



This is an open-Access article Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Licence

DOI: <http://10.5216/rppoi.v19.69247>

EDUCAÇÃO

EXPANSÃO DO ENSINO SECUNDÁRIO PÚBLICO NO ESTADO DE SÃO PAULO E AMPLIAÇÃO DA REDE FÍSICA: ATORES POLÍTICOS E ENTES FEDERADOS EM DISPUTA (1947-1963)

EXPANSION OF PUBLIC SECONDARY EDUCATION IN THE STATE OF SÃO PAULO AND EXPANSION OF THE PHYSICAL NETWORK: POLITICAL ACTORS AND FEDERATE ENTITIES IN DISPUTE (1947-1963)

AMPLIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA PÚBLICA EN EL ESTADO DE SÃO PAULO Y AMPLIACIÓN DE LA RED FÍSICA: ACTORES POLÍTICOS Y ENTIDADES FEDERADAS EN CONFLICTO (1947-1963)

Daniel Ferraz Chiozzini¹; ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9607-8130>

Karoline de Santana Moreira² ORCID <https://orcid.org/0000-0001-7543-5015>

RESUMO

Entre as mudanças desencadeadas no cenário político iniciado em 1930, está a expansão do ensino secundário no estado de São Paulo, onde até então existiam apenas três escolas dessa modalidade de ensino, com um caráter marcadamente elitista e propedêutico. O processo foi iniciado entre 1932 e 1947, quando foram criados 58 ginásios oficiais pela iniciativa dos interventores e das municipalidades. No período subsequente, de 1947 a 1963, foram criados 474 ginásios e também 121 colégios, já com uma participação significativa da Assembleia Legislativa Estadual. Esse processo envolveu uma imbricada relação entre os poderes públicos estadual e municipal e diferentes atores sociais. O objetivo deste texto é analisar a atuação desses atores, problematizando as disputas e representações sobre a escola secundária, especialmente envolvendo a rede física de escolas.

Palavras-chave: Educação. Ginásios. Ensino Secundário.

ABSTRACT

Among the changes triggered in the political scenario that began in 1930 is the expansion of secondary education in the state of São Paulo, where until then there were only three schools of this type of education, with a markedly elitist and propaedeutic character. The process started between 1932 and 1947, when 58 public junior high schools were created through the initiative of the interventors and the municipalities. In the subsequent period, from 1947 to 1963, 474 junior high school establishments and 121 high schools were created, already with a significant participation of the State Legislative Assembly. This process involved an imbricated relationship between state and municipal public authorities and different social actors. The objective of this paper is to analyze the performance of these

¹ Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, São Paulo, Brasil, danielchiozzini@yahoo.com.br

² Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, São Paulo, Brasil, karolsant_x@hotmail.com

actors, problematizing disputes and representations about secondary school, especially involving the physical network of schools.

Keywords: Education. Junior High School. Secondary Education

RESUMEN

Entre los cambios desencadenados en el escenario político que se inició en 1930 se encuentra la expansión de la educación secundaria en el estado de São Paulo, donde hasta entonces solo existían tres escuelas de este tipo de educación, con un carácter marcadamente elitista y propedéutico. El proceso se inició entre 1932 y 1947, cuando se crearon 58 gimnasios oficiales por iniciativa de los interventores y los municipios. En el período posterior, de 1947 a 1963, se crearon 474 gimnasios y 121 colegios, ya con una participación significativa de la Asamblea Legislativa del Estado. Este proceso implicó una relación imbricada entre las autoridades públicas estatales y municipales y los diferentes actores sociales. El objetivo de este texto es analizar el desempeño de estos actores, problematizando disputas y representaciones sobre la escuela secundaria, especialmente involucrando la red física de las escuelas.

Palabras clave: Educación. Gimnasios. Enseñanza secundaria.

Data de submissão 08/06/2021

Data de aceite 30/08/2021

PANORAMA DO ESTADO DE SÃO PAULO

De modo a entender os motivos que contribuíram para a emergência da expansão do ensino secundário no estado de São Paulo, alguns dados precisam ser compreendidos. O primeiro aspecto a ser considerado refere-se à evolução da população no estado. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período de 1890 a 1960, o estado alcançou 814% de crescimento populacional, com passagem de 1,4 milhão de habitantes em 1890 para 12,8 milhões em 1960. Esse crescimento ocorreu, sobretudo, a partir de 1920, principalmente em decorrência das transformações sociais, econômicas e políticas vivenciadas em todo país e que, entre outros fatores, fizeram com que houvesse uma intensa migração de pessoas para o estado de São Paulo. Cabe esclarecer ainda que, até o ano de 1940, o predomínio da população no estado era rural. Entre os 7,2 milhões de habitantes, apenas 3,2 milhões eram urbanos. A partir de 1950, essa ordem se altera e é possível observar um grande predomínio da população urbana sobre a rural.

Tabela 1. Evolução da população do estado de São Paulo (1890-1960)

ANO	NÚMERO DE HABITANTES		
	Zona urbana	Zona rural	Total
1890	-	-	1.384.753
1920	-	-	4.592.188
1940	3.168.111	4.012.205	7.180.316
1950	4.804.211	4.329.912	9.134.423
1960	8.044.377	4.779.429	12.823.806

Fontes: IBGE, 1950b; IBGE, 1954; IBGE, 1960.

Ainda com relação ao número de habitantes, cabe destacar que, entre os anos de 1940 e 1950, o estado assistiu um aumento da população que se destinava aos ginásios e

colégios: em 1940, eram 909.977 mil habitantes com idade de 10 a 14 anos; em 1950, 1.018.326. Já a população entre 15 a 19 anos era de 774.960 mil habitantes em 1940; enquanto que, em 1950, eram 956.254 mil.

