difusão Europeia do Livro. 1971. (Corpo e alma do Brasil; v. 33).

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo: Dieese, 2001.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Boletim**, São Paulo, maio/jun. 1999.

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 321-337, 2001.

DÓRIA, Sampaio. **Questões de ensino**: a reforma de 1920 em São Paulo. v. 1. São Paulo: Monteiro Lobato, 1923.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

EMPLASA. Empresa Paulista de Planejamento S.A. **Pesquisa Origem e Destino 1977**. São Paulo: Emplasa, 1977.

FASSONI, Laurita Fernandes. **A Apeoesp**: oponente ou proponente? 1991. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1991.

FELÍCIO, Fabiana de. **Nota técnica dos resultados do Censo escolar 2005**: a queda de matrículas do Ensino Médio no Censo escolar 2005. Brasília, DF: INEP, 2006.

FERNANDES, Florestan. A formação política e o trabalho do professor. *In*: CATANI, Denice B. *et al*. **Universidade, escola e formação de professores**. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 13-37.

FERNANDES, Florestan. A luta pela escola pública: perspectivas históricas. **Revista de Educação**, São Paulo, n. 5, p. 18-23, out. 1990.

FERRATA, Carlos Augusto. **Escolas públicas em São Paulo (1960-1972)**. 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2008.

FERREIRA, Avany de Francisco; MELLO, Mirela Geiger de. **Arquitetura escolar paulista**: anos 1950 e 1960. São Paulo: FDE, 2006

FOUCAULT, Michel. O olho do poder. *In*: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1996. p. 209-227.

FREITAS, Luis Carlos. Avaliação Negociada. **O direito à educação básica – estudo da demanda social e do atendimento público em uma micro-região urbana**: qualidade negociada – a construção de um fórum com vistas à melhoria da qualidade da educação e do trabalho nas Vilas Sacadura Cabral e Palmares. Santo André: Fundação Santo André, 2007. Seminário realizado no Centro Universitário Fundação Santo André, ago. 2007.

FUNDAP. Fundação do Desenvolvimento Administrativo. **Assessoria para a implementação da política de descentralização do ensino básico de São Paulo**: 1996/1998. Proposta técnica. São Paulo: Fundap, 1995.

FUNDAÇÃO SEADE. Sistema Estadual de Análise de Dados. **Anuário Estatístico do Estado de São Paulo**, São Paulo, 1995.

FUNDAÇÃO SEADE. Sistema Estadual de Análise de Dados. **Anuário Estatístico do Estado de São Paulo**, São Paulo, 1996.

FUNDAÇÃO SEADE. Sistema Estadual de Análise de Dados. **Anuário Estatístico do Estado de São Paulo**, São Paulo, 1998.

FUNDAÇÃO SEADE. Sistema Estadual de Análise de Dados. **Anuário Estatístico do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2005.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GAIARSA, Octaviano. **A cidade que dormiu três séculos**: Santo André da Borda do Campo. Santo André: Bandeirante, 1968.

GAIARSA, Octaviano. **Santo André**: ontem, hoje, amanhã. Santo André: Prefeitura Municipal de Santo André, 1991.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

GRUPO EXECUTIVO DA GRANDE SÃO PAULO. **Pesquisa do setor industrial da grande São Paulo**. [*S. l.*: *s. n.*], 1969.

GUIDES, Fátima Regina Mônaco. **Moradias urbanas em Santo André (1900-1950)**: caracterização da arquitetura popular e seus meios de produção. 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2008.

HADLICH, Flávio. **Trabalho programado 2**: classificação e levantamento estatístico das escolas objeto de estudo. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 5/1939-140; 6/1941-1945; 12/1951; 42/1981; 51/1991.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar**: micro dados. 1995-2005. Brasília, DF: MEC, 2007.

JÓIA, Orlando (org.). **Apeoesp 10 anos (1978-1988)**: memória do movimento dos professores do ensino público estadual paulista. São Paulo: CEDI, 1993.

KLEBA, Maria Elisabeth *et al*. Estimativa rápida participativa como ferramenta de diagnóstico na Estratégia Saúde da Família. **Revista Grifos**, Chapecó, n. 38-39, p. 159-177, 2015.

KLEEB, Suzana Cecília. Breve histórico de Santo André. **Sumário de Dados - Prefeitura de Santo André**, Santo André, p. 19-25, 01 jan. 2006.

