

APLICAÇÃO DE RECURSOS NO DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Maria Cecília Sanchez TEIXEIRA *

RESUMO: Partindo do pressuposto de que o desenvolvimento de pessoal do ensino é uma função da qual a Secretaria da Educação não pode se furtar, sobretudo no caso dos docentes, em decorrência não só da natureza da sua função, como também das deficiências da sua formação, o presente trabalho analisa a política de desenvolvimento de pessoal e as fontes de recursos destinados aos programas de desenvolvimento. Seu objetivo é tentar verificar qual a prioridade que tem sido dada a essa função na alocação dos recursos orçamentários e se estes têm sido suficientes para o atendimento das necessidades do sistema de ensino.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento de pessoal. Política de desenvolvimento de pessoal. Fontes de recursos.

APRESENTAÇÃO

A escolha deste tema decorreu, em grande parte, do meu interesse pela administração de pessoal do ensino e da necessidade de dar um tratamento mais aprofundado aos inúmeros problemas a respeito das funções de pessoal levantadas em trabalho anterior⁽¹⁾, dos quais o desenvolvimento e o seu financiamento é um dos mais importantes.

O objetivo inicial a que me propus era, em primeiro lugar, verificar quais as fontes de recursos destinados ao desenvolvimento para, a seguir, analisar a evolução dos mesmos nos últimos quatro anos — 79 a 82 — numa tentativa de verificar se eles têm sido suficientes para o atendimento das necessidades de desenvolvimento do pessoal do ensino. No entanto, ao pesquisar os dados existentes referentes a tais recursos, deparei-me com

* Professora Assistente do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação. Faculdade de Educação. USP.

(1) Teixeira, Maria Cecília S. — *Política e Administração de Pessoal Docente — um estudo sobre a Secretaria de Estado da Educação do Estado de São Paulo*, Dissertação de Mestrado — FEUSP, 1983.

uma série de dificuldades, entre as quais a inexistência na Secretaria da Educação de dados agregados a respeito dos recursos que são destinados ao desenvolvimento de pessoal. Acredito, até, que os dados existam mas devem estar esparsos pelos diversos órgãos responsáveis por essa função e a coleta dos mesmos demandaria um tempo do qual eu não dispunha para a elaboração deste trabalho.

Assim sendo, decidi trabalhar com os dados disponíveis e considerar esta falha de controle a respeito do total aplicado anualmente em desenvolvimento como mais um dado importante a ser discutido.

Partindo do pressuposto de que o desenvolvimento de pessoal é uma função da qual a Secretaria da Educação não pode se furtar, sobretudo no caso dos docentes, em decorrência não só da natureza do seu trabalho, como também das deficiências de sua formação, procurei verificar qual a prioridade que tem sido dada a essa função na alocação dos recursos orçamentários. Mais ainda, procurei também verificar em que medida a política de desenvolvimento de pessoal da Secretaria da Educação, que se caracteriza pelo seu alto grau de centralização, tem contribuído para uma melhor ou pior utilização dos recursos destinados a essa função.

Desta forma, na parte inicial do trabalho, teci algumas considerações de ordem geral a respeito da importância e necessidade do desenvolvimento de pessoal, da política adotada pela Secretaria da Educação nos últimos anos e da aplicação de recursos em educação e desenvolvimento de pessoal do ensino. A seguir, procurei analisar as fontes de recursos e a evolução dos mesmos nos últimos quatro anos, para tentar determinar qual o grau de prioridade que se tem dado a essa função na alocação dos recursos orçamentários.

Finalmente, a partir da constatação de que não existem dados globalizados a respeito dos recursos aplicados que permitam uma efetiva avaliação do que é aplicado anualmente em desenvolvimento de pessoal, não existe uma priorização desta função, já que, em termos relativos, o que se aplica é muito pouco e tem diminuído ano a ano, concluo que não existe na Secretaria da Educação uma política de desenvolvimento de pessoal efetivamente interessada na atualização e aperfeiçoamento do pessoal e, conseqüentemente, na melhoria do ensino.

*... Não se trata de formar o educador,
Como se ele não existisse.
Como se houvesse escolas capazes de gerá-lo,
ou programas que pudessem trazê-lo à luz...
O que está em jogo não é uma administração da vocação,*

*Como se os poetas
profetas
educadores
pudessem ser administrados.*

... *A questão não é gerenciar o educador.
É necessário acordá-lo...*

*Basta que o chamemos do seu sono por um ato de amor e
coragem.*

*E, talvez, acordados, repetirão o milagre da instauração de
novos mundos.*

(Rubem Alves, in *Conversas com quem gosta de ensinar*).

1. *Desenvolvimento do Pessoal do Ensino: uma necessidade?*

O ponto de partida para qualquer discussão a respeito do desenvolvimento do pessoal do ensino deve ser um questionamento a respeito da sua necessidade.

Podemos argumentar inicialmente que programas de treinamento e desenvolvimento de pessoal são necessários à consecução dos objetivos de uma organização e que esta não pode se furtar a essa tarefa, pois

“nenhuma firma pode escolher se deve dar treinamento ou não: a única escolha é a do método. Se não foi estabelecido nenhum programa de treinamento, nem por isso os custos de treinamento foram eliminados. O empregado precisa treinar-se a si mesmo, por tentativa e erros ou observando os demais. Já está provado que a ausência de um programa sistemático de treinamento geralmente resulta em custos de treinamento mais elevados, não somente por causa do período de aprendizagem consideravelmente mais longo, mas também por causa da probabilidade de que o empregado não aprenderá os melhores métodos de operação”⁽¹⁾.

Esta é a argumentação que, geralmente, a administração de pessoal utiliza para justificar os programas de treinamento e desenvolvimento nas organizações e empresas. Passando, agora, à discussão do desenvolvimento de pessoal no âmbito do sistema de ensino, vamos verificar que, além da justificativa acima, muitas outras podem ser invocadas⁽²⁾.

(1) FLIPPO, Edwin B. — *Princípios de Administração de Pessoal*. Trad. de Auriphebo, Simões, 2.^a edição, São Paulo, Ed. Atlas 1967, p. 236.

(2) É importante esclarecer a utilização que será feita aqui das expressões “*treinamento*” e “*desenvolvimento*”. Na literatura administrativa o *treinamento* consiste num processo de desenvolvimento e aperfeiçoamento de aptidões, perícias e capacidades dos empregados para a execução de tarefas específicas identificando-se, por isso, com *adestramento*, enquanto que o *desenvolvimento* é o processo que visa à mudanças comportamentais, melhoria do conhecimento, compreensão dos processos de trabalho, de modo que os empregados se ajustem

Em primeiro lugar, vale lembrar que o pessoal de uma organização constitui o seu mais importante recurso, pois a consecução dos seus objetivos depende essencialmente da qualidade e da capacidade desse pessoal e que, portanto, o educador é o mais importante recurso do sistema de ensino, na medida em que ele é o responsável direto pela atividade-fim desse sistema — a tarefa de educar.

Assim, investir no desenvolvimento do pessoal do ensino é tão importante quanto investir, por exemplo, na expansão desse sistema, pois de nada valem recursos físicos e materiais se não houver recursos humanos devidamente capacitados. A respeito disso, comenta o Documento Preliminar da Secretaria da Educação para a reorientação das suas atividades:

“Nesse quadro de atendimento da grande maioria no ensino de 1.º grau, a questão da qualidade ganhou relevo incomum que não havia quando a rede de escolas era menos extensa. *O descaso pelo magistério e pela escola como instituição educativa fez com que a democratização do acesso se transformasse numa fraude pedagógica porque, evidentemente, é inadmissível que a democratização do ensino se esgote no esforço do pleno atendimento*”⁽³⁾. (grifos nossos)

Fica, pois, patente que uma avaliação-diagnóstico, ainda que bastante superficial do sistema de ensino mantido pelo Estado, colocaria em evidência o descaso com que têm sido tratados nos últimos anos os problemas do desenvolvimento do pessoal do ensino, particularmente dos professores.

Do ponto de vista administrativo justifica-se o investimento em desenvolvimento em razão da melhoria no desempenho do pessoal que ele acarreta e, conseqüentemente, da sua contribuição positiva para a consecução da atividade-fim do sistema de ensino: a educação.

No entanto, em se tratando de educação e de educadores não podemos nos limitar a uma análise estritamente administrativa dos problemas de pessoal. Torna-se necessário analisá-los em termos educacionais. Assim, do ponto de vista educacional, podemos argumentar que a administração de pessoal deve ver o educador enquanto agente e paciente de um mesmo processo, ou seja, ao educar, ele está sofrendo uma ação educativa, está se auto-educando. Isto faz supor que a sua prática educativa só se torna

melhor ao ambiente de trabalho, identificando-se, pois, com *educação*. Dessa forma, pela própria natureza das tarefas dos professores e especialistas de educação dentro do sistema de ensino, e que exigem dele não apenas uma conscientização do seu trabalho e dos objetivos a serem alcançados, como também uma efetiva participação em todo o processo educativo, acreditamos não ser a expressão *treinamento* adequada para denominar os programas de atualização e aperfeiçoamento do pessoal do ensino. Daí a utilização da expressão *desenvolvimento*.

