



emQuestão 8

Com seus 11 milhões de habitantes e com um PIB de mais de 440 bilhões de reais (IBGE/SEADE, 2010), a cidade de São Paulo é a maior metrópole em extensão territorial da América Latina, e a cidade mais rica do país em termos econômicos. É uma cidade marcada por grandes contrastes, desafios e desigualdades, presentes também no campo educacional. A educação no município está longe de alcançar as necessidades de sua população ou, ainda, a garantia do direito à educação de todos os paulistanos e paulistanas.

Nesse contexto, é urgente assumir a educação na perspectiva do direito à cidade e como um direito humano em interdependência com outros direitos (saúde, moradia, alimentação, meio ambiente, diversidade etc), compreendendo que sua garantia plena para todos exige uma abordagem integral e intersetorial dos desafios educacionais.

Essa publicação apresenta e analisa dados educacionais e orçamentários oferecendo subsídios para o debate público sobre os rumos da educação na cidade de São Paulo. Com isso, busca-se contribuir com informações para o necessário investimento em transparência das informações, processos participativos e gestão democrática que ampliem e qualifiquem os parâmetros de demanda social por direitos na cidade e influenciem efetivamente as políticas educacionais em prol da garantia do direito humano à educação de qualidade para todos e todas.

Educação e desigualdades na cidade de São Paulo

Educação e *desigualdades* na cidade de São Paulo



emQuestão 8

Educação e *desigualdades* na cidade de São Paulo



 ação
educativa

REDE
NOSSA
DE SAOPAULO
GT EDUCAÇÃO



Coordenação editorial: Denise Carreira

Finalização: Ananda Grinkraut

Artigos: Denise Carreira, Ananda Grinkraut, Carolina Nakagawa, Uvanderson Vitor da Silva, Fernanda Campagnucci, Marcos Edgar Bassi, Rubens Barbosa de Camargo e José Augusto da Luz Ribeiro

Colaboração: Eduardo Peterle, Taciana Machado Pelissaro e Joice Godói Garcia

Produção Editorial: Ação Educativa

Revisão: Neide Mendonça e Fernanda Bottallo

Projeto Gráfico e Diagramação: SM&A Design | Samuel Ribeiro Jr. e Mônica Abreu

Foto da capa: Leonardo Martins Galina (Guma) | Encontro de Crianças e Adolescentes sobre o Plano de Educação da Cidade de São Paulo, novembro de 2011.

Iniciativa e realização:

Ação Educativa

Rua General Jardim, 660 – 01223-010 – São Paulo – SP Tel.: (11) 3151-2333, ramal 130, 132

www.acaoeducativa.org.br

Organização fundada em 1994, com a missão de promover os direitos educativos e da juventude, tendo em vista a justiça social, a democracia participativa e o desenvolvimento sustentável no Brasil. A Ação Educativa acredita que a participação da sociedade em processos locais, nacionais e globais é o caminho para a construção de um país mais justo. Por isso, alia a formação e a assessoria a grupos nos bairros, escolas e comunidades com a atuação em articulações amplas, a pesquisa e a produção de conhecimento com a intervenção nas políticas públicas.

Parceria: GT de Educação da Rede Nossa São Paulo

Apoio: Instituto C&A e Save the Children UK

São Paulo, agosto de 2013.

Educação e desigualdades na cidade de São Paulo / Ação Educativa – São Paulo: Ação Educativa, 2013, 1ª edição. (Em questão; 8)

ISBN 978-85-86382-28-4

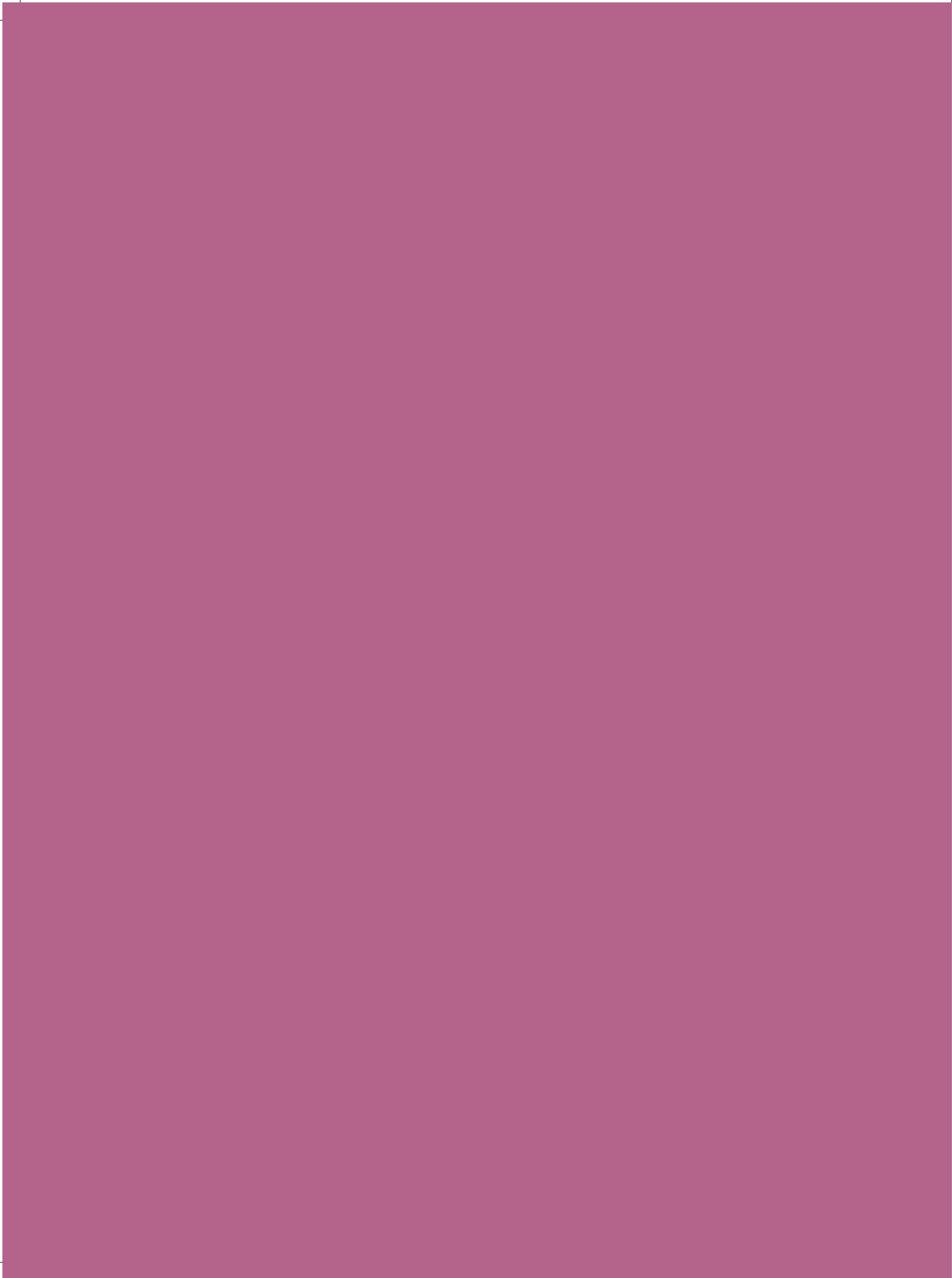
1. Educação. 2. Direito à educação. 3. Financiamento. 4. Desigualdades. 5. São Paulo.
I. Título. II. Série

CDD 370

Tiragem: 1.000 exemplares

Sumário

Apresentação	05
A educação e o direito humano à cidade Denise Carreira	09
Panorama das desigualdades educacionais na cidade de São Paulo Ananda Grinkraut, Carolina Nakagawa, Fernanda Campagnucci e Uvanderson Vitor da Silva	25
O financiamento da rede municipal de ensino de São Paulo Marcos Edgar Bassi	115
As despesas educacionais do governo estadual no município de São Paulo: um início de conversa Rubens Barbosa de Camargo, José Augusto L. Ribeiro e Ananda Grinkraut	133
Plano de Educação da cidade: um direito da população de São Paulo Denise Carreira	157
Propostas do GT Educação para os Planos (Municipal de Educação, de governo, de metas) da cidade de São Paulo GT de Educação da Rede Nossa São Paulo	165



Apresentação

Esta publicação começou a ser elaborada em 2008 como um esforço de uma organização de sociedade civil. Foi um longo processo, marcado por inúmeras dificuldades para o acesso a dados consistentes e desagregados sobre a situação educacional e os gastos em educação na cidade de São Paulo. Informações que captassem o atendimento educacional existente, ofertado pelos governos municipal, estadual, federal e pela iniciativa privada, assim como as desigualdades existentes entre as diversas regiões da cidade.

É importante registrar que uma primeira versão do material foi disponibilizada em 2009 para a incidência política do Grupo de Trabalho em Educação da Rede Nossa São Paulo na Câmara Municipal e para o trabalho da Comissão Executiva do Plano de Educação da Cidade de São Paulo. A Comissão é uma instância colegiada criada em 2008 pela Secretaria Municipal de Educação para coordenar a construção do Plano Decenal da Cidade, composta pelo poder público, sindicatos de profissionais da educação, movimentos e organizações sociais, universidades, estudantes, familiares, entre outros segmentos. Na época, o material serviu como um dos subsídios para a elaboração do documento diagnóstico sobre a situação da educação na cidade, debatido na Conferência de Educação da Cidade de São Paulo, realizada em junho de 2010, da qual participaram 1.500 pessoas.

Desde então, avanços importantes na obtenção de dados foram possíveis, sobretudo após a promulgação da Lei de Acesso à Informação no Brasil (Lei 12.527/2011), que tornou obrigatória a disponibilização de informações por órgãos públicos. No entanto, ainda há muito a ser feito, descoberto, e revelado sobre a educação do nosso município e como ela é desenvolvida nos mais diferentes lugares dessa imensa e complexa metrópole.

É incrível constatar que na maior cidade em extensão territorial da América Latina, principal centro econômico do país, muitas informações educacionais estratégicas sobre demanda, atendimento, gasto e desigualdades ainda estejam desorganizadas, dispersas, fragmentadas, herméticas, pouco consistentes, ou nem mesmo existam, o que compromete uma visão do “todo”, do conjunto do desafio.

Ao mesmo tempo em que é importante reconhecer certos progressos ocorridos nas últimas décadas, é necessário constatar que há muito o que se avançar na organização, produção, tratamento e disseminação amigável e acessível de informações que dê base para uma ação planejada, coordenada e articulada dos entes federados (município, estado e União) na cidade.

Informações que contribuam para qualificar o planejamento, a implementação, a avaliação e o controle social das políticas educacionais, na perspectiva de que elas respondam às necessidades concretas da população, superem as profundas desigualdades educacionais da cidade e garantam direitos. Para isso, é urgente a criação de um Centro de Informação e Pesquisa Educacional da Cidade de São Paulo, como instituto público, a partir de esforços conjuntos dos governos municipal, estadual, federal, de universidades e sociedade civil.

O direito humano à educação de qualidade na metrópole

Esta publicação é organizada em seis artigos. O primeiro deles, “A Educação e o Direito Humano à Cidade”, é um texto provocativo que visa estimular a reflexão e o debate público sobre a necessidade de se abordar a educação de São Paulo na perspectiva do direito humano à cidade, superando um tratamento que ainda

a isola das outras políticas públicas, desconsidera as diferentes realidades presentes na cidade e o violento processo de urbanização precária imposto a ela. Em tempos pós-manifestações sociais de junho de 2013, a pertinência de tal provocação ganha mais sentido e urgência. Ao final, são propostos pontos para uma agenda de ação concreta rumo a essa nova perspectiva de se pensar e fazer educação.

O segundo texto é o “Panorama das Desigualdades Educacionais da Cidade de São Paulo”. Com base em dados obtidos pela Ação Educativa, ele apresenta um “raio X” da situação educacional do município com relação à demanda, à oferta e à qualidade educacional: da educação infantil ao ensino superior. Explicita o padrão que marca as desigualdades na cidade, na qual os problemas de acesso e de baixa qualidade crescem à medida em que os bairros se afastam do centro expandido. Desigualdades que estão articuladas profundamente aos processos de segregação social, econômica e racial presentes na cidade.

O terceiro e o quarto artigos abordam, respectivamente, os gastos em educação do executivo municipal e do executivo estadual na cidade de São Paulo ao longo da última década.

O artigo “O financiamento da rede municipal de ensino de São Paulo”, sobre os gastos educacionais do governo municipal de São Paulo, apresenta o volume crescente de recursos investidos em educação nos últimos dez anos. Aponta a importância da revogação da Lei Municipal 13.245/2001, que reduziu a vinculação em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) de 30% para 25% e estabeleceu o percentual de 6% para despesas da chamada educação inclusiva (alimentação escolar, Bolsa Escola e Bolsa Trabalho, construção e manutenção de Centros de Educação Unificados – CEUs, atividades esportivas e culturais, telecentros etc.).

Reconhece a importância da continuidade do investimento em educação inclusiva, mas defende a reconstituição do percentual em MDE, a fim de aumentar a capacidade do executivo municipal de investir no aumento da rede direta da educação infantil, na diminuição do número de alunos por turmas, na ampliação do atendimento em Educação de Jovens e Adultos, entre outros desafios educacionais da cidade. Destaca, por fim, a importância estratégica do Plano de Educação da Cidade para que se realize tal mudança na legislação.

A partir dos dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Educação, o artigo “As despesas educacionais do governo estadual no município de São Paulo: um início de conversa”, explicita a grave situação da condição docente na rede estadual de São Paulo, na qual se destacam a constatação de que cerca de 50% dos profissionais são temporários e o fato de que os vencimentos da categoria continuaram em queda na última década se comparados ao salário mínimo. Os dados revelam também que o governo estadual vem gastando menos por aluno do que o valor per capita disponível pelo Fundo de Valorização Docente e de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) do estado de São Paulo. O texto aponta vários desafios a serem enfrentados para que se avance no controle social dos gastos educacionais do Estado.

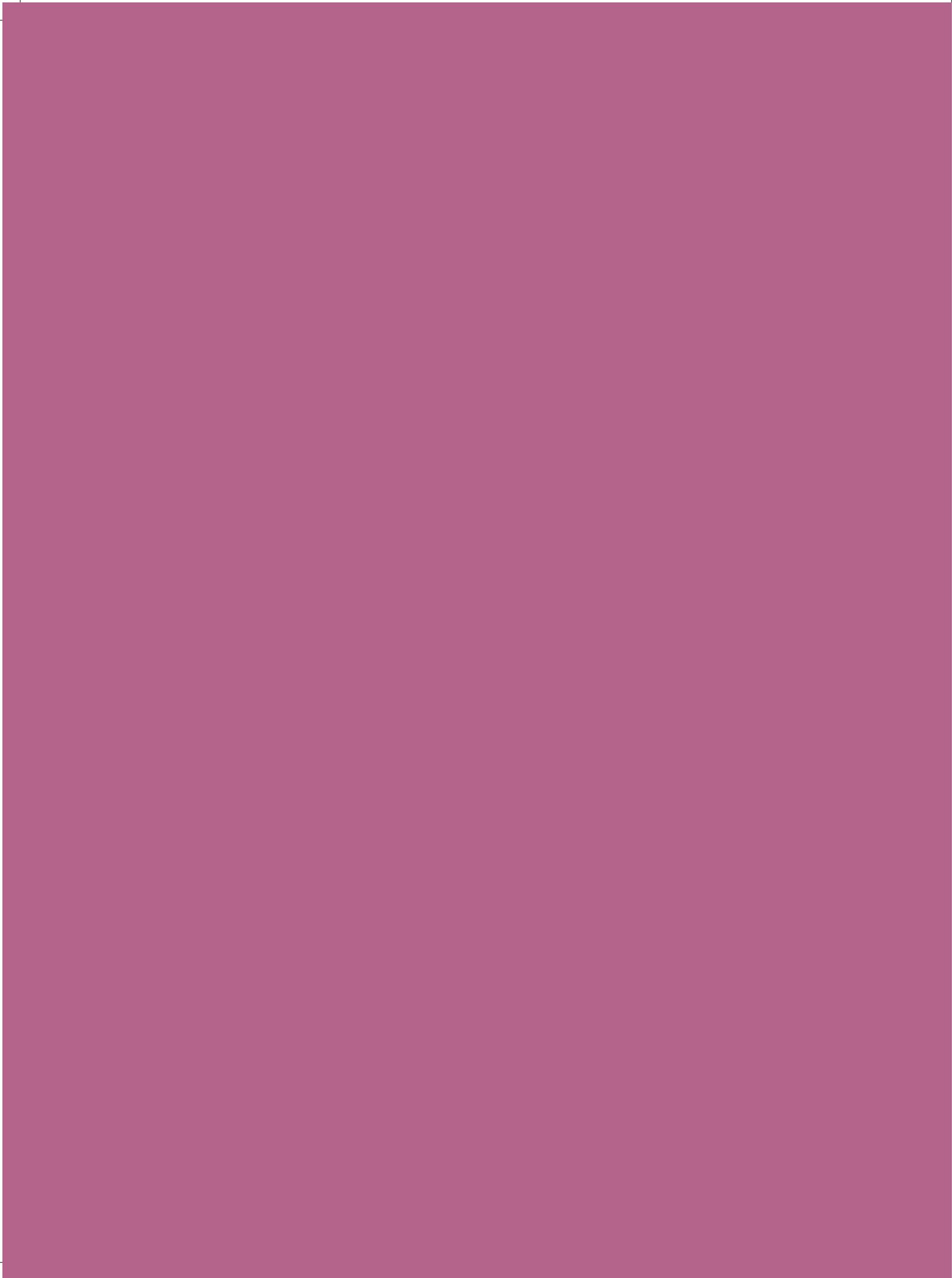
O quinto artigo, “Plano de Educação da cidade: um direito da população de São Paulo”, discute a importância estratégica do Plano de Educação da Cidade de São Paulo e seu longo e difícil processo de construção e aprovação. Um plano de Estado – e não um plano de uma gestão e nem restrito à rede municipal de ensino – que seja articulado aos outros instrumentos urbanísticos e financeiros da cidade e elaborado e apropriado de forma participativa por escolas, pela população e por organizações e movimentos sociais. Traz a proposta de meta de equalização, ou seja, do estabelecimento de uma meta de diminuição das desigualdades educacionais existentes na cidade, levando a política educacional a investir e aprimorar suas estratégias em prol da equidade. Também aborda a necessidade de articulação entre o Plano de Educação da Cidade e o Plano Estadual de Educação de São Paulo e de se fazer da tramitação do Plano Diretor da Cidade, um grande momento de retomada estratégica do debate sobre o Plano de Educação da Cidade.

O último texto traz a agenda de propostas para a educação da cidade apresentada pelo Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo, da qual a Ação Educativa faz parte, e construída a partir do acúmulo de movimentos e organizações sociais, instituições de pesquisa e organismos governamentais. A agenda foi entregue aos candidatos e candidatas à prefeitura de São Paulo em 2008 e 2012 e apresentada ao processo participativo de construção do Plano de Educação da Cidade de São Paulo em 2010.

Esperamos que esta publicação, que também está disponível na internet (www.acaoeducativa.org), contribua para o debate público sobre os rumos da educação na cidade de São Paulo. Contribua para o necessário investimento em transparência das informações, processos participativos e gestão democrática que ampliem e qualifiquem os parâmetros de demanda social por direitos na cidade e influenciem efetivamente as políticas educacionais em prol da garantia do direito humano à educação de qualidade para todos e todas.

Nosso agradecimento às instituições e redes parceiras que apoiaram esta iniciativa, em especial, o GT Educação da Rede Nossa São Paulo, o Instituto C&A e Save the Children UK. Agradecemos também a todas as pesquisadoras e pesquisadores convidados e da Ação Educativa que trabalharam na publicação.

Boa leitura!
Ação Educativa



A educação e o direito humano à cidade

Denise Carreira¹

A cidade é um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes. Assim a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, construída em 2004 por organizações e movimentos sociais de todo o planeta, no marco do processo do Fórum Social Mundial, afirma a vocação maior das cidades e define – em seus vinte artigos – quais os direitos a serem garantidos para que ela se realize em sua plenitude. Uma vocação para “encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive, no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos “padrões” que coexistem na Cidade” (LEFEBVRE², 1968).

A Carta Mundial denomina cidade toda vila, aldeia, capital, localidade, subúrbio, município, povoado organizado institucionalmente como uma unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano, e que inclui as proporções urbana, rural/florestal ou semirural de seu território.

O documento nasce como resposta ao processo violento e acelerado de urbanização, pautado pela transformação do capitalismo das últimas décadas, sobretudo em países do hemisfério sul. Tal processo vem se caracterizando pela intensa especulação imobiliária, violação de direitos humanos, concentração de renda, apropriação privada de espaços, bens e investimentos públicos, depredação do meio ambiente, graves problemas de mobilidade, saúde e educação, remoções de populações de baixa renda, aumento de desigualdades sociais, violência urbana e criminalização de organizações e movimentos sociais.

Atualmente, mais da metade da população mundial mora em áreas urbanas, ou seja, cerca de 3,3 bilhões de pessoas. Estimativas da ONU apontam que, em 2050, esse número deverá saltar para 5 bilhões, sendo que, desse total, 3 bilhões viverão em favelas e em outros assentamentos humanos precários, caso persista a atual lógica predatória de crescimento urbano.

