ESTADO E MUNICÍPIOS: A PRIORIDADE AO ENSINO FUNDAMENTAL EM SÃO PAULO*

Elba Siqueira de Sá Barretto
da Fundação Carlos Chagas e FE/USP

RESUMO

Este estudo examina as condições de consolidação do ensino de 1º grau a partir da reforma dos anos 70, no Estado de São Paulo, onde a participação dos municípios em sua manutenção direta é a menor do país. Com base em dados secundários e estudos de caso, analisa a participação do estado e municípios quanto à oferta de vagas, contratação de pessoal operacional e serviços de apoio ao educando. A análise das formas de relacionamento entre estado e municípios, assim como da complexidade na alocação de recursos aos vários níveis de ensino nas diferentes esferas, permite avançar sugestões para o processo de descentralização visando a melhoria da qualidade do ensino fundamental no estado.
ENSINO DE 1º GRAU - POLÍTICA EDUCACIONAL - DESCENTRALIZAÇÃO

ABSTRACT

STATE AND LOCAL ADMINISTRATIONS: THE PRIORITY TO BASIC SCHOOL IN THE STATE OF SÃO PAULO. This paper discusses the consolidation of basic schooling in the State of São Paulo since the educational reform introduced in the 70's, given the fact that the participation of local power in basic school coverage is the lowest in the country. Based on secondary data and case studies, it analyzes the contributions of the State and counties concerning offer of classes, operational staff admittance, and student support services. The analysis of the relationships between State and local administrations, within the complexity of resource allocation to the various educational levels and spheres, leads to suggesting measures for the process of decentralization aiming at the improvement of basic school quality.

* Este texto recebeu aporte financeiro da FINEP, como integrante do Projeto Financiamento e Políticas de Educação, coordenado por Vanilda Paiva. Faz parte de estudo mais abrangente do qual resultou a tese de doutoramento da autora (1991).

As reflexões que se seguem decorrem de investigação que se propôs a aprofundar a análise das condições de atendimento ao ensino de 1º grau no Estado de São Paulo, levando em conta o contexto local em que se insere a participação dos poderes públicos na oferta geral de ensino.

A pesquisa, realizada em 1988, baseou-se no exame de dados secundários, documentos e estudos de caso[1]. Considerando as tendências gerais do desenvolvimento do estado, procurou verificar a maneira pela qual o poder público, em suas diferentes instâncias, tem atuado no sentido de estabelecer prioridades, assumir encargos e alocar recursos, com vistas ao atendimento das demandas educacionais dos mais variados segmentos da sociedade. Complementam o quadro apresentado informações decorrentes de estudo realizado pelo CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal, da Fundação Prefeito Faria Lima, junto aos dirigentes municipais de ensino em 78% dos municípios paulistas em 1987 (CEPAM, 1990).

A formação e consolidação do sistema de ensino paulista, embora reflita as condições mais gerais de funcionamento do ensino no país, mostra, sob vários aspectos, um quadro diverso da tendência recorrente em muitos estados.

Tendo sido beneficiado pelo processo de industrialização que as condições de acumulação do capital propiciaram que se localizassem preponderantemente em seu território, o Estado de São Paulo, ao longo de muitas décadas, ao incumbir-se de constituir e consolidar a rede própria de ensino fundamental, terminou por isentar os municípios de maior contribuição no processo. Isso ocorreu sob o argumento de que as localidades não dispunham de recursos e de capacidade gerencial para assumirem encargos da monta dos necessários para a criação e manutenção do atendimento educacional a toda a população em idade escolar.

O fenômeno ocorreu em tal proporção que a participação dos municípios na manutenção direta do 1º grau é, em São Paulo, a menor do Brasil, ao mesmo tempo que a rede estadual de ensino, extremamente disseminada e complexa, transformou-se num dos maiores aparatos institucionais do país. Abrigando, em 1987, pouco mais de quatro milhões de alunos no ensino fundamental, além de meio milhão no 2º grau, ela absorve, sozinha, aproximadamente a metade dos funcionários da administração estadual empregando em torno de 240 mil servidores. Em 1985, o orçamento da Secretaria da Educação do Estado representava a metade do orçamento do Estado do Rio de Janeiro e movimentava um montante maior de recursos do que a soma de todos os gastos em educação efetuados pelos demais estados (NEPP, 1987).

A abrangência da rede estadual, em particular na oferta do 1º grau, tem sido, por sua vez, decisiva para a redefinição da atuação dos municípios paulistas, seja quanto à sua contribuição para o próprio ensino fundamental, seja quanto à oferta de ensino nos demais níveis.

A despeito de a Reforma Tributária de 1965/66 ter concentrado na esfera da União a maior parte dos recursos, privando os estados e municípios de fatias crescentes do bolo orçamentário, o governo do Estado de São Paulo beneficiou-se enquanto recipiendário do maior complexo industrial do país. Isso lhe permitiu acionar recursos para fazer frente à elevação das necessidades de escolarização em virtude da diversificação e do aumento da complexidade do setor produtivo.

O CENÁRIO DAS MUDANÇAS EDUCACIONAIS

O tempo em que tomava corpo o projeto de um ensino fundamental prolongado, absorvendo o 1º ciclo do nível médio, foi o período em que as profundas transformações sociais decorrentes do processo de implantação das indústrias de base, a partir de meados dos anos 50, culminaram com o que se convencionou chamar de milagre econômico, no início da década de 70. As grandes alterações da estrutura produtiva terminaram por reorganizar a vida social e econômica, consolidando a característica urbano-industrial do modelo de desenvolvimento com repercussões em todo o país, embora tenham se configurado de modo mais pleno no pólo hegemônico desse processo, situado no centro-sul e, mais especificamente, no eixo Rio/São Paulo.

A instalação da grande indústria associada ao capital estrangeiro, que confere ao país a necessária auto-suficiência para realimentar a economia, concentra-se particularmente na Região Metropolitana de São Paulo nos anos 50 e 60, a qual atinge o ápice de crescimento na década de 70. Desde então, tende a estender-se para o interior, que se desenvolve muito e diversifica grandemente a produção. A mudança atinge inclusive a área rural do estado, sendo que aí a agricultura passa igualmente por grande impacto modernizante para concorrer com os padrões internacionais de exportação, subordinando-se crescentemente a agroindústria e expulsando grande quantidade de mão-de-obra para as cidades do interior e para a Grande São Paulo (Fundação SEADE, 1989a).

A população de baixa renda tende a ser expulsa para os espaços cada vez mais distantes da capital, onde é maior o valor do solo urbano e são menos providas as áreas em termos de infra-estrutura e equipamentos sociais básicos. Aumenta o círculo de pobreza em torno da cidade de São Paulo, agravando-se o fenômeno da periferização dos municípios da Região Metropolitana. E, se no conjunto do estado, a proporção da população em idade produtiva em rela-

1 Os dados estatísticos utilizados para a análise das matrículas, na pré-escola, 1º e 2º graus, salvo indicação expressa em contrário, provêm dos Anuários Estatísticos de Educação do Estado de São Paulo (São Paulo, 1971/1987). Por ocasião da pesquisa, a publicação mais recente do Anuário referia-se a 1987. Para as comparações com o conjunto do país e para o ensino superior, o texto apóia-se nos Anuários Estatísticos do Brasil (FIBGE, 1971/1988).

ção a de crianças aumenta — o que contribui em princípio para gerar mais recursos para atender às demandas sociais —, nas áreas de urbanização recente e acelerada é maior o número de famílias mais jovens e com filhos pequenos.

O estilo de desenvolvimento que grassa pelo interior determina, por sua vez, entre outras coisas, o êxodo da população dos municípios menores em direção àqueles com economia mais dinâmica, e com tal intensidade que, em 1980, o número de cidades pequenas aumenta no estado em relação ao de 1970. Em contrapartida, os centros urbanos com mais de 50 mil habitantes, que acolhem 24% da população urbana do estado em 1960, multiplicam-se, passando a abrigar 42% em 1980 (Zimmermann, 1989).

Conforme assinalam os estudos sobre o tema, a aceleração do processo de urbanização do interior do estado, seguindo o rastro do novo padrão de industrialização, tem assumido características semelhantes às do crescimento da região metropolitana da capital e reproduzido, em escala menor, as suas dificuldades. A explosão da população em algumas regiões tem se associado à crescente deterioração do padrão de vida das cidades médias e grandes do estado, bem superior, até os anos 60, ao da capital e da média brasileira.

Em 1987, com cerca de 30,5 milhões de habitantes distribuídos por 572 municípios, São Paulo apresenta alto grau de urbanização, sendo que cerca de 90% de sua população reside em cidades.

