

DESAFIOS DA EXPANSÃO DA PRÉ-ESCOLA NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS*

*Elba Siqueira de Sá BARRETTO***

RESUMO: Parte de trabalho mais amplo, este estudo se propôs a um exame da expansão do atendimento pré-escolar nas décadas de 70 e 80 no Estado de São Paulo. Tem como foco principal de análise a relação estado x municípios na oferta dos serviços educacionais. Utiliza como fontes de informação: dados secundários, documentos legais e elementos colhidos em estudos de caso realizados em alguns municípios.

PALAVRAS-CHAVE: Pré-escola - Relação Estado X Município

É significativo o fato de que a Lei Federal nº 5692 de 1971, que substituiu a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no que se refere ao ensino básico, mencione a educação pré-escolar de passagem, tão somente em um artigo¹

* Texto extraído, com alterações e acréscimos, do seguinte trabalho: BARRETTO, E.S. de S. **O ensino de 1º Grau na confluência das políticas públicas.** São Paulo, 1991. Tese (dout.). FFLCH/USP, Cap. V.

** Da Fundação Carlos Chagas.

¹ O artigo 19 da Lei 5692/71, em seu parágrafo segundo dispõe: "Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes".

retratando a posição marginal a que até então esta estava relegada no âmbito dos sistemas de ensino.

Foi apenas a partir da década de 70 que a pré-escola começou a crescer de modo significativo no país, quando passou a ser objeto de políticas nacionais de caráter mais abrangente (Ferrari, 1988). Em virtude das modificações ocorridas na sociedade urbano-industrial, do aumento da participação da mulher no mercado de trabalho e das conseqüentes reivindicações dos movimentos sociais pelo atendimento educacional institucionalizado às crianças pequenas, as políticas voltadas para a expansão da pré-escola encontraram lastro propício na sociedade brasileira. Por sua vez a própria ampliação da oferta dos serviços nesse âmbito também contribuiu, como efeito de demonstração, para aumentar a demanda por eles.

A orientação que presidiu a expansão da pré-escola inspirava-se nas teorias da carência cultural e na educação infantil com sentido compensatório. Propunha-se a oferecer, às crianças das camadas majoritárias da população, oportunidades para que elas adquirissem habilidades e conhecimentos, que - argumentava-se - eram encontrados entre as crianças de classe média e constituíam um "currículo oculto" determinante do sucesso destas no 1º grau.

No Estado de São Paulo, o atendimento pré-escolar no início dos anos 70 era mínimo, perfazendo para as três modalidades de redes existentes, a estadual, a municipal e a particular, apenas 113.937 matrículas. A ampliação da pré-escola ocorreu sobretudo através da expansão da oferta pública de vagas.

Desde esse período a capacidade de os municípios paulistas criarem e gerenciarem serviços próprios no campo educacional tem se desenvolvido fundamentalmente através da manutenção dessa modalidade de atendimento.

Este estudo, parte de trabalho mais amplo, propôs-se a um exame da expansão do atendimento pré-escolar nas décadas de 70 e 80, tendo como foco principal de análise a relação estado x municípios na assunção das responsabilidades para com o ensino no âmbito do Estado de São Paulo. Valeu-se

de dados secundários, documentos legais e de elementos colhidos em estudos de caso realizados em sete municípios paulistas, alguns do interior, outros da Região Metropolitana da Capital, como fontes básicas de informação.

Durante o processo de expansão e diversificação das oportunidades educacionais no estado, foi se consolidando um acordo tácito entre a administração estadual e municípios, segundo o qual a primeira continuaria a encarregar-se do ensino fundamental, ocupando-se da implantação da escola básica de 8 anos, enquanto os demais tomariam sob sua responsabilidade a ampliação do atendimento pré-escolar²

Como para a expansão da pré-escola não foram criadas fontes específicas de financiamento, esta viabilizou-se em grande parte através da utilização de recursos que os municípios, em princípio, deveriam destinar ao ensino de 1º grau. Esse repasse de verbas não só ocorreu no Estado de São Paulo, como também em proporções diversas, parece ter se efetivado em outros estados e municípios.

Além da desvalorização histórica em termos de prioridade orçamentaria que têm sofrido as áreas sociais, a multiplicação das escassas verbas destinadas ao ensino fundamental, que justamente naquela década dobrava a duração de anos de escolarização compulsória, teve a ver igualmente com a profunda desigualdade verificada na alocação interna dos recursos ao setor educacional. Enquanto parcelas vultosas foram destinadas aos níveis mais elevados de ensino, aos quais ascendia uma minoria privilegiada, os montantes destinados aos serviços que atendiam às camadas majoritárias da população, proporcionalmente muito reduzidos em face da quantidade de pessoas a contemplar, terminaram por ser, ainda assim, repartidos (Barretto, 1992).

Em função do dinamismo das atividades econômicas no estado e da sistemática de transferência de recursos para a esfera local adotada após a reforma

² Na Exposição de Motivos do Plano Trienal de 1977 encontra-se uma das raras menções à divisão de encargos entre estado e municípios, reconhecida expressamente pelos dirigentes estaduais. Consulte-se, a propósito, SÃO PAULO (Estado), 1977.

tributária do final dos anos 60, um maior número de municípios passou a demonstrar certa capacidade de suprimento dos serviços sociais básicos, não obstante as medidas centralizadoras do governo federal.