No ano de 2020, as regiões metropolitanas de Bombaim, Cidade do México, Nova Delhi, Dacca, Lagos e São Paulo vão ultrapassar 20 milhões de habitantes, e várias cidades da China crescerão em um ritmo mais acelerado do que as cidades mais populosas do mundo (SANTOS; MULLER, 2010). Segundo a Organização das Nações Unidas, em 2050, cerca de 70% da população viverão nas cidades, em um contexto marcado por profundas mudanças climáticas (JASMIN ROTH, 2013). Mudanças climáticas que já estão e vão afetar, de forma mais perversa, a população pobre e discriminada do planeta.

Nesse contexto, este artigo pretende contribuir para discussão sobre a importância de se abordar a garantia do direito humano à educação em São Paulo, na perspectiva do direito à cidade, e os desafios e possibilidades colocados para o campo das políticas públicas. Para isso, é necessário compreender quais as bases e as questões que marcam a luta pelo direito humano à cidade no Brasil e, em especial, na realidade multifacetada, complexa e contraditória da cidade de São Paulo. Esse direito esteve em foco nas grandes manifestações de rua que tomaram as cidades brasileiras em junho de 2013.

¹ Denise Carreira é coordenadora da área de educação e do programa diversidade, raça e participação da organização não governamental Ação Educativa. Feminista, é educadora e jornalista, mestre e doutoranda em educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Foi coordenadora da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Relatora Nacional para o Direito Humano à Educação da Plataforma DHESCA Brasil.

² O conceito de direito à cidade foi formulado pelo sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre em fins da década de 1960 ao analisar a reforma urbanística sofrida por Paris entre 1853 e 1870. A reforma expulsou para os subúrbios os trabalhadores e trabalhadoras, “destituindo-os da urbanidade e da vida urbana, isto é, da possibilidade de vivenciar e experimentar a cidade” (TRINDADE, 2012, p. 141)

A função social da cidade

O Direito Humano à Cidade constitui o direito coletivo de todos/as habitantes da cidade de usufruírem dela de forma equitativa dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social, em especial, dos grupos historicamente vulneráveis, discriminados e desfavorecidos. É um direito ancorado em três grandes princípios: exercício pleno da cidadania, gestão democrática e função social da cidade.

A função social da cidade significa dar prioridade ao interesse comum sobre o direito individual da propriedade, na perspectiva do uso socialmente justo e ambientalmente sustentável do espaço urbano (SANTOS; MULLER, 2010). É um direito que confere legitimidade a toda ação e organização política, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito de todos e todas a um padrão de vida adequado.

O Direito à Cidade é interdependente de todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Não se confunde com o direito à moradia, já que envolve um conjunto mais amplo de direitos humanos comprometidos com a garantia de um padrão de vida com qualidade na cidade (alimentação, educação, saúde, moradia, transporte, cultura, meio ambiente etc.). O Direito à Cidade “significa poder usufruir das vantagens, dos serviços e das oportunidades oferecidas pelas boas localidades do sistema urbano” (TRINDADE, 2011, 149). Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e da herança histórica e cultural.

Como todo direito humano, ele é exigível politicamente e por ações jurídicas nos sistemas de justiça. Para sua concretização nas políticas públicas, são necessários instrumentos participativos (como os Orçamentos Participativos e os Estudos de Impactos de Projetos); de planejamento (Planos Diretores, Planos de Ordenamento Territorial etc.); tributários (que incidam sobre a especulação imobiliária); de intervenção compulsória (como desapropriações); e de provisão de solo e reconhecimento de moradia social (constituição de zonas especiais de interesse social, zonas culturais, zonas que garantam a permanência de determinados grupos da população que, historicamente, ocupam o território³, como as populações tradicionais – quilombolas, indígenas, pescadores, ribeirinhos etc.). Tais instrumentos representam uma ação firme do Estado no sentido de coibir a mercantilização do espaço urbano e afirmar a função social da cidade.

Os instrumentos de garantia do direito à cidade no Brasil

Como fruto da luta dos movimentos sociais, em especial, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, o Brasil apresenta uma das legislações mais avançadas do mundo no que se refere ao direito à cidade (FERNANDES E ALFONSIN, 2009), com uma Constituição Federal (1988) que possui um capítulo específico sobre política urbana (artigos 182 e 183) e prevê a função social da cidade. Porém, em decorrência dos grandes interesses privados em disputa, o país precisou esperar mais de duas décadas para que os artigos constitucionais fossem regulamentados pelo Estatuto da Cidade, lei aprovada em 2001 pelo Congresso Nacional, durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

³ Há um grande debate teórico sobre o conceito de território na geografia e em outras áreas das ciências humanas (HAESBAERT, 2002; RAFFESTIN 1993; SOUZA, 2001; SAQUET, 2004; SANTOS 1996, 2002; BORDO et al., 2004). Para efeito do artigo, abordaremos o território como produção humana do espaço, permeada por relações de poder, com dimensões cultural, política, econômica e ambiental. Um território – como espaço vivido e dinâmico – não necessariamente se restringe aos limites do mapa administrativo reconhecido formalmente pela administração pública. No artigo, o território pode ser o território da cidade como um todo ou os múltiplos territórios que compõem a cidade (áreas, regiões, bairros, distritos, entre outros).

O Estatuto da Cidade impôs restrições ao direito individual da propriedade e estabeleceu um conjunto de instrumentos destinados a garantir a função social da cidade no Brasil, tais como: 1) parcelamento, construção e utilização compulsórios (notificação com prazo determinado para que proprietários de imóveis ociosos ou subutilizados deem uso ao imóvel); 2) IPTU progressivo no tempo (aumento do valor do imposto sobre a propriedade territorial urbana para aquelas propriedades que não têm uso adequado) e 3) desapropriação compulsória com pagamento de títulos da dívida pública para proprietários que não deram função social à propriedade, esgotados os prazos anteriores.

O Estatuto da Cidade tornou obrigatório que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes construíssem seus planos diretores até 2006. A obrigatoriedade também é para aqueles municípios que, mesmo apresentando população menor do que 20 mil habitantes, tenham vocação turística ou grandes obras com impactos socioambientais. Todos os municípios que já possuem planos diretores há mais de dez anos devem revisá-los, como São Paulo, que teve seu plano diretor aprovado em 2002 e deu início ao processo de revisão em 2013.

O plano diretor constitui lei e é o principal instrumento da política urbana. Traduz o Estatuto da Cidade para o contexto local e deve ser construído a partir de ampla participação social e do diagnóstico da realidade do município (problemas, desafios, potencialidades etc.). Define qual a função social de cada área da cidade, delimita explicitamente isso no território e prevê as formas de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para torná-lo uma realidade no município (PÓLIS, 2005).

Apesar de grandes conquistas sociais das últimas décadas – como a institucionalidade participativa; a construção de planos diretores; os avanços normativos e, especialmente, pós-governo Lula, o grande aumento de investimentos públicos em desenvolvimento urbano, a inclusão de setores da população no mercado de consumo e a retirada de setores da condição de miséria – o balanço nacional é que pouco foi alterado em termos da gestão e ordenamento do solo urbano (ROLNIK; KLINK, 2011), ou seja, os instrumentos legais não estão sendo utilizados efetivamente para que a função social da cidade seja cumprida. Tal situação leva à manutenção da lógica predatória de crescimento urbano presente nas grandes cidades brasileiras e latino-americanas, pautada por interesses privados locais, nacionais e internacionais, da qual a cidade de São Paulo constitui um dos maiores e principais palcos de disputa.

11

São Paulo: crescimento econômico e desigualdades

Com seus 11 milhões de habitantes, a cidade de São Paulo é a maior metrópole em extensão territorial de América Latina, marcada por grandes contrastes e simultaneidades que imbricam e matizam – para além de uma perspectiva dual – o arcaico e o moderno, a cidade rica e a cidade pobre, o legal e o ilegal, o lícito e o ilícito, a exclusão e a inclusão, o global e o local etc. O seu gigantismo é proporcional à intensidade e à complexidade dos seus desafios urbanos e das suas desigualdades.

O crescimento econômico intenso das últimas décadas, como centro da economia nacional e polo da economia global, não gerou ganhos similares na massa salarial e em qualidade de vida para o conjunto de seus habitantes, ou seja, não gerou uma cidade com urbanidade para a maioria (SANTOS; SILVEIRA, 2006). Pelo contrário, o crescimento econômico acirrou dinâmicas de segregação socioespacial, concentração do patrimônio e inserção precária na cidade para grande parte da população com base em um liberalismo exacerbado com relação aos interesses privados (TRINDADE, 2011; ROLNIK; KLINK, 2011).

Uma das faces desse fenômeno foi a expansão territorial das periferias, em resposta às dinâmicas da especulação imobiliária, em uma cidade com muitos vazios urbanos. Segundo o Censo do IBGE 2010, a cidade de São Paulo possui 290 mil imóveis vazios, que seriam suficientes para abrigar toda a população que vive em áreas de risco, cerca de 130 mil pessoas. A expansão territorial da cidade imposta aos segmentos mais pobres, em áreas sem infraestrutura urbana (saneamento, educação, saúde, cultura etc.), gera precárias condições de vida, degradação ambiental, gigantesco gasto de tempo da população e de investimento público em transporte, entre outros problemas, que alimentam a lógica segregadora da cidade.

As várias faces da segregação

Segregar é o ato de isolar, apartar, separar fisicamente, diminuir as possibilidades concretas de circulação das pessoas na cidade, dificultar o contato entre diferentes grupos sociais em decorrência da renda, do pertencimento étnico-racial, da origem regional, entre outras discriminações. A história da cidade de São Paulo, desde o início do século XX, constitui-se com base em uma lógica de segregação, segregação que é espacial, social, política e econômica, e que se expressa também na educação.

São Paulo apresentou, ao longo do último século, pelo menos, três formas de segregação: 1) definida por uma cidade concentrada, onde os indivíduos se comprimiam em uma área pequena e estavam segregados pelo tipo de moradia; 2) dividida na relação entre centro-rico e periferia-pobre; e 3) a que se sobrepõe à divisão centro-periferia e cria “enclaves fortificados” – nos quais “os diferentes grupos sociais estão, muitas vezes, próximos, mas estão separados por muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular ou interagir em áreas comuns” (CALDEIRA, 2000), onde áreas periféricas passam a ser rodeadas por condomínios de alto padrão.

Segundo Teresa Caldeira (2000), a segregação e o processo de ostensiva separação social cristalizado nas últimas décadas, pode ser visto como uma reação à ampliação do processo de democratização, uma vez que funciona para estigmatizar, controlar e excluir aqueles que acabaram de forçar seu reconhecimento como cidadão, com plenos direitos de se envolver na construção do futuro e da paisagem da cidade.

Na São Paulo do século XXI, os modos de circulação e distribuição da riqueza estão mais cifrados e desiguais do que nunca, assim como:

“[...] as mutações do trabalho e das formas de emprego (e as legiões de sobrantes do mercado de trabalho), a revolução tecnológica e os serviços de ponta (e as fortalezas globalizadas da cidade), os grandes equipamentos de consumo e os circuitos ampliados do mercado (e a privatização de espaços e serviços urbanos). Junto com os deslocamentos inter e intraurbanos que acompanham as atuais mutações do trabalho e dos espaços urbanos, são transformações que têm alterado tempos, espaços e ritmos da experiência urbana” (TELLES, 2007).

Nesse cenário, avançam a pobreza, o desemprego, a precariedade urbana e a violência, que somente podem ser compreendidos, segundo a pesquisadora Vera da Silva Telles (2007), na articulação da “sedução encantatória do mercado de consumo (que se expande para o consumo popular) e o bloqueio de chances promissoras do mercado de trabalho”. A cidade do século XXI desafia olhares e categorias de análise, exigindo novas e criativas perspectivas ainda em construção.

Questões teóricas sobre a complexidade das metrópoles

Para entender a história e a realidade de São Paulo e de outras metrópoles brasileiras e latino americanas, há um grande debate teórico sobre os conceitos de segregação e de exclusão, a relação entre eles, e sobre a capacidade de tais conceitos darem conta da complexa, dinâmica e multifacetada realidade do processo de urbanização das grandes cidades, inclusive dos seus múltiplos processos de resistência e reexistência (SOUZA, 2010) social, econômica, política e cultural frente a uma lógica urbana predatória e violadora de direitos.

Para alguns autores/as, os conceitos de segregação e exclusão são complementares, ao se assumir que a segregação socioespacial pode se configurar como dimensão espacial da exclusão social (VIEIRA, 2008). Tal exclusão entendida desde a perspectiva de Oliveira (1998), como descarte e alijamento de pessoas das políticas econômicas e sociais e da ação política, à perspectiva de Martins (1997), como processos de integração cada vez mais degradados e degradantes à economia globalizada (PEREGRINO, 2005).

Porém há um grande questionamento teórico sobre as imprecisões e limites dos conceitos de segregação e exclusão e de suas possibilidades de captar a complexidade do processo contínuo de reprodução das desigualdades urbanas (OLIVEIRA, 2004). O conceito de exclusão é desafiado a superar uma abordagem descritiva e dualista “excluídos x incluídos”, que pressupõe a existência de uma sociedade acabada/almejada, na qual os excluídos deveriam ser incluídos para serem cidadãos (MARTINS, 2003) por meio de acesso a bens e aos equipamentos públicos.

Tal conceito também é criticado por pesquisadores/as do campo das diversidades e identidades, em especial, do movimento negro, indígena e de mulheres, que denunciam ser o conceito de exclusão baseado em “um modelo universal de inclusão” – – branco, patriarcal, de classe média, concentrador de renda e ambientalmente destrutivo – que não enxerga o potencial dos “diferentes e desiguais” colocarem em xeque os pilares do próprio modelo (MOEHELECKE, 2009).

Já o conceito de segregação é provocado a não fechar suas possibilidades a uma abordagem estanque dos indicadores quantitativos, que fixe, de forma homogeneizante, um olhar para territórios e que justifique o entendimento que a superação das segregações socioespaciais passa somente pelo investimento em equipamentos e infraestrutura nas áreas pobres.

“[...] tratam a segregação socioespacial como a não possibilidade de acesso a bens e serviços. É verdade que boa parte da população não possui estas condições mínimas de água, luz, etc. Mas, a segregação socioespacial tem uma vertente profundamente política. Porque o significado da segregação não é somente a possibilidade de apropriação de bens, ela é fundamentalmente a não possibilidade de apropriação de espaços de sociabilidade para as experiências de politização, para a apropriação da vida política que pode vir a construir as bases de relações autônomas tão necessárias para a construção de ações coletivas, bem como a construção do Direito à Cidade. A segregação, a separação, a fragmentação, e o ‘roubo’ do tempo e dos espaços dos cidadãos das oportunidades de politização” (RIBEIRO, 2009, p. 5).

Nesse sentido, buscando outros caminhos teóricos para entender a São Paulo do século XXI, Vera da Silva Telles e equipe de pesquisadores/as tentam, por meio do estudo de mobilidades urbanas e trajetórias sociais, captar as transformações urbanas de São Paulo, suas linhas de ruptura e fratura, recomposições e convergências. Processos que transformam a cidade de forma acelerada, alterando tempos e espaços da experiência social, redefinindo práticas e seus circuitos, desestabilizando referências e identidades coletivas, criando outras tantas junto com novas clivagens sociais e outros campos de gravitação da experiência social.

“Entre, de um lado, os artefatos de ‘cidade global’ e, de outro, ‘os pobres’ e ‘excluídos’, tipificados como público-alvo de políticas ou programas ditos de inserção social, há todo um entremeado social que resta conhecer, que não cabe em modelos polares de análise pautados pelas noções de dualização social, que escapa às categoriais utilizadas para a caracterização da pobreza urbana e que transborda por todos os lados do perímetro estreito dos ‘pontos críticos’ de vulnerabilidade social identificados por indicadores sociais” (TELLES, 2006, p.14).

Partindo do entendimento de que a “cidade é cruzamento” e que “o único problema (da cidade) é a utilização de suas possibilidades” (LEPETIT, 2001), Telles desenrola o fio da análise do campo social e das complexas teias de relações presentes nos territórios e que estruturam o mundo social, buscando aprender a nervura do campo social para além das binaridades clássicas na análise do trabalho e do urbano: formal-informal, centro-periferia, emprego-moradia, trabalho-família:

“Entre esses pontos de referência, arma-se um campo social feito num jogo multicentrado e multifacetado de práticas, mediações e relações de força que tecem, de forma nem sempre evidentes, os campos de possibilidades e também os bloqueios para o acesso e efetivação de possibilidades de trabalho e de condições de vida” (TELLES, 2006, p.16).

Compreender essa complexidade e as dinâmicas da cidade e sua relação com a educação constituem um grande desafio teórico e de ação política para gestores/as públicos, pesquisadores/as e sujeitos da sociedade civil que atuam por políticas públicas garantidoras do direito humano à educação para todos e todas.

Quais os desafios da educação nas cidades?

14

Mais do que nunca, em São Paulo e em outras muitas cidades brasileiras, é urgente assumir a educação na perspectiva do direito à cidade e como um direito humano em interdependência com outros direitos humanos (saúde, moradia, alimentação, meio ambiente, diversidade etc.), compreendendo que sua garantia plena para todos e todas exige uma abordagem integral e intersetorial dos desafios educacionais.

Essa abordagem deve considerar as necessidades concretas da população, a complexidade da realidade econômica e social, as múltiplas desigualdades existentes nos territórios e dinâmicas sociais (de renda, étnico-racial, gênero, religiosa, sexual, origem regional, existência de deficiência etc.) e as muitas e criativas formas de resistência e reexistência da população frente a esse contexto adverso (redes de apoio e solidariedade, movimentos sociais, grupos culturais, coletivos juvenis, iniciativas de defesa do meio ambiente, uso de redes sociais na internet etc.). Significa também compreender que a garantia do direito humano à educação é decisiva para que a população possa acessar outros direitos e ampliar e qualificar os parâmetros da demanda social por cidadania.

Sintonizada com o contexto nacional da educação (HADDAD, 2007), a realidade educacional da cidade é marcada pela oferta de um atendimento educacional de pior qualidade para a população mais pobre. Qualidade é aqui entendida tanto como acesso a vagas nos diferentes níveis e modalidades da educação formal como a garantia de padrões de qualidade afinados com os preceitos previstos no artigo 205 da Constituição brasileira, que estabelecem “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Dessa forma, assume-se que acesso a vagas e qualidade são dimensões inseparáveis do direito humano à educação, que se concretiza por meio do que podemos chamar de componentes da Qualidade da Educação. São eles:

- Os INSUMOS da Educação, aqueles que garantem as condições materiais para que o atendimento educacional ocorra, viabilizados através do financiamento educacional. Os insumos são vinculados (1) à existência e manutenção de infraestrutura e funcionamento adequado (prédios, bibliotecas, laboratórios, parquinhos, brinquedos etc.); (2) à valorização dos(das) profissionais de educação (com condições de trabalho, plano de carreira e salários dignos, jornada de trabalho, formação inicial e continuada, número adequado de alunos e de turmas por professor, estímulo à fixação dos profissionais de educação nas unidades educacionais, avaliação participativa etc.); (3) às condições de permanência dos(das) estudantes nas unidades educacionais, como acesso a transporte escolar, merenda, materiais didáticos e paradidáticos, programas de renda mínima, articulados a outras políticas sociais na perspectiva de constituição da rede de proteção dos direitos.

- A existência de um PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO e de um currículo vivo, que possibilite a apropriação do conhecimento historicamente construído pela humanidade e aprendizagens significativas e relevantes, reconheça os diferentes saberes, perspectivas e histórias “silenciadas”, dialogue com o cotidiano das pessoas, enfrente desigualdades, racismos e discriminações e valorize e acolha as diversidades (étnico-raciais, de gênero, regionais etc.) existentes nas unidades educacionais (creches, escolas, universidades etc.).

- A existência de uma GESTÃO EDUCACIONAL dinâmica, transparente, eficiente, eficaz e efetiva, ancorada na GESTÃO DEMOCRÁTICA, que valorize e estimule diferentes vozes de crianças, adolescentes, jovens e adultos e formas de participação, que crie condições para a participação das famílias e comunidades, que seja dialógica e não autoritária, que alimente a “política” do cotidiano, explicita conflitos e possibilidades, que mobilize e articule, de forma criativa, recursos, competências, vontades e sonhos em prol de uma educação de qualidade.

Predominantemente, as políticas educacionais são pensadas de forma isolada das outras políticas públicas, desconsiderando a realidade, as necessidades e as potencialidades dos sujeitos e dos territórios aos quais são destinadas. O campo educacional ainda pouco se articula e dialoga com os acúmulos, os desafios, as ações e as agendas políticas de outros campos de direitos.

Isso tudo coloca um complexo desafio para quem atua pelo direito à educação de qualidade, dentro de uma perspectiva de direitos humanos: lutar por e afirmar a importância estratégica de políticas educacionais de Estado de médio e longo prazo – planejadas, com recursos suficientes para sua implementação e controle social – que garantam uma educação de qualidade para todos e todas, sem ser “sequestrado” por um discurso, por uma visão, que isola a educação das outras políticas, que a coloca como “salvação” de todos os problemas sociais, que ignora a necessidade urgente de outras ações e políticas que atuem em prol da maior distribuição de poder, recursos, conhecimentos e oportunidades em nossa sociedade.

Nesse sentido, pensar a educação na sua relação com o direito humano à cidade significa mexer em paradigmas de como se concebem e se implementam as políticas educacionais. Um ponto fundamental desse desafio é a necessária relação das políticas educacionais com os principais instrumentos urbanísticos de garantia do direito à cidade, abordados anteriormente, comprometidos em promover, defender e garantir a função social da cidade, dos quais o plano diretor tem destaque.