Tabela 2. Número de habitantes por faixa etária no estado de São Paulo (1940/1950)

FAIXA ETÁRIA	1940	1950
00-04	1.042.033	1.337.566
05-09	951.107	1.105.743
10-14	909.977	1.018.326
15-19	774.960	956.254
20-24	679.382	937.527
Subtotal	4.357.459 (60,7%)	5.355.416 (58,6%)
25-29	609.192	790.987
30-39	925.785	1.206.293
40-49	628.265	859.311
50-59	356.666	507.985
60-69	195.436	266.326
70-79	76.045	101.665
80 +	24.614	34.054
Ignorada	6.854	12.386
Total	7.180.316 (100%)	9.134.423 (100%)

Fonte: IBGE, 1950a; IBGE, 1954.

Com relação aos estabelecimentos de ensino secundário do estado de São Paulo, um aspecto importante refere-se à predominância de escolas particulares. A década de 1930 marcou o início da expansão do ensino secundário, porém mantendo a preponderância do ensino privado:

Em 1935, São Paulo contava com 115 ginásios particulares e municipais fiscalizados pelo governo federal, sendo 40 na Capital e 75 no interior [...] em 1936, funcionaram 34 cursos secundários fundamentais mantidos pelo Estado: 24 dos ginásios, 9 das escolas normais oficiais e um do Instituto de Educação. A matrícula nesses cursos fundamentais foi igual a 9.412 alunos. (DINIZ; SOUZA, 2019, p. 102)

Conforme mostrado na Tabela 3, no ano de 1945, após os primeiros processos de expansão, entre os 230 estabelecimentos existentes, 73 eram estatais, ou seja, apenas 31%; entre os demais, 61,3% eram privados e 7% sem identificação. O aspecto majoritário do ensino particular, no entanto, era ainda mais acentuado em outros estados da região Sudeste: em Minas Gerais, Rio de Janeiro e Guanabara, mais de 79% dos estabelecimentos eram privados. No ano de 1959, o número de instituições públicas cresceu consideravelmente, totalizando, entre ginásios e colégios, 687 estabelecimentos, sendo 385 estatais, que correspondiam a 56% do total.

Tabela 3. Instâncias promotoras do ensino secundário em SP, MG, DF e RJ (1945 e 1959)³

Instâncias promotoras do ensino	SP				MG				DF				RJ			
	1945	%	1959	%	1945	%	1959	%	1945	%	1959	%	1945	%	1959	%
Públicos																
Estatual	73	32	385	56	26	19	94	21	01	02	23	11	12	21	18	09
Privados																
Sociedade Civil	71	31	111	16	41	30	139	32	71	77	93	43	17	30	34	18
Confessional	70	30	168	25	70	51	152	35	20	21	98	46	24	49	120	73
Não identificado																
Não identificado	16	07	23	03	00	00	52	12	00	00	00	00	00	00	00	00
Total	230	100	687	100	137	100	437	100	92	100	214	100	53	100	172	100

Fontes: O ENSINO..., 1945; BRASIL, 1959; GATTI; GATTI JR., 2020; COELHO; SOARES, 2020; ALVES; DIAS; GOUVÊA, 2020.

O avanço estatal foi notório, porém um olhar mais qualitativo sobre esse processo permite entender uma complexa relação entre as esferas do universo público e privado, assim como entre os diferentes entes federados. Sendo assim, é necessário não apenas anteceder no recorte temporal sinalizado inicialmente, mas revisitar a bibliografia de referência sobre o tema.

EXPANSÃO DO ENSINO SECUNDÁRIO – PRIMEIROS ANOS

Os três únicos ginásios públicos oficiais existentes em 1930 eram situados nas cidades de São Paulo, Campinas e Ribeirão Preto. O primeiro movimento de expansão no estado foi iniciado em março de 1932, quando foram criados⁴ quatro estabelecimentos de ensino nos municípios de Araraquara, Itu, Taubaté, Catanduva e, posteriormente, São José do Rio Preto. De acordo com Souza e Diniz (2014), somente a partir de fevereiro de 1934, com a gestão de Armando de Salles Oliveira no governo paulista, que o processo de expansão foi retomado. No período que corresponde aos meses de maio de 1932 e janeiro de 1934, a educação secundária no estado de São Paulo não recebeu nenhum investimento, face à situação de tensão vivenciada entre o governo Vargas e a elite política paulista, em grande parte associada à Revolução Constitucionalista de 1932. Salles Oliveira, além de retomar a gestão estadual dos ginásios de Araraquara, Itu,

³ O levantamento de informações sobre as instâncias promotoras do ensino secundário foi realizado a partir de dados oficiais acerca dos estabelecimentos de ensino em 1945 e em 1959, porém, neles não se distinguia quais seriam públicos e privados e, no interior do segmento privado, que estabelecimentos estariam vinculados à sociedade civil e às confissões religiosas. Por este motivo, o levantamento foi feito por meio de pesquisa individualizada sobre cada um dos estabelecimentos, com o cuidado de distinguir a situação em 1945 e 1959, o que ainda carece de conferência minuciosa, que não foi possível fazer neste momento. De qualquer modo, em princípio, os dados ora apresentados possivelmente estejam bem próximos dos reais, com possibilidades de ajustes que provavelmente não iriam alterar em muito o que está apresentado.

⁴ Segundo Souza e Diniz (2004), todos os ginásios oficiais criados em São Paulo em 1931 foram regulamentados pelo Decreto n. 5.117, de 20 de julho de 1931 em conformidade com as determinações impostas a partir da reforma do ensino secundário instituída pelo ministro da Educação e Saúde Pública Francisco Campos.

Taubaté e Catanduva, “criou outros doze estabelecimentos escolares sinalizando o maior investimento em educação pública de nível secundário já visto na história do país” (SOUZA; DINIZ, 2014, p. 228).

