

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: UM SISTEMA EM DESEQUILÍBRIO

RENALDO ANTÔNIO GONÇALVES

Professor da Faculdade de Economia e Administração e Pesquisador do
Instituto de Estudos Especiais — PUC/SP

RESUMO

A educação no Brasil, reconhecida como fundamental e provida de recursos pela Constituição, apresenta políticas públicas ineficazes que não atendem a toda a faixa etária em idade escolar. Uma das causas da exclusão é a estrutura de financiamento. Este estudo discute o financiamento dos serviços educacionais no Estado de São Paulo, no período de 1990 a 1992, revelando os problemas de arrecadação, distribuição e gastos entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e recorre a uma matriz para descrever o sistema educacional do setor público e privado no Estado de São Paulo. A partir dessa descrição descobre-se que o sistema é concorrente, não cooperativo, ao contrário do que afirma a Constituição de 1988. A efetiva redistribuição de recursos a favor dos municípios ocorrida recentemente não trouxe resultados efetivos, pois não houve uma definição clara dos papéis, permitindo superposição de ações em alguns setores da educação e abandono de outros. Com a avaliação dessa estrutura de financiamento, torna-se possível afirmar que nenhuma reforma alcançará bons resultados, pois é necessário ter exclusividade de papéis. Esses deverão ser compatíveis com a capacidade técnico-financeira de cada esfera de poder. A partir daí, torna-se possível municipalizar a educação em locais em que há disponibilidade financeira, técnica e humana, reservando para os outros níveis de poder os papéis de fiscalização e suplementação desses serviços em regiões carentes. As forças resultantes desse sistema, mantidas suas características atuais, favorecem a descontinuidade dos projetos educacionais, os gastos perdulários e as reformas inúteis.

**FINANCIAMENTO — SELETIVIDADE — DESCENTRALIZAÇÃO — MUNICIPALIZAÇÃO
— ENSINO FUNDAMENTAL**

ABSTRACT

FINANCING EDUCATION: A SYSTEM OUT OF BALANCE. The education in Brazil, recognized as fundamental and provided with resources by the Constitution, presents

inefficient public politics which don't attend, for instance, every student in scholar age. One of the reasons of this exclusion is the financing structure. This study discusses the financing of these services on São Paulo State during 1990-92, revealing the problems of taxes collection, distribution and expenses among the three levels of government (Federal, State and Municipal), using a matrix to describe the educational system of the public and the private sector in the State of São Paulo. From this survey it is discovered that the system is competitive, not co-operative, as declares de Constitution of 1988. The effective redistribution of resources in favor of the Municipal districts, which occurred recently, didn't bring effective results, because there was not a clear definition of the roles, allowing superposition of actions in some areas and disregard in others. With the evaluation of this financing structure, it becomes possible to assert that no reform will achieve good results, for it is necessary to have exclusiveness in roles. These must be compatible with the technical-financial capacity of every sphere of power. Up this, it becomes possible to municipalise the education in places where there is financial, technical and human availableness, reserving for other levels of power the role of fiscalization and supplementation of these services in destitute regions. The forces resulting from this system, keeping their current characteristics, favor the discontinuity of educational projects, the lavish expenses and the useless reforms.

A incapacidade de atender às demandas do setor educacional no Brasil, tem levado o governo a propor reformas que revelam mais as dificuldades para promover mudanças no setor do que sua efetiva transformação. Não se identifica nas propostas do governo¹ nada que aponte para uma ruptura do atual modelo de financiamento e gestão dos serviços educacionais; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental² muda apenas uma parte da estrutura de financiamento deste sistema.

Nesse setor, encontramos ainda uma difusa atribuição de papéis dos provedores de serviços educacionais (o modelo de gestão governamental) e uma desproporcional distribuição de recursos financeiros entre os níveis de poder para aplicar em educação.

Para iluminar essas questões desdobraremos o artigo em três partes: a primeira descreve e critica a forma tradicional de medir os gastos com educação, propondo uma metodologia alternativa que permita estabelecer uma visão integrada deste sistema³, a segunda que discute a gestão dos serviços educacionais e a terceira que apresenta considerações finais, propostas e recomendações para a melhoria dessa estrutura.

1. Emenda Constitucional n.233/96, enviada ao Congresso pelo Executivo.

2. Instituído pela Emenda Constitucional n.14/1996 e regulamentado pela Lei Federal n. 9424/96.

3. Os estudos mais freqüentes sobre o financiamento da educação são geralmente recortados por modalidade de ensino, ou avaliam o financiamento de apenas um nível de poder (governo federal, estadual ou municipal).

A ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

As fontes de financiamento da educação são: as regulamentações constitucionais no sistema educacional público e as mensalidades cobradas do próprio alunado para a manutenção das escolas privadas.

No setor público, a Constituição de 1988 estabelece o principal mecanismo de financiamento da educação, pois determina as despesas compulsórias realizadas pelos três níveis de poder, vinculando-as à estrutura tributária do Estado. O salário-educação é uma contribuição social (fonte não tributária) especificamente criada para a manutenção do sistema educacional público de ensino fundamental.

Os fundos como Contribuição para o Fundo do Instituto Nacional de Seguridade — CONFINS (ex-FINSOCIAL) — e Fundo de Assistência Social — FAS— têm sido recursos complementares para a educação, entendidos como receitas extra-orçamentárias. Os empréstimos de agências internacionais BIRD (Banco Mundial) e BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), os recursos das ONGs e os programas de parceria empresa-escola são, em menor escala, fontes transitórias de financiamento do setor.

Para efeito metodológico podemos estabelecer que as isenções e incentivos fiscais das brechas do imposto de renda ou do recolhimento do salário-educação das empresas, são também fontes de financiamento às quais o sistema público de educação renuncia, para subsidiar as escolas particulares. Dito de outra maneira, são recursos dos quais o Estado abre mão para apoiar o sistema de ensino privado.

No entanto, considerando a diversidade de fontes para o financiamento do sistema educacional público e privado, os serviços prestados à população são de baixa qualidade, com problemas de exclusão, evasão e seletividade.

Critérios e críticas à mensuração do financiamento da educação

Para dar visibilidade à estrutura de financiamento do sistema educacional, escolhemos o Estado de São Paulo, no período de 1990-92, como referência analítica. Isto se deve ao fato de que uma abordagem dos gastos educacionais feitos pela União não revelaria por completo a complexidade dos fluxos financeiros, ou seja, estaríamos olhando os gastos promovidos pelo governo federal para outras esferas de poder de maneira unilateral, portanto, a partir de uma unidade doadora de recursos.

Se tomássemos um município qualquer como unidade de análise, perderíamos a dimensão de conjunto das necessidades a serem atendidas e da totalidade

dos recursos disponíveis, bem como estaríamos analisando uma unidade receptora de recursos.

Ao optarmos pelo nível de abrangência do estado, para averiguar melhor os fluxos financeiros e dimensionar as necessidades de atendimento à população, estaremos escolhendo uma unidade de análise que é a chave para explicar o fornecimento de serviços educacionais à população, tanto para São Paulo como para o Brasil.

Para avaliarmos a evolução dos gastos do estado com educação dentro de uma perspectiva tradicional, compusemos as despesas a partir dos gastos com folha de pagamento (pessoal: ativos e aposentados), despesas correntes (custeio) e despesas de capital (investimentos) como parâmetros. Esse critério de avaliação é clássico e baseia-se na comparação da evolução das taxas de receitas e despesas da Secretaria do Estado da Educação.

O esforço de financiamento à educação de 1º e 2º graus no Estado de São Paulo, apresentou um desempenho médio de aproximadamente 23% sobre o ICMS⁴ arrecadado. Entre 1988 e 1993 as despesas com essa modalidade de ensino oscilaram entre o piso de 21,49% em 1991 e o teto de 26,26% em 1992.

TABELA 1
TOTAL GERAL DE RECURSOS APLICADOS NA SECRETARIA DA
EDUCAÇÃO — ESTADO DE SÃO PAULO — 1988 A 1993
(EM MILHÕES DE US\$)

DESPESAS	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Pessoal e reflexo	953	1.583	2.059	1.336	1.612	1.388
Total corrente	246	285	402	333	215	500
Total capital	107	224	221	147	168	94
Total geral	1.306	2.092	2.682	1.815	1.994	1.892
Parcela do ICMS utilizado pela SEE	22,8%	23,8%	23,9%	21,4%	26,2%	24,65%
Parcela das despesas do estado devidas à SEE	13,4%	12,9%	13,9%	12,2%	13,8%	NA*

Fontes: ATPCE/SEE/São Paulo, Tesouro do Estado

* NA: dados não apurados.

A tabela 1 revela que o total geral de recursos aplicados na Secretaria de Educação do Estado nos anos de 1989, 1991, 1992 e 1993, está no intervalo de US\$ 1,8 a US\$ 2,0 bilhões, contrastando com o padrão de 1988 que registrou US\$ 1,3 bilhões. Com isto podemos afirmar que as aplicações

4. Esse imposto representa 95% das receitas fiscais do estado.

mantiveram-se próximos dos padrões constitucionais (24%) e cresceram algo como US\$ 600 milhões/ano, criando um novo patamar de dispêndio.

Esse novo patamar, que podemos chamar de “novos gastos normais” com a Secretaria do Estado da Educação, foram praticamente consumidos com o grande item de despesa, que é o financiamento da folha de pagamento (80% dos recursos da educação), que cresceu a uma taxa de 45,64% no período⁵.

Por sua vez os investimentos registrados na conta capital⁶ apresentaram queda significativa de 12,14% comparando-se 1988 com 1993. Cabe observar que os investimentos de US\$ 94 milhões vistos no último ano são os menores do período estudado. O principal motivo que explica a queda é o remanejamento dos recursos para reforma das escolas, visando adaptá-las ao projeto “escola padrão”, em detrimento da expansão da rede⁷.

As despesas de custeio elevaram-se para US\$ 500 milhões em 1993, representando um acréscimo de 103,25% sobre a base média de US\$ 240 milhões registrada no período (excetuando-se 1990). Esses acréscimos devem-se em parte à contratação de terceiros⁸ e a cursos de capacitação, e outros gastos para implantação do projeto “escola padrão”⁹.