Em 2013, São Paulo deu início ao processo de revisão participativa de seu plano diretor, lei aprovada pela Câmara Municipal em 2002. Também serão revisados a lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, que detalha as regras para a organização de cada área da cidade (inclusive, a existência de centros de educação infantil, as escolas e universidades), e o Código de Obras e Edificações, que define as regras de como as construções devem ser feitas dentro de cada lote (por exemplo, como uma escola deve ser construída).

Se essas três leis não estiverem sintonizadas – Plano Diretor, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Código de Obras e Edificações –, é inviabilizada a ação efetiva do poder público na promoção da função social da cidade. Uma ação em prol de políticas que revertam a segregação na sociedade, que inibam a espe-

culação imobiliária, fortaleçam o transporte público, ampliem o acesso a serviços públicos para a população de baixa renda, multipliquem áreas verdes e espaços públicos da cidade e avancem na garantia de direitos em uma perspectiva ambientalmente sustentável.

O Plano de Educação da cidade de São Paulo, principal instrumento da política educacional, atualmente em tramitação na Câmara Municipal, deve estar profundamente articulado aos instrumentos urbanísticos e financeiros (Plano Diretor, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias etc.), para que possa ter condições de efetivação e incidir mais nos grandes desafios educacionais da cidade.

Construir políticas educacionais na perspectiva do direito à cidade

A construção de uma política educacional para São Paulo, na perspectiva do direito humano à cidade, deve incorporar a perspectiva territorial na formulação, na implementação, no monitoramento, na avaliação e na revisão de políticas públicas, o que implica necessariamente manejar as potencialidades ativas dos territórios na constituição de processos e na transformação das relações sociais e de poder (KOGA, 2005). Partindo desse pressuposto, o que tal construção deve considerar?

Em primeiro lugar, *as profundas desigualdades educacionais existentes nas e entre as áreas e regiões da cidade*, que se manifestam na distribuição desigual de equipamentos públicos de educação pelo município (com maior concentração da oferta no centro da cidade) em prejuízo das periferias, que apresentam um atendimento – em geral – de mais baixa qualidade para as populações pobres.

Em segundo lugar, *a lógica segregadora* existente na cidade, que dificulta a circulação, o encontro de pessoas e de diferentes grupos sociais, assim como o usufruto de serviços e espaços públicos, dos bens culturais e de lazer e das muitas possibilidades de desenvolvimento humano existentes na cidade, entre elas, as educacionais. Articulada à desigualdade de renda, a segregação também é racial, na medida em que a população branca se concentra no centro expandido da cidade e a população negra (preta + parda, segundo os critérios do IBGE) nas periferias. A população negra que foi expulsa das áreas centrais pelas políticas higienistas do começo do século XX e pelos processos de especulação imobiliária, que ganharam intensidade em São Paulo pós década de 1960.

Em terceiro lugar, *o “roubo do tempo de vida”* imposto à maior parte da população em sua mobilidade precária pela cidade em busca de condições de sobrevivência e melhores condições de vida. Tempo usurpado das relações pessoais e familiares, do cuidado e do descanso, da participação política, da ação cultural, do lazer, do estudo, do acompanhamento educacional dos filhos e filhas e da gestão democrática nas escolas.

Nessa perspectiva, a que as políticas educacionais devem visar?

1) Maior quantidade de equipamentos educacionais e melhoria da qualidade educacional nas periferias da cidade – a partir de uma meta de equalização nos Planos de Educação, articulada ao Plano Diretor, é necessário investir em mais estabelecimentos educacionais (Centros de Educação Infantil, Escolas, CEUs, Centros de Educação de Jovens e Adultos, Instituições Públicas Profissionais, Universidades etc.) e na melhoria da qualidade educacional, incidindo explicitamente no quadro de desigualdades educacionais existentes entre as áreas centrais e periféricas. Tal investimento deve ser feito a partir de um planejamento sensível às necessidades e às potencialidades locais e articular o conjunto da oferta pública no território de responsabilidade dos governos municipal, estadual e federal.

A melhoria da qualidade exige uma ação firme no sentido do aprimoramento das condições de vida e de trabalho das/os profissionais de educação, estimulando (por meio de benefícios na carreira) a fixação desses profissionais nas unidades educacionais. Dessa forma, pretende-se incidir na rotatividade de professores

existente em centros de educação infantil e escolas de periferia, a favor do fortalecimento de um trabalho pedagógico em equipe, de médio e longo prazos, e de melhores condições para o desenvolvimento de relações dos professores e professoras com os estudantes e a comunidade do entorno. Deve-se também estimular, por meio de benefícios na carreira, o deslocamento de professoras e professores com mais experiência profissional para centros de educação infantil e escolas com indicadores educacionais piores e fortalecer o trabalho das gestoras e gestores escolares dessas unidades numa perspectiva em rede com outras unidades educacionais e equipamentos públicos existentes no local.

2) Circulação pela cidade, ocupação do espaço público e ação afirmativa – a política educacional, articulada ao Plano Diretor, deve atuar na perspectiva de colocar em xeque a lógica segregadora existente na cidade, inclusive, a racial, avançando na perspectiva de adaptação do instrumento de ação afirmativa⁴ na ocupação das áreas centrais da cidade. Para educação, significa avançar na aplicação da ação afirmativa não somente para o acesso a vagas, mas também na garantia de condições de permanência de estudantes de regiões periféricas em escolas que possuam melhores indicadores educacionais em áreas periféricas e centrais da cidade, incluindo escolas públicas e privadas. A medida é importante não somente para os estudantes de baixa renda e negros, mas para os/as estudantes de escolas de melhor desempenho e oportunidades educacionais compreenderem a realidade desigual em que vivem, desenvolverem uma relação mais cidadã com a cidade e atuarem pela construção de uma sociedade efetivamente democrática.

Articulada a outras políticas, como as de cultura, transporte, meio ambiente e lazer, deve-se estimular também que os estudantes, seus familiares e os profissionais de educação conheçam seus bairros e as áreas vizinhas e circulem pela cidade, se apropriando dos bens e espaços públicos existentes (praças, parques, bibliotecas, centros e espaços culturais, centros esportivos etc.) e dos patrimônios, saberes e possibilidades desenvolvidas pelas próprias comunidades (saraus de poesia, grupos de teatro, de música, projetos de educação e sustentabilidade, de estímulo à leitura, de memória comunitária etc.). Projetos pedagógicos podem ser desenvolvidos pelos centros de educação infantil e escolas, buscando ampliar a relação dos estudantes com a cidade, suas histórias (inclusive, as negadas e invisibilizadas) e estimulando a relação (presencial e virtualmente) com estudantes de outras regiões da cidade. Abordar na escola o direito de todos e todas à cidade e garantir o acesso à informação sobre as possibilidades existentes nela (do centro às periferias), assim como condições efetivas de mobilidade, constituem caminhos fundamentais para construir uma cultura democrática que rompa com a lógica segregadora existente na cidade.

3) Educação para os direitos humanos e sustentabilidade – O racismo, o sexismo, a homofobia/lesbofobia, a discriminação contra pessoas com deficiências, nordestinos, imigrantes, ciganos, pessoas de rua estão presentes com intensidade no cotidiano e nas políticas públicas da cidade. Elas são fruto e alimentam uma sociedade hierárquica, violadora, profundamente desigual, na qual algumas pessoas e grupos têm mais direitos do que outros, na qual a vida de alguns vale mais do que a de outros seres humanos. Uma das grandes tarefas da educação é quebrar o pacto de naturalização, aumentar a indignação pessoal e social frente às desigualdades, racismos e discriminações⁵ em prol de uma formação e ação política comprometida com a conquista de uma sociedade efetivamente democrática – do cotidiano, das práticas educacionais ao sistema político e econômico.

⁴ A ação afirmativa ou discriminação positiva é uma forma que alguns países encontraram para acelerar a superação das desigualdades existentes em suas sociedades e garantir mais condições de acesso a poder, recursos, conhecimento e oportunidades aos grupos discriminados. É um conjunto de ações e políticas desenvolvidas por governos, universidades, empresas, partidos ou outros setores, que dura o tempo necessário para a mudança da situação. Existem vários países que contam com ações afirmativas, entre eles, os Estados Unidos, a África do Sul, a Índia, a Argentina, a Malásia e vários países europeus. Um dos mecanismos de ação afirmativa mais conhecido são as cotas. No Brasil, existem cotas para candidaturas de mulheres nas eleições, para pessoas com deficiências físicas no mercado de trabalho, para pessoas negras e que estudaram em escolas públicas entrarem nas universidades, para o acesso ao crédito por parte de agricultoras e agricultores familiares etc.

⁵ Nessa perspectiva, a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional alterada pelas Leis 10.639/2003 e 11.465/2008, que tornam obrigatória o ensino da história e da cultura africana, afro-brasileira e indígena e a educação das relações étnico-raciais, além de outras leis e planos nacionais vinculados ao campo mais amplo de educação e direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade, direitos das crianças e adolescentes, direitos sexuais e reprodutivos, entre outros, adquirem sentido mais amplo e estratégico.

Associado profundamente a isso está o desafio de a educação contribuir para a mudança civilizatória que o planeta exige, e que se torna mais explícita e urgente em uma grande metrópole como São Paulo, em busca de sustentabilidade⁶, compreendida aqui como processo que visa a novos padrões civilizatórios de interação humana comprometidos com o respeito à natureza, justiça social e garantia de condições de vida dignas para todas as pessoas. Uma mudança que questione uma cidadania ancorada no poder de “ter”, no poder de consumo desenfreado de bens, produtos a partir de velhas e novas necessidades impostas e renovadas continuamente pelo mercado. Transformação que se torna mais complexa em um contexto marcado pelo recente acesso ao mercado de consumo por segmentos populares que, até então, tiveram este direito negado, pelas transformações do capitalismo local-nacional-global e pelas mudanças climáticas, que estão acirrando e devem acirrar ainda mais as desigualdades.

Nesse sentido, o lugar da sustentabilidade nos currículos e no projeto político pedagógico da escola não pode se resumir a somente ter ou não uma horta escolar ou uma iniciativa isolada de reciclagem de lixo, ações importantes que podem se constituir em ponto de partida para abordagens mais amplas dos desafios da sustentabilidade. Não pode se resumir também a uma educação para compreender as mudanças climáticas e se adaptar a elas (ICAE et al., 2010).

A sustentabilidade exige uma mudança de concepção estrutural baseada em valores, em práticas cotidianas e em políticas públicas que promovam, nos projetos educacionais, a valorização do “ser” em detrimento do “ter”, das relações humanas e do pertencimento ao mundo da natureza (sempre assumido também em sua dimensão histórica e cultural); o conhecimento sobre a comunidade em que se vive, dos diferentes saberes, histórias, estéticas, memórias e conhecimentos; o estímulo à curiosidade, ao prazer da descoberta da aprendizagem e à criatividade. Uma educação que estimule uma leitura crítica da sociedade de consumo, da mercantilização da natureza e dos bens comuns e dos limites do atual modelo produtivo e de consumo em garantir a sustentabilidade do planeta, a solidariedade e os direitos humanos (civis, sociais, econômicos, culturais, ambientais) para todos e todas.

A educação para os direitos humanos e a sustentabilidade deve ser eixo estruturante das políticas de educação formal para crianças, adolescentes, jovens e adultos e deve proliferar de diferentes maneiras por meio da educação popular, não escolar, impulsionada pelo poder público ou/e por organizações, movimentos ou coletivos da sociedade civil. É importante que o poder público estimule a multiplicação dessas iniciativas nas áreas centrais e periféricas da cidade, valorizando as experiências em desenvolvimento por vários grupos populares e juvenis.

Condições para uma política educacional sintonizada com o direito à cidade

Para se concretizar políticas educacionais comprometidas com o direito humano à cidade, que proporcionem e estejam articuladas às mudanças estruturais necessárias, é fundamental garantir condições efetivas, que perdurem no tempo, a partir de Políticas de Estado de médio e longo prazo. Políticas de Estado que têm, no Plano de Educação da Cidade de São Paulo, o seu principal instrumento. E quais são as condições para o desenvolvimento dessas políticas?

⁶ Sustentabilidade é um conceito com muitos significados e em disputa no debate teórico, no contexto político e econômico e na ação política. Kanashiro (2010) identifica cinco grandes perspectivas: 1) ecoeficiência, baseada na teoria da modernização ecológica e economia ambiental neoclássica; 2) decrescimento econômico, baseada na corrente pós-desenvolvimento e no pensamento de Nicholas Georgescu-Roegen; 3) condição estacionária, baseada na economia ecológica; 4) ecodesenvolvimento, baseada na ecossocioeconomia de Ignacy Sachs e economistas políticos do desenvolvimento; 5) ecossocialismo, baseada no ecomarxismo e na ecologia política.

• **Financiamento** – É necessário garantir recursos suficientes para as mudanças almejadas, com base na construção do Custo Aluno Qualidade (CAQ) da Cidade de São Paulo. Previsto na legislação nacional, o CAQ⁷ é o valor por estudante (ou criança, no caso da educação infantil) necessário para se cumprir a legislação e as metas educacionais. Ele representa uma mudança da atual lógica vigente nas políticas sociais, na qual os recursos são definidos com base nos limites orçamentários e não no que é necessário para cumprir as metas. Na perspectiva de superação de desigualdades, o CAQ prevê também a possibilidade de se investir um valor maior por aluno/aluna em áreas ou regiões com piores indicadores educacionais.

• **Colaboração e atuação planejada e coordenada entre os entes federados na cidade** – A partir do foco nos territórios da cidade, deve-se articular o atendimento educacional ofertado pelos governos municipal, estadual e federal. Atualmente, há uma grande falta de coordenação, que chega ao nível da disputa, o que se constitui um desserviço para a melhoria do atendimento educacional da população. A articulação deve estar ancorada em mecanismos, instâncias e processos que possibilitem o planejamento, a implementação e avaliação coordenadas das políticas educacionais nos territórios, visando corrigir desigualdades.

• **Informação, monitoramento e avaliação** – Sintonizado com o item anterior (a atuação coordenada entre os entes federados) e explicitado pelas dificuldades enfrentadas na construção desta publicação (abordadas na apresentação), é urgente a criação de um Centro de Estudos e Informações Educacionais da Cidade de São Paulo que integre a geração, o tratamento e a disseminação de informações educacionais sobre a cidade, incluindo todo o atendimento educacional nela existente. Trata-se de informações fundamentais para o planejamento, a avaliação e o monitoramento das políticas e programas educacionais e para o aprimoramento da transparência, do controle social e da gestão democrática em educação. É importante também que a avaliação educacional da cidade vá além das avaliações externas de larga escala, que tem o Ideb (Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica) como a principal e mais atual referência nacional. É preciso avançar no uso de metodologias de autoavaliação participativa escolar, que pluralizem vozes e possibilitem abordar outros aspectos importantes que impactam a qualidade educacional, como os insumos (condições concretas), os processos, os contextos e as potencialidades locais.

• **Planos de Educação regionais** – Articulados ao Plano de Educação da Cidade, ao Plano Diretor e a outros instrumentos urbanísticos e financeiros, é fundamental a construção de Planos de Educação para diferentes regiões ou áreas do município de São Paulo. O gigantismo, a complexidade e as profundas desigualdades que caracterizam a cidade exigem a construção de instrumentos legais de planejamento regional, com base no diagnóstico e contendo metas de médio e longo prazos, que permitam avançar mais rapidamente na superação dos graves problemas do atendimento educacional presentes na cidade.

• **Participação, gestão democrática e avaliação educacional** – A participação é um direito de toda pessoa: de opinar, reivindicar, propor, criticar e atuar em questões que afetam sua vida e de suas coletividades. A participação também é um fator de qualificação e aprimoramento das políticas públicas. Ela possibilita que os planos, as políticas e os programas educacionais sejam construídos e implementados de forma mais sintonizada com as demandas sociais de uma localidade, de um município, estado ou país. Ao gerar maior envolvimento de pessoas, comunidades, grupos e instituições com o desafio educacional, a participação mobiliza compromissos, diversifica as vozes, dinamiza o debate político, além de contribuir para a identificação de problemas a serem superados e de boas propostas, experiências, acúmulos e ideias existentes na sociedade. Para que a participação ampla e democrática ocorra, envolvendo crianças, adolescentes, jovens e adultos, ela exige intencionalidade, planejamento, estímulo permanente e condições efetivas, entre elas, a abordagem

⁷ O CAQ constitui uma das principais bandeiras de luta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (www.campanhaeducacao.org), que teve sua proposta de CAQ debatida e normatizada pelo Conselho Nacional de Educação em 2010. Desde então, o Conselho aguarda a homologação do parecer pelo Ministro da Educação.

acessível, amigável e dialógica das questões, a realização de reuniões em horários possíveis para a maioria etc. Exige que seja pensada também a partir da articulação entre instâncias de participação e controle social (conselhos escolares, conselhos municipais e estaduais de educação, grêmios estudantis etc.), processos permanentes participativos (como as conferências de educação), planos de estado (planos de educação e outros planos) e fortalecimento da sociedade civil (reconhecimento, estímulo e apoio a diferentes formas de participação social, cultural e política). É imprescindível que tal participação não seja somente figurativa, mas incida efetivamente no processo de tomada de decisão das políticas públicas, na perspectiva de gerar avanços na garantia de direitos.

• **Intersetorialidade e efetivação da rede de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes** – A efetivação do direito à educação de qualidade para todos e todas, no marco do direito à cidade, ultrapassa o poder das políticas educacionais e exige a articulação da educação com outros campos de políticas, como as de saúde, assistência social, cultura, emprego e renda, acesso à justiça, entre outras, principalmente, para populações em situação de vulnerabilidade social. O Estatuto da Criança e Adolescente (1990) prevê a constituição de redes de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, como parte do sistema de garantias. Estudos como os do Unicef (2009) apontam que a constituição de tais redes é um dos maiores desafios da implementação do ECA, em especial, no que se refere ao envolvimento e à participação ativa das escolas e da gestão educacional nessa construção. Muitas vezes, em vez da colaboração e do trabalho em rede, impera a total desarticulação ou conflitos entre as instituições, o que contribui para acirrar, ainda mais, a situação de violação de direitos das crianças e dos adolescentes. Para além do campo dos direitos da criança e adolescente, no qual a constituição da rede de proteção é obrigação legal e prioritária, é fundamental avançar em políticas integrais e intersetoriais focadas na superação das desigualdades sociais para o conjunto da população, contribuindo – no que se refere à educação – para ampliar as condições para o acesso, a permanência e o sucesso escolar.

• **Abordagem metropolitana** – As dinâmicas econômicas, sociais, culturais e ambientais e o cotidiano da população ultrapassam os limites administrativos do mapa dos municípios. Em grandes cidades como São Paulo, marcada pelo violento processo de expansão territorial das periferias, alimentado pela especulação imobiliária, tal situação é ainda mais intensa e conflitante. Nas franjas distantes do centro de São Paulo, os municípios se confundem, os indicadores sociais são os mais baixos de toda a cidade, a densidade populacional é alta e inversamente proporcional à densidade de empregos, as condições de mobilidade são piores, os serviços públicos são escassos e as áreas rurais e de proteção ambiental estão sempre em risco. Em meio à precariedade de infraestrutura e de serviços públicos, a população busca formas de melhorar suas condições de vida e de atendimento público não somente no município em que reside, mas nos municípios vizinhos. Considerando essa realidade, é fundamental que o planejamento e a implementação de políticas educacionais – assim como de outras políticas – avance na perspectiva de uma abordagem metropolitana de São Paulo, que considere a complexidade de questões como a do direito à moradia e ao transporte público, a destinação de resíduos sólidos (lixo) e os recursos hídricos. Nessa construção, deve ser considerada a experiência do Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, colegiado criado em 1994, com o objetivo de coordenar políticas públicas intersetoriais em prol da defesa dos recursos hídricos da região⁸ (NEDER, 2003; FABHAT, 2013).

O conjunto das condições anteriormente apresentadas para que a educação em São Paulo avance mais estruturalmente em uma perspectiva do direito humano à cidade pressupõe o fortalecimento da gestão pública, de suas equipes e de sua capacidade técnica e política de inovar, institucionalizar e sustentar no tempo processos de coordenação de programas e políticas públicas: amplos, planejados, intersetoriais,

⁸ O Comitê é formado por representantes do poder público e da sociedade civil de 34 dos 39 municípios que integram a região metropolitana de São Paulo.

territorializados e com escuta e participação social. Este é um investimento fundamental – a ser debatido publicamente com a sociedade – que pode fazer toda a diferença para o presente e o futuro da cidade.

Rumo a uma cidade educadora

“Todos os habitantes de uma cidade terão o direito de usufruir, em condições de liberdade e igualdade, dos meios e oportunidades de formação, desenvolvimento pessoal e entretenimento que a cidade oferece. (...) A cidade educadora é um sistema complexo em constante evolução e pode exprimir-se de diferentes formas, mas dará sempre prioridade absoluta ao investimento cultural e a formação permanente da sua população. (...) A cidade será educadora quando reconheça, exerça e desenvolva (...) uma função educadora, isto é, quando assuma uma intencionalidade e responsabilidade, cujo objetivo seja a formação, promoção e desenvolvimento de todos os seus habitantes, a começar pelas crianças e jovens, (...) As razões que justificam esta função [educadora] são de ordem social, econômica e política, sobretudo orientadas por um projeto cultural e de formação, eficaz e participativo” (CARTA DAS CIDADES EDUCADORAS, 1990).