Acerca da criação dos ginásios pelo governo Salles Oliveira, os estudos de Andrade (2019) revelam que o custeio dessa expansão, no entanto, não pode ser totalmente creditado como resultado de investimento estatal. A complexa relação entre o poder público municipal e estadual foi iniciada quando o governo paulista, por meio do Código de Educação de 1931, estabeleceu que custearia os ginásios criados pelos municípios após dois anos de sua construção e instalação, desonerando as prefeituras acerca da manutenção das unidades e pagamento de pessoal. Porém, em 1933, o governo publicou o Decreto Estadual n. 5.885 (SÃO PAULO, 1933), por meio do qual especificava que apenas compensaria as prefeituras com a subvenção de 100:000\$000 por escola durante cinco anos, de modo a apenas auxiliar os municípios e dar continuidade na manutenção dos ginásios. Caso não se responsabilizassem por assumir a gestão das unidades, as municipalidades poderiam fechar os respectivos estabelecimentos após o dia 31 de dezembro de 1933. Essa situação gerou desconforto e indignação por parte das sociedades locais, que se mobilizaram na tentativa de reverter o decreto, buscando o que ficou denominado, na documentação da época, como “reoficialização”⁵ dos ginásios de Araraquara, Itu, Catanduva, Rio Preto e Taubaté.

Em fevereiro de 1934, a Secretaria da Educação emitiu um estudo sobre o projeto de reoficialização dos respectivos ginásios. A proposta, para que obtivesse êxito, estabelecia o aumento de uma série de taxas cobradas de pais e professores e disciplinava a contratação de professores e diretores. Desse modo, o poder público estadual não apenas retomaria a manutenção dos referidos ginásios como teria condições de custear mais uma unidade na cidade de Araras. Em 26 de fevereiro de 1934, foi promulgado o Decreto n. 6.316/1934 (SÃO PAULO, 1934), que possibilitou ampliar o processo de criação de novas unidades “sem despendar nada além dos 400:000\$000, já previsto em orçamento. O restante da receita, o governo deixou para o encargo da sociedade, com os aumentos abusivos das taxas” (ANDRADE, 2019, p. 103), o que contribuiu para o processo de exclusão dos alunos que não possuíam recursos financeiros para arcar com as despesas.

No ano de 1935, a expansão continuou e, ainda na gestão de Armando de Salles Oliveira, mais cinco ginásios foram criados, totalizando dezessete⁶ estabelecimentos até o mês de abril. Para Souza e Diniz (2014, p. 228), a atuação desse interventor na expansão do ensino secundário pode ser entendida como “um elemento de barganha política nas relações entre o governo estadual e os municípios”. Para os autores, o maior número de criação de ginásios ocorreu em 1934 e 1935, “quando se restabeleceu o jogo democrático e Armando de Salles Oliveira propugnava sua ascensão política pleiteando a presidência do país” (SOUZA; DINIZ, 2014, p. 228).

A REDEMOCRATIZAÇÃO PÓS-ESTADO NOVO: UM NOVO IMPULSO

Conforme apresentado, observa-se que, nos primeiros anos de expansão do ensino secundário, ainda se manteve um caráter excludente, dadas as restrições ao acesso por

⁵ O termo “reoficialização”, utilizado nos documentos da época e adotado por Andrade (2019), refere-se ao processo pleiteado por estudantes e comunidade escolar de anulação do Decreto n. 5.885/1933, que determinava a revogação dos decretos que criavam ginásios oficiais em Araraquara, Itu, Catanduva e Rio Preto e a instalação do ginásio de Taubaté. A autora identificou no Arquivo Público do Estado de São Paulo, quatro documentos sobre a reoficialização dos respectivos ginásios. Dos documentos localizados, dois tratam especificamente das representações da sociedade local, solicitando a supressão do Decreto n. 5.885 e dois referem-se ao restabelecimento do regime anterior do decreto.

parte dos menos favorecidos. Entre março de 1947 e março de 1963, foram retomadas as atividades do poder legislativo paulista e houve um vertiginoso crescimento da rede de escolas secundárias públicas, com a criação de 474 ginásios e 121 colégios. Esse crescimento deve-se, sobretudo, à atuação incisiva dos deputados estaduais. A atuação desses atores só foi possível face à retomada do critério da promulgação de lei aprovada na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp).

Acerca da atuação dos deputados no processo de expansão dos ginásios, Diniz (2017) buscou entender os aspectos que permearam a criação e instalação desses estabelecimentos e identificou que tinham relação direta com as articulações políticas entre as esferas locais e as lideranças do Poder Executivo e do Poder Legislativo estadual. Quanto à atuação das lideranças políticas locais, estas estabeleciam táticas de alinhamentos com os poderes Executivo e Legislativo estadual para que a criação de uma escola secundária em seu município se efetivasse. De acordo com Diniz e Souza (2019, p.110), essas estratégias estavam relacionadas às justificativas fornecidas por estes atores para a criação de um ginásio em determinado município. Dentre as retóricas argumentativas identificadas pelos autores nas análises dos projetos de lei, destacam-se o crescimento populacional, a dificuldade do município para transportar os alunos até os locais em que existiam escolas secundárias, entre outros argumentos.

Independentemente das intencionalidades contidas nos projetos de leis, a população almejava o ensino secundário. No entanto, a intensificação de criação, principalmente dos ginásios oficiais, ocorreu sem planejamento prévio, contribuindo para que a oferta do ensino se tornasse precária, haja vista que o aumento de taxas de matrículas, conforme elucidado anteriormente, e a ausência de prédios escolares impediam a inserção de todos os alunos nas escolas públicas.

Sposito (1992), preocupada em identificar e analisar as transformações ocorridas no sistema educacional a partir das expectativas e pressões da população, concluiu que a expansão ocorreu de maneira contraditória, uma vez que os recursos estaduais foram insuficientes, bem como as necessidades reais da população não estavam representadas nos projetos sociais. Segundo a autora, o sonho pela escola secundária começou a se tornar um fardo, em especial, aos governadores e líderes locais, que precisaram encontrar maneiras para solucionar o déficit de prédios escolares e garantir o acesso dos estudantes às escolas. Contudo, isso foi realizado sem articulação com uma política pública educacional que considerasse o número de habitantes, os recursos financeiros e a efetivação de contrapartidas dos entes envolvidos.