Para compreender melhor esses valores, devemos comparar a oferta das vagas da rede estadual em 1988 com a de 1993. Assim, se em 1988 a rede estadual gerenciava 5.860 escolas, oferecendo vagas para 4.964.588 alunos, em 1993

-
5. A folha de pagamentos da Secretaria da Educação expandiu-se devido ao aumento dos pedidos de aposentadoria e dos novos encargos gerados pela escola padrão.
 6. A conta capital registra os gastos com investimento em obras e equipamentos. A queda observada no período reflete a deterioração da manutenção da rede educacional do estado e a inconsistência perante as necessidades de expansão e benfeitorias.
 7. A expansão física da rede não é, no momento, uma grande prioridade, pois um dos problemas que se enfrenta na gestão dos recursos físicos é o da distribuição espacial das escolas em relação às necessidades de ocupação. Dito de outra maneira, há um desequilíbrio dentro da rede, pois há unidades escolares com pouca demanda por vagas e outras com superlotação. Esse desequilíbrio não é causado pela falta de planejamento, mas ocorre, entre outros fatores, pela mudança do perfil de ocupação das regiões onde se situam as escolas. Podemos exemplificar esse fenômeno da seguinte maneira: os bairros da capital que eram populosos há cinquenta anos transformaram-se em regiões comerciais ou de serviços mudando sua vocação; assim as necessidades de serviços educacionais deslocaram-se para outros bairros, devido, por exemplo, à construção de conjuntos habitacionais ou outros fatores.
 8. O Banaser é uma empresa terceirizada do Banespa, que foi utilizada para contratação de mão-de-obra para as administrações diretas, fundações e autarquias do estado.
 9. As principais características da escola padrão são: funcionar em três turnos, ter maior carga horária, melhoria da remuneração dos professores que optarem por dedicação exclusiva e reabilitar os ambientes físicos das escolas como bibliotecas, laboratórios, quadras de esporte etc.

o número de escolas cresceu para 6.731, e o número de alunos para 6.326.711, correspondendo a um aumento de 27,44% sobre o alunado e de 14,86% para a estrutura física, ou da taxa de 2,34% ao ano (taxa geométrica) para as escolas e 4,12% ao ano para o alunado. A necessidade de expansão física contrasta com o crescimento dos recursos financeiros, que registrou uma taxa de aproximadamente 46%, distribuída de maneira não linear ao longo do período.

A cifra de US\$ 600 milhões que foi incorporada ao orçamento, ao que parece, não bastou para atender simultaneamente a expansão de novas vagas (no 1º e 2º graus), implantar reformas (ou inovações) no ensino, aumentar efetivamente os salários dos professores, promover cursos de capacitação e realizar outras benfeitorias da rede estadual.

No entanto, se o esforço financeiro da Secretaria de Educação do Estado fosse medido por outro critério — o de participação nas despesas totais do estado — esses valores cairiam para uma média de aproximadamente 13% ao ano. Isso pode revelar que a educação não é a prioridade do estado e sim os dispêndios com os outros 77% dos recursos.

Há um terceiro critério para avaliar os gastos com educação no Estado de São Paulo, segundo o qual é possível compor os dispêndios pela soma total dos gastos com educação. Estes são o resultado da soma da despesa média de 24% da SEE, com as despesas constitucionais de 11% do ICMS destinados ao ensino de 3º grau, mais os gastos com a Secretaria da Ciência e Tecnologia e com a TV Cultura. Assim, o dispêndio total com educação será bem maior, atingindo a cifra de 50% ou mais das receitas fiscais¹⁰ do estado.

Assim, se quisermos afirmar que o estado dispense poucos recursos com a educação poderemos usar o critério de participação na despesa do Estado (13%); se desejarmos provar que os gastos estão dentro dos parâmetros constitucionais, usaremos os 24% das receitas aplicadas na Secretaria do Estado da Educação como referência. Caso contrário, podemos usar o conceito de despesas com educação composto pela soma dos gastos e, com esse parâmetro, provaremos que as despesas com educação estão em um patamar muito acima do recomendado pela Constituição (aproximadamente 50%).

Esses critérios apresentam alguns problemas metodológicos, flutuam com os ciclos de conjuntura, são pouco explicativos quando remetidos a parâmetros orçamentários e representam proporções de receitas ou despesas que servem

10. O texto de Valdemir Quadros (1990), "O financiamento da educação e a municipalização: uma abordagem concreta de recursos", registra os gastos dos estados com educação recursos no volume de 57% das receitas correntes. A partir desta constatação podemos afirmar que gasta-se muito com educação.

para estabelecer comparações, mas não representam um bom critério para atribuir recursos.

Para resolver o problema de mensuração, é necessário definir critérios e utilizar novos instrumentos que permitam apontar de maneira adequada os dispêndios com educação no Estado de São Paulo, sem as ambigüidades registradas.

A matriz de fontes e usos: breve introdução metodológica

Para a montagem da matriz, usaram-se no marco do setor público as informações dos orçamentos realizados¹¹ em cada nível de poder, apurando-se os dados nos balanços publicados pelo poder executivo.

A matriz de fontes e usos dos recursos foi organizada para os anos de 1990, 1991 e 1992, com a seguinte estrutura: a identificação das principais fontes de recursos financeiros para a manutenção da educação, baseada no critério de oficialidade e perenidade das mesmas¹².

As modalidades de ensino foram definidas a partir da sua oficialidade e abrangência e estão dispostas na coluna da matriz. O ensino superior tem sob sua abrangência os cursos de pós-graduação. No ensino fundamental, não se separou metodologicamente o alunado de cursos regulares e a suplência de 1º grau.

QUADRO 1
ESTRUTURA DA MATRIZ DE FONTES E USOS DE RECURSOS
ESTADO DE SÃO PAULO

USOS DOS RECURSOS/ FONTES DOS RECURSOS	PRÉ-ESCOLA	1º GRAU	2º GRAU	3º GRAU	TOTAL
Governo Federal	A1.1	A1.2	A1.3	A1.4	A1.5
Governo Estadual	A2.1	A2.2	A2.3	A2.4	A2.5
Municípios	A3.1	A3.2	A3.3	A3.4	A3.5
Particular	A4.1	A4.2	A4.3	A4.4	A4.5
Total	A5.1	A5.2	A5.3	A5.4	A5.5

11. O orçamento realizado reflete o gasto efetivo do setor público.

12. A educação oficial no Brasil é estruturada em dois níveis: o básico e o superior. O ensino básico compreende a educação infantil (zero a seis anos) não obrigatória, o ensino fundamental (1º grau) destinado a crianças e adolescentes (sete a quatorze anos) e de frequência obrigatória, e o nível médio, oferecido a adolescentes de quinze a dezessete anos (2º grau). O nível superior é estruturado para permitir a formação profissional e para o desenvolvimento de pesquisa. Não há, a curto prazo, perspectiva de criação de novos níveis; assim esse sistema deve permanecer estável nos próximos anos.

O quadro 1 é uma matriz quadrada, do tipo cinco linhas por cinco colunas. Nas linhas encontramos as fontes de recursos e sua totalização, nas colunas apresentamos os usos dos recursos por modalidade de ensino e sua totalização. Dessa maneira, a célula A1.1, descreve o quanto o governo federal aplicou na pré-escola no Estado de São Paulo; no final dessa linha a célula A1.5 revela o total de recursos aplicados pelo governo federal em todas as modalidades de ensino. Nessa matriz, entendeu-se por recursos do próprio alunado as mensalidades pagas aos estabelecimentos de ensino particular, pelas famílias com renda disponível para financiar tais escolas (fonte DIEESE).

TABELA 2
MATRIZES DE FONTES E USOS — RECURSOS FINANCEIROS (EM MIL US\$)
ESTADO DE SÃO PAULO

1990					
Usos Fontes	Educação Pré-escolar	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Total
Gov. Federal	—	41.528	12.373	163.571	217.472
Gov. Estadual	10.283	2.467.564	217.478	1.582.146	4.227.471
Municípios	748.616	857.333	34.938	25.269	1.666.156
Particular	79.217	594.537	336.867	468.165	1.478.786
Total	838.116	3.960.962	601.656	2.239.151	7.639.885
1991					
Gov. Federal	186	86.615	10.615	108.044	205.461
Gov. Estadual	6.157	1.695.614	139.473	1.627.781	3.469.025
Municípios	727.913	833.622	33.971	52.496	1.648.002
Particular	96.707	703.932	360.268	482.510	1.643.418
Total	830.963	3.319.783	544.328	2.270.831	6.965.906
1992					
Gov. Federal	—	34.767	7.875	101.013	143.655
Gov. Estadual	2.935	1.774.348	179.508	1.468.782	3.425.573
Municípios	671.349	709.494	25.059	56.628	1.462.530
Particular	92.600	715.634	358.078	556.821	1.724.463
Total	768.214	3.234.243	570.520	2.183.244	6.756.222

Fontes: CIE; MEC/SAG; Escola Técnica Federal; Conselho Estadual de Educação.

A partir do mesmo critério de organização da matriz anterior, montaram-se mais duas, uma com os dados de atendimento do alunado e outra de resultado, ou seja, com o cruzamento das duas matrizes anteriores.

TABELA 3
MATRIZES DE ATENDIMENTO AO ALUNADO — POR MODALIDADE
DE ENSINO E DEPENDÊNCIA
ESTADO DE SÃO PAULO

1990					
Modalidade	Educação	Ensino	Ensino	Ensino	Total
Dependência	Pré-escolar	Fundamental	Médio	Superior	
Gov. Federal	—	—	4.030	4.046	8.076
Gov. Estadual	71.000	4.910.846	737.868	61.364	5.781.078
Municípios	542.287	574.406	25.317	46.404	1.222.901
Particular	172.004	817.566	313.902	385.480	1.688.970
Total	785.331	6.302.818	1.081.117	497.294	8.701.025
1991					
Gov. Federal	—	—	4.498	4.733	9.231
Gov. Estadual	65.705	5.152.864	829.791	62.418	6.110.778
Municípios	588.242	610.684	24.418	31.297	1.312.214
Particular	160.622	812.174	271.901	407.707	1.679.404
Total	814.569	6.575.722	1.130.608	506.155	9.111.627
1992					
Gov. Federal	—	—	4.592	4.594	9.186
Gov. Estadual	46.847	5.392.797	977.174	64.349	6.481.167
Municípios	659.651	791.402	26.186	41.891	1.481.167
Particular	142.470	658.158	279.862	389.879	1.470.369
Total	848.968	6.792.357	1.287.814	500.713	9.429.852

Fontes: CIE; MEC/SAG; Escola Técnica Federal; Conselho Estadual de Educação.

A matriz de fontes e usos mostra a disponibilidade de recursos financeiros, a segunda matriz registra as vagas oferecidas em cada nível de ensino pelas respectivas fontes e a terceira revela a informação de dispêndio *per capita* de cada fonte no financiamento do alunado em São Paulo.

Os estudos de financiamento mais freqüentes¹³ abordam os gastos da Secretaria do Estado da Educação como sendo o total dos gastos com educação, ou

13. É o caso do estudo realizado por Luiz Carlos Cintra (1992); neste texto o autor pretende abranger a totalidade de recursos aplicados na educação, mas se restringe aos gastos da Secretaria da Educação do Estado. O texto de Fagnani e Quadros (1989) trata dos recursos do MEC e seus gastos e mecanismos de transferência para outras unidades da federação.