- (3) In Secretaria de Estado da Educação — *Documento Preliminar* para reorientação das atividades da Secretaria, p. 6.

efetiva quando lhe for permitido, no exercício de sua função, a vivência dos valores que pretende transmitir aos seus alunos. Assim, podemos dizer que a consecução de um dos fins maiores da educação — liberdade e solidariedade humana — só será efetiva quando o sistema de ensino ensejar ao educador a sua participação na determinação dos destinos da escola.

Segundo José Carlos de A. Melchior,

“A *participação* é a melhor forma de se buscar o exercício da liberdade, tanto como *processo* quanto como *fim* das atividades escolares, seja no sistema ou na unidade escolar. A *participação* é a melhor forma de buscar a solidariedade humana, esse sair de si em busca de objetivos válidos para um grupo, para a educação, para a Nação” (4).
(grifos nossos)

Como buscar, pois, os fins maiores da educação — liberdade e solidariedade — através da participação sem antes promover a participação dos educadores nos destinos da escola? E, mais, como promover essa participação? Poderíamos afirmar que programas de desenvolvimento de pessoal seriam a solução para este problema? Numa época em que a participação e a descentralização viraram “slogans” do governo estadual precisamos nos precaver contra soluções simplistas para este problema. Acreditamos que os programas de desenvolvimento de pessoal possam ser instrumentos eficazes de conscientização dos educadores, de promoção de mudanças de comportamentos e de atitudes que facilitem a sua efetiva participação. No entanto, não podemos nos esquecer que são apenas instrumentos postos a serviço de uma filosofia e de uma política educacional, que nem sempre poderão estar realmente interessadas em promovê-la e, neste caso, a participação poderá não ser o objetivo real almejado pela política educacional, embora possa figurar como um dos seus objetivos declarados.

Apesar disso, o desenvolvimento de pessoal enquanto processo educativo é fundamental para o aperfeiçoamento individual e profissional do educador.

No entanto, além desse argumento, podemos invocar outro — a formação deficiente dos professores e especialistas de educação. Esta por si só justificaria a existência de programas de desenvolvimento que objetivassem não só o aperfeiçoamento e atualização dos mesmos como também o suprimento de deficiências metodológicas e de conteúdo.

Beatriz Fetizon, ao tecer comentários a respeito da formação de professores, lembra que tal problema deve merecer um particular interesse dentro das discussões sobre os problemas educacionais e da realidade escolar brasileira. Diz ainda,

(4) MELCHIOR, José Carlos de Araújo — *Participação e Descentralização no Sistema Escolar do Estado de São Paulo*. (Documento Preliminar para subsidiar os debates sobre o assunto). S. Paulo, 1982. p. 1. Exemplar mimeografado.

“Parece-me que a consideração dos atuais problemas desse particular aspecto de nossa realidade educacional deveria partir de uma constatação inicial: a formação de professores secundários (como de resto os estudos de educação, em geral) tem sido no sistema paulista,

1.º *reiteradamente deficiente*; e

2.º *reiteradamente tratada como uma formação superior de segunda categoria*” (5) (grifos nossos).

Para a autora a deficiência tem origem na própria estrutura da Universidade, pois ao criá-la “não se percebeu a natureza mesma do problema educacional: a Universidade que se criou não abrigava senão tangencialmente a formação de educadores em geral, e de professores em especial” (6). Isso é evidenciado pela criação de uma “seção” de “pedagogia” junto à Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP resultante da transferência do “acervo” do Curso de Aperfeiçoamento do Instituto de Educação de São Paulo, até então responsável pela formação dos professores do ensino secundário, criação essa que em nada alterou os propósitos e o conteúdo dos demais cursos e da Faculdade como um todo. Essa incorporação segundo a referida autora estabeleceu:

“um confronto desigual entre a nova seção (Pedagogia) e as demais (Filosofia, Ciências e Letras) com desvantagem visível para a primeira. O confronto desfavorável começa com a circunstância de que a docência nas três seções originárias era assegurada por professores estrangeiros oriundos dos quadros docentes das melhores universidades européias, enquanto os docentes do Instituto de Educação, que passavam a integrar a F.F.C.L., embora aí entrassem como ‘catedráticos’ (visto serem ‘efetivos’ no Instituto) tinham geralmente formação de professores primários” (7).

Como observamos, o problema da formação do educador encontra as suas origens na própria política educacional que orientou a criação da Universidade e mais tarde a própria Reforma Universitária em 69, com a criação da Faculdade de Educação responsável pelos cursos de licenciatura e pela formação dos “especialistas de educação”. A criação de tais cursos não modificou a formação dos professores, que continuou a ser proporcionada pelas Unidades de estudo de matérias específicas, dedicando-se um mínimo de 2.200 horas para elas e 360 para as disciplinas pedagógicas.

No entanto, a formação dos educadores não é deficiente apenas em função da estruturação deficiente dos cursos. Acreditamos que ela seja duplamente deficiente, pois, ao lado dessa má estruturação, encontra-se o problema da proliferação dos cursos de formação de professores ocorrido a partir de 69 em função da expansão do sistema de ensino de 1.º e 2.º

(5) FÉTIZON, Beatriz A. de Moura — A propósito da formação de professores, *Revista da Faculdade de Educação*, 8 (2): 165-174, 1982, p. 165.

(6) FÉTIZON, Beatriz A. de Moura — Ob. cit., p. 166.

(7) Idem, *ibidem*, p. 171.

graus — com a implantação da escolaridade de 8 anos — o qual passou a demandar por professores, particularmente do ensino secundário, provocando uma expansão do sistema de ensino superior que se fez a custa da qualidade do ensino ministrado, com a contratação de docentes nem sempre preparados para dar uma formação adequada aos futuros professores do sistema de ensino de 1.º e 2.º graus.

Como disse Roberto Moreira, ao referir-se ao ensino superior:

“como conseqüência, vimos nesse período o surgimento de estabelecimentos de ensino funcionando em grandes turmas em uma sala de aula sob a responsabilidade de um recém-formado em graduação, sem nenhuma formação em ensino pós-graduado, com pouca ou nenhuma experiência de magistério superior, submetido a condições de trabalho nem sempre favoráveis. *Como poderia um corpo docente nessas condições exercer um trabalho eficiente na formação de novos docentes para o ensino de 1.º e 2.º graus?*” (8) (grifos nossos).

Em suma, ao se buscar uma maior eficiência na consecução dos objetivos educacionais, é preciso, em primeiro lugar, que se superem as deficiências de formação do educador e se procure, ao mesmo tempo, conscientizá-lo da importância do seu papel, propiciando-lhe condições de auto-aperfeiçoamento e desenvolvimento contínuos. Daí a necessidade de programas de desenvolvimento de natureza essencialmente educativa.

Uma vez constatada tal necessidade, vejamos então qual tem sido a política de desenvolvimento de pessoal fixada e implementada pela Secretaria da Educação nos últimos anos.

2. A política de desenvolvimento de pessoal da Secretaria da Educação

Até a década de 60 a função de desenvolvimento de pessoal era exercida de forma assistemática, consistindo seus programas, no caso específico dos professores, de “cursos de férias” que eram valorizados mais pelos “títulos” que ofereciam — considerados nos concursos de ingresso e remoção — do que propriamente pelo seu conteúdo.

Com a criação, na década de 60, de órgãos centrais e regionais de orientação pedagógica (9), iniciou-se um processo de sistematização da fun-

(8) MOREIRA, Roberto — Aspectos econômico-administrativos da formação e treinamento de professores para o ensino de 1.º e 2.º graus. *Revista Ciência e Cultura*, 35 (1): 25-30, p. 28.

(9) Em 1963 foi criado junto à Chefia do Ensino Secundário e Normal o Setor de Assistência Pedagógica e, em 1968 foram criadas junto às Inspetorias Regionais do Ensino Secundário os Serviços Regionais de Assistência Pedagógica — SERAP(s). Em 1966 foi criado junto à Chefia do Ensino Primário o Setor de Orientação Pedagógica — e os Setores Regionais de Orientação Pedagógica — SEROP(s). Tais órgãos tinham entre seus objetivos o de *colaborar no aperfeiçoamento do magistério*.

ção de desenvolvimento de pessoal que acabou por ser estruturada de forma bastante centralizada. Afora o período em que funcionaram os serviços regionais de orientação e assistência pedagógica, a política da Secretaria da Educação tem sido a de centralizar a execução desta função em órgãos que atuam quase que exclusivamente em nível central.

Os diversos órgãos de orientação e desenvolvimento de pessoal docente que se sucederam nos últimos anos — Divisão de Assistência Pedagógica (de 70 a 73) ⁽¹⁰⁾, Centro de Recursos Humanos e Pesquisas Educacionais (de 73 a 76) ⁽¹¹⁾ e Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (a partir de 76) — foram estruturados com o objetivo não só de planejar e elaborar programas de desenvolvimento como também de *executá-los* e, geralmente, em nível central.

Em 1976, o Decreto n.º 7.510 — que reestruturou a Secretaria da Educação — criou a Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas — CENP — e o Departamento de Recursos Humanos — DRHU — ambos com responsabilidades na área de desenvolvimento de pessoal. De acordo com a nova sistemática introduzida, ambos deveriam diagnosticar as necessidades de aperfeiçoamento e atualização dos educadores e, a partir delas, à CENP competiria subsidiar o DRHU no tocante ao conteúdo a ser desenvolvido, enquanto que este último encarregar-se-ia da elaboração e execução dos programas. Como vemos, tal sistemática pressupunha uma total integração entre esses dois órgãos, a qual, no entanto, jamais ocorreu em virtude, sobretudo, das pessoas que detinham o poder na Secretaria da Educação naquele momento ⁽¹²⁾.