UMA VIA DA EXPANSÃO – A REDE FÍSICA DE ENSINO SECUNDÁRIO E AS CONTRAPARTIDAS ENTRE ESTADO E O MUNICÍPIO DA CAPITAL

Considerando que a expansão do ensino secundário no estado de São Paulo ocorreu sem priorizar efetivamente o interesse público, a precariedade material anteriormente mencionada se expressava, em primeira instância, na ausência de instalações específicas para os ginásios e colégios públicos. Cabe elucidar que, para os ginásios que foram criados no período de 1932 a 1937, eram exigidas aos municípios a doação de prédio, mobiliário, gabinetes específicos e as despesas de manutenção do ensino durante dois anos. No entanto, a partir de 1938, novas exigências foram feitas, como a doação de um terreno de cem metros quadrados destinado ao funcionamento das escolas (DINIZ; SOUZA, 2019, p. 103).

Convém esclarecer que, no decorrer dos anos, as estratégias adotadas pelas municipalidades para expandir o ensino secundário foram variadas e determinadas por legislações específicas, mas pautando-se no direcionamento federal que estabelecia,

desde a Carta Magna de 1937, a obrigatoriedade da aplicação de quotas resultantes dos impostos para o ensino, inclusive para a construção de prédios escolares.

Tais estratégias, principalmente no caso da capital paulista, foram permeadas por constantes conflitos políticos entre a Prefeitura e o governo estadual. De todo modo, era preciso amenizar a falta de escolas, tanto para o ensino secundário quanto para demais modalidades e níveis, principalmente o primário, que também se expandia consideravelmente. Segundo Sposito (1992), no caso da cidade de São Paulo, a ação conjunta entre o município e estado foi regulamentada por meio de convênios. A saber: 1º Convênio – 1943/1948 (Decreto-Lei n. 13.732/43); 2º Convênio – 1949/1953 (Lei Estadual n. 762/1950) e 3º Convênio – 1954/1959 (Lei n. 2.816/54).

Considerando que a situação do ensino primário era alarmante e prioritária para o governo, o primeiro convênio tratou exclusivamente desse nível e foi ratificado por meio do Fundo Nacional de Ensino Primário. O segundo e o terceiro convênios apresentaram, em cláusulas específicas, os investimentos destinados a outros níveis e modalidades, incluindo o ensino secundário. Considerando a especificidade do primeiro convênio, este não será tratado neste texto, priorizando-se a análise do segundo e do terceiro convênios escolares. Diante da impossibilidade de examinar como a totalidade dos municípios se valeu de tais convênios, será dada ênfase ao caso da capital do estado, que evidenciou que, apesar dos convênios se constituírem como um instrumento jurídico para as esferas estadual e municipal viabilizarem a construção de novas unidades, ambos nunca operaram de modo a cumprir seus objetivos.

OS CONVÊNIOS ESCOLARES DA CAPITAL E O FUNDO ESTADUAL DE CONSTRUÇÕES ESCOLARES

Em 28 de dezembro de 1949 foi firmado, entre estado e o município da capital, o segundo convênio escolar, que foi ratificado pela Lei Estadual n. 762, de 22 de agosto de 1950, e pela Lei Municipal n. 3.930, de 25 de agosto de 1950. Na ocasião, o prefeito era Asdrubal Euritysse da Cunha e o governador, Adhemar de Barros. O texto legal estabeleceu, em sua cláusula primeira, que o município da capital deveria aplicar, anualmente, 20%⁷ de sua renda total resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. De acordo com a cláusula segunda, da importância prevista, o município deveria aplicar “72% na construção, aquisição, adaptação, restauração e conservação dos imóveis, destinados ao ensino pré-primário, primário, secundário, especializado e instituições auxiliares do ensino primário” (SÃO PAULO, 1950).

Muitos conflitos permearam a aplicabilidade de tais diretrizes. Dentre os problemas apresentados, destacam-se as denúncias que envolviam a não aplicabilidade de recursos por deficiência da Comissão Executiva responsável por executar o convênio, bem como o desvio de verbas para fins não previstos em suas cláusulas. Um dos autores que mais se dedicou, na época, em criticar o processo em curso foi Carlos Corrêa Mascaro.⁸ O autor aponta que, a partir de 1951, observou-se um crescimento das críticas ao convênio e às ações da Comissão: “Era um ano de eleições para a Câmara dos

⁷ O percentual estabelecido está de acordo com o disposto no artigo 169 da Constituição Federal de 1946 e no artigo 79 da Lei Estadual n. 1, de 18 de setembro de 1947.

⁸ Carlos Corrêa Mascaro iniciou a carreira acadêmica em 1954 como assistente da cátedra de Administração Escolar e Educação Comparada da Faculdade de Filosofia e Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (FFCL/USP). Dois trabalhos emblemáticos sobre a temática em questão foram: sua tese de doutorado, defendida em 1957 e intitulada *Município e ensino no estado de São Paulo*; e a tese de livre-docência, publicada em 1960 com o título *O município de São Paulo e o ensino primário*. Para mais informações ver: http://www.anpae.org.br/website/documentos/jubileu/quem_foi_carlos_correa_mascaro.pdf. Acesso em 2 maio 2021.

Vereadores e os candidatos descobriram que havia polpudas verbas para construção de escolas” (MASCARO, 1960, p. 94). Ao identificar essas verbas, os vereadores, críticos do convênio, pretendiam utilizar os recursos disponíveis em sua propaganda eleitoral, bem como em outros projetos de interesse de suas bases eleitorais. O êxito desses atores políticos rendeu muitos ataques à Comissão Executiva do convênio escolar.

Frente aos ataques sofridos, o presidente da Comissão Executiva, o engenheiro José Amadei, estabeleceu diálogo com a imprensa diária, apresentando um panorama das ações executadas e, posteriormente, promovendo uma exposição dos trabalhos no Museu de Arte Moderna de São Paulo. A estratégia adotada fez com que as críticas ao convênio fossem amenizadas. No entanto, por mais que a Comissão se empenhasse em resolver a problemática da falta de prédios, poucos avanços foram obtidos em decorrência de interesses políticos, ausência de uma política educacional e desvio de verbas (MASCARO, 1960).