TABELA 4
MATRIZES DE DISPÊNDIO PER CAPITA — POR MODALIDADE DE ENSINO E FONTE
(EM MIL US\$)
ESTADO DE SÃO PAULO

1990				
Modalidade Dependência	Educação Pré-escolar	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior
Governo Federal	—	—	3.070	40.428
Governo Estadual	145	502	295	25.783
Municípios	1.380	1.493	1.380	545
Particular	460	727	1.073	1.214
1991				
Governo Federal	—	—	2.360	22.828
Governo Estadual	94	329	168	26.079
Municípios	1.237	1.365	1.391	1.677
Particular	602	867	1.325	1.183
1992				
Governo Federal	—	—	1.715	21.988
Governo Estadual	63	329	184	22.825
Municípios	1.018	957	957	1.352
Particular	650	1.279	1.279	1.428

Fontes: CIE; MEC/SAG; Escola Técnica Federal; Conselho Estadual de Educação.

pesquisam os gastos do governo estadual com as universidades, a política de financiamento do MEC etc. Eleger o estado como “unidade orçamentária chave” e avaliar todas as modalidades de ensino com a respectiva estrutura financeira é uma inovação metodológica que as matrizes permitem.

APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Gastos com educação no Estado de São Paulo

O ponto de partida da análise é a comparação da totalidade de recursos financeiros alocados na educação pelas quatro fontes discriminadas, com o atendimento ao total de alunos dos quatro níveis de ensino.

TABELA 5
GASTOS FINANCEIROS TOTAIS E ALUNADO — ESTADO DE SÃO PAULO —
1990 A 1992
(EM MIL US\$)

	1990	1991	1992
Recursos Financeiros	7.639.885	6.965.906	6.756.222
Var. %	NA*	-8,82%	-3,01%
Alunado	8.701.025	9.111.627	9.429.852
Var. %	NA*	4,72%	3,49%

Fontes: SEE/ATPCE/CIE — São Paulo.

* NA: dados não apurados.

Como podemos observar na tabela 5, o total dos recursos financeiros aplicados no Estado de São Paulo, decresceu em aproximadamente 11%, passando de US\$ 7,6 bilhões em 1990 para US\$ 6,7 bilhões em 1992. Essa queda pode ser parcialmente explicada pela recessão ocorrida em 1991 e 1992, que reduziu a oferta de recursos fiscais, bem como pelo fato de o governo do estado manter-se dentro das normas legais de dispêndio com a educação.

A oferta de vagas no estado apresentou trajetória ascendente; o número de alunos matriculados em 1990 foi de 8.701.025 passando para 9.429.852 em 1992 com um acréscimo de 8% para o período. Explica-se essa taxa pelo crescimento da população na faixa etária escolar, pelo aumento dos anos de escolaridade entre a população paulista e, principalmente, pela maior procura de ensino do 2º grau.

Constata-se uma forte discrepância entre a disponibilidade de recursos financeiros e a oferta de vagas, que será analisada detalhadamente considerando-se os aportes de cada fonte financiadora (governo federal, estadual, municipal e particulares). A discrepância não revela produtividade e sim a impropriedade do instrumento de alocação.

Gastos do governo federal em São Paulo

O governo federal é o que registra maior queda na aplicação de recursos financeiros no Estado de São Paulo. Os US\$ 217 milhões de 1990 recuaram para US\$ 143 milhões em 1992. Essa redução foi um dos motivos para conter a expansão de vagas.

A Escola Técnica Federal de São Paulo é o único estabelecimento de 2º grau mantido pela União no estado. Em 1992, aplicando US\$ 7,8 milhões nessa modalidade de ensino, foram ofertadas 4.592 vagas. Ao longo do período analisado, essas cifras representam um acréscimo de 14% nas vagas oferecidas e um decréscimo de 36% nos recursos financeiros transferidos. A participação da rede federal no ensino médio é inexpressiva, representando algo como

0,38% do total do alunado desse nível. Isso revela que a União não apóia efetivamente a ampliação de vagas no ensino médio, mas a manutenção da modalidade de ensino técnico, considerada excelente.

No ensino de 3º grau, a União mantém três estabelecimentos no Estado de São Paulo: a UNIFESP — antiga Escola Paulista de Medicina — (na capital), o Instituto de Tecnologia Aeronáutica (em São José dos Campos) e a Universidade de São Carlos (em São Carlos).

O atendimento do alunado em 1992 registra um acréscimo de 13% em relação a 1990, contrastando com a aplicação de recursos financeiros que foi reduzida em 38% no mesmo período. No entanto, cabe notar que, mesmo oferecendo 1% do total das vagas dessa modalidade de ensino, a presença das escolas federais no Estado de São Paulo é relevante, pela excelência do ensino oferecido à população. No caso do Instituto de Tecnologia Aeronáutica — ITA —, podemos afirmar que essa escola é um pólo de geração e difusão de novas tecnologias.

Na modalidade ensino fundamental, a União transfere recursos na forma de merenda, livros didáticos e convênios bilaterais entre governo federal e governo estadual e as prefeituras do estado. As transferências de recursos financeiros para o Estado de São Paulo, feitas pelo governo federal para esse fim, foram irregulares no período analisado, registrando a cifra de US\$ 34,7 milhões em 1992, ou seja, apresentaram uma queda de 16% em relação ao ano-base.

A queda da oferta de recursos financeiros dessa fonte não compromete a oferta de vagas dentro do sistema educacional do 1º grau, pois a rede é mantida, na quase totalidade, pelo governo estadual. O governo federal não atua nessa área¹⁴. Cabe apontar que é errática a trajetória da oferta dos recursos financeiros para os convênios celebrados em São Paulo com o governo estadual e municipal pelo governo federal.

Concluímos que tanto no apoio financeiro como na oferta de vagas o governo federal não representa um apoio efetivo ao sistema educacional do Estado, mas contribui para a formação de quadros com elevada capacitação profissional.

O papel do governo estadual no atendimento ao alunado

Encontramos um ganho no nível de escolarização do estado ao compararmos dois indicadores de eficiência na educação do Estado de São Paulo: a

14. Exceto na construção de CIACs e na celebração de convênios com municípios e estados. Os principais fundos são: Fundo Nacional de Assistência ao Estudante — FAE; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE; Ministério da Educação e Cultura — MEC e, atualmente, o Comunidade Solidária.

alfabetização da população de cinco anos ou mais melhorou, abrangendo maior parcela da população desta faixa etária, e as pessoas de dez anos ou mais aumentaram os anos de estudo, melhorando o grau de escolaridade, quando comparamos os censos de 1980 e 1990.

Em 1980, segundo o IBGE, 18% da população paulista ou aproximadamente 2,9 milhões de pessoas eram analfabetas e 15% da população com mais de 10 anos tinham menos de um ano de instrução ou nenhuma instrução. Na década seguinte, o analfabetismo caiu de 12% para 9,5% da população, reduzindo o número de pessoas com menos de um ano de instrução ou sem instrução para 2,5 milhões.

Os dados disponíveis informam também que houve um aumento da escolaridade da população (em anos de permanência na escola) melhorando com isto o perfil de instrução do estado. Essa melhoria relativa pode ser atribuída, entre outros fatores, aos gastos do governo do estado, que proporcionaram a ampliação das oportunidades educacionais, apesar da crise financeira que se abateu sobre o setor público na década de 80 e das sucessivas mudanças de política educacional.

O governo do Estado de São Paulo mantém uma grande e complexa rede educacional que oferece vagas para cursos regulares desde o 1º grau até cursos de nível superior. Os gastos totais com essa rede registraram em 1990 a cifra de US\$ 4,2 bilhões, declinando 19% em 1991 e 1,25% em 1992. O atendimento da rede educacional do estado em 1990 somou 5.781.078 alunos; em 1991 expandiu-se a 5,7% e em 1992 a 6,06%, registrando, neste último ano, a cifra de 6.481.167 alunos matriculados regularmente.

O governo do estado separa os gastos e o atendimento da Secretaria do Estado da Educação dos gastos e atendimento das universidades. Isso faz com que alguns analistas das questões educacionais entendam que os dois sistemas sejam independentes. Essa separação metodológica só faz sentido para estudos específicos de cada nível de atendimento, caso contrário as fontes devem ser unificadas.

Essa visão de exclusão dos dois sistemas faz com que não se percebam fortes disparidades, ou seja, a Secretaria da Educação com a mesma verba das universidades, matricula 6,4 milhões de alunos e as últimas abrigam apenas 64 mil alunos. Não queremos, a partir desse dado, propor o sucateamento das universidades, sua privatização, ou qualquer solução de exclusão. O que buscamos no momento é apenas uma visão integrada da rede estadual.

O tamanho da rede estadual, que concentra sob sua administração e gerenciamento algo como 80% das vagas ofertadas no Estado de São Paulo, é o principal elemento que pode explicar a grande dicotomia entre os aportes de

recursos financeiros disponíveis no triênio e o acréscimo de vagas exigido pelo sistema educacional¹⁵.

Os outros motivos são: as tentativas de implantar reformas no ensino sem verificar a capacidade de financiamento do estado; a não definição das prioridades entre as modalidades de ensino; os vazamentos dos recursos orçamentários e as dificuldades burocráticas na captação do salário-educação e de outros convênios.

O ensino fundamental mantido pela rede estadual

A oferta de vagas no ensino fundamental apresentou altas taxas de crescimento para o período analisado. Em 1990, registrou 4.911.175 alunos matriculados, cresceu à taxa de 4,92% em 1991 e de 4,66% em 1992, atingindo a cifra de 5.392.797 alunos regularmente matriculados no 1º grau da rede estadual.

Para os anos analisados, esperava-se uma queda da demanda por vagas nessa modalidade de ensino, causada por taxas demográficas menores. De fato, a taxa de crescimento populacional no estado diminuiu de 3,49% ao ano, na década de 1970-1980, para 2,13% ao ano, na década de 1980-1990, permitindo melhores condições de oferta de vagas.

Porém, o alívio esperado para a rede estadual não ocorreu. A ausência de uma política educacional consistente, somada a diagnósticos equivocados, atraiu mais alunos para a rede estadual. O estado chamou para si a tarefa de educar mais e melhor, pela ampla divulgação da sua “escola padrão”; obrigou-se com isso a oferecer mais vagas nessa modalidade de escola.

Não cabe, neste documento, estimar o impacto da redução do crescimento demográfico na demanda por vagas, mas qualificá-lo, pois a redução que deveria proporcionar um alívio sobre a procura de vagas no ensino fundamental da rede estadual foi neutralizada e agravada pelo processo de migração de alunos de outras redes.

Como resultado, observamos que o descompasso entre as taxas de crescimento do alunado e a oferta de recursos financeiros para o ensino de 1º grau é bastante expressivo. Enquanto as matrículas crescem 9,81% no triênio, a disponibilidade de recursos financeiros declina em 38,18% no mesmo período. Cabe observar que o governo procurou manter-se dentro das normas consti-

15. A reforma constitucional de 1988, ampliou, por transferência de recursos, a disponibilidade financeira dos municípios.

tucionais, gastando o previsto por lei, atendendo ao crescimento das matrículas e simultaneamente implantando a “escola padrão”¹⁶.

O paradoxo é que a rede estadual mantém-se como pólo de atração de alunos quando deveria tornar-se exportadora para os municípios. Nessa modalidade de ensino a rede estadual reforça seu isolamento, sobrecarregando-se com tarefas que deveriam ser ao menos divididas com as outras esferas de poder. O governo federal, por exemplo, que celebrou convênios com aproximadamente 360 municípios paulistas, não foi parceiro do estado e muitas das suas ações colidiram frontalmente com as diretrizes de política educacional do governo estadual.