Essa circunstância e a necessidade de respaldar institucionalmente o repasse de verbas para a pré-escola, levaram São Paulo a pressionar mais incisivamente que outros estados o Conselho Federal de Educação na década de 70 em busca de aberturas legais para o financiamento da educação infantil. Em resposta, este órgão desenvolveu uma série de argumentos que permitiriam abarcar, dentro do ensino fundamental considerado de um modo mais abrangente, o atendimento à faixa etária dos 5 e 6 anos de idade. (Parecer CFE nº 2018/74).

Em 1975 esse mesmo Colegiado reconheceu a competência do sistema estadual paulista para antecipar a escolarização de crianças com menos de 7 anos através de programas de educação compensatória. No Parecer CFE nº 2521/75 que assim o fez, pondera o relator que se os referidos programas "puderem ser mais satisfatoriamente realizados pela administração local, tida como pacífica a tese de que será mais eficiente a aplicação dos recursos públicos num ensino de 1º grau que atraia clientela já iniciada educacionalmente em programas de prontidão para aprendizagem, nada impedirá (a seu ver), a aplicação dos recursos constitucionalmente destinados àquele grau de ensino".

A formulação do atendimento às crianças com idade inferior a 7 anos como parte integrante do 1º grau possibilitou que se interpenetrassem os conceitos de pré-escola, educação compensatória e antecipação da escolaridade. Essa ambigüidade facilitaria a ampliação do ensino pré-escolar ao abrir a possibilidade de utilização, pelas prefeituras municipais, do percentual da receita de impostos e transferências vinculado ao ensino fundamental.

A Lei Federal nº 6536, de 1978, atenuou a vinculação orçamentária, permitindo que os 20% do Fundo de Participação dos Municípios, antes reservados exclusivamente à manutenção do ensino de 1º grau, pudessem ser aplicados em

educação e cultura de modo geral. Assim sendo foram eliminados alguns óbices ao redirecionamento dos recursos municipais.

Em 1979, a Deliberação nº 13 do Conselho Estadual de Educação, autorizou o desdobramento da 1ª série do 1º grau em dois níveis, visando ao atendimento preferencial e gratuito de crianças carentes com 6 e até 5 anos de idade. A medida foi justificada pelo propósito de colocar os segmentos "culturalmente marginalizados" em condição de relativa igualdade com os de classe média e alta, resguardado o atendimento à faixa de educação compulsória. Partia do pressuposto de que as necessidades relativas à quantidade e qualidade do ensino de 1º grau nos municípios já estavam sendo atendidas, e teve excelente repercussão junto às municipalidades, que vinham lançando mão de subsídios de origem diversa para a criação e manutenção da pré-escola. Essa deliberação facilitou também a aplicação de recursos da própria rede estadual no ensino pré-escolar.

Ao longo das duas décadas de crescimento do atendimento pré-escolar, recursos de outras fontes passaram a ser arrolados para esse fim e dentre eles destacaram-se os provenientes da União. Em decorrência dos mecanismos que levaram à maior acumulação de verbas na esfera central, esta passou a dedicar-se também à formulação de programas próprios de atendimento infantil que deveriam ser executados pelo nível local. Configurou-se assim grande distância entre os que elaboravam a proposta e os encarregados de colocá-la em prática. (Barbosa, 1993)

O repasse de recursos do Ministério da Educação aos municípios, seja para o financiamento do atendimento à criança pequena, seja para o ensino fundamental, chegou a caracterizar em outras regiões do país, onde tais recursos eram praticamente os únicos disponíveis, uma verdadeira intervenção branca do governo federal nos estados, com claros fins eleitoreiros (Velloso, 1987). Em São Paulo, contudo, o impacto político dessas transferências foi menor em função da maior autonomia relativa de que gozavam não só o estado, como os municípios populosos e desenvolvidos que mais se beneficiaram com tais recursos.

A administração estadual, por sua vez, através da Secretaria da Promoção Social e da própria Secretaria da Educação do Estado, também começou a repassar recursos para o atendimento pré-escolar via municípios.

O que ocorreu porém é que, como eram várias as fontes de financiamento, passaram a funcionar no mesmo município diversos serviços destinados ao atendimento à criança de zero a seis anos, ligados a diferentes programas, com propósitos diversos e com profissionais de diversa formação, sem que houvesse uma política que os integrasse. De outro lado, os recursos públicos contribuíram crescentemente para a manutenção de entidades assistenciais que se ocupavam da criança pequena principalmente até os 4 anos de idade, sem que houvesse sido constituída por isso uma rede pública significativa de creches ou de outras modalidades de atendimento menos formais para as faixas etárias menores.

No período de recomposição das forças democráticas a Emenda Calmon, alterando as disposições constitucionais do regime militar restabeleceu a vinculação de verbas para o ensino em todas as instâncias³ e aumentou o percentual da receita de impostos e transferências de estados e municípios, elevando-o de 20% para 25%, para esse mesmo fim. Ao ser regulamentada, em 1985, ampliou consideravelmente a utilização desses recursos pelos diferentes níveis de escolarização. Assim sendo, mesmo no âmbito municipal a aplicação deixou de ser exclusiva no ensino de 1º grau, embora devesse ser destinada, segundo a letra da lei, preferencial e majoritariamente ao cumprimento do preceito da obrigatoriedade escolar na faixa dos 7 aos 14 anos.