Com relação ao desvio de verbas, Moreira (2021) identificou que o processo de execução do convênio escolar foi movido por pressões dos poderes Executivo e Legislativo, que exigiam que fossem edificadas o máximo de escolas possíveis até 1954, ocasião em que se comemoraria o IV Centenário da cidade de São Paulo. De acordo com a autora, a Comissão Executiva, liderada pelo engenheiro José Amadei, identificou que precisaria de cinco anos de atividades para conseguir sanar o déficit apresentado pela insuficiência de vagas, principalmente no ensino primário. Portanto, para que o plano proposto pela Comissão pudesse ser concretizado dentro da meta de cinco anos, não poderia ocorrer nenhum problema de ordem financeira.

No entanto, já em 1965, a revista *Acrópole*⁹ informou a seus leitores que cerca de 60 milhões teriam sido desviados para construções no parque do Ibirapuera (MOREIRA, 2021, p. 203). Abreu (2007), que desenvolveu um estudo voltado para as obras escolares do segundo convênio, também explicita a situação do desvio de verbas, acentuada pelas obras associadas ao IV Centenário de São Paulo. A autora explica que, no período em que Jânio Quadros exerceu o cargo de prefeito, houve grande ingerência política nas ações da Comissão. O arquiteto Hélio Duarte, figura fundamental no planejamento e na execução das obras, chegou a receber “bilhetinhos” diretamente do prefeito solicitando alterações no planejamento traçado pela equipe ou dispensa de membros. A intromissão política e o desvio de verbas do convênio para outras obras públicas da cidade acabaram por gerar o pedido de demissão do arquiteto (ABREU, 2007, p. 74).

Tais situações, somadas a ausência de uma política educacional efetiva, fizeram com que o segundo convênio escolar terminasse sem avanços, especialmente em relação ao ensino secundário.

O terceiro convênio escolar foi celebrado em 19 de novembro de 1953, entre o governo do estado e a Prefeitura do município da capital. Na ocasião, o governador era Lucas Nogueira Garcez, e o prefeito, Jânio Quadros. O texto legal, se comparado com o convênio estabelecido anteriormente, sofreu mudanças significativas com relação a distribuição do percentual dos 20% estipulado pelo artigo 169 da Constituição Federal e pelo artigo 79 da Lei Estadual n. 1, de 18 de setembro de 1947, que dispõe sobre as organizações dos municípios. O montante destinado à construção de novos prédios foi reduzido de 72% para 60%.

Cláusula Segunda: Da importância total prevista na cláusula anterior o município aplicará, anualmente: a) 60% (sessenta por cento) na construção, aquisição, adaptação, locação e conservação de imóveis destinados ao ensino primário, vocacional, médio e especializado e instituições auxiliares desses

⁹ A revista *Acrópole* foi uma publicação especializada em arquitetura, editada em São Paulo, e contou com 391 edições entre os anos de 1938 e 1971.

graus e especialidades de ensino, inclusive na aquisição de mobiliários e instalações para os novos edifícios. (SÃO PAULO, 1954)

A cláusula quinta reforçou que, apesar da aplicação das rendas do município da capital, o governo do estado deveria prever, em seu orçamento, as habituais verbas destinadas à manutenção do ensino primário, vocacional, médio e especializado e de instituições auxiliares pelas quais lhe incumbe cuidar dentro do município da capital, bem como as relativas a construção, aquisição, adaptação, locação e conservação de prédios escolares.

Cabe esclarecer que o texto aprovado em 1954, com a redução do percentual destinado à construção de prédios escolares, foi resultado de uma articulação do Poder Executivo municipal. Inicialmente, havia outra redação, conforme é possível identificar no ofício¹⁰ n. G.E./10.721, de 18 de setembro de 1953, da Casa Civil do governo do estado de São Paulo, encaminhado pelos representantes da Secretaria de Estado dos Negócios da Educação junto ao convênio escolar. De acordo com o documento, o terceiro convênio foi assinado solenemente a 25 de janeiro de 1952, ocasião em que o governador encaminhou à Assembleia Legislativa a Mensagem n. 119, de 7 de julho de 1952, uma vez que esse Diploma era firmado *ad referendum* dos poderes Legislativos Estadual e Municipal (SÃO PAULO, [195-], p. 1).

A mensagem originou o Projeto de Lei n. 220/52, que foi aprovado em primeira discussão e teve parecer favorável pela Comissão de Educação e Cultura. Entretanto, na Câmara Municipal, foi proposto, por parte do prefeito, um re-estudo da matéria. A cópia das folhas 39 e 40 do processo n. 89.678/53¹¹ emitido pela Comissão de Educação e Cultura traz a informação que, depois de estudar cuidadosamente o assunto, chegou-se à conclusão que o texto firmado e pendente de ratificação legislativa não atendia aos reais interesses do ensino no município da capital. De acordo com a proposta de substitutivo, as modalidades de ensino vocacional e profissional e o ensino especializado passariam a receber recursos financeiros para sua manutenção. Com isso, as construções e instalações de novas unidades escolares (aqui não é diferenciado o nível de ensino) apresentariam uma queda, se comparado com o valor destinado para o ano em exercício, ou seja, de 72%, cairia para 60%, todavia, atenderia outras demandas da educação que, até aquele momento, não recebiam recursos financeiros.

Os debates se mantiveram fervorosos e, além do exposto, outra situação interferiu no processo de decisão sobre o projeto de lei: a eleição direta do prefeito. Convém lembrar que, até aquele momento, os prefeitos eram escolhidos por meio da nomeação do governador, portanto, a comunicação e a articulação entre a esfera estadual e municipal eram mais acessíveis. Depois as eleições que ocorreram em 22 de março de 1953, Jânio Quadros foi empossado no cargo de prefeito. Após assumir, as primeiras divergências começaram a surgir, ficando evidente o claro desacordo entre os chefes do executivo municipal e estadual, em especial com a situação do convênio que tramitava no legislativo municipal e estadual para ratificação.