Estes são alguns dos princípios que constam da Carta das Cidades de Educadoras, documento elaborado em 1990, em Barcelona, durante o primeiro Congresso de Cidades Educadoras. Hoje o movimento das cidades educadoras reúne mais de 400 cidades ao redor do mundo. Treze cidades brasileiras estão vinculadas à Associação Internacional de Cidades Educadoras, entre elas, São Paulo.

A proposta das cidades educadoras é um conceito potente, polissêmico, em construção e em disputa, utilizado a partir de diferentes perspectivas, não raras vezes, retóricas, simplistas, ingênuas e politicamente esvaziadas. Porém é uma ideia força, que ganha densidade e possibilidades quando assume a educação como direito humano e se articula ao conceito de direito à cidade, explicitando as responsabilidades do Estado na garantia desses direitos e na superação de desigualdades.

Para além do urgente fortalecimento da educação escolar formal, do estímulo à proliferação da educação não escolar (não formal) de diferentes formas e por diversos sujeitos da sociedade civil nas cidades, a educação – na proposta das cidades educadoras – transborda as fronteiras das instituições, organizações e espaços educativos e se configura em uma concepção de gestão da cidade. Uma gestão que se traduz em um jeito de operar e de se relacionar com cidadãos e cidadãs nas mais diversas áreas (saúde, cultura, assistência social, economia, justiça, segurança pública, economia etc.), nos meios de comunicação e em outros diversos espaços.

Uma gestão da cidade orientada a possibilitar um serviço integral aos cidadãos e cidadãs, que enxergue as pessoas por inteiro, como sujeitos de direitos, e que estimule a autonomia, promova a participação crítica e ativa e uma formação para a expressão, afirmação e desenvolvimento do potencial humano. “Potencial feito de individualidade, construtividade, criatividade, sentido de responsabilidade e de comunidade, capacidade de diálogo, de confrontação e de diálogo” (CARTA DAS CIDADES EDUCADORAS, 1990).

Para uma cidade, com tantas desigualdades e segregações, onde “atravessar a ponte” é algo tão difícil ou impensável para muitos e muitas; e, ao mesmo tempo, com tantas, diversas e ricas possibilidades, a proposta da cidade educadora – que tem nas políticas educacionais um dos seus eixos estruturantes – é um desafio a ser enfrentado com intencionalidade, planejamento e condições concretas. Uma aposta que leve São Paulo a dar um salto rumo a uma metrópole mais humanizada e sustentável, que valorize espaços e processos públicos e garanta o direito humano a todos e a todas de usufruírem dela.

Referências bibliográficas

BORDO, A. A. et al. *As diferentes abordagens do conceito de território*. Presidente Prudente, Faculdade de Ciências e Tecnologias da Unesp, 2004.

BRENNER, N. Tesis sobre la urbanización planetária. *Nueva Sociedad*, enero/febrero 2013, p. 38-66. Buenos Aires, 2013.

CALDEIRA, T. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno qualidade: rumo à educação pública de qualidade*. São Paulo: Editora Global/Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

FERNANDES, E; ALFONSIN, B. 2009. “Estatuto da cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei”. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29672>>. Acesso em: 29 set. 2012.

HADDAD, S. (coord.). *Educação e exclusão no Brasil*. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

HAESBAERT, R. A multiterritorialidade do mundo e o exemplo da Al Qaeda. *Terra Livre*, São Paulo, v. 1, n. 18, jan. /jun. 2002, p.37- 46.

ICAE (Conselho Internacional de Pessoas Jovens e Adultos) et al. *A educação que precisamos para o mundo que queremos. Conferência Rio + 20*. Rio de Janeiro, 28 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/index.php/em-acao/52-acao-em-rede/10004449-a-educacao-que-precisamos-para-o-mundo-que-queremos>>. Acesso em: 2 ago. 2013.

JASMIN ROTH, I. Ciudades justas – Los problemas del mundo necesitan soluciones urbanas. *Nueva Sociedad*, enero/febrero 2013, p. 67-78. Buenos Aires, 2013.

KOGA, D. O território e suas múltiplas dimensões na Política de Assistência Social. In: *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate – n. 2 (Suplemento) – Brasília: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação*, 2005, p. 17-33.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro, (1968) 2008.

MARTINS, J. S. *Exclusão e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

_____. Reflexão crítica sobre o tema da “exclusão social”. In: *A sociedade vista do abismo: Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*, Petrópolis: Vozes, 2003.

MOEHLECKE, S. As políticas de diversidade na educação do governo Lula. . In: *Caderno de Pesquisa*, v. 39, n. 137. Fundação Carlos Chagas, São Paulo, maio/ago. 2009.

NEDER, R. T. Cidade e cidadãos: 100 anos destruindo os rios paulistanos. *Revista Estudos Avançados*, 17 (47), 2003. São Paulo, Instituto Estudos Avançados da USP, 2003.

OLIVEIRA, A. R. Sobre o alcance teórico do conceito de “exclusão”. *Revista Civitas*, Porto Alegre, v. 4, n.1, jan./jun. 2004. Porto Alegre: PUC-RS, 2004.

OLIVEIRA, F. A vanguarda do atraso e o atraso da vanguarda. In: *Os direitos do antivalor*. Petrópolis, Vozes, 1998.

ONU (Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais – DESA). *Pesquisa Mundial Econômica e Social 2013*. Nova York (EUA), ONU, 2013.

PEREGRINO, M. *Desigualdades nas escolas em mudança: trajetórias e embates na escolarização pública de jovens pobres*. Tese de doutoramento. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2006.

PÓLIS. *Plano Diretor: participar é um direito*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/959/959.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2013

_____; LABORATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL. **Estatuto da Cidade**: guia para a implementação pelo municípios e estados. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, F. V. *Apostamentos sobre as implicações da quantificação da segregação sócio-espacial*. São Paulo: 2009.

ROLNIK, R. *Conflitos de moradia estão aumentando no Brasil*. Entrevista para Le Monde Diplomatique Brasil em 6/2/2012. Disponível em <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1094>.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e Desenvolvimento Urbano. *Revista Novos Estudos*, 89, março de 2011. São Paulo, Cebrap, 2011

SANTOS, M. *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____; **SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L.** (org.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec; Annablumme, 2002b.

SANTOS, O.; MULLER, C. *Direito Humano à Cidade*. Curitiba, Plataforma DHESCA, 2010.

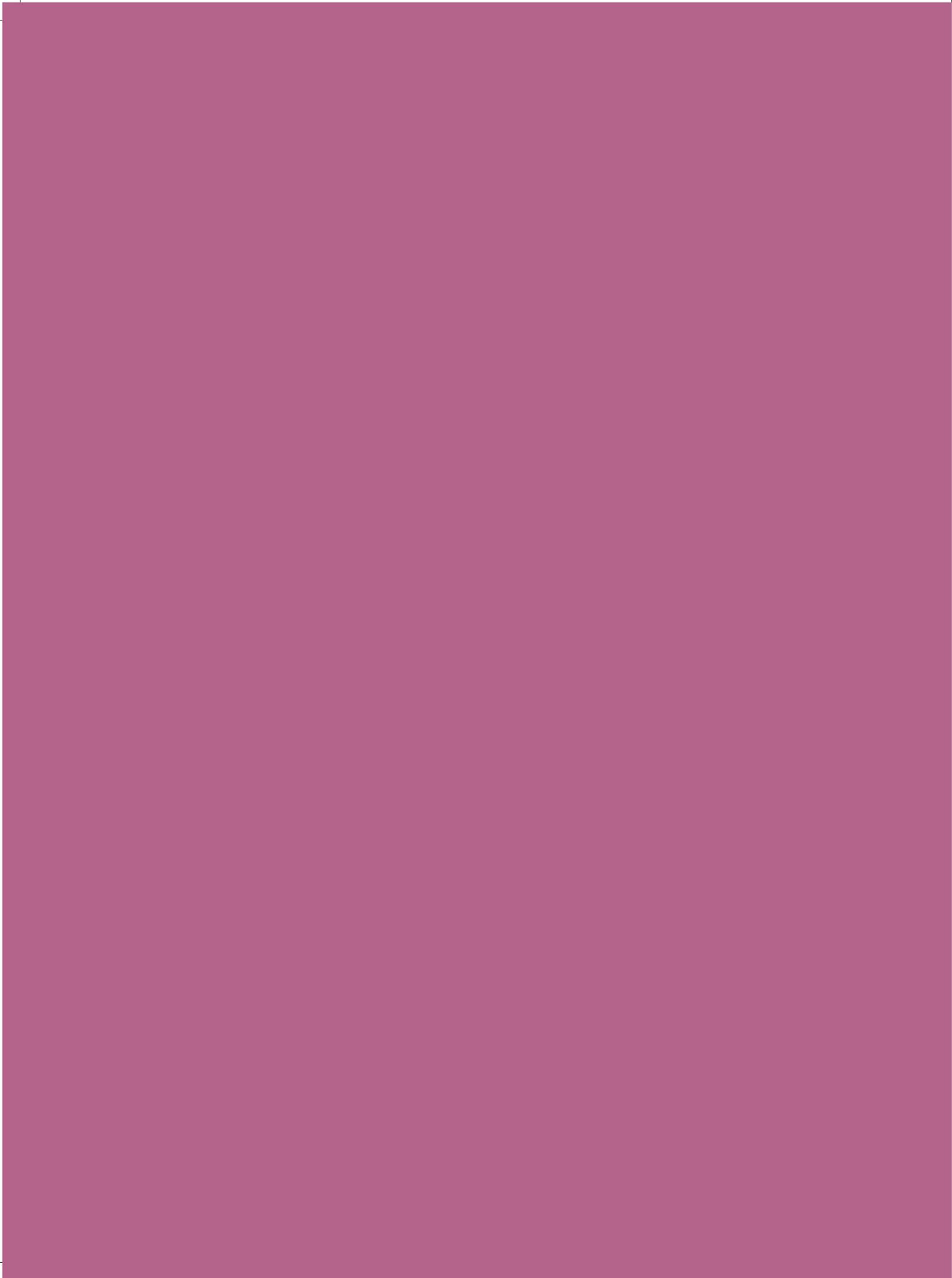
SAQUET, M. A. O território: diferentes interpretações na literaturaitaliana. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. *Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens*. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

SOUZA, A. L. S. *Letramentos de reexistência: cultura e identidade do movimento hip hop*. São Paulo: Parábola, 2012.

TELLES, V. S. Trajetórias urbanas: fios de uma descrição da cidade. In: _____; CABANES, R. *Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios* São Paulo, Editorial Humanitas, 2006.

TRINDADE, T. A. *A luta pelo direito à cidade na América Latina: políticas de revitalização das áreas centrais e organizações do movimento de moradia*. 2011. Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/static/uploads/thiago_aparecido_trindade.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2012.

_____. Direitos e Cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Revista Lua Nova*, 87, p. 139-175. São Paulo: Cedec, 2012.



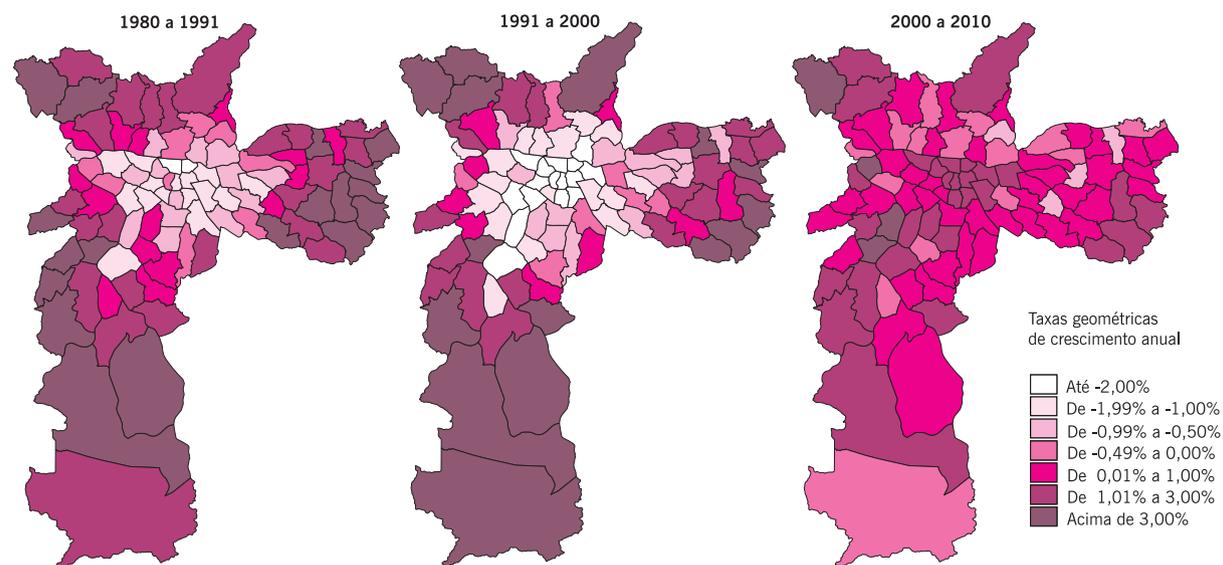
Panorama das desigualdades educacionais na cidade de São Paulo*

Uma metrópole de grandes contrastes

São Paulo é a cidade mais rica do país em termos econômicos, com um PIB, em 2010, de mais de 440 bilhões de reais, muito superior ao de todos os demais municípios brasileiros. Mesmo sendo a cidade mais populosa do país, o PIB per capita ainda é bastante elevado, ultrapassando 39 mil reais anuais¹. No entanto, apesar desses números, a situação educacional no município está longe de alcançar as necessidades de sua população ou, ainda, a garantia do direito à educação de todos os paulistanos e paulistanas. Ao longo do texto, discutiremos as várias desigualdades que perpassam a oferta e o acesso educacional no município. Antes, porém, serão apresentados dados gerais sobre a distribuição territorial, econômica e populacional no município.

São Paulo possui mais de 11 milhões de habitantes, o que representa 57% da população da Região Metropolitana e 27% da população do estado². Como se pode constatar, o número de habitantes é bastante expressivo, embora seu ritmo de crescimento tenha se reduzido consideravelmente nas últimas décadas. Apesar da redução no ritmo geral de crescimento no município, a situação entre os atuais 96 distritos³ do município varia consideravelmente (Mapa 1).

Mapa 1: Taxas geométricas de crescimento anual - distritos do Município de São Paulo – 1980 a 2010



Fonte: IBGE. Censos Demográficos.

Elaboração: Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SMDU / Departamento de Estatística e Produção de Informação - DIPRO

* Este artigo foi elaborado por várias mãos. A primeira versão foi elaborada em 2008 por Carolina Nakagawa com a colaboração de Eduardo Peterle, Taciana Machado Pelissaro e Joice Godói Garcia, e dada continuidade por Fernanda Campagnucci e Uvanderson Vitor da Silva. Por fim, os dados obtidos foram atualizados e as informações sintetizadas e analisadas por Ananda Grinkraut, responsável pela versão aqui apresentada. Os mapas da cidade de São Paulo foram elaborados por Rogério Machado Limonti.

1 Em 2010, o PIB per capita do estado de São Paulo foi de R\$ 30 mil e o do Brasil, de R\$ 19 mil (IBGE; SEADE, 2012).

2 Disponível em <<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>>. Acesso em 20/08/2012

3 O município de São Paulo possui 96 distritos, distribuídos em 31 subprefeituras.

Nas últimas três décadas, o crescimento populacional variou significativamente por distrito do município. Entre 2000 e 2010, constata-se uma reversão da tendência de esvaziamento da região central do município, perceptível nas duas décadas anteriores, e uma redução nas taxas geométricas de crescimento anual nas regiões periféricas. Apesar dessa redução, são as regiões periféricas do município que apresentam as mais altas taxas de crescimento populacional no município, como se pode observar na tabela abaixo.

Tabela 1: Taxa de crescimento populacional de 1980 a 2010, por subprefeitura de São Paulo (dez taxas mais elevadas)

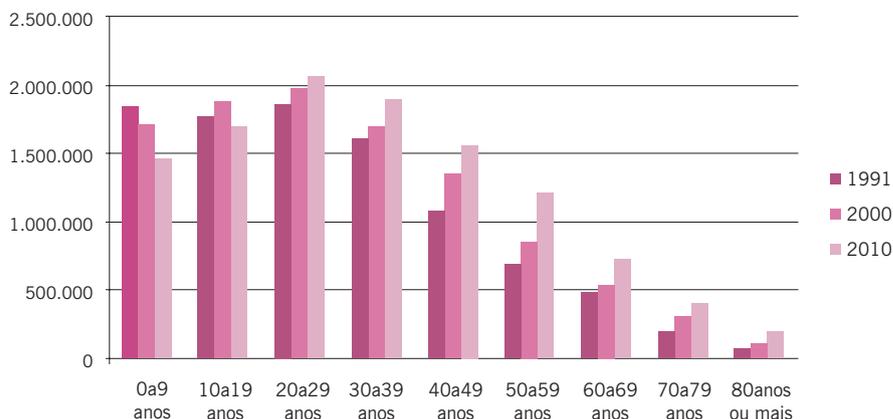
Subprefeitura	Taxa de crescimento 1980 - 2010
Município de São Paulo	34,06%
Cidade Tiradentes	2395,18%
Parelheiros	264,27%
Perus	201,70%
Guaianases	143,92%
Capela do Socorro	128,74%
Campo Limpo	120,35%
Itaquera	110,82%
M'Boi Mirim	106,50%
Itaim Paulista	100,09%
São Mateus	93,17%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 1980, 1991, 2000 e 2010

26

Essa variação no crescimento populacional tem implicações diretas na demanda educacional, considerando o aumento significativo de pessoas em áreas ainda pouco atendidas pelo poder público. Além da redistribuição da população no território, observa-se, nas últimas décadas, uma alteração da distribuição da população por faixa etária, com a redução da taxa de natalidade e elevação da taxa de envelhecimento da população. Como se pode notar no gráfico 1, nos últimos vinte anos, houve uma redução no número de crianças e jovens entre zero e 19 anos de idade, enquanto ocorreu um aumento na população das demais faixas etárias. Apesar dessa alteração, quase 50% da população possui até 29 anos de idade, reforçando a necessidade de políticas voltadas a essa faixa etária, sendo a educação uma das com maior incidência entre tal população.

Gráfico 1: Crescimento populacional no município nas duas últimas décadas, segundo faixas etárias



Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010

O aumento populacional se deu tanto entre a população rural como na urbana. A população rural teve um aumento de 39,73% no município entre 2000-2007. É importante registrar que as áreas consideradas rurais⁴ não concentram necessariamente atividades agrícolas, portanto podem indicar que esse aumento se deu pelo incremento populacional nas áreas periféricas e de proteção ambiental, aquelas mais precárias em relação às condições básicas de infra-estrutura e serviços públicos. Como se pode constatar na tabela abaixo, o município de São Paulo, em comparação com a região Metropolitana e com o estado de São Paulo, é o que apresenta a maior taxa de urbanização. Apesar do percentual de pessoas que vivem em área rural ou em áreas não urbanizada ou isoladas ser baixo, o número absoluto é significativo: quase 200 mil pessoas vivendo nessas áreas, valor superior ao número de habitantes da maioria dos municípios brasileiros.

Tabela 2: População residente, por localização do domicílio, no estado, região metropolitana e município de São Paulo, 2010:

Localidade	TOTAL	Urbana			Rural
		Cidade ou vila		Área urbana isolada	
		Área urbanizada	Área não urbanizada		
Estado	41.262.199 100%	38.581.644 93,5%	675.749 1,6%	327.858 0,8%	1.676.948 4,1%
Região Metropolitana	21.154.988 100%	20.553.896 97,2%	257.897 1,2%	116.332 0,5%	226.863 1,1%
Município	11.253.503 100%	11.065.838 98,3%	45.270 0,4%	41.236 0,4%	101.159 0,9%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

27

A composição populacional em relação à variável sexo varia conforme a faixa etária (Tabela 3). Entre crianças e jovens de até 19 anos, há um número maior de pessoas do sexo masculino, enquanto a partir dos 20 anos, essa situação se inverte, aumentando progressivamente a presença feminina na população paulistana, até alcançar quase dois terços da população com mais de 60 anos. Tal situação segue a tendência nacional de envelhecimento para os dois sexos, porém com maior longevidade feminina e, ao mesmo tempo, maior incidência de morte masculina resultante de causas externas⁵.

⁴ Conforme as notas técnicas do Censo Demográfico (IBGE, 2010), a população rural foi estabelecida a partir das áreas situadas fora dos limites do período urbano das cidades ou vilas, conforme definido por lei municipal vigente em 31 de julho de 2010.

⁵ Segundo o Mapa da Violência 2012, as causas externas, diferentemente das causas naturais, "remetem a fatores independentes do organismo humano" podendo ser acidentais, como mortes no trânsito, quedas fatais, entre outras, ou violentas, como homicídios, suicídios etc. Como exemplo, tem-se o caso das mortes por homicídios, inclusive entre os jovens, em que as ocorrências são marcadamente masculinas. Em 2010, 91,4% dos homicídios registrados no país aconteceram entre pessoas do sexo masculino e 8,6% do sexo feminino.