KOGA, Dulce. **Medidas de cidade**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. Educação constituinte *In*: ENCONTRO REGIONAL DE ENSINO DAS CIÊNCIAS, 1., 1991, Ribeirão Preto. **Encontro [...]**. Ribeirão Preto: [*s. n.*], 1991. p. 63-67. (Série memória).

KRUPPA, Sonia Maria Portella. **O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90**. 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. **O movimento de professores em São Paulo**: sindicalismo no serviço público – O Estado como patrão. 1994. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. Una propuesta de educacion progresista en un medio de trabajadores industriales. *In*: VISCA, Jorge. (trad./org.). **Propuestas psicopedagogicas para El año 2000**. Buenos Aires: Fundacion ADIP, 1992. p. 95-101. Trabalho apresentado na 1ª

KRUPPA, Sonia Maria Portella; ANCASSUERD, Marli Pinto; NAKANO, Marilena (org.). O Sistema Municipal em Santo André. Documento referente ao projeto de Lei nº 88 de 12 de novembro de 85, relativo ao Sistema Municipal de Educação: comunicação. *In*: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 4., 1986, Goiânia. **Anais da [...]**. Goiânia: [*s. n.*], 1986.

KRUPPA, Sonia Maria Portella; SANTOS, Marineide do Lago Salvador dos. **O direito à educação básica: estudo da demanda social e do atendimento público em uma micro região urbana**. Processo FAPESP 01/3134-8. Relatório da 1ª fase. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 1997, Caxambu: Anped, 2003. Apresentação de pôster.

Jornadas de La Fundacion para Asistencia, Docencia e Investigación Psicopedagógica e 3ª Jornadas del Centro de Estudios Psicopedagógicos.

KUHLMANN, Moysés Jr, **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

KUHLMANN, Moysés Jr. Infância, história e educação. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 20., 1997, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: Anped, 1997.

KUHLMANN, Moysés Jr. **Instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil 1889-1922**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1996.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Urupês, 1969.

LIMA, Mayumi Watanabe de Souza. **Arquitetura e educação**. São Paulo: Studio Nobel, 1995.

MAGNANI, José Guilherme C. **Festa no pedaço**: cultura popular e lazer na cidade. São Paulo: Brasiliense, 1984.

MARTINS, José de Souza. **A imigração e a crise do Brasil agrário**. São Paulo: Livraria Pioneira, 1973. v. 1.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**. São Paulo: Hucitec, 1994. (Ensaios de sociologia da história lenta; v. 1).

MARTINS, José de Souza. **Subúrbio, vida cotidiana e história no subúrbio da cidade de São Paulo**: São Caetano, do fim do Império ao fim da República Velha. São Paulo: Hucitec; São Caetano do Sul: Prefeitura de São Caetano do Sul, 1992.

MEDICI, Ademir**. 9 de novembro de 1947**: a vitória dos candidatos de prestes. Santo André: Fundo de Cultura do Município de Santo André, 1999.

MEDICI, Ademir. **Migração, urbanismo e cidadania**: a história de Santo André contada por seus personagens. Santo André: P.M.S.A., 1992.

MELUCCI, Alberto. **Challenging codes**: collective action in the information age. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MENDEZ, Alvaro Gabriel Bianchi. **Um ministério dos industriais**: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004. Disponível em: http://www.nesfi.ufsc.br/uploads/arquivos/1155058752_FIESP%201980-90_Tese.pdf. Acesso em: 7 jul. 2022.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946 (T. 4)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963.

MODELL, Flávia Leda. Direito civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais: dicotomia ou integração? **Revista CEJ**, Brasília, DF, n. 10, p. 109-113, abr. 2000.

MORAES, Maria Blassioli. Movimentos sociais e o processo de urbanização. *In*: IOKOI, Zilda Márcia Grícoli *et al.* (org). **Diadema nasceu no Grande ABC**: história retrospectiva da Cidade Vermelha. São Paulo: Humanitas, 2001. p. 20-35.

NEIBURG, Federico; SIGAUD, Lygia; L'ESTOILE, Benoît de (org.). **Anthropologies, etats et populations**. v 1. Paris: Fudation de Synthese: CNRS, 2000.

NEPP. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas. **Avaliação do processo de implementação do projeto inovações do ensino básico e de algumas medidas da escola-padrão**. Campinas: NEPP, 1996.

OFFE, Clauss. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista**. São Paulo: Cebrap, 1972.

OLIVEIRA, Ledercy Gigante de. Estado nota zero. **Revista IstoÉ**, São Paulo, mar. 1998.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração dos direitos do homem e do cidação**. [*S. l.*]: ONU, [1948]. Disponível em: https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao. Acesso em: 19 jul. 2022.