A Região Metropolitana de São Paulo abriga uma população estimada em 16 milhões de pessoas, o equivalente a pouco mais da metade da população do estado. A Grande São Paulo tem na capital paulista seu maior pólo, com 80% da população da área. Juntamente com o interior do estado, a cidade de São Paulo tem demonstrado sensível queda de crescimento ao longo dos anos 80, tendo passado de 3,7% na década anterior a taxas anuais em torno de 2,8%.

Entretanto, os demais 37 municípios que compõem a Região Metropolitana são também bastante populosos, quando se os compara com o conjunto dos municípios do estado. Pelo menos um quarto deles têm acima de 145 mil habitantes, situando-se entre os maiores municípios paulistas. As elevadas taxas de crescimento que ostentam respondem, por sua vez, significativamente, pela elevação das taxas anuais de crescimento do estado, e giram em torno de 3% ao ano.

A forte tendência à concentração da população nos municípios mais populosos acentua-se no período, estendendo-se também para os pólos mais dinâmicos do interior. Cerca de 68% dos habitantes do estado passam a viver em 40 cidades com mais de 100 mil habitantes (Fundação SEADE, 1987).

Uma mirada geral para o conjunto dos municípios do interior mostra, contudo, a outra face do estado. Em 1987, três quartos deles têm menos de 25 mil habitantes, sendo que a metade dos municípios interioranos não chega a atingir a casa dos 10 mil e pelo menos 25% destes abrigam até 5 mil habitantes. Aqueles com até 5 mil habitantes, cujo número continua aumentando nos anos 80, são, via de regra, meros aglomerados rurais, com restrita oferta de empregos e serviços à população local, e têm apresentado taxas negativas de crescimento.

De modo geral, entretanto, é possível afirmar que a interiorização da industrialização em São Paulo permitiu que, a despeito de os municípios terem reduzida sua autonomia a favor do aumento do controle fiscal do governo central com a Reforma Tributária, os recursos municipais crescessem significamente a partir de 1968. Isso porque as transferências do ICM no estado foram bem mais altas do que as da média do país, ou porque houve aumento efetivo da receita própria dos municípios. Essa maior disponibilidade de recursos locais no âmbito do Estado de São Paulo, embora direcionada em maiores proporções para as áreas que se beneficiaram da acumulação do capital privado, não deixa, porém, de contribuir para o crescimento da participação dos governos municipais na oferta do ensino.

De acordo com Castro (1988), a nova sistemática de tributação, ao suprimir vários impostos locais compensando-os com o aumento das transferências dos estados e da União, sustentadas por mecanismos mais automáticos de alocação, de um lado assegura a um número maior de municípios uma certa capacidade de provimento dos serviços e equipamentos sociais de sua competência, uma vez que passam a contar com recursos mais certos. De outro, implica que a diversificação das formas de financiamento aos municípios e estados conduza à progressiva fragmentação dos pólos decisórios, afrouxando os controles sobre a expansão do gasto público, o que leva ao maior endividamento e à sobreposição das ações governamentais.

No processo de abertura política, que se acentua ao final dos anos 70 com a fragilização das bases de sustentação do regime autoritário, grassam as práticas políticas baseadas na cooptação e barganha, alimentadas pelo alto grau de dependência de estados e municípios em relação às esferas superiores.

Nesse caso, contraditoriamente, como aponta Castro (1988), os municípios mais ricos e com maior poder de pressão, bastante prejudicados com a supressão de impostos locais que representam importantes fontes de receita, terminam sendo mais beneficiados que os outros. Para captarem os recursos de que necessitam da esfera federal, por largo período vinculados à apresentação de plano de aplicação, passam a recorrer ao planejamento técnico, elaborado por firmas de consultoria, que detêm fortes *lobbies* junto ao governo central, independentemente de cor partidária.

Desenraizadas dos contextos locais, entretanto, tais firmas tendem a formular propostas mais ou menos padronizadas que, desconhecendo as necessidades e especificidades de cada caso, pouco contribuem para o enfrentamento dos problemas com que se deparam as localidades.

Os municípios menores, sem condições de recorrer a esses expedientes, dependem sobretudo de ligações político-partidárias para terem acesso a instâncias decisórias, recorrendo de preferência à esfera estadual. Daí a freqüência com que prefeitos eleitos por outros partidos passam, durante o exercício do mandato, para o partido da situação.

De qualquer modo, o aumento real da arrecadação dos municípios paulistas, decorrente do crescimento econômico, não é suficiente para dar conta do substancial crescimento dos gastos públicos, gerando déficit crônico nas localidades.

O governo estadual, eleito para o mandato de 1983/86 em meio à grave crise econômica e à recessão, representa, dentro de um quadro político mais amplo, importante marco no processo de redemocratização do país (NEPP, 1987). Nessa ocasião, a vitória da oposição na eleição de governadores de dez estados brasileiros propicia a busca de novas formas de reconstrução da democracia, iniciando o período que se caracterizará como de transição democrática. Entretanto, ao lado do esforço feito para restabelecer o estado de direito, os caminhos percorridos em direção à democracia social ora chegam a constituir avanços, ora se embaraçam nas práticas tradicionais ao longo dos anos 80, sendo presa do clientelismo populista e do corporativismo.

No bojo do processo de transição, a descentralização assume um caráter político muito amplo, que passa pela aspiração nacional à elevação do nível de participação nos processos decisórios, seja da população em geral e da sociedade civil organizada, seja dos governos dos estados junto à União e dos governos municipais junto aos estados.

A nova ordem institucional, finalmente estabelecida através da Constituição Federal de 1988, amplia significativamente a gama de benefícios sociais — entre os quais se destacam os relativos à educação —, compromete o Estado com o oferecimento dos serviços essenciais à população e descentraliza o poder e os recursos, permitindo o fortalecimento do regime federativo.

O aumento da receita dos municípios, determinado pela Constituição, deve ocorrer gradativamente e equivale, de acordo com as simulações de especialistas, ao dobro dos ganhos obtidos pelos estados. Presume-se que os primeiros obterão um ganho de até 30% de suas respectivas receitas, enquanto os estados lograrão até 15% de aumento (Maia, 1989).

Não obstante, a expansão do poder público, que respondeu em parte pelo enorme crescimento da economia no país, atinge seu limite. O pagamento dos serviços da dívida externa e a queda na arrecadação em decorrência do descenso das atividades econômicas a partir da segunda metade da década de 70 terminam por afetar todas as instâncias, restringindo-lhes sobremaneira a capacidade de programar e executar políticas públicas de modo mais efetivo (Barretto, 1990). Assim, o aumento proporcional dos recursos dos municípios em relação às demais esferas administrativas é apenas relativo, uma vez que depende de um processo mais amplo de reativação das atividades econômicas para efetivar-se.

Visando assegurar minimamente a viabilização das políticas públicas na área da educação, a Constituição Federal confirma a vinculação de recursos nas três esferas administrativas, readmitida em 1985 pela Emenda Calmon, além de ampliar seu montante na instância federal. Diferentemente, porém, das Cartas anteriores, o novo documento legal omite-se em relação à responsabilidade de manutenção direta do ensino fundamental pelos estados. É explícito tão-somente ao afirmar que cabe aos municípios manterem programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental e termina, em outros capítulos, por ressaltar de maneira genérica a co-responsabilidade das três esferas de poder em relação a esse nível de ensino.

De qualquer sorte, o processo de transferência de responsabilidade dos estados para os municípios com relação à manutenção do ensino fundamental está de fato instalado na sociedade brasileira hoje. Tal processo tem passado pelo incentivo do governo federal à atuação dos municípios com vistas à municipalização do ensino, ao mesmo tempo que oculta articulações dos segmentos conservadores do poder central com as instâncias locais para conter os avanços reivindicados pelos pólos mais dinâmicos da sociedade e com maior representação democrática. Tem-se confundido com a luta por maiores recursos e autonomia, travada pelos municípios no âmbito nacional, luta essa que os tem levado, em algumas regiões e circunstâncias, a abraçarem teses radicais a favor da municipalização do ensino de 1º grau. Passa ainda pela pressão dos estados sobre as localidades quanto ao repasse de responsabilidades em face das dificuldades que vêm enfrentando na gestão de suas redes de ensino, uma vez que, em função do aumento da complexidade destas, mal têm dado conta das despesas de custeio, sendo freqüente a dependência das transferências federais para a expansão da rede física e melhoria do ensino.