Na tentativa de solucionar tal problema, chegou-se a um acordo: a CENP ficaria responsável pelo desenvolvimento dos professores e especialistas de educação e o DRHU daria apenas suporte administrativo, exercendo, entre outras, atividades como: convocação de pessoal, abertura de inscrições e emissão de certificados.

(10) A criação da Divisão de Assistência Pedagógica foi dada como justificativa para a extinção das SERAP(s). Já os SEROP(s) existiram até 76, quando a estrutura da SE foi novamente reformulada pelo decreto n.º 7.510.

(11) A justificativa para a criação do CERHUPE foi a obrigatoriedade que a Lei 5.692/71 atribuiu aos sistemas de ensino de garantirem as oportunidades de aperfeiçoamento e atualização dos professores e especialistas de educação através de programas especialmente elaborados para esse fim. E mais, vinculou a remuneração dos mesmos ao seu desenvolvimento no decorrer da carreira. Vide artigo 37 e 39 da referida Lei.

(12) Segundo depoimento de João Palma, obtido em 1982, quando era Diretor da Divisão de Supervisão da CENP "apenas um único programa de treinamento se realizou dentro do 'espírito' do 7.510 — o de Coordenador Pedagógico — realizado em princípio de 77".

Em 1981, o Decreto n.º 17.329 ⁽¹³⁾ reorganizou o DRHU redefinindo as suas atribuições e determinando, no tocante ao desenvolvimento, que ficasse responsável pela elaboração e execução apenas dos programas de desenvolvimento dos dirigentes de órgãos e do pessoal responsável por atividades de assistência e assessoramento. Com isso, atribuiu-se à CENP, agora "legalmente", a responsabilidade pela elaboração e execução dos programas de desenvolvimento dos professores e especialistas, inclusive pelos aspectos burocráticos, sendo criado para esse fim um "Setor de Treinamento" na CENP.

Em relação à política de desenvolvimento, a CENP, a partir de 77, adotou uma política altamente centralizadora, usando como argumento para essa centralização a ineficiência que se tinha evidenciado em alguns programas desenvolvidos em nível regional. Alegava-se que tais programas não alcançavam os resultados desejados em razão da preparação inadequada dos monitores ⁽¹⁴⁾. No entanto, parece óbvio que a alegada preparação inadequada dos monitores era consequência da própria política de centralização das atividades de desenvolvimento, pois os mesmos eram treinados em nível central para, posteriormente, sem qualquer sistema de apoio, transmitirem o conteúdo recebido aos professores da rede de ensino.

A consequência inevitável dessa política foi que os programas desenvolvidos pela CENP tornaram-se privilégio de uns poucos professores, ficando a maioria sem orientação e sem oportunidades de aperfeiçoamento e atualização. Além disso, essa excessiva centralização acabou por isolar a CENP do restante da rede de ensino, fazendo com que os seus programas nem sempre atendessem às reais necessidades da mesma e dos professores, determinando o seu fracasso e a sua descontinuidade.

Assim, além de apresentar um caráter de certa forma elitista, os programas de desenvolvimento têm pecado pela inadequação às necessidades da rede e pela falta de continuidade. Realmente, como esperar que um único órgão, localizado em nível central, consiga dar conta do desenvolvimento adequado e eficiente de cerca de 200.000 professores?

Feitas essas considerações bastante gerais a respeito da política de desenvolvimento da Secretaria da Educação e que nos dá uma idéia de *quem* se responsabiliza pelo desenvolvimento de pessoal do ensino, resta analisar, então, com que recursos financeiros contam tais órgãos para implementar os seus programas. Serão tais recursos suficientes? Existe uma priorização do desenvolvimento de pessoal em termos de alocação de recursos orçamentários? E mais, parques ou suficientes, serão tais recursos bem empregados?

(13) Vide a respeito dessa reestruturação do DRHU, TEIXEIRA, Maria Cecília Sanchez, — *Política e Administração do Pessoal Docente* — um estudo sobre a Secretaria de Estado da Educação do Estado de S. Paulo, Dissertação de Mestrado, FEUSP, 1983, p. 237 e segs. e p. 439/440.

(14) TEIXEIRA, Maria Cecília Sanchez, Ob. cit., p. 440.

3. A aplicação de recursos em educação e no desenvolvimento de pessoal

A discussão a respeito da aplicação de recursos no desenvolvimento de pessoal deve passar necessariamente pela discussão a respeito do financiamento da educação, cujo entendimento está, segundo José Carlos de A. Melchior, "na dependência de questões filosóficas, políticas, econômicas, administrativas, sociais e culturais de uma nação" (15). No entanto, por fugir aos objetivos deste trabalho, tais questões serão apenas lembradas.

Assim, é importante lembrar que apesar de ser preceito constitucional a promoção da educação pelo Estado, pela família e pela comunidade em geral, questões de ordem política, econômica e administrativa têm dificultado a consecução de tal objetivo, e o que temos observado nos últimos anos é um investimento cada vez menor em educação, ao lado de um substancial aumento de aplicação em outros setores, como por exemplo, em segurança. Dados citados por José Carlos de Araújo Melchior mostram que, em média, de 72 a 76 a União aplicou em segurança 18,1%, enquanto que em educação aplicou apenas 6,0% (16).

No entanto, tais dados só são significativos quando comparados com as necessidades do sistema de ensino. A mais recente Pesquisa Nacional por Amostras a Domicílio — PNAD —, realizada em 1982 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, revela que 26% da população brasileira é analfabeta e que o número de analfabetos vem crescendo, como podemos observar pelo quadro abaixo:

Porcentagem de analfabetos sobre a população total
Brasil — 70 a 82

ANO	População Total	Analfabetos	%
70	73.726.000	25.236.000	34
76	86.309.000	21.911.000	25
82	99.677.000	25.778.000	26

FONTE: PNAD-82, quadro publicado na Revista *Veja* de 16/11/83, p. 86.

Por outro lado, além de não atender a demanda da população em idade escolar, o sistema de ensino não tem conseguido reter o contingente de alunos que anualmente ingressa nas 1.^a(s) séries. Assim, segundo dados

(15) MELCHIOR, José Carlos de Araújo — O Financiamento da Educação no Brasil: algumas questões atuais, in *Em Aberto* — órgão de divulgação técnica do MEC. Brasília, 2 (14): 1, Abril de 1983, p. 1.

(16) MELCHIOR, José Carlos de Araújo — Financiamento da Educação no Brasil: Captação e Aplicação de recursos financeiros numa perspectiva democrática, in *Projeto Educação*, Tomo IV, Brasília, 1979, p. 229.

do PNAP — 82, de cada 100 brasileiros apenas 74 conseguem ingressar na escola, dos quais apenas 62 concluem o 1.º grau, 12 o 2.º grau e 4 o 3.º grau ⁽¹⁷⁾.

Acreditamos que tais dados são suficientes para mostrar a situação do sistema de ensino e a necessidade de se investir mais em educação, invalidando, em parte, o argumento de que a questão do financiamento da educação se reduz apenas a uma aplicação mais eficiente dos recursos. A má aplicação de recursos no sistema de ensino tem sido freqüentemente invocada para justificar a atual situação de penúria do mesmo. No entanto, argumenta José Carlos de Araújo Melchior que “realmente os recursos existem, mas que são insuficientes e que a melhoria na aplicação destes não permite acumular ganhos para contrabalançar o nível de insuficiência” ⁽¹⁸⁾. Portanto, o problema maior do financiamento continua sendo o de se investir mais em educação.

Voltando à questão da má aplicação dos recursos no sistema de ensino, diz ainda José Carlos de Araújo Melchior:

“Convém deixar claro, principalmente para os leigos, que ela não decorre por culpa exclusiva do pessoal que trabalha nas escolas. A questão é muito mais profunda e pode ser localizada principalmente na esfera da Economia e Administração Pública.

Infelizmente é a educação inserida numa sociedade orientada por objetivos predominantemente econômicos. Vejamos porque isso acontece. A questão está na própria natureza da economia. Apesar de toda uma valorização da educação realizada por economistas clássicos como Adam Smith, Marshall, Marx e alguns mais recentes como Friedman; apesar dos economistas da educação como Vaisey, Schultz e outros procurarem fundamentar a afirmativa de que a educação também é investimento e apesar desses apesares, o economista que está em postos ativos de decisão precisa considerar concretamente a educação como consumo” ⁽¹⁹⁾.

Isso ocorre, segundo o autor, porque a educação pela sua natureza está orientada mais para potencializar a produção de bens e serviços e não para produzi-los, ou seja, o serviço prestado pela educação produz um bem imaterial não passível de transformação em quantidade de recursos financeiros. A parte mensurável da educação que entra na contabilidade social são as despesas de capital, aquelas referentes à parte material do empreendimento escolar, tais como prédios, equipamentos etc. e que constituem em todas as partes do mundo de 40% a 10% e que é computado como “produtivo” da Renda Nacional Real ⁽²⁰⁾. Dessa forma, o grosso das despesas

(17) Cf. PNAD-82. Dados citados na Revista *Veja* de 16/11/83, p. 86.

