



Assembléia Legislativa de São Paulo

Fórum São Paulo Século 21

Índice Paulista de
Responsabilidade Social - IPRS

O que os Indicadores de
Responsabilidade Social Revelam



Assembléia Legislativa de São Paulo

Fórum São Paulo Século 21

Índice Paulista de
Responsabilidade Social - IPRS

**O que os Indicadores de
Responsabilidade Social Revelam**

INDICADOR DA RIQUEZA DOS MUNICÍPIOS

Para qualquer medida de desenvolvimento que se queira produzir, a pobreza ou a riqueza dos municípios – e da população neles residente – deve ser considerada uma das principais dimensões, embora este aspecto nunca deva ser tomado de forma exclusiva. De fato, este elemento é importante porque pessoas com nível de renda mais elevado têm provavelmente mais condições de obterem alimentação e habitação adequadas, bem como conseguirem maior acesso ao conhecimento, à saúde, ao meio ambiente e à segurança. Assim, seguindo a tradição dos indicadores de desenvolvimento humano, considera-se que o primeiro indicador a ser desenvolvido no âmbito deste projeto deve ser aquele que capta o nível de riqueza (ou pobreza) relativa de cada um dos municípios do Estado de São Paulo.

A produção de um indicador de riqueza municipal parece ser relativamente simples, tendo em vista a disponibilidade de dados para o rendimento médio das famílias (originados dos Censos Demográficos), bem como a existência de informações municipais derivadas da arrecadação tributária. No entanto, a complexidade envolvida na construção de um indicador deste tipo é significativa. Em primeiro lugar, os últimos dados sobre a renda familiar para todos os municípios datam de 1991, período em que a inflação era elevada, o que tende a distorcer significativamente os resultados disponíveis.

Em segundo lugar, pretende-se dispor de variáveis comparáveis no curto prazo e, por isso, é necessário trabalhar com dados que possam ser atualizados com maior frequência. Assim, na busca de captar a riqueza dos diversos municípios paulistas, optou-se por construir um indicador alternativo de renda, elaborado a partir de um conjunto de variáveis baseadas em dados administrativos. Com este novo indicador, é possível produzir atualizações periódicas, inclusive anuais se for o

caso. Ao mesmo tempo, pretende-se com ele captar novos significados da riqueza ou da pobreza das diversas regiões do Estado.

A RENDA INDIVIDUAL VERSUS O PRODUTO MUNICIPAL

Segundo os princípios da chamada “contabilidade nacional”, que regem as séries estatísticas de produção e de renda dos diversos países, produto e renda seriam identidades contábeis, isto é, seriam duas faces da mesma moeda. De fato, tudo que é produzido em um dado país transforma-se em renda das diferentes famílias na forma de salários, lucros, juros e aluguéis. É por este motivo que o indicador de produto interno bruto per capita (PIB per capita) é também chamado de renda per capita.

No entanto, em escala municipal, produto e renda não podem ser considerados identidades perfeitas. Os salários pagos por uma dada indústria de Cubatão, por exemplo, podem ser gastos, predominantemente, em Santos ou São Vicente, se os trabalhadores daquela indústria residirem nesses municípios vizinhos. Analogamente, os impostos recolhidos nesta área podem ser, em parte, transferidos para outros locais. Assim, mesmo que a produção esteja fisicamente localizada em um dado município, é muito possível que a renda a ela associada seja parcialmente gasta ou aplicada em outros locais.

Na prática, quando se cruzam dados relativos à produção dos diversos municípios com aqueles relacionados à renda das famílias, encontra-se um padrão de distribuição bastante heterogêneo. Assim, pode-se observar no Gráfico 2 que existem municípios com renda média familiar muito elevada (quando comparada ao conjunto do Estado), mas cujo produto per capita é relativamente baixo. Este é o caso, por exemplo, de Águas de São Pedro.¹

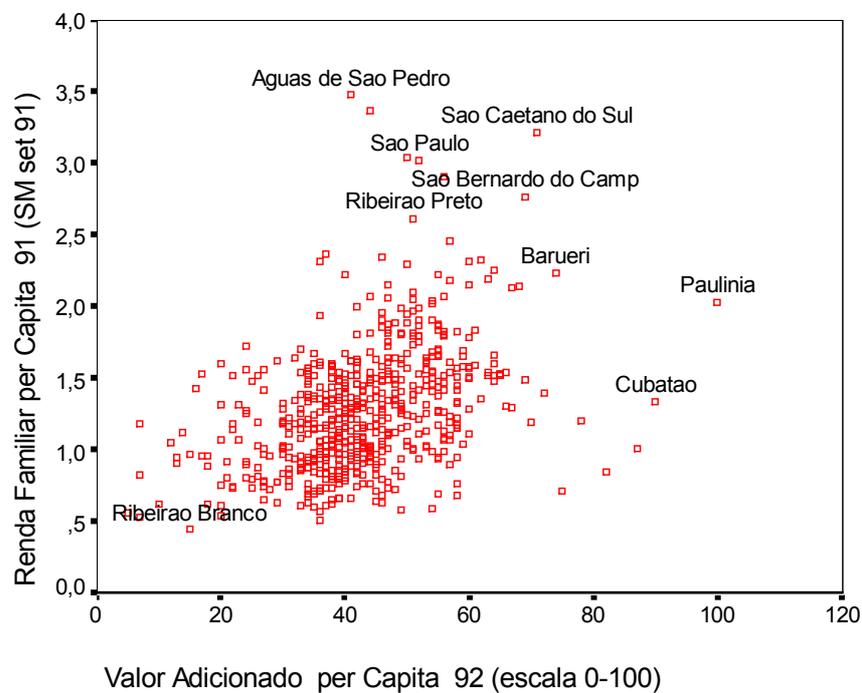
¹ O indicador de produto aqui utilizado é o chamado “Valor Adicionado”, informação fornecida pelas empresas e que serve de base para o cálculo do ICMS. Este indicador capta principalmente a produção industrial.

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

Analogamente, existem alguns municípios que apresentam um elevado nível de produção per capita, mas com renda familiar relativamente baixa em termos estaduais, como, por exemplo, Cubatão, pólo da indústria petroquímica no Estado de São Paulo. É evidente que, para diversos municípios, a renda familiar e o produto per capita não podem ser considerados identidades.

GRÁFICO 2

Valor Adicionado per Capita e Renda Familiar per Capita
Municípios do Estado de São Paulo – 1991-1992



Fonte: Fundação Seade, 2000.

De modo simplificado, podem ser encontradas quatro situações distintas:

- municípios cujas famílias têm, em média, baixa renda e onde o produto municipal é pequeno. Este é o caso, por exemplo, dos municípios tipicamente rurais das áreas menos desenvolvidas do Estado, como Ribeirão Branco, onde tanto as

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

famílias quanto o poder local possuem pouca capacidade de lidar com os problemas relativos ao desenvolvimento local;

- municípios cujas famílias têm, em média, renda elevada e produto elevado. Este é o caso, por exemplo, dos centros regionais e municípios de grande porte, tais como São Paulo e Campinas, onde tanto as famílias quanto o poder local possuem, em tese, maior disponibilidade de recursos para lidar com os problemas do desenvolvimento municipal;
- municípios com renda familiar baixa ou média e produto elevado. Este é, principalmente, o caso dos pólos industriais em setores como o petroquímico e o siderúrgico, como Cubatão. Nestes locais, embora as famílias sejam pobres, o poder local tem maior quantidade de recursos per capita, devido aos grandes volumes de produção envolvidos, podendo teoricamente investir na melhoria da qualidade de vida local;
- municípios onde a renda familiar é elevada, mas o produto local é baixo. Este é o caso, por exemplo, daqueles locais que reúnem áreas de lazer e condomínios de alta renda, como os localizados em Barueri e Santana de Parnaíba, na Região Metropolitana de São Paulo.

Cidades de turismo

A maioria dos municípios com maior crescimento no escore de renda localiza-se em uma das três regiões turísticas do Estado de São Paulo. Com exceção da Região Metropolitana de São Paulo, que concentra a grande parte dos equipamentos (36% dos hotéis e cerca de 50% dos restaurantes), as mais importantes áreas turísticas encontram-se nas regiões administrativas de Campinas, São José dos Campos e a Baixada Santista, que apresentam, respectivamente, 14,8%, 12,8% e 8,8% dos hotéis e 14,7%, 7,1% e 6,4% dos restaurantes do Estado (Fundação Seade, 2000).

A região de Campinas inclui uma parte expressiva das estâncias hidrominerais do Estado como Águas de Lindóia e Águas de São Pedro. Na região de São José dos Campos, localizam-se toda a área turística de Campos do Jordão, o litoral norte do Estado, e a região

montanhosa ao longo do caminho entre a Rodovia Presidente Dutra e o litoral. Esta região, portanto, inclui tanto estâncias turísticas balneária quanto climáticas e hidrominerais.

Se forem considerados os investimentos privados na área de turismo anunciados para 1998 e 1999 e, portanto, não incluídos nas diferenças de renda captadas pelos indicadores de 1997, pode-se prever um crescimento da renda coletiva de alguns desses municípios, em especial daqueles localizados na região de Campos do Jordão e no litoral norte do Estado. As diferenças tenderiam, portanto, a ser ainda mais expressivas que as indicadas no Gráfico. Dentre as regiões citadas, merecem destaque as de Campinas, com previsão de investimentos de 199 milhões de dólares, e a de São José dos Campos, com 25,5 milhões de dólares. A Baixada Santista receberia um volume menor de investimentos, embora mesmo assim expressivo – 4,7 milhões de dólares. A região de maior volume de investimentos é a Região Metropolitana de São Paulo, com cerca de 1,190 bilhão de dólares (Fundação Seade, 2000).

Assim, a distinção entre renda familiar e produto municipal pode ter um importante significado do ponto de vista das políticas públicas. Pode-se dizer que, enquanto as variáveis relativas à renda familiar são típicas variáveis de resultado, isto é, refletem as iniciativas governamentais e investimentos públicos e privados realizados no passado, aquelas referentes ao produto municipal podem indicar a **capacidade** que o município teria em produzir novos esforços em prol do desenvolvimento local. Por exemplo, aqueles municípios cujas famílias são relativamente pobres, mas que são sedes de empresas importantes (e por isso mesmo apresentam uma arrecadação tributária elevada), têm, em tese, muito mais capacidade de alterar as condições de vida de sua população do que os municípios igualmente pobres, porém, sem significativa produção local. Em princípio, o poder local desses municípios com maior produto terá muito mais recursos para proporcionar à população serviços diversos nas áreas educacional, de saneamento e de habitação, por exemplo.

Do ponto de vista da construção de indicadores de riqueza/pobreza, essa distinção também não pode ser menosprezada. É verdade que no caso do IDH – por tratar da comparação entre países – o componente de PIB per capita capta razoavelmente tanto a produção per capita quanto a renda familiar. Porém, como o

objetivo aqui é trabalhar com a **escala municipal**, o problema é mais complexo. Se fossem adotadas, por um lado, variáveis que refletem apenas a renda familiar, estar-se-ia ignorando o impacto que uma arrecadação municipal mais elevada pode ter na qualidade de vida desse município, mesmo que a médio prazo.² Por outro lado, se fossem adotadas variáveis que refletem apenas o produto municipal, estar-se-ia ignorando a questão da renda efetivamente disponível por parte das famílias que residem nos diversos municípios considerados.

Como alternativa, adotou-se enquanto indicador uma combinação de variáveis relacionadas tanto à renda familiar quanto ao produto municipal. Pretende-se, com esta combinação, estar contemplando de forma mais balanceada essas duas importantes dimensões.

O INDICADOR DE RIQUEZA MUNICIPAL

O indicador de riqueza municipal proposto pela Fundação Seade, no âmbito deste projeto, é composto por quatro variáveis principais:

- consumo de energia elétrica residencial por ligação – peso de 44%;
- consumo de energia elétrica no comércio, agricultura e serviços, por ligação – peso de 23%;
- remuneração média dos trabalhadores com vínculo empregatício formal – peso de 19%;
- valor adicionado per capita – peso de 14%.

O valor médio destas variáveis, para o Estado de São Paulo, apresenta o seguinte perfil:

Variáveis	1992	1997
Renda média dos postos de trabalho Rais (reais de dezembro 1997)	854,52	748,12
Valor adicionado per capita – ICMS (reais de dezembro 1997)	5.140,76	5.566,16

² O Relatório do IDH para os municípios brasileiros adotou esta estratégia (PNUD, 1998).

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

Consumo anual de energia no comércio, serviços e agricultura, por ligação (MGWh)	11,47	
	13,76	
Consumo anual de energia nas residências, por ligação (MGWh)	2,30	2,66

Enquanto o consumo residencial de energia elétrica e o salário do setor formal da economia estão relacionados, principalmente, ao nível de renda das famílias, o valor adicionado e o consumo de energia elétrica no comércio, serviços e agricultura evidenciam, principalmente, o setor produtivo local. Estas variáveis foram padronizadas numa escala de 0 a 100, sendo que o indicador de riqueza municipal foi construído, para 1992 e 1997, a partir da estrutura de ponderação detalhada anteriormente.³

Esta estrutura de ponderação não foi arbitrariamente decidida pelos analistas da Fundação Seade. Estes pesos foram obtidos a partir de um modelo de “análise fatorial”, em que se estuda a estrutura de interdependência entre diversas variáveis. Trata-se de uma estrutura de pesos robusta e bastante semelhante tanto em 1992 quanto em 1997, o que implica dizer que estas variáveis mantêm as relações entre si de modo relativamente constante, ao longo do tempo. Como mencionado, as principais vantagens obtidas ao se utilizar este novo indicador, ao invés daquele tradicional de renda familiar, ou de PIB per capita, são as seguintes:

- como as variáveis que compõem o indicador são produzidas anualmente, ao contrário do dado de renda familiar, esse indicador pode ser construído para qualquer ano intercensitário;
- o indicador gerado capta os aspectos relativos tanto à renda familiar quanto ao produto municipal. Esta forma de construir o indicador especifica melhor a situação daqueles locais onde renda e produto não podem ser considerados identidades.

Quando se compara o indicador de riqueza municipal para 1992 com a distribuição da renda média familiar para 1991, evidenciam-se um pouco melhor as diferenças e semelhanças entre essas duas formas distintas de medir a riqueza dos

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

municípios de São Paulo. Este exercício é apresentado no Gráfico 3, podendo-se observar que os dois indicadores estão altamente correlacionados: de modo geral, nos locais onde a riqueza municipal é mais elevada, a renda familiar também é mais alta.

Porém, algumas situações atípicas ficam mais bem esclarecidas. O município de Águas de São Pedro, por exemplo, que em diversos ensaios aparece com o maior nível estadual de renda e um dos maiores IDHs em termos nacionais, assume uma posição intermediária, segundo o indicador de riqueza municipal. Isto ocorre porque este município – que tem uma área muito pequena e não possui zona rural – não apresenta um produto per capita significativo, o que faz com que ele mude de posição relativa.

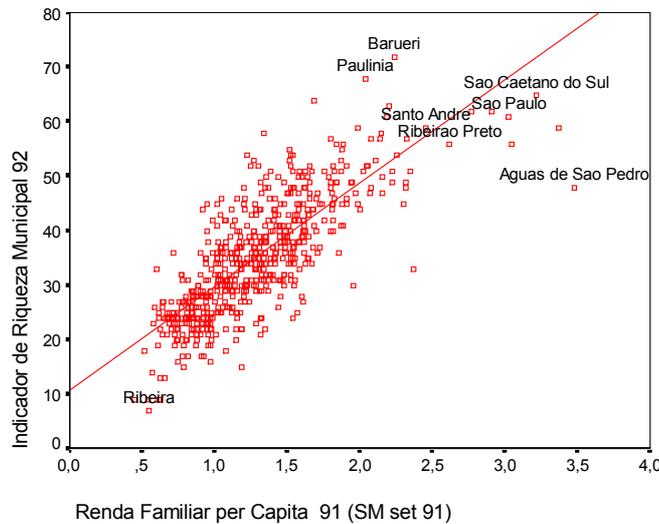
Apenas para caracterizar um pouco melhor o perfil da distribuição de municípios gerado a partir do indicador de riqueza municipal, apresenta-se na Tabela 2 a lista dos 12 municípios mais bem posicionados, segundo o indicador de riqueza municipal para 1997.

GRÁFICO 3

Indicador de Riqueza Municipal e Renda Familiar Per Capita
Municípios do Estado de São Paulo – 1991-1992

³ Para uma observação detalhada da metodologia que permitiu a escolha destas variáveis e a geração desta estrutura de pesos, ver o Anexo Metodológico.

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam



Fonte: Fundação Seade e Fundação IBGE, 1991.