O ATENDIMENTO PRÉ-ESCOLAR E OS MUNICÍPIOS

A capacidade de os municípios criarem e gerenciarem serviços próprios no campo educacional tem se desenvolvido nas duas últimas décadas fundamentalmente através da manutenção do ensino pré-escolar.

O crescimento da pré-escola viabilizou-se em São Paulo a partir da década de 70, quando esta passa a ser objeto de políticas governamentais de caráter mais abrangente no plano nacional, que tendem a ser reforçadas ao longo dos anos, à medida que emergem as reivindicações dos movimentos sociais reinterpretando o direito da criança ao atendimento educacional institucionalizado (Ferrari, 1988; Campos e Rosemberg, 1988).

A expansão da pré-escola, inspirada nas teorias da carência cultural e na importância da educação infantil com sentido compensatório em relação ao 1º

grau, ocorre no estado sobretudo mediante e ampliação da oferta pública de vagas. O número de pré-escolas no início dos anos 70 era mínimo, sendo partilhado em proporções semelhantes pelo poder público estadual e municipal, bem como pela iniciativa privada. Nessa década estabeleceu-se clara divisão de responsabilidades entre a administração estadual e os municípios, segundo a qual a primeira continuava a encarregar-se do ensino fundamental, enquanto os demais tomavam sob sua responsabilidade a ampliação do ensino pré-escolar.

Uma vez que, para essa expansão, não foram previstas fontes específicas de financiamento, para sustentá-la tiveram de ser carreados recursos que a administração municipal, em princípio, deveria destinar ao 1º grau. Esse repasse de verbas do ensino fundamental para a pré-escola não é característico apenas do Estado de São Paulo, tendo ocorrido também, em diversa medida, nos outros estados e regiões, a despeito de, ao longo das duas décadas de crescimento de atendimento pré-escolar, terem sido agregados outros recursos para esse fim.

É a necessidade de respaldá-lo institucionalmente que leva o Conselho Federal de Educação, em 1974, a todo um exercício de argumentação visando à redefinição do ensino de 1º grau, de modo a torná-lo mais abrangente para poder abarcar o conceito de prontidão para a aprendizagem e alcançar pelo menos a faixa etária dos 5 e 6 anos de idade.

Considerando a divisão de responsabilidades entre o governo do estado e os dos municípios, acertada de início tacitamente e, ao final da década de 70, assumida expressamente em São Paulo, o Conselho Estadual de Educação, em seus procedimentos normativos, possibilita que se ofereça o atendimento às crianças com idade inferior a 7 anos como parte integrante do ensino de 1º grau. Os conceitos de pré-escola, educação compensatória e antecipação da escolaridade confundem-se, facilitando a ampliação do ensino pré-escolar, ao permitir que as prefeituras façam uso dos recursos vinculados à manutenção do ensino de 1º grau nos municípios.

A política de "vestir um santo despindo outro", fazendo multiplicar o uso das escassas verbas destinadas ao ensino de 1º grau no exato momento em que eram necessários esforços dobrados para assegurar a todas as crianças a duplicação dos anos de escolarização obrigatória, tem a ver com a profunda desigualdade verificada na alocação interna dos recursos no setor educacional.

Em 1978 a Lei Federal nº 6536 atenua a vinculação orçamentária, permitindo que os 20% do Fundo de Participação dos Municípios, antes reservados exclusivamente à manutenção do ensino de 1º grau, possam ser aplicados em educação e cultura de modo geral, eliminando os óbices ao redirecionamento dos recursos municipais.

Ao mesmo tempo que cresce a participação municipal, em função do aumento de recursos nas localidades, decorrente da interização do desenvolvimento, retrai-se a administração estadual deliberadamente no atendimento direto à educação pré-escolar. A partir de 1983, tem esta transferido sistematicamente às prefeituras os recursos federais destinados à criação e ampliação das pré-escolas, via contribuição do FINSOCIAL. Por volta desse período o MEC - Ministério da Educação, através do MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização, começa também a colaborar diretamente com os municípios na área da pré-escola, excluindo, como de costume, a mediação do estado nesse processo. Recorde-se ainda que a Legião Brasileira de Assistência tem também carreado recursos federais aos municípios e entidades privadas, sobretudo para o atendimento às faixas etárias mais baixas.

O reforço ao crescimento da educação pré-escolar efetivado no âmbito do estado, seja pelo redirecionamento dos recursos destinados ao 1º grau, aliado ao aumento da disponibilidade financeira dos municípios paulistas, seja pela transferência de verbas federais aos municípios, resulta no fato de que São Paulo detém atualmente a maior oferta pública de pré-escolas do país, embora o atendimento educacional à criança pequena ainda esteja longe de ser satisfatório.

Com base em estimativa da população de 4 a 6 anos fornecida pela Fundação SEADE (1989b) e nos dados de estatísticas educacionais, conclui-se que há cerca de 32% das crianças nessa faixa etária sendo atendidas pela pré-escola em 1987[2]. Destas 12% estão matriculadas na rede estadual, 61% nas pré-escolas municipais e 27% nas particulares. Por sua vez, entre 1971 e 1987 a oferta de matrículas nas pré-escolas estaduais aumenta cerca de 227 vezes; nas municipais, 1108 e, na iniciativa privada, 585 vezes. A expansão da rede pública de pré-escolas no período deve-se, pois, sobretudo à grande contribuição dos municípios, o que ocorre na direção da democratização desse serviço, estendendo-o a segmentos mais amplos da população.

A EXPANSÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL E AS REDES MUNICIPAIS

Abrigando cerca de 80% da população que estuda no Estado de São Paulo, o ensino de 1º grau, como de resto em todo o país, é basicamente oferecido pelo poder público. A administração estadual, a grande mantenedora das escolas públicas de 1º grau, responsabiliza-se, em 1987, por 78% da oferta de vagas e os municípios, por 10%. As escolas privadas atendem a cerca de 12% da clientela, servindo sobretudo às classes de maior poder aquisitivo.

A rede pública estadual de ensino de 1º grau expandiu-se por todos os municípios de São Paulo há muitas décadas. E a tal ponto ocorreu essa expansão que, há mais de vinte anos, já a administração dava

2 Estudos apoiados em estatísticas populacionais registram, contudo, percentuais mais elevados de atendimento. A propósito, consulte-se a análise dos problemas metodológicos enfrentados no trato com diferentes fontes de informação feita por Campos e Rosemberg (1989).

por suposto que a demanda por escola primária estava satisfatoriamente atendida no que se refere à cobertura escolar.

A partir de 1968, e prosseguindo na década de 70 em função das prescrições da Lei Federal nº 5692/71, o esforço da administração estadual foi dirigido no sentido de redefinir a escola básica, ampliando sua extensão. Com isso procurava dar resposta às novas necessidades de escolarização postas pelo modelo de desenvolvimento, que se refletiam em pressões de significativos setores da população aspirantes à continuidade dos estudos para além das quatro séries.

Embora o acesso à escola de oito anos tenha sido assegurado à maioria da população, a permanência nela até a conclusão do curso continua a constituir grave problema. A trajetória educacional dos alunos é altamente diferenciada e grandemente condicionada pelas extremas desigualdades de condições de vida partilhadas pelos diferentes grupos da população, reforçadas por mecanismos perversos de funcionamento da própria rede pública.

Na década de 80, alguns dos efeitos excludentes do sistema de ensino foram atenuados através de alterações substantivas provocadas pela administração na rede estadual, particularmente nas séries iniciais, mas permanece ainda o caráter regressivo das políticas públicas na área. Desse modo, prevalece o tratamento escolar mais precário, sobretudo para a numerosa população das periferias urbanas. Além disso, os entraves referentes à universalização do ensino fundamental no estado aumentam diante das dificuldades encontradas no que se refere à melhoria da qualidade do ensino.

Em 1987, a taxa de escolarização da população de 7 a 14 anos no estado gira em torno de 90%. Na Grande São Paulo, o déficit de escolarização é ligeiramente maior do que o do conjunto do estado, atingindo 11,5% da população na faixa de freqüência compulsória, conforme estimativas fornecidas pela Fundação SEADE (1988).

A análise da expansão das matrículas e do atendimento à demanda escolar indica que o percentual de crianças fora de escola na faixa compulsória é devido sobretudo à exclusão prematura dos bancos escolares e não à falta de vagas. Por força de muito repetirem, os alunos terminam por evadir-se, tanto mais freqüentemente quanto mais precárias as condições de vida a que estão submetidos.

A falta de vagas nas escolas é pontual e continua sendo contornada nas áreas críticas através da multiplicação de turnos e superlotação de classes, notadamente na Região Metropolitana de São Paulo e nos municípios da região de Campinas (Fundação SEADE, 1988; 1989b). Em compensação, nos municípios de crescimento negativo, nos que não atraem migrantes e nas áreas centrais das grandes cidades, começa a aumentar o número de classes ociosas.