[...] após sucessivas “demarches” e reiterados encontros de representantes do município com os representantes do Estado, salvou-se a continuidade do acordo graças ainda uma vez à ação do presidente da Comissão do Convênio por volta de abril desse ano. Procedidas várias alterações no texto anteriormente proposto, novo instrumento, selando os entendimentos das

¹⁰ O respectivo ofício está juntado ao ofício n. 900 do sr. Jânio Quadros solicitando informações sobre o convênio escolar. O documento foi identificado no Centro de Acervo Administrativo do Arquivo do Estado. Não possui seriação, pois faz parte de documentação de acesso restrito e pendente de organização.

¹¹ O documento em questão refere-se ao processo de n. 89.678/53 e faz parte de um processo identificado no Centro de Acervo Administrativo do Arquivo do Estado. Não possui seriação, pois faz parte de documentação de acesso restrito e pendente de organização.

autoridades estaduais e locais, foi encaminhado à Assembleia Legislativa, que o adotou, aprovando-se [...]. (MASCARO, 1960, p. 104)

Pouco tempo depois que o convênio foi ratificado, o Legislativo municipal retomou suas críticas, manifestando-se contrário ao acordo. A justificativa fornecida, de acordo com Mascaro (1960, p. 108), tinha sob pretexto ressaltar a importância da autonomia municipal, combater a centralização exagerada da administração escolar e o excessivo poder exercido do governador no concernente à política de educação adotada pelo estado.

Para o município, o convênio escolar não tinha validade, portanto, sem a atuação do estado, estabeleceu-se que as obras dos novos prédios escolares deveriam ser de responsabilidade da Comissão Municipal de Obras Escolares. Contudo, acerca do ensino secundário, poucos investimentos foram feitos para a construção de novos prédios. Os conflitos políticos corroboraram para a continuidade de soluções precárias para a oferta desse nível de ensino.

O FUNDO ESTADUAL DE CONSTRUÇÕES ESCOLARES (FECE) – UMA TENTATIVA DE SUPERAÇÃO

Considerando os conflitos que permearam a execução dos convênios escolares, bem como o crescente déficit de edifícios que persistia desde a Primeira República, em 1960 foi estabelecido o Fundo Estadual de Construções Escolares (FECE), instituído pelo Decreto n. 36.799, de 21 de junho de 1960, sob a gestão do governador Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto. A criação do FECE esteve prevista pela Lei n. 5.444, de 17 de novembro de 1959, que dispõe sobre as medidas de caráter financeiro relativas ao Plano de Ação do Governo Estadual (PAGE). O PAGE foi instituído pelo governador Carlos Alberto Carvalho Pinto por meio do Decreto n. 34.656, de 12 de fevereiro de 1959, e tinha como proposta primordial a “necessidade de se levar o progresso ao conjunto do estado com a implantação e construção de serviços e equipamentos sociais” (COSTA, 2015, p. 62). O foco, portanto, era uma política desenvolvimentista.

O decreto estabeleceu, em seu parágrafo único, que o programa de construções, ampliações e equipamentos de prédios escolares seria realizado de acordo com os planos submetidos pela Secretaria da Educação e estavam sujeitos à aprovação do governador do estado. Caberia à Secretaria, de acordo com o decreto, elaborar programas periódicos de construções, acompanhados dos estudos de prioridades determinando para cada um desses programas os dados básicos de cada obra a ser construída, bem como estudar normas para escolher e localizar as áreas de terrenos para as construções, com a assistência técnica de cada órgão construtor (SÃO PAULO, 1960).

No tocante aos recursos para a execução do Fundo, o decreto estabeleceu no artigo 6º que poderiam ser utilizadas as dotações orçamentárias a eles designadas; os créditos abertos em conformidade com a Lei n. 5.444, de 17 de novembro de 1959; as receitas orçamentárias vinculadas à construção e equipamentos de unidades escolares; as dotações orçamentárias e recursos de Fundo da União e dos Municípios que couberem ao estado de São Paulo, para aplicação dos mesmos objetivos; e os juros de depósitos bancários (SÃO PAULO, 1960).

Com relação aos recursos provenientes de dotações orçamentárias e créditos adicionais, o decreto regulamentou, em seu parágrafo único, que as “dotações seriam postas à sua disposição pela Secretaria da Fazenda, mediante requisição e à medida que se fizerem necessários para atender aos programas de construções” (SÃO PAULO, 1960). O Fundo poderia receber recursos de autarquias ou entidades privadas, bem como celebrar acordos com a União e municípios. Todavia, todas as obras compreendidas nos programas de construções do Fundo deveriam ser executadas por órgãos próprios do estado. Situação

que, na prática, não ocorreu, uma vez que, para conseguir amenizar os déficits de prédios escolares em tempo reduzido, o FECE contratou escritórios de engenharia para desenvolver os projetos e as obras.

De acordo com o FECE, parte do trabalho relacionado aos estudos de crescimento e distribuição populacional e aos inventários de prédios escolares de cada cidade do estado de São Paulo poderia ter sido amenizado se cada município apresentasse um planejamento urbano. Segundo a publicação,

[...] em nossos municípios verifica-se uma quase total inexistência de trabalhos de planejamento urbano. O Fundo Estadual de Construções Escolares viu-se na contingência de suprir essa lacuna através de estudos que não poderiam [ser] senão, bastante rudimentares. Nesse setor evidentemente as novas conquistas dependerão principalmente do progresso que os municípios paulistas conseguirem realizar no campo do planejamento urbano. (SÃO PAULO, 1963, p. 2)

Apesar da especificidade de cada município, o FECE buscou manter constante contato com todas as prefeituras municipais do estado de modo a empreender esforços para enfrentar as dificuldades encontradas em cada municipalidade e, em conjunto, propor as melhores soluções. A despeito do sistema administrativo atribuir, naquela ocasião, ao governo do estado a responsabilidade com as construções escolares e a manutenção do ensino, a participação das municipalidades era entendida como essencial.