Tabela 3: População residente, por sexo e faixa etária, município de São Paulo, 2010

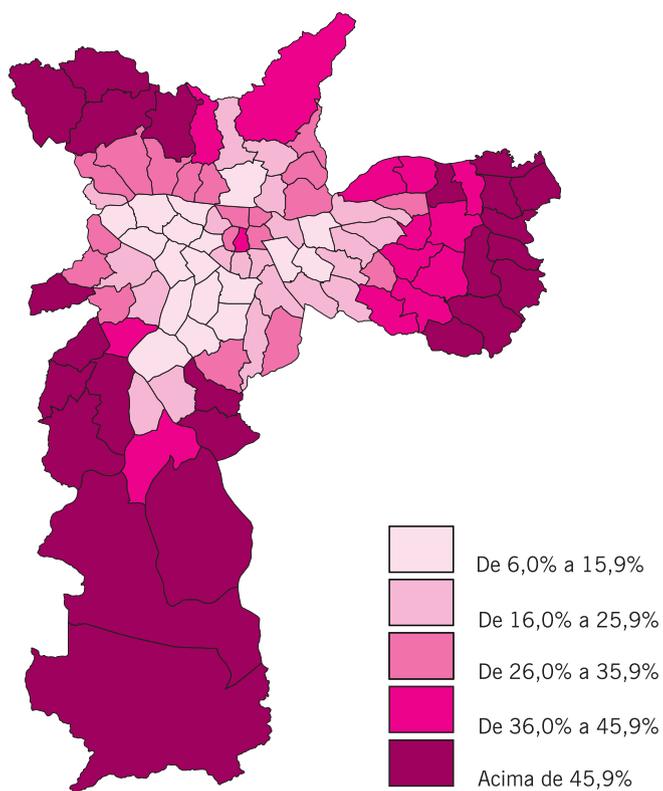
Faixa etária		Homens	Mulheres
Total	NA	5.328.632	5.924.871
	%	47,4%	52,6%
0 a 9 anos	NA	747.381	721.825
	%	50,9%	49,1%
10 a 19 anos	NA	858.908	850.779
	%	50,2%	49,8%
20 a 29 anos	NA	1.009.126	1.057.115
	%	48,8%	51,2%
30 a 39 anos	NA	904.282	994.479
	%	47,6%	52,4%
40 a 49 anos	NA	727.214	828.485
	%	46,7%	53,3%
50 a 59 anos	NA	545.715	670.056
	%	44,9%	55,1%
60 a 69 anos	NA	310.032	415.361
	%	42,7%	57,3%
70 anos ou mais	NA	225.974	386.771
	%	36,9%	63,1%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

Com relação à cor ou raça, a população do município de São Paulo é constituída por 60% de pessoas auto-declaradas como brancas; 30,5%, pardas, 6,5%, pretas, 2,2%, amarelas e 0,1%, indígenas (IBGE, 2010). As pessoas declaradas como amarelas (246 mil) estão distribuídas em todos os distritos do município, com maior concentração na região centro-sul do município, em especial nos distritos da Saúde, Vila Mariana, Jabaquara e Liberdade. Já a população indígena (13 mil), apesar de ser encontrada nos vários distritos do município, tem sua concentração em Parelheiros, Jaraguá, Grajaú e Morumbi. Com exceção deste último distrito, todos os demais encontram-se em regiões periféricas, onde estão localizadas as três aldeias indígenas no município. No caso do Morumbi, a população indígena está localizada na favela do Real Parque.

No que se refere à distribuição da população negra (composta por pretos e pardos), esta se dá de forma bastante desigual no município, com maior concentração nas regiões periféricas e fronteiriças com os demais municípios da grande São Paulo (Mapa 2), onde também se encontram os mais elevados índices de pobreza (Mapa 3).

Mapa 2: Participação de negros (pretos e pardos) na população total – distritos do município de São Paulo, 2010



Distritos	% em rel ao total
Aricanduva	27,5%
Carrão	17,3%
Vila Formosa	20,4%
Butantã	16,1%
Morumbi	19,5%
Raposo Tavares	46,5%
Rio Pequeno	32,4%
Vila Sônia	27,9%
Campo Limpo	47,9%
Capão Redondo	53,9%
Vila Andrade	41,4%
Cidade Dutra	45,5%

Distritos	% em rel ao total
Grajaú	56,8%
Socorro	21,5%
Cachoeirinha	43,3%
Casa Verde	29,1%
Limão	32,8%
Cidade Ademar	50,0%
Pedreira	52,4%
Cidade Tiradentes	56,1%
Ermelino Matarazzo	43,0%
Ponte Rasa	35,2%
Brasilândia	50,6%
Freguesia do Ó	29,9%

Distritos	% em rel ao total
Guaianases	51,5%
Lajeado	56,2%
Cursino	24,6%
Ipiranga	22,0%
Sacomã	32,0%
Itaim Paulista	54,8%
Vila Curuçá	51,2%
Cidade Líder	38,8%
Itaquera	45,7%
José Bonifácio	47,6%
Parque do Carmo	40,7%
Jabaquara	34,4%

Distritos	% em rel ao total
Jaçanã	35,8%
Tremembé	39,7%
Barra Funda	15,7%
Jaguara	25,8%
Jaguareé	34,4%
Lapa	10,7%
Perdizes	9,4%
Vila Leopoldina	14,4%
Jardim Ângela	60,1%
Jardim São Luís	51,3%
Água Rasa	13,8%
Belém	24,7%
Brás	33,5%
Moóca	12,3%
Pari	34,7%
Tatuapé	11,1%
Marsilac	48,6%
Parelheiros	56,6%
Artur Alvim	37,1%
Cangaíba	38,2%

Distritos	% em rel ao total
Penha	23,9%
Vila Matilde	25,4%
Anhanguera	50,3%
Perus	48,8%
Alto de Pinheiros	8,1%
Itaim Bibi	8,3%
Jardim Paulista	8,5%
Pinheiros	11,1%
Jaraguá	47,3%
Pirituba	31,3%
São Domingos	32,0%
Mandaqui	24,3%
Santana	14,5%
Tucuruvi	19,3%
Campo Belo	12,2%
Campo Grande	22,3%
Santo Amaro	10,3%
Iguatemi	50,9%
São Mateus	37,5%
São Rafael	47,9%

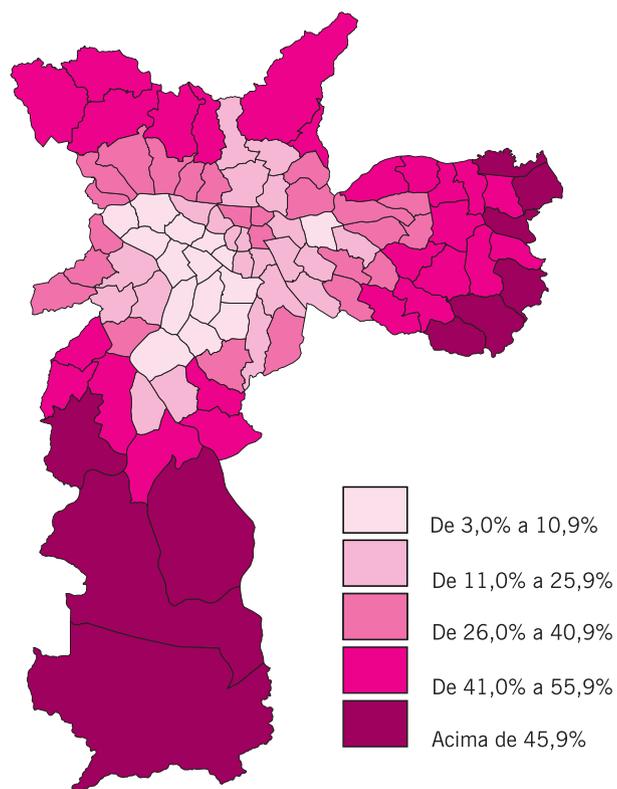
Distritos	% em rel ao total
Jardim Helena	54,7%
São Miguel	44,1%
Vila Jacuí	49,0%
Bela Vista	21,6%
Bom Retiro	31,4%
Cambuci	21,0%
Consolação	10,6%
Liberdade	17,9%
República	30,2%
Santa Cecília	19,7%
Sé	38,3%
Vila Guilherme	22,0%
Vila Maria	34,0%
Vila Medeiros	34,0%
Moema	5,8%
Saúde	10,9%
Vila Mariana	8,7%
São Lucas	24,4%
Sapopemba	41,7%
Vila Prudente	19,0%

A concentração de renda e, ao mesmo tempo, a concentração da pobreza no município demarcam o território paulistano (Mapas 3 e 4). Quase 3% dos domicílios no município (102 mil domicílios) vivem com uma renda mensal per capita de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo, tem-se 10% dos domicílios paulistanos (364 mil domicílios) e com rendimentos entre $\frac{1}{2}$ e um salário mínimo tem-se 23% dos domicílios (827 mil). Tem-se, portanto, mais de 35% dos habitantes do município vivendo com até um salário mínimo per capita mensal. Se, por um lado, esse valor percentual está abaixo da situação vivida nacionalmente⁶, em números absolutos, tem-se quase 1 milhão e 300 mil habitantes vivendo em situação de pobreza ou vulnerabilidade na cidade de São Paulo, sendo sua distribuição bastante concentrada nas regiões periféricas, o que demanda uma série de políticas integradas para superar esta situação, sendo a educação uma delas.

Pode-se dizer que a pobreza e a riqueza tem cor, raça e endereço no município. Como vimos, a população mais pobre concentra-se nas regiões periféricas, onde se encontram as maiores proporções da população negra e indígena. Por outro lado, na região do centro expandido, encontram-se as taxas mais elevadas de domicílios que vivem com mais de 20 salários mínimos mensais per capita e, concomitantemente, as maiores concentrações da população branca e amarela.

⁶ No âmbito nacional, tem-se 8,8% dos domicílios com renda per capita de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, 15,2% dos domicílios com renda per capita entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo e 27,4% dos domicílios com renda entre $\frac{1}{2}$ e 1 salário mínimo mensal per capita (IBGE, Censo Demográfico, 2010).

Mapa 3: Percentual de domicílios com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até 1 Salário Mínimo^a, segundo o distrito do município de São Paulo, 2010



31

Distritos	% de até 1 SM
Água Rasa	20,9%
Alto de Pinheiros	5,5%
Anhanguera	53,0%
Aricanduva	37,7%
Artur Alvim	36,2%
Barra Funda	11,5%
Bela Vista	10,1%
Belém	21,1%
Bom Retiro	26,4%
Brás	26,0%
Brasilândia	54,3%
Butantã	12,8%

Distritos	% de até 1 SM
Cachoeirinha	43,2%
Cambuci	16,0%
Campo Belo	9,7%
Campo Grande	17,9%
Campo Limpo	43,1%
Cangaíba	42,2%
Capão Redondo	51,0%
Carrão	23,7%
Casa Verde	27,8%
Cidade Ademar	47,0%
Cidade Dutra	43,3%
Cidade Líder	42,2%

Distritos	% de até 1 SM
Cidade Tiradentes	60,1%
Consolação	5,1%
Cursino	24,4%
Ermelino Matarazzo	44,6%
Freguesia do Ó	30,1%
Grajaú	57,6%
Guaianases	55,4%
Iguatemi	60,6%
Ipiranga	21,8%
Itaim Bibi	5,9%
Itaim Paulista	59,6%
Itaquera	45,2%

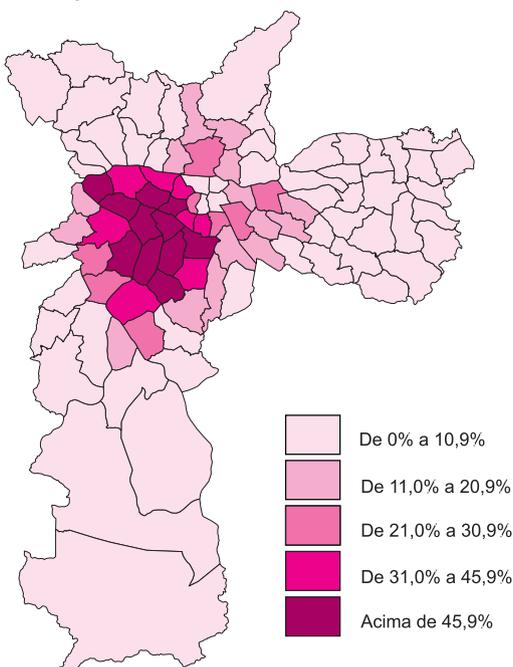
Distritos	% de até 1 SM
Jabaquara	29,5%
Jaçanã	41,4%
Jaguara	27,1%
Jaguareé	31,5%
Jaraguá	49,7%
Jardim Ângela	58,7%
Jardim Helena	59,2%
Jardim Paulista	4,1%
Jardim São Luís	47,6%
José Bonifácio	46,6%
Lajeado	61,9%
Lapa	10,1%
Liberdade	12,2%
Limão	31,7%
Mandaqui	22,0%
Marsilac	66,7%
Moema	3,1%
Mooca	12,9%
Morumbi	15,2%
Parelheiros	60,9%

Distritos	% de até 1 SM
Pari	32,6%
Parque do Carmo	43,4%
Pedreira	53,6%
Penha	27,6%
Perdizes	6,1%
Perus	54,1%
Pinheiros	6,7%
Pirituba	32,8%
Ponte Rasa	39,1%
Raposo Tavares	40,5%
República	14,6%
Rio Pequeno	31,5%
Sacomã	34,0%
Santa Cecília	11,1%
Santana	12,1%
Santo Amaro	8,0%
São Domingos	34,8%
São Lucas	30,9%
São Mateus	44,5%
São Miguel	47,9%

Distritos	% de até 1 SM
São Rafael	58,3%
Sapopemba	51,0%
Saúde	9,1%
Sé	24,1%
Socorro	21,3%
Tatuapé	10,8%
Tremembé	44,8%
Tucuruvi	20,5%
Vila Andrade	37,3%
Vila Curuçá	55,3%
Vila Formosa	27,2%
Vila Guilherme	23,6%
Vila Jacuí	53,3%
Vila Leopoldina	10,6%
Vila Maria	37,9%
Vila Mariana	5,1%
Vila Matilde	30,3%
Vila Medeiros	38,6%
Vila Prudente	25,3%
Vila Sônia	24,0%

(a) Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00
 Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

Mapa 4: Percentual de domicílios com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de mais de 5 Salários Mínimos^a, segundo o distrito do município de São Paulo, 2010



Distritos	% de Domicílios com mais de 5 SM mensais per capita
Moema	66,2%
Jardim Paulista	62,0%
Itaim Bibi	57,6%
Alto de Pinheiros	55,8%
Vila Mariana	52,7%
Pinheiros	51,9%
Perdizes	51,7%
Consolação	49,8%
Morumbi	48,8%
Vila Leopoldina	47,0%
Campo Belo	46,8%
Santo Amaro	42,8%
Barra Funda	41,6%
Saúde	40,7%
Bela Vista	39,6%
Lapa	35,6%
Butantã	32,8%
Liberdade	31,7%
Santa Cecília	31,6%
Tatuapé	30,3%
Santana	29,3%
Vila Andrade	27,3%
Mooca	26,1%
Vila Sônia	26,0%
Campo Grande	24,1%
Cambuci	24,0%
República	21,0%
Ipiranga	20,4%
Cursino	19,4%
Rio Pequeno	17,5%
Jaguare	17,0%
Belém	17,0%

Distritos	% de Domicílios com mais de 5 SM mensais per capita
Jabaquara	16,3%
Socorro	15,8%
Água Rasa	14,7%
Mandaqui	14,4%
Tucuruvi	13,5%
Vila Guilherme	12,7%
Carrão	12,6%
Vila Formosa	12,4%
Casa Verde	12,0%
Vila Prudente	11,8%
Bom Retiro	9,4%
Brás	8,9%
Pirituba	8,7%
São Domingos	8,5%
Penha	8,5%
Sacomã	7,9%
Limão	7,8%
Freguesia do Ó	7,8%
Pari	7,6%
Vila Matilde	7,5%
Jaguara	7,2%
Sé	5,9%
Raposo Tavares	5,8%
Vila Maria	5,6%
São Lucas	5,3%
Tremembé	4,7%
Ponte Rasa	4,5%
Campo Limpo	4,4%
Aricanduva	4,4%
Jaçanã	4,4%
Cachoeirinha	3,9%
Parque do Carmo	3,9%

Distritos	% de Domicílios com mais de 5 SM mensais per capita
Cidade Ademar	3,7%
Cidade Dutra	3,3%
Cangaíba	3,2%
Vila Medeiros	3,1%
Cidade Lider	2,7%
Artur Alvim	2,5%
Itaquera	2,3%
Ermelino Matarazzo	2,3%
Jardim São Luís	2,1%
São Miguel	2,0%
Pedreira	1,7%
São Mateus	1,7%
Vila Jacuí	1,6%
Jaraguá	1,5%
Guaianases	1,5%
Capão Redondo	1,5%
Brasilândia	1,3%
José Bonifácio	1,3%
Anhanguera	1,1%
Sapopemba	1,0%
Vila Curuçá	1,0%
Perus	0,9%
Parelheiros	0,8%
Marsilac	0,6%
São Rafael	0,6%
Itaim Paulista	0,6%
Jardim Ângela	0,6%
Grajaú	0,5%
Jardim Helena	0,5%
Iguatemi	0,4%
Lajeado	0,4%
Cidade Tiradentes	0,4%

(1) Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

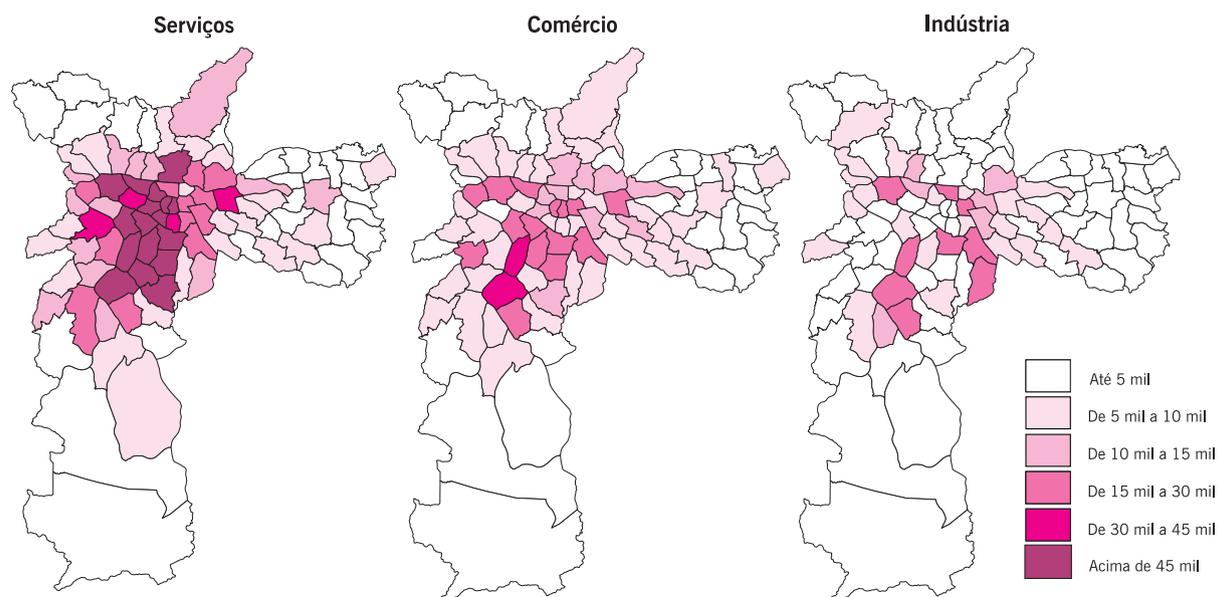
Na análise da situação educacional, utilizaremos os dados de distribuição territorial como uma das formas para averiguar as relações entre acesso, permanência e qualidade educacional e desigualdade de renda no município, considerando a forte relação entre distribuição da população no território e classes sociais. Ainda que os dados de distribuição territorial da população não deem conta de toda a complexidade na desigualdade de renda, estes foram escolhidos pela falta de dados que relacionem educação e renda, desagregados por distritos do município. Os poucos dados existentes que estabelecem essa relação são originários dos questionários socioeconômicos dos estudantes que realizam avaliações em larga escala, que, no entanto, em sua maioria, alcançam, no máximo, a situação dos municípios. Destaca-se, dessa forma, a necessidade de se coletar dados socioeconômicos dos estudantes, de forma a possibilitar análises mais específicas e, conseqüentemente, formular e implementar políticas voltadas à superação das desigualdades, de maneira geral, e das desigualdades educacionais, em particular.

Antes de adentrar nos dados específicos da situação educacional da população paulistana, serão apresentadas informações sobre a distribuição das atividades econômicas e dos equipamentos públicos no município, visando melhor compreender a distribuição territorial e os desafios postos aos setores público e privado, para romper com a desigualdade social e fragmentação espacial na cidade de São Paulo.

Os mapas abaixo mostram a concentração de empregos no centro expandido da cidade, nos três setores de atividade econômica: indústria, comércio e serviços, reforçando as demais análises de concentração de renda no município. Essa distribuição espacial dos empregos gera implicações na dinâmica da vida cotidiana dos habitantes do município, causando grandes deslocamentos para a realização de atividades diárias, não apenas para o emprego, mas também dificultando o acesso aos serviços sociais de maneira geral.