Se a participação das escolas particulares na oferta de ensino de 1º grau em São Paulo ocorre em proporções semelhantes às encontradas para o país como um todo (em torno de 12%), tal não é a situação no caso das municipalidades paulistas. Como já se disse, as administrações municipais detêm a menor presença relativa na manutenção direta do 1º grau. Contrariamente à tendência verificada em outros estados, em São Paulo até mesmo o atendimento às áreas rurais fica por conta quase exclusiva da rede estadual, que responde por 97% das vagas no campo em 1987 (São Paulo, 1987).

A maior parte das matrículas das escolas municipais concentra-se na capital, respondendo, nesse mesmo ano, por 84% da participação direta dos municípios no estado. A rede municipal paulistana abriga pouco mais de 400 mil alunos, mas, ainda assim, responde por apenas um quarto das vagas existentes na cidade de São Paulo.

As demais redes municipais numericamente expressivas localizam-se em municípios populosos e altamente desenvolvidos que constituem pólos de desenvolvimento. Campinas mantém a segunda maior rede municipal, com 18 mil alunos, atendendo a 13% da oferta local. Santos, com mais de 16 mil alunos, abriga 23% das matrículas no município e São José dos Campos, com mais de 9 mil matrículas, oferece 12% das vagas locais. Em números absolutos, vale ainda destacar Ribeirão Preto, com 4 mil matrículas que perfazem 6,4% do atendimento.

Em termos de região, a maior presença dos municípios com rede própria encontra-se na Baixada Santista, sendo que Cubatão responde pela maior participação relativa na oferta de vagas encontrada no Estado de São Paulo: atende a 35% dos alunos.

Apenas 51 dos 532 municípios existentes em 1987 mantêm escolas municipais. Trinta têm escolas urbanas, sendo que seis dentre esses e mais 27 outros responsabilizam-se por umas poucas escolas multisseriadas, que não chegam sequer a perfazer 1,5% das matrículas nessa modalidade encontradas no estado. Mesmo as redes urbanas costumam ser muito pequenas, poucas vezes chegando à casa dos mil alunos.

Se, nos municípios mais desenvolvidos, onde se concentram as maiores redes, as escolas municipais tendem a ser escolas completas de 1º grau, nem sempre isso ocorre no caso daqueles que mantêm reduzido número de escolas locais. Não obstante, ao contrário do que ocorre na maior parte do país, onde as escolas municipais não costumam ir além da 3ª ou 4ª séries, a tendência no Estado de São Paulo é a de as escolas municipais irem ampliando gradativamente a oferta de classes até as oito séries.

A expansão dessas escolas não foi fruto de ação integrada, havendo indícios de que decorreu de uma conjunção de fatores que vão "desde posições voluntaristas do executivo local a confrontos político-partidários", conforme assinala o Relatório do CEPAM (1990, p.27).

Se há alguns indícios de que as pequenas redes municipais de escolas de 1º grau funcionam de modo

precário e encontram dificuldades na montagem das séries ulteriores à 4ª, particularmente em relação à contratação de professores, o exame mais acurado de algumas situações locais, através de estudos de caso, oferece evidência de que as redes municipais maiores costumam ser mais providas em termos de infra-estrutura e até de pessoal do que as redes estaduais que operam no âmbito desses municípios. As escolas municipais nessas condições tendem a funcionar em prédios bem mais conservados, os serviços de assistência aos educandos são melhores e a própria assistência técnico-pedagógica, quando existente, tende a ser mais ágil e próxima dos professores do que a da rede estadual.

A orientação pedagógica geral das escolas municipais segue as linhas mestras formuladas pela SEESP - Secretaria de Estado da Educação, e o número de projetos pedagógicos ou de experiências educacionais específicas é bastante reduzido no conjunto das redes, indicando a incipiente capacidade técnica da maioria dos municípios. Nas redes maiores, com mais condição de formular propostas pedagógicas próprias, a emergência de sucessivos projetos, descontínuos e desarticulados entre si, parece ser, contudo, uma constante, à semelhança do que acontece na rede estadual.

Considerando a distribuição de matrículas nas diferentes séries ao longo de oito anos nas redes municipais, estadual e privadas de ensino, pode-se ter uma idéia, ainda que grosseira, da intensidade com que operam os fatores de seletividade no sistema escolar paulista, dificultando sobremaneira a universalização do ensino fundamental de oito anos.

Entre 100 matrículas na 1ª série do 1º grau em 1980, verifica-se considerável perda no decorrer dos oito anos previstos para a duração da escola básica, sobretudo nas redes públicas, em função da repetência e evasão: na escola estadual, encontram-se matriculados na 4ª série, decorridos quatro anos, apenas 56 alunos; na municipal, 60 e na privada, 75. Ao cabo de oito anos, verificam-se na 8ª série estadual por volta de 30 matrículas; na municipal, 24 e na particular, a que mais conserva os seus alunos, 58 (dados obtidos do CIE - Centro de Informações Educacionais da SEESP). E se por outros indicadores é possível afirmar que cerca da metade da população jovem consegue atualmente concluir o 1º grau no Estado de São Paulo, é importante lembrar que parcela considerável desses jovens o faz em período bem maior do que o previsto para o curso regular.

Tendo em conta o fluxo de matrículas nas escolas, as redes com menor capacidade de manter os alunos no decorrer das oito séries seriam as municipais, embora elas pareçam desempenhar-se melhor do que a rede estadual até a 4ª série. Entretanto, a comparação é problemática, em virtude da disparidade de grandezas entre a rede estadual e as demais, uma vez que a cobertura escolar oferecida pelo estado é cerca de oito vezes maior que a das redes municipais e particulares. Maiores dúvidas persistem ainda com respeito às 5ª a 8ª séries, uma vez que a proporção de escolas incompletas de 1º grau nas redes municipais é maior, o que pode implicar passagens mais freqüentes de uma rede de ensino para as outras, indicando certa complementaridade entre elas.

No caso das redes municipais, em particular, apenas o exame específico de cada localidade com rede própria é que poderá oferecer indícios mais seguros acerca do desempenho dos alunos dessas escolas, em função, inclusive, da diversidade de recursos e da maneira como funcionam.

Entre as redes municipais maiores há, contudo, algumas evidências de que essas melhores condições de funcionamento em relação à rede estadual não são, por si sós, condição suficiente para que ocorram avanços significativos na democratização do perfil de atendimento dos alunos.

Com evidentes vantagens quanto à disponibilidade de recursos materiais em relação ao estado, a rede municipal da capital paulista apresentava, no início dos anos 80, perda percentual semelhante de alunos na passagem da 1ª para a 2ª série do 1º grau: em torno de 40%. Nas gestões iniciadas em 1983, foram necessárias medidas deliberadas de intervenção, tanto da parte do governo do estado quanto da do governo municipal, para que esses índices diminuíssem. E a redução alcançada, tanto na rede estadual, quanto na municipal, foi da ordem de 10%, independentemente das condições de trabalho mais favoráveis na rede municipal.

Os indicadores de rendimento escolar das redes municipais de Campinas e Cubatão — bem mais equipadas no que se refere ao pessoal e aos recursos materiais que a rede do estado —, quando comparados com os das escolas estaduais nos mesmos municípios, tampouco são concludentes quanto à melhoria de desempenho dos alunos.

A falta de planejamento integrado entre o estado e os municípios quanto ao atendimento ao 1º grau nas localidades e o fato de que o estado tem sido, em último caso, o grande provedor da demanda escolar, tem levado, por sua vez, as administrações locais a formularem sua política própria de atendimento mais em função das pressões internas da própria rede, ou da necessidade de legitimação política do governo municipal, do que das necessidades de atendimento do conjunto da população residente.

À guisa de exemplo, vale lembrar o episódio da extinção do turno da noite em uma das maiores redes municipais de 1º grau em gestão passada. Acolhida com entusiasmo pelo corpo docente, que a interpreta como positiva tendo em vista a ênfase à melhoria da qualidade do ensino conferida pela política local, a medida parece não ir ao encontro das necessidades de escolarização da população: a rede estadual local

apresenta sérios problemas de atendimento à demanda, devidos à explosão demográfica na região.