De acordo com FECE, os terrenos utilizados no estado de São Paulo para as construções escolares eram doados pelos municípios, bem como grande parte do material utilizado. Com relação às doações dos prédios, o FECE enfatizava que nenhum município possuía e executava planos que tivessem por objetivo reservar com certa antecedência os terrenos necessários para as construções de escolas. Considerando as dificuldades financeiras dos municípios, a falta de previsão dos locais que poderiam ser destinados para as construções agravava o processo de desapropriação dos terrenos. De acordo com o documento do FECE,

[...] com frequência eram oferecidas – e recusadas – praças públicas para a construção de edifícios escolares. Evidentemente nas grandes cidades os governos municipais enfrentaram maiores obstáculos na obtenção de terrenos; apesar disso, foi pequeno o número de comunas que deixou de doar as áreas necessárias, o que se deu ora por dificuldades de as obter, ora em consequência de discórdias entre o Executivo e o Legislativo municipais. (SÃO PAULO, 1963, p. 78)

Analisando-se os resultados das comissões dos convênios escolares antes de 1955, período de vigência do segundo convênio, o FECE verificou terem sido criadas somente quatro escolas estaduais. Entre os anos de 1955 a 1961, a Comissão de Construções Escolares executou apenas quatro prédios para o ensino secundário municipal.

Frente às dificuldades identificadas, principalmente pela Comissão dos Convênios Escolares, o Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (Ipesp), juntamente com a Diretoria de Obras Públicas (DOP), passou a atuar no campo das construções escolares, concentrando suas atividades no interior do estado. No período de 1957 e início de 1959, o Ipesp construiu 24 ginásios, sendo um ginásio nos municípios com mais de 50 mil habitantes. No ano de 1960, foram construídos 23 ginásios em municípios com menos de 50 mil habitantes. O FECE elaborou seu planejamento de expansão da rede de prédios escolares com base em três pontos essenciais: 1) as características da rede de escolas existentes; 2) os objetivos estabelecidos no plano de ação; e 3) os recursos financeiros disponíveis. Apesar da situação alarmante do ensino secundário, para o FECE, a respeito da falta de prédios escolares, esta modalidade de ensino, em todo o estado, apresentava-se menos deficiente que a rede de prédios para o ensino primário.

A principal tarefa do FECE consistia, no âmbito do ensino secundário e nas cidades do interior, em corrigir a distribuição de vagas pelos diversos municípios. Consequentemente, avaliar com maior precisão a necessidade de novas construções escolares. Em síntese, as informações coletadas pelo FECE acerca da situação do ensino secundário indicaram que as administrações anteriores cuidaram da construção de prédios nas pequenas cidades do interior do estado. Contudo, na capital, aproximadamente 83% dos estabelecimentos encontravam-se instalados em prédios provisórios, contra 18% nas cidades do interior. “Submetido a pressões constantes das populações interioranas, via de regras prestigiadas pelos representantes políticos locais na Assembleia Legislativa, o governo estadual havia localizado nos pequenos municípios a grande maioria das construções destinadas ao ensino secundário oficial” (SÃO PAULO, 1963, p. 61).

Considerando a informação apresentada, o FECE elaborou critérios para a concessão¹² de novos prédios nas cidades do interior. Um deles é que o primeiro prédio de ensino secundário só poderia ser construído se o município apresentasse média mínima de 120 conclusões no ensino primário no triênio anterior. Com relação à ampliação de prédios para os ginásios, só poderiam ocorrer se o município apresentasse a média mínima de oitenta conclusões anuais no primeiro ciclo em relação ao triênio anterior. Sobre a construção de um segundo prédio para ensino secundário, só seria concedida aos municípios que ultrapassaram 50 mil habitantes. Acerca da construção de um terceiro prédio, só ocorreria aos municípios com mais de 100 mil habitantes, e assim por diante, sempre considerando a proporção de um prédio para cada 50 mil habitantes. Importante esclarecer que, nos casos de ampliações de prédios aproveitáveis, estas só ocorriam após estudos minuciosos, sendo verificado individualmente o crescimento de matrícula.

Na cidade de São Paulo, em 1963, a população era de 4,2 milhões habitantes e, na ocasião, a capital do estado deveria contar com 84 estabelecimentos apropriados para o ensino secundário. Face à especificidade da cidade, o FECE estabeleceu como meta, no período de 1959 a 1963, a construção de um prédio para cada 70 mil habitantes, portanto, deveriam ser construídos 66 novos edifícios.

De todo modo, o que se observa é que o FECE, diferentemente dos convênios escolares e legislações municipais, buscou equiparar a quantidade de escolas secundárias criadas com a construção de edifícios próprios, eliminando a existência de galpões de emergência e a utilização dos espaços dos grupos escolares para a oferta de ensino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto, é possível verificar que a expansão do ensino secundário esteve permeada por diversos interesses, especialmente de atores políticos associados aos diferentes entes federados (poderes Executivo e Legislativo das esferas estadual e municipal), que identificavam nas escolas secundárias uma oportunidade de se manter no jogo político. Contudo, o ritmo de construção de escolas não acompanhou o crescimento acelerado de criação de ginásios e colégios, contribuindo para uma oferta de ensino precarizada. Apesar das legislações criadas para estabelecer contrapartidas entre governo estadual e os municípios, em especial o da capital, os conflitos políticos mapeados, especialmente envolvendo as esferas estadual e municipal, fizeram com que a expansão da rede de escolas de ensino secundário tenha ocorrido de maneira descontínua e insuficiente.