PALMARES JORNAL DOCUMENTO, Santo André, 17 dez. 1990.

PATTO, Maria Helena Souza. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 13, n. 35, p. 167-198, 1999.

PEREIRA, Luiz. **A escola numa área metropolitana**: crise e racionalização de uma empresa pública de serviços. São Paulo: Livraria Pioneira, 1967.

PETROLLI, Valdenizio. **A história da imprensa no ABC Paulista**. 1983. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Universidade Metodista de São Bernardo do Campo, São Bernardo do Campo, 1983.

PINTO, José Marcelino. Sobre municipalização do ensino, coronelismo e números, muitos números. *In*: CASTRO, Marta Luz Sisson de; WERLE, Flávia Obino Corrêa (org.). **Educação comparada na perspectiva da globalização e autonomia**. v. 1. 1. ed. São Leopoldo: Unisinos, 2000. p. 197-218.

PMSA. Prefeitura Municipal de Santo André. **História de Santo André**. Santo André: Prefeitura, 2024. Disponível em: https://web.santoandre.sp.gov.br/portal/servicos/1001/historia-de-santo-andre. Acesso em: 23 dez. 2024.

PMSA. Prefeitura Municipal de Santo André. **Museu de Santo André**. Santo André: Prefeitura, 1920. Acervo Dr. Octaviano Armando Gaiarsa. Relatório apresentado à Câmara Municipal de São Bernardo pelo Prefeito Saladino Cardoso Franco referente ao exercício de 1920.

PMSA. Prefeitura Municipal de Santo André. Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho. Departamento de Indicadores Sociais e Econômicos. **Anuário de Santo André**, Santo André, 2008. Ano base, 2008.

PRADO JR., Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1970.

PRODEB. Projeto o Direito por Educação Básica. **Arquivos de Leis, Documentos e Imagens do Projeto o Direito por Educação Básica (PRODEB)**: estudo da demanda social e do atendimento público em uma micro-região urbana (processo FAPESP nº 01/13134-8). São Paulo: FEUSP, 2001.

RAÍZES: Fundação Pró-Memória São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, v. 23, jul. 2001. Disponível em: http://www.fpm.org.br/Publicacoes/PDF/40. Acesso em: 20.jul.2022.

SACADURA CABRAL E PALMARES: da conquista do espaço urbano ao direito de acesso e de permanência na educação básica, 2004. [Santo André]: Centro Universitário Fundação Santo André, 2004. Apresentação em Seminário promovido pela Fundação Santo André.

SADEK, Maria Tereza. **Concentração industrial e estrutura partidária**: o processo eleitoral no ABC, 1966-1982. 1984. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo - 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1988.

SAES, Décio Azevedo Marques de. Direitos sociais e transição para o capitalismo: o caso da Primeira República brasileira (1889-1930). **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 11, n. 20, p. 23-51, 2006.

SANTO ANDRÉ. **Caderno de planejamento de bairro**: Sacadura Cabral, Palmares, Vila Aquilino, Príncipe de Gales, Tamarutaca, Quilombo. Santo André: Prefeitura Municipal de Santo André, 1992.

SANTO ANDRÉ. **Lei n. 01, de 03 de março de 1902**. Santo André: Câmara Municipal de Santo André, 1902.

SANTO ANDRÉ. **Lei n. 48, de 31 de dezembro de 1909**. Santo André: Câmara Municipal de Santo André, 1909.

SANTO ANDRÉ. **Lei n. 88, de 30 de maio de 1911**. Santo André: Câmara Municipal de Santo André, 1911.

SANTO ANDRÉ. **Lei n. 92, de 27 de julho de 1911**. Santo André: Câmara Municipal de Santo André, 1909.

SANTO ANDRÉ. **Lei n. 8.709, de 23 de dezembro de 2004**. Santo André: Câmara Municipal de Santo André, 2004.

SANTO ANDRÉ. **Santo André cidade e imagens**. Santo André: Prefeitura do Município de Santo André, 1992.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnicas e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 1996.

SANTOS, Milton. Um outro mundo urbano é possível. [Entrevista cedida no Instituto Pólis a] Carlos Tibúrcio e Silvio Caccia Bava. **Le Monde Diplomatique**, Paris; São Paulo, 2001.