Os Centros de Integração e Ação Comunitária — CIACs — são emblemáticos para exemplificar essa falta de sintonia. Eles foram implantados pelo governo federal, em aproximadamente 20 municípios paulistas, quando o governo estadual investia na “escola padrão”. Essa ação evidencia o desperdício de recursos, a falta de integração entre as três esferas de poder e o padrão de concorrência entre as redes.

Tanto os projetos do governo federal como do estadual estiveram mais voltados para a construção de novas escolas, ou para a realização de investimentos em equipamentos e ambientes escolares (bibliotecas, laboratórios etc.), do que para a busca de uma racionalização ou integração das ações dessas esferas de poder. Não houve uma política educacional comum, com divisão de tarefas ou sintonia para resolver problemas emergentes do sistema educacional do estado.

As receitas da Secretaria da Educação do Estado em 1990 foram atípicas devido ao Plano Collor. Além disso, esse foi um ano eleitoral e nesses períodos os gastos são marcadamente políticos, tendo em vista a reeleição dos candidatos da situação. O dispêndio *per capita* apresentado nas matrizes (ver tabela 4)¹⁷ registra que o montante destinado ao aluno do ensino fundamental da rede do estado é irrisório, quando comparado ao de outras redes. Somente em 1990 o dispêndio apurado registrou US\$ 502 *per capita/ano*, contra US\$ 283 *per capita/ano* observado em 1992, demonstrando com

16. É importante observar que o Projeto “escola padrão” foi implantado em estabelecimentos que já possuíam uma boa estrutura de atendimento do alunado, com ensino de boa qualidade. Os gastos foram dirigidos para criar ou reformar os diversos ambientes das escolas. Do total das escolas da rede de 1º grau, foram implantadas 867 no primeiro ano do projeto, prevendo-se 2.225 em 1994; no entanto, as escolas padrão não passaram de 1.400 em 1992.

17. O parâmetro dispêndio é inadequado para o estabelecimento de políticas públicas. Quando se especificam os gastos públicos considerando o custo/aluno por escola explicitam-se as diferenças entre custo e qualidade do serviço prestado.

evidência a cultura de gastos políticos nos anos eleitorais e retificando a excepcional arrecadação fiscal do Plano Collor.

O ensino médio estadual

No ensino médio a demanda por vagas, diferentemente do observado no ensino fundamental, apresentou taxas grandes e positivas de crescimento para os anos analisados. Em 1990, o ensino médio registrou 737.539 alunos matriculados, crescendo a taxas de 12,51% em 1991 e de 17,76%, para atingir a cifra de 977.174 alunos regularmente matriculados em 1992 nos estabelecimentos escolares.

Para os próximos anos espera-se que a taxa de crescimento nessa modalidade de ensino da rede estadual continue aumentando, pois parte significativa dos alunos que cursam o 1º grau deve deslocar-se para o ensino médio, além do que, há um grande contingente da população habilitada a freqüentar o 2º grau e que não teve acesso a tal modalidade de ensino. Esses dois fatores combinados devem pressionar fortemente o governo do estado para ampliar a oferta de vagas para o segmento.

Novamente no ensino de 2º grau o governo do estado é majoritário na oferta de vagas. As prefeituras têm uma participação inexpressiva, a iniciativa privada não expande sua rede há mais de dez anos e a participação do governo federal, como já foi dito, é insignificante.

O principal motivo do comportamento tímido dos outros segmentos do setor público, bem como a falta de investimentos do setor privado, é o alto custo de construção, instalação e manutenção das unidades escolares de 2º grau. Elas devem possuir vários ambientes como laboratórios, bibliotecas com acervo maior e variado, quadras de esporte, corpo docente especializado etc., o que torna pouco atraentes os gastos com essa modalidade de ensino.

O aumento de 16% da oferta total de recursos financeiros observados em 1992 é insuficiente para retomar o patamar observado em 1990, quando a Secretaria do Estado da Educação oferecia apenas 737 mil vagas, um número de matrículas 33% inferior ao registrado em 1992.

O ensino médio, visto pelo indicador de dispêndio *per capita*, revela que essa modalidade de ensino custa para o estado quase a metade do dispêndio com os alunos do ensino fundamental. Os valores apurados entre 1990 e 1992 revelam um patamar baixo *per capita* ao ano da rede estadual, inferior ao apurado no ensino de 1º grau.

A análise dos dados disponíveis leva-nos a considerar que a administração do estado surge como a "responsável natural" pelos encargos de expansão e

manutenção do ensino de 1º e 2º graus em São Paulo. No entanto, se em 1992 a sua participação estivesse em conformidade com o padrão de atendimento dos demais estados do Brasil, a rede estadual atenderia apenas 3,87 milhões de alunos nas duas redes, transferindo para outras esferas de poder os encargos de manutenção de 2,2 milhões de estudantes.

A partir dos dados disponíveis para o ensino médio, podemos afirmar que conviveremos, nos próximos anos, com um grande período de disparidades entre as necessidades do setor e a disponibilidade de recursos, uma vez que as substanciais alterações do processo produtivo e as grandes mudanças tecnológicas hoje presenciadas exigem uma mão-de-obra cada vez mais qualificada, com mais anos de estudo.

O ensino superior estadual

No ensino superior, diferentemente do observado nos ensinos fundamental e médio, encontramos uma dinâmica própria de crescimento da oferta de vagas. As taxas de expansão dessa modalidade de ensino são modestas e subordinadas à criação de novas universidades e faculdades.

Cada uma das três universidades mantidas pelo governo estadual (USP, UNICAMP e UNESP) tem orçamentos próprios e quase nenhuma vinculação com o restante da rede educacional do estado.

Além das três universidades, o estado mantém um instituto de tecnologia que é a Fundação Paula Souza (FATEC), a FAPESP, que é uma fundação de amparo à pesquisa, e, em 1992, “comprou” uma faculdade municipal: a Faculdade de Química de Lorena.

Esse processo de estadualização de faculdades que eram mantidas anteriormente por municípios não representa um esforço planejado e sistemático de ampliação das vagas do ensino de 3º grau, mas uma resposta a pressões políticas regionais. Nessa última estadualização, revela-se a total falta de visão integrada do sistema educacional, preservando um comportamento clientelista do governo estadual em detrimento de uma política de maior benefício à população.

O governo do estado oferece aproximadamente 12% das vagas do ensino de 3º grau para 64 mil alunos, aplicando recursos de US\$ 1,5 bilhões. Esses valores, como já foi dito, são semelhantes ao destinado à manutenção do ensino estadual de 1º e 2º graus, com 6,4 milhões de alunos matriculados.

Essas semelhanças e disparidades observadas no mesmo orçamento do governo não devem levar a conclusões ou análises precipitadas, pois as universidades estaduais são fontes fornecedoras de quadros técnicos de qualidade, produtoras de tecnologia e pesquisas em temas estratégicos, de lideranças políticas etc.

Há um grau de liberdade inexplorado dentro da rede escolar mantida pelo estado, decorrente de vinculação financeira entre os dois sistemas educacionais, ou seja, a relação não é operacional. O estado financia a secretaria da educação e as universidades, mas não utiliza os recursos para formar e capacitar os professores de 1º e 2º graus, bem como para criar quadros administrativos e de especialistas em educação a partir das suas universidades estaduais.

O que encontramos atualmente é um baixo vínculo funcional entre as universidades estaduais e a rede de ensino de 1º e 2º grau do estado. Uma das medidas possíveis para otimizar os recursos financeiros aplicados no ensino paulista, seria estimular o intercâmbio entre as duas áreas de ensino, sedimentando ou articulando uma relação mais forte entre os dois sistemas. Isso permitiria alavancar com qualidade a expansão do sistema educacional do estado.

Não se deve colocar a manutenção dessas modalidades de ensino como uma relação de exclusão, mas criar mecanismos que evitem a estadualização de outras faculdades municipais e fomentar novas formas de associação com a sociedade para garantir a manutenção da qualidade do ensino, pesquisa e desenvolvimento de tecnologia.

Analisando os dados disponíveis, podemos afirmar que os gastos financeiros do governo do estado com educação entre 1990 e 1992 dirigiram-se prioritariamente para o projeto “escola padrão” do 1º grau¹⁸, com a reforma de estabelecimentos que não necessitavam de grandes inversões, e para a estadualização, com a expansão do ensino superior, pela absorção de escolas municipais como a Faculdade de Química de Lorena.

Se trabalhássemos com o conceito de “sistema educacional do estado”, avançaríamos na integração e interdependência das várias modalidades de ensino, permitindo subordinar a oferta de recursos financeiros a uma arbitragem tecnopolítica, a melhores definições de objetivos e papéis, bem como estabelecer parcerias mais equilibradas e estáveis com outras áreas do setor público.

Gastos feitos pelos municípios e atendimento ao alunado no Estado de São Paulo

As células, dentro da matriz (quadro 1), que registram os valores totais e por modalidade de ensino dos municípios do Estado de São Paulo são: a

18. A escola padrão foi implantada em estabelecimentos que já possuíam uma estrutura adequada de atendimento, que portanto não demandavam investimentos significativos e onde o nível de ensino era de boa qualidade. Evitou-se investir em escolas precárias, onde os recursos financeiros aplicados somassem vultosas quantias.

A3.5 (para valores totais); A3.1, A3.2, A3.3 e A3.4 (para as modalidades de ensino mantidas pelas prefeituras). A avaliação das posições dessas células informa as prioridades e o desempenho dos gastos dentro do sistema educacional do estado.

O que analisamos a seguir relaciona a totalidade dos gastos em todas as redes de escolas dos municípios, registrada na célula A3.5. Dessa forma, não se trata dos gastos educacionais de uma prefeitura, como a do município de São Paulo, mas a soma de todos os gastos para a manutenção e ampliação da rede escolar das prefeituras.

Como podemos observar na tabela 2, os municípios gerenciam recursos financeiros médios de US\$ 1,5 bilhões/ano, ou seja, valores do porte dos recursos disponíveis na Secretaria do Estado da Educação. No entanto, seu atendimento ao alunado fica em um patamar cinco vezes menor que os observados na rede estadual.

O ensino pré-escolar dos municípios paulistas

Os gastos dos municípios são fortemente concentrados na pré-escola. Nesse nível de ensino as prefeituras oferecem quase 90% das vagas; o restante é atendido, praticamente, pelos estabelecimentos particulares de ensino.

No tocante aos recursos financeiros disponíveis, o *per capita*/ano realizado pelas prefeituras, nessa modalidade de ensino, é três vezes maior do que o estado dispõe, para os alunos do ensino fundamental por ano, e, aproximadamente, quatro vezes maior do que o dispêndio por aluno ao ano, apurado na rede estadual de 2º grau.