A Constituição Federal de 1988 conferiu nova estatura à educação infantil: reconheceu amplamente o direito da criança ao pleno desenvolvimento e à assistência, e, comprometeu explicitamente o poder público com o seu atendimento em creches e pré-escolas na faixa de zero a 6 anos de idade. Todavia, ao

³ Embora a legislação federal do final dos anos 60 tivesse abolido a vinculação de verbas para o ensino na esfera da União e das Unidades Federadas, a Constituição paulista nunca deixou de mantê-la para o seu estado.

reconhecimento desses direitos e obrigações também não correspondeu, na nova Carta, a indicação dos meios adequados para que os serviços de atendimento infantil, de resto bastante exíguos, se instalassem e ampliassem no país. Não sendo prioritários, não houve designação de fontes próprias de recursos para respaldá-los, e até mesmo os empregadores terminaram sendo isentos de compromisso com o seu oferecimento.

Considere-se, porém, que a Constituição estabeleceu melhor divisão de atribuições entre as diferentes esferas de governo, descentralizando recursos e encargos, fez claras determinações acerca do financiamento do ensino fundamental e aumentou o financiamento para as áreas sociais. Assim sendo, para que se evite a disputa pelos mesmos recursos entre a pré-escola e o 1º grau, será preciso explorar, na legislação subsequente e através de outras iniciativas as possibilidades abertas em busca de caminhos próprios de financiamento para esse tipo de atendimento.

AS DIFERENÇAS DE ATENDIMENTO PRÉ-ESCOLAR ENTRE OS MUNICÍPIOS

As dificuldades de trabalhar com dados estatísticos sobre o atendimento educacional à criança de zero a 6 anos são inúmeras. Elas começam pela própria conceituação dos serviços, que adquire conotações diversas segundo o ponto de vista da população usuária, das instituições que os oferecem e dos órgãos coletores de informações sistemáticas sobre eles. Prosseguem, depois, diante das imprecisões e inconsistências com que são tratadas as informações pelas agências encarregadas de divulgá-las⁴. Tudo dá provas da escassa padronização existente na área, o que evidencia também a característica emergente que distingue essa modalidade de serviço, a qual começa a figurar nas estatísticas nacionais somente a partir de 1971.

⁴ A propósito, consulte-se a excelente análise dos problemas metodológicos enfrentados para o exame desses dados feita no estudo de Campos, Maria M.M. e Rosemberg, Fulvia (1989).

Quando as informações são colhidas por órgãos especializados em dados educacionais elas traduzem um conceito restrito de atendimento pré-escolar, mais voltado inclusive para a sua fase escolarizada propriamente dita. Segundo essas fontes, anos existem em que as informações sobre o atendimento de zero a seis anos são agregadas às do ensino fundamental; em outros casos, não há indicação de idade no intervalo compreendido por essa faixa etária, ou ainda os dados são agrupados em idades diferentes conforme a publicação, o que dificulta a comparação.

Os próprios Censos Demográficos, que refletem uma concepção mais abrangente do atendimento educacional à criança pequena, não oferecem contudo informação específica acerca da população compreendida entre zero e seis anos, visto que trabalham com outra divisão por faixa etária.

Outro complicador, que afeta todas as fontes de dados secundários sobre o assunto, é a tênue distinção entre o atendimento nas creches e pré-escolas. Em alguns casos podem ter sido agregadas informações sobre creches às das pré-escolas, visto que algumas daquelas admitem crianças até 6 anos. Em outros, e particularmente quando se trata das informações fornecidas por meio dos serviços escolares, os dados sobre creches ou outras modalidades de atendimento à criança pequena não vinculadas às redes de ensino, tendem a ser omitidas visto que, via de regra, somente estas últimas estão articuladas com o sistema nacional de estatísticas educacionais.

O estudo empírico realizado nos municípios da Grande São Paulo mostrou, por sua vez, que ao lado das pré-escolas reconhecidas oficialmente, podem existir outras, não registradas pelos órgãos responsáveis pelas estatísticas da educação. Como a abertura de escolas está sujeita, no sistema de ensino paulista, a normas emanadas da Secretaria de Estado da Educação, as quais dizem respeito a requisitos básicos de infra-estrutura e de pessoal, pré-escolas mantidas pelas municipalidades ou por instituições privadas, não estando conformes com tais normas, funcionavam sem serem oficialmente reconhecidas.

Essa situação tendeu a recrudescer sobretudo no caso das pré-escolas particulares, à medida em que passou a haver controle governamental das mensalidades escolares nos anos 80. Para esquivar-se destes e dos demais controles, muitas instituições evitavam autodenominar-se de educação infantil, preferindo caracterizar-se como centros de recreação ou similares.

Por todas essas razões, as informações de caráter censitário costumam apontar um percentual bem mais elevado de atendimento que as estatísticas educacionais. Essas dificuldades podem explicar ainda a freqüente discrepância entre os depoimentos do pessoal que trabalha com a pré-escola no nível local e as estatísticas oficiais. É, pois, com essas limitações que se procurou analisar o que os dados secundários apresentam. Apesar da margem de erro que comportam, eles podem oferecer uma idéia geral acerca das tendências do atendimento educacional à criança pequena no estado no período a que se cingiu este trabalho: 1971/1988⁵.

Para fins deste estudo utilizaram-se sobretudo as informações provenientes dos Anuários Estatísticos de Educação do Estado de São Paulo, visto que eram as únicas fornecidas anualmente para todos os municípios. Embora se restringissem basicamente ao funcionamento da pré-escola propriamente dita, deixando de considerar modalidades menos estruturadas de atendimento à criança pequena, elas apontavam para detalhes sobre esses serviços que não figuravam em nenhuma outra fonte.