SANTOS, Roberto Xavier dos. Entrevista concedida pelo professor e coordenador do Programa Escola da Família na EE Profº Rener Caram. Santo André, 2005. *In:* PRODEB. Projeto o Direito por Educação Básica. **Arquivos de Leis, Documentos e Imagens do Projeto o Direito por Educação Básica (PRODEB)**: estudo da demanda social e do atendimento público em uma micro-região urbana (processo FAPESP nº 01/13134-8). São Paulo: FEUSP, 2001.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Compêndio estatístico 2004**. São Bernardo do Campo: Prefeitura Municipal, 2004.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 7.400, de 30 de dezembro de 1975. Estabelece a estrutura da rede oficial de ensino do estado e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 85, n. 251, 31 dez. 1975.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n º34.035, de 22 de outubro de 1991. Dispõe sobre a instituição do Projeto Educacional "Escola Padrão" na Secretaria da Educação. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 101, n. 208, 2 nov. 1991.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 7.385, de 28 de junho de 1991. Autoriza o Poder Executivo a contrair financiamento de origem externa, junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 28 jun. 1991.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**. Projeto Inovações no ensino BRA/95/022 Avaliação. São Paulo, julho de 1999. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 1999b.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Programa de reforma do ensino público do estado de São Paulo**. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 1991a.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Relatório final de execução projeto de inovações no ensino básico - IEB**. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 1999c.

SEE/CIE. Sistema de Acompanhamento de Pessoal/Centro de Informações Educacionais. **Série Gerencial**, São Paulo, n. 1, dez. 1993.

SEE/CIE. Sistema de Acompanhamento de Pessoal/Centro de Informações Educacionais. **Série Gerencial**, São Paulo, out. 2006.

SEE/CIE. Sistema de Acompanhamento de Pessoal/Centro de Informações Educacionais. **Série Histórica**, São Paulo, n. 1, set. 1999.

SILVA, Janice Theodoro da. A construção da cidadania e da escola nas décadas de 1950 e 1960. *In*: FERREIRA, Avany de Francisco; MELLO, Mirela Geiger (org.). **Arquitetura escolar paulista**: anos 1950 e 1960. São Paulo: FDE, 2006. p. 1-36.

SILVA, Cristiane Oliveira e. **Avanços e retrocessos no direito à educação em Santo André: um estudo de caso**. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. doi:10.11606/D.48.2008.tde-17062008-144901. Acesso em: 7 jul. 2022.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego**: diagnósticos e alternativas. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1999.

SINGER, Paul. Poder, política e educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 5-15, 1996.

SOCIEDADE DE AMIGOS DE BAIRRO DE VILA PALMARES E ADJACÊNCIAS. **Livro de atas da reunião de diretoria de 1963**. Santo André: Sociedade de Amigos de Bairro de Vila Palmares e Adjacências, 1963.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação da histórica do Brasil**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1967.

SOUZA, Aparecida Neri de. **Sou professor, sim senhor!** Representações sobre o trabalho docente tecidas na politização do espaço escolar. 1993. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.

SPOSITO, Marília. **A ilusão fecunda**: a luta por educação nos movimentos populares. São Paulo: Hucitec: Edusp, 1993.

STREET, Jorge. **Ideias sociais de Jorge Street**. Brasília, DF: Senado Federal; Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1980.

TELLES, Vera da Silva; CABANES, Robert. **Nas tramas da cidade**: trajetórias urbanas e seus territórios. São Paulo: Humanitas, 2006.

TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam; HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

VIANNA, Cláudia Pereira. **O sonho que nos move**: mães de alunos do Movimento Estadual Pró-educação na luta pela melhoria do ensino público. 1992. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1992.

VIEIRA, Evaldo. Política educacional e direito à educação. *In*: SEMINÁRIO: O DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO E SEUS NOVOS DESAFIOS, 2007, São Paulo. **Seminário [...]**. São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo: Ação Educativa, 2007.

VILLELA, Annibal Villanova; SUZIGAN, Wilson. **Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

WOLFENSOHN, James David. **A proposal for a comprehensive development framework**: A discussion draft. Washington, DC: World Bank, 1999.

WOLFF, Silvia Ferreira Santos. **Espaço e educação**: os primeiros passos das escolas públicas paulistas. 1992. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

Anexo A – Documentos do governo do estado de São Paulo

Determinações do estado de São Paulo, especialmente, as publicadas dos anos de 1990, quando há a reforma da educação paulista. E, também, legislação municipal de Santo André referente ao mesmo período.

CNE. Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos: Parecer nº 11/2000. Relator: Carlos Roberto Jamil Curry. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 18, 19 jul. 2000.