34

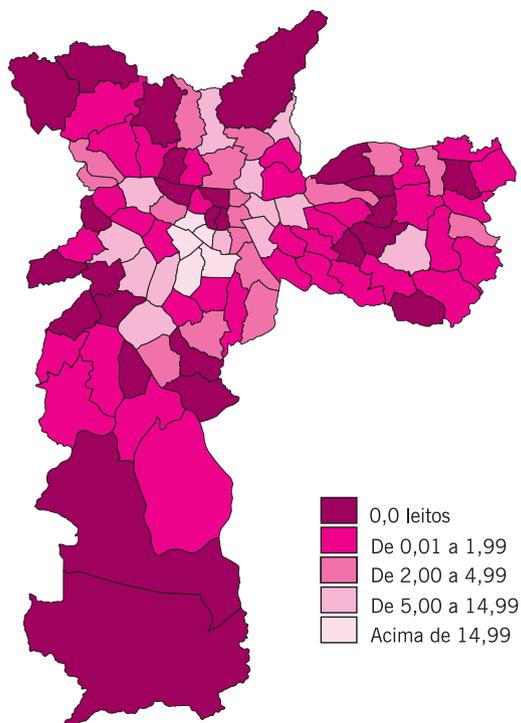
Mapa 5: Empregos formais, segundo setores de atividades econômicas – município de São Paulo, 2010



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Relação Anual de Informações Sociais – Rais, 2010."

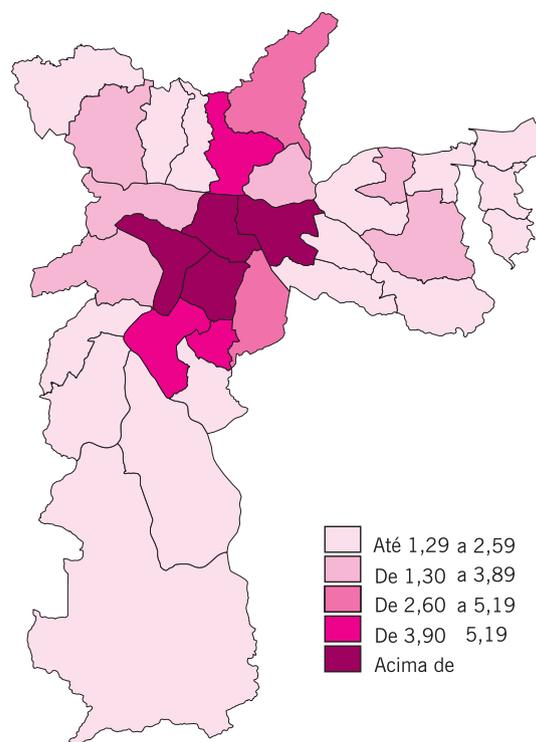
“A concentração dos serviços não se dá apenas no aspecto de geração de empregos, mas também no acesso aos serviços de saúde e cultura. Os mapas 6 e 7 permitem relacionar a distribuição de renda e a localização de serviços de saúde e de cultural no município. Apesar de pequenas variações na distribuição dos serviços entre cada uma dessas políticas, pode-se dizer que, onde há maior concentração de renda, há também maior concentração e diversidade de leitos hospitalares e equipamentos públicos culturais. De maneira geral, pode-se dizer que o atual padrão de ocupação da metrópole paulistana tem como uma das consequências um acesso desigual a bens e serviços públicos

Mapa 6: Número de leitos hospitalares públicos e privados disponíveis por mil habitantes, 2011



Fonte: CNES (Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde), SMS (Secretaria Municipal da Saúde), SES (Secretaria Estadual de Saúde), SMDU/Dipro, Projeção com base no Censo Demográfico, IBGE, 2010
Elaboração: Observatório da Rede Nossa São Paulo

Mapa 7: Porcentagem de equipamentos públicos de cultura em cada subprefeitura sobre o total da cidade, 2009.



Fonte: SMC (Secretaria Municipal de Cultura)
Elaboração: Observatório da Rede Nossa São Paulo

No caso da educação, há maior distribuição dos serviços no tecido urbano. No entanto, essa distribuição precisa considerar a especificidade do serviço, já que exige o deslocamento diário dos estudantes e, por vezes, de familiares e responsáveis. A própria legislação educacional garante que a matrícula do estudante deve ser efetivada preferencialmente em unidades mais próximas de sua residência. Para compreendermos a distribuição das unidades educacionais no território paulistano, apresenta-se, a seguir, uma tabela com o número de escolas, por diretorias de ensino e dependência administrativa das instituições. A localização das diretorias de ensino no município pode ser visualizada no mapa ao abaixo.

Mapa 8: Localização das Diretorias de Ensino no município de São Paulo

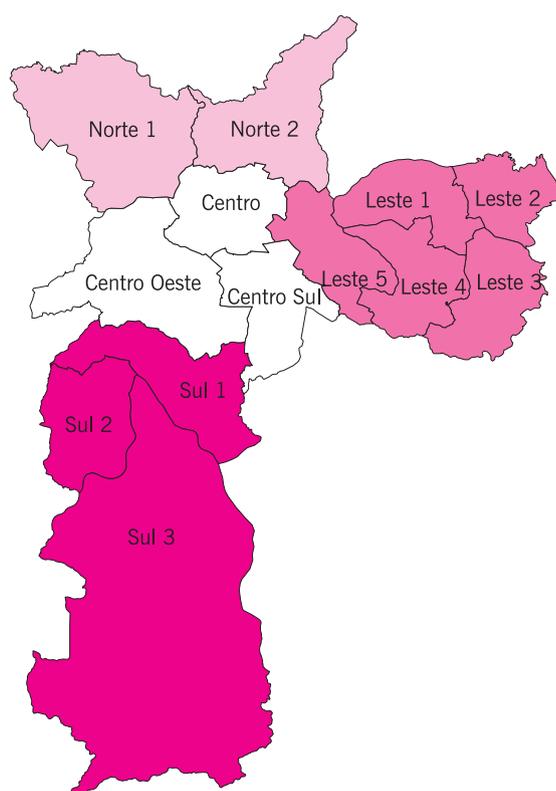


Tabela 4: Localização de unidades educacionais, por etapa e modalidade de ensino e dependência administrativa, segundo as regiões do município de São Paulo, 2010^a e 2011^b.

Diretorias de Ensino	Etapa da educação básica e dependência administrativa											
	Ed Infantil				Ensino Fundamental				Ensino Médio			
	Municipal	Estadual	Federal	Particular	Municipal	Estadual	Federal	Particular	Municipal	Estadual	Federal	Particular
Centro	35	0	0	243	15	65	0	152	2	35	0	83
Centro-oeste	68	0	0	408	42	71	0	196	0	44	0	114
Centro-sul	52	0	1	322	25	71	1	162	0	37	0	81
Leste 1	75	0	0	236	29	87	0	82	0	45	0	40
Leste 2	76	0	0	204	46	93	0	62	1	63	0	25
Leste 3	96	0	0	171	55	80	0	22	1	55	0	14
Leste 4	86	0	0	184	53	75	0	91	1	45	0	37
Leste 5	50	0	0	250	32	84	0	117	0	47	0	61
Norte 1	92	0	0	281	79	101	0	128	2	60	0	43
Norte 2	50	0	0	195	31	70	0	106	0	39	0	44
Sul 1	67	0	0	268	54	84	0	126	1	51	0	64
Sul 2	70	0	0	164	48	93	0	77	0	66	0	16
Sul 3	61	0	0	137	35	107	0	53	0	65	0	27

^a Redes federal, municipal e particular

^b Rede estadual

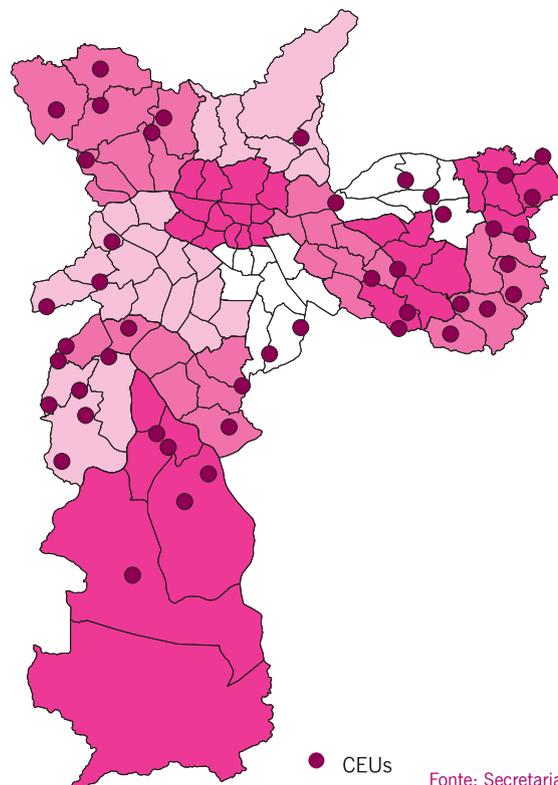
Fonte: Secretaria Estadual de Educação (SEE), Escola Edunet, 2010 e 2011 (Censo Escolar e Cadastro de alunos)

Constata-se, a partir da tabela 4, que há maior variação no número de escolas entre as diretorias no caso do setor particular do que no setor público, em especial, para o ensino fundamental e médio, com grande concentração de unidades particulares nas regiões mais centrais da cidade (Centro, Centro-Oeste e Centro-Sul). Com relação às escolas particulares⁷ de educação infantil, estas, em sua maioria, atendem um número baixo de crianças. Apenas para ilustrar essa situação, tem-se que 117 unidades atendem até 10 alunos e 230 unidades entre 11 e 20 crianças. O baixo atendimento em grande parte das unidades de educação infantil particulares é uma das explicações para o grande número dessas unidades no município. A rede federal apresenta apenas uma unidade no município, na região Centro-Sul, onde atende somente à educação infantil e ao ensino fundamental. As unidades municipais concentram o atendimento na educação infantil e em parte do ensino fundamental, enquanto as estaduais atendem ao ensino fundamental e ensino médio, conforme distribuição legal das responsabilidades entre os entes federados. Contrariando as disposições legais, o município possui oito escolas de ensino médio municipais, que já existiam antes da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), e onde se manteve o atendimento.

Para além da distribuição das unidades escolares no território do município, destaca-se aqui a localização dos Centros de Educação Unificados (CEU), unidades educacionais que dispõem de infra-estrutura de lazer e de cultura. Observando o mapa 9, podem-se constatar esses equipamentos, que foram construídos nas áreas periféricas do município, visando enfrentar a segregação espacial e a desigualdade de acesso aos equipamentos de cultura, lazer e esporte no município.

⁷ Os dados apresentados na tabela 4 foram elaborados a partir de um banco de dados disponibilizadas pela Secretaria Estadual de Educação. Destacam-se, no entanto, algumas inconsistências no dado disponibilizado para as escolas particulares, como a diferença no número de unidades escolares, a depender da variável utilizada na contagem, como número de alunos ou número de classes.

Mapa 9: Localização dos CEUs no município de São Paulo, 2010



Fonte: Secretaria Municipal de Educação, SME/ATP/CI, 2010.

Educação e desigualdades no município de São Paulo

Diversos estudos e correntes sociológicas demonstram a relação existente entre o acesso ou permanência e os resultados educacionais com as desigualdades socioeconômicas presentes em nossa sociedade. No caso brasileiro, além das desigualdades econômicas, constatam-se desigualdades geográficas, entre urbano e rural, entre branco e negros, bem como entre homens e mulheres.

Nas últimas décadas, a educação brasileira passou por significativos avanços, dentre eles, a expansão do sistema escolar público, que teve impactos importantes no perfil educacional da população: redução das taxas de analfabetismo, ampliação do número de matrícula em todos os níveis de ensino, implementação de políticas sociais de incentivo à escolarização, construção de um complexo sistema de avaliação educacional etc. No entanto, diversos estudos apontam que a recente ampliação do ensino público não coincidiu com uma maior igualdade no acesso e condições educacionais, ou seja, apesar de a Constituição garantir o direito universal à educação básica, persiste uma forte correlação entre a origem social dos alunos e do meio em que estão inseridos e o desempenho destes durante o processo de escolarização, seja em termos de aprendizado (conhecimentos), seja em termos de realização escolar (anos de escolaridade completados com sucesso). Esse cenário coloca como desafio interpretativo compreender os mecanismos sociais que reproduzem no sistema educacional, as desigualdades sociais e propor alternativas políticas que viabilizem a construção de uma educação efetivamente democrática.

Nas seções a seguir, analisaremos a evolução e desigualdade da educação no município de São Paulo, com destaque para a última década (2001 - 2011). Para tanto, analisaremos: i) alfabetização e escolaridade da população paulistana; ii) oferta e as condições de acesso; iii) permanência no sistema educacional e, por fim, iv) qualidade do ensino.

i) Alfabetização e escolaridade da população paulistana

Seguindo a tendência nacional com a expansão das vagas no ensino fundamental, constata-se, também no município de São Paulo, a redução nas taxas de analfabetismo. Essa redução se deu nas diferentes faixas etárias, bem como entre a população do sexo feminino e masculino, porém com diferentes intensidades. Contudo os números de pessoas analfabetas na cidade mais rica do país encontram-se ainda muito elevados: em 2010, 283 mil pessoas com 15 anos ou mais de idade ainda se encontravam nesta situação.

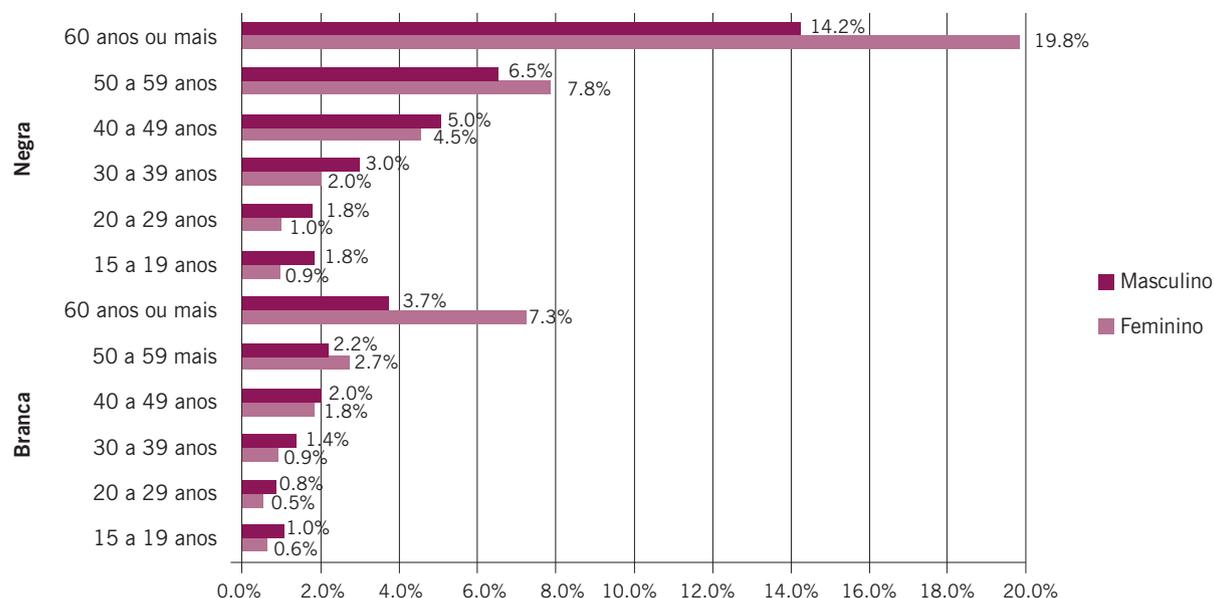
Tabela 5: Pessoas não alfabetizadas e taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais de idade, por grupos etários, município de São Paulo, 2000 e 2010.

Faixa etária	Total				Feminino				Masculino			
	2000		2010		2000		2010		2000		2010	
	%	NA	%	NA	%	NA	%	NA	%	NA	%	NA
15 a 19 anos	1,3%	12.716	1,1%	9.098	1,1%	5.342	0,8%	3.334	1,5%	7.374	1,4%	5.764
20 a 29 anos	2,2%	44.083	1,0%	20.442	1,8%	18.230	0,7%	7.785	2,7%	25.853	1,3%	12.657
30 a 39 anos	3,6%	61.443	1,8%	34.071	3,3%	29.098	1,5%	14.732	4,0%	32.345	2,1%	19.339
40 a 49 anos	4,8%	64.635	3,1%	48.745	5,1%	36.700	3,0%	24.906	4,5%	27.935	3,3%	23.839
50 a 59 anos	7,7%	65.709	4,3%	52.141	9,0%	42.039	4,7%	31.377	6,1%	23.670	3,8%	20.764
60 anos ou mais	13,9%	134.799	8,9%	118.975	16,8%	97.010	10,7%	85.770	9,6%	37.789	6,2%	33.205
TOTAL	4,9%	383.385	3,2%	283.472	5,5%	228.419	3,5%	167.904	4,2%	154.966	2,8%	115.568

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2000, 2010

Chama a atenção o fato de que a população feminina, a partir dos 40 anos de idade, apresenta números superiores de pessoas analfabetas do que a população masculina, ainda que, por vezes, a taxa de analfabetismo seja mais baixa. Além das menores taxas de escolarização feminina na primeira metade do século, pode-se levantar como hipótese o fato de que a maior longevidade feminina não esteja sendo acompanhada, no mesmo ritmo, pelo acesso à educação de jovens e adultos.

Gráfico 2: Taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais de idade, por grupos etários e cor ou raça, município de São Paulo, 2010.



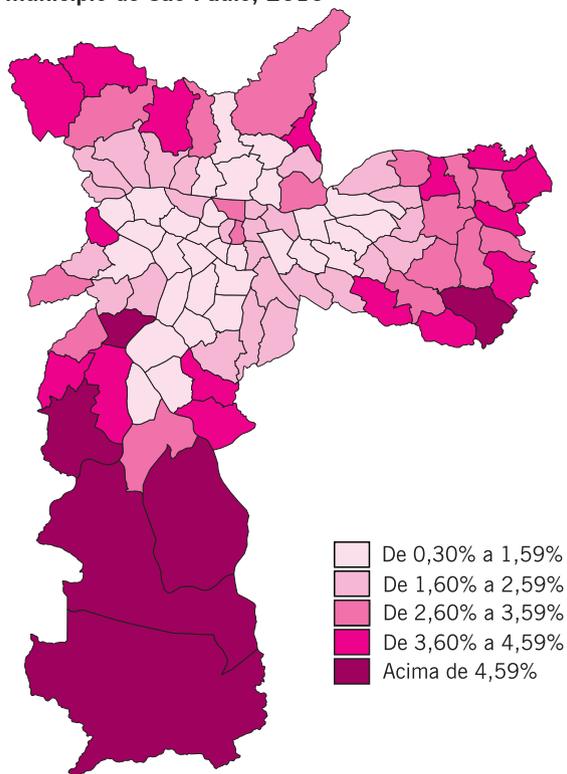
Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010

40

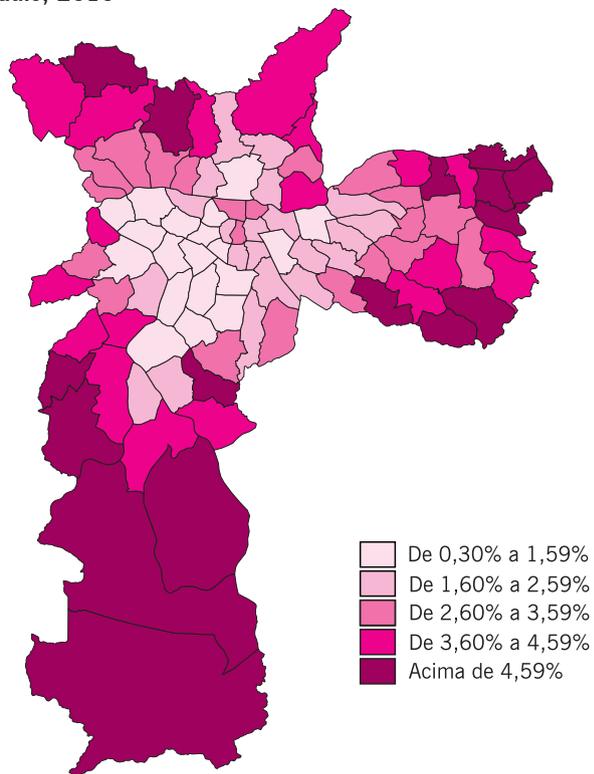
Outro aspecto a ser destacado é a desigualdade na distribuição da taxa de analfabetismo na população. Percebe-se que, para todas as faixas etárias, as taxas de analfabetismo da população negra encontram-se em patamares significativamente superiores à população branca. A diferença entre as taxas da população negra em relação à população branca parece diminuir com a nova geração, mantendo-se ainda bastante elevada nas demais faixas etárias. Esse fato parece demonstrar, por um lado, o resultado das políticas de universalização do ensino fundamental nas últimas décadas, mas, por outro, que a redução do analfabetismo de forma a superar o hiato racial no país requer políticas focalizadas no interior de políticas universais.

Se a distribuição das taxas de analfabetismo varia conforme a faixa etária e a cor ou raça da população, pode-se dizer o mesmo para a distribuição territorial no município. Nos mapas abaixo, constata-se a variação nas taxas de analfabetismo de pessoas com 10 anos ou mais, segundo o distrito do município. Enquanto em alguns distritos (Alto de Pinheiros, Consolação, Jardim Paulista, Moema), essa taxa é inferior a 1%, em outros distritos, essa taxa alcança valores bastante acima da média municipal, ultrapassando os 5% (Iguatemi, Jardim Ângela, Marsilac, Parelheiros). No mapa abaixo, pode-se verificar a variação nas taxas de analfabetismo entre homens e mulheres, com 10 anos ou mais de idade, segundo os distritos do município de São Paulo.