Tomando os anos sobre os quais havia informação sistemática disponível, salta aos olhos o extraordinário crescimento relativo da pré-escola municipal, conforme indica a Tabela 1. Entre 1971 e 1987 as matrículas municipais apresentaram um acréscimo de 1108 vezes, enquanto a expansão da pré-escola na rede estadual foi modesta, tendo sido acrescida de apenas 227 vezes. Expressivo também foi o crescimento da pré-escola particular, que conheceu um aumento relativo de 585 vezes no período.

⁵ Os dados secundários mais recentes disponíveis para a análise na ocasião eram os de 1987, mas os estudos de campo realizados nos municípios foram feitos em 1988.

TABELA 1

EVOLUCAO DA MATRÍCULA DE PRE-ESCOLA, POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA,
NO ESTADO DE SAO PAULO - 1971 A 1987

A N O	ESTADUAL		MUNICIPAL		PARTICULAR		TOTAL	
	MATRÍ CULA	BASE ANUAL 71	MATRÍ CULA	BASE ANUAL 71	MATRÍ CULA	BASE ANUAL 71	MATRÍ CULA	BASE ANUAL 71
1971	39691	100.0	40430	100.0	33816	100.0	113937	100.0
1972	39663	99.9	40093	99.2	39624	117.2	119380	104.8
1973	37972	95.7	69376	171.6	51866	153.4	159214	139.7
1974	38512	97.0	74043	183.1	58644	173.4	171199	150.3
1975	40672	102.5	74246	183.6	64185	189.8	179103	157.2
1976	-	-	-	-	-	-	-	-
1977	-	-	-	-	-	-	-	-
1978	36258	91.4	157174	388.8	99086	293.0	292518	256.7
1979	38987	98.2	222705	550.8	120083	355.1	381775	335.1
1980	39077	98.5	220486	545.4	130839	386.9	390402	342.6
1981	42893	108.1	265911	657.7	138247	408.8	447051	392.4
1982	64617	162.8	286824	709.4	140389	415.2	491830	431.7
1983	77662	195.7	320864	793.6	149365	441.7	547891	480.9
1984	80568	203.0	348396	861.7	150711	445.7	579675	508.8
1985	82801	208.6	391996	969.6	152973	481.9	637770	559.8
1986	84773	213.6	431186	1066.5	178665	528.3	694624	609.7
1987	90351	227.6	448030	1108.2	197968	585.4	736349	646.3

FONTES: ANUÁRIOS ESTATÍSTICOS DO BRASIL DE 1974, 1975, 1976, 1983;
ANUÁRIOS ESTATÍSTICOS DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO DE 1984, 1985, 1986 e 1987;
FUNDAÇÃO SEADE, 1989 (dados de 1978 e 1979).

Estudo realizado pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação (Conholato, 1990), indica que entre 1930 e 1960 a implantação da rede pioneira de pré-escolas nos municípios paulistas ocorreu sobretudo por iniciativa do estado, e que, a partir dos anos 70, a tendência inverteu-se a favor das municipalidades.

Ao analisar a distribuição de matrículas pelas diversas instâncias, observa-se que no início da década de 70 havia um equilíbrio entre a oferta das pré-escolas públicas municipais e estaduais, sendo o número de pré-escolas privadas um pouco inferior ao das demais redes. A partir de 1973 as redes municipais deram um verdadeiro arranque, passando a figurar desde aí como as principais responsáveis pela oferta de ensino nesse nível. Seu crescimento acumulado foi grande, particularmente no final dos anos 70, favorecido certamente pelas medidas legais que ensejaram maior flexibilidade aos orçamentos municipais no setor da educação.

Ao mesmo tempo que aumentou a participação dos municípios na oferta do ensino pré-escolar, retraiu-se deliberadamente o estado no atendimento a esse tipo

de demanda. Apenas em períodos restritos, no início da década de 80, é que cresceram significativamente as matrículas nas escolas estaduais, em função do programa de antecipação da escolaridade a partir dos 6 anos. Esse programa foi porém suspenso em 1983, no início da gestão Montoro.

Desde então estabeleceu-se como meta do governo do estado a municipalização da pré-escola, passando este a transferir os recursos destinados à educação infantil aos municípios interessados em iniciar ou ampliar o atendimento na área. Juntamente com os recebidos diretamente da União, esses recursos passaram a constituir importante contribuição à manutenção dos cursos locais, que na sua maioria, não podiam prescindir deles para sua instalação e funcionamento.

Em 1987, na gestão Quéricia, dentro do projeto de descentralização das atividades educacionais do estado, a Secretaria Estadual de Educação propôs convênios com os municípios com o fito de repassar as classes estaduais de pré-escolas à administração local, visando à delegação integral da responsabilidade direta por esse tipo de atendimento. Além do mais, particularmente nas áreas de ocupação recente das grandes cidades, as escolas estaduais não tinham condição de ceder espaço para o funcionamento da pré-escola, em vista da dificuldade de atender à procura pelo ensino fundamental.

Os convênios previam, além do repasse de recursos financeiros, autorização para o afastamento de professores junto aos municípios e supervisão técnico-pedagógica. Sob essas condições, os municípios assumiriam os encargos sociais relativos à contratação do pessoal docente, responsabilizando-se pela criação de classes municipais e ao fim de 2 anos passariam a responder integralmente pela oferta desse serviço.