Afora a pequena colaboração, induzida pelo estado, na manutenção de classes em período integral através do PROFIC[3], outras experiências, de iniciativa das próprias prefeituras, visando complementar a escolarização regular de 1º grau oferecida pela rede estadual, são ainda extremamente raras nos municípios. Mesmo quando a sobrecarga de turnos das escolas estaduais nas áreas metropolitanas não lhes tem permitido usufruir dos próprios recursos institucionais existentes, como os da jornada única, por falta de espaço físico, reforçando o padrão mais precário de atendimento às áreas mais densa e pobremente povoadas, os municípios quase não têm atuado através de ações de caráter pedagógico visando diretamente a melhoria da qualidade do ensino de 1º grau.

Em virtude de seu distanciamento das questões educacionais propriamente ditas no que se refere ao ensino fundamental, a preocupação com a melhoria da qualidade do ensino transforma-se, em nível local, em uma atuação sobretudo operacional, traduzida pelo provimento da infra-estrutura necessária ao funcionamento da rede estadual via municípios.

O próprio trato com as demandas da população local não permite, via de regra, maior visibilidade dos problemas internos de funcionamento da escola que contribuem decisivamente para a grande ineficiência do ensino de 1º grau.

Como já tem sido apontado, a capacidade de mobilização da população é maior quando se trata de pleitear a abertura de escolas, uma vez que essa é uma reivindicação objetiva, que parte de uma necessidade facilmente detectável, mesmo para aqueles com baixo nível de instrução.

Já em relação ao 1º grau, os mecanismos que impedem sua universalização são mais dificilmente apreensíveis pelos usuários, o que dificulta a mobilização da demanda. Nos municípios em que de fato faltam escolas, os meios de pressão da população conseguem ainda ser efetivos, a ponto de levar o poder público a providenciar soluções para abrigar os alunos, ainda que precariamente.

Não obstante, quando o acesso à escolarização não depende tão-somente da existência de escolas, mas de outros fatores, como por exemplo da abertura de cursos em horários compatíveis com as necessidades da população, o atendimento à demanda torna-se mais problemático.

Pelo fato de estarem em contacto mais amiúde com a população local, os representantes municipais de educação têm tido freqüentes ocasiões de ser porta-vozes de suas reivindicações pela abertura de cursos noturnos na rede estadual. Entretanto, as decisões relativas a essa abertura são tomadas tão-somente no nível da administração do estado, e estão sujeitas a inúmeras intermediações burocráticas, tendendo, numerosas vezes, a serem mais sensíveis às razões internas da administração do que às da população demandatária.

Assim é que os interesses da população quanto à abertura de classes no período noturno freqüentemente são barrados pela sonegação da direção das escolas, que as prefere funcionando apenas com turnos diurnos, de tal modo que a reivindicação local termina por não encontrar os canais efetivos de realização. Como se vê, também nas redes municipais de 1º grau, razões internas parecem preponderar por vezes, reduzindo a oferta de cursos noturnos.

No nível local, ainda, a pequena capacidade de pressão dos excluídos da escola e a ausência, seja de levantamentos periódicos, seja de estimativa da população em idade escolar nos municípios que permitam um conhecimento mais aproximado do percentual de crianças dos 7 aos 14 anos fora da escola, contribuem para que a expulsão prematura seja pouco percebida pela população em seu conjunto, e até pelas autoridades responsáveis pelo provimento escolar.

A observação mais acurada de alguns municípios com maior população rural mostra também que, independentemente da existência ou não de transporte escolar, as matrículas de 5ª a 8ª séries nessas localidades decrescem muito, sugerindo que continua sendo reduzido o número de crianças e adolescentes que, residindo em área rural, prosseguem os estudos após a 4ª série do 1º grau.

Neste e nos inumeráveis casos de abandono dos estudos de 1º grau, o fracasso escolar costuma ser imputado sobretudo ao próprio aluno. A população usuária dos serviços educacionais, ao reivindicar melhor qualidade do ensino, o faz, via de regra, de modo vago e difuso e, quanto menos favorecida socialmente, mais restringe a pressão que eventualmente exerce aos aspectos externos das atividades escolares, em relação aos quais tem melhor condição de explicitar-se. Daí as reclamações contra a falta de professores e o provimento insatisfatório dos serviços de assistência escolar.

Essa dificuldade de penetração da população nos procedimentos propriamente educacionais da escola que corroboram o fracasso escolar, agravando-o, favorece a consideração do fenômeno da repetência e deserção escolar, até por parte das administrações públicas, como um fenômeno "normal", dado que generalizado e recorrente. Isso também contribui para desobrigar o poder público local de uma atuação complementar, no sentido de garantir a permanência e o sucesso nos estudos fundamentais até o momento de sua conclusão.

MUNICÍPIOS: COADJUVANTES DO ESTADO NA MANUTENÇÃO DO 1º GRAU

Embora sem manter redes próprias de ensino de 1º grau, a atuação da maioria das prefeituras junto a esse nível de ensino não é, entretanto, desprezível.

3 Programa de Formação Integral da Criança, mantido pelo estado em convênio com prefeituras e entidades assistenciais, ou em escolas da própria rede estadual.

Ela ocorre, porém, de modo subordinado aos próprios determinantes da política educacional, consubstanciados na forma de funcionar da rede estadual de ensino.

A atuação coadjuvante das prefeituras em relação à rede do estado, que em anos mais recentes tem sido chamada de parceria, existe de longa data, mas tem se intensificado na década de 80, com o redirecionamento deliberado das atividades dos municípios, provocado pelo governo estadual que inicia o período de transição democrática.

Nessa perspectiva, assume maior importância a mudança na forma de relacionamento entre estado e municípios, sobretudo em virtude das negociações que se estabelecem entre as duas instâncias, com vistas ao repasse de recursos e ao cumprimento das exigências feitas para a transferência dos encargos. Por outro lado, busca-se aumentar o envolvimento dos municípios em relação à oferta do atendimento educacional e aliviar parcialmente o aparato do estado em relação à sobrecarga representada pela manutenção desses serviços.

A merenda escolar

O principal projeto de descentralização do setor educacional é o da municipalização da merenda escolar. Até 1982 esse serviço fora assumido integralmente pela administração estadual que, após adquirir alimentos semipreparados de grandes empresas, se encarregava também de fazê-los chegar aos municípios.

A adesão ao plano de municipalização da merenda proposto pelo governo do estado é grande. Em 1985, chega a 95% o envolvimento das administrações locais; prosseguindo o plano, na gestão seguinte, sobe a proporção de convênios a 96,5% dos municípios. Esses convênios prevêm o repasse de recursos do estado aos municípios — provenientes da quota estadual do salário-educação e do orçamento-programa — baseando o valor da subvenção no número de alunos a serem atendidos, bem como na disponibilidade orçamentária do estado.

A avaliação do programa da merenda escolar referente ao período 1984-1988 aponta-o como a iniciativa de descentralização mais bem aceita e melhor sucedida na área.

A despeito da grande diversidade de situações nos municípios, é de se supor que, do ponto de vista político, o interesse e adesão ao programa de municipalização da merenda tenham passado, de certo modo, pela busca de maior legitimação dos governos locais junto à população. Não obstante, a dependência financeira dos municípios frente às demais instâncias e, particularmente, a dos de pequeno porte, pode ter também contribuído significativamente para a aceitação do programa de descentralização comandado pelo estado, na medida em que concorre para o bom relacionamento com as esferas mais altas de poder, que pode facilitar a liberação de recursos pleiteados para outras ações.

Os convênios são, porém, mecanismos frágeis para assegurar a efetividade dos programas. Quando os recursos escasseiam, o estado deixa de repassar, atrasa o repasse e/ou repassa recursos insuficientes, e os municípios terminam tendo que arcar com a execução do projeto sem ter tido condições de opinar, ou de optar, ou mesmo de discutir seu próprio grau de envolvimento em função de eventuais prioridades que possam ter. Essa parece ter sido a mais freqüente dificuldade encontrada.

Para avaliar a proporção de gastos das localidades com a merenda escolar em relação às atividades de ensino propriamente ditas, seriam necessárias informações sobre o orçamento dos municípios, não disponíveis.

Contudo, em estudo envolvendo uma amostra de municípios de porte distinto, Maia (1989) pondera que o oferecimento da merenda pode implicar a restrição de gastos com a pré-escola em municípios pequenos e com menores recursos.

Por sua vez, os estudos de caso que apoiaram esta pesquisa indicam que, nos municípios maiores e mais populosos, a montagem de um aparato necessário para servir a merenda às numerosas escolas estaduais, nos moldes em que esses serviços vêm funcionando na maioria dos municípios do interior, simplesmente traria sérios desequilíbrios à própria estrutura da administração local, dadas as dimensões que ele teria de assumir. Daí que os convênios com os grandes municípios ou não são realizados ou não funcionam a contento em muitos casos, indicando que o modelo mais bem-sucedido para os municípios com recursos, de porte médio ou pequeno, não se mostra adequado às necessidades das áreas metropolitanas, densamente urbanizadas e industrializadas.