O forte crescimento de 21% entre 1990 e 1992 na oferta de vagas da pré-escola deve-se à migração de parte dos alunos da rede estadual para as escolas municipais, ao crescimento vegetativo da população nessa faixa etária e à intensificação da demanda por esse serviço educacional em virtude da entrada das mulheres no mercado de trabalho.

O ensino de 1º grau nos municípios paulistas

As prefeituras paulistas oferecem apenas aproximadamente 9,5% do total das vagas do ensino fundamental, sendo detentoras de 15% da totalidade dos recursos destinados a essa modalidade de ensino.

Em termos de capacidade de absorção de demanda por vagas do estado, as prefeituras cresceram 4,5% em 1992, comparando-se a 1990; já os recursos financeiros aplicados cresceram 19% no mesmo período. Nesse caso, os

municípios apresentam um quadro em que a oferta de recursos é maior do que a capacidade de absorver a demanda por vagas.

Do total das vagas oferecidas pelas redes municipais no Estado de São Paulo, o município da capital mantém a maior rede de pré-escolas e de ensino de 1º grau, respondendo aproximadamente por 55% das matrículas municipais. As 24 maiores prefeituras do interior¹⁹ são responsáveis pela oferta de 20% das vagas e o restante é suprido por alguns outros municípios.

O interior do estado apresenta um comportamento modesto e conservador na realização de investimentos educacionais, apesar da prosperidade econômica das últimas décadas e da reforma tributária que redistribuiu recursos para as suas prefeituras.

Há, portanto, muito espaço financeiro para avançar na municipalização do ensino do 1º grau em São Paulo. A fundamentação dessa possibilidade dá-se, em primeiro lugar, pela análise integrada das redes escolares públicas envolvidas na manutenção do ensino fundamental no estado, nas quais são evidentes os desequilíbrios financeiros entre os níveis de poder dentro do setor público; em segundo lugar, pelo levantamento do potencial de absorção de vagas pelas prefeituras a partir dos recursos financeiros dos municípios.

Nessa segunda maneira de demonstrar a disponibilidade de recursos financeiros dos municípios partimos do montante líquido disponível para aplicação em educação, isto é, abatemos os 25% da aplicação obrigatória em educação da totalidade das receitas tributárias correntes, dolarizamos os valores e com isso chegamos ao montante bruto disponível para a educação. A partir desse montante, somamos as transferências governamentais do estado e abatemos as despesas com a manutenção da própria rede, obtendo com isso o montante líquido disponível para aplicar em educação.

O montante líquido disponível para cada município é dividido por um dispêndio médio de US\$ 500/ano por aluno (cifra maior que o alocado pela rede estadual); estabelecemos assim a capacidade potencial de absorver alunos em cada prefeitura.

Visto na forma de um registro de identidade, esse potencial de absorção de vagas dos municípios pode ser escrito da seguinte maneira:

$$\text{RPE} = \text{RCM} \times 0,25$$

$$\text{RBE} = \text{RPE} + \text{RP}$$

$$\text{RDE} = \text{RBE} - \text{DME}$$

$$\text{PAV} = \text{RDE} + 500$$

19. Jundiá, São José dos Campos, Paulínia, Sorocaba, Santos, São Bernardo do Campo etc.

em que:

RPE = Receitas Próprias para Educação

RCM = Receitas Correntes dos Municípios

RBE = Receitas Brutas para Educação

RP = Repasses

RDE = Receitas Disponíveis para Educação

DME = Despesas Municipais com Educação

PAV = Potencial de Absorção de Vagas

Dos 24 municípios de grande porte do Estado de São Paulo, alguns apresentam uma significativa capacidade de alavancagem²⁰ das vagas do ensino fundamental. Osasco, por exemplo, pode ampliar a oferta de vagas em 375% sobre a sua rede ou 25% sobre a rede total; Suzano, Praia Grande, Guarulhos e Paulínia apresentam índices semelhantes.

Os municípios de Santo André, Campinas, Diadema, Jundiaí, Mogi das Cruzes, Limeira e Jacareí estão em uma faixa intermediária, apresentam uma alavancagem média de 100 a 300% de expansão sobre sua rede e de 20% ou mais sobre a rede total.

Em um intervalo de alavancagem de 30 a 100% sobre sua rede encontram-se, entre outros, os municípios de São Paulo, São José dos Campos, Cubatão, Sorocaba, São Caetano do Sul, Guarujá, Limeira, Taubaté, São José do Rio Preto e Bauru.

A partir desses dados, podemos afirmar que esses municípios têm capacidade financeira de gerenciar aproximadamente 2 milhões de vagas, seja na forma de expansão da rede de ensino fundamental, ou como transferência de encargos da rede estadual para essas prefeituras. Esse dado de potencial de expansão foi calculado com base em um dispêndio de US\$ 500/ano por aluno, ou, dito de outra maneira, significa uma capacidade imediata de expandir sua rede em 64% ou absorver 19% das vagas ofertadas em 1992 pela totalidade das redes no estado, nessas modalidades de ensino.

Com relação à participação do poder municipal em São Paulo, cabe destacar que, em 1992, dos 572 municípios existentes, somente 67 apresentavam rede de ensino de 1º grau, totalizando 625.706 alunos matriculados, dos quais 497.400, ou seja, 79% situados na capital. Se excluído este município, a

20. O conceito de alavancagem de vagas revela um indicador de capacidade de absorção da rede municipal sem que sejam feitos investimentos adicionais para essa operação.

participação do poder local no atendimento do interior paulista cai para 2,8% do total.

Essa discrepância entre o estado e as prefeituras, mesmo com uma tendência de queda na procura do ensino de 1º grau, representa um brutal e efetivo esforço humano, material, físico e financeiro para o governo do estado. Caso os municípios paulistas se enquadrassem dentro dos parâmetros nacionais, eles assumiriam um contingente de 1,8 milhões de vagas, acrescentando à rede pública aproximadamente 500 novas escolas ou 50.000 classes.

O ensino de 2º grau dos municípios paulistas

Ao contrário da pré-escola, em que os municípios têm uma presença majoritária, a participação das prefeituras no ensino de 2º grau é praticamente inexpressiva.

Os gastos nesse nível de ensino não se limitam ao pesado investimento na construção desses ambientes ou escolas; é necessário sempre atualizar as bibliotecas, trocar constantemente os equipamentos de informática, repor com frequência os materiais dos laboratórios, treinar e capacitar os professores para mantê-los atualizados. Assim, tanto a expansão da rede quanto a manutenção desse nível de ensino requerem uma quantidade e disponibilidade de recursos que não são exigidas no ensino fundamental ou na pré-escola.

Novamente, analisando os municípios, encontramos um paradoxo: a existência de abundância de recursos financeiros que contrasta com uma oferta minguada de vagas no ensino médio. Isso evidencia a ausência de uma visão integrada do sistema educacional, a partir da qual se torna possível a definição de uma política educacional consistente, que atribua papéis e prioridades a partir dos recursos materiais e humanos disponíveis em cada esfera de poder. Não é admissível perpetuar desequilíbrios tão evidentes entre as três esferas de poder em relação à oferta de serviços educacionais prestados à população.

O ensino de 3º grau dos municípios paulistas

O ensino superior, oferecido em estabelecimentos municipais ou em associação com fundações sem fins lucrativos, é mantido por aproximadamente 45 prefeituras no Estado de São Paulo, sendo que destas, apenas a prefeitura de Lorena conseguiu a estadualização.

O movimento de estadualização mobilizou outros municípios como Santo André, Jundiaí etc. que tentaram o mesmo processo para as suas faculdades, mas não tiveram a mesma sorte. Do ponto de vista dos municípios, não há contradição entre a transferência das despesas educacionais com a educação

básica para o estado e manutenção dos benefícios do ensino superior na região.

Os 41 municípios que mantêm o ensino superior oferecem uma quantidade de vagas equivalente àquela que os 67 municípios do interior oferecem para o 1º grau. Sua participação no ensino superior é aproximadamente duas vezes maior do que na oferta do 2º grau e subsidia, de maneira parcial ou integral, 8% do total das matrículas do estado nesse nível.

A melhor justificativa para a ação das prefeituras no 3º grau talvez seja a expansão da indústria para o interior do estado e o desenvolvimento da agroindústria, que fomentou uma crescente urbanização, ocorrida na década passada. A rápida urbanização exigiu maior diversidade de serviços e maior qualificação dos indivíduos, gerando com isso uma forte demanda por educação de nível superior.

Como a rede estadual sempre respondeu ativamente à oferta de ensino de 1º e 2º graus no interior de São Paulo, parte dos municípios²¹ dedicou-se à oferta de ensino superior, como estratégia para fixar a população local e dar suporte ao desenvolvimento regional.

No caso do ensino superior, os municípios do interior paulista oferecem uma diversificada gama de cursos, passando por cursos de magistério, filosofia, biologia, educação física, economia, administração, direito, contabilidade, medicina, enfermagem, odontologia, engenharia, tecnologia etc. Essa condição de abrangência e diversidade de serviços educacionais, oferecendo desde o ensino da pré-escola até o ensino superior, apresenta grande similitude com o leque de cursos oferecidos pela rede estadual.

Nesse caso, ambas as esferas de poder, municípios e governo do estado, se superpõem e duplicam esforços na prestação de serviços educacionais à população. Ao adicionarmos a esse quadro a rede de escolas do governo federal e seus convênios para estimular o ensino fundamental e a pré-escola, encontramos um setor público que oferece, simultaneamente, toda a gama de serviços educacionais, sem nenhuma definição de prioridades, divisão de trabalho e baixa relação interativa.

Esses fatores convergem para um quadro caótico, no qual as ações de governo apresentam baixo nível de respostas para a solução dos problemas educacionais mais críticos. Pelos dados disponíveis do setor público, podemos afirmar que o setor educacional apresenta uma relativa abundância de recursos financeiros, pois todas as esferas de poder têm fontes próprias de financiamento, mas

21. Conforme pesquisa do CEPAM (1987), a atuação das prefeituras no ensino superior ocorre também por distribuição de bolsas de estudo, custeio exclusivo e custeio parcial das prefeituras para manutenção das fundações de 3º grau.

nenhuma distribuição de responsabilidade no atendimento aos serviços educacionais necessários. Os citados municípios com disponibilidade financeira podem, a curto prazo, ampliar a oferta de vagas, sem dificuldades para agenciar recursos materiais, humanos ou físicos.

Para finalizar esta análise do desempenho de cada fonte financiadora, verificaremos quais são os elementos relevantes do setor privado na oferta de serviços educacionais.

O atendimento das escolas particulares no Estado de São Paulo

Podemos afirmar que as escolas particulares no Estado de São Paulo tiveram um comportamento assimétrico, se comparadas ao setor público. Enquanto a escola pública apresentou corte de verbas e aumentou a oferta de vagas, as escolas particulares reduziram as matrículas em 13% aumentando os recursos em 19%.

A rede formada pelas escolas particulares no Estado de São Paulo opera aproximadamente 1/5 das vagas do estado, arrecadando 1/4 dos recursos financeiros aplicados na prestação de serviços educacionais. Está concentrada na oferta de vagas do 3º grau, em que a rentabilidade é maior e o estado não tem presença majoritária.