De modo geral, os municípios que em 1997 estavam no topo da distribuição da riqueza municipal parecem pertencer, em alguma medida, a três tipos principais. Em primeiro lugar, alguns deles são municípios que possuem famílias residentes de alta e altíssima renda, principalmente em condomínios exclusivos, tais como Santana de Parnaíba, Barueri (Alphaville), Cotia e Vinhedo. É natural que a existência de um grupo populacional de altíssima renda em municípios de pequeno ou médio porte venha alterar significativamente a renda média deste local.

Em segundo lugar, vários destes municípios são de grande porte, abrigando, simultaneamente, residências de população de renda mais elevada e centros produtivos importantes. Este é o caso, por exemplo, de São Paulo, Campinas e São Caetano do Sul. Trata-se, naturalmente, de locais que todos esperariam incluir no topo de qualquer lista, em que pese a existência de significativos problemas urbanos nestas áreas.

Enclaves de alta renda

Uma parte significativa dos municípios com altos indicadores de riqueza localiza-se na periferia metropolitana de São Paulo. Estas localidades têm em seus territórios grandes empreendimentos imobiliários para alta renda, produzidos nos últimos anos através da constituição de condomínios fechados de grandes proporções, seguindo uma tendência internacional de produção de habitação para estas faixas de renda e colaborando para reescrever os padrões da segregação social na metrópole.

Este padrão difere substancialmente da constituição de bairros de classe alta através da construção de loteamentos, como os realizados pela companhia City nas décadas de 20, 30 e 40 (Jardins Europa e América, Pacaembu e Alto da Lapa, por exemplo), bem como dos condomínios fechados construídos nos anos 60 e 70 (como a Chácara Flora, por exemplo), embora estes já estabelecessem restrições à circulação no interior do empreendimento. Ao contrário destas duas formas de produção do espaço urbano, as chamadas “edge cities” pretendem ser “independentes” da cidade e “auto-suficientes”, especialmente no que diz respeito a consumo e lazer. Apenas a título de exemplo, vale registrar que Alphaville, o primeiro desses condomínios (criado em 1974, mas ocupado principalmente no final dos anos 80), conta hoje com 1.050 estabelecimentos comerciais, atendendo a 32 mil pessoas em 14 núcleos residenciais. Na verdade, trata-se de complexos urbanos que incluem lojas, centros comerciais e de serviços, escolas e até mesmo escritórios e sedes de empresas, integrando trabalho, moradia e lazer. Como o acesso ao complexo é extremamente restrito, as “edge cities” são quase completamente homogêneas social e culturalmente, além de totalmente isoladas do restante da sociedade. Sua origem, como fenômeno urbano, está no medo que caracteriza uma parte expressiva da classe média brasileira, disposta a abrir mão da vida da cidade (que até mesmo em sua origem etmológica diz respeito à vida em comunidade) em troca de segurança e exclusividade. Em alguns casos, os condomínios são vendidos explicitamente como “as novas fortalezas” (título publicitário no site de uma incorporadora que vende lotes em Alphaville).

Em termos territoriais, as “edge cities” significam verdadeiros enclaves no território de municípios periféricos, como por exemplo Carapicuíba e Jandira (Granja Viana), Barueri e Santana de Parnaíba (Alphaville, Tamboré e Aldeia da Serra). Não existem dados sistemáticos sobre o assunto, mas é possível acreditar que o impacto da sua localização sobre a produção de empregos em âmbito local é reduzido, visto que apenas uma pequena parte da mão-de-obra necessária para serviços está disponível no entorno imediato, dado o seu alto grau de

sofisticação. O principal efeito dos empreendimentos sobre as municipalidades parece dizer respeito à elevação da carga fiscal municipal, o que pode gerar importantes conseqüências sobre as políticas locais. Por outro lado, a política de atração dos investimentos por parte dos governos municipais levou, em alguns casos, à concessão de importantes isenções, o que provavelmente reduzirá o efeito positivo assinalado.

Finalmente, entre os municípios mais bem posicionados, estão aqueles com intenso volume de produção industrial, tais como Paulínia e São Bernardo do Campo. Faz sentido incluir estas localidades, pois, mesmo que a renda média das famílias não esteja entre as mais elevadas do Estado, tendem a ser municípios com elevados níveis de arrecadação, o que implica que, em tese, seus administradores teriam maiores condições de proporcionar serviços públicos universais e de qualidade.

Concentração da riqueza em São Paulo: movimentação bancária no Brasil

Um importante indicador do nível de atividade econômica e de riqueza de uma localidade é a movimentação bancária e financeira que ocorre no seu território. No Brasil, em 2000, há cerca de 16.000 agências bancárias, movimentando 3,11 bilhões de reais em instituições públicas e 37,59 bilhões de reais em bancos privados. A concentração de agências e depósitos segue basicamente a mesma ordem da concentração desigual do PIB: os municípios paulistas abrigavam cerca de 32% das agências e 37% dos depósitos (5.146 agências e 14,94 bilhões de reais). Na lista dos 100 municípios brasileiros com maior número de agências, 33 localizam-se no Estado de São Paulo, sendo sete entre os 20 primeiros: São Paulo (1º), Campinas (9º), Ribeirão Preto (12º), São Bernardo do Campo (14º), Guarulhos (15º), Santos (15º) e Santo André (17º). Dentre os paulistas incluídos na lista dos 100 municípios mais importantes, encontram-se cidades

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

de grande porte, pólos industriais, pólos regionais, mas também cidades turísticas, como o Guarujá (81^o) (Banco Central do Brasil, 2000).

TABELA 2
Posição Relativa dos Principais Municípios do Estado de São Paulo
Classificados, segundo o Fator de Riqueza Municipal – 1997

Municípios	Posição Relativa	Escore (escala 0-100)
Santana de Parnaíba	1 ^o	76
São Sebastião	2 ^o	76
Barueri	3 ^o	75
São Caetano do Sul	4 ^o	74
Paulínia	5 ^o	73
Cotia	6 ^o	71
São Bernardo do Campo	7 ^o	70
São Paulo	8 ^o	69
Vinhedo	9 ^o	69
Valinhos	10 ^o	68
Campinas	11 ^o	67
Itapeverica da Serra	12 ^o	67

Fonte: Fundação Seade, 2000.

A desigualdade de renda nos municípios brasileiros

Uma das informações mais interessantes levantadas pelo trabalho do PNUD (1998) sobre os municípios brasileiros diz respeito aos componentes da desigualdade de renda. Analisando a distribuição dos índices de condições de vida dos municípios brasileiros em 1970, 1980 e 1991, o trabalho demonstra a existência nítida de dois grupos distintos, agregados em torno de um valor mais alto e de um valor mais baixo de Índice de Condições de Vida – ICV. A tendência temporal é de aumento generalizado, incluindo os dois grupos, o que leva a crer em uma elevação dos patamares mínimos de desenvolvimento. Entretanto, a distância entre as duas médias aumentou ao longo do tempo, indicando que os diferenciais de desenvolvimento entre os municípios cresceram. Essa distância é produzida por vários componentes.

O primeiro ocorre entre as condições de vida das diversas regiões do país, sendo os índices das regiões Norte e Nordeste bastante inferiores aos das regiões Sul e Sudeste. A segunda dimensão das disparidades encontra-se entre os municípios de cada região, sendo a Sudeste aquela que registra o maior diferencial interno de condições de vida. A última dimensão da desigualdade diz respeito aos diferenciais internos a cada municipalidade e apresenta as informações mais interessantes

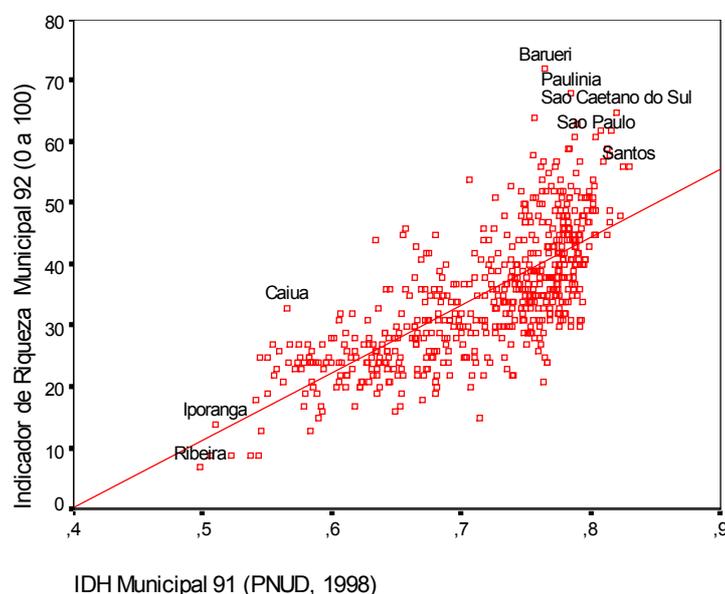
Pode-se assim observar que este indicador propõe uma hierarquia de municípios em termos da riqueza municipal que combina tanto a situação das famílias quanto a das empresas, permitindo um quadro mais balanceado do perfil da distribuição regional da renda. De qualquer modo, mostrar que determinados municípios estão no topo da lista da riqueza municipal não significa afirmar que os mesmos não têm significativos problemas de pobreza e má qualidade de vida. Como mencionado anteriormente, a distribuição de renda é muito desigual no Brasil, mesmo nas áreas mais desenvolvidas. Por outro lado, não necessariamente as outras dimensões que caracterizam a qualidade de vida – tais como saúde, educação e meio ambiente – são elevadas nestes municípios.⁴

⁴ Ver, mais adiante, a discussão sobre outras dimensões da qualidade de vida.

O INDICADOR DE RIQUEZA MUNICIPAL E O IDH

Para consolidar o argumento a respeito da pertinência do indicador de riqueza municipal proposto no contexto deste projeto, apresenta-se, no Gráfico 4, a comparação entre os dados do novo indicador e os dos IDH-M, produzidos para os municípios brasileiros pelo PNUD, em colaboração com o Ipea (PNUD, 1998). Uma primeira observação geral é que mais uma vez, como era esperado, os municípios com IDH elevado são também aqueles com maior indicador de riqueza municipal.

GRÁFICO 4
Indicadores de Riqueza Municipal e IDH
Municípios do Estado de São Paulo – 1991-1992



Fonte: PNUD, 1998 e Fundação Seade, 2000.

Porém, vale ressaltar que o IDH-M apresentava pouca dispersão no Estado de São Paulo em 1991, pois a grande massa dos municípios estava centrada na faixa de IDH entre 0,6 e 0,8 – caracterizada como sendo o grupo com IDH médio. Em outras palavras, este indicador distingue de maneira pouco nítida os diversos municípios do Estado de São Paulo, o que o torna – juntamente com os outros problemas já mencionados – menos adequado para a formulação de políticas públicas neste contexto.⁵

O índice de riqueza municipal, ao contrário, apresenta significativa dispersão ao longo da escala proposta, o que permite ao analista distinguir de modo relativamente seguro a diversidade entre as várias regiões do Estado. Apesar de ser um indicador unidimensional, o índice de riqueza municipal poderá constituir-se, ao lado de outros, em instrumento útil no acompanhamento de políticas públicas. Como

⁵ Em termos nacionais, o IDH parece ser relativamente adequado no sentido de caracterizar a grande heterogeneidade dos municípios brasileiros, conseguindo destacar de modo evidente a situação de precariedade de boa parte dos municípios do Nordeste (PNUD, 1998).

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

será discutido a seguir, pode-se destacar entre suas principais características – ao lado da dispersão ao longo da escala – sua estabilidade, o fato de variar de modo significativo no curto prazo (mesmo num período de cinco anos) e a possibilidade de sua construção em bases anuais.

A EVOLUÇÃO RECENTE DA RIQUEZA MUNICIPAL

Um dos principais aspectos que se esperava captar por meio deste novo indicador diz respeito à caracterização de mudanças ao longo do tempo. De fato, uma vez que as variáveis presentes na composição do IDH, por exemplo, variam lentamente no tempo, este índice é pouco eficaz do ponto de vista da formulação e monitoramento de políticas públicas, que apresentam geralmente horizontes de planejamento com prazos mais curtos.

Para caracterizar a sensibilidade do índice proposto à mudança, apresenta-se, no Gráfico 5, a posição dos municípios em ordem crescente, segundo o índice de riqueza municipal de 1992 e de 1997. Observa-se, em primeiro lugar, que existe uma importante mudança no nível do indicador para o conjunto dos municípios do Estado, que passou do nível de 51 pontos em 1992 para o de 58 pontos em 1997, sendo que praticamente todos os municípios apresentaram, em 1998, resultado superior ao de 1992.⁶ Estes dados são consistentes com outras fontes de dados sobre o período. Entre 1994 e 1998, por exemplo, verificou-se significativo crescimento da renda familiar média, tanto no interior quanto na capital.⁷

De modo geral, não ocorreram dramáticas mudanças de posição dos municípios entre os dois períodos considerados. Por um lado, quase todos os municípios paulistas apresentaram algum aumento segundo o indicador de riqueza municipal proposto, com apenas 12 exceções: Cruzália, Guarani d'Oeste, Piquete,

⁶ Considerou-se aqui a média do índice municipal, ponderada pela população.

⁷ Ver a respeito os resultados da Pesquisa de Condições de Vida – PCV (Fundação Seade, 1999).

passou de 56 para 62; e Campinas evoluiu de 62 para 67. Da mesma forma como na observação da variação da média estadual, este elemento aponta para a grande estabilidade e regularidade do indicador construído.

Finalmente, vale a pena considerar também a variação do indicador de riqueza municipal nas diversas regiões do Estado de São Paulo. Este procedimento permite observar os padrões de irradiação da mudança, que parecem apresentar um nítido sentido de desconcentração espacial da riqueza. Ao se comparar a distribuição espacial desse indicador em 1992 e em 1997, verificam-se significativas e consistentes transformações (Mapas 1 e 2).

De modo geral, as áreas mais pobres, com escore inferior a 30, reduziram-se de maneira significativa entre 1992 e 1997, principalmente no Pontal do Paranapanema e ao longo do Vale do Ribeira. Estas áreas, ao lado do chamado “Fundo do Vale do Paraíba”, têm sido tradicionalmente consideradas os locais dos principais bolsões de pobreza do Estado de São Paulo.

Por outro lado, a área dos municípios mais ricos (com escore superior a 60) aumentou consideravelmente, embora os mesmos continuem a se concentrar, principalmente, no eixo Campinas-São Paulo-São José dos Campos. Observa-se também que o escore superior a 50 expande-se de maneira significativa no conjunto do Estado, especialmente nos eixos das Rodovias Anhangüera e Dutra, sugerindo um claro espectro de irradiação espacial do desenvolvimento econômico e de desconcentração produtiva.⁸

Em síntese, o indicador de riqueza municipal construído no contexto deste projeto mostrou notável estabilidade e consistência em termos tanto de sua distribuição espacial quanto de sua variação temporal. Do ponto de vista do significado mais geral da evolução observada, cabe ressaltar o processo de

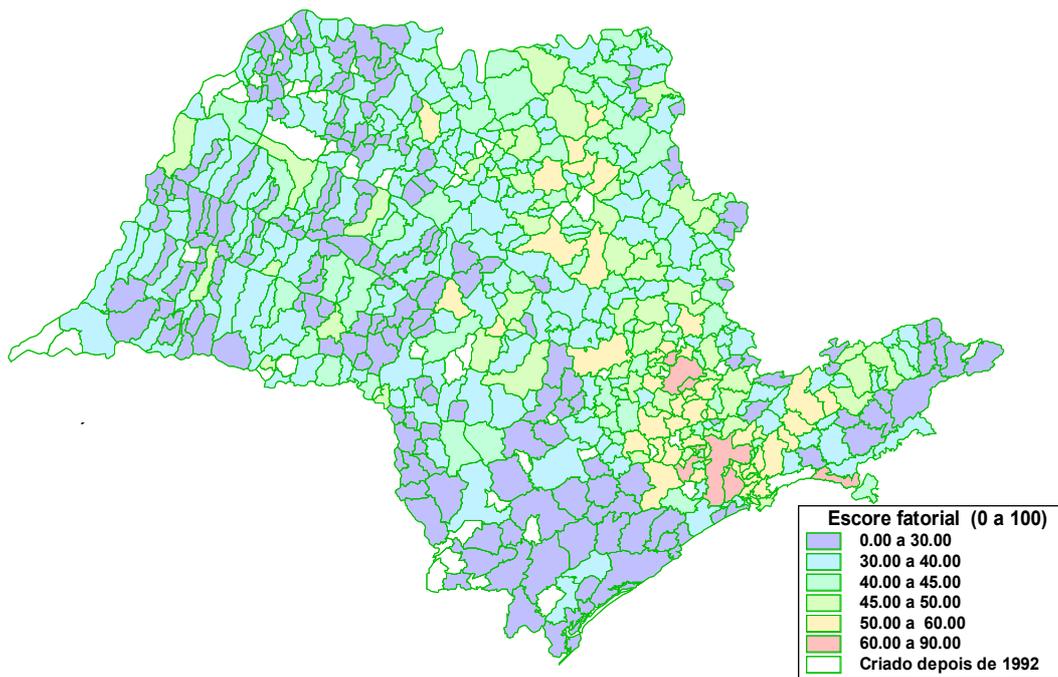
⁸ Trata-se de uma observação consistente com a literatura a respeito da desconcentração produtiva no Brasil e que aponta para a importância da infra-estrutura de transportes (Azzoni, 1985; Diniz, 1994).