Observa-se também que, naqueles poucos municípios que mantêm expressiva rede própria de ensino de 1º grau, via de regra grandes e populosos, tem sido flagrante a diferença entre a merenda oferecida às escolas municipais e às estaduais, mesmo no caso de haver convênio com o estado. Além das dificuldades mencionadas quanto à escala de serviços requerida para o atendimento à rede estadual, acrescente-se ainda que o cômputo dos maiores dividendos políticos resultantes da melhoria de um serviço educacional inteiramente a cargo dos municípios deve pesar na perspectiva das administrações locais, levando ao seu privilegiamento.

O transporte escolar

O Estado de São Paulo dispõe do maior serviço de transporte escolar existente no país. Gerido pelos municípios, esse serviço pode estar a cargo direto das administrações locais ou pode ser alocado por estas a empresas privadas. Parte dele tem sido subsidiada através de repasse de recursos provenientes do Fundo de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (FUNDESP) que, a título de assistência ao educando, propõe-se a assegurar a freqüência às au-

las aos alunos residentes em locais distantes da escola, com vistas a garantir a universalização do ensino fundamental.

Em 1977, alterações na legislação passam a facultar o oferecimento de transportes também aos alunos de 2º grau, e o atendimento evolui incorporando, além dos deslocamentos dentro dos municípios, os intermunicipais. Essas alterações refletem as insistentes pressões dos alunos que buscam estudos de nível mais elevado em outros municípios.

O número de municípios que oferecem transporte escolar no estado tem aumentado sistematicamente. Segundo Vasconcelos (1985; s.d.), de 374 deles que dispunham desse atendimento em 1980, passa-se a 459 em 1984 e a 478 em 1987.

Os transportes servem sobretudo aos alunos de 1º grau de zona rural. Em proporção muito reduzida, também são atendidos alunos de pré-escola, do 2º grau e até do ensino superior residentes nessas áreas.

Considerando, entretanto, que o total de alunos atendidos nos municípios varia muito, e que vem aumentando significativamente a utilização desse transporte por alunos da cidade em busca do ensino superior, é de se perguntar se a oferta desses serviços vem sendo efetivamente compatível com a demanda por escolarização da parte dos segmentos da população que, por falta de condições econômicas, tornam-se mais estritamente dependentes das ofertas locais de ensino, e que freqüentam a escola de 1º grau.

A construção e manutenção de escolas

Na área de edificações também houve ação deliberada do estado, a partir do governo Montoro, iniciado em 1983, no sentido de descentralizar as construções escolares. Não obstante, a política adotada foi menos efetiva do que no caso da merenda. Conforme técnicos dos órgãos centrais do estado, antes de 1983 a administração das construções escolares ficava praticamente a cargo exclusivo do estado, ao passo que, em 1987, cerca da metade dos municípios mantêm, com este, convênios para a construção de escolas, observando-se grande avanço no sentido da incorporação das administrações locais. Entretanto, o estado continua a deter os mecanismos de decisão, definindo o que e onde fazer, o custo e o tipo de obra a executar, sendo que as prefeituras se transformam, via de regra, em apenas mais uma instância repassadora, sem que haja co-participação dos municípios na área em que deve atuar. A proposta inicial de envolvimento da administração estadual e local, bem como da população no planejamento da expansão da rede física tem-se reduzido à mera consulta.

Foram poucos os municípios que assumiram diretamente as construções escolares e, nesse caso, algumas das experiências mostraram-se interessantes, chegando inclusive a um barateamento de custos (Campos, 1985). Não obstante, a maioria repassou a obra a empreiteiras, muitas vezes as mesmas contratadas diretamente pelo estado. Na medida em que se criou um mecanismo a mais de repasse, aumentou a probabilidade de os prazos dos convênios deixarem de ser cumpridos, com conseqüente defasagem de recursos.

Os serviços de manutenção da rede física têm contado também tradicionalmente com a contribuição dos municípios, e a tendência é a de que também nessa área haja ampliação programada do envolvimento das instâncias locais em seu oferecimento.

A contratação de pessoal operacional

Uma outra prática antiga no estado tem sido a contratação de pessoal operacional das escolas estaduais através dos municípios e das Associações de Pais e Mestres.

Em 1987 é instituído o PRONDEPAR - Programa de Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas de Rede Pública Estadual, com o objetivo de ampliar e institucionalizar essa prática mediante o estabelecimento de parâmetros para contratação e repasse de recursos do estado aos municípios e entidades de pais e professores. Considera o programa que as administrações locais têm melhores condições de prover de forma ágil e rápida as escolas estaduais quanto a escriturários, inspetores de alunos e serventes, como já vem ocorrendo com o pessoal da merenda, absorvido e ampliado pelos municípios.

Em 1988 são celebrados 331 convênios envolvendo prefeituras municipais e entidades de pais e mestres para fins de contratação desse pessoal.

Todavia, dentre os programas de descentralização encetados pelo estado no setor, este é o que mais tem dado margem a críticas, em função da grande possibilidade de manipulação política que abre. No âmbito do próprio município, a contratação de funcionários sem concurso favorece o clientelismo local. Incentiva também a "prefeiturização" das questões da educação, na medida em que concentra na esfera do executivo a indicação ou a arbitragem da escolha dos elementos a serem contratados, sem a mediação de qualquer controle público institucionalizado.

Em termos das relações de trabalho, a duplicidade de regime de contratação acarretada pelo convênio traz tensões junto à administração local. Freqüentemente, os salários pagos pelo PRONDEPAR são inferiores aos recebidos pelos funcionários municipais, embora o número de horas de trabalho exigido para os primeiros seja maior. Por sua vez, tem havido casos em que a admissão de funcionários municipais pela prefeitura tem sido preterida pela admissão dos contratados pelo PRONDEPAR, o que gera grande resistência interna à prevalência do programa.

Da parte das associações de pais e mestres, sua fragilidade institucional reflete-se na precariedade das condições de trabalho que estas têm a oferecer aos funcionários.

A EDUCAÇÃO DOS JOVENS E ADULTOS NOS MUNICÍPIOS

Embora em São Paulo a taxa de analfabetismo entre jovens e adultos esteja entre as mais baixas do país, o fato de ser o estado densamente povoado implica que proporções relativamente pequenas traduzam-se em números muito grandes. A PNAD 87 registra 10% de analfabetos entre as pessoas de 15 anos e mais, o que corresponde a 2.100.000 pessoas, um total somente inferior ao encontrado no Estado da Bahia.

A despeito de o analfabetismo e da baixa escolaridade da população serem fenômenos expressivos no estado, ainda que percentualmente menores do que em outras regiões, a educação de jovens e adultos e, em particular, sua alfabetização, tem ocupado um papel absolutamente secundário nas políticas públicas de educação, inclusive na década de 80, quando é retomado o processo de institucionalização democrática.

Criado na vigência do regime autoritário, o MOBRAL — que na década de 70 chega a constituir o maior aparato educacional de governo no plano nacional — é montado com gestão fortemente centralizada no nível federal e supõe grande flexibilidade e descentralização na execução do programa de educação de adultos. Desse modo, expande-se por todos os estados, ramificando-se na base através da criação de comissões municipais, que passam a ser seu *locus* privilegiado de atuação, funcionando à margem dos sistemas estaduais de ensino.

No Estado de São Paulo, a administração estadual, empenhada prioritariamente em reorganizar e ampliar sua rede regular de ensino para oferecer a escola completa de oito anos, na década de 70 é substituída pelo MOBRAL no atendimento aos jovens e adultos, no que se refere aos cursos de alfabetização e à escolarização correspondente até a 4ª série, e pela escola privada, no atendimento à suplência de 5ª a 8ª série.

Com a substituição do MOBRAL, em 1985, pela Fundação Educar, as comissões locais de ensino são extintas e suas atribuições transferidas às redes municipais de ensino. Em face do crescente esvaziamento da instância federal em período mais recente, a Fundação Educar vê minguarem drasticamente seus recursos, o que tem levado a instituição, no âmbito do estado, a restringir sua atuação basicamente à orientação pedagógica e à preparação dos alfabetizadores recrutados pelos municípios.

Essa situação tem impelido muitos municípios a optarem entre extinguir os serviços de educação de adultos, ou arcar integralmente com seus custos. Além disso, conforme ressalta Siqueira (1989), a participação mais restrita aos aspectos operacionais do programa, que coube às instâncias locais, não lhes permitiu acumularem a experiência necessária em relação às questões substantivas da educação de adultos.