SANTO ANDRÉ. **Lei n. 7.469, de 21 de fevereiro de 1997**. Santo André: Câmara Municipal de Santo André, 1997.

SANTO ANDRÉ. **Lei n. 8.157, de 1 de janeiro de 2001**. Santo André: Câmara Municipal de Santo André, 2001.

SANTO ANDRÉ. **Lei n. 8.704, de 22 de dezembro de 2004**. Santo André: Câmara Municipal de Santo André, 2004.

SANTO ANDRÉ. **Santo André mais igual**: programa integrado de inclusão social. Santo André: Prefeitura Municipal de Santo André, 2002.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 27.009, de 19 de maio de 1987. Dispõe sobre a execução da reforma administrativa e a instituição de nova política salarial. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 97, n. 93, 20 maio 1987.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 30.375, de 13 de setembro de 1989. Institui o Programa de Municipalização do Ensino Oficial no Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 99, n. 172, 14 set. 1989.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 33.235, de 6 de maio de 1991. Institui o Núcleo de Gestão Estratégica na Secretaria da Educação e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 101, n. 83, 7 maio 1991.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 36.054, de 13 de novembro de 1992. Autoriza a celebração de convênios com os municípios da região metropolitana da Grande São Paulo para execução do plano municipal de expansão da educação pré-escolar nas condições que especifica. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 102, n. 216, 14 nov. 1992.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 40.473, de 21 de novembro de 1995. Institui o programa de reorganização das escolas da rede pública estadual e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 105, n. 222, 22 nov. 1995.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 40.510, de 4 de dezembro de 1995. Dispõe sobre o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 105, n. 231, 5 dez. 1995.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 40.673, de 16 de fevereiro de 1996. Institui o programa de ação de parceria educacional estados-municípios para atendimento ao ensino fundamental. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, p. 2, 17 fev. 1996.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 40.722, de 10 de junho de 1996. Dispõe sobre a exigência de autorização do governador do Estado previamente à celebração de convênios no âmbito da administração centralizada e autárquica e sobre a instrução dos processos respectivos. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 106, n. 109, 11 jun. 1996.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 40.823, de 10 de maio de 1996. Dispõe sobre a criação de unidades escolares. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 106, n. 89, 11 mai. 1996.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 40.889, de 10 de junho de 1996. Altera modelo-padrão de convênio anexo ao Decreto n. 40.673, de 16 de fev. 1996. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 106, n. 109, 11 jun. 1996.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 40.904, de 12 de junho de 1996. Altera dispositivos do Decreto n. 36.546, de 15 de março de 1993, que instituiu o programa de ação cooperativa estado-município para construções escolares e respectivo termo de convênio 12/06/1996. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 106, n. 111, 23 jun. 1996.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 41.053, de 29 de julho de 1996. Dispõe sobre a fusão das 13.ª e 15.ª Delegacias de Ensino, da Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo, da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 106, n. 144, 30 jul. 1996.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 41.054, de 29 de julho de 1996. Autoriza a Secretaria da Educação a adotar providências relativas ao programa de ação de parceria educacional estado-município e dá providência correlata. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 106, n. 144, 30 jul.1996.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 41.597, de 19 de fevereiro de 1997. Dispõe sobre a extinção de unidades escolares. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 107, n. 34, 20 fev. 1997.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 42.535, de 24 de novembro de 1997. Dispõe sobre a extinção das escolas e classes de escolas estaduais transferidas aos municípios. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 107, n. 226, 25 nov. 1997.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 42.592, de 4 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a extinção da 3.ª Delegacia de Ensino da capital e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 107, n. 234, 5 dez. 1997.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 42.778, de 31 de dezembro de 1997. Regulamenta, no âmbito do Estado de São Paulo, a gestão dos recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e dispõe sobre o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social sobre a aplicação, repartição e transferência de suas receitas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 108, n. 1, 1 jan.1998.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 42.965, de 27 de março de 1998. Dispõe sobre as jornadas de trabalho do pessoal docente do quadro do magistério e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, v. 108, n. 60, 28 mar. 1998.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 42.966, de 27 de março de 1998. Disciplina a transferência e o aproveitamento dos integrantes do quadro do magistério da Secretaria da Educação e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 108, n. 60, 28 mar. 1998.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 43.072, de 4 de maio de 1998. Disciplina a celebração de convênios, objetivando assegurar a continuidade da implantação do programa de ação de parceria educacional estado-município para atendimento do ensino fundamental, mediante a transferência de alunos, recursos humanos e materiais e de recursos originários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 108, n. 83, 5 maio 1998.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 9.485, de 4 março de 1997. Faculta a publicidade das empresas privadas que participem da reforma de prédios escolares. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 5 mar 1997.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n. 836, de 30 de dezembro de 1997. Institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 107, n. 251, 31 dez. 1997.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **A escola que faz diferença**. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 1997a.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Estado da Educação. **A execução do Programa de Construções Escolares**. São Paulo: Fundo Estadual de Construção Escolares, 1963.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Educação paulista**: corrigindo rumos. Mudar para melhorar: uma escola para a criança, outra para o adolescente. Conheça mais. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 1995a.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Educação paulista**: corrigindo rumos. Mudar para melhorar: uma escola para a criança, outra para o adolescente. São Paulo: SEESP, 1995b. (Manual de orientação técnica).