(18) MELCHIOR, José Carlos de A. — *O Financiamento...*, p. 1.

(19) MELCHIOR, José Carlos de A. — *Financiamento...*, p. 219-220.

(20) MELCHIOR, José Carlos de A. — *Financiamento...*, p. 220.

com educação — cerca de 90% — enquadra-se como despesas de consumo. Assim é que são consideradas despesas de consumo todos os gastos com pessoal do ensino, desde a remuneração até os gastos com recrutamento, seleção e *desenvolvimento*. Este, como a educação, deveria ser considerado como um investimento na medida em que, através dele, se procura melhorar o desempenho do pessoal e, conseqüentemente, do sistema de ensino. Mas, à medida em que também está orientado para potencializar a produção do sistema, é também considerado um bem imaterial que não pode ser computado como investimento e sim como consumo.

Esta forma de se considerar a educação e o desenvolvimento de pessoal pode provocar sérias distorções na política de aplicação de recursos nos sistemas de ensino que pode, por sua vez, procurar comprimir as despesas correntes (de consumo) para aumentar as de capital, já que são estas que, economicamente, contam em termos de avaliação do desenvolvimento dos mesmos.

Passando agora à análise da situação específica da Secretaria da Educação, vamos verificar que apesar de ser o Estado de São Paulo o mais desenvolvido do País e de contar com recursos financeiros significativos, esta tem enfrentado sérios problemas ocasionados não só pela falta de recursos como pelo grande número de necessidades do sistema de ensino. Tal fato torna necessário o estabelecimento de uma escala de prioridades. No entanto, num sistema de ensino onde tudo é prioritário — escolas, classes, professores, pessoal técnico-administrativo, desenvolvimento de pessoal — e a escassez de recursos é grande, torna-se difícil priorizar apenas um aspecto como, por exemplo, o desenvolvimento. Daí a necessidade de se investir mais no sistema de ensino, de se priorizar o setor educacional ao alocar os recursos orçamentários. Contudo, não é isso o que tem ocorrido, como podemos observar pelo quadro abaixo, onde verificamos que, nos últimos quatro anos, houve uma queda do percentual de recursos orçamentários destinados à Secretaria da Educação.

*Participação da Secretaria da Educação nas despesas totais do Estado
Estado de S. Paulo — 79 a 82*

ANO	TOTAL DO ESTADO	Secretaria da Educação	%
79	177.731.300.005	30.827.955.531	17,34
80	322.048.996.744	55.204.104.005	17,14
81	656.657.417.449	109.856.545.067	16,72
82	1.331.231.695.659	223.629.244.050	16,79

FONTE: Balanços Orçamentários de 79, 80, 81 e 82.

Esta diminuição do percentual destinado à educação que, num primeiro momento, poderia ser justificada em razão da necessidade de se investir também em outros setores considerados prioritários como saúde,

transporte, saneamento etc., não se justifica quando verificamos que nos últimos anos ocorreu um aumento significativo dos recursos do salário-educação que devem, necessariamente, ser aplicados no 1.º grau ⁽²¹⁾. Como pode então ter havido uma diminuição dos recursos destinados ao sistema de ensino se concomitantemente houve um aumento dos recursos oriundos do salário-educação? Isto se explica porque, à medida em que tem havido um aumento da quota do salário-educação, o Estado tem diminuído o percentual dos recursos do Tesouro destinados à educação. Em outras palavras, uma fonte alternativa criada com o objetivo de aumentar os recursos destinados à educação acabou por fornecer recursos que antes eram retirados do Tesouro do Estado. O quadro abaixo mostra a participação do salário-educação no total dos recursos destinados à Secretaria da Educação.

*Participação do Salário Educação no Total dos Recursos da Secretaria da Educação
Estado de São Paulo — 79 a 82*

ANO	Total da Secretaria	N.º Índice	Salário-Educação	N.º Índice	%
79	30.827.955.531	100	3.334.346.251	100	10,8
80	55.204.104.005	179	6.459.617.306	193	11,7
81	109.856.545.067	356	13.589.235.906	407	12,3
82	223.629.244.050	725	34.057.351.829	1021	15,2

FONTE: Balanços Orçamentários de 79, 80, 81 e 82.

Agora, se excluirmos do total de despesas da Secretaria da Educação os gastos com pessoal aos quais foram destinados em média nos últimos quatro anos cerca de 80% do seu orçamento ⁽²²⁾, verificamos então que a contribuição do salário-educação foi extremamente significativa na manutenção e expansão do sistema de ensino, chegando a representar cerca de 74,47% dos recursos da Secretaria da Educação ⁽²³⁾.

(21) O salário-educação é um tributo que as empresas pagam ao governo para cumprir o dispositivo constitucional que os obriga a dar escolarização aos seus empregados e aos filhos destes. Dos recursos arrecadados 1/3 fica para a União e 2/3 para o Estado arrecadador.

(22) Vide quadro à página 122.

(23) Para determinadas atividades, como por exemplo, para o desenvolvimento de pessoal o salário-educação passou a representar quase que a única fonte de recursos. Vide quadro à página 121.

*Participação do Salário-Educação, nas despesas da Secretaria da Educação,
excluídos os gastos com pessoal*

Estado de São Paulo — 79 a 82

ANO	Despesas da SE excluídos gastos com pessoal	Salário-Educação	%
79	5.234.186.609	3.334.346.251	63,69
80	12.303.009.348	6.459.617.306	52,40
81	21.154.730.646	13.589.235.906	64,23
82	45.732.626.000	34.057.351.829	74,47

FONTE: Balanços Orçamentários de 79, 80, 81 e 82.

Essa participação fica evidente se analisarmos os projetos e atividades constantes do orçamento-programa de 82 e as fontes de recursos que as custearam.

*Dotações da Secretaria da Educação por Fonte excluídas as despesas com pessoal
Estado de São Paulo — 1982*

PROJETOS/ATIVIDADES	RECURSOS POR FONTE					
	QESE	FUNDESP	T.E.	Outros Fundos	Total	%
1. Construção, Ampliação, Reformas, Equipamento, Aquisição de Mobiliário.	16.539.962.000	1.702.000.000	—	—	18.241.962.000	52,49
2. Assistência ao Educando	7.820.292.610	—	—	—	7.820.292.610	22,50
3. Capacitação de Recursos Humanos	208.461.621	137.916.935	—	—	346.378.556	1,00
4. Convênios	435.693.100	305.000.000	—	—	738.693.100	2,00
5. Aquisição de Mobiliário, Material Didático e Equipamento	908.520.000	1.031.119.237	—	—	1.939.639.237	5,58
6. Reserva para Projetos Especiais	—	146.366.828	—	—	146.366.828	0,42
7. Outras Despesas de Custeio da Secretaria da Educação	1.810.032.669	—	3.515.223.000	195.404.000	5.520.659.669	15,88
T O T A L	27.720.962.000	3.322.403.000	3.515.223.000	195.404.000	34.753.992.000	100,00
%	79,77	9,56	10,11	0,56	100,00	—

FONTE: Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional/Grupo de Planejamento Setorial da Secretaria da Educação, dados do Orçamento-Programa — 1982.

*Observações: A respeito da FUNDESP, vide nota 26, p. 124.
QESE — Quota Estadual do Salário-Educação.*

Observamos por este quadro que, na verdade, o Tesouro do Estado em 82 cobriu apenas despesas de custeio da Secretaria da Educação com um montante que representou 10,11% do total do orçamento e que os recursos do salário-educação custearam as demais atividades, inclusive despesas com manutenção de escolas, que no quadro apareceram como despesas de custeio. Isso confirma o que já dissemos acima acerca da substituição dos recursos do Tesouro pelos recursos do salário-educação.

Constatamos, portanto, que em nível de Governo não se tem priorizado o setor educacional na alocação dos recursos orçamentários; antes, o que observamos foi uma diminuição da dotação da Secretaria da Educação, apesar do crescimento significativo da quota estadual do salário-educação.

Passando agora à aplicação dos recursos destinados à Secretaria da Educação, tentemos analisar qual o tipo de prioridade que ela tem dado ao desenvolvimento do pessoal nos últimos quatro anos.

Uma primeira constatação a que chegamos é que, de modo geral, apesar das despesas com pessoal representarem cerca de 80% do orçamento da Secretaria da Educação, a política de remuneração do Governo não tem sido a de manter os níveis salariais compatíveis com os níveis da inflação, pois, apesar de ter havido um razoável aumento do número de seus professores e funcionários nos últimos anos, o mesmo não ocorreu com os recursos destinados à remuneração, que cresceram menos que os recursos destinados à Secretaria da Educação, o que faz supor que houve

Dotações da Secretaria da Educação e Despesas com Pessoal
Estado de São Paulo — 79 a 82

ANO	TOTAL DA SE	N.º Índice	Despesas com pessoal	N.º Índice	%
79	30.827.955.531	100	25.593.768.922	100	83,02
80	55.204.104.005	179	42.901.094.657	167	79,71
81	109.856.545.067	356	88.701.730.646	346	80,74
82	223.629.244.050	725	177.896.618.050	695	79,54

FONTE: Balanços Orçamentários de 79, 80, 81 e 82.

uma certa compressão dos salários dos seus funcionários e professores, como de resto de todo o funcionalismo público ⁽²⁴⁾.