Conforme apurou a pesquisa do CEPAM (1990), dos 447 municípios analisados, 44% oferecem cursos de suplência em nível de 1ª a 4ª séries em 1987, caindo bastante sua participação na oferta de suplência de 5ª a 8ª séries, onde apenas 12,3% deles afirmam atuar.

É difícil precisar a quantidade de pessoas atendidas por esses serviços. Não obstante, mesmo quando se juntam as informações obtidas através do sistema de coleta de dados educacionais do estado às fornecidas pela Fundação Educar, os números são irrisórios.

O abandono, do ponto de vista educacional, a que estão sujeitas as populações mais pobres e menos escolarizadas acaba sendo reforçado pelo fato de que, premidas pelas condições adversas de vida que têm de enfrentar, terminam elas por priorizar a educação dos filhos em detrimento da sua própria. Seu baixo poder de pressão determina que a demanda local por educação básica para jovens e adultos quase não tenha visibilidade social.

Por outro lado, também não estão disponíveis, nos municípios, estatísticas que ofereçam informações atualizadas sobre os índices de escolarização da totalidade da população aí residente, o que poderia melhor municiar os órgãos públicos com vistas ao atendimento aos segmentos pouco ou não escolarizados. Por sua vez, a notável diminuição da oferta de classes de educação de adultos que vem ocorrendo nos municípios paulistas em período recente tem passado igualmente quase despercebida pelo conjunto da população.

Ao mesmo tempo, a falta de formulação de uma política expressa de atendimento educacional à população de jovens e adultos, no que se refere ao ensino básico, tem levado as diferentes instâncias a isentarem-se quanto à responsabilidade de oferecer esse tipo de serviço, liberando-se reciprocamente para atender a demandas mais qualificadas de segmentos mais bem situados social e economicamente.

A falta de iniciativa dos poderes públicos na formulação de políticas mais agressivas na área, capazes de se adiantarem às próprias demandas por esses serviços, parece ser uma constante. Na Grande São Paulo, onde se encontra o maior aglomerado de analfabetos jovens e adultos do país, abrangendo cerca de um milhão de pessoas (Hirschberg e Pruks, 1990), alguns dos raros programas de educação de adultos encetados com a participação direta, ou sob a tutela do poder público local, têm assumido nítidos interesses político-partidários restritos, além de mostrarem caráter marcadamente transitório.

A PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NOS NÍVEIS MAIS ELEVADOS DE ENSINO

Quanto ao ensino médio, a participação dos municípios tem sido mínima, sendo a oferta dividida praticamente entre a rede estadual e a iniciativa privada. En-

quanto, em 1987, 63% das vagas são mantidas pelo estado e 35% delas pelas escolas particulares, apenas 2% das matrículas dos cursos regulares são providas pelos municípios.

Proporção semelhante é encontrada na manutenção de cursos de suplência de 2º grau pelos municípios, sendo que nesse caso a grande maioria das matrículas ocorre por conta das escolas privadas (95%).

A observação mais acurada de alguns dos municípios que mantêm cursos de nível médio mostra, porém, que os recursos aí investidos tendem a ser proporcionalmente grandes em relação aos demais serviços educacionais prestados diretamente pelo poder local. Visam eles, segundo as justificativas, preencher lacunas decorrentes da falta de cursos desse nível na localidade ou na região, sobretudo na área profissionalizante ou na habilitação para o magistério.

Para atender a esse tipo de demanda, o mais freqüente é que as prefeituras concedam bolsas de estudos ou façam subvenções a outras entidades de caráter privado.

Por outro lado, a demanda pelo ensino médio tem mostrado uma tendência estacionária no estado, assim como ocorre no país, visto que a grande maioria da população, apesar de passar pelo 1º grau, dele não consegue sair tendo concluído o curso. Se o ensino de 1º grau concentra 80% da população que estuda em São Paulo, o 2º grau ocupa-se de cerca de 13% dela, sendo que essa proporção tem se mostrado aproximadamente a mesma por vários anos.

Surpreendente, contudo, é o crescente envolvimento dos municípios com a manutenção do ensino superior no Estado de São Paulo. Entre a clientela seleta que "sobrevive" ao crivo do ensino fundamental e consegue concluir o ensino médio, as condições sociais, econômicas e culturais estão dadas para o ingresso numa faculdade, como sugere o número semelhante de egressos do 2º grau ao de matrículas nos cursos superiores (Rosemberg, 1989). Daí a grande demanda por esses cursos em todo o estado, que encontra terreno fértil entre as municipalidades enriquecidas do interior e nas de grande dinamismo econômico na Grande São Paulo.

Em 1987 registram-se 33 instituições municipais que oferecem ensino superior, contando-se entre elas uma universidade (FIBGE, 1988). Com mais de uma centena e meia de cursos, os estabelecimentos municipais de ensino superior só não se ampliaram mais porque o Conselho Estadual de Educação, a partir de abril de 1987, restringiu sua expansão, denegando a abertura de novas escolas.

A freqüente associação da administração municipal com a iniciativa privada contribui para viabilizar a multiplicação de cursos e baratear as mensalidades, oferecendo à clientela uma alternativa mais atraente do ponto de vista econômico do que a apresentada pelas instituições particulares *stricto sensu*. Outras formas de contribuição das administrações locais para esse nível de ensino têm sido a concessão de bolsas de estudos e dotações várias.

CONCLUSÃO

Em São Paulo, a tradicional divisão de atribuições entre a administração estadual e os municípios, que terminou por liberar estes últimos de uma participação mais direta na oferta do ensino fundamental, começa a sofrer alterações a partir de 1983, quando assumem o poder os governos estaduais escolhidos através de eleições diretas.

O exame da política educacional no estado aponta para o importante papel indutor da administração estadual no processo de descentralização, cujos contornos ele mesmo passa a delinear, evidentemente tentando corresponder a uma pressão generalizada dos municípios por maior participação, mas com pequeno envolvimento dos poderes locais na proposição do "o que" e de "como" delegar, ou transferir encargos e recursos.

Em função da forte presença da administração estadual paulista na manutenção do ensino fundamental e médio, a delegação de maiores atribuições aos municípios passa a intensificar-se em relação às funções de assistência ao educando e provimento e manutenção de infra-estrutura, em muitas das quais, inclusive, já havia alguma tradição de cooperação dos governos locais.

As formas de transferência desses serviços e recursos para a instância local têm passado por várias dificuldades, mas, a despeito dos percalços, fica evidente a tendência a aumentar o sistema de parceria entre estado e municípios na oferta do ensino fundamental. Essa associação aponta, por sua vez, para um novo modelo de escola pública que pode vir a constituir uma alternativa interessante em relação às já existentes. Nesse modelo, estado e municípios poderão complementar-se em termos de recursos humanos e materiais disponíveis, com ganho para as escolas locais, uma vez assegurado o patamar básico de atendimento já alcançado pela rede estadual em todo o estado.

O modelo de parceria parece, contudo, estar dando respostas mais promissoras em termos da melhoria do atendimento escolar à população nos municípios médios e nos de pequeno porte, sendo que estes últimos predominam no estado representando em torno de três quartos deles.

Não obstante, a maior parte da população concentra-se em torno de pólos de desenvolvimento que passam a constituir áreas densamente povoadas, onde a migração intensa e o crescimento acelerado, associados aos baixos níveis de remuneração da população, contribuem para aumentar de modo inusitado a demanda pelos serviços públicos essenciais e, entre eles, pela educação.

Os esquemas de parceria até agora experimentados via de regra têm se mostrado problemáticos nesses casos, tendendo a ser pouco operantes. A falta de políticas específicas que ofereçam novos parâmetros de atuação aos poderes públicos nos setores sociais em áreas metropolitanas, e em especial na Grande São Paulo — a maior concentração populacional do país — contribui para agravar o caráter regressivo das políticas públicas no setor, determinando o atendimento mais precário dos segmentos sociais menos favorecidos. Nessas circunstâncias, não só os recursos estaduais e municipais precisam ser mais acionados e articulados, como também parece imprescindível o aumento da contribuição federal, para enfrentar os problemas de atendimento escolar, tal a grandeza com que se configuram.

Por outro lado, ainda que o modelo de parceria possa vir a contribuir para a melhoria do ensino nas localidades, a falta de envolvimento dos municípios paulistas com os aspectos substantivos do ensino fundamental, em decorrência da atuação centrada nos aspectos operacionais a que têm sido levados, vem contribuindo para o aumento dos investimentos de um número crescente de prefeituras nos níveis mais elevados do ensino.