Mapa 10: Taxa de analfabetismo (pessoas com 10 anos ou mais), do sexo masculino, por distrito do município de São Paulo, 2010



Mapa 11: Taxa de analfabetismo (pessoas com 10 anos ou mais), do sexo feminino, por distrito do município de São Paulo, 2010



Distritos	Total	Homens	Mulheres
São Paulo	3,1%	2,8%	3,4%
Água Rasa	1,4%	1,1%	1,7%
Alto de Pinheiros	0,6%	0,4%	0,7%
Anhanguera	4,2%	4,1%	4,3%
Aricanduva	2,5%	2,0%	3,0%
Artur Alvim	2,2%	1,7%	2,6%
Barra Funda	2,0%	1,7%	2,3%
Bela Vista	1,3%	1,2%	1,4%
Belém	1,9%	1,7%	2,1%
Bom Retiro	2,7%	2,7%	2,7%
Brás	2,3%	2,5%	2,1%
Brasilândia	4,6%	4,1%	5,0%
Butantã	1,0%	0,8%	1,2%
Cachoeirinha	3,8%	3,5%	4,1%
Cambuci	2,1%	2,0%	2,2%
Campo Belo	1,0%	0,9%	1,1%
Campo Grande	1,3%	1,0%	1,6%

Distritos	Total	Homens	Mulheres
Campo Limpo	3,5%	3,2%	3,8%
Cangaíba	2,9%	2,4%	3,3%
Capão Redondo	4,3%	3,8%	4,7%
Carrão	1,7%	1,4%	1,9%
Casa Verde	1,8%	1,5%	2,0%
Cidade Ademar	4,5%	3,9%	4,9%
Cidade Dutra	3,6%	3,1%	4,0%
Cidade Líder	2,6%	2,1%	2,9%
Cidade Tiradentes	4,0%	3,7%	4,1%
Consolação	0,5%	0,4%	0,6%
Cursino	2,1%	1,8%	2,3%
Ermelino Mata-razzo	3,3%	3,0%	3,6%
Freguesia do Ó	2,2%	1,7%	2,7%
Grajaú	5,1%	4,8%	5,4%
Guaianases	3,9%	3,5%	4,4%
Iguatemi	5,1%	4,8%	5,4%
Ipiranga	1,9%	1,7%	2,0%

Distritos	Total	Homens	Mulheres
Itaim Bibi	0,6%	0,5%	0,7%
Itaim Paulista	4,5%	3,9%	5,1%
Itaquera	3,1%	2,6%	3,5%
Jabaquara	2,9%	2,5%	3,2%
Jaçanã	3,9%	3,8%	4,1%
Jaguara	2,3%	1,9%	2,6%
Jaguareé	4,2%	4,0%	4,4%
Jaraguá	3,4%	2,9%	3,9%
Jardim Ângela	5,5%	5,4%	5,7%
Jardim Helena	4,9%	4,4%	5,4%
Jardim Paulista	0,6%	0,4%	0,7%
Jardim São Luís	4,0%	3,6%	4,4%
José Bonifácio	3,1%	2,7%	3,4%
Lajeado	5,0%	4,5%	5,4%
Lapa	0,9%	0,7%	1,1%
Liberdade	1,6%	1,5%	1,7%
Limão	2,3%	1,9%	2,7%
Mandaqui	1,7%	1,4%	2,1%
Marsilac	8,8%	8,3%	9,3%
Moema	0,4%	0,3%	0,5%
Mooca	1,1%	1,1%	1,1%
Morumbi	2,0%	2,0%	2,1%
Parelheiros	5,9%	5,5%	6,3%
Pari	2,7%	2,5%	2,8%
Parque do Carmo	3,2%	2,8%	3,6%
Pedreira	4,2%	3,8%	4,5%
Penha	1,7%	1,4%	2,1%
Perdizes	0,6%	0,5%	0,7%
Perus	4,4%	4,0%	4,7%
Pinheiros	0,7%	0,6%	0,8%
Pirituba	2,6%	2,1%	3,0%
Ponte Rasa	2,5%	1,9%	3,0%

Distritos	Total	Homens	Mulheres
Raposo Tavares	3,5%	3,1%	3,8%
República	1,8%	1,8%	1,9%
Rio Pequeno	2,7%	2,4%	2,9%
Sacomã	2,8%	2,4%	3,2%
Santa Cecília	1,1%	1,1%	1,1%
Santana	0,9%	0,7%	1,1%
Santo Amaro	0,8%	0,6%	0,9%
São Domingos	2,9%	2,4%	3,3%
São Lucas	2,3%	1,8%	2,7%
São Mateus	3,2%	2,6%	3,8%
São Miguel	3,6%	3,0%	4,2%
São Rafael	4,9%	4,5%	5,3%
Sapopemba	4,3%	3,7%	4,7%
Saúde	0,9%	0,7%	1,1%
Sé	2,7%	2,6%	2,7%
Socorro	1,9%	1,5%	2,2%
Tatuapé	0,9%	0,8%	1,0%
Tremembé	3,5%	3,2%	3,8%
Tucuruvi	1,4%	1,0%	1,7%
Vila Andrade	4,8%	5,2%	4,5%
Vila Curuçá	4,0%	3,3%	4,6%
Vila Formosa	1,8%	1,3%	2,3%
Vila Guilherme	1,7%	1,4%	2,0%
Vila Jacuí	4,4%	4,0%	4,7%
Vila Leopoldina	1,4%	1,4%	1,4%
Vila Maria	3,6%	3,2%	3,9%
Vila Mariana	0,9%	0,8%	1,0%
Vila Matilde	1,8%	1,4%	2,2%
Vila Medeiros	2,9%	2,2%	3,5%
Vila Prudente	2,3%	2,5%	2,2%
Vila Sônia	2,6%	2,5%	2,7%

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010

Embora haja grande variação nos índices de analfabetismo no município de São Paulo, de maneira geral, as taxas encontradas estão bem abaixo do restante do país⁸, resultado do maior acesso à escola e ao número de anos de estudo da população. Segundo os dados da tabela 6, 60% da população com 10 anos ou mais possui, ao menos, o EF completo, e 43% da população possui o EM completo. As mulheres apresentam melhores taxas de escolarização em relação aos homens, porém ambos apresentam elevados índices de baixa escolaridade. Quase 38% da população não concluiu o EF ou nem chegou a frequentá-lo.

⁸ Em 2010, a taxa de analfabetismo no país era de 9%. Essa taxa variava entre 9,4% para os homens e 8,7% para as mulheres (IBGE, Censo Demográfico, 2010).

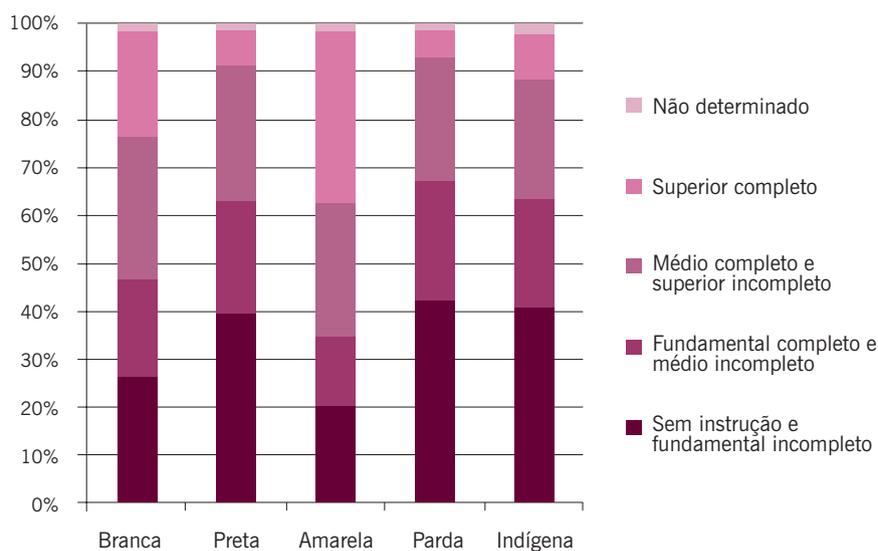
Tabela 6: Nível de instrução da população com 10 anos ou mais de idade, por sexo, município de São Paulo, 2010

Nível de instrução	Total		Homens		Mulheres	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total	9.783.868	100,0%	4.580.481	100,0%	5.203.388	100,0%
Sem instrução e EF incompleto	3.683.120	37,6%	1.735.860	37,9%	1.947.260	37,4%
EF completo e EM incompleto	1.798.580	18,4%	859.401	18,8%	939.179	18,0%
EM completo e superior incompleto	2.610.334	26,7%	1.210.791	26,4%	1.399.543	26,9%
Superior completo	1.572.070	16,1%	717.147	15,7%	854.923	16,4%
Não determinado	119.765	1,2%	57.282	1,3%	62.483	1,2%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

Além dos elevados índices de baixa escolarização, outro grave problema educacional no município está na desigualdade de condições da oferta e de acesso à educação. O gráfico a seguir ilustra a enorme desigualdade no nível de instrução, em relação à cor ou raça da população.

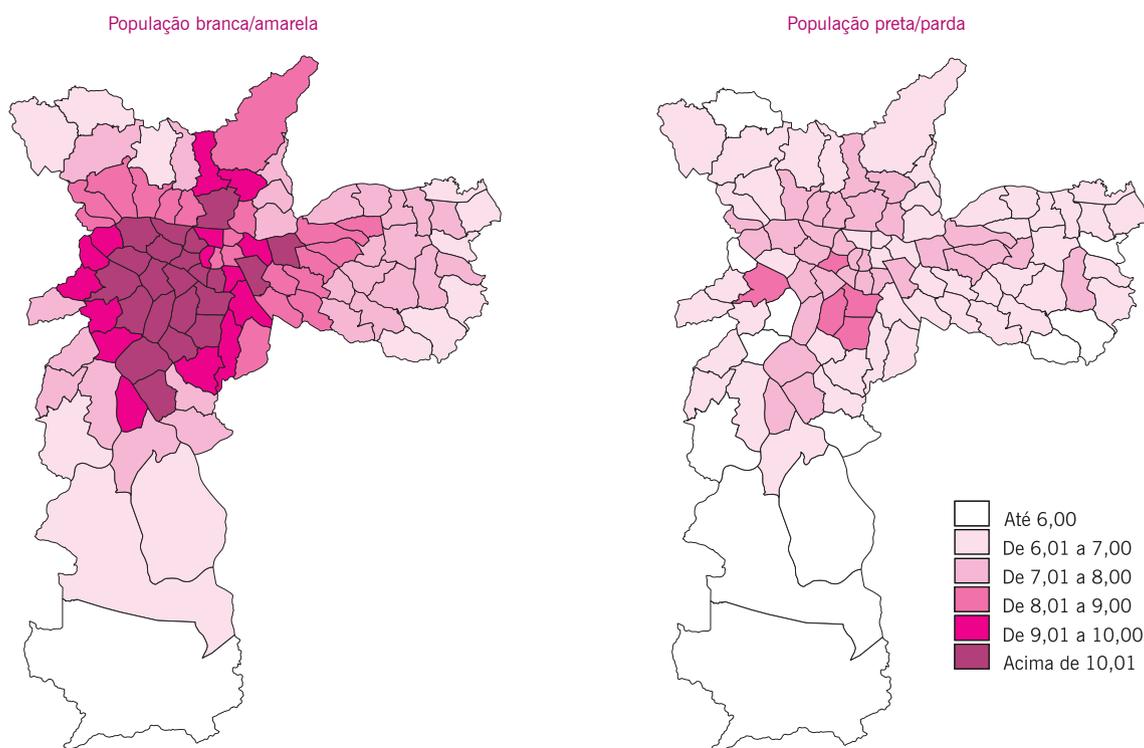
Gráfico 3: Distribuição das pessoas com 10 anos ou mais por nível de instrução, segundo cor ou raça, município de São Paulo, 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010

A partir do gráfico 3, verifica-se que, enquanto a população branca e amarela apresentam as maiores taxas de ensino superior completo, a população negra (composta por pretos e pardos) e indígena concentra as taxas mais elevadas da população sem instrução ou com EF incompleto. Essa desigualdade no acesso e permanência no sistema educacional pode também ser constatada ao observarmos o número de anos de estudo da população, por cor ou raça, de acordo com sua distribuição territorial.

Mapa 12: Média de anos de estudo da população de 15 anos e mais, por raça/cor, município de São Paulo, 2000⁹



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000

Como se pode observar, a população negra apresenta índices significativamente inferiores em relação ao número de anos de estudo da população branca e amarela. A variação no número de anos de estudo conforme ocorre o afastamento da região do centro expandido do município se dá de forma mais acentuada no interior da população branca e amarela do que em relação à população negra, ainda que nesta também se possa perceber uma diferença, com focos mais pontuais de maior escolarização.

Considerando a relação estabelecida anteriormente entre distribuição territorial e classes de renda no município, é possível inferir que, no caso da população branca e amarela, a variação no número de anos de escolaridade segue, de maneira geral, a redução na renda da população, enquanto que, no caso da população negra, esta parece estar numa situação de maior defasagem independentemente da renda domiciliar do distrito, ou seja, mesmo em locais de maior concentração de renda domiciliar, o número de anos de estudo da população negra é inferior ao número de anos de estudo da população branca.

⁹ Como o Censo Demográfico de 2010 não coletou o dado de número de anos de estudo da população, optou-se por apresentar os dados referentes ao ano 2000.

Os dados apresentados até o momento possibilitam compreender a situação educacional, de maneira geral, da população paulistana, inclusive de grande parte da população fora da faixa etária ideal de escolarização, o que vem de um histórico no país de violação do direito à educação. Para compreendermos a evolução no atendimento às crianças e jovens na última década, apresentaremos a seguir dados referentes à oferta e a condições de acesso à educação, em suas várias etapas e modalidades de ensino e pelas diferentes esferas administrativas, buscando analisar em que medida as mudanças nos padrões de atendimento tem possibilitado a democratização do acesso, permanência e qualidade da educação no município de São Paulo.

ii) Oferta e condições de acesso da Educação Infantil ao Ensino Superior

Os desafios da política educacional no município de São Paulo não são poucos. De acordo com o Censo Escolar de 2010, o número de alunos matriculados na educação básica ultrapassou 2,8 milhões de pessoas, número muito superior à população da maioria dos municípios brasileiros. Contudo, apesar da magnitude do número de estudantes no município, observam-se ainda números elevados da população fora da escola, ou seja, para a qual o direito à educação não tem sido efetivado. A tabela a seguir mostra a situação do acesso à educação para a população de até 24 anos de idade, por faixa etária.

Tabela 7: População total e matriculada em unidades escolares (educação básica e ensino superior) no município de São Paulo, por faixa etária, 2010

Faixa etária	População total	População matriculada
0 a 4 anos	710.927	336.282
5 a 9 anos	758.279	723.952
10 a 14 anos	867.430	829.017
15 a 19 anos	842.257	591.547
20 a 24 anos	991.659	318.413

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010

45

Nota-se que as melhores taxas de atendimento encontram-se nas faixas etárias entre cinco e 14 anos de idade, o equivalente à matrícula no último ano da educação infantil e no ensino fundamental, sendo esta a única etapa obrigatória da educação no país até 2009¹⁰. Evidencia-se, contudo, que o atendimento obrigatório no município ainda não foi universalizado. Ao compararmos os dados apresentados pelo Censo do IBGE, com os dados do Censo Escolar, no que diz respeito à educação básica, constataremos variações significativas. Em 2010, segundo o Censo Escolar, estavam matriculadas, nas escolas de educação básica no município de São Paulo: 271.140 crianças menores de quatro anos, 809.681 crianças entre cinco e nove anos, 957.039 crianças e jovens entre 10 e 14 anos, 665.643 jovens entre 15 a 19 anos e 73.116 jovens entre 20 e 24 anos.

¹⁰ A Constituição Federal de 1988 assegurou o direito à educação e explicitou a obrigatoriedade apenas ao ensino fundamental. Com a promulgação da Emenda Constitucional 59 de 2009, ampliou-se a obrigatoriedade da educação para os quatro aos 17 anos de idade, de forma progressiva até o ano 2016, quando essa exigência deverá ser totalmente cumprida.

Chama a atenção o fato de o número de alunos matriculados ser superior ao número de pessoas entre cinco e 14 anos o que pode indicar dois aspectos: 1) a diferença na data de estabelecimento da idade dos estudantes e da população em geral, a depender do instituto de pesquisa; e 2) a população matriculada é superior à população total em virtude de a rede municipal atender alunos residentes em outros municípios que fazem fronteira com São Paulo. Nesse sentido, evidencia-se a importância da realização de análises e políticas mais regionais, que abranjam a região metropolitana de São Paulo, sem se limitar às fronteiras administrativas e políticas que, por vezes, não respeitam a dinâmica de vida da população.

A partir destes dados pode-se afirmar que o município ainda está longe de universalizar o atendimento das crianças menores de quatro anos e dos jovens de 15 a 24 anos. Ao observarmos a etapa e modalidade da educação básica frequentados pela população de até 24 anos, por faixa etária, (tabela 8), observaremos que, além das pessoas que não obtiveram acesso à educação ou evadiram sem finalizar, ao menos, a educação básica, muitas das pessoas que estão no sistema escolar não estão na etapa adequada a sua faixa etária.

Tabela 8: Matrículas e percentual de matrículas por faixa etária e segundo a etapa e modalidade de ensino na educação básica, município de São Paulo, 2011

Faixa etária		Etapas e modalidades de ensino								Total
		Creche	Pré-escola	EF - anos iniciais	EF - anos finais	EM - regular	EM - magistério	Ed. Profissional	EJA	
4 e 5 anos	NA	93.555	154.820	22	0	0	0	0	0	248.397
	%	37,7%	62,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
6-10 anos	NA	276	97.382	722.383	869	0	0	0	0	820.910
	%	0,0%	11,9%	88,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
11-14 anos	NA	7	55	49.968	683.206	763	0	1	317	734.317
	%	0,0%	0,0%	6,8%	93,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
15-17 anos	NA	1	34	905	108.713	380.549	77	12.544	16.189	519.012
	%	0,0%	0,0%	0,2%	20,9%	73,3%	0,0%	2,4%	3,1%	100,0%
18-24 anos	NA	0	8	240	2.876	117.749	44	33.471	51.513	205.901
	%	0,0%	0,0%	0,1%	1,4%	57,2%	0,0%	16,3%	25,0%	100,0%

Fonte: MEC/INEP Microdados Censo Escolar 2011

Com exceção das duas primeiras faixas etárias, que correspondem à educação infantil e aos anos iniciais do ensino fundamental, nas demais faixas etárias, constatamos um elevado número de estudantes matriculados em níveis ou modalidades de ensino não adequados a sua faixa etária, o que evidencia a existência de processos de evasão ou reprovação escolar, aspectos estes que serão analisados na próxima seção do texto. Para as crianças e jovens entre 11 e 14 anos matriculados na escola, tem-se quase 7% ainda nos primeiros anos do fundamental. Destaca-se nessa faixa etária a existência de alunos matriculados na Educação de Jovens e Adultos, o que legalmente não poderia ocorrer. A defasagem idade-série se acentua no decorrer da escolarização, apresentando índices elevados para a faixa etária dos 15 aos 17 e dos 18 aos 24 anos, que, idealmente, deveriam cursar o ensino médio e o ensino superior, respectivamente.

Sobre a população que se encontra fora da escola, em especial dos zero aos 17 anos, evidencia-se a dificuldade na obtenção de dados desagregados por município e no interior do mesmo, que possibilitem a realização de cruzamentos entre variáveis. Reforça-se, nesse sentido, a necessidade de se aprimorarem os

instrumentos de coleta de dados para que não tenhamos os dados apenas de quem frequenta o sistema, mas também os daqueles que o sistema ainda exclui, possibilitando um melhor diagnóstico e a formulação de políticas destinadas ao ingresso e permanência dessa população no sistema educacional.

Retomando para as matrículas na educação básica e ensino superior, observaremos, na próxima tabela, sua evolução na última década. Analisar essa evolução é fundamental para compreender a oferta educacional no município. O ritmo de crescimento de diferentes níveis e modalidades de ensino sinaliza tendências das políticas educacionais, possibilitando, assim, apontar novos desafios e demandas da política educacional.