Vários foram porém os problemas operacionais envolvidos no repasse, sendo o maior deles o de pessoal. A transferência de funcionários de uma administração à outra mostrava-se indesejável, tanto por parte dos professores e demais empregados do estado, que não encontravam segurança funcional nas condições oferecidas pelos municípios, quanto pelo lado das administrações

municipais, para as quais a adoção de mais um regime de contratação era problemática. Assim sendo, na sua maioria somente foram repassadas classes para as quais o município podia alocar seu próprio pessoal, indicando que a transferência completa de encargos referentes à pré-escola somente se viabilizaria a médio ou longo prazo.

Em face da resistência dos municípios em aceitar a proposta de descentralização integral dos encargos do ensino pré-escolar, a formalização dos convênios não se efetivou no período, tendo a administração estadual procurado desencadear o processo a partir da análise de cada realidade.

Considerando a evolução das matrículas pré-escolares a partir dos anos 70 em São Paulo, verifica-se que as mantidas pela rede estadual alteraram muito sua posição relativa, passando de 35% em 1971 a apenas 12% em 1987 em virtude da expansão das redes locais. Não obstante, a desaceleração da esfera estadual foi proporcionalmente maior na década de 70 do que na de 80. Neste último período, a despeito do incentivo às redes municipais e da propalada política de municipalização da pré-escola, o estado terminou por aumentar em dois pontos percentuais a sua própria participação no conjunto das vagas.

Embora as matrículas da iniciativa privada sejam mais sujeitas às oscilações da economia, a pré-escola particular continuou como alternativa bastante representativa da oferta desse nível de ensino no estado, representando pouco mais de 1/4 do atendimento. Ela entretanto longe estava de ser a iniciativa mais importante na área, bem como diminuiu sua participação relativa na oferta de vagas.

TABELA 2

PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVAS NA OFERTA DE PRÉ-ESCOLA
ESTADO DE SÃO PAULO

ANO	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	TOTAL
1971	34.8	35.5	29.7	100.0
1979	10.2	58.3	31.5	100.0
1980	10.0	56.5	33.5	100.0
1987	12.3	60.8	26.9	100.0

FONTES: IDEM TABELA 1

No que se refere à cobertura no estado, verifica-se que o atendimento às crianças com menos de 4 anos continuou absolutamente irrisório. Segundo o Anuário Estatístico de Educação, para uma população estimada em 2.884.628 crianças de zero a 4 anos em 1987, apenas cerca de 1,9% recebiam cuidados institucionalizados seja em creches ou pré-escolas. A despeito do viés da fonte, que subestima as informações, particularmente em relação a esse grupo etário, a insuficiência de atendimento parece gritante.

Somente em anos recentes os municípios paulistas começaram a oferecer algum provimento direto de creches, com exceção de uns poucos como o da capital, que os mantinham há mais tempo.

A maior parte dessas instituições era mantida através de entidades assistenciais para as quais, como assinalam Campos e Rosemberg (1988), vinham sendo carreados recursos federais, estaduais e até locais. Desse modo a participação das verbas públicas no atendimento à criança pequena pode representar parcela consideravelmente maior do que a indicada quando se leva em conta tão somente os serviços pertencentes à administração municipal e estadual, ou seja, a esfera pública propriamente dita.

TABELA 3

MATRÍCULA INICIAL DE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO, SEGUNDO IDADE E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, NO ESTADO DE SÃO PAULO - 1987

IDADE E LOCALIZACAO	REDE				
		ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	TOTAL
MENOS DE 4 ANOS	TOTAL	174	18937	36751	55862
	RURAL	142	384	36	562
4 A 6 ANOS	TOTAL	88799	426403	158640	673842
	RURAL	4740	5440	818	10998
MAIS DE 6 ANOS	TOTAL	1378	2690	2577	6645
	RURAL	46	100	33	179
TOTAL	TOTAL	90351	448030	197968	736349
	RURAL	4928	5924	887	11739

FONTE: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1987.

NOTA: OS DADOS INCLUEM OS ALUNOS DAS ESCOLAS UNIDOCENTES.

Na faixa de 4 a 6 anos de idade, a que se beneficiou com a expansão da educação infantil, a cobertura do estado passou a ser da ordem de 31,9%, sendo que de 2.113.889 crianças que se estimava compreendidas nessa faixa, 673.842 encontravam-se na pré-escola nesse mesmo ano. Apesar do crescimento significativo da oferta desse tipo de serviço, verifica-se portanto, que ele era ainda bastante reduzido frente à população em idade de freqüentar a pré-escola.

Os estudos de caso forneceram, a propósito, alguns indícios de que, para a maioria da população, a expectativa de atendimento educacional institucionalizado à criança pequena, embora crescente, era ainda modesta, mesmo porque esse atendimento não estava aliado ao sentido de obrigatoriedade como ocorria com o ensino de 1º grau. Se a exígua oferta de serviços de atendimento infantil estava muito aquém da demanda explícita em muitas municipalidades, e particularmente nas de crescimento acelerado junto aos pólos mais desenvolvidos como na Região Metropolitana de São Paulo, em outras, situadas sobretudo em áreas menos

dinâmicas do ponto de vista econômico, a demanda potencial sequer chegava a expressar-se de modo significativo.

A Tabela 3 mostra ainda a permanência de 6.645 crianças com mais de 6 anos na pré-escola, o que perfazia 1% do atendimento pré-escolar no estado. Esse dado sugere dificuldade de acesso ao ensino fundamental em determinadas áreas. Em contrapartida, o reduzido atendimento pré-escolar era parcialmente contrabalanceado entre as crianças de 6 anos, que em porcentagens crescentes vinham se matriculando no ensino de primeiro grau, o qual, embora congestionado em certas localidades, demonstrava, em outras, condições de absorver alunos com menor idade.