A partir dessa constatação podemos inferir que, se não há uma priorização do pessoal em termos salariais, não deve haver em termos das demais funções de pessoal e, conseqüentemente, do desenvolvimento.

Na tentativa de determinar se tem havido ou não uma priorização do desenvolvimento de pessoal, vejamos inicialmente quais as fontes dos recursos a ele destinados e qual a contribuição de cada uma delas.

3.1. Fontes de recursos para o desenvolvimento de pessoal

Os recursos destinados ao desenvolvimento de pessoal provêm das seguintes fontes: Tesouro do Estado, Quota Estadual do Salário-educação — QESE — Quota Federal do Salário-educação — QFSE ⁽²⁵⁾ e Fundo

(24) *Crescimento do Pessoal da Secretaria da Educação — 72 a 82.*

ANO	Número de Professores	Número de Funcionários	Total	Número Índice
72	116.662	9.211	125.873	100
74	142.850	12.302	155.152	123
76	157.068	22.133	179.201	142
78	164.677	34.663	199.340	158
80	182.462	39.151	221.613	176
82	184.000	61.000	245.000	194

FONTES: 72 a 80: Dados citados na "Exposição de Motivos do Projeto de Estruturação dos Órgãos do Sistema de Administração de Pessoal e Reorganização do DRHU", p. 5. **FONTE:** Centro de Informações Educacionais da Secretaria da Educação.

82: Dados citados na Palestra: *A Secretaria de Educação no Desempenho de sua Função Social*, Palácio do Governo, 20/4/82, p. 6. **FONTE:** Centro de Informações Educacionais da Secretaria da Educação.

(25) A quota federal do salário-educação é repassada à Secretaria da Educação por meio de convênios firmados entre ela e o MEC para a execução de projetos referentes a diferentes atividades que, de modo geral, visam à melhoria do ensino de 1.º grau. Entre essas atividades inclui-se o desenvolvimento de pessoal.

de Desenvolvimento da Educação no Estado de São Paulo — Fundesp⁽²⁶⁾.

Os recursos destinados ao desenvolvimento de pessoal são previstos nos orçamentos-programa e destinados ao DRHU e à CENP — órgãos responsáveis por essa função. No entanto, em termos orçamentários, apenas o DRHU aparece como órgão efetivamente responsável pelo desenvolvimento de pessoal, função pela qual se caracteriza, enquanto que a CENP, apesar de realizar atividades de desenvolvimento de pessoal, não tem tal atribuição em termos orçamentários⁽²⁷⁾.

(26) O Fundo de Desenvolvimento da Educação em São Paulo — FUNDESP, foi criado em 1975 pela Lei n.º 906 de 18/12. De acordo com o artigo 15 ele deve promover as atividades necessárias ao adequado suprimento dos recursos físicos para a educação no Estado especificamente o planejamento, projeto, construção, reforma e ampliação de prédios do ensino público, seu mobiliário e equipamento. Constituem receitas do FUNDESP:

- I — dotação anual do Governo do Estado consignada no orçamento e créditos que lhe sejam destinados;
- II — quotas destinadas à aplicação no Estado dos recursos provenientes do Salário-Educação;
- III — auxílios, subvenções, contribuições, transferências e participação em convênios;
- IV — doações de pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, nacionais e estrangeiras e internacionais;
- V — produto de suas operações de créditos, juros de depósitos bancários e outros.
- VI — rendimentos, acréscimos, juros e correção monetária.
- VII — outras receitas."

(27) De acordo com a classificação funcional-programática, o DRHU é responsável pelo sub-programa: *Treinamento de Recursos Humanos* e pela atividade: *Desenvolvimento de Recursos Humanos*. Enquanto que a CENP é responsável pelo sub-programa: *Supervisão e Coordenação Superior* e pela atividade: *Coordenação Técnica do Sistema de Planejamento da Secretaria da Educação*.

Nas propostas orçamentárias estes sub-programas são assim definidos:

- *Treinamento de Recursos Humanos* — "conjunto de procedimentos necessários ao aprimoramento funcional e acadêmico do pessoal, como recrutamento, seleção e preparo dos candidatos às funções educacionais e administrativas".
- *Supervisão e Coordenação Superior* — "ações voltadas à organização, direção, coordenação e controle dos recursos técnico-administrativos em apoio e assessoramento ao titular da Pasta, incluindo, portanto, estudo e definição de métodos e técnicas educacionais, medidas garantidoras da eficiência do ensino nas várias regiões administrativas do Estado e na extensão do sistema de informações educacionais".

Tal fato dificulta a nossa análise não só porque todas as despesas do DRHU — inclusive as de pessoal e de manutenção do órgão — são consideradas como de desenvolvimento como também porque as despesas da CENP não são consideradas como de desenvolvimento. Por outro lado, quando analisamos, por exemplo, os recursos do salário-educação, verificamos que o termo utilizado é capacitação de recursos humanos e deve referir-se unicamente aos programas e projetos de treinamento e desenvolvimento.

Diante disso, decidimos, para efeito deste trabalho, analisar os dados disponíveis sob dois ângulos diferentes. Num primeiro momento analisamos os dados orçamentários agregados referentes ao desenvolvimento de pessoal tal como é considerado nos orçamentos-programa e, a seguir, analisamos os dados desagregados referentes à capacitação de recursos humanos tal como aparecem nos relatórios internos da Secretaria da Educação.

3.1.1. Os recursos orçamentários para o desenvolvimento de pessoal

Analisando inicialmente os dados agregados constantes dos balanços orçamentários, vamos tentar verificar o que significa em termos de recursos a manutenção de dois órgãos em nível central destinados ao desenvolvimento de pessoal.

*Participação da CENP e do DRHU nas despesas totais da Secretaria da Educação
Estado de São Paulo — 79 a 82*

ANO	S E	CENP	%	DRHU	%
79	30.827.955.531	49.436.814	0,16	94.578.926	0,30
80	55.204.104.005	84.786.432	0,15	249.775.293	0,45
81	109.856.545.067	140.082.731	0,12	500.585.907	0,45
82	223.629.244.050	260.643.598	0,11	1.172.282.992	0,52

FONTE: Balanços Orçamentários de 79, 80, 81 e 82.

Como podemos observar, não chega a 1% do total as despesas com a manutenção de dois órgãos em nível central responsáveis pela função de desenvolvimento o que, em termos relativos, é pouco. Porém, para avaliarmos com precisão teríamos que fazer um levantamento cuidadoso do que tem sido gasto em termos absolutos em programas de desenvolvimento de pessoal, pois parte significativa desses recursos destina-se ao pagamento do pessoal e à manutenção dos mesmos.

Despesas com pessoal — CENP e DRHU
Secretaria da Educação — 79 a 82

ANO	CENP: Total	Pessoal	%	DRHU: Total	Pessoal	%
79	49.436.814	37.704.599	76,26	94.578.926	65.791.297	69,56
80	84.486.732	56.074.559	66,37	249.775.293	114.543.189	45,85
81	140.082.731	97.610.185	69,68	500.585.907	219.495.478	43,84
82	260.643.598	179.226.585	68,76	1.172.282.992	467.453.052	39,87

FONTE: Balanços Orçamentários de 79, 80, 81 e 82.

Analisando este quadro, verificamos que as despesas com pessoal em cada um desses órgãos tornam-se significativas se atentarmos para o fato de que, em média, cerca de 70,26% do orçamento da CENP e 49,78% do orçamento do DRHU destinaram-se ao pagamento de seu próprio pessoal nos últimos quatro anos, embora se tenha observado um decréscimo que pode ser atribuído muito mais à compressão dos salários que a uma diminuição significativa do pessoal.

Assim, se os dados anteriores poderiam nos levar à conclusão de que não se gasta muito com a manutenção de tais órgãos em nível central, estes dados já nos fazem questionar a eficiência dos mesmos, já que destinam praticamente metade do orçamento para pagamento de pessoal. Perguntamos então: será que se a função de desenvolvimento fosse descentralizada gastar-se-ia tanto com pessoal? Será que boa parte desses recursos não poderia ser gasta em programas de desenvolvimento? Será justificável manter órgãos centrais que empregam praticamente metade ou mais dos seus recursos na sua própria manutenção, mesmo sabendo que os programas de desenvolvimento realizados não conseguem atingir todo o pessoal do sistema de ensino?

Analisando os dados orçamentários na tentativa de determinar o que efetivamente tais órgãos gastam com programas de desenvolvimento, nos deparamos com uma outra dificuldade decorrente também da classificação orçamentária das despesas. De acordo com ela, as despesas com programas de desenvolvimento — particularmente com seleção e treinamento — são classificadas em sua grande maioria como serviços de terceiro, juntamente com outras despesas dos órgãos não referentes a desenvolvimento. Isso ocorre porque tem sido política da Secretaria da Educação contratar profissionais de outras instituições para a composição de bancas examinadoras para os processos seletivos e contratar serviços de processamento eletrônico de dados para a realização não só dos processos de seleção, como dos processos de movimentação.