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

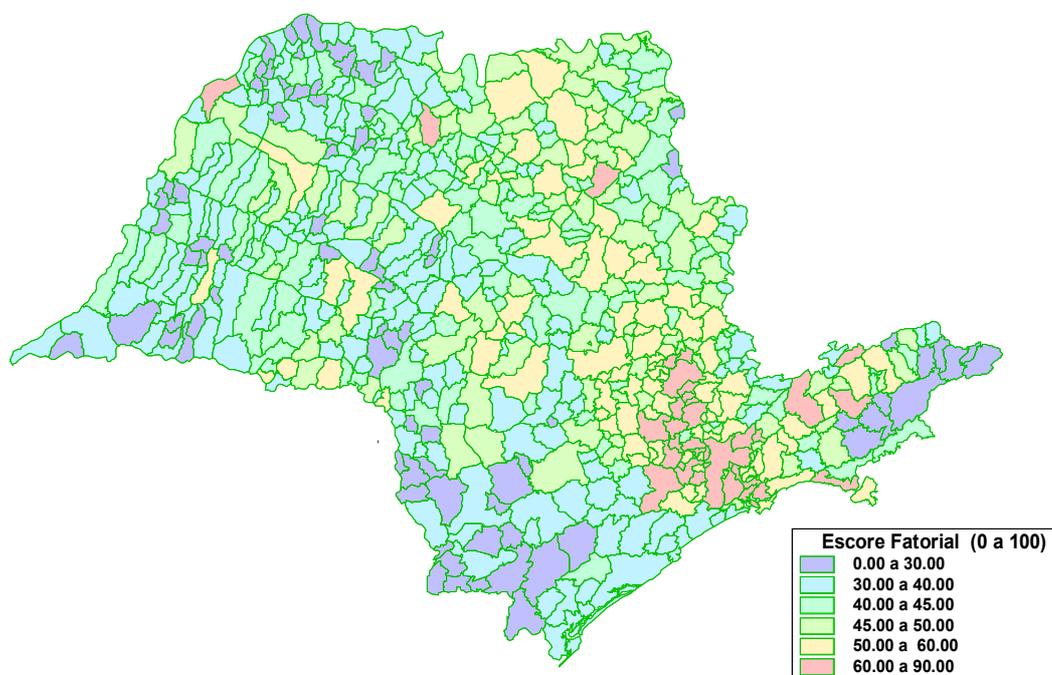
irradiação espacial da riqueza, que parece estar relacionado à dinâmica mais geral de desconcentração produtiva.

Finalmente, deve-se salientar o progresso das cidades turísticas e dos municípios que sediam condomínios fechados e locais de lazer. A emergência deste novo perfil aponta para a possibilidade de novas políticas de desenvolvimento local que não passam, necessariamente, pela atração de investimentos industriais de grande porte, que podem trazer, ao lado das vantagens associadas à geração de renda e emprego, problemas relacionados ao tráfego e à degradação ambiental.

MAPA 1
ÍNDICE DE RIQUEZA MUNICIPAL – 1992



MAPA 2
Índice de Riqueza Municipal – 1997



LONGEVIDADE

A longevidade dos indivíduos de uma dada comunidade é consequência de uma complexa cadeia de fatores: o nível educacional, implicando maior informação sobre as doenças transmissíveis e melhores padrões de higiene; o nível de rendimento familiar, significando melhores padrões nutricionais e de habitação; as condições ambientais dos locais de residência e trabalho, incluindo a qualidade do saneamento e os níveis de poluição; os hábitos alimentares; os níveis de consumo de tabaco, álcool e drogas; etc. (Chen, 1993).

A importância conceitual das taxas de mortalidade infantil

A taxa de mortalidade infantil é usualmente considerada um dos principais indicadores das condições de vida e saúde de uma população. Isso se deve ao fato de que os segmentos

populacionais de menor idade, principalmente aqueles com menos de um ano, apresentam especial vulnerabilidade a fatores ambientais, mal atendimento por serviços públicos, principalmente de saúde e saneamento, baixos níveis de escolaridade das mães e insuficiência de renda.

A mortalidade infantil pode ocorrer em dois períodos diferentes, cujas causas de morte estão usualmente ligadas a diferentes conjuntos de causas. Se o óbito acontece entre o momento do nascimento e o 28º dia de vida, é contabilizado como mortalidade neonatal. Esta parcela da mortalidade infantil sofre grande influência das condições de funcionamento dos serviços de saúde, do acesso a consultas de pré-natal, assim como do atendimento médico no momento da realização do parto. A segunda parte da mortalidade envolve os óbitos ocorridos entre o 29º dia de vida e o momento em que a criança completa um ano, recebendo o nome de mortalidade infantil tardia ou pós-neonatal. As maiores influências neste segundo período são os elementos do meio, como o acesso a água potável de boa qualidade, a existência de redes de esgotamento sanitário, a ausência de poluição ambiental significativa, etc.

Um outro indicador muito importante de mortalidade na infância, denominado taxa de mortalidade perinatal, tenta captar a totalidade dos óbitos em período ainda mais precoce. Incluindo os natimortos e os óbitos ocorridos na primeira semana de vida, este indicador é extremamente sensível aos efeitos dos serviços de saúde sobre os padrões de mortalidade, além de captar, de forma similar à mortalidade neonatal, os efeitos da carga genética sobre nascimento e óbitos.

Uma das mais curiosas manifestações desta combinação de elementos complexos é dada pelo chamado “paradoxo francês”. A esperança de vida da França é maior do que a dos Estados Unidos, embora a renda média seja maior nesse último país e a população francesa seja mais freqüentemente tabagista e maior consumidora de álcool, em média (Murray e Chen, 1993).⁹

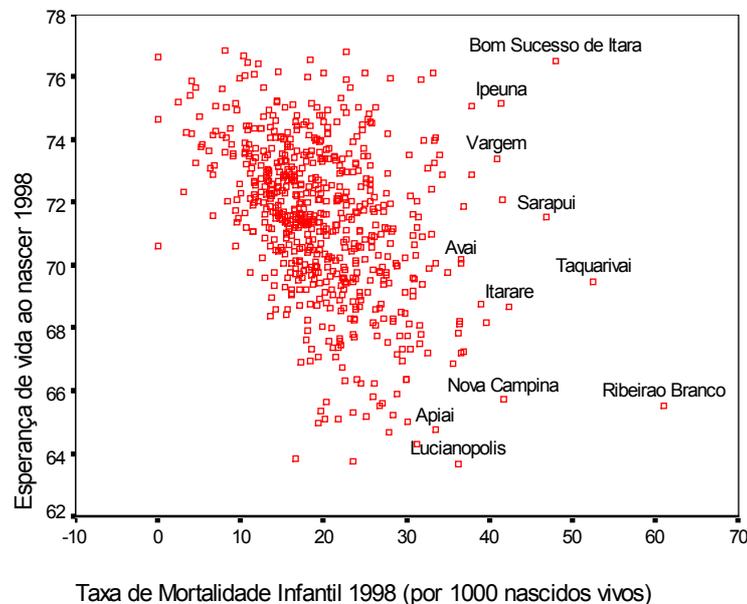
Portanto, a busca de explicações para a complexa cadeia de eventos que configuram os níveis de longevidade de uma dada comunidade não é trivial, sobretudo naqueles locais onde as formas mais evitáveis de mortalidade – como a infantil – já diminuíram de modo mais significativo, como é o caso desses dois

⁹ A esperança de vida é um indicador consagrado na área de saúde pública, tendo sido utilizado como um dos componentes do IDH, no sentido de retratar a saúde da população e sua longevidade média (PNUD, 1996).

países. De fato, em países desenvolvidos, a mortalidade infantil é baixa e a população é, em média, mais idosa. Assim, outras causas de morte, tais como as doenças cardíacas e degenerativas, tendem a assumir o papel primordial na explicação dos níveis de longevidade. Em vários países menos desenvolvidos, ao contrário, a mortalidade infantil, sendo mais elevada, continua a condicionar de modo mais intenso a esperança de vida das populações locais (Condran e Preston, 1993).

No caso de São Paulo, a mortalidade infantil dos diversos municípios paulistas tem diminuído de modo muito significativo nos últimos 20 anos, atingindo em muitos casos níveis próximos aos dos países mais desenvolvidos (Fundação Seade, 2000). Este elemento coloca problemas novos do ponto de vista do entendimento da questão da longevidade no Estado: para a maior parte dos municípios, não se pode mais associar mortalidade infantil e esperança de vida como se fossem duas faces de uma mesma moeda. Esta constatação pode ser observada no Gráfico 6.

GRÁFICO 6
Esperança de Vida e Mortalidade Infantil
Municípios do Estado de São Paulo – 1998



Fonte: Fundação Seade, 2000.

Por um lado, verifica-se que boa parte dos municípios paulistas apresentava, em 1998, uma mortalidade infantil entre 10 e 25 óbitos por mil nascidos vivos e uma esperança de vida entre 68 e 75 anos. Por outro lado, constata-se um quadro de relativa e surpreendente heterogenidade: existiam tanto municípios com esperança de vida relativamente alta (superior a 72 anos) e, simultaneamente, mortalidade infantil relativamente alta (superior a 25 por mil) quanto municípios com esperança de vida e mortalidade infantil relativamente baixas. Além disso, ainda havia, em 1998, alguns municípios com mortalidade infantil bastante elevada – como Ribeirão Branco e Taquarivaí.

A rigor, os epidemiólogos trabalham com o conceito de “transição epidemiológica” para descrever a passagem das condições de saúde típicas de sociedades em desenvolvimento para aquelas das sociedades desenvolvidas (Murray e Chen, 1993). Nas primeiras, prevaleceria a mortalidade precoce decorrente das doenças contagiosas e de veiculação hídrica, enquanto nas últimas haveria maior incidência de mortalidade de idosos devido a doenças cardíacas e degenerativas. Neste contexto, a esperança de vida seria um instrumento adequado no sentido de captar as diversas fases desta transição. Porém, no caso dos municípios paulistas dos anos 90, novos elementos, tais como a Aids e a morte de adultos jovens por causas externas (acidentes e assassinatos), fazem com que a descrição clássica do fenômeno da “transição epidemiológica” não possa ser claramente aplicada à situação do Estado (Fundação Seade, 2000).

Mortalidade infantil no Estado de São Paulo

No caso do Estado de São Paulo, a tendência histórica da mortalidade infantil tem sido de queda paulatina. A taxa geral do Estado estava em 51,2 óbitos por mil nascidos vivos em

1980, passando para 27 em 1991, 22,7 em 1996 e 18,7 em 1998. Apenas para referência, a mortalidade infantil no Brasil era de 47 óbitos por mil nascidos vivos em 1991 e passou para 36,1 em 1998. Em relação à média nacional, portanto, a mortalidade paulista é bastante baixa, embora ainda possa alcançar níveis mais reduzidos, quando comparada com as taxas de outros países: já em 1970, países como a Suíça, a Suécia, a Noruega e a Finlândia apresentavam, respectivamente, taxas de 15,4; 11,7; 13,8 e 14,3 por mil nascidos vivos (Datasus, 2000 e Fundação Seade, 2000).

Dentre os municípios, considerando-se o período 1997-99, as maiores taxas foram registradas em Arco-Íris (63,49), Fernão (62,50), Ribeirão Branco (61,08), Taquarivaí (52,55), Vitória Brasil (50,85), Bom Sucesso de Itararé (47,97), Sarapuí (46,91) e Itararé (42,37), todos com população inferior a 50.000 habitantes e localizados em áreas específicas, como o Vale do Ribeira. Com exceção de uma pequena quantidade de municípios (apenas 63 possuíam, naquele período, uma média superior a 30 óbitos por mil nascidos vivos), as taxas eram bastante similares entre grupos de municípios de tamanhos diferentes. Tomando-se as médias das taxas municipais, o maior valor (20,8 por mil) era verificado entre os municípios com população entre 5.000 e 10.000 habitantes e o menor (19,5), naqueles municípios com mais de 50.000 habitantes.

A queda da mortalidade paulista tem se dado, principalmente, pela redução da mortalidade pós-neonatal, que atualmente apresenta nível bastante baixo: em 1998, a mortalidade neonatal era de 12,61 e a pós-neonatal de 6,07. Se for considerada a mortalidade na primeira semana de vida, denominada usualmente de precoce e ainda mais influenciada por elementos genéticos e ligados aos atendimentos pré-natal e do parto, encontrar-se-á uma taxa de 9,78 óbitos por mil nascidos vivos, indicando que a mortalidade no Estado, em termos médios, está bastante concentrada em período muito próximo ao nascimento. Isso indica que os óbitos ainda existentes não são os evitáveis por meio de políticas e serviços ligados à melhoria do meio ambiente, como saneamento, mas sim através da intensificação da resolutividade dos serviços de saúde.

Isso é comprovado pela distribuição da mortalidade por causas: para 1998, as principais causas da mortalidade infantil eram perinatais (60,1%), anomalias congênitas (14,7%), do aparelho respiratório (9,7%), infecciosas e parasitárias (6,6%). Todas estas informações apontam para a importância da melhoria da qualidade dos serviços locais de saúde, de maior capilaridade, assim como para a implantação de unidades direcionadas à saúde da mulher e da criança, que garantam acesso universal e qualificado a consultas de pré-natal e amparem as condições de gravidez de risco (Fundação Seade, 2000).

Estes resultados colocam dúvidas quanto à conveniência – no âmbito deste projeto – da utilização de um indicador tão geral como o de “esperança de vida” como medida de longevidade. Afinal, o objetivo é evidenciar temas contemporâneos relacionados às condições de saúde dos diversos municípios paulistas, captando as mudanças de prazo mais curto.¹⁰ A seguir, detalha-se a estratégia alternativa adotada neste exercício.

Mortalidade por Aids

As informações gerais dos indicadores de saúde para o Estado de São Paulo mostram que os maiores desafios para o aumento da longevidade encontram-se nas causas de morte evitáveis, que se concentram em faixas etárias relativamente jovens e que compreendem, principalmente, as mortalidades por Aids, por acidentes de trânsito e por homicídios. Se esta informação, por um lado, é dramática, por outro, indica que existe espaço para melhorias significativas, se medidas preventivas forem tomadas.

Observe-se, em primeiro lugar, a mais recente dessas causas, consubstanciada nas taxas de mortalidade por Aids. No Estado de São Paulo, as taxas aumentaram continuamente entre 1988 e 1994, passando de 10 para 58 óbitos por 100 mil entre os homens, reduzindo-se a partir de então, até alcançar 29 óbitos por 100 mil homens em 1998. Entre as mulheres, as taxas no Estado sempre foram muito inferiores, mas cresceram mais rápido, relativamente, além de demorarem mais a cair, passando de 1,5 óbito por 100 mil mulheres, em 1988, para 17,8 óbitos, em 1996, e para 12,0, em 1998 (Fundação Seade, 2000).

Em termos espaciais, tomando a média no período 1997-99, os municípios que apresentavam as maiores taxas de mortalidade por Aids eram Jaci (40,68), Barretos (39,37), Bebedouro (38,14), Santos (33,52), Caçapava (32,44), Ribeirão Preto (30,90), Itapira (30,49), Araraquara (27,99), Cubatão (27,15) e São Sebastião (27,02). No mesmo período, 223 municípios não apresentaram nenhum caso de morte pela doença.

¹⁰ A esperança de vida é um indicador que varia muito lentamente ao longo do tempo. Por exemplo, uma queda significativa na mortalidade infantil – quando a mortalidade para as demais faixas etárias permanece constante – contribui apenas modestamente para o aumento da esperança de vida.

LONGEVIDADE E O ESFORÇO DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

A estrutura do sistema de saúde, que envolve desde serviços de atendimento básico e odontológicos até procedimentos de altíssima complexidade, torna muitas vezes difícil a captação de informações adequadas, relativas ao esforço das diferentes municipalidades na área de saúde.