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Educação paulista**: corrigindo rumos. A escola de cara nova. O início das aulas. Diretores. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 1996a.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. Núcleo de Gestão Estratégica **Programa de modernização do sistema educacional do estado de São Paulo**. Documento básico. Versão preliminar. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 1991b.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**. Revisão do documento do Projeto BRA/95/022, que trata da execução do empréstimo 3375-BR do Banco Mundial – Projeto Inovações no ensino BRA/95/022. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 1995.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 1995a.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**. Banco Mundial: Projeto do governo do Brasil. Documento de Projeto Versão 1.0. Projeto BRA/95/022/A/01/99. Projeto Inovações no Ensino Básico Empréstimo 3375-BR. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 1995c.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Projeto inovações no ensino básico – IEB**. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 1997b.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Projeto inovações no ensino básico – IEB**. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 1999a.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Projeto inovações no ensino básico**. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 1995b.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Projeto inovações no ensino básico – IEB**. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 1996b.

Lista de Figuras

Figura 1 – Organização das escolas selecionadas no território 16
Figura 2 – Fotografia da estação de São Bernardo, atual Santo André, na década de 1930 36
Figura 3 – Concentração industrial em Santo André na primeira metade do século XX..... 39
Figura 4 – Santo André: espacialização de vilas e conjuntos de casas (primeira metade do século XX)..... 42
Figura 5 – Grupo escolar Príncipe de Gales, fotografia de 1940 59
Figura 6 – Levantamento de áreas rurais e urbanas de Santo André (1955)..... 72
Figura 7 – 1º Grupo Escolar de São Bernardo 84
Figura 8 – Alunos, professores e autoridades no I Grupo Escolar (1917) 85
Figura 9 – Instituto de Educação Caetano de Campos (1884) 86
Figura 10 – Instituto de Educação Américo Brasiliense (1960/61)..... 86
Figura 11 – Escola estadual Prof. Adamastor de Carvalho (Ginásio de Utinga) (1962) 88
Figura 12 – Meimei Educação e Assistência, creche conveniada com a PMSA (2006) 89
Figura 13 – Instalações em barracão de madeira, antes da construção do prédio atual da escola estadual Reverendo Simão Salem (1981)..... 94
Figura 14 – Instalações da escola estadual Rener Caram (2002) 95
Figura 15 – Instalações da escola estadual Prof.ª Ordânia Janone Crespo (2002) 95
Figura 16 – Instalações da escola estadual Reverendo Simão Salem (2002)..... 96
Figura 17 – Instalações da escola estadual Prof. José do Prado Silveira (2002)..... 96
Figura 18 – Instalações da escola estadual Pe. Agnaldo Sebastião Vieira (2002) 97
Figura 19 – Instalações da escola da Vila Assunção em prédio alugado (s/data) 98
Figura 20 – Casa alugada para o Grupo Escolar Vila Industrial, atual EE Prof.ª Ordânia Janone Crespo (anos 1960)..... 98
Figura 21 – Favela Gonçalo Zarco "Corintinha", próxima ao Conjunto Prestes Maia, em Sacadura Cabral, Santo André (2002) 105
Figura 22 – Vila Palmares antes do processo de urbanização (década de 1990) 106
Figura 23 – Sacadura Cabral antes (anos 1990) e depois do processo de urbanização (anos 2000) 107
Figura 24 – Sacadura Cabral (anos 1990) 108
Figura 25 – Núcleo Sacadura Cabral urbanizado (anos 2000) 108
Figura 26 – Creche João XXIII (2002) 118
Figura 27 – Creche MEIMEI – educação e assistência (2002) 119
Figura 28 – Emeief Vila Palmares (2002) 120
Figura 29 – Emeief Maria Delphina (2002).....121
Figura 30 – Reunião do Centro do Professorado Paulista realizada no Instituto de Educação Caetano de Campos (Anos 1960).....125
Figura 31 – Atividades da Escola Padrão Prof. Rener Caram (1994) 147
Figura 32 – Microrregião estudada por setores censitários 163