*Despesas com serviços de 3.º(s) — CENP e DRHU
Secretaria da Educação — 79 a 82*

ANO	CENP: Total	Serviços de 3.º(s)	%	DRHU: Total	Serviços de 3.º(s)	%
79	49.436.814	10.936.723	22,12	94.578.926	26.537.677	28,05
80	84.486.732	21.943.503	25,97	249.775.292	105.264.429	42,14
81	140.082.731	36.565.181	26,10	500.585.907	260.182.012	51,97
82	260.643.598	78.488.708	30,11	1.172.282.992	682.883.441	58,25

FONTE: Balanços Orçamentários de 79, 80, 81 e 82.

Analisando esses dados observamos que houve nos últimos quatro anos um relativo aumento das despesas com serviços de terceiros o que, supostamente, poderia significar um aumento nos gastos com desenvolvimento de pessoal, embora não tenhamos dados desagregados que comprovem isso e o que foi efetivamente gasto com programas de desenvolvimento.

Passando agora à análise dos dados em termos absolutos, tentaremos verificar se, pelo menos em termos quantitativos, o atendimento das necessidades da rede tem justificado o investimento que se tem feito para manter esses dois órgãos em nível central. Para tanto, procuramos analisar as propostas orçamentárias do DRHU e da CENP.

Vejam os que o DRHU realizou e pretende realizar em termos de metas.

Produção de Bens e/ou Serviços para 1984 — DRHU

SERVIÇOS	Número de pessoas envolvidas				
	1982	1983	1984 — Alternativas		
			1. ^a	2. ^a	3. ^a
Supletivo: educação geral, 1.º e 2.º graus	257.140	164.158	104.000	104.000	120.000
Supletivo: profissionalizante	1.500	14.583	10.000	14.000	25.000
Projeto Minerva	100.000	—	—	—	—
Concursos de Ingresso	95.000	30.000	100.000	150.000	150.000
Processos Seletivos	200.000	30.000	120.000	180.000	180.000
Cadastro Funcional	150.000	150.000	150.000	200.000	300.000
Atividade Treinamento	57	11.988	12.626	26.639	26.639
Concurso de Remoção	80.000	80.000	90.000	90.000	90.000

FONTE: Documento de Informação para o Planejamento e Programação Orçamentária — D.I.P.P.O.-I do DRHU.

Para a implementação de tais metas, foram considerados necessários os seguintes recursos:

Proposta Orçamentária do DRHU para 1984

RBRCSROS FINANCIEROS	FONTES	executado	dotação atualizada	1984 — alternativas(28)		
				1. ^a	2. ^a	3. ^a
		1982	1983			
		471.816	417.729	1.083.790	1.083.790	1.083.790
		700.411	1.279.595	1.553.088	1.785.445	2.310.730
		3.553	—	—	75.185	75.185
		1.175.580	1.697.324	2.636.878	2.944.420	3.469.705
		1.074.036	1.517.324	2.433.789	2.741.331	3.266.616
		—	—	—	—	—
		101.544	180.000	203.089	203.089	203.089
		—	—	—	—	—
		1.175.580	1.697.324	2.636.878	2.944.420	3.469.705

FONTE: Documento de Informação para o Planejamento e Programação Orçamentária — DIPPO-I — DRHU.

(28) De acordo com o Decreto n.º 13.626, de 28/06/79, que fixa normas para a elaboração do orçamento-programa para 1980, cada Unidade de Despesa deve formular para cada atividade ou projeto níveis alternativos de esforços, para melhor qualificação dos serviços prestados, dos bens produzidos e otimização do uso de recursos.

Observando os quadros anteriores verificamos que, no que se refere às atividades de treinamento propriamente ditas, o número de pessoas envolvidas é muito pequeno mesmo se considerarmos que o DRHU é responsável apenas pelo desenvolvimento do pessoal administrativo, já que em 1982 estimava-se que a Secretaria da Educação contava com cerca de 61.000 funcionários. Apesar de observarmos um aumento no atendimento nos dois últimos anos, ainda assim a proposta atual não conseguiu atingir pelo menos metade do pessoal administrativo da Secretaria da Educação.

Passemos, agora, à análise da proposta orçamentária da CENP, de acordo com a qual uma das atividades a serem desenvolvidas é a "capacitação de recursos humanos na área pedagógica".

Proposta Orçamentária da CENP para 1984

Cr\$ 1.000,00		1982	1983	1984 — Alternativas			
		executado	dotação atualizada	1. ^a	2. ^a	3. ^a	
Recursos Financeiros	Gastos	Pessoal e Reflexos	108.468	195.108	262.429	262.429	262.429
		Outras despesas correntes	57.461	44.028	55.000	115.000	1.071.000
		Despesas de Capital	—	—	—	—	—
		TOTAL	165.929	239.136	317.429	377.429	1.333.429
Recursos Financeiros	Fontes	Tesouro do Estado	165.929	239.136	317.429	377.429	1.333.429
		Recursos vinculados	—	—	—	—	—
		Receita própria	—	—	—	—	—
		Outras	—	—	—	—	—
TOTAIS		165.929	239.136	317.429	377.429	1.333.429	

FONTE: D.I.P.P.O.-I — CENP.

Produção de Bens e/ou Serviços para 1984 — CENP

SERVIÇOS	Número de pessoal envolvidas				
	1982	1983	1984 — Alternativas		
			1. ^a	2. ^a	3. ^a
Documentos elaborados	15	—	8	12	15
Estudos realizados	02	—	3	4	6
<i>Pessoas treinadas</i>	<i>15.000</i>	<i>737</i>	<i>20.000</i>	<i>30.000</i>	<i>90.000</i>
Assist. e apoio técnico aos planos de melhoria das UE(s)	—	—	30%	40%	60%
Proporção de escolas reformadas pela 7.044/82	—	—	30%	40%	60%

FONTE: D.I.P.P.O.-I — CENP.

Como podemos observar, tanto no DRHU como na CENP, o atendimento em termos quantitativos não tem sido suficiente para cobrir todas as necessidades detectadas, ficando muito aquém do número de docentes e funcionários que deveriam anualmente ser envolvidos por programas de desenvolvimento, o que nos leva a concluir que é um desperdício de recursos a manutenção de tais órgãos.

No entanto, como já dissemos, tais dados agregados não nos dão uma idéia exata do que é gasto efetivamente com desenvolvimento de pessoal. Torna-se necessário examinar os dados desagregados através dos quais podemos verificar com maior precisão quais as outras fontes de recursos e qual a priorização que se tem dado ao desenvolvimento de pessoal.

3.1.2. Salário-educação e outras fontes

Passando agora à análise dos recursos que são destinados aos projetos de capacitação de recursos humanos, tentaremos verificar se tal investimento tem sido significativo ou não.

O salário-educação é a fonte mais significativa de recursos para a capacitação de recursos humanos, pois além da parcela da Quota Estadual — QESE — existem recursos provenientes da Quota Federal — QFSE — que são destinados a esta função.

— Salário-Educação: Quota Estadual

Como já tivemos oportunidade de comentar, a QESE cresceu muito nos últimos anos, constituindo-se na mais significativa fonte de recursos para a educação no Estado de São Paulo. No entanto, apesar disso, a parcela de recursos da QESE que é destinada à capacitação não cresceu proporcionalmente, antes foi reduzida, como observamos pelo quadro abaixo:

*Parcela da Quota Estadual do Salário-Educação
destinada à capacitação de recursos humanos
Estado de São Paulo — 76 a 82*

ANO	Salário Educação Total	Capacitação de Recursos Humanos		
		CENP	DRHU	%
76	1.320.000.000	—	—	—
77	1.563.294.408	—	20.000.000	1,27
78	1.840.971.100	—	18.000.000	0,97
79	3.145.735.000	—	22.000.000	0,69
80	4.374.060.000	—	41.400.000	0,94
81	10.416.402.000	20.000.000	—	0,19
82	27.720.962.000	208.461.621	—	0,75

FONTE: Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional/Grupo de Planejamento Setorial.

Esta redução nos leva a inferir que, efetivamente, não é dada nenhuma prioridade à capacitação de recursos humanos e que outras atividades foram beneficiadas com o crescimento da QESE. Resta saber se tais atividades contribuem efetivamente para o desenvolvimento do ensino de 1.º grau — objetivo do salário-educação — como acreditamos que devam contribuir os programas de capacitação de recursos humanos, já que de nada adianta suprir a rede de recursos físicos e materiais se não existirem recursos humanos qualificados para operá-los.

Comparando agora a alocação dos recursos da QESE por natureza de gastos, tentemos verificar o que tem sido priorizado em detrimento da capacitação de recursos humanos.

O quadro seguinte é bastante revelador da escala de prioridades utilizada na alocação dos recursos da QESE nos últimos anos. Assim, observamos que, enquanto decresceu o percentual destinado à capacitação, que em 77 correspondia a 1,27% do total, passando a 0,75% em 82, outras atividades foram sendo beneficiadas, como é o caso da assistência ao escolar, do material didático e da própria manutenção do sistema de ensino — despesas de custeio. A partir de 78, a Secretaria da Educação passou a utilizar parcela da QESE para o pagamento de despesas de custeio como: despesas com utilidade pública — luz, água, esgoto, telefone — e com material de consumo, tendo aumentado gradativamente — de 0,25% em 78 para 6,53% em 82 — tal parcela, o que é bastante significativo⁽²⁹⁾. Isso nos mostra que está havendo uma distorção do objetivo do salário-educação, passando este a custear despesas que, por sua natureza, devem ser custeadas com recursos do Tesouro do Estado. O mínimo que um governo deve fazer é procurar manter os serviços públicos que são, na verdade, a razão da sua existência e não utilizar para isso recursos que devem ser *prioritariamente* aplicados no desenvolvimento do ensino de 1.º grau do qual a capacitação é um aspecto importante.