É preciso reconhecer que o processo de expansão teve uma dinâmica bastante complexa, que foi além dos processos aqui examinados. A bibliografia de referência

¹² Para a concessão de novos prédios escolares alguns critérios estiveram pautados no Decreto n. 36.850 de 25 de junho de 1960 que dispõe sobre a instalação de unidades escolares de ensino médio.

mencionada também traz casos bastante singulares, ocorridos em municípios de diferentes regiões do estado, envolvendo situações como o aproveitamento de prédios de escolas normais, grupos escolares e instituições particulares, sobretudo confessionais, portanto, indo além do que pode ser mapeado. Porém, é preciso dizer que os processos diretamente relacionados à construção de novos prédios escolares, especialmente na capital do estado, são representativos das disputas envolvendo entes federados e atores políticos que atuaram naquele período. Um maior entendimento sobre a expansão, no entanto, demanda estudos mais específicos sobre a dinâmica política e social envolvendo os municípios do interior do estado.

REFERÊNCIAS

ABREU, I. R. N. *Convênio Escolar: utopia construída*. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ANDRADE, N. A. *A luta pela educação: conflitos e impasses pelo acesso ao ensino secundário no Estado de São Paulo (1932 a 1942)*. São Paulo, 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

BEISIEGEL, C. R. Ação política e expansão da rede escolar. *Pesquisa e Planejamento*, n. 8, 1964.

BRASIL. *Estabelecimentos de Ensino Secundário em Funcionamento no Brasil até 1959 (inclusive)*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura – Diretoria do Ensino Secundário – Seção de Prédios e Aparelhamento Escolar, 1959.

COSTA, A. I. da. *As obras escolares do Plano de Ação do Governo do Estado (PAGE): a educação em novas formas*. São Carlos, 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo.

DINIZ, C. A. *A expansão dos Ginásios Oficiais e o Campo Político no Estado de São Paulo (1947-1963)*. Marília, 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências. Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho".

DINIZ, C. A.; SOUZA, R. F. de. A colaboração dos municípios na expansão do ensino secundário no estado de São Paulo (1930-1964). *Cadernos de História da Educação*, v.18, n.1, p.93-121, jan./abr. 2019.

IBGE. *Censo Demográfico: População e Habitação – Quadros de totais referentes ao Estado e de distribuição segundo os municípios*. Série Regional. Rio de Janeiro, 1950a. Parte XVII – São Paulo, t. I.

IBGE. *Censo Demográfico: População e Habitação – Quadros de totais referentes ao Estado e de distribuição segundo os municípios*. Série Regional. Rio de Janeiro, 1950b. Parte XVII – São Paulo, t. I-III.

IBGE. *Censo Demográfico do Estado de São Paulo (1950)*. Série Regional. Rio de Janeiro, 1954. v. XXV, t. I.

IBGE. *Censo Demográfico de 1960*: São Paulo. Série regional. Rio de Janeiro, 1960, v. I, t. XIII.

MASCARO, C. C. *O Município de São Paulo e o Ensino Primário (Ensaio de Administração Escolar)*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais/São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras da Universidade de São Paulo, 1960.

MOREIRA, K. de S. *Expansão da rede física e arquitetura das escolas secundárias em São Paulo (1940-1963)*. Dissertação (Mestrado em Educação do Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História, Política, Sociedade) – PUC-SP, São Paulo, 2021.

O ENSINO secundário no Brasil em 1945. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v. 6, n. 17, nov./1945, p. 283-310.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 5.885, de 21 de abril de 1933. Estabelece medidas de ajustamento à nova situação criada pelo código de educação e dá outras providências sobre o ensino. *Diário Oficial [do] Estado de São Paulo*. São Paulo, p. 19, 10 maio 1933. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/131162> . Acesso em: 25 abr. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 6.316, de 26 de fevereiro de 1934. Cria Ginásios Oficiais em Araraquara, Itú, Taubaté, Catanduva e Araras, e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Estado de São Paulo*: Poder Executivo, São Paulo, ano 44, n. 47, p. 2, 01 mar. 1934. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/130471> . Acesso em: 25 abr. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 762, de 22 de agosto de 1950. Dispõe sobre aprovação do Convênio de Ensino entre o Estado de São Paulo e o Município da Capital. *Diário Oficial [do] Estado de São Paulo*: Poder Executivo, São Paulo, p. 1, 23 ago. 1950. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/43105> . Acesso em: 25 abr. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Ofício n. G.E./10.721/1953 da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo. Prefeitura do Município de São Paulo. Convênio Escolar. In: SÃO PAULO (Estado). *Ofício n. 900 do governador Jânio Quadros para a Prefeitura de São Paulo*. [Solicita entendimento com o Executivo Estadual, com referência ao Convênio de Ensino firmado entre Estado e Município]. São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Educação, [195-].

SÃO PAULO (Estado). **Lei n. 2.816, de 27 de novembro 1954**. Aprova o Convênio Escolar celebrado entre o Governo do Estado e a Prefeitura do Município da Capital. *Diário Oficial [do] Estado de São Paulo*: Poder Executivo, São Paulo, p. 1, 28 nov. 1954. Disponível: <https://www.al.sp.gov.br/norma/33366> . Acesso em: 25 abr. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 36.799, de 21 de junho de 1960. Regulamenta o Fundo Estadual de Construções Escolares, criado pela Lei n. 5.444, de 17 de novembro de 1959. *Diário Oficial [do] Estado de São Paulo*: Poder Executivo, p. 3, 22 jun. 1960. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/96662> . Acesso em: 25 abr. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Fundo Estadual de Construções Escolares. *A execução do programa de construções escolares*. São Paulo: [s. n.], 1963.

SOUZA, R. F. de; DINIZ, C. A. A articulação entre estado e município na expansão do ensino secundário no estado de São Paulo (1930-1947). In: DALLABRIDA, N.; SOUZA, R. F. de (orgs.). *Entre o ginásio de elite e o colégio popular: estudos sobre o ensino secundário no Brasil (1931-1961)*. Uberlândia: Ed. da Edufu, 2014.

SPOSITO, M. P. *O povo vai à escola: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo*. São Paulo: Loyola, 1992.