O ensino pré-escolar das escolas particulares

O atendimento da pré-escola particular está dirigido à população de alta renda, cobrindo aproximadamente 17% das matrículas da faixa etária. Os usuários dessa rede dispenderam recursos financeiros médios de US\$ 660 *per capita*, representando a metade do valor disponibilizado pelas prefeituras no ano de 1992.

O preço do ensino particular da pré-escola entre 1990 e 1992 cresceu 19%, e houve uma redução das vagas em 17%, com transferência de uma grande parte desse contingente para as escolas municipais. A demanda pela pré-escola tem crescido para a rede dos municípios a taxas de 12% ao ano, não só por força da migração, mas principalmente pelos seguintes fatores: conscientização de parcelas maiores da população sobre a importância dessa modalidade de ensino; maior contingente de mães entrando no mercado de trabalho; degradação da qualidade de vida de parcela da população, que busca na escola uma alternativa de alimentação para a família.

Portanto, no desafio de propiciar educação para crianças da faixa etária de zero a seis anos, a rede privada aparece como complementar ao atendimento

da rede municipal, ou, mais precisamente, como uma opção educacional para crianças de famílias de alta renda.

O ensino fundamental das escolas particulares

No início dos anos 80 a rede das escolas particulares oferecia aproximadamente 370 mil vagas. Em 1992, foram registradas nessa rede 658 mil matrículas, ou seja, um crescimento de 82% em uma década. No entanto, mesmo com esse vigoroso crescimento, sua participação no ensino fundamental sempre ficou no modesto intervalo de 9 a 12% do total das vagas existentes no estado.

Pode-se dizer que no interior as escolas particulares têm uma presença mais efetiva do que as prefeituras municipais. No total de municípios do estado (excluindo a capital), a rede particular oferece 8% das vagas, as prefeituras 3% e o restante (89% do atendimento) depende do governo estadual.

Na capital a distribuição é mais equilibrada: 16% das vagas são oferecidas pelas escolas particulares, 27% pela prefeitura da capital e o restante (57% do atendimento) é feito pelo governo do estado.

Nesse confronto da participação da rede de escolas públicas (estaduais e municipais) com as escolas privadas, revela-se o não envolvimento dos municípios no esforço educacional do estado, bem como a manutenção da rentabilidade dos estabelecimentos privados para a sua sobrevivência como empresas.

Entre 1990 e 1992 as escolas particulares do 1º grau reduziram suas matrículas em 21% aumentando mensalidades em 19,50%. A escola particular deve ser compreendida, portanto, dentro do sistema educacional do estado, como uma opção de ensino para as famílias de alta renda, que desejam escolher esse tipo de atendimento para educar suas crianças.

O ensino médio das escolas particulares

Nos últimos quinze anos (1978 a 1992) as matrículas no ensino médio das escolas particulares situaram-se em torno de 250 mil. Em momentos de prosperidade econômica, como no Plano Cruzado de 1986, as matrículas expandiram-se em até 11% e, nos momentos de crise, como em 1992, apresentaram queda de 8% sobre essa base.

É nesse estreito intervalo que se situa o ensino privado de 2º grau quanto à capacidade de absorver vagas. Sua participação na oferta de matrículas sai do patamar de 39% em 1978, chegando em 1992 com uma fatia de 21%. Nesse caso, a responsabilidade pela expansão das vagas ficou por conta da rede estadual. Esse comportamento difere do registrado pelas escolas particulares

de 1º grau, que no mesmo período dobraram a oferta de vagas, mantendo constante sua participação relativa dentro do sistema educacional do estado.

Os principais elementos que podem explicar o tímido comportamento das escolas particulares com baixo nível de investimento no ensino médio são: o alto custo de construção e manutenção dos estabelecimentos, a necessidade de uma estrutura gerencial sofisticada, o recrutamento de professores mais qualificados e o fato de que as matrículas, nesse nível de ensino, apresentam oscilações causadas pela evasão dos alunos para o mercado de trabalho.

Nesse sentido pode-se afirmar que os alunos do 2º grau são mais sensíveis às mudanças de conjuntura econômica, pois, por estarem próximos ou dentro do mercado de trabalho²², não estabelecem vínculos mais estáveis com as escolas particulares.

No ensino de 2º grau das escolas particulares, entre 1990 e 1992, encontramos uma queda de 23,5% das receitas com uma redução de 11% nas matrículas para o mesmo período. Esta simultaneidade não é observada no ensino privado da pré-escola e do 1º grau.

Os motivos da sintonia entre a redução das receitas e a migração de alunos para a rede pública são: o alto preço das anuidades, que exclui parcela significativa da população e o fato de que parte do alunado dessas escolas entra no mercado de trabalho para reforçar a renda familiar.

Novamente repete-se o observado anteriormente, ou seja, pode-se afirmar que a escola particular deve ser compreendida, dentro do sistema educacional, como uma opção de ensino para as famílias de alta renda que desejam escolher esse tipo de atendimento para educar seus filhos.

Nesse nível de ensino, a rede estadual arca praticamente sozinha com a expansão da oferta de ensino médio no estado, que cresce a uma taxa média de 10% ao ano desde 1988. Os principais motivos desse acentuado crescimento da demanda por educação de 2º grau são: a nova Constituição Federal de 1988 que determinou a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade para o ensino médio, dando margem à manutenção da oferta regular de ensino noturno; o crescimento populacional da faixa etária correspondente da população; o aumento dos concluintes de 8ª série decorrente de melhorias implantadas no ensino fundamental; a necessidade de escolarização para enfrentar um mercado de trabalho cada vez mais competitivo e a migração dos alunos da rede particular para a rede pública.

Esses fatores, entre 1988 e 1992, trouxeram ao ensino médio do Estado de São Paulo um contingente de 293 mil novos alunos, quer dizer, uma população próxima à capacidade máxima de atendimento da rede particular.

22. Como argumento registramos que 70% das vagas da rede estadual em 1992 estão concentradas no período noturno.

Finalmente, cabe observar que praticamente 2/3 dos recursos financeiros do ensino de 2º grau estão disponíveis na rede de ensino formada pelas escolas particulares. Estas mantiveram uma média de US\$ 1.300 por aluno/ano, que corresponde a um valor sete vezes maior que a verba disponível na rede estadual (US\$ 170) e está próximo aos dispêndios observados na Escola Técnica Federal de São Paulo.

Deve-se observar que, sendo o ensino médio uma das principais portas de entrada da população jovem para o mercado de trabalho, é muito importante, neste momento, definir claramente os papéis e as responsabilidades de oferta dessa modalidade de ensino de cada uma das esferas de poder, pois, é a partir daí que se desenham as necessidades de continuidade de instrução da população, em razão das características de absorção da mão-de-obra.

Caso a expansão do ensino médio não seja planejada e articulada entre as esferas de poder, criando uma melhor distribuição de papéis, expandir-se-á um ensino estadual de baixa qualidade, aprofundando a distância existente entre seus alunos e os de outras dependências administrativas (federal, particular e municipal).

O ensino de 3º grau das escolas particulares

No ensino superior a presença das escolas particulares é praticamente majoritária, oferecendo cerca de 80% das vagas. O restante é dividido entre o setor público em que, aproximadamente, a rede estadual oferece 12%, os municípios, 7% e o governo federal, 1% das matrículas.

Ao longo da década de 80, as escolas particulares de ensino superior ampliaram e diversificaram seu atendimento, adquirindo maior expressão. No entanto, embora sejam majoritárias na oferta de vagas, as escolas particulares detêm menores recursos financeiros. Sua fatia é de apenas 20% contra 80% do setor público.

Entre os setores público e privado existe uma distribuição de funções que foi construída pela ausência de definições do setor público. O resultado dessa relação é a existência de um ensino superior em que a escola pública é fortemente dirigida para pesquisa e desenvolvimento de tecnologias para a cobertura de áreas do conhecimento, algumas das quais, embora tenham interesse social, não são atrativas do ponto de vista econômico, enquanto a maioria das escolas particulares se dedica à simples transmissão de habilidades especializadas. Boa parte dessas escolas particulares compete por preço, oferece cursos com nomes que acenam com a habilitação imediata e colocação no mercado de trabalho, com processos pedagógicos próximos aos adotados no ensino médio.

As escolas de 3º grau do governo estadual e as do governo federal são as que mais se aproximam da condição de produtoras de pesquisa. Há, contudo, uma minoria de instituições privadas que tem objetivos mais amplos do que a simples transmissão de certas habilidades e também produzem um ensino de qualidade apoiado em pesquisa. Nessa condição encontram-se algumas escolas particulares ligadas a missões religiosas (confessionais) e alguns institutos municipais de ensino superior.

Finalmente, cabe observar que há uma relação de assimetria entre as escolas públicas e as escolas privadas em outros níveis de ensino, pois, nos momentos de prosperidade, há um crescimento da arrecadação tributária e, automaticamente, aumenta a disponibilidade de recursos para os serviços educacionais públicos. Nesses momentos há um deslocamento do alunado da rede pública para a rede privada, em busca de uma opção pedagógica diferente da oferecida pelo estado.

Já nos períodos de crise econômica, há um movimento inverso: observa-se um forte deslocamento de alunos da rede particular para a rede pública. É nesse momento, em que o setor público apresenta queda de receitas tributárias e menores volumes de recursos para aplicar em educação, em que ele se vê obrigado a ampliar as vagas.

Assim, do ponto de vista da alocação de recursos financeiros entre o setor público e privado, observa-se uma armadilha, qual seja: nos momentos de perda de receitas tributárias e crises financeiras, o estado é solicitado a prestar mais serviços educacionais. Nessas ocasiões, há falta de recursos, gerando uma degradação da qualidade do atendimento, redução dos salários pagos aos professores e funcionalismo, combinada com a necessidade de ampliação da oferta de vagas para atender aos deslocamentos dos alunos da rede particular para a pública. Na prosperidade observamos um deslocamento inverso.

A partir da descrição dessa armadilha estrutural no atendimento ao alunado, torna-se fácil explicar as oscilações na qualidade dos serviços oferecidos pelo setor público, notadamente pelo estado, que é o setor que mais absorve o contingente de alunos. Não existem, nesse caso, para a rede estadual, graus de liberdade para investir em melhoria da qualidade do ensino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS LIMITES DA ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A partir do balanço feito anteriormente, podemos afirmar que o sistema educacional não apresenta relação cooperativa entre as fontes de financiamento. No setor público cada nível de poder determina suas prioridades; nas escolas privadas registramos a ausência de complementaridade com a escola pública, pois cada escola tem sua própria dinâmica de funcionamento.

Do ponto de vista da gestão dos recursos financeiros, o sistema público de ensino cumpre as transferências estabelecidas por lei, dentro de um modelo que necessita de gestão política para liberação dos recursos. A cooperação é estabelecida dentro da lógica das alianças partidárias.

Na "gestão organizacional", verificamos que as redes escolares do governo não guardam nenhum grau de complementaridade entre si, competem pelo mesmos recursos e concorrem com projetos semelhantes, estabelecendo conflitos que determinam os limites das transformações na busca de melhores serviços educacionais.