A análise dos planos de aplicação dos recursos da QESE nos mostram que, efetivamente, é muito pouco o que se destina à capacitação pois o número de pessoas atingidas pelos programas custeados com tais recursos é muito pequeno diante do gigantismo da rede. Assim é que em 79 os recursos destinados ao DRHU — Cr\$. 22.000.000,00 — foram utilizados na realização de 12 cursos para 34.285 professores visando atingir as seguintes metas⁽³⁰⁾:

(29) Aliás, isso tem sido criticado por alguns conselheiros do CEE quando da aprovação dos planos de aplicação da quota estadual do salário-educação.

(30) Cf. Deliberação CEE n.º 32/78 — Aprova o Plano de Aplicação dos Recursos do Salário-Educação — Quota Estadual — para o exercício de 79. D.O.E. de 27/09/78.

Salário-Educação — quota estadual
Alocação dos Recursos por Natureza dos Gastos
76 a 82

ANO	QESE TOTAL	Capacitação de Recursos Humanos	Construção e Ampliação Equipamentos, Retornos, Mobiliário	Assistência Escolar(1)	Convênios	Material Didático e de Consumo	Outras Despesas de Custeio(2)	%
76	1.320.000.000	—	1.320.000.000	—	—	—	—	—
77	1.563.294.408	20.000.000	1.244.068.000	299.226.408	—	—	—	—
78	1.840.971.100	18.000.000	1.354.063.500	459.107.600	—	5.000.000	4.800.000	0,25
79	3.145.735.000	22.000.000	1.899.788.806	964.638.908	—	88.453.286	170.854.000	5,43
80	4.374.080.000	41.400.000	2.538.002.000	1.386.313.219	30.000.000	115.200.000	263.144.781	6,02
81	10.416.402.000	20.000.000	5.998.174.381	3.200.846.619	50.000.000	647.381.000	500.000.000	4,80
82	27.720.962.000	208.461.621	16.539.962.000	7.820.292.610	433.693.100	908.520.000	1.810.032.669	6,53

FONTE: Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional/Grupo de Planejamento Salarial.

Observações: 1) Assistência ao escolar compreende: assistência nutricional, odontológica, médica, exame médico-biométrico, assistência sócio-econômica, livro-didático e subvenção para transporte de aluno.

2) Despesas de custeio: utilidade pública, pronto pagamento, recuperação de equipamentos e material permanente.

1. aperfeiçoamento e/ou atualização de professores em exercício no ensino de 1.º grau ou em cursos de formação de professores — 8 cursos;
2. aperfeiçoamento e/ou atualização de especialistas em exercício no 1.º grau — 4 cursos.

Em 1980 os recursos destinados ao DRHU — Cr\$ 41.400.000,00 — visavam capacitar 30.991 pessoas num total de 32 cursos. As metas propostas eram as seguintes:⁽³¹⁾

1. aperfeiçoamento e/ou atualização de professores e especialistas — 1.º grau — 23 cursos para 12.704 cursistas;
2. aperfeiçoamento e/ou atualização de especialistas e pessoal administrativo — 1.º grau — 3 cursos para 8.859 cursistas;
3. aperfeiçoamento e/ou atualização de pessoal envolvido no programa de assistência ao educando — 4 cursos para 936 cursistas;
4. aperfeiçoamento e/ou atualização de especialistas para maior eficiência do processo de produção e melhor qualidade das informações — 2 cursos para 8.492 cursistas.

Em 1981 os Cr\$ 20.000.000,00, destinados à CENP foram utilizados na implementação dos seguintes projetos:⁽³²⁾

1. capacitação de recursos humanos em:
 - língua portuguesa — 20 cursos para 1.000 professores;
 - matemática — 34 cursos para 1.700 professores;
2. capacitação de recursos humanos em geometria experimental I e II;
3. atualização de docentes e especialistas para Unidades de Ensino e Ação Comunitária;
4. capacitação à distância de recursos humanos para o ensino supletivo.

Em 1982 a CENP utilizou os recursos a ela destinados — Cr\$ 208.461.621,00 — na implementação dos seguintes projetos:⁽³³⁾

(31) Cf. Deliberação CEE n.º 23/79 — Aprova o Plano de Aplicação dos Recursos do Salário-Educação — Quota Estadual para o exercício de 1980. D.O.E. de 03/01/80.

(32) Cf. Deliberação CEE n.º 01/81 — Aprova o Plano de Aplicação dos Recursos do Salário-Educação — Quota Estadual para o exercício de 1981. D.O.E. de 31/01/81. Neste plano apenas um projeto especifica n.º de cursos e pessoal envolvido.

(33) Cf. Parecer CEE n.º 231/82 — Plano de Aplicação de Recursos do Salário-Educação — Quota Estadual para o exercício de 1982. Neste plano, os projetos de capacitação não especificam n.º de cursos e pessoal envolvido.

1. capacitação de recursos humanos (docentes e especialistas) para atuação no ensino de 1.º grau e educação especial nas zonas rural e urbana;
2. capacitação de recursos humanos para a implantação da ação supervisora;
3. capacitação de docentes e especialistas em convênio com as Universidades Oficiais;
4. capacitação à distância para o ensino supletivo.

Como vemos, nem em termos quantitativos podemos avaliar adequadamente a eficácia dos projetos de capacitação realizados nos últimos quatro anos por não dispormos destes dados. O que constatamos é que, mesmo em termos numéricos os projetos não foram suficientes para suprir todas as necessidades da rede de ensino e dos educadores. Isso nos leva a concluir que há necessidade de um maior investimento em projetos de capacitação de recursos humanos destinando-se a eles recursos que atualmente estão sendo utilizados na manutenção do próprio sistema de ensino.

Em relação às demais fontes de recursos para capacitação — QFSE, FUNDESP e outras — encontramos grande dificuldade na obtenção dos dados referentes aos últimos quatro anos pois não existe na Secretaria da Educação um controle do total que é gasto com capacitação. Assim, não sendo possível a elaboração de quadros que mostrem a evolução de tais gastos, procuramos apenas tecer alguns comentários a respeito de cada uma dessas fontes e dos dados encontrados.

— *Salário-Educação — Quota Federal.*

Os recursos da QFSE são obtidos pela Secretaria da Educação através de convênios firmados com o MEC para a realização de determinados projetos. Tais recursos são repassados diretamente aos órgãos responsáveis pela execução dos mesmos, não existindo, por parte da Secretaria da Educação um controle do investimento total em tais projetos. Embora os planos de trabalho a serem implementados com recursos da QFSE sejam aprovados pelo Conselho Estadual de Educação, nem sempre é possível extrair de tais planos o percentual destinado a capacitação, porque nem sempre os planos são custeados apenas com recursos da QFSE — muitas vezes entram recursos próprios do MEC — e porque muitas vezes os projetos de capacitação estão inseridos em projetos mais amplos, não sendo especificado o que deve ser gasto apenas com capacitação.

Dos planos analisados, apenas o de 79 trazia especificado o que era destinado a capacitação. O custo total do plano era de Cr\$ 17.670.000,00, dois quais Cr\$ 6.950.000,00 eram destinados à capacitação de recursos humanos⁽³⁴⁾. Em termos percentuais era uma quantia significativa —

(34) Cf. Deliberação CEE n.º 3/79 — Aprova a reformulação do plano de aplicação dos recursos do salário-educação quota federal. D.O.E. de 24/03/79.

39,33% — quando comparada com os percentuais da QESE que em 79 foi de apenas 1,27%.

O plano encontrado para o ano de 80 era custeado tanto por recursos da QFSE como por recursos da Secretaria de Ensino de 1.º e 2.º graus do MEC. O custo do plano era estimado em Cr\$ 61.088.000,00, dos quais Cr\$ 37.520.000,00 provinham da Secretaria de Ensino de 1.º e 2.º Graus/MEC e Cr\$ 23.568.000,00 da QFSE. Neste plano, a capacitação estava inserida num projeto mais amplo — *Apoio ao desenvolvimento do sistema escolar* — não sendo especificado o que seria gasto efetivamente com capacitação⁽³⁵⁾.

Em relação ao ano 81 não encontramos nenhum plano de aplicação dos recursos da QFSE e, o plano de 82, cujos custos foram orçados em Cr\$ 533.639.000,00, não trazia especificado o que seria gasto com capacitação⁽³⁶⁾.

— FUNDESP

Em relação aos recursos do FUNDESP destinados à capacitação também encontramos uma certa dificuldade em analisar a evolução pois os únicos dados disponíveis referem-se aos anos de 82 e 83.

*Quadro Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Próprios do FUNDESP
Secretaria da Educação — 1982*

PROJETOS/ATIVIDADES	RECURSOS	%
1. Construções, Reformas, Equipamento e Manutenção de Prédios — 2.º Grau	1.702.000.000	51,23
2. Capacitação de Recursos Humanos	137.916.935	4,15
3. Convênios com Entidades Assistenciais	305.000.000	9,18
4. Aquisições de Mobiliário, Material Didático e Equipamento	1.031.119.237	31,04
5. Reserva para Projetos Especiais (GS) (ex. Padrões de Saúde)	146.366.828	4,40
TOTAL	3.322.403.000	100,00

FONTE: Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional/Grupo de Planejamento Setorial.