Figura 33 – Porta de sala de aula de uma das escolas da microrregião estudada (2002) ...186

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Leis municipais que normatizaram a utilização dos espaços escolares em Santo André, por décadas 87

Gráfico 2 – Santo André: evolução da matrícula na pré-escola nas redes estadual, municipal e particular (1980-2005).....165

Gráfico 3 – Santo André: evolução da matrícula em creches nas redes municipal e particular (2000-2005).....166

Gráfico 4 – Evolução da matrícula na educação infantil nas escolas estudadas (1996-2005) 167

Gráfico 5 – Evolução da matrícula do ensino fundamental I nas escolas estudadas (1996-2005).....169

Gráfico 6 – Evolução da matrícula total do ensino fundamental I na região estudada (1996-2005).....170

Gráfico 7 – Santo André: evolução da matrícula no ensino fundamental nas redes estadual, municipal e particular (1991-2005).....170

Gráfico 8 – Evolução da matrícula do ensino fundamental II por escolas estudadas (1995-2005).....174

Gráfico 9 – Evolução da matrícula total do ensino fundamental II da região estudada (1995-2005).....175

Gráfico 10 – Santo André: evolução da matrícula no ensino fundamental II nas redes estadual e particular (1991-2005).....175

Gráfico 11 – Evolução da matrícula do ensino médio nas escolas estudadas (1996-2005) 177

Gráfico 12 – Evolução da matrícula total do ensino médio na região estudada (1996-2005) 179

Gráfico 13 – Santo André: evolução da matrícula no ensino médio nas redes estadual e particular (1980-2005).....180

Lista de Quadros

Quadro 1 – Marcos político-administrativos na história de Santo André..... 12

Quadro 2 – Santo André: escolas construídas com recursos do Instituto de Previdência – 1957-1961..... 90

Quadro 3 – Santo André: escolas construídas pelo Fundo Estadual de Construção Escolar por lei, nome e localização (1967-1975)..... 92

Quadro 4 – Santo André: escolas construídas pela Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo (Conesp) por Lei, nome e localização (1982-1986)..... 93

Quadro 5 – Santo André Microrregião de Palmares e Sacadura Cabral Distribuição das escolas por nível de atendimento de 1964 a 2006 122

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Obras no sistema de água e esgoto de Santo André (1947-1949)..... 43

Tabela 2 – População em idade escolar (6 a 12 anos) por distritos, sexo e total, com e sem instrução (1920) 61

Tabela 3 – Santo André, São Bernardo e São Caetano: unidades escolares e matrículas do ensino primário (1946-1949)..... 65

Tabela 4 – População dos municípios de Santo André, São Bernardo e São Caetano (1920-1951) 66

Tabela 5 – Ensino primário geral: unidades escolares segundo a dependência administrativa e a localização (1949)..... 66

Tabela 6 – Ensino primário geral: matrícula geral segundo a dependência administrativa e a localização (1949) 67

Tabela 7 – Ensino primário geral: índice de aprovação segundo a dependência administrativa e a localização (1949)..... 67

Tabela 8 – Ensino primário geral: número de docentes segundo a dependência administrativa, a localização e a formação (1949) 68

Tabela 9 – Matrícula geral segundo ramos de ensino e sexo (1949) 68

Tabela 10 – Evolução da população de Santo André, São Bernardo e São Caetano (1940-2000) 71

Tabela 11 – População e Santo André (1950-1980)..... 72

Tabela 12 – Santo André: valores destinados a subvenções (1944-1960) 79

Tabela 13 – Santo André: relação das Sociedades de Amigos de Bairro e leis referentes à instalação de escolas (décadas de 1940-1960)..... 81

Tabela 14 – Sociedade de Amigos de Bairro (SAB) por município do Grande ABC (1980-1984) 82

Tabela 15 – Prédios para grupos escolares estaduais (1960)..... 91

Tabela 16 – Escolas estaduais de ensino secundário normal por tipo de prédio e localização (1959) 91

Tabela 17 – Valores para construção de grupos escolares (1967) 94

Tabela 18 – Santo André: evolução da matrícula de 1ª a 4ª série (antigo primário) em relação ao total da população (1946-2006).....104