Não existe ação cooperativa entre os níveis de poder, pois esta relação supõe uma mobilização voluntária entre as partes envolvidas. Como efetivar a cooperação em um país com forte tradição centralizadora e concentradora de poder?

O sistema tributário brasileiro é hoje um conjunto de receitas fiscais e não fiscais²³ que apresenta grande complexidade e centralismo, tanto na sua forma de arrecadação como na partilha dos fundos e das contribuições sociais entre as unidades da federação.

Mesmo com esse elevado grau de complexidade, é possível verificar um aumento inequívoco da receita tributária disponível²⁴ na partilha dos recursos, para os estados e municípios, após a reforma constitucional de 1988. Mas encontramos também, dentro desse sistema, um elevado controle sobre os fluxos financeiros e transferências intergovernamentais, que permaneceram intocáveis nos níveis superiores de governo e que não se alterou ao longo do tempo. Temos, portanto, uma organização que simultaneamente distribui melhor os recursos e mantém um modelo de gestão fortemente concentrador e centralizador de poder.

Essa centralização, somada à difusa definição de competências sobre a educação no novo texto constitucional, o qual propõe a manutenção de programas de pré-escola e de 1º grau com a cooperação técnica e financeira do estado e da União e aponta para a *atuação prioritária do município* nas áreas especificadas e não para *atuação obrigatória e exclusiva* (CEPAM, 1987), gera uma ambigüidade que é mais de natureza política do que fiscal.

23. As receitas não fiscais são aquelas que provêm do patrimônio particular, sem a necessidade de o Estado exercer força coercitiva, por exemplo, as doações, subvenções etc. As receitas fiscais constituem os recursos públicos que advêm do patrimônio particular, devido à força coercitiva da lei fiscal, sendo tais recursos definidos como impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais.

24. A receita tributária líquida, entendida como a soma dos impostos e taxas próprias de uma das unidades da federação com as transferências de outros níveis de governo, cresceu, com a reforma, cerca de 40 a 50% para estados e municípios.

O centro da questão está, portanto, na organização política do país. No caso do Brasil, a organização se define pela autonomia das partes federativas que foram instituídas com a Carta Magna de 1891 (no Império o Estado era centralizado) e mantidas nas Constituições de 1934, 1937, 1967, 1969. Esses documentos reafirmam a autonomia municipal, garantida pelas vias política, administrativa e econômica. Mas, na prática, o espaço político da instância municipal foi restringido até 1988, pois os prefeitos das capitais, bases militares, portos e estâncias hidrominerais eram escolhidos pelos governadores.

A Constituição de 1988 remove esses limites à participação na vida política da nação, amplia os espaços administrativos e econômicos dos municípios, mas ainda restringe sua autonomia pela manutenção de um sistema de arrecadação e distribuição de recursos fiscais fortemente centralizado nos níveis mais agregados do poder.

A natureza desse problema é a criação de um “território político” caracterizado por responsabilidades difusas pelo lado das ações e competências governamentais, mas dependente de outras esferas de poder para liberação de recursos.

A existência desse “território” permite a ocupação simultânea de algumas áreas, tornando outras inexploradas por qualquer um dos três níveis de poder. Desenvolve-se nesse espaço a possibilidade de implementação de projetos educacionais para a promoção pessoal de políticos, fazendo com que o setor passe por reformas que começam e não terminam, ou pela criação de novas estruturas de atendimento sem que sejam desativadas as antigas, superpondo e/ou duplicando serviços, aumentando os custos e reduzindo a eficiência do setor educacional.

Como exemplo podemos citar as reformas do ensino promovidas no Estado de São Paulo que passamos a relatar em seguida.

Propostas de reforma do ensino no Estado de São Paulo de 1988 a 1992: principais programas*

Jornada Única

Período de implantação: de 1988 a setembro de 1989

Abrangência da reforma: ensino fundamental de toda a rede estadual

* Cabe observar que, em São Paulo, a rede das escolas municipais, federais e particulares não tem isoladamente expressão significativa dentro do sistema educacional (excetuando-se o município de São Paulo), quando comparada à rede estadual. Assim, podemos afirmar que as reformas promovidas pela Secretaria da Educação do Estado alteram profundamente o quadro de atendimento do alunado modificando drasticamente as necessidades dos serviços educacionais de todo o estado, sendo, portanto, o lastro desse sistema educacional.

Diagnóstico: altos índices de reprovação causados pela reduzida permanência dos alunos nas escolas e carências nutricionais.

Solução proposta: expansão da jornada média de 3,5 para 6 horas-aula ou atividades; fornecimento de duas refeições para o alunado da rede estadual.

Problemas para implantação: 1º) Impossibilidade de reverter o desequilíbrio estrutural da rede, que apresenta um grande número de escolas com cinco turnos em regiões de forte processo migratório ou áreas de conjuntos habitacionais, contrastando com outras onde se encontra capacidade ociosa. Isso significa assumir grandes investimentos na rede física e, simultaneamente, manter a capacidade ociosa de parte da rede, tornando o custo de implantação do projeto proibitivo. 2º) Dificuldades logísticas e financeiras para servir duas merendas à uma população de 4,5 milhões de alunos. 3º) Alto custo para a capacitação dos professores da rede e de aquisição de material pedagógico de apoio.

Resultados: implantação parcial do programa, não revertendo as soluções propostas para o atendimento das regiões mais carentes.

Programa de municipalização do ensino fundamental

Período de implantação: a partir de setembro de 1989

Abrangência da reforma: ensino fundamental

Diagnóstico: reduzir o custo de manutenção das escolas públicas, aliviando e melhorando as condições de gerenciamento da Secretaria do Estado da Educação; facilitar o atendimento do alunado pela proximidade entre a fonte prestadora de serviços e a comunidade local.

Solução proposta: criar um convênio geral que permita celebrar outros parciais voluntários com as prefeituras para a construção, reforma, ampliação e manutenção dos prédios escolares do estado. Para os professores serão mantidos todos os direitos contidos no estatuto do magistério, além de todos os vínculos com o estado.

Problemas para implantação: resistência do sindicato dos professores; falta de agilidade e de definições de política educacional para o estado na implantação do programa.

Resultados: por indefinições políticas do governo estadual, celebrou-se o convênio com aproximadamente oitenta prefeituras, transferindo-se a esses municípios os problemas correntes de manutenção, reformas, ampliação etc. Os custos não se reduziram, pois o parâmetro usado na transferência de

recursos do estado para as prefeituras foi o das planilhas de custo das obras da Secretaria da Educação do Estado.

Projeto escola padrão

Período de implantação: a partir de 1991 até 1994

Abrangência da reforma: ensino fundamental de toda a rede estadual

Diagnóstico: melhorar o nível de ensino pelo aumento da carga horária dos alunos e professores da rede estadual, assegurando maior permanência dos alunos (jornada de cinco horas) e com mais dias letivos no calendário escolar; promover a reforma dos ambientes das escolas (bibliotecas, laboratórios, quadras esportivas etc.) adequando-os a um melhor padrão de ensino; promover a autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas.

Problemas para implantação: custo estimado em US\$ 5,5 bilhões para a implantação em todas as escolas, que é uma cifra extremamente elevada para ser somada às despesas normais de manutenção e expansão da rede estadual; resistência do sindicato dos professores em aceitar contratos diferenciados de trabalho; disputa entre as prefeituras do interior para a obtenção de uma escola padrão; problemas burocráticos para ampliação da autonomia das escolas; elevados custos para capacitação pedagógica e administrativa dessas escolas.

Resultados: foram implantadas somente 1.400 escolas padrão, devido aos elevados custos e conflitos gerados dentro da máquina burocrática da secretaria; as benfeitorias foram destinadas às melhores escolas, criando um processo discriminatório que aumentou as distâncias materiais, pedagógicas e humanas dentro da rede estadual; as diferenciações de pagamento concedidas aos docentes do programa escola padrão geraram fortes pressões de aumentos na folha salarial do governo; grandes contingentes de alunos foram atraídos às escolas estaduais, provenientes de outras redes de ensino, principalmente da rede particular, devido à recessão e à promessa de melhoria do ensino.**

** Como podemos observar, as últimas propostas de reformas do governo estadual foram incompletas e perdulárias, pois as metas perseguidas na gestão de um governo muitas vezes são impossíveis de serem atingidas dentro do prazo da gestão. Os diagnósticos foram equivocados ou generalistas. O principal legado destas reformas foi a criação de enormes distorções dentro do sistema educacional do Estado de São Paulo, perdendo-se com isto chances e recursos para resolver os graves problemas históricos e estruturais de seletividade (repetência) e de exclusão. Ignorou-se nestas reformas a gigantesca "onda" de matrículas no 2º grau anunciada desde 1987, quando a rede estadual oferecia 550 mil vagas e as taxas de atendimento cresciam em progressiva expansão até quase dobrarem de tamanho. Em 1992 as matrículas dessa modalidade de ensino atingiram 980 mil vagas. Essa "onda" tem um impacto considerável no orçamento da Secretaria do Estado, por se tratar de um nível de ensino mais sofisticado

Os limites para as transformações do sistema educacional público são políticos, passam não somente pela reestruturação dos controles administrativos dos fundos de participação, mas também pela percepção de que não há interesse dos municípios e dos estados em atrair para sua área de atuação serviços públicos específicos que consomem verbas na forma de custeio.

No caso dos gastos educacionais, podemos afirmar que os municípios e estados não têm interesse em assumir serviços educacionais específicos, responsabilizando-se por qualquer nível de ensino, pois isto significaria, na prática, amarrar seus recursos financeiros em custeio da rede escolar. Além do que, reduziria a grande liberdade existente para gastar os recursos públicos com mirabolantes reformas educacionais e projetos pessoais que não atendem de fato às demandas da população. Esses gastos servem, na maioria das vezes, como propaganda política pessoal de prefeitos e governadores, sendo garantidos pela indefinida atribuição de papéis existente na Constituição.

Por parte da União, não há vontade de se desfazer dos mecanismos que garantem o controle das outras esferas de poder pela manipulação dos Fundos de Participação. Essa antiga forma de controle permite a subordinação dos outros níveis de governo à União, pois dentre outras coisas, perpetua os esquemas de favorecimento aos aliados do governo e cria dificuldades burocráticas aos inimigos. Desmontar essa estrutura significa perder poder e abrir mão de uma poderosa ferramenta de dominação e subordinação, que é vital para a sustentação política de qualquer governante.

As mudanças do Estado para atendimento dos serviços educacionais não ocorrerão espontaneamente, pois os limites de transformação desse sistema são endógenos e permanecerão indefinidamente equilibrados dentro de um pacto político de mútua conveniência.