(35) Parecer CEE n.º 1.427/79 — Ata n.º 120, p. 39.

(36) Deliberação CEE n.º 13/81 — Aprova o Plano de Trabalho referente a recursos de convênios SEP/MEC/SE para 82.

*Quadro Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Próprios do FUNDESP
Secretaria da Educação — 1983*

PROJETOS/ATIVIDADES	RECURSOS	%
1. Construções, Ampliações, Reformas, Aquisição de Material Permanente e Manutenção de Prédios Escolares	698.327.687	20,42
2. Assistência ao Educando	119.450.977	3,49
3. <i>Capacitação de Recursos Humanos</i>	66.920.817	1,96
4. Convênios	227.850.000	6,66
5. Aquisição de Material		
5.1. de consumo	314.581.143	9,20
5.2. Educativo, Cultural Recreativo	57.500.000	1,68
6. Recuperação de equipamentos e Material permanente	65.000.000	1,90
7. Ações Específicas		
7.1. Pedagógicas	690.000.000	20,18
7.2. Administrativas	7.500.000	0,22
8. Outras ações	175.339.800	5,13
9. A ser programado	997.095.361	29,16
TOTAL	3.419.565.785	100,00

FONTE: Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional/Grupo de Planejamento Setorial.

Analisando estes dados verificamos que a capacitação de recursos humanos é a atividade que menos recebe tendo se registrado uma razoável diminuição de 82 para 83 não só em termos percentuais como em termos absolutos, já que o Fundo cresceu 2%. Outro fato a observar é que essa diminuição decorreu de uma ampliação das atividades custeadas pelo Fundo, sendo que 29,16% dos recursos destinam-se a atividades ainda não programadas.

Tais dados vêm reforçar a afirmação feita anteriormente de que não é dada nenhuma prioridade à capacitação de recursos humanos já que as fontes analisadas, que nos permitiram traçar uma evolução desses recursos, mostram uma diminuição dos mesmos nesses últimos anos, não sendo, portanto, suficientes para suprir as necessidades do sistema e do pessoal do ensino.

Considerações Finais

Partindo da constatação de que programas de desenvolvimento constituem uma necessidade premente do sistema de ensino, em razão da natureza da função docente e das deficiências de formação dos seus professores e

especialistas de educação, tentamos analisar a política de desenvolvimento da Secretaria da Educação e qual o investimento que tem sido feito neste setor.

Apesar das inúmeras dificuldades encontradas e que frustraram em parte o objetivo inicial deste trabalho acreditamos poder concluir que:

- não existe uma priorização do desenvolvimento de pessoal na alocação dos recursos da Secretaria da Educação.
Isso fica evidente quando analisamos os dados disponíveis e constatamos uma diminuição na aplicação dos recursos em desenvolvimento. Por outro lado, o fato de não existir um controle do que é gasto com desenvolvimento deixa patente o descaso com que tal assunto é tratado a nível de cúpula administrativa. Não é absurdo que a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo com toda a pretensa racionalidade administrativa desconheça o que gasta hoje para desenvolver e capacitar o seu pessoal?
- em razão disso os recursos destinados ao desenvolvimento de pessoal têm se tornado cada vez mais insuficientes para suprir todas as necessidades do sistema de ensino que, devido à sua constante expansão, tem aumentado consideravelmente o seu quadro de pessoal.
- além de insuficientes os recursos são mal aplicados em programas realizados em nível central que privilegiam apenas uns poucos professores e especialistas. Por outro lado, a política altamente centralizadora da CENP faz com que os seus programas nem sempre atendam a reais necessidades da rede, o que nos leva a inferir que, nem em termos quantitativos e, nem em termos qualitativos, os recursos estão sendo bem aplicados.
- se os órgãos centrais responsáveis pelo desenvolvimento — CENP e DRHU — têm gastado mais de 50% de seus recursos no pagamento de pessoal e na sua própria manutenção e não estão conseguindo atingir os objetivos propostos, não estão justificando a sua existência.

Portanto, concluímos que a política de desenvolvimento de pessoal da Secretaria da Educação deve ser reformulada não só no que se refere à sistemática de execução dos programas de desenvolvimento na tentativa de se aplicar melhor os recursos a eles destinados, como também a uma priorização da função, destinando a ela recursos suficientes para o atendimento das necessidades do sistema de ensino. Sem investimentos significativos no desenvolvimento do pessoal do ensino, esforços realizados em outros setores acabam por se frustrar na busca da tão decantada melhoria do ensino.

BIBLIOGRAFIA

1. FÉIIZON, Beatriz A. de Moura — A propósito da formação de professores, in *Revista da Faculdade de Educação*, vol. 8, n.º 2, 1982, 165-174.
2. FLIPPO, Edwin B. — *Princípios de Administração de Pessoal*. trad. de Auríbeo Simões, 2.ª edição, S. Paulo, Atlas, 1967, 2 volumes.

3. MELCHIOR, José Carlos de Araújo — *Financiamento da Educação no Brasil: captação e aplicação de recursos financeiros numa perspectiva democrática*, in Projeto Educação, tomo IV, Brasília, 1979. Publicação da Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal.
4. ————— — *O Financiamento da Educação no Brasil: algumas questões atuais*, in Em Aberto — órgão de divulgação técnica do MEC, Brasília, ano 2, n.º 14, Abril de 1983.
5. MOREIRA, Roberto — *Aspectos econômicos-administrativos da formação e treinamento de professores para o ensino de 1.º e 2.º graus*, in Revista Ciência e Cultural, 35 (1), 25-30.
6. TEIXEIRA, Maria Cecília Sanchez — *Política e Administração de Pessoal Docente (Um estudo sobre a Secretaria de Estado da Educação do Estado de S. Paulo)* — Dissertação de Mestrado, FEUSP, 1983.

LEGISLAÇÃO

Federal

1. Lei n.º 5.692 de 11/08/71. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1.º e 2.º graus.

Estadual

1. Lei n.º 906 18/12/75 — Autoriza o poder executivo a constituir sociedade por ações denominada CONESP e institui o Fundo de Desenvolvimento da Educação em S. Paulo — FUNDESP.
2. Decreto n.º 7.510 de 29/01/76 — Reorganiza a Secretaria de Estado da Educação.
3. Lei n.º 1.877 de 08/12/79 — Orça a receita e fixa a despesa do orçamento-programa do Estado para o exercício de 1979.
4. Decreto n.º 13.626 de 28/06/79 — Fixa normas para a elaboração do orçamento-programa de 1980.
5. Lei n.º 2.227 de 18/12/79 — Orça a receita e fixa a despesa do orçamento-programa do Estado para o exercício de 1980.
6. Lei n.º 2.610 de 15/12/80 — Orça a receita e fixa a despesa do orçamento-programa do Estado para o exercício de 1981.
7. Lei n.º 3.175 de 11/12/81 — Orça a receita e fixa a despesa do orçamento-programa do Estado para o exercício de 1982.
8. Decreto n.º 17.329 de 14/07/81 — Define a estrutura e as atribuições dos órgãos e competências das autoridades da Secretaria da Educação em relação Sistema de Administração de Pessoal.
9. Lei n.º 3.635 de 13/12/82 — Orça a receita e fixa a despesa do orçamento-programa do Estado para o exercício de 1983.
10. Projeto de Lei n.º 488/83 — Proposta orçamentária para 1984. D.O.E. de 05/10/83.
11. Decreto n.º 20.990 de 16/06/83 — Fixa normas para a elaboração do orçamento-programa do Estado.

12. Deliberação CEE n.º 32/78 — Aprova o Plano de Aplicação dos Recursos do Salário-Educação — Quota Estadual — para o exercício de 79.
13. Deliberação CEE n.º 23/79 — Aprova o Plano de Aplicação dos Recursos do Salário-Educação — Quota Estadual — para o exercício de 1980.
14. Deliberação CEE n.º 01/81 — Aprova o Plano de Aplicação de Recursos do do Salário-Educação — Quota Estadual — para o exercício de 81.
15. Parecer CEE n.º 231/82 — Plano de Aplicação de Recursos do Salário-Educação — Quota Estadual — para o exercício de 1982.
16. Deliberação CEE n.º 3/79 — Aprova a reformulação do plano de aplicação dos recursos do Salário-Educação — Quota Federal.
17. Deliberação CEE n.º 13/81 — Aprova o Plano de Trabalho referente a recursos de convênios SEP/MEC/SE para 1982.
18. Parecer CEE n.º 1.427/79.
19. Deliberação CEE n.º 13/81 — Aprova o Plano de Trabalho referente a recursos de convênios SE/MEC/SE para 1982.

PUBLICAÇÕES OFICIAIS

1. Balanço Orçamentário de 1979 — D.O. de 13/05/80.
2. Balanço Orçamentário de 1980 — D.O. de 07/05/81.
3. Balanço Orçamentário de 1982 — D.O. de 01/05/82.
4. Balanço Orçamentário de 1983 — D.O. de 28/04/83.