Outro aspecto a ser registrado acerca da pré-escola é que ela somente se expandiu em áreas urbanas, sendo o atendimento rural absolutamente insignificante. Para as crianças provenientes de famílias com renda de até 1/4 ou meio salário mínimo que se concentravam no campo, quase nenhuma oportunidade existia de cuidados institucionalizados. As raras vagas aí encontradas eram mantidas, na maioria, pelo poder público, seja via municípios, seja via rede estadual.

Além de pequeno, em termos gerais, o atendimento pré-escolar se distribuía desigualmente entre os municípios, conforme indica a Tabela 4.

TABELA 4

DISTRIBUIÇÃO DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO, SEGUNDO A PRESENÇA DO ATENDIMENTO PRÉ-ESCOLAR, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

MUNICÍPIOS	PRESENÇA DO ATENDIMENTO	
	N=572	%
NÃO HÁ	40	7.0
APENAS DO ESTADO	300	52.4
APENAS DO MUNICÍPIO	13	2.3
APENAS DA INICIATIVA PRIVADA	6	1.0
DO ESTADO E DO MUNICÍPIO	62	10.8
DO ESTADO E DA INICIATIVA PRIVADA	39	6.8
DO MUNICÍPIO E DA INICIATIVA PRIVADA	7	1.2
DOS TRÊS	105	18.4
DO ESTADO	506	88.5
DO MUNICÍPIO	187	32.7
DA INICIATIVA PRIVADA	157	27.4

FONTE: ANUÁRIO ESTAT. DE EDUC. DO ESTADO DE S. PAULO - 1987

De acordo com o Anuário Estatístico de Educação, em 1987 havia 40 municípios no estado que não dispunham de nenhuma modalidade de atendimento desse nível. A única rede de ensino pré-escolar que abrangia a maior parte dos municípios continuava sendo mantida pelo estado. Ela atingia a 506, ou seja, 88,5% dos municípios paulistas, embora através de reduzida oferta de serviços em cada um deles, mediante a abertura de classes de ensino pré-escolar funcionando em escolas de 1º grau. Na Grande São Paulo, onde os municípios são mais populosos, o atendimento pré-escolar oferecido pela rede estadual sequer chegava a atingir 3% das crianças nas faixas de 4 a 6 anos.

Considerando as diferentes regiões do estado, o que se pode apurar é que a pré-escola estadual, a despeito de pouco numerosa, vinha desempenhando um papel redistributivo. Sua presença tendia a ser mais significativa nas áreas com menores recursos, quer na Grande São Paulo onde metade das administrações locais não oferecia tais serviços, quer nos pequenos municípios do interior, de resto

muito numerosos. Ela adquiriu um caráter complementar nos municípios com maior iniciativa e mais recursos.

Na maior parte dos municípios do estado, apesar de absolutamente exígua, a pré-escola estadual ainda acabava por se constituir na única alternativa de atendimento institucional à criança pequena. Em outras tantas localidades em que coexistia com a iniciativa privada, chegava a ser, em princípio, a única acessível, por gratuita, à criança de baixa renda, embora sua localização nem sempre favorecesse o acesso a essa camada da população. É sintomático, pois, que no Vale do Ribeira, a mais subdesenvolvida das regiões do estado, não houvesse, em nenhum dos municípios, participação da administração local na oferta de pré-escolas.

Embora a expansão da pré-escola tenha ocorrido basicamente pela via dos municípios, observe-se que apenas 187 deles, ou seja, 32,7%, mantinham serviços pré-escolares próprios em 1987, indicando que ainda há um longo caminho a percorrer até que se generalize o atendimento institucionalizado à criança pequena através dos serviços locais.

Grosso modo, é possível afirmar que os municípios mais pobres e menos povoados tendiam a não oferecer serviços de pré-escola mantidos pela prefeitura e que os maiores e com mais recursos, mais freqüentemente dispunham de redes relativamente grandes de educação infantil. Não obstante, a despeito do esforço de cobertura, era naqueles com acima de 500 mil habitantes que o atendimento pré-escolar tendia a ser menor em relação à população potencialmente demandatária. De acordo com indicações do estudo feito pela FDE (Conholato, 1990), eram os municípios de porte médio os que vinham logrando atender a uma parcela maior da população local mediante a oferta de pré-escolas.

Quando se tem em conta as receitas municipais, observa-se no entanto que, salvo em termos de grandes tendências, não parece haver, dentro do próprio município, uma relação clara entre os recursos arrecadados e os aportes financeiros da administração local ao atendimento ao ensino e, em particular à educação

infantil. A proporção de recursos alocados à pré-escola pode variar para mais ou para menos, tanto entre os municípios com menores receitas, quanto entre os que possuem maior autonomia relativa em função de um maior excedente de arrecadação. Esses índices sugerem que as opções do poder municipal relativas à oferta dos serviços educacionais passam por crivos políticos, ainda mais do que pelos financeiros propriamente ditos.

Afora a capital, que mantinha uma ampla rede pré-escolar, nos ricos municípios do ABC paulista, que abrigavam a menor proporção de famílias com baixos rendimentos na Grande São Paulo, a alta arrecadação das prefeituras parecia ter reflexos nas extensas redes de pré-escolas por eles mantidas. São Bernardo do Campo, em particular, apresentava forte tradição de trabalho na área. Tendo iniciado os serviços de educação infantil em 1960, mantinha, além de creches conveniadas ou diretamente financiadas, uma das mais bem equipadas redes de pré-escolas existentes no país.