Em primeiro lugar, alguns municípios não são conveniados ao Sistema Único de Saúde (SUS), sendo São Paulo o caso mais relevante. Em segundo lugar, as normas referentes ao processo de alocação de recursos no contexto do SUS foram alteradas significativamente a partir de 1998, dificultando a comparação adequada dos dados mais recentes com os disponíveis para anos anteriores.¹¹

Como alternativa, tratou-se de buscar outras variáveis que captassem de forma indireta o esforço empreendido pelas diversas administrações municipais. Aquela que apresentou maior consistência foi a chamada mortalidade perinatal. Este indicador capta tanto o fenômeno das crianças natimortas quanto os óbitos infantis ocorridos na semana do parto.¹² O nível deste indicador é fruto, em grande medida, dos esforços médicos empreendidos: consultas de pré-natal; acompanhamento das condições de saúde da mãe; e atendimento hospitalar relativo aos nascimentos precoces e à gravidez e ao parto de risco. Apresenta-se, no Gráfico 7, a comparação entre os indicadores de mortalidade infantil e de mortalidade perinatal.¹³

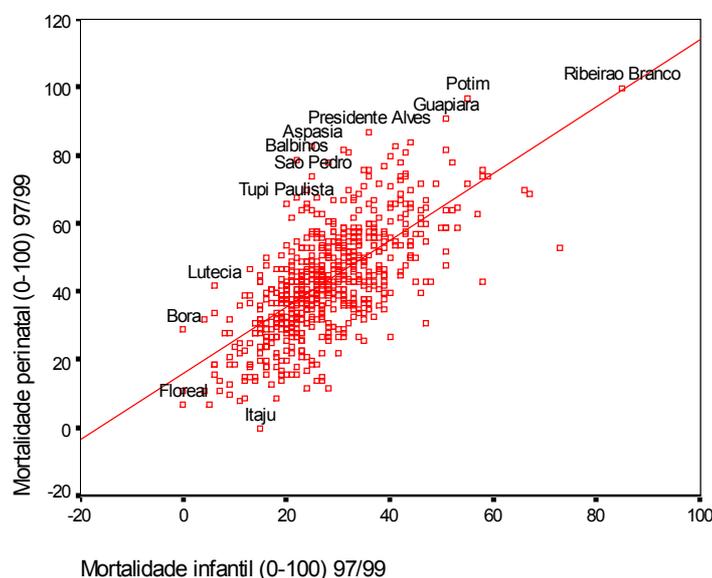
¹¹ Tornar a Pesquisa Municipal Unificada (PMU) um instrumento obrigatório de coleta de informações em todos os municípios do Estado poderá melhorar significativamente a qualidade da informação neste campo.

¹² Em termos técnicos a taxa de mortalidade perinatal é dada pela soma dos natimortos e das crianças que faleceram nos seis primeiros dias posteriores ao parto, dividido pelo total de nascimentos ocorridos. A taxa de mortalidade infantil é dada pelos óbitos das crianças nascidas vivas e que morreram antes de completar um ano de idade, dividido pelo total de nascidos vivos. Em outras palavras, é possível que, em um dado município, a taxa de mortalidade perinatal seja positiva mesmo que a mortalidade infantil seja 0. Para tanto, basta que tenha ocorrido algum caso de criança natimorta.

¹³ 19. Estes indicadores foram apresentados numa escala de 0 a 100.

GRÁFICO 7

Indicadores de Mortalidades Infantil e Perinatal
Municípios do Estado de São Paulo – 1997/1999



Fonte: Fundação Seade, 2000.

Observa-se, como era esperado, que existe uma alta correlação entre mortalidade infantil e mortalidade perinatal: de modo geral, nos lugares onde a primeira é baixa a segunda também é baixa e vice-versa. No entanto, a comparação coloca uma série de elementos de interesse: os municípios na parcela superior da linha que descreve a correlação média entre as duas variáveis (linha em vermelho) apresentam uma mortalidade perinatal superior à que seria de se esperar dado o nível de mortalidade infantil apresentado; aqueles que estão na porção inferior, ao contrário, registram uma mortalidade perinatal inferior à esperada em face do seu nível de mortalidade infantil.

Por um lado, verifica-se que alguns municípios, como Ribeirão Branco, apresentam simultaneamente elevado nível de mortalidades infantil e perinatal. Este fenômeno, porém, é fruto dos fatores tradicionalmente explicativos da mortalidade infantil: condições de saneamento e nutricionais e nível de informação das mães.

Gravidez na adolescência – complexidades e possibilidade

O significado e o entendimento das razões e da persistência deste fenômeno que não é só brasileiro e tampouco exclusividade dos países menos desenvolvidos estão longe de um consenso. Tomando-se, por exemplo, os dados referentes ao Estado de São Paulo, verifica-se que é clara a queda da fecundidade das mulheres entre 20 e 44 anos, com redução de 9% entre 1990 e 1999, provavelmente resultante da decisão de as mulheres se inserirem mais profunda e livremente na sociedade moderna, sobretudo através da sua colocação no mercado de trabalho. Porém, nas faixas etárias que se estendem dos 10 aos 19 anos, a fecundidade cresceu nada menos do que 27% no mesmo período. Ou seja, a fecundidade vem crescendo exatamente nas gerações que deveriam estar mais propensas à assimilação do novo papel da mulher no mundo moderno. Por que este paradoxo?

Estudos mostram que existe efetivamente uma associação com níveis de escolaridade, pobreza, herança cultural do comportamento materno, maior permissividade nas relações sexuais, falta de conhecimento, esclarecimento e acesso a métodos contraceptivos, mas também deixam claro que estes fenômenos estão longe de explicar toda a questão, que fica evidenciada quando, por exemplo, se realiza o cruzamento entre a incidência da maternidade na adolescência e a malha urbana do Estado. Embora o fenômeno esteja disseminado em todo o Estado, quanto maior for um município, menores serão as participações das adolescentes no conjunto das gestações. Isto quer dizer que, nos municípios pobres das regiões metropolitanas, a incidência do fenômeno é inferior àquela encontrada em localidades igualmente pobres e de baixa escolaridade do interior. É possível que, nestes casos, o efeito cultural seja o predominante, mas é provável também que a exposição aos esclarecimentos sobre a questão sexual seja menor. De qualquer forma, os resultados mostram a dispersão dos municípios com altas taxas de gravidez em idade precoce.

Considerando-se as taxas entre 1997 e 1999, os municípios com maiores incidências de gravidez em mulheres menores de 20 anos de idade, eram: Vitória Brasil (42,40 por mil mulheres com menos de 20 anos); Pongaí (37,90); Arco-Íris (36,50); Queiroz (36,40); Nipoã (36,30); Florínia (35,11); União Paulista (35,00); São João de Iracema (34,92); Nova Europa (34,83); e Lucianópolis (32,52). Havia nada menos do que 270 municípios com taxas superiores ou iguais a 25 e apenas 65 municípios com taxas inferiores a 20. Dentre esses, estavam algumas das mais importantes cidades do Estado, como São Paulo, Santos, Santo

André, Ribeirão Preto, Guarulhos, Campinas, Presidente Prudente, São José dos Campos e São José do Rio Preto (Fundação Seade, 2000).

Uma explicação que vem ganhando espaço e consistência refere-se ao fato de que este fenômeno estaria associado à falta de perspectiva de vida, a momentos em que as jovens vivem uma queda muito acentuada da auto-estima, podendo a maternidade ser uma maneira tanto de preencher a vida como de “segurar” ou “garantir” a atenção do parceiro.

Se o entendimento do problema não é consensual, o impacto pernicioso sobre a vida destas adolescentes é claro. Trata-se de uma ruptura precoce da vivência juvenil que, freqüentemente, as coloca no círculo vicioso da pobreza e da miséria ou de outros limitantes menos perversos, mas igualmente graves, relativos ao crescimento e à mobilidade pessoal e social.

Diante destes resultados, todas as formas de prevenção são válidas e, de fato, apresentam alguns resultados: estímulo à permanência na escola; cursos de educação sexual; acesso a serviços de saúde e contraceptivos; campanhas públicas realizadas via mídia; etc. Recentemente, alguns países têm optado por campanhas que atestam que a resultante da “opção” pela maternidade vai no sentido contrário às expectativas das jovens: elas são abandonadas pelos parceiros e, mesmo contando com a ajuda dos pais e do Estado, o seu futuro é nebuloso. Trata-se, sobretudo, de uma forte ruptura com a liberdade que a jovem anseia e deve desfrutar. Portanto, é necessário agir nas mais diferentes frentes, uma vez que a maternidade precoce é certamente uma das raízes da persistência da pobreza e da miséria que todos desejamos eliminar.

O surpreendente é que alguns municípios como Lutécia, com baixíssima mortalidade infantil, registram uma mortalidade perinatal mais alta. Nestes locais, a mortalidade infantil já caiu significativamente em função, por exemplo, de avanços no saneamento e da educação materna, mas é provável que alguns serviços de saúde importantes, tal como as consultas regulares para o pré-natal, estejam funcionando de forma subótima.

Infelizmente, não se dispõe, no momento, de informações relativas a outros esforços deste tipo, no sentido de refletir a respeito de outros aspectos relevantes do sistema de saúde. Detalha-se, a seguir, a estratégia de construção do indicador de longevidade proposto neste exercício.

O INDICADOR DE LONGEVIDADE

O indicador de longevidade proposto pela Fundação Seade, no âmbito deste projeto, é composto por quatro variáveis principais:

- mortalidade infantil – peso de 30%;
- mortalidade perinatal – peso de 30%;
- mortalidade de adultos com 60 anos e mais – peso de 20%;
- mortalidade de adultos de 15 a 39 anos – peso de 20%.

De modo geral, a mortalidade infantil reflete as condições gerais de saneamento, de escolaridade das mães e de renda familiar; a mortalidade perinatal reflete, principalmente, características específicas do sistema de assistência à saúde materno-infantil; a mortalidade de idosos mostra, sobretudo, a questão dos hábitos alimentares e do fumo, bem como características do sistema de saúde e da medicina da alta complexidade; finalmente, a mortalidade de indivíduos de 15 a 39 anos capta, basicamente, o problema das mortes por causas externas (acidentes e assassinatos) e a mortalidade por Aids (Fundação Seade, 2000). Estas variáveis foram padronizadas numa escala de 0 a 100, sendo que o indicador de longevidade foi construído para 1994 (média de 1993 a 1995) e 1998 (média de 1997 a 1999), a partir da estrutura de ponderação detalhada anteriormente.¹⁴

O principal significado de se trabalhar com este conjunto de variáveis, ao invés de adotar uma variável síntese tal como esperança de vida, é o de destacar algumas dimensões da mortalidade que parecem muito relevantes no caso específico de São Paulo, em particular a mortalidade perinatal e a de jovens adultos. A rigor, a esperança de vida permite captar as condições médias da mortalidade de uma dada região, para todos os diferentes grupos de idade. Porém, no caso do

¹⁴ Para uma observação detalhada da metodologia que permitiu a escolha destas variáveis e a geração desta estrutura de pesos, ver o Anexo Metodológico.

indicador, por um lado, excluiu-se a mortalidade dos grupos de idade de 1 a 18 anos e de 40 a 59 anos e, por outro, incluiu-se a mortalidade perinatal, que abrange a dimensão dos natimortos.

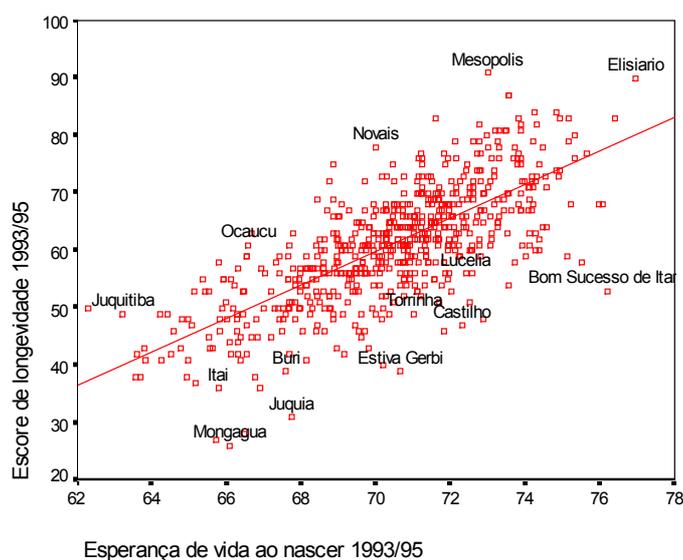
Caso São Paulo tivesse uma estrutura de mortalidade mais equilibrada, próxima à de países desenvolvidos que completaram a transição epidemiológica, seria razoável utilizar apenas a esperança de vida como indicador sintético. Entretanto, devido às especificidades do Estado, com crescente mortalidade de adultos e significativos problemas de óbitos maternos e perinatais (Fundação Seade, 2000), parece importante enfatizar as dimensões consideradas na proposta. O Gráfico 8 apresenta a comparação entre o indicador de longevidade e a distribuição da esperança de vida para 1994.

Acidentes de trânsito

A segunda causa de morte evitável importante para a dinâmica da longevidade nos municípios do Estado de São Paulo nos dias de hoje está relacionada com os acidentes de trânsito. Em 1980, esses acidentes constituíam a principal causa de mortes entre jovens e adultos em São Paulo (15 a 39 anos), sendo a partir de então ultrapassados pelos homicídios. Na sua dinâmica temporal, as taxas partem de 40 óbitos por 100 mil habitantes entre os homens e 9 por 100 mil entre as mulheres, para cerca de 55 mortes para os homens e 12 para as mulheres em 1986. Entre 1987 e 1991, as taxas tendem a cair, para se elevar entre 1992 e 1997. A partir deste último ano, observa-se uma tendência à queda, embora as taxas ainda sejam muito elevadas para os padrões internacionais, correspondendo a cerca do triplo daqueles presentes na França e nos Estados Unidos (Fundação Seade, 2000).

Os municípios com maiores taxas de mortes por acidentes de trânsito, no período 1997-99, eram Onda Verde (180,91 óbitos por 100 mil habitantes), Espírito Santo do Turvo (125,87), Miracatu (94,61), Araçariguama (89,98), Sales (86,58), São Lourenço da Serra (84,44), Juquitiba (79,18), Itaju (74,44), Luís Antônio (73,15) e Paraibuna (71,62). Apenas São Lourenço da Serra e Miracatu já apresentavam taxas muito elevadas entre 1993 e 1995 (82,82 e 62,57, respectivamente), estando os dois municípios localizados, respectivamente, junto à Rodovia Raposo Tavares e à Regis Bittencourt.

GRÁFICO 8
Esperança de Vida e Escore Fatorial de Longevidade
Municípios do Estado de São Paulo – 1993/1995



Fonte: Fundação Seade, 2000.

Mais uma vez, constata-se uma significativa correlação entre o indicador proposto e o indicador relativo à dimensão de saúde/longevidade do IDH (a esperança de vida). A linha destacada no Gráfico descreve o sentido geral desta correlação: quanto maior a esperança de vida, maior o nível do novo indicador proposto. No entanto, algumas situações específicas merecem reflexão. Os municípios na parte inferior desta linha apresentam posição na escala fatorial abaixo do que seria esperado dado o seu nível de esperança de vida. Em outras palavras, seja por problemas em seu sistema de saúde, seja devido a um maior nível de violência ou de contaminação por Aids, o seu desempenho na escala fatorial posiciona-se num nível inferior ao esperado.

Apenas para caracterizar um pouco melhor o perfil da distribuição de municípios gerado a partir do indicador de longevidade, apresenta-se, na Tabela 3, a lista dos dez municípios mais bem posicionados. Aqueles que em 1997-99

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

estavam no topo da distribuição da longevidade são os de porte muito pequeno, localizados principalmente no oeste do Estado.

É provável que, com a forte redução ocorrida na mortalidade infantil nas áreas do interior de São Paulo nos últimos anos, os municípios de menor porte tenham passado a apresentar melhores condições médias de longevidade, sobretudo porque os óbitos por causas externas, como os acidentes e homicídios, ocorrem com menos frequência nestas áreas. Além disso, o sistema de saúde encontra-se menos sobrecarregado em função da existência de fluxos migratórios nulos ou mesmo negativos.

TABELA 3

Posição Relativa dos Principais Municípios do Estado de São Paulo Classificados, segundo o Fator de Longevidade – 1997-99

Municípios	Posição Relativa	Escore (escala 0-100)
Floreal	1º	90
Mesópolis	2º	85
São João do Pau d'Alho	3º	84
Arapeí	4º	83
Elisiário	5º	83
Santa Clara d'Oeste	6º	83
São João de Iracema	7º	83
Anhembi	8º	82
Bananal	9º	82

Fonte: Fundação Seade, 2000.

Assim, pode-se observar que este indicador propõe uma hierarquia de municípios em termos da longevidade que combina tanto a situação da saúde dos indivíduos quanto, em alguma medida, a situação do sistema de saúde local. De

qualquer modo, mostrar que determinados municípios estão no topo da lista da escala de longevidade não significa obrigatoriamente afirmar que os mesmos não têm significativos problemas no campo da saúde, incluindo aqueles de acesso a serviços específicos. Na verdade, a distribuição do acesso aos diferentes tipos de serviços de saúde tende a ser desigual em termos regionais e por agrupamento de renda.