Um balanço das possibilidades de transformação

As mudanças nos serviços educacionais ocorrerão na medida em que o processo de descentralização avance, tornando-as irreversíveis e compatibilizando as funções alocativas do Estado com as necessidades de recursos para cumprir as tarefas que o setor público toma para si. Nesse sentido, será preciso ordenar as transformações, mantendo alguns princípios básicos, como:

e mais caro que o básico. Assim, se esta situação se mantiver inalterada por mais tempo, a rede estadual não conseguirá sequer manter o seu atual desempenho em relação às necessidades educacionais, quanto mais atender às exigências mínimas de qualidade de ensino estabelecidas para a manutenção do desenvolvimento econômico e social do estado.

1. gradualidade nas mudanças, evitando-se com isso transformações bruscas que aumentem as desigualdades regionais;
2. aprofundamento dos princípios federativos, adotando como garantia para a independência dos governos regionais a transferência efetiva de recursos, simultaneamente com as definições dos papéis em cada nível de poder;
3. adequação das receitas de cada uma das três esferas de poder às competências que lhes forem atribuídas, simplificando o processo de arrecadação, transferência e gastos governamentais.

A disfunção entre a existência de recursos disponíveis para financiar o sistema educacional e suas necessidades estão limitadas, em um primeiro momento, pelo “território aberto” criado pela Constituição de 1988 e que se caracteriza por um vazio institucional, em que não há hierarquia de programas, prioridades, nem critérios definidos para atendimento da população.

Evidentemente se torna necessário eliminar o elevado paralelismo de ações entre as esferas de poder, que cria superposição no atendimento de algumas áreas e lacunas em outros importantes segmentos da manutenção e do desenvolvimento do sistema educacional.

Recomendações para uma política de resultados na educação paulista

O grande desafio para evitar um eventual colapso do atual sistema educacional em São Paulo é, primeiramente, reconhecer a impossibilidade de o governo do estado avançar no processo de universalização do ensino, implantar reformas e, simultaneamente, atender ao explosivo crescimento do ensino médio.

A reversão do colapso está centrada na organização de um novo modelo de distribuição de tarefas baseado em critérios que levem em consideração os recursos materiais, humanos e financeiros de cada agente público envolvido no sistema educacional do estado.

Para romper a inércia criada pela indefinição de papéis no atendimento dos serviços educacionais pelos diversos níveis de governo, é necessário definir claramente os papéis de cada agente público, impedindo que o “território livre” desses serviços seja explorado indiscriminadamente por programas impróprios ou inexecutáveis.

Nesse sentido, a liderança da Secretaria da Educação do Estado para coordenar a retomada dos programas de municipalização, mesmo que exigindo grande concentração de esforços técnicos e políticos para a tarefa, é um dos ingredientes que permitirá a superação desse quadro.

Esse caminho deveria ser reiniciado por uma ampla discussão que permitisse, ao mesmo tempo, o arranjo das questões de permanência dos recursos financeiros nas regiões de origem, acompanhado pela avaliação da disponibilidade de recursos materiais e humanos para aplicação em programas educacionais.

Assim, devido à grande diversidade de situações encontrada no atendimento à população, não podemos tratá-las de maneira homogênea, pois encontramos no Estado de São Paulo prefeituras com condições de desenvolver um projeto educacional integral, amplo, oferecendo ensino da pré-escola ao 3º grau, contrastando com outras que não apresentam sequer estrutura administrativa para o atendimento ou gestão da pré-escola.

É preciso avançar na distribuição de responsabilidades dentro do sistema educacional do estado, pois isso aliviaria o gigantismo da rede estadual, simplificando a oferta dos serviços educacionais à população, permitindo a realização de políticas públicas amarradas a resultados efetivos, ou seja, é preciso tornar ativas as funções educacionais dos municípios.

A partir dessa definição de papéis, novos parâmetros e soluções gerenciais poderiam surgir, tais como:

a. Superar os problemas de evasão, exclusão e seletividade do ensino, pela implantação de matrícula unificada²⁵ obrigatória em todos os municípios do Estado de São Paulo. Além disso, transferir da Secretaria da Educação do Estado os serviços educacionais de 1º grau prestados à população local para as prefeituras que apresentarem condições técnicas e financeiras para assumirem a tarefa.

Com isso o estado passaria gradativamente para o papel de fiscalizador e coordenador dos serviços educacionais dos municípios e abandonaria aos poucos o papel de executor.

b. Com a execução do processo educacional a partir das redes municipais, torna-se possível o aumento da autonomia das escolas, entendendo-as como *locus* privilegiado de atendimento aos alunos.

c. Operar a rede pública com parâmetros como custo-aluno por escola, avaliar (por uma instância independente) a efetividade dos programas implementados pelos três níveis de poder. Com o indicador de custo/aluno evitam-se as atuais políticas orçamentárias comprometidas com vazamentos e passeios

25. Entendo matrícula unificada como o controle que exerce o município sobre a capacidade de absorção de alunos em cada rede escolar (a particular, a federal, a estadual e a municipal) existente dentro dos seus limites geográficos. É a partir deste controle que se torna possível determinar o número de crianças excluídas do processo educacional e desenvolver políticas específicas para atendê-las.

burocráticos dos recursos financeiros, restabelecendo critérios objetivos de gastos em atividades-fim.

Inverter o fluxo financeiro, ao municipalizar todos os níveis de serviços educacionais, passando a estas prefeituras a responsabilidade de arrecadar e transferir os recursos gerados nesta unidade para as outras esferas de poder (o estado e a União), publicar balanços para aumentar a transparência da gestão pública e facilitar o controle das ações do executivo pela sociedade.

- d. Tornar compatíveis os recursos financeiros do setor público com as necessidades de expansão do sistema educacional, mas se manter distante dos parâmetros externos de alocação de recursos, pois critérios como a proporção fixa do PIB nada significam para balizar as necessidades de gastos e investimentos do setor educacional.

O estabelecimento de volumes de recursos financeiros correspondentes às reais necessidades do setor garante o fim das flutuações e a continuidade dos programas. Assim, se a demanda por vagas no ensino fundamental cresce a uma taxa de 5% ao ano, a oferta de recursos financeiros não pode ficar abaixo de uma taxa adequada para atendimento a essa demanda.

Com isso, evitam-se as vulnerabilidades dos ciclos de conjuntura nos orçamentos dos programas educacionais com eventual suplementação de verbas. Proporções fixas de PIB e impostos, por exemplo, são recursos vulneráveis.

- e. Impedir que as políticas de estabilização interfiram no fluxo de recursos para a manutenção e expansão do sistema educacional público, separando a função estabilizadora da União das funções alocativas como a prestação de serviços educacionais.
- f. Ao definir claramente os papéis de cada esfera de poder, deve-se reservar para o estado e a União, preferencialmente, as funções de fiscalização, coordenação e correção das desigualdades regionais; aos municípios com capacidade técnica, financeira e humana caberá a função de execução dos serviços educacionais.

A partir dessas definições torna-se possível estimular as ações cooperativas entre as esferas de poder, bem como aceitar e regularizar as associações das escolas com entidades civis ou empresariais. Caso contrário, o sistema cooperativo torna-se letra morta.

- g. Estimular a realocação criativa dos recursos físicos e humanos do setor público, favorecendo o atendimento da população com serviços de melhor qualidade.

Com a implantação dessas recomendações seria possível avançar nas políticas de desconcentração e descentralização dos serviços educacionais, estabelecendo relações mais equilibradas entre os três níveis de poder.

No caso do sistema educacional do Estado de São Paulo temos um balanço fortemente desfavorável às grandes reformas. Estas serviram mais para a promoção política dos seus gestores do que para a sedimentação de soluções efetivas. O principal legado desse processo foi a criação de enormes distorções dentro do sistema estadual de educação, perdendo-se chances e recursos para resolver de maneira definitiva os graves problemas históricos e estruturais de seletividade (repetência) e de exclusão.

A manutenção da atual estrutura de financiamento aprofunda as distorções do sistema educacional, impossibilita o estado de atender às exigências mínimas de qualidade e de expansão, reduzindo drasticamente as possibilidades de desenvolvimento social e econômico de São Paulo.

Com a ruptura desse processo encerrar-se-ia um ciclo de “grandes reformas” que foram incompletas ou perdulárias e aumentar-se-iam as chances de efetividade nos gastos educacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília, 1993.

_____. Série Estudos Estatísticos, 1986. Coletânea de Estudos.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Balanço Geral da União: exercícios de 1988 a 1992; execução orçamentária dos estados e municípios das capitais*.

BALANÇO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO — exercícios de 1988 a 1992.

BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

CARNOY, M. *Educação, economia e Estado: base e estrutura, relações e mediações*. São Paulo: Autores Associados/Cortez, 1984.

_____. *Razões para investir em educação básica*. UNICEF, 1992.

CEPAM. *A Educação nos municípios paulistas*. 1987. (mimeo)

- CINTRA, L. C. *Financiamento e gastos governamentais em educação; educação real e alterações na estrutura de gastos com ensino de 1º e 2º grau na Secretaria do Estado da Educação de São Paulo 1970 e 1980*. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1992. (mimeo)
- CYRILLO, D. C., GONÇALVES, P. J., YUKI, R.N. *Aspectos básicos do salário-educação*. São Paulo: USP, 1993. (mimeo)
- FAGNANI, E., QUADROS, W. L. *Governo Federal e financiamento da educação na Nova República*. São Paulo: FUNDAP, 1989. (mimeo)
- FONSECA, E. G., CYRILLO, D. C. *Salário-educação: uma avaliação do montante gerado em São Paulo*. 1992. [Relatório de Pesquisa]
- GONÇALVES, R. A. *Uma avaliação do financiamento da educação: o Estado de São Paulo 1988 a 1992*. São Paulo, 1995. Diss. (mestr.) PUC
- KUENZER, A. *Ensino de 2º grau: trabalho como princípio educativo*. São Paulo: Cortez, 1988.
- LONGO, C. A. *O Estado brasileiro: diagnóstico e alternativas*. São Paulo: Atlas, 1990.
- MELCHIOR, J. C. *O Financiamento da educação e a municipalização: uma abordagem concreta dos recursos*. São Paulo: FUNDAP, 1990. (mimeo)
- MELCHIOR, J. C. A. *A Política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*. 1981. Tese (dout.) USP
- NEUBAUER, R. S. *Política educacional*. 1994. (mimeo)
- PINHO, C. M. *Economia da educação e desenvolvimento econômico*. São Paulo: Pioneira, 1970.
- QUADROS, V. *O Financiamento da educação e a municipalização*. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1990. (mimeo)
- RIBEIRO, S. C. *A Educação e a inserção do Brasil na modernidade*. 1992. (mimeo)
- _____. *A Pedagogia da repetência*. 1990. (mimeo)
- _____. *Novo modelo: educação, modernidade e pobreza*. In: FÓRUM NACIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS. V. *Anais do...* 1993.
- SCHULTZ, T. W. *O valor econômico da educação*. São Paulo: Zahar, 1973.

Fontes pesquisadas

Fundação SEADE: Dados de receitas orçamentárias e população do município

DIEESE: Dados de mensalidades escolares

CIE/SEE: Dados de alunado nas quatro modalidades de ensino

BACEN: Dólar médio/ano

FAPESP: Financiamento à pesquisa do 3º grau

MEC: Dados de alunado