Por outro lado, é de se notar também o esforço especial de alguns municípios pobres, que abrigavam população de baixa renda e cresciam vertiginosamente, no sentido de oferecerem um serviço próprio de pré-escolas. O município do Embu, também na Região Metropolitana da Capital, que crescia à explosiva taxa de 14% ao ano, a maior do estado, mesmo possuindo uma das menores arrecadações per capita da região, era responsável por 80% das vagas oferecidas no ensino pré-escolar. Sem dispor de prédios próprios, embora apresentasse um atendimento absolutamente precário e insuficiente em função da escassez de recursos com que se defrontava para fazer face às insistentes demandas da população, conseguia, ainda assim, atender em torno de 10% das crianças de 5 a 6 anos e manter algumas creches para as faixas etárias menores.

A observação de dois pequenos municípios do interior do estado indica tratamento político muito diferenciado em face das questões educacionais por parte da administração local. A prefeitura de Angatuba optou por abrir pré-escolas em bairro periférico e até mesmo na zona rural ao adotar uma política mais ampla de

bem-estar social. Já as vagas ociosas nas duas classes de pré-escola mantidas pelo estado em São Luiz do Paraitinga sugerem que não havia nenhum trabalho destinado a estimular a procura desse atendimento pela população, pauperizada na sua maioria, e alijada de serviços e equipamentos sociais básicos.

As administrações locais por vezes dão mostras da grande vulnerabilidade do atendimento educacional à criança pequena nos casos de diminuição do número de matrículas. Isso ocorreu recentemente na capital, que perdeu quase 5 mil alunos entre 1986-1987, e parece ter acontecido também em Arujá, município da Grande São Paulo, com alta arrecadação per capita, cuja rede própria de pré-escolas, que contava, em 1985, com 667 crianças, deixou de figurar no Anuário Estatístico de Educação de 1987.

Entre 1985 e 1987 a administração municipal de Campinas também reduziu as matrículas nas pré-escolas mantidas diretamente pela prefeitura, embora tenha aumentado sua participação em programas de atendimento infantil de caráter emergencial financiados com recursos federais.

Dos 5.913 estabelecimentos que ofereciam atendimento escolar às crianças pequenas, mantidos oficialmente pelos municípios, 20% deles eram constituídos por escolas unidocentes, que nada mais eram do que classes isoladas. Situando-as em salas alugadas ou dependências cedidas, freqüentemente sem mobiliário adequado e material pedagógico próprio, muitas prefeituras buscavam atender à demanda na medida de suas escassas possibilidades, recolhendo em classes improvisadas, crianças de várias idades, assistidas por um adulto que recebia vaga ou nenhuma orientação para com elas trabalhar. A estas devem juntar-se as pré-escolas não oficiais abrigadas em garagens, balcões e outros locais sem condições de salubridade, segurança e adequação às finalidades educacionais.

A iniciativa privada tendia a prosperar preferencialmente em municípios maiores e com mais recursos, sendo particularmente numerosa na capital, onde respondia por pouco menos de 40% das matrículas. No interior representava entre 10% a 20% das vagas na maior parte das regiões. No atendimento às crianças mais

novas, com menos de 4 anos, onde escasseava a oferta pública, os serviços privados tendiam a ser proporcionalmente mais difundidos.

QUALIFICAÇÃO DO MAGISTÉRIO E CONDIÇÕES DE TRABALHO

Quanto à qualificação docente e à forma de contratação das professoras de pré-escola, indicadores esses que refletem, em certa medida, a capacidade institucional das entidades que a mantêm no que diz respeito ao padrão de qualidade dos serviços oferecidos, foram encontradas algumas diferenças relevantes entre as redes de ensino.

Em primeiro lugar constatou-se que, em média, a proporção das professoras das redes públicas com nível superior de instrução, tanto nas pré-escolas estaduais, como nas municipais era alta, o que contrastava com a qualificação formal menor das professoras das pré-escolas privadas. Destas, apenas pouco mais de 1/4 possuíam formação nesse nível.

TABELA 5
FORMAÇÃO DE DOCENTES DA PRÉ-ESCOLA SEGUNDO A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA
ESTADO DE SÃO PAULO - 1987

	REDE ESTADUAL				REDE MUNICIPAL				REDE PARTICULAR				TOTAL			
	1º GR	2º GR	3º GR	TOTAL	1º GR	2º GR	3º GR	TOTAL	1º GR	2º GR	3º GR	TOTAL	1º GR	2º GR	3º GR	TOTAL
ESTADO	1.4	50.5	48.0	3285	0.9	52.9	48.2	15970	1.5	70.9	27.6	9704	1.1	58.7	40.2	28959
COGSP	2.6	63.2	34.2	878	1.1	43.8	55.0	7895	1.1	71.9	27.0	8316	1.2	58.7	42.1	15069
CEI	1.0	45.9	53.1	2407	0.6	61.8	37.5	8075	2.3	69.0	28.7	3388	1.1	60.8	38.1	13870

FORNTE: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1987

As médias elevadas relativas ao grau de instrução mascaram, porém, o fato de que a grande maioria das professoras com curso superior nas pré-escolas públicas concentrava-se sobretudo na capital. Não se olvide também que os cursos

superiores freqüentados pela grande maioria do magistério paulista oferecem, via de regra, um ensino bastante deficitário.