Mortalidade por homicídios

O terceiro conjunto de causas importante, nos dias de hoje, para explicar os padrões de longevidade entre os municípios paulistas refere-se à mortalidade por homicídios.

A dinâmica da mortalidade por homicídios é, infelizmente, bastante diversa daquela dos óbitos por acidentes de trânsito. A tendência de crescimento é contínua e nítida, tanto para homens quanto para mulheres. As taxas masculinas crescem em ritmo mais elevado, assim como já partem, em 1980, de um patamar muito mais alto – 40 por 100 mil habitantes, enquanto a mortalidade por homicídios entre mulheres estava em pouco mais de 4 por 100 mil. Os únicos anos que registraram queda, em relação aos anteriores, são 1988 e 1992. Essas reduções, entretanto, não fazem frente à evidente tendência de crescimento. As taxas alcançam em 1998 as preocupantes cifras de cerca de 135 óbitos por 100 mil habitantes entre os homens e 9,5 por 100 mil entre as mulheres (Fundação Seade, 2000).

A área de maior incidência de homicídios entre a população de 15 a 39 anos inclui as Regiões Metropolitanas de São Paulo e da Baixada Santista e a Região Administrativa de São José dos Campos, todas com taxas entre 95 e 110 óbitos por 100 mil habitantes, seguidas pelas regiões de Caraguatatuba e Campinas, com taxas entre 65 e 68 óbitos por 100 mil. Considerando-se as médias das taxas municipais de 1997, 1998 e 1999, os municípios com maiores taxas de homicídios eram Diadema (144,73), Itapeçerica da Serra (91,32), Embu-Guaçu (91,25), Embu (90,46), Guarujá (81,78), Itapevi (78,11), Itaquaquetuba (76,82), Jandira (75,79), Francisco Morato (74,67) e Barueri (70,42). Com exceção do Guarujá, todos estes municípios localizam-se na Região Metropolitana de São Paulo, indicando que se trata, ao menos por enquanto, de um fenômeno metropolitano. Ainda entre 1997 e 1999, 164 municípios não registraram nenhum homicídio, enquanto 195 apresentaram taxas inferiores a 10 óbitos por 100 mil habitantes (Fundação Seade, 2000).

LONGEVIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Uma das mais fascinantes hipóteses da moderna teoria social diz respeito ao argumento de que o nível de participação social teria a capacidade de, no longo prazo, aumentar a eficácia das políticas públicas (Putnam, 1996). Infelizmente, este argumento é difícil de ser testado em função da não existência de consenso em torno do que seja exatamente participação e, conseqüentemente, da ausência de medidas consolidadas a respeito do fenômeno.

De qualquer modo, pode-se observar no Brasil, no período recente, a ocorrência de diversas inovações institucionais que caminham no sentido de incorporar os conselhos comunitários à prática mais corrente de políticas públicas. Existem hoje conselhos nas áreas de saúde, educação, emprego, por exemplo, que têm responsabilidade tanto na área de acompanhamento das políticas quanto nas decisões sobre a alocação dos recursos. De qualquer modo, trata-se de uma experiência recente e que tem limitada possibilidade de avaliação.

Assim, apresenta-se na Tabela 4 a distribuição do escore fatorial de longevidade segundo porte do município e existência ou não de conselhos municipais de saúde. Verifica-se, em primeiro lugar, que apenas 20 municípios não possuíam conselhos municipais de saúde em 1997 e que 25 não tinham respondido ao questionário da PMU. De qualquer modo, tanto para os municípios com menos de 10 mil habitantes quanto para os demais, aqueles que não possuíam o conselho municipal de saúde apresentavam um escore de longevidade inferior ao daqueles que dispunham deste conselho. Este resultado, embora não possa ser considerado conclusivo, aponta para a evidência de que, nos municípios onde o governo e a sociedade local não tinham se mobilizado para formar o conselho, as condições de saúde tendiam a ser um pouco mais precárias.

TABELA 4

Escores de Longevidade, segundo Porte do Município e Existência ou não de Conselhos Municipais de Saúde – 1993-1999

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

Porte do Município e Existência ou não do Conselho (1)	Escores de Longevidade		Número de Municípios	
	1993/95	1997/99	1993/95	1997/99
Municípios com menos de 10 mil habitantes	67,02	66,20	166	185
Municípios que não responderam o questionário	68,75	69,20	4	5
Tem conselho	67,24	66,41	156	172
Não tem conselho	60,17	59,75	6	8
Municípios com 10 mil habitantes e mais	58,86	61,48	459	460
Municípios que não responderam o questionário	55,24	60,16	25	25
Tem conselho	59,18	61,67	422	423
Não tem conselho	55,08	57,42	12	12

Fonte: Fundação Seade.

(1) Dados referentes a 1992 e 1997.

A EVOLUÇÃO DA LONGEVIDADE

Também no caso do indicador de longevidade, pretende-se captar a evolução do fenômeno ao longo do tempo, preferencialmente no curto prazo. Assim, apresenta-se no Gráfico 9 a comparação entre os indicadores produzidos para os períodos 1993-95 e 1997-99. Mais uma vez, as duas curvas são semelhantes, embora, ao contrário do indicador de riqueza municipal, observe-se uma maior oscilação na comparação intertemporal.¹⁵

De qualquer modo, podem ser captadas algumas dimensões importantes. Em primeiro lugar, constata-se alguma melhora entre os dois períodos, sobretudo

¹⁵ Esta oscilação é fruto, sobretudo, do fato de que alguns municípios, com porte muito pequeno, podem apresentar grande oscilação em seus níveis de mortalidade, uma vez que um único óbito num determinado grupo de idade pode alterar substancialmente a taxa desta localidade.

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

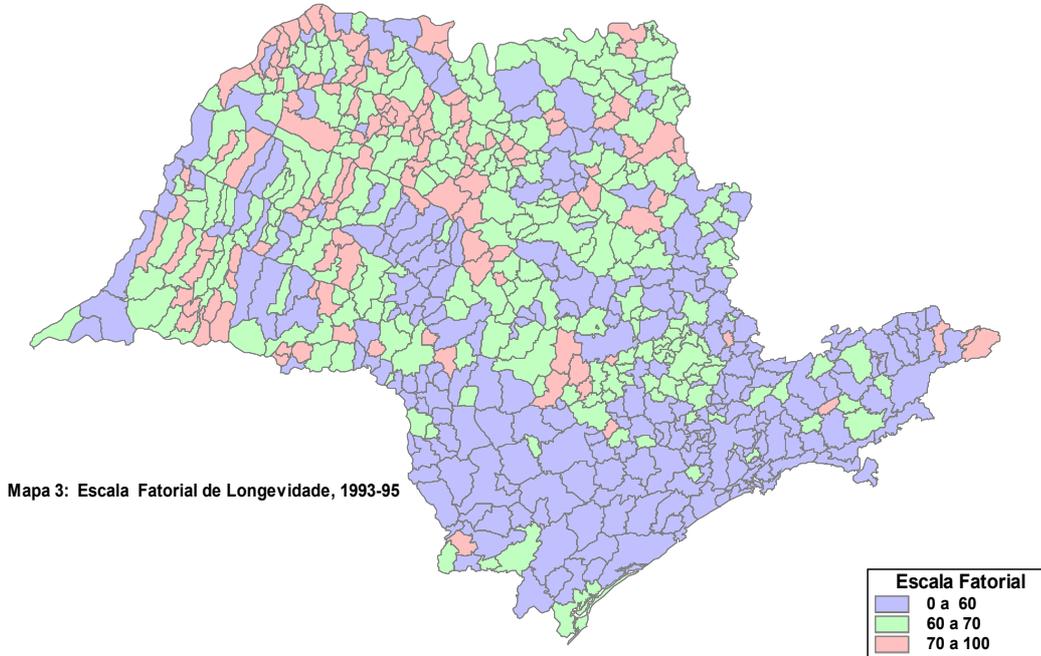
variação negativa. Municípios de grande porte, tais como São Paulo, Guarulhos e Campinas, tiveram variação suavemente positiva, o que aponta para a consistência do indicador nos locais onde o grande número de habitantes assegura uma maior estabilidade nas taxas de mortalidade. Pode-se também observar que, em termos espaciais, o indicador apresenta grande coerência, com maiores níveis de longevidade nos pequenos municípios do oeste do Estado (Mapas 3 e 4).

Pode-se também observar, por um lado, que as áreas tradicionalmente mais deprimidas do Estado – no Vale do Ribeira e ao longo da Serra do Mar (no Vale do Paraíba) – são também as com piores indicadores de longevidade. Porém, as localidades mais desenvolvidas em termos econômicos do Estado – no eixo São Paulo-Campinas-São José dos Campos – apresentavam indicadores intermediários em 1997-99. Isto decorre, sobretudo, da elevada mortalidade de adultos jovens, em função das mortes por causas externas (acidentes e assassinatos) e em função da mortalidade por Aids.

Em síntese, apesar da oscilação observada, o indicador proposto aponta para uma evolução predominantemente positiva da longevidade no Estado entre 1993 e 1999, com o aumento significativo da área em melhores condições. Além disso, a própria oscilação parece revelar, ao lado de problemas eventuais decorrentes das fontes de dados, fenômenos importantes tanto no sentido de uma rápida evolução das condições de saúde em algumas áreas, quanto da deterioração em outras.

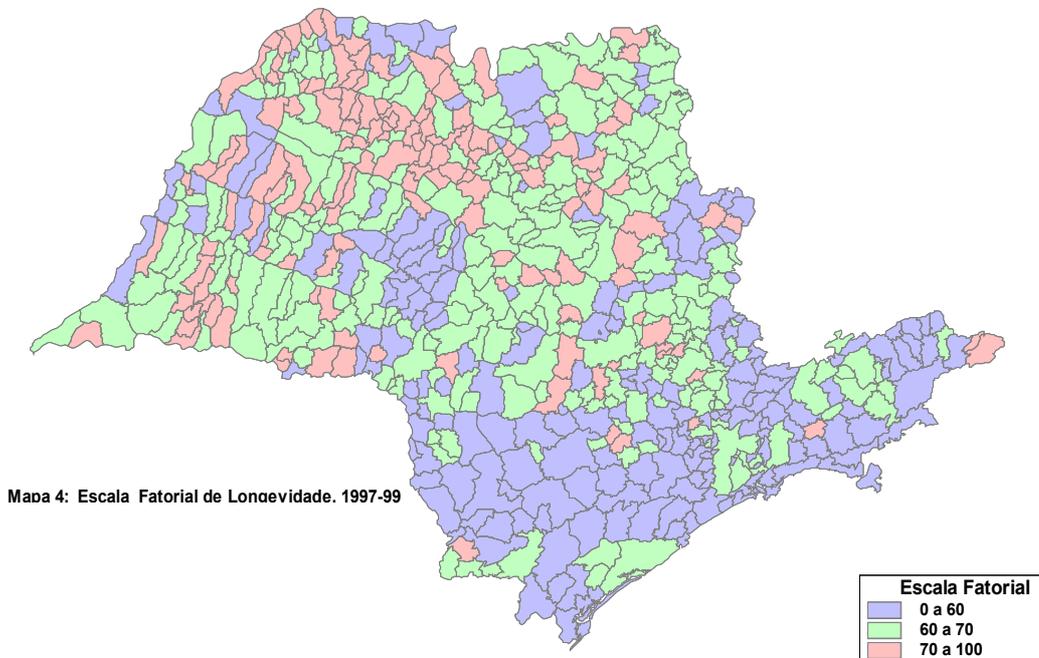
MAPA 3

Escala Fatorial de Longevidade – 1993-95



MAPA 4

ESCALA FATORIAL DE LONGEVIDADE – 1997-99



LONGEVIDADE VERSUS RIQUEZA MUNICIPAL

Na produção de indicadores de desenvolvimento, talvez o exercício mais rico tenha a ver com a comparação entre diferentes dimensões do processo. Em geral, parece ser relativamente esperado, por exemplo, que municípios pobres apresentem indicadores de saúde relativamente baixos e que municípios ricos registrem indicadores de saúde elevados. Porém, o fato de que existem municípios pobres com elevados indicadores de saúde e que também há municípios ricos com saúde precária aponta para uma série de dimensões fundamentais das políticas públicas locais.

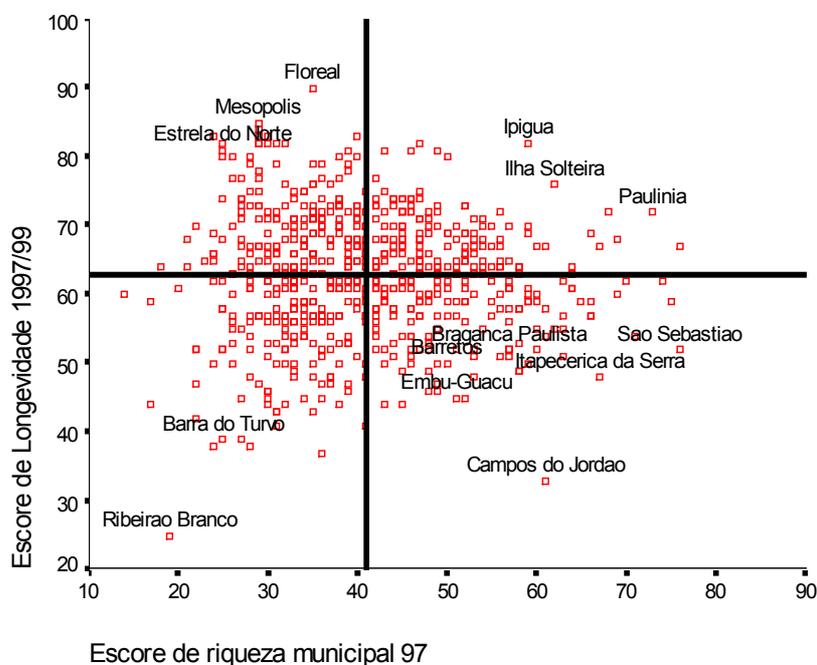
Existem significativas evidências, no caso do Estado de São Paulo, de que não é preciso “esperar desenvolver” para obter resultados positivos na área da saúde. Municípios pequenos e pobres – como alguns daqueles localizados no oeste do Estado – podem avançar significativamente no contexto das atuais regras de descentralização do gasto público e da gestão municipalizada dos sistemas de saúde. Além disso, o fato de que determinados municípios sejam capazes de arrecadar recursos próprios, como é o caso da maior parte dos municípios mais ricos, não implica que os mesmos tenham conseguido lograr maior evolução de seus indicadores sociais. Estes argumentos podem ser observados no Gráfico 10.

Verifica-se que não existe uma nítida correlação entre riqueza municipal e longevidade. Vários municípios pobres apresentam baixo escore de riqueza municipal, inferior a 30 pontos, e elevada longevidade, superior a 70 pontos, na escala fatorial. Analogamente, municípios relativamente ricos – como São Sebastião, Itapeverica da Serra e Campos do Jordão – possuem baixo escore de longevidade, apontando para significativas deficiências em seus sistemas de saúde.¹⁶

¹⁶ Estas deficiências podem estar relacionadas ao saneamento e à assistência básica de saúde, por exemplo.

GRÁFICO 10

Escores de Longevidade e de Riqueza Municipal
Municípios do Estado de São Paulo – 1997/1999



Fonte: Fundação Seade, 2000.

Em síntese, o indicador de longevidade aqui produzido oferece um quadro bastante diferenciado da situação da saúde nos diferentes locais do Estado, apontando inclusive para a possibilidade de significativos avanços neste campo mesmo em áreas pobres e relativamente estagnadas. Estes municípios merecem atenção por parte da administração pública, no sentido de buscar apreender as boas experiências e práticas que poderiam servir de exemplo para as áreas mais problemáticas de outros locais de São Paulo e do Brasil.

ESCOLARIDADE

A evolução da escolaridade média da população tem sido crescentemente apontada como uma variável-chave para o desenvolvimento humano, com extensas repercussões sobre diferentes dimensões da vida social (PNUD, 2000). Apenas para destacar alguns dos principais aspectos deste fenômeno, vale a pena indicar os seguintes elementos:

- o aumento da escolaridade tem efeitos de longo prazo sobre a renda média da população, ao implicar maior qualificação da mão-de-obra e crescimento da produtividade média do trabalho;¹⁷
- o aumento da escolaridade tem efeitos importantes sobre a saúde pública, uma vez que indivíduos mais escolarizados tendem a melhorar os cuidados com a saúde pessoal e a de sua família;¹⁸
- o aumento da escolaridade teria efeitos importantes do ponto de vista de uma maior participação política e cívica dos cidadãos, contribuindo para a ampliação do chamado capital social das diversas comunidades;¹⁹
- o aumento da escolaridade tem efeitos intergeracionais sobre a própria educação, uma vez que indivíduos com maior nível educacional tendem a investir mais na escolarização de seus filhos.²⁰

Portanto, no âmbito do paradigma do desenvolvimento humano, a escolaridade deve ser considerada uma dimensão *estratégica* do ponto de vista das políticas públicas, devido aos seus extensos efeitos de longo prazo, com impactos sobre uma complexa gama de dinâmicas sociais, incluindo a renda, a saúde pública e a participação política (PNUD, 1999). Trata-se, sem dúvida, da única dimensão do IDH que aponta para as possibilidades do desenvolvimento no futuro, que tende a ser claramente afetado pelo investimento presente na área de educação.