Tabela 19 – Santo André: evolução da matrícula geral em relação ao total da população (1946-2006).....104

Tabela 20 – Atendimento da EE Prof. Rener Caram (1965-1970) 115

Tabela 21 – Santo André: população com 10 anos ou mais segundo nível de escolaridade (1977) 115

Tabela 22 – Professores efetivos e servidores (P1, P2 e P3) na rede estadual (1989-1993) 134

Tabela 23 – Número de funcionários ativos do quadro do magistério, por classes, na rede estadual (out./2006).....134

Tabela 24 – Matrículas iniciais do ensino médio: governo Fleury (1991-1994) e governo Covas (1995-1998).....155

Tabela 25 – Total de matrículas iniciais na rede de ensino estadual (1995-1998) 156

Tabela 26 – Total de matrículas iniciais na rede de ensino municipal de Santo André (1995-1998) 156

Tabela 27 – Escolas por dependência administrativa e nível de ensino (1995) 157

Tabela 28 – Escolas do estado de São Paulo por nível de ensino, segundo dependência administrativa (1998) 158

Tabela 29 – Distribuição de classes por nível de ensino e por rede no estado de São Paulo (1995 e 1998).....158

Tabela 30 – Distribuição de classes e escolas por rede no estado de São Paulo (1995 e 1998) 158

Tabela 31 – Contingente de funcionários/servidores: distribuição por cargo/função (1989-1999) 159

Tabela 32 – Ensino fundamental: desempenho da rede pública estadual (1988-1998).....161

Tabela 33 – População da região estudada (Sacadura Cabral e Vila Palmares) por grupos de idade (2000 e 2005) 163

Tabela 34 – Santo André: evolução da matrícula na pré-escola nas redes estadual, municipal e particular (1980-2005).....165

Tabela 35 – Santo André: evolução da matrícula em creches nas redes municipal e particular (2000-2005) 166

Tabela 36 – Evolução da matrícula na educação infantil nas escolas estudadas (1996-2005) 167

Tabela 37 – População atendida na educação infantil de 0 a 6 anos em relação à população de mesma idade da região estudada (2000 e 2005) 168

Tabela 38 – Evolução da matrícula do ensino fundamental I nas escolas estudadas (1996-2005) 169

Tabela 39 – Evolução da matrícula total do ensino fundamental I na região estudada (1996-2005) 169

Tabela 40 – Santo André: evolução da matrícula no ensino fundamental nas redes estadual, municipal e particular (1991-2005) 170

Tabela 41 – Evolução das matrículas no ensino fundamental no Grande ABC (1991-2003) 171

Tabela 42 – Evolução da taxa de natalidade: municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul (1989-2004) 172

Tabela 43 – Fluxo de turmas e matrículas no ensino fundamental I por escolas estudadas (2000-2003).....173

Tabela 44 – Evolução da matrícula do ensino fundamental II por escolas estudadas (1995-2005) 174

Tabela 45 – Evolução da matrícula total do ensino fundamental II da região estudada (1995-2005.....174

Tabela 46 – Santo André: evolução da matrícula no ensino fundamental II nas redes estadual e particular (1991-2005).....175

Tabela 47 – Fluxo de turmas e matrículas no ensino fundamental II nas escolas estudadas (2000-2005).....176

Tabela 48 – Evolução da matrícula do ensino médio nas escolas estudadas (1996-2005) 177

Tabela 49 – Evolução da matrícula total do ensino médio na região estudada (1996-2005) 179

Tabela 50 – Santo André: evolução da matrícula no ensino médio nas redes estadual e particular (1980-2005) 180

Tabela 51 – Percentual do atendimento nas escolas públicas da região estudada em relação à população na faixa etária adequada aos níveis desse atendimento (2000 e 2005) 180

Tabela 52 – Evolução das turmas por idade certa, da 1ª à 6ª série, por escolas estudadas (2000-2005) 181

Tabela 53 – Número de salas existentes, utilizadas e ociosas nas escolas estudadas (2000-2005) 182

Sobre a autora

Sonia Maria Portella Kruppa é professora titular da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, com formação acadêmica nesta Universidade: Bacharelado em Ciências Sociais (1976) e Licenciatura em Ciências Sociais (1981); Graduação em Pedagogia, com habilitação em Supervisão Escolar (1985); Mestrado em Educação (1994) e Doutorado em Educação (2001); Livre-docência (2022).

Orcid ID: https://orcid.org/0000-0001-6195-3436

E-mail: skruppa@usp.br

VILLA VAL·PARAISO