Na maior parte dos municípios o que prevalecia pois, era a formação em nível médio, tanto em uma como em outra rede.

Quando se considera a possibilidade da existência de redes "clandestinas" em algumas localidades, a figura da professora leiga, com escolarização de 1º grau, praticamente ausente das estatísticas referentes às escolas públicas, pode contudo emergir, ainda que seja difícil aquilatar a proporção em que está representada.

Quanto aos estabelecimentos de ensino privado, embora eles se dirijam preferencialmente aos contingentes de maior poder aquisitivo, nem por isso observou-se maior qualificação de seu corpo docente. Além disso as professoras nem sempre possuíam habilitação específica de magistério e por vezes apresentavam curso médio incompleto.

Mesmo quando se considera que a exigência de formação no magistério com habilitação na pré-escola, feita pelos órgãos normativos do sistema de ensino, tem contribuído para que haja um patamar relativamente homogêneo quanto à qualificação docente nos municípios paulistas, constata-se que ainda há necessidade de um esforço continuado para que se generalize um padrão mínimo de escolarização requerido para o exercício docente nesse nível.

Quanto às modalidades de contratação e regime de trabalho verificou-se que professoras do estado que lecionavam na pré-escola eram na maioria funcionárias efetivas, de sorte que para as de nível universitário isso lhes assegurava alguma vantagem em termos de carreira, independentemente do grau ou nível de ensino em que lecionassem.

De outra parte, conforme estudo realizado pelo CEPAM (1990), dos 447 municípios por ele pesquisados em 1987, apenas 13% declararam possuir estatuto do magistério, de sorte que as possibilidades de carreira docente mostravam-se reduzidíssimas no nível da administração local.

Aí predominavam os contratos via CLT, e eram freqüentes as situações não regularizadas dos servidores municipais, sobretudo nos municípios pequenos. Segundo o Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, que registrou essas informações somente até 1985, apenas 27% das professoras municipais eram efetivas nesse ano, 57% delas trabalhavam no regime de CLT e 15% mediante outras formas de contratação.

Enquanto os processos de admissão e progressão funcional na rede estadual estavam sujeitos às exigências burocrático-formais, apenas nos municípios com redes grandes de pré-escola tais exigências costumavam ser semelhantes às do estado, estando essas práticas geralmente mais expostas às interferências de caráter particularista.

Se em alguns municípios a rede de ensino local podia chegar a ser melhor assistida e os professores mais bem remunerados que no estado, as características emergenciais e a precariedade institucional encontrada na maioria deles sugerem a necessidade de apoio das outras instâncias para que se consolide a oferta de serviços básicos no nível municipal.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Do ponto de vista da população potencialmente demandatária, é possível afirmar em síntese que, a despeito da sensível democratização do acesso através da ampliação das matrículas municipais, boa parte das crianças que se concentravam no anel de pobreza em torno da metrópole ou nos pequenos municípios do interior, ainda não dispunham de qualquer atendimento nesse nível ou recebiam-no em proporções absolutamente insuficientes, asseguradas, via de regra, pela administração estadual. Assim sendo, mesmo considerando os ganhos municipais advindos da Constituição Federal de 1988, tudo indica que os municípios com menores recursos terão extremas dificuldades para atingir um atendimento a

essa faixa etária com padrões minimamente satisfatórios se deixados à própria sorte.

BIBLIOGRAFIA

- BARRETTO, Elba S. de S. Estado e municípios: a prioridade ao ensino fundamental em São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, nº 83, p. 15-28, nov., 1992.
- BARBOSA, Eni M.M. O financiamento da política social da infância: situação atual, tendências e perspectivas. In: MAGALHÃES, Antonio R. e GARCIA, Walter (orgs). **Infância e desenvolvimento: propostas e desafios**. Brasília. IPEA, 1993 (Série IPEA; nº 140).
- BRASIL. Leis Básicas do Ensino de 1º e 2º graus: leis nº 4024/61 e nº 5692/71. Brasília, 1983.
- CAMPOS, Maria M.M. e ROSEMBERG, Fulvia (coord) **Diagnóstico da educação pré-escolar na Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, julho, 1988 (mimeo)
- CAMPOS, Maria M.M. e ROSEMBERG, Fulvia. **Aspectos sócio-educativos e sugestões para uma política nacional de educação da criança de 0 a 6 anos no Brasil**. São Paulo: FCC/IPLAN/IPEA/UNICEF, 1989, v.2.
- CEPAM. Fundação Prefeito Faria Lima. **A educação nos municípios paulistas: 1987**. São Paulo, 1990.
- CONHOLATO, Maria da C. (coord.) **Diagnóstico da pré-escola no Estado de São Paulo - 1988**. São Paulo: FDE, 1990.
- FERRARI, Alceu R. Evolução da educação pré-escolar no Brasil no período de 1968 a 1986. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, 69, n. 161, p.55-74, jan./abr. 1988.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Plano Trienal**. São Paulo, 1977. (Período 1977/1979) Exposição de motivos.
- VELLOSO, J. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a universidade federal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 61, p. 3-29, maio, 1987.

SUMMARY: As a part of a larger study, this article aims to analyse the 70's and 80's preschool expansion in the State of São Paulo. It focuses mainly the relationship between the State administration and the local power concerning basic educational services. It uses secondary data, legal documents and information gathered through study cases from different counties.

KEYWORDS: Preschool/Local power and State relationship.

(Recebido para publicação em 12.04.94 e
liberado em 12.08.94)