¹⁷ Este fenômeno também tem sido descrito como a importância do capital humano para o desenvolvimento econômico (Debraj, 1998).

¹⁸ A escolaridade das mães, por exemplo, é considerada um dos principais fatores determinantes da menor mortalidade infantil (Condran e Preston, 1993).

¹⁹ 25. O chamado capital social, por sua vez, contribuiria também para o desenvolvimento econômico e social (Putnam, 1996).

²⁰ Ver, por exemplo, Fundação Seade (1998b).

Apesar desta dimensão estratégica, a geração de indicadores educacionais mais refinados não é trivial. Por exemplo, as taxas de cobertura tendem a se tornar pouco úteis como indicadores de diferenciação entre os municípios, à medida que estas aproximam-se de 100%, como é o caso do ensino fundamental na maior parte dos municípios do Estado de São Paulo (Fundação Seade, 2000). Por outro lado, indicadores de qualidade – relacionados, por exemplo, a notas em exames regulares – apenas recentemente têm sido coletados de forma sistemática, sendo que a comparabilidade intertemporal deste tipo de indicador ainda não está plenamente consolidada em termos analíticos.²¹

Quanto à utilização de registros administrativos, os problemas existentes são também significativos para a década de 90. Há pouca comparabilidade possível entre os dados disponíveis para a primeira e para a segunda metade da década, uma vez que o modelo institucional foi completamente alterado. Apenas para mencionar algumas das modificações mais importantes, citam-se: o movimento de municipalização do ensino fundamental, fortemente estimulado com o advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério – Fundef; a instituição da progressão automática; o notável crescimento do número de vagas para o ensino médio; etc. (Fundação Seade, 2000). Como consequência, indicadores tradicionais, como as taxas de aprovação e evasão, perderam a comparabilidade.

Os dois caminhos combinados para o combate à pobreza e para a promoção de distribuição de renda: assistencialismo e educação

O maior desafio na redução das desigualdades sociais e na promoção do desenvolvimento humano está no combate à pobreza, em suas diversas formas. Para o economista Ricardo

²¹ No Estado de São Paulo, pelo sistema Saresp, apenas a partir de 1997 é que se dispõe, para todos os municípios paulistas, de notas médias para as escolas públicas, na terceira e sétima séries do ensino fundamental. Em âmbito nacional, existem apenas dados amostrais por estado.

Paes de Barros, do Ipea, a causa fundamental da péssima distribuição de renda no país é a desigualdade da educação. Além disso, Paes de Barros sustenta que o melhor caminho para combater a pobreza no Brasil está na distribuição de renda, e não no crescimento econômico, como seria o caso se o país ainda não tivesse alcançado um estágio relativamente avançado de desenvolvimento e, conseqüentemente, não dispusesse de riqueza suficiente na sociedade para ser distribuída.

Para ele, se “a distribuição de renda brasileira estivesse na média mundial, o número de pessoas muito pobres diminuiria em pelo menos três vezes”. Para um país deste tipo, a distribuição é o caminho mais rápido para a redução da pobreza. O ideal, porém, seria associar políticas assistencialistas, que mitigam as conseqüências da pobreza, mas não a eliminam, com o que ele chama de “investimento nos pobres”, que é equipá-los com ativos como educação e terra, para que possam verdadeiramente deixar de ser pobres.

No Brasil, observa o economista, “há recursos abundantes para assistencialismo e investimentos. O grande desafio é elaborar programas que levem efetivamente os recursos e benefícios aos pobres.”

Para Paes de Barros, no “curto prazo, ninguém combate a pobreza. O que você pode fazer é evitar que ela tenha conseqüências. A pessoa é pobre, está com fome. Então se dá comida, ou uma renda. A bolsa-escola é uma boa opção. Mas o pobre continua sendo pobre, pois não tem capacidade de gerar a renda para satisfazer as suas necessidades(...) Trata-se de investir no pobre, de tal maneira que ele ganhe ativos, como terra, ou uma boa educação, que aumentem a sua capacidade de arrecadação de renda, e permitam que ele deixe de ser pobre. Mas isto pode demorar dez anos, ou até uma geração, para ter efeito” (O Estado de S. Paulo, 22/10/2000:B9).

Dadas estas limitações, procurou-se trabalhar aqui, sobretudo, com os dados censitários relativos ao Censo de 1991 e à Contagem Populacional de 1996. Certamente estas informações não captam a notável evolução que a educação tem apresentado nos últimos quatro anos (Fundação Seade, 2000), mas garantem a cobertura para todos os municípios e apresentam grande regularidade na comparação intermunicipal e intertemporal. De todo modo, também foram incorporadas, na medida do possível, informações sobre os esforços realizados pelos municípios no período recente, que serão detalhados a seguir.

O ESFORÇO DOS MUNICÍPIOS EM EDUCAÇÃO

Até recentemente, na maior parte do Estado de São Paulo, a oferta de serviços de educação era responsabilidade praticamente exclusiva do governo estadual. A partir de 1996, com a proposta de municipalização do ensino fundamental e com o advento do Fundef (1998), este cenário começa a se alterar de modo significativo, como se pode observar no Gráfico 11.

A dinâmica das matrículas no sistema de ensino de São Paulo

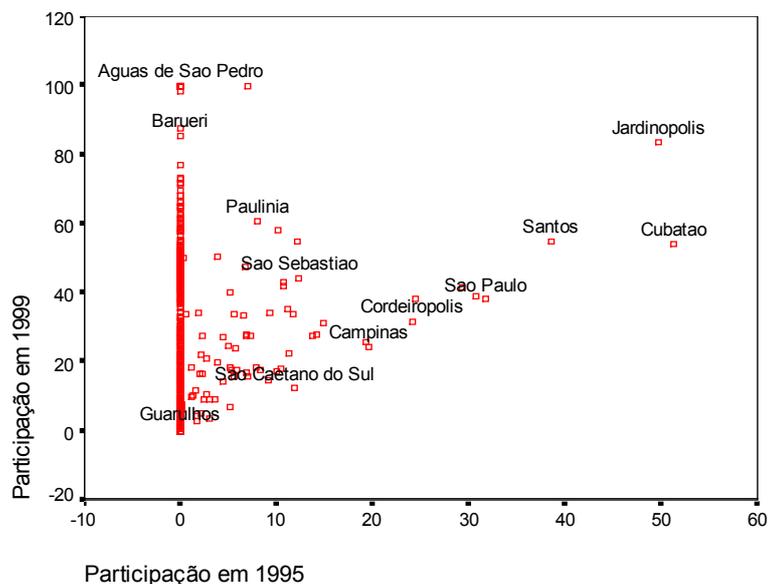
Nas últimas décadas, o número de matrículas nos ensinos fundamental e médio em São Paulo cresceu muito significativamente, passando de cerca de 4,9 milhões de alunos, em 1978, para 8,3 milhões, em 1998. Os mais importantes provedores são os setores públicos estadual e municipal: em 1998, 74,8% do total de matrículas eram públicas, sendo que essa proporção chegava a alcançar 83,2% no ensino fundamental (Fundação Seade, 1999). Dentre as instituições públicas, merece destaque o governo estadual, que continua predominante, embora sua participação relativa tenha caído recentemente: em 1978, o sistema estadual respondia por cerca de 78% do total de matrículas, proporção que passou para cerca de 73%, em 1998. A participação dos municípios do Estado aumentou no período, especialmente no ensino fundamental, tanto em termos absolutos quanto relativos. Entre 1978 e 1998, as matrículas municipais no ensino fundamental passaram de 400 mil para 1,2 milhão (de 9% para 14,5% do total). Como resultado deste processo, o setor público continua sendo o mais importante provedor, respondendo por 87% das matrículas existentes em 1998.

Uma outra importante dinâmica que deve ser destacada refere-se à expansão do ensino médio a uma taxa ainda maior do que a do conjunto das matrículas. Entre 1978 e 1998, as vagas passaram de 700 mil para 1,9 milhão (de 14,3% para 23,1% do total de matrículas). Esse aumento, verificado especialmente na década de 90, foi resultado do esforço desenvolvido pelo sistema estadual de ensino, que elevou a sua participação nas matrículas do ensino médio de 59%, em 1978, para 82,8%, em 1998, alcançando 1,6 milhão de alunos.

Os dois processos indicam o sucesso da estratégia de indução implementada pelos governos estadual e federal (esse mais recentemente), de transferir para os municípios as

responsabilidades estatais relativas ao ensino fundamental, em especial da 1ª à 4ª série. De forma concomitante, o governo estadual direcionou suas capacidades administrativas para o ensino médio e, secundariamente, para o ensino de 5ª à 8ª série.

GRÁFICO 11
Evolução da Participação Municipal na Rede Pública de Ensino
Municípios do Estado de São Paulo – 1995-1999



Fonte: Fundação Seade, 2000.

Observa-se que, em 1995, a grande maioria dos municípios não oferecia vagas na rede de ensino fundamental. No entanto, esta situação mudou de modo muito significativo desde então, podendo-se observar três tipos principais de evolução:

- existem municípios que apresentavam uma pequena proporção de vagas tanto em 1995 como em 1999. Este é o caso, por exemplo, de Guarulhos;
- alguns municípios, que possuíam uma pequena proporção de vagas em 1995, praticamente completaram a municipalização, como Barueri e Águas de São Pedro;

- há municípios que, com um grau intermediário de municipalização em 1995, avançaram nesta tendência, mas ainda continuam num nível intermediário. Este é o caso de Santos, Cubatão e São Paulo.

O Fundef

O desenho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério, bem como suas regras de operação, partiu do diagnóstico de que os dois principais elementos para o avanço da educação fundamental no Brasil estariam, nos dias de hoje, na universalização da oferta, alcançável apenas através da descentralização, para os municípios, da implementação e da decisão sobre a política de educação, e na melhoria da qualidade de ensino, relacionada com a remuneração e a formação dos docentes. O programa inscreve-se em uma estratégia mais geral do governo federal, que diz respeito à construção de estruturas de incentivos financeiros que levem as unidades subnacionais, em especial os municípios, a assumirem responsabilidades e capacidade estatais em áreas como educação e saúde, esta última através da implantação dos incentivos do Piso de Assistência Básico (PAB) e seus complementos.

O programa tem sido bastante bem-sucedido em seus objetivos mais gerais. Em primeiro lugar, observa-se uma elevação, em anos recentes, do número de matrículas iniciais no ensino fundamental, que cresceu cerca de 13% entre 1994 e 1999, passando de 32 milhões para pouco mais de 36 milhões. As principais responsáveis por tais resultados foram, sem sombra de dúvidas, as políticas estatais, já que as vagas públicas passaram de 28,5 milhões para 32,9 milhões no período (aumentando cerca de 15,5%), enquanto as vagas em instituições privadas caíram tanto em termos relativos (de 11% para 9,1% do total nacional), quanto absolutos (de 3,5 milhões para 3,3 milhões). Aparentemente, o programa tem obtido sucesso também na descentralização de responsabilidades e capacidades para as prefeituras. Em 1997, as prefeituras respondiam por 12 milhões de alunos no ensino fundamental e os governos estaduais por 18 milhões, mas, no ano seguinte, as vagas em escolas estaduais reduziram-se em 2 milhões, enquanto aquelas em instituições municipais aumentaram 4 milhões, o que corresponde a um crescimento aproximado de 33%.

A elevação da proporção de matrículas das redes municipais de 1ª à 8ª série no total de vagas foi acompanhada pelo aumento da sua participação no volume de recursos do fundo. Enquanto, em 1998, os sistemas municipais de ensino consumiam 38% dos recursos, em 1999, passaram a responder por 43% e, em 2000, por 44%. O conjunto de recursos do fundo está hoje em torno de 17 bilhões de reais. Esta forma de financiamento, entretanto, tem gerado também um conjunto

significativo de fraudes, como fartamente notificado pela imprensa em período recente. O repasse de recursos proporcional ao número de matrículas tem levado algumas prefeituras a elevar artificialmente as estatísticas. A continuidade do sucesso da iniciativa requer a constituição, no futuro próximo, de um arranjo institucional que consiga coibir tais abusos. O Ministério da Educação aposta na obrigatoriedade da formação de conselhos municipais de acompanhamento e controle, já constituídos em 98% dos 3.408 municípios brasileiros que recebem verbas do fundo (O Estado de S. Paulo, 2000). A efetividade dos conselhos para coibir irregularidades será testada na prática, mas, para alguns críticos, a possibilidade da sua captura pelas mesmas elites locais que controlam as prefeituras é bastante grande, especialmente nos municípios pequenos.

Para o conjunto do Estado, os municípios respondiam por apenas 11% do total de matrículas em 1995, passando para 27% em 1999, o que implica um significativo aumento no período. Em outras palavras, a municipalização é um fenômeno que está em curso e, provavelmente, trará importantes impactos para a escolaridade dos paulistas nos próximos anos.

A rigor, a municipalização pode ser considerada a principal inovação institucional no ensino público brasileiro nas últimas décadas. Infelizmente, o curto tempo decorrente de sua implantação faz com que uma avaliação completa do fenômeno ainda não seja totalmente possível. Em termos agregados, tem-se observado um notável aumento das taxas de cobertura (Seade, 2000), mas ainda não existem indicadores suficientes referentes à evolução da qualidade, especialmente quando o problema é tratado de modo desagregado em termos municipais. Tendo em vista estas limitações, apresenta-se, a seguir, o indicador que foi possível produzir a partir dos dados presentemente disponíveis, bem como os seus significados principais.

O INDICADOR DE ESCOLARIDADE

O indicador de escolaridade proposto pela Fundação Seade, no âmbito deste projeto, é composto por cinco variáveis:

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

- porcentagem de jovens de 15 a 19 anos que concluíram o ensino fundamental – peso de 26%;
- porcentagem de jovens de 20 a 24 anos que concluíram o ensino médio – peso de 25%;
- porcentagem de crianças de 10 a 14 com mais de 1 ano de estudo – peso de 24%;
- porcentagem de jovens de 15 a 24 com mais de um ano de estudo – peso de 24%;
- porcentagem de matrículas de ensino fundamental oferecidas pela rede municipal – peso de 3%.

Trata-se, sem dúvida, de um indicador de escolaridade muito próximo daquele de conhecimento, desenvolvido no âmbito do projeto do IDH, que combina as taxas de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior com os níveis de analfabetismo adulto. De modo geral, as taxas de conclusão refletem as condições gerais de ensino, enquanto as de analfabetismo, que inclui as pessoas analfabetas e com até 1 ano de estudo, indicam a proporção de indivíduos totalmente excluídos do sistema escolar, apontando para a questão dos níveis de exclusão.

A principal diferença entre este novo indicador e o adotado pelo IDH diz respeito a um enfoque voltado para a situação escolar dos adolescentes e jovens, o que se justifica por três razões principais:

- os jovens de hoje estarão na força de trabalho nos próximos 40 anos. Optar por esta faixa etária implica levar em conta a questão da situação da mão-de-obra no futuro e seu possível impacto sobre a produtividade do trabalho e o crescimento econômico;
- as taxas de desemprego são significativamente mais elevadas entre os jovens, apesar de sua maior escolaridade média (Fundação Seade, 2000). Neste sentido, os locais com menor escolaridade de jovens tendem a ter, em geral, mais problemas no que diz respeito à inserção desses indivíduos no mundo do

trabalho, uma vez que esse mercado é crescentemente seletivo em termos de escolaridade;

- o nível de escolaridade dos adolescentes e jovens reflete com maior precisão a situação geral do sistema de ensino nos últimos anos.