Em decorrência do processo de enriquecimento que terminou por beneficiar as administrações locais, um número significativo delas, além de expandir as próprias redes de pré-escolas e de colaborar com o que lhes é estritamente cobrado em termos de convênio para a manutenção das escolas da rede estadual de 1º grau, vem fazendo incursões cada vez maiores na área do ensino superior.

Nesse caso, trata-se menos de ampliar o ensino de 2º grau mantido por um número muito reduzido de municípios, de vez que o estrangulamento do ensino fundamental é tão sério que a demanda pelo ensino médio tem se mantido estável ao longo da última década no estado. Procura-se, antes, proporcionar maiores oportunidades de estudo a uma clientela seleta e fortemente reivindicativa que, logrando concluir o 2º grau, propõe-se a prosseguir os estudos, o que traz dividendos políticos fáceis.

A pequena visibilidade dos mecanismos de exclusão do sistema escolar no ensino fundamental regular e a dificuldade, por parte da população, para formular demandas específicas sobre a qualidade do ensino, bem como a incipiente representação da demanda por parte da população jovem e adulta pouco ou não escolarizada, concorrem para que o poder local, a exemplo do que ocorre também nos outros escalões governamentais, ceda mais facilmente às exigências educacionais dos grupos mais bem situados social e economicamente.

A abertura política que favorece a participação tem viabilizado a atuação sobretudo dos segmentos mais organizados da sociedade — e no caso, das entidades docentes —, sendo que as camadas majoritárias da população, pelas suas condições adversas de vida, têm sido levadas, no mais das vezes, a uma prática política fragmentada.

As entidades do magistério vêm sistematicamente se mobilizando contra as propostas de municipalização, objetando fortemente ao repasse da responsabilidade direta de manutenção das redes de ensino mantidas pelo estado para os municípios. Elas têm evidências de que as localidades, em sua maioria, não lhes poderão oferecer as garantias e benefícios funcionais, nem sequer os níveis salariais já alcançados na administração estadual.

Não obstante, a resistência dos professores à transferência maciça e indiscriminada dos encargos da rede estadual para os municípios, que resultaria na queda imediata dos padrões de ensino já atingidos no estado, não pode, por outro lado, ser obstáculo para que se incentivem novas formas de atuação das diferentes instâncias na oferta de ensino, que melhor contemplem a diversidade de situações encontrada. A cristalização da atual divisão de responsabilidades entre as esferas administrativas no Estado de São Paulo só poderá contribuir para agravar as grandes distorções até agora detectadas no atendimento escolar público.

Frente aos dados apresentados neste estudo, torna-se evidente a necessidade de diretrizes explícitas que informem a atuação das diferentes instâncias na área, com vistas à integração de esforços e recursos.

A recente experiência descentralizadora pouco se tem aprofundado no que toca ao aprimoramento da atuação redistributiva do poder público estadual e mesmo federal em função das grandes diferenças encontradas entre os municípios. Não obstante, nesse processo de descentralização, ainda que com as dificuldades apontadas, os municípios têm aumentado sua capacidade de ação conjunta e passado a reivindicar de modo mais incisivo um nível de co-participação na própria definição das políticas estatais, antes impossível de ser formulado.

Nessa situação, torna-se premente o estabelecimento de parâmetros para as novas modalidades de interação entre municípios e estado, bem como a indicação de prioridades para complementação de recursos por parte da esfera federal, a fim de que o atendimento às demandas dos segmentos majoritários possa superar o caráter populista e conjuntural que o tem freqüentemente impulsionado, vindo a contribuir efetivamente para a democratização do ensino.

Assim sendo, se tudo indica não ser conveniente repassar para os municípios pequenos e pobres a manutenção direta das redes de ensino fundamental, não há por que continuar isentando os mais ricos da assunção de encargos maiores e mais diretos na área. Também não há razão para continuar poupando os municípios que mantêm redes próprias e bem providas, de arcarem cada vez mais com a expansão da demanda na própria localidade, uma vez que somente assim se logrará que os benefícios locais auferidos re-

sultem em efetiva melhoria da qualidade do atendimento ao conjunto da população.

Nesse caso evitar-se-á que o aumento proporcional dos recursos municipais seja apropriado sobretudo pelos setores internos da administração. Obstar-se-á, ainda, que os serviços locais melhorados, por serem restritos, passem a atrair principalmente os grupos da população que disponham de melhores condições sociais para disputá-los, como já vem ocorrendo em alguns casos, ao mesmo tempo que a administração estadual arca com o peso da expansão do ensino de massas praticamente sozinha.

Uma vez assegurada a contribuição mais direta dos municípios com maiores recursos, a administração estadual poderá, por sua vez, desenvolver esforços adicionais para melhorar as condições de atendimento nas escolas das áreas mais depreciadas social e economicamente, em especial aquelas das áreas metropolitanas, a caminho da elevação do padrão básico de qualidade do ensino oferecido no estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETTO, Elba S. S. O ensino básico no Brasil visto do ângulo das políticas públicas. In: FRANCO, Ma. Laura, ZIBAS, Dagmar (orgs.) *Final do século*: desafios da educação na América Latina. São Paulo : Cortez, 1990.

_____. *O ensino fundamental na confluência das políticas públicas em São Paulo.* São Paulo, 1991. Tese (doutor.) FFCLH/USP.

CAMPOS, Ma. Cristina S. et al. *A descentralização da administração pública da educação em São Paulo.* São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política, 1985. mimeo. [Relatório de Pesquisa]

CAMPOS, Maria M. Malta, ROSEMBERG, Fúlvia (coords.) *Diagnóstico da situação da educação pré-escolar na região metropolitana de São Paulo.* São Paulo : Fundação Carlos Chagas, 1988. mimeo.

_____. *Aspectos sócio-educativos e sugestões para uma política nacional de educação da criança de 0 a 6 anos no Brasil.* v.2. São Paulo : Fundação Carlos Chagas; IPEA/IPLAN; UNICEF, 1989.

CASTRO, Ma. Helena G. Equipamentos sociais e política local no pós-64: dois estudos de caso. *Espaço e Debate*, São Paulo, n.24, p.67-73, 1988.

CEPAM. *A educação nos municípios paulistas*: 1987. São Paulo, 1990.

FERRARI, Alceu R. Evolução da educação pré-escolar no Brasil no período de 1968 a 1988. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v.69, n.161, p.55-74, jan/abr.1988.

FIBGE. *Anuário Estatístico do Brasil.* Rio de Janeiro, 1971/1988.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*: PNAD 87. Rio de Janeiro, 1990.

FUNDAÇÃO SEADE - SERVIÇO ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. *Análise das características do atendimento educacional na Grande São Paulo segundo regiões homogêneas.* São Paulo, 1988. mimeo.

FUNDAÇÃO SEADE - SERVIÇO ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. *A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo*: 1920-1980. 3v. São Paulo, 1989a. (Coleção Economia Paulista)

_____. *Perfil dos municípios*: índices demográficos. São Paulo, 1987.

_____. *Regiões homogêneas*: um estudo da situação educacional no Estado de São Paulo. São Paulo, 1989b. mimeo.

HIRSCHBERG, Alice I., PRUKS, Lia R. *Analfabetismo*: o grande não; estatísticas do analfabetismo no mundo, no Brasil e no Estado de São Paulo. São Paulo : FDE, 1990. (Série Apoio, 4)

MAIA, Eny M. *A municipalização no Estado de São Paulo*: 1970-1987; democratização ou descompromisso? São Paulo, 1989. Dissert. (mestr.) PUC-SP.

NEPP - NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Padrão de intervenção social no governo do Estado de São Paulo*: 1983-1986. Campinas : NEPP; UNICAMP, 1987. [Relatório Final]

ROSEMBERG, Fúlvia. 2º grau no Brasil: cobertura, clientela e recursos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.68, p.39-54, fev.1989.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. *Anuário estatístico de educação do Estado de São Paulo.* São Paulo, 1971/1987.

SIQUEIRA, Ma. Clara D.P. *A educação de jovens e adultos e o município.* São Paulo : CEDI, 1989. mimeo.

VASCONCELOS, Eduardo. *Transporte escolar rural*: problemas e desafios. São Paulo : SEESP, s.d. mimeo.

_____. Transporte, escolarização e política educacional rural. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.55, p.18-30, nov.1985.

ZIMMERMANN, G. Os municípios no sistema tributário: os municípios paulistas e o caso de Campinas. In: FUNDAÇÃO SEADE. *A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo*: 1920-1980. v.3. São Paulo, 1989. (Coleção Economia Paulista)