Analfabetismo

Um dos aspectos mais problemáticos no campo da educação no Brasil diz respeito ao analfabetismo. Em 1993, o Brasil tinha um dos maiores contingentes de analfabetos do mundo e o maior da América do Sul, tendo como parceiros apenas Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão. Apesar de uma pequena melhora em anos recentes, a situação ainda é bastante preocupante (Haddad e Pierro, 2000). Nas últimas décadas, o número médio de anos de estudo dos brasileiros tem aumentado, especialmente para as mulheres: entre 1970 e 1996, os anos médios de estudo, para os homens, passaram de 2,6 para 5,4, enquanto para as mulheres aumentaram de 2,2 para 5,7. Segundo os Censos Demográficos do IBGE, a taxa de analfabetismo, na população de 15 anos ou mais, tem se reduzido, correspondendo a 33,6%, em 1970, a 20,1%, em 1991, e a 13,1%, em 1996. Embora os números relativos tenham caído continuamente a partir do início do século, em termos absolutos o analfabetismo só começou a se reduzir na década de 90, passando de 19,2 milhões de pessoas, em 1991, para 14 milhões, em 1996. Em todas as regiões, o analfabetismo estava presente de maneira mais intensa na zona rural, sendo de 26,8% a taxa de analfabetismo para o conjunto do Brasil rural (Haddad e Pierro, 2000).

A distribuição por faixas etárias mostra uma alta concentração do analfabetismo e da baixa escolaridade nos grupos de maior idade: a taxa de analfabetismo entre os indivíduos com 50 anos e mais chega a 32,3% (Haddad e Pierro, 2000). Isso sugere que os progressos nos anos médios de estudo e no analfabetismo não se devem a iniciativas de combate à incidência do fenômeno, mas sim a uma combinação da democratização recente da educação para a infância e a adolescência com a dinâmica demográfica, que leva à redução paulatina das coortes populacionais mais velhas, que tiveram menor acesso à educação formal. Entretanto, como afirmam especialistas, as mesmas informações oferecem indícios de que os baixos índices de permanência e progressão escolar estejam reproduzindo continuamente um contingente numeroso de analfabetos funcionais, pois apenas um terço da população jovem e adulta conclui os oito anos de escolaridade obrigatória e, mesmo entre os adultos jovens, o

percentual daqueles que seguiram mais de três anos de estudo continua a ser reduzido. Na faixa de 15 a 19 anos, por exemplo, dois terços dos jovens não concluíram o ensino fundamental e 21,2% têm menos de quatro anos de estudo (Haddad e Pierro, 2000). A se confirmar este diagnóstico, o analfabetismo no país não poderá ser combatido de forma inercial, devendo ser objeto de políticas públicas continuadas de alta resolutividade.

Mesmo que se considerem apenas os grupos populacionais de maior idade, a situação já chama a atenção para a premência de ação pública na área. Segundo a Contagem Populacional de 1996, apenas 11% dos indivíduos com 15 anos ou mais participavam de algum tipo de ensino básico. Cotejando as vagas encontradas pelo Censo Escolar de 1997 com a demanda potencial por programas de educação de adultos em 1996, constata-se uma oferta de apenas 3% da demanda potencial. A localização geográfica destas vagas, assim como a sua posição na rede urbana, só tornaria mais dramático o quadro, já que, de maneira inversa com a demanda, a esmagadora maioria das vagas localiza-se na região Sudeste e não na Nordeste (cerca de 40% das vagas contra 27,9%), bem como nas zonas urbanas e não nas rurais (95,4% e 4,6% das vagas nacionais, respectivamente) (Haddad e Pierro, 2000).

Compreendida a gravidade do problema, observe-se como se distribuíam as soluções. Em 1997, o conjunto de matrículas em educação de jovens e adultos somava cerca de 2,9 milhões. A maior parte dessas matrículas encontrava-se nas redes estaduais de ensino (62,7%), enquanto as prefeituras ofereciam 23,7% das vagas e as redes particular e federal respondiam por 13,5% e 0,1%, respectivamente. As participações relativas desses agentes, entretanto, vêm sofrendo alteração significativa na direção da municipalização, sendo que, entre 1986 e 1998, a proporção da dependência administrativa das vagas oferecidas pela rede estadual caiu de 69,6% para 43,6%, enquanto a participação municipal aumentou de 15,1% para 44,1%, permanecendo aproximadamente constantes as presenças dos demais agentes. As informações relativas ao alunado que frequenta tais cursos indicam uma grande concentração em faixas etárias jovens, sugerindo que essas iniciativas estão cumprindo a função de reinserir no sistema escolar os alunos excluídos do ensino regular, assim como de garantir a esse contingente alguma condição de aceleração da progressão, atrapalhada por reprovações e evasões (Haddad e Pierro, 2000).

A outra novidade do indicador de escolaridade proposto refere-se à incorporação da variável relativa à municipalização do ensino. No entanto, os dados disponíveis – em face do atual estágio do processo de municipalização do ensino no Estado – implicam que, no presente modelo, o peso desta variável tenha sido bastante limitado: o fato de um

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

município contar com 100% do ensino fundamental municipalizado contribui com apenas 3% de aumento no escore proposto.

Assim como nas outras dimensões, o indicador de escolaridade foi construído, para 1991 e 1996, a partir da estrutura de ponderação derivada de um modelo de “análise fatorial”.²² O grau de municipalização em 1995 foi utilizado no contexto do modelo de 1991 e aquele verificado em 1999 foi adotado para o modelo de 1996. As cinco variáveis adotadas foram padronizadas numa escala de 0 a 100.

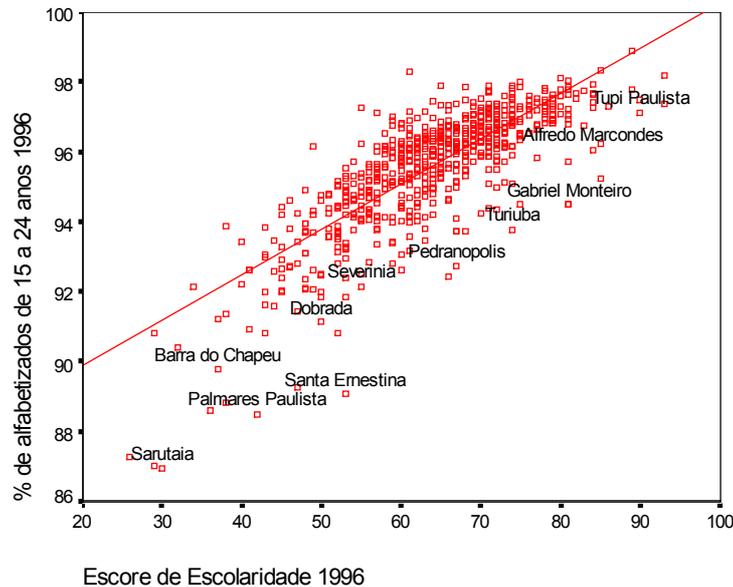
Uma das formas mais interessantes de refletir a respeito do indicador proposto está relacionada à sua comparação com a variável de alfabetização de jovens, que o compõe. A rigor, embora deva-se esperar uma alta correlação entre alfabetização de jovens de 15 a 24 anos e o indicador proposto, aqueles locais que fogem desta lógica mais geral indicam elementos importantes. Em tese, os locais com taxa de alfabetização inferior à esperada dado o seu escore de escolaridade indicam a presença de um sistema escolar mais excludente do que a média dos municípios com o mesmo nível de escolaridade; alternativamente, aqueles com alfabetização superior ao nível do escore de escolaridade apontam para um sistema mais incluyente. Estes elementos podem ser observados no Gráfico 12.

GRÁFICO 12

Escore de Escolaridade e Porcentagem de Jovens com Mais de 1 Ano de Estudos
Municípios do Estado de São Paulo – 1996

²² A análise fatorial capta a estrutura de interdependência entre as variáveis. Para uma observação detalhada da metodologia que permitiu a escolha destas variáveis e a geração desta estrutura de pesos, ver o Anexo Metodológico.

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam



Fonte: Fundação IBGE, 1996; Fundação Seade, 2000.

Fracasso escolar e as possíveis soluções para o problema

O fracasso escolar é talvez o mais importante problema no sistema educacional nos dias de hoje. O fenômeno tem como consequência a produção de um contingente significativo de analfabetos e analfabetos funcionais. Embora entre os analfabetos brasileiros haja uma quantidade significativa de indivíduos de maior idade que não tiveram acesso à escola quando estavam em idade escolar, esse grupo é relativamente cada vez menos expressivo. Cresce em importância, numérica e social, o grupo dos indivíduos que freqüentaram a escola e foram “expulsos” do sistema por terem fracassado. Durante bastante tempo considerou-se que o principal motivo para o abandono da escola estava associado a questões de natureza econômica e à necessidade de trabalhar. Esta situação, embora exista, está longe de ser única ou típica do quadro de abandono que é vivido pela maior parte dos alunos que deixam as escolas brasileiras. Estudos têm demonstrado que o principal responsável pelo abandono é o fracasso escolar, produzido de forma paulatina ao longo da trajetória do aluno, que, após anos de desinteresse e acúmulo de atraso escolar, desiste, ou é retirado do sistema educacional pela família (Fundação Seade, 1999 e Gouvêa, 2000).

As informações da Contagem Populacional de 1996 indicam que 10,5% dos adolescentes brasileiros de 10 a 14 anos não freqüentavam a escola, proporção que alcançava 8,6% das

crianças entre 7 e 9 anos e 44,6% daquelas com 4 a 6 anos. Para todas essas faixas etárias, a proporção de adolescentes e crianças fora da escola era maior para os homens do que para as mulheres: 11,1%, 9,3% e 46,4%, para os meninos; contra 9,9%, 7,9% e 43,7% para as meninas. É interessante observar que esta informação confirma a inversão da segregação de gênero existente até o final da década de 60, quando o nível de escolarização das meninas era sistematicamente inferior ao dos meninos e o número médio de anos de estudo dos homens era superior ao das mulheres, esse último presente até o início da década de 90 (Gouvêa, 2000). De forma similar, a defasagem entre idade e série atinge de forma mais forte os meninos do que as meninas, embora os números sejam impressionantes em ambos os casos. Para as crianças de 10 anos, a defasagem já alcança 60,6% dos homens e 52,9% das mulheres, enquanto para os jovens de 15 anos esses valores atingem 79,8% para homens e 71,4% para mulheres e, para os de 18 anos, 89,8% e 86,4%, respectivamente (Haddad e Pierro, 2000).

Em anos recentes, inúmeras administrações públicas dos vários níveis de governo têm tentado enfrentar o problema, desenvolvendo algumas linhas de ação. Os resultados de cada uma delas não são de forma alguma conclusivos, dado o caráter experimental de várias iniciativas e, especialmente, o pequeno tempo decorrido, considerando a grande inércia temporal envolvida com a questão da escolaridade. As iniciativas podem ser divididas em dois tipos: as que tentam aumentar os estímulos para a permanência do aluno na escola; e as que procuram reduzir os processos que levam ao abandono escolar. No primeiro caso, estão os programas de bolsa-escola, hoje disseminados por uma grande quantidade de administrações municipais e estaduais, e o aumento da atratividade da escola para os estudantes, mediante, por exemplo, a utilização de técnicas pedagógicas não tradicionais e mais apropriadas a um alunado mais maduro. No segundo grupo, encontram-se os programas e ações que tentam diminuir a sensação de fracasso, evitando o abandono escolar, através, por exemplo, da redução dos momentos em que pode acontecer a repetência, com a implantação de um sistema de ciclos em que os alunos são avaliados não mais anualmente, como na escola tradicional, mas sim ao final de cada ciclo escolar, ou acelerando o aprendizado e contribuindo para a redução da defasagem entre idade e série, como no caso de programas de classes de aceleração.

Mais uma vez, constata-se uma significativa correlação entre o indicador proposto e a taxa de alfabetização de jovens. A linha destacada no centro do Gráfico descreve o sentido geral desta correlação: quanto maior a alfabetização,

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

maior o nível do novo indicador proposto. No entanto, algumas situações específicas merecem reflexão. Os municípios na parte inferior desta linha apresentam posição na escala de alfabetização abaixo do que seria esperado dado o seu nível de escolaridade. Em outras palavras, seja por problemas em seu sistema de ensino, seja devido a fenômenos migratórios, por exemplo, o seu desempenho na escala de alfabetização posiciona-se num nível inferior ao esperado, apontando para uma maior desigualdade no sistema educacional.

Apenas para caracterizar um pouco melhor o perfil da distribuição de municípios a partir do indicador de escolaridade, apresenta-se na Tabela 5 os dez municípios mais bem posicionados.

De modo geral, os municípios que em 1996 estavam no topo da distribuição da escolaridade parecem responder, em alguma medida, a duas condições principais: correspondem àqueles que também apresentam renda elevada, tais como Águas de São Pedro, São Caetano e Santos; ou são municípios de pequeno porte, localizados principalmente no oeste do Estado.

No caso dos municípios pequenos, é provável que, com a forte expansão na oferta de ensino fundamental nas áreas do interior de São Paulo nos últimos anos, estes tenham passado a apresentar melhores condições médias de escolaridade, inclusive porque os fluxos migratórios atuam no sentido de expulsar aquelas famílias em piores condições socioeducacionais.

TABELA 5

Posição Relativa dos Principais Municípios do Estado de São Paulo Classificados, segundo o Fator de Escolaridade – 1997-99

Municípios	Posição Relativa	Escore (escala 0-100)
Águas de São Pedro	1º	93

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

São Caetano do Sul	2º	93
Santos	3º	90
Tupi Paulista	4º	90
Ilha Solteira	5º	89
Turmalina	6º	89
Floreal	7º	86
Murutinga do Sul	8º	85
Oscar Bressane	9º	85
Pedrinhas Paulista	10º	85

Fonte: Fundação Seade, 2000.

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ESCOLARIDADE

Assim como no caso da saúde pública, a questão da participação social tem adquirido importância crescente do ponto de vista das políticas educacionais. Conselhos municipais de educação têm responsabilidades tanto na área de acompanhamento das políticas quanto no que diz respeito às decisões sobre alocação dos recursos.

A Tabela 6 apresenta a distribuição do escore fatorial de escolaridade segundo a existência ou não de conselhos municipais de educação. Observa-se que 225 municípios não tinham conselhos municipais de educação em 1997, o que mostra quanto recente é o fenômeno da participação social em educação.

TABELA 6

Escore de Escolaridade, segundo Existência ou não de Conselhos Municipais de Educação Estado de São Paulo – 1991-1996

Existência ou não do Conselho Municipal de Educação (1)	Escore de Escolaridade	Número de Municípios
---	------------------------	----------------------

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

	1991	1996	1991	1996
Total	48,05	63,60	572	645
Municípios que não responderam o questionário		45,90	61,96	21 24
Dado não disponível	39,50	56,33	2	3
Existia o conselho	48,78	64,05	356	393
Não existia o conselho	47,04	63,08	193	225

Fonte: Fundação Seade, Pesquisa Municipal Unificada – PMU.

(1) Dados referentes a 1992 e 1997.

Verifica-se também que os locais que não possuíam o conselho municipal de educação em 1997 apresentavam, tanto em 1996 quanto em 1991, escores de escolaridade ligeiramente inferiores àqueles registrados para os municípios com conselho. De qualquer modo, trata-se de uma diferença muito sutil, de apenas um ponto no escore fatorial, pouco convincente do ponto de vista de comprovar ou negar o argumento de que a existência deste tipo de arranjo institucional contribuiu para o aumento da escolaridade.

A EVOLUÇÃO DA ESCOLARIDADE

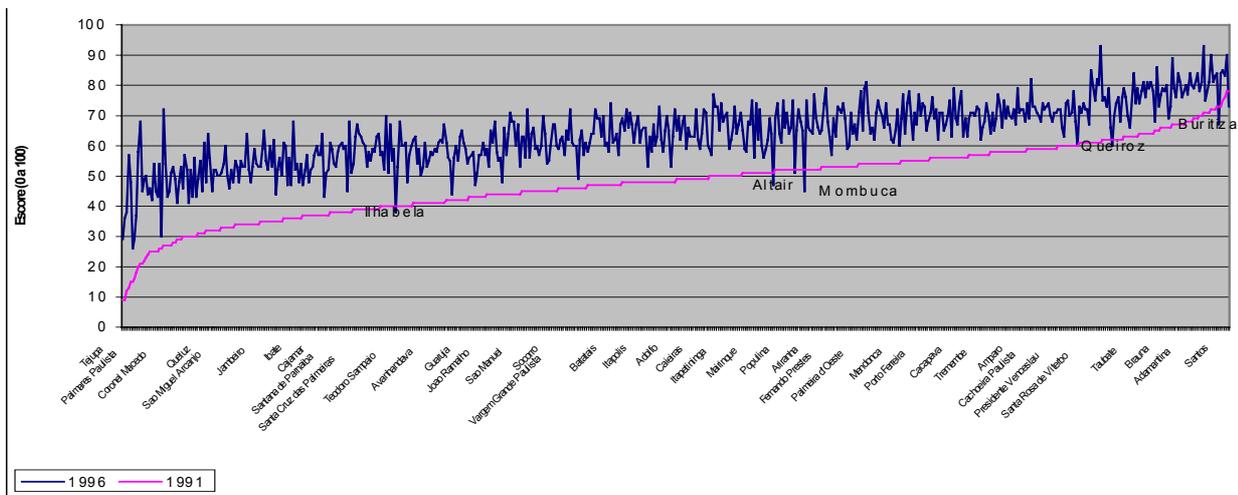
Da mesma forma como para a riqueza municipal e para a longevidade, pretende-se captar a evolução da dimensão da escolaridade ao longo do tempo e, em particular, as variações de curto prazo. Com este objetivo, apresenta-se no Gráfico 13 a comparação entre os escores fatoriais de escolaridade produzidos para 1991 e para 1996.

Pode-se observar a notável evolução do nível geral da escolaridade para o conjunto de municípios paulistas. De fato, o Estado de São Paulo passa de um patamar médio de 53 no escore fatorial de 1991 para a média de 71 em 1996, com uma notável evolução de 18 pontos percentuais neste curto período. Enquanto em 1991 quase a metade dos municípios do Estado encontrava-se abaixo do nível de 50 pontos no escore fatorial, em 1996, uma pequena minoria estava nesta situação. Analogamente, enquanto em 1991 uns poucos municípios encontravam-se acima de

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

60 pontos no escore, em 1996 um número considerável deles consegue ultrapassar este patamar (Gráfico 13).

GRÁFICO 13
Escore Fatorial de Escolaridade
Municípios do Estado de São Paulo – 1991 – 1996



Fonte: Fundação Seade, 2000.

Assim como no caso do indicador de longevidade, observa-se uma significativa oscilação para a escolaridade, indicando, neste caso, apenas um maior ou menor desempenho positivo da maioria dos municípios paulistas. De fato, somente sete municípios apresentaram variações negativas no escore de escolaridade entre 1991 e 1996: Mombuca, Buritizal, Borá, Altair, Ilhabela, Queiroz e Pedregulho.²³ Todos os demais municípios registraram variações positivas, sendo que alguns chegaram a atingir uma variação superior a 30 pontos no escore fatorial de escolaridade, como Águas de Santa Bárbara, Mirassolândia, Piquerobi, Cássia dos Coqueiros, Sales,

²³ Todos têm variação inferior a 10 pontos do escore fatorial proposto.

Sabino, Monções, Águas de São Pedro, Silveiras, Itapevi, Ribeira, Serra Azul e Lucianópolis.

Dinâmica recente do ensino médio no Brasil

O ensino médio brasileiro vivenciou uma expansão considerável em período recente. Entre 1994 e 1999, o conjunto de vagas passou de cerca de 4,9 milhões para aproximadamente 7,8 milhões, o que representa o impressionante crescimento de 57,3%. O principal responsável pelo avanço foi o setor público, cuja oferta de vagas passou de 3,9 milhões para cerca de 6,5 milhões no mesmo período, o que representa uma elevação de 67,5%. O conjunto de vagas em instituições privadas de ensino também aumentou de 1 milhão para 1,2 milhão, cerca de 15,8% de aumento (Gouvêa, 2000).

O professorado do ensino médio público brasileiro tem melhorado suas características, em período recente. O número de professores no ensino médio cresceu 35,7% entre 1994 e 1999, segundo o Censo Escolar do Ministério da Educação. A participação de professores leigos caiu 65,8%, no período, registrando hoje um valor residual de 0,2%. Paralelamente, ocorreram uma queda de 6,3% na proporção de professores com nível médio e um acréscimo de 45,3% na de professores com curso superior completo (Haddad e Pierro, 2000 e Gouvêa, 2000.)

Municípios de grande porte, tais como São Paulo (79 pontos em 1996), Guarulhos (64 pontos em 1996) e Campinas (76 pontos em 1996), tiveram variações consistentemente positivas, de 27, 20 e 9 pontos, respectivamente. Este elemento aponta para a impressionante expansão dos níveis de escolaridade média no Estado de São Paulo, mesmo nos grandes municípios, caracterizando a melhora dos níveis educacionais dos jovens como um processo generalizado, iniciado inclusive numa etapa anterior ao processo de municipalização.

Verifica-se também que, em termos espaciais, o indicador apresenta coerência, pois os maiores níveis ocorreram nas áreas mais prováveis (Mapas 5 e 6). De fato, observa-se, por um lado, que as áreas mais deprimidas do Estado, no

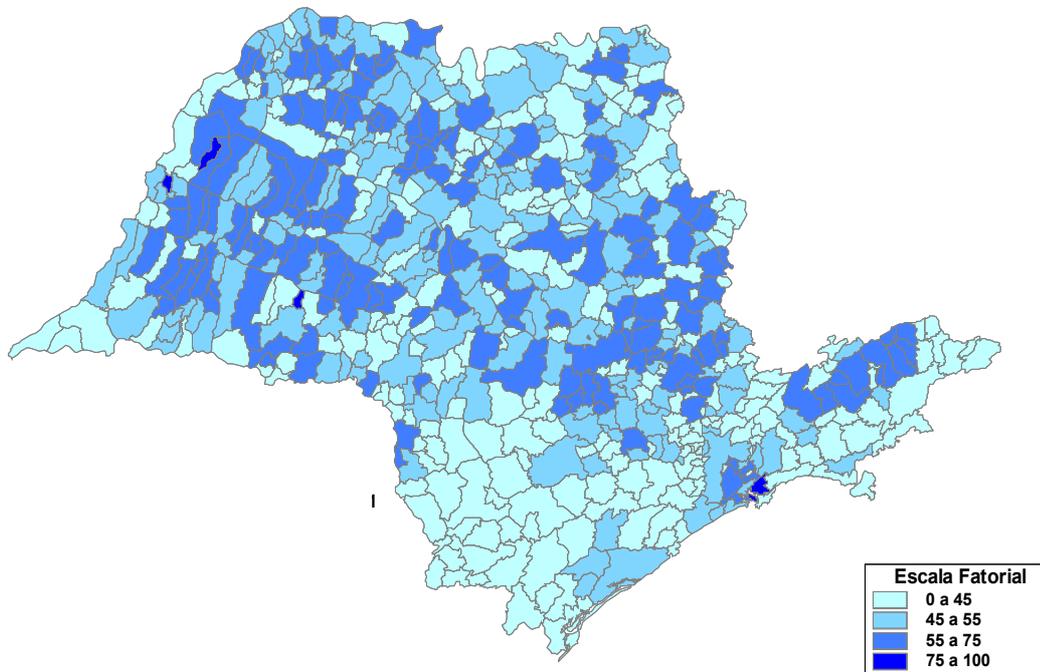
iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

Vale do Ribeira e ao longo da Serra do Mar (no Vale do Paraíba), são também aquelas com piores indicadores de escolaridade. De qualquer modo, a área em pior situação, com o escore fatorial inferior a 45 pontos na escala, diminuiu de modo sensível entre 1991 e 1996. Ao mesmo tempo, apenas municípios de grande porte, como Santos, São Caetano do Sul, São Paulo, Campinas, São José dos Campos e Ribeirão Preto – ao lado de um conjunto importante de municípios do oeste do Estado –, apresentavam indicadores elevados na escala de 1996, superiores a 75 pontos.

Em síntese, o indicador de escolaridade aponta para uma evolução claramente positiva do nível educacional do Estado entre 1991 e 1996, apesar da oscilação observada. Neste período, ocorre um aumento significativo da área em melhores condições, além daquela em condições intermediárias. Dada a intensidade do processo observado, é provável que, no futuro próximo, este tipo de indicador tenha que vir a ser construído a partir de outras variáveis ainda não plenamente disponíveis, tais como aquelas voltadas para a qualidade do ensino e para as características do investimento público em educação.

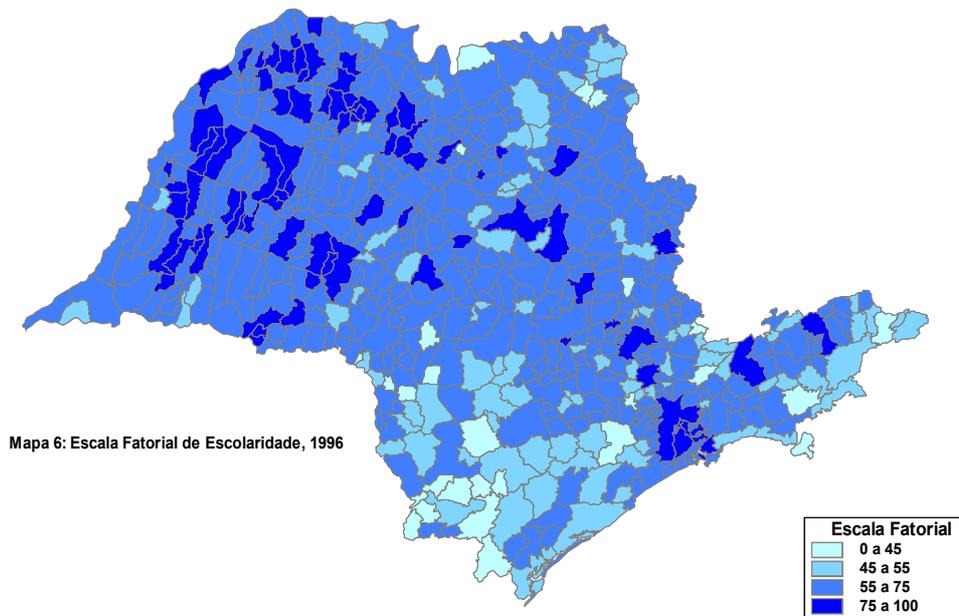
MAPA 5

Escala Fatorial de Escolaridade – 1991



Mapa 6

Escala Fatorial de Escolaridade – 1996



Mapa 6: Escala Fatorial de Escolaridade, 1996

Formação de professores

Um elemento central na construção de uma estratégia de redução da repetência, da defasagem idade/série e do abandono escolar no Brasil é a formação de professores. Os docentes têm um papel decisivo na constituição de uma escola de melhor ou de pior qualidade, especialmente quando uma parte expressiva dos alunos tem idade superior à considerada pela pedagogia tradicional para uma determinada série. Por isso, são necessárias mudanças significativas no conteúdo e no desenho da educação de professores para a educação básica.

No entender de uma especialista, a “(...) divisão entre o professor polivalente e o especialista por disciplinas teve na educação brasileira um sentido burocrático-corporativo. Pedagogicamente, não há nenhuma sustentação consistente para uma divisão que em parte foi causada pela separação histórica entre dois caminhos de formação docente: o normal de nível médio e o superior(...). Não foi por acaso que a essa segmentação correspondeu uma de gênero.

Por motivos também históricos, houve um momento, em meados dos anos 70, em que a formação do professor das séries iniciais do ensino fundamental passou a ser feita também em nível superior. Mas, mantendo a segmentação tradicional, o *locus* dessa formação não foi o mesmo das licenciaturas, e sim os cursos de pedagogia nas faculdades de educação(...) [Isso] imprimiu àquele profissional uma identidade pedagógica esvaziada de conteúdo.

Na perspectiva de uma educação básica que deverá ser de pelo menos 11 anos e universalizada para todos, essa divisão precisa ser questionada, em busca de uma visão geral da formação do professor da educação básica(...). A lei manda que o professor de educação básica construa em seus alunos a capacidade de aprender e de relacionar a teoria à prática em cada disciplina do currículo, mas como poderá fazer ele realizar essa proeza se é preparado num curso de formação docente no qual o conhecimento de um objeto de ensino, ou seja, o conteúdo, que corresponde à teoria, foi desvinculado da prática, que corresponde ao conhecimento da transposição didática ou do aprendizado desse objeto?” (De Mello, 2000).

Além disso, em um campo mais amplo, a autora destaca que as entidades de formação de professores no Brasil nunca “passaram por avaliação posterior das competências necessárias para formar professores da educação básica brasileira(...). É urgente investir na organização de um sistema nacional de credenciamento de cursos e certificação de competências docentes

radicalmente diferente da atual processualística de autorização e reconhecimento de cursos superiores em geral” (De Mello, 2000).

ESCOLARIDADE VERSUS A RIQUEZA MUNICIPAL

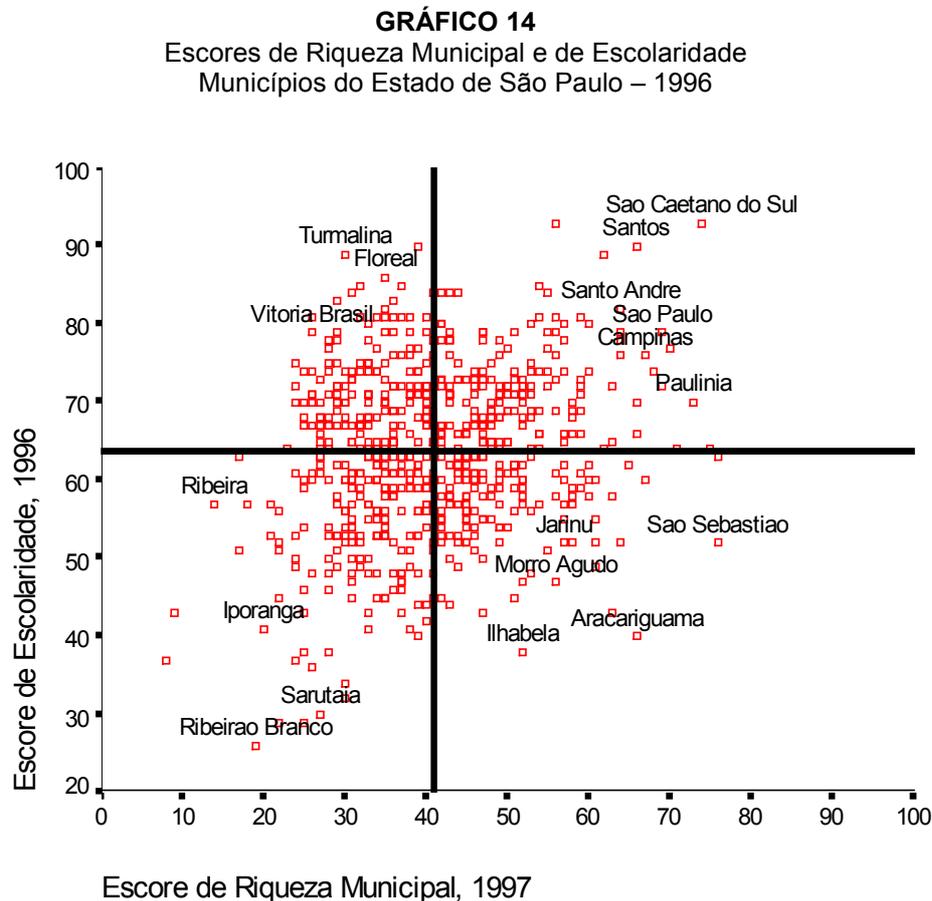
A comparação entre escolaridade e riqueza oferece uma excelente oportunidade para a reflexão sobre as diferenças e semelhanças dos diversos municípios paulistas no que diz respeito aos resultados alcançados em educação e em termos do potencial econômico existente, ou não, no sentido de fazer frente aos problemas educacionais dessas comunidades. De modo geral, os dados permitem afirmar com segurança que não é preciso esperar o município crescer economicamente para que o mesmo possa obter melhorias significativas nos indicadores de escolaridade.

Como pode ser observado no Gráfico 14, há municípios que possuíam um nível de riqueza municipal relativamente baixo – como Turmalina, Vitória Brasil e Floreal – e um elevado escore educacional (quadrante superior esquerdo). Ao mesmo tempo, outros municípios, como São Sebastião e Araçariguama, apresentavam nível de riqueza municipal relativamente elevado e indicadores de escolaridade bem inferiores à média dos municípios paulistas (quadrante inferior direito).

Se a existência de municípios relativamente ricos e com baixa escolaridade deve ser considerada absurda, pode-se afirmar – através das inúmeras evidências empíricas presentemente disponíveis, fortemente ressaltadas a partir da emergência do paradigma do desenvolvimento humano – que não é mais possível admitir que o baixo nível de riqueza municipal constitua uma desculpa para os precários indicadores educacionais de determinadas áreas. Por exemplo, Ribeira tinha um nível de riqueza municipal inferior ao de Ribeirão Branco e indicadores educacionais significativamente mais elevados em 1996. Analogamente, Sarutaiá e Vitória Brasil

iprs – O que os Indicadores de Responsabilidade Social Revelam

apresentavam níveis de riqueza municipal semelhantes e encontravam-se em extremidades opostas da escala de escolaridade.



Fonte: Fundação Seade, 2000.

Em síntese, dado o significado estratégico da escolaridade para as demais políticas sociais e para o futuro dos diversos municípios, não é aceitável esperar uma posição de conformidade com baixos indicadores de escolaridade em nenhum município paulista, mesmo os mais pobres. Além disso, as recentes políticas de municipalização, tal como o Fundef, tendem a transferir recursos para as áreas mais carentes, equalizando em alguma medida os gastos médios entre as diversas regiões.