Tabela 9. Evolução das matrículas por etapa e modalidade de ensino no Município de São Paulo – 2001 à 2011

Etapas e modalidades de ensino		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Educação Básica	Creche	100.999	103.000	123.235	138.071	143.497	99.270	115.648	149.152	159.752	170.239	245.182
	Pré-escola	324.546	343.652	349.391	374.648	390.441	426.206	369.223	377.142	368.172	344.467	252.206
	EF- anos iniciais	812.041	821.274	820.537	823.996	818.043	844.730	825.488	832.977	799.616	775.649	761.048
	EF - anos finais	818.249	780.530	761.467	752.598	757.504	768.705	749.516	775.502	768.301	783.866	784.846
	Ensino Médio	578.184	582.848	584.230	559.120	520.421	488.210	456.826	457.406	461.782	485.851	498.890
	Ed.Especial - alunos incluídos ¹				5.311	7.214	7.448	22.255	24.444	25.930	26.588	27.184
	Ed. Especial - classes e escolas especiais ²	7.826	7.586	7.537	6.913	6.518	6.606	5.444	4.606	3.904	3.598	3.352
	EJA - Presencial	248.628	221.752	254.412	281.063	283.229	265.931	233.853	240.102	197.232	166.669	144.843
	EJA - Semipresencial ³		44.290	36.512		39.592	29.980	13.190	437.334	18.668	10.326	3.985
	Educação Profissional (Nível Técnico) ⁴					73.984	60.021	59.786	85.850	93.381	84.247	90.138
Ensino Superior	Graduação Presencial	347.374	377.471	392.251	405.574	429.079	472.684	524.345	555.614	570.439		

Fonte: MEC/INEP, Censo Escolar, 2001 – 2011 e Censo do Ensino Superior 2001 - 2009

1 De 2004 a 2006, os dados de alunos "incluídos" referem-se apenas ao ensino fundamental, a partir de 2007 contemplam todas as etapas e modalidades de ensino, inclusive a EJA (com exceção da EJA Semipresencial)

2 Educação Especial: consideram-se os alunos matriculados em classes e escolas especiais

3 A distinção da modalidade Semipresencial de EJA, da Presencial, inicia-se em 2002.

4 Os dados referentes à educação profissional são apresentados a partir de 2005

De 2001 a 2011, constatamos um aumento no número de matrículas em creches, na educação especial – no que se refere aos alunos incluídos no ensino regular, que possuem necessidades educacionais especiais (NEE) –, na educação profissional e na graduação presencial. Já nas demais etapas e modalidades de ensino ocorreu uma redução no número de matrículas.

Na educação infantil, o aumento em creches decorre da abertura de novas vagas, resultante da inserção desse serviço na educação e da pressão da sociedade civil, movimentos sociais, bem como do sistema de justiça, para o atendimento das crianças pequenas. Já a redução do atendimento em pré-escolas decorre, em parte, do ingresso das crianças com seis anos de idade no ensino fundamental¹¹, já que, até 2006, constata-se um crescimento no número de matrículas e, a partir de 2007, um processo de redução de matrículas.

¹¹ Em 2005, a lei 11.114 de 2005 alterou a LDB e tornou obrigatória a matrícula das crianças de seis anos de idade no ensino fundamental. Em 2006, a lei 11.274 de 2006 alterou a LDB e ampliou o ensino fundamental para nove anos de duração com a matrícula de crianças de seis anos de idade, estabelecendo prazo de implantação, pelos sistemas, até 2010.

Além do ingresso das crianças com seis anos de idade no ensino fundamental, a redução na taxa de natalidade também tem influenciado a procura pela pré-escola. Como essa etapa já se encontrava em situação mais próxima da universalização do que o atendimento em creche, a diminuição no ritmo de crescimento populacional tem implicações na procura por vagas, tendência esta ainda não vivenciada pelas creches, considerando a demanda histórica de não atendimento.

Com relação à redução das matrículas no ensino fundamental, esta é resultante das políticas de correção de fluxo e, ao mesmo tempo, da redução da população nessa faixa etária. No caso dos anos finais do ensino fundamental, nota-se um movimento de queda das matrículas na primeira metade da década, mas uma recomposição ao longo da segunda metade, sem ainda alcançar o número de matrículas no ano de 2001.

Chama a atenção a queda acentuada no número de matrículas no ensino médio, especialmente entre 2004 e 2007, a partir de quando seu crescimento é retomado. Embora tenha havido redução da população na faixa equivalente ao ensino médio, não se justifica ainda a redução no número de matrículas, considerando os índices de defasagem idade-série e, ao mesmo tempo, a ampliação da obrigatoriedade do ensino até os 17 anos de idade. Evidencia-se também a queda no número de matrículas na Educação de Jovens e Adultos (EJA), apesar do elevado número de jovens e adultos analfabetos ou com baixa escolarização no município.

Com relação à educação profissional, seu aumento é resultante das recentes políticas de incentivo e financiamento para essa modalidade de ensino, podendo-se dizer o mesmo para a ampliação do ensino superior, combinada com a significativa expansão do setor privado.

A distribuição das matrículas entre o setor público e o privado¹² varia consideravelmente entre os níveis, etapas e modalidades de ensino. Conforme dados dispostos na tabela 10, no início da década, apenas o ensino superior apresentava taxas mais elevadas de atendimento no setor privado do que no público. No caso da educação infantil, se, no início dos anos 2000, ainda não se tinha consolidado uma política de atendimento para essa faixa etária, em virtude da até então recente transição do serviço assistencial para o educacional, ao longo da década, percebe-se que o modelo de expansão adotado foi ancorado na oferta privada. Em 2011, enquanto 52% das vagas foram oferecidas no setor privado, apenas 47% o foram pelo setor público. Parte significativa da expansão no atendimento pode ser atribuída à política de ampliação das vagas pelo conveniamento de entidades privadas com a administração municipal. Discutiremos este aspecto adiante.

Diferentemente da educação infantil, a oferta da educação profissional, desde 2007, quando esta passa a ser contabilizada, já aparece com maior ênfase no setor privado, sendo que a diferença entre os setores diminui ao longo desses anos, com a ampliação das vagas pelo governo estadual. Se, em 2007, o setor privado atendia a 79% dos estudantes, em 2011, esse percentual cai para 56,7% com a elevação de 21% para 43,3% de atendimento no setor público¹³. Já no caso do ensino fundamental, embora este permaneça com altas taxas de atendimento pelo poder público, percebe-se uma significativa ampliação do setor privado, com aumento de 74 mil matrículas, enquanto ocorre uma forte redução nas matrículas no setor público (-158 mil matrículas). No ensino médio, a redução de matrículas afetou tanto o setor privado como o setor público, mantendo a distribuição percentual das matrículas durante a década.

Se, por um lado, houve ampliação do atendimento pelo setor privado na educação infantil e no ensino fundamental, por outro, constata-se o aumento do atendimento público na educação especial e na educação de jovens e adultos. Na educação especial houve aumento no número de estudantes, com

¹² Segundo a CF/1988, o setor privado educacional engloba quatro tipos de escolas: as particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas, sendo apenas as primeiras com finalidade lucrativa. A distribuição das matrículas e condições de oferta em cada um dos tipos de escola serão analisados adiante, principalmente no que se refere à educação infantil.

¹³ Parte significativa da oferta de vagas na educação profissional no setor privado se dá pelo Sistema S. Apenas para se ter uma dimensão dessa atuação, Segundo o Censo Especial Profissional, em 1999, no estado de São Paulo, 42% das matrículas no setor privado eram ofertadas pelo Sistema S.

substantivo crescimento no setor público, que passou de 73,8% das matrículas para 87,2% em 2011. No caso da educação de jovens e adultos, o encolhimento do setor privado foi ainda mais significativo, de 14% do atendimento em 2001, chegou a menos de 3% em 2011.

Tabela 10. Evolução das matrículas por nível, etapa e modalidade de ensino no Município de São Paulo, segundo a natureza das instituições educacionais – 2001 a 2011

Níveis, etapas e modalidades de ensino		Natureza da instituição	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Educação Básica	Educação infantil	Pública	263.010	289.945	327.499	302.196	310.806	237.430
		Privada	162.535	182.681	206.439	182.675	217.118	259.958
	Ensino Fundamental	Pública	1.354.976	1.305.536	1.296.901	1.291.021	1.244.136	1.196.464
		Privada	275.314	276.468	278.646	283.983	323.781	349.430
	Ensino Médio	Pública	480.557	491.248	435.457	384.331	383.222	416.311
		Privada	97.627	92.982	84.964	72.495	78.560	82.579
	Educação Especial ¹	Pública	5.775	5.598	10.902	24.087	26.239	26.616
		Privada	2.051	1.939	2.830	3.612	3.595	3.920
	EJA	Pública	211.724	263.519	300.765	241.098	210.006	144.676
		Privada	36.904	27.405	22.056	5.945	5.894	4.152
Educação Profissional ²	Pública			15.338	17.629	45.282	39.048	
	Privada			58.646	42.157	48.099	51.090	
Ensino Superior	Graduação Presencial	Pública	36.063	44.435	48.127	46.910	49.511	
		Privada	311.311	347.816	380.952	477.435	520.928	

¹ De 2001 a 2003, a educação especial apresenta os dados de alunos em classes e escolas especiais; de 2004 a 2006, acrescentam-se os dados de alunos "incluídos", mas apenas do ensino fundamental; a partir de 2007, contemplam-se todas as etapas e modalidades de ensino, inclusive a EJA (com exceção da EJA Semipresencial)

² Os dados referem-se à educação profissional de nível técnico e são apresentados a partir de 2005

Fonte: MEC/INEP, Censo Escolar 2001 – 2011 e Censo do Ensino Superior 2001 – 2009

No que se refere à distribuição territorial das matrículas nas áreas urbanas e rurais do município, os dados existentes não permitem realizar análises consistentes, já que variam consideravelmente de um ano para outro (Tabela 11).

Tabela 11: Matrículas na educação básica, zona rural, segundo a etapa de ensino e a dependência administrativa da unidade escolar, município de São Paulo, 2001 - 2011

Etapa da Ed. Básica	Dep Adm	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Educação Infantil	Municipal	96	517			336	172	137				
	Privada	441	310	237			322	32	221	48		
Ensino Fundamental	Estadual	224	664	174	7.275	6.497	4.209	6809	6174	6689	6342	6321
	Municipal		1.303				484	0				
	Privada	30	308	340			712	16	13	10		
Ensino Médio	Estadual				4.468	3.404	1.385	2813	1895	3200	3281	3293
	Privada			86			185					

Fonte: MEC/INEP Edudata, 2001 a 2006; Microdados Censo Escolar, 2007 a 2011

Um dos poucos aspectos que se pode concluir a partir dos dados da tabela 11 é que o atendimento na zona rural do ensino fundamental e médio é realizado quase que exclusivamente pela rede estadual. São oito escolas estaduais localizadas em regiões consideradas rurais, todas elas na zona leste do município, nos distritos de Igua-temi, Itaim Paulista e Cidade Tirantes. No caso da educação infantil, o atendimento oscila consideravelmente, ora com atendimento mais concentrado na rede municipal, ora no setor privado. A partir desses dados, questionam-se os motivos da intensa oscilação no número de estudantes matriculados em escolas na zona rural e suas implicações na formulação e implementação de políticas voltadas ao atendimento dessa população e, ao mesmo tempo, a ausência de escolas consideradas rurais nas demais regiões do município, em especial, em seu extremo sul.

Buscando averiguar em que medida a oferta educacional no município de São Paulo garante o acesso e a permanência de todos os cidadãos, independentemente da cor, sexo ou local de nascimento e moradia, analisaremos a seguir a evolução das matrículas, na última década por nível, etapa e modalidade de ensino.

1) O atendimento na primeira infância

A ampliação do acesso à educação infantil é um fenômeno recente na história educacional brasileira, coincidente com a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho e com a institucionalização dos direitos da criança e do adolescente. Apesar do significativo aumento no número de vagas, tanto em creches como em pré-escolas, a demanda não atendida encontra-se em patamares bastante elevados. Não diferente do que foi visto até o momento, a distribuição da oferta – e ausência – de vagas no município ainda evidencia as desigualdades presentes no território paulistano.

50

Na última década, constata-se a elevação nas taxas de atendimento à educação infantil. Em 2001, apenas 14,5% das crianças de zero a três anos eram atendidas em creches, e 66,1% das crianças de quatro a seis anos eram atendidas em pré-escolas¹⁴. Já em 2011, essas taxas¹⁵ sobem para 26,8% para as crianças de zero a três anos e 86,9% para as crianças de quatro e cinco anos¹⁶ (MEC/INEP, 2011; SEADE, 2011). Se essas taxas representam importante esforço de ampliação do acesso a essa etapa da educação básica, no caso das creches é preciso destacar que tais taxas ainda se encontram abaixo dos 30%, meta prevista para 2010, no antigo Plano Nacional de Educação (PNE). Já no caso do atendimento em pré-escola, atende-se à meta de 80% do PNE, mas ainda se está distante da universalização do atendimento, o que deverá ser alcançado até 2016, com a ampliação da obrigatoriedade da educação dos quatro aos 17 anos de idade.

Para compreender em que medida o esforço na ampliação do acesso a essa etapa da educação básica rompe com as desigualdades já existentes no interior da sociedade paulistana, é fundamental examinar como tem se dado a distribuição dessas matrículas em relação à natureza das instituições, às faixas etárias, ao sexo, à cor ou raça das crianças e sua distribuição espacial no território.

Destaca-se, inicialmente, que a ampliação das matrículas não se deu de forma homogênea entre as redes de ensino (Tabela 12). No caso do atendimento em creche, a rede privada foi a maior responsável pelo crescimento de vagas, com uma ampliação de quase 150% nas matrículas oferecidas entre 2001 e 2011. Nesse mesmo período, a rede municipal elevou em 130% suas matrículas. As redes estadual e federal apresentaram oscilações no período (em especial a estadual), mantendo, entretanto, um atendimento relativamente baixo em relação à demanda do município.

¹⁴ Taxa de frequência calculada a partir dos dados de projeção populacional da Fundação SEADE a partir do Censo Demográfico do IBGE, e do Censo Escolar realizado pelo MEC/INEP. Destaca-se que as taxas foram calculadas a partir de fontes de dados diferentes, que apresentam diferentes datas de coleta e corte etário. No entanto, optou-se ainda assim realizar esse cruzamento, já que não se tem disponível um mesmo banco de dados que apresente dados populacionais e de escolarização por distrito do município. Esta nota metodológica é válida também para os cálculos de taxa de frequência para as demais etapas da Educação Básica.

¹⁵ Taxas calculadas a partir dos Microdados do Censo Escolar (MEC/INEP) de 2011 e da projeção populacional disponibilizada pela Fundação SEADE, 2011 SEADE a partir do Censo Demográfico do IBGE.

¹⁶ Em 2011, as crianças que completaram seis anos até 31/03/2011 deveriam ser matriculadas no ensino fundamental e por isso não entraram no cálculo aqui realizado (SÃO PAULO, Portaria 5.550, 2010).

No caso da pré-escola, a situação é inversa ao do atendimento em creche. Mais de 70% das matrículas são ofertadas em equipamentos municipais enquanto que, nas creches, em 2011, 77% das matrículas o foram na rede privada. A redução nas matrículas da pré-escola, de cerca de 35%, a partir de 2005 e 2011, pode ser atribuída, conforme já comentado anteriormente, pelo ingresso das crianças de seis anos no ensino fundamental, bem como pela diminuição na taxa de natalidade nas últimas décadas.

Tabela 12: Matrículas na educação infantil^a, segundo a dependência administrativa e natureza da instituição, município de São Paulo, 2001 – 2011

Dependência Administrativa		2001	2003	2005	2007	2009	2011
Creche	Federal	182	112	165	172	121	158
	Estadual	61	7	3.352	23	195	218
	Municipal	23.819	37.163	35.967	33.537	43.182	55.218
	Privada	76.937	85.953	104.013	81.916	116.254	189.588
	Total	100.999	123.235	143.497	115.648	159.752	245.182
Pré-escola	Federal	150	194	148	97	56	94
	Estadual	16	0	2.651	0	114	95
	Municipal	238.782	252.469	285.216	268.367	267.138	181.647
	Privada	85.598	96.728	102.426	100.759	100.864	70.370
	Total	324.546	349.391	390.441	369.223	368.172	252.206

^a Matrículas apenas em turmas regulares. A partir de 2007, não inclui os alunos com NEE, matriculados em turmas regulares.
Fonte: MEC/INEP Censo Escolar, 2001 a 2011

51

Tem-se atribuído o crescimento da oferta privada de creche ao aumento no número de convênios entre a administração municipal e entidades privadas. A tabela 13 permite analisar o crescimento do atendimento privado nos últimos cinco anos, no caso específico das creches.

Tabela 13: Matrículas em creche^a, segundo a dependência administrativa e natureza da instituição, município de São Paulo, 2007 – 2011

Natureza e dependência administrativa		2007	2008	2009	2010	2011
Público	Federal	172	125	121	160	158
	Estadual	24	164	196	208	218
	Municipal	33.770	41.295	43.406	42.968	55.512
Privado (conveniada)	Particular	25.268	16.339	24.119	29.072	42.293
	Confessional	1.109	5.851	5.492	6.548	9.801
	Comunitário	2.061	2.704	1.909	2.444	4.406
	Filantrópico	21.760	48.100	48.588	48.133	84.919
	Total Conveniadas	50.198	72.994	80.108	86.197	141.419
Privado (não conveniado)	Particular	18.889	33.285	34.531	40.141	46.905
	Confessional	64	48	67	278	85
	Comunitário	615	32	11	0	0
	Filantrópico	12.603	1.937	1.819	768	1.723
TOTAL		116.335	149.880	160.259	170.720	246.020

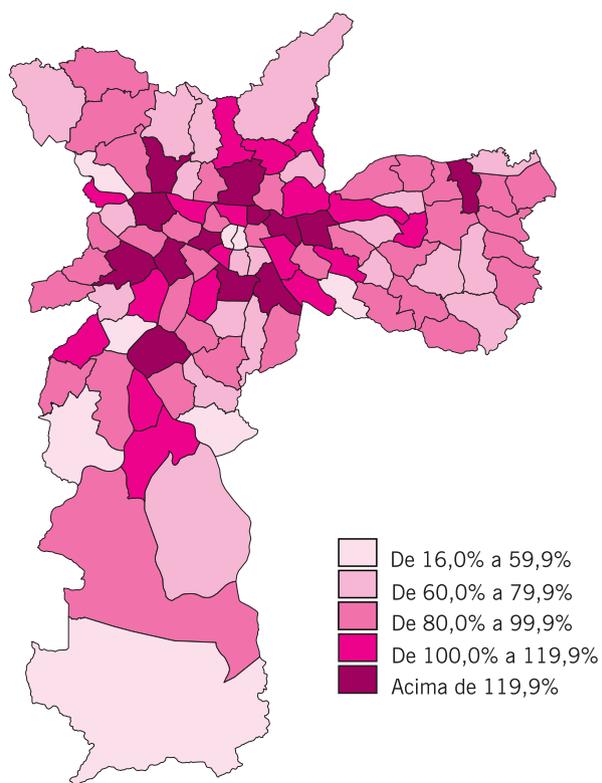
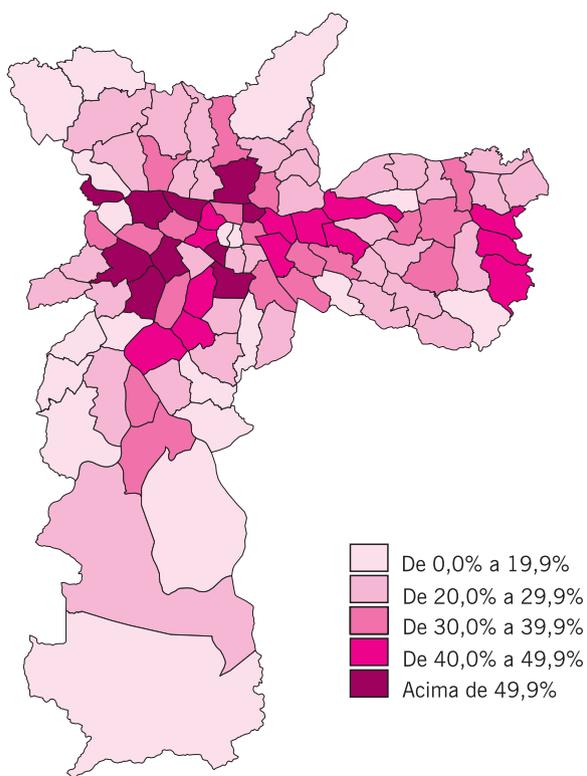
^a Inclui as crianças com NEE, matriculadas em turmas regulares ou na modalidade de educação especial
Fonte: MEC/INEP Microdados Censo Escolar, 2007 a 2011

A partir dos dados apresentados na tabela, pode-se atribuir a ampliação de vagas em creches à elevação dos convênios, em especial, entre a administração municipal e entidades privadas. De 2007 a 2011, as matrículas ofertadas em entidades privadas conveniadas cresceram 181,7% enquanto que as matrículas na rede pública cresceram 64,5% e, na rede privada não conveniada, esse crescimento foi de 51,4%. Chama a atenção a existência – e crescimento – das matrículas ofertadas em instituições particulares conveniadas, tipo específico de instituição privada que, segundo a CF e a LDB, não são destinatárias de recursos públicos. Se, por um lado, houve expressivo crescimento das matrículas em todos os tipos de instituição privada conveniada, por outro, nota-se a redução de matrículas nas instituições filantrópicas e comunitárias não conveniadas¹⁷.

Mapa 13: Taxa de frequência líquida em creche, por distrito do município de São Paulo, 2011

Mapa 14: Taxa de frequência líquida em pré-escola, por distrito do município de São Paulo, 2011

52



Fonte: SEADE, Sistema de Projeção Populacional, 2011; Microdados do Censo Escolar, 2011

¹⁷ Na última seção do texto, ao se tratar sobre a questão da qualidade, apresentaremos dados sobre as condições de oferta da educação infantil, em relação à natureza da instituição.

Distrito	Creche	Pré-escola
Água Rasa	34,4%	95,3%
Alto de Pinheiros	34,0%	98,4%
Anhanguera	14,7%	75,4%
Aricanduva	27,8%	69,0%
Artur Alvim	35,3%	110,0%
Barra Funda	58,6%	111,2%
Bela Vista	50,7%	109,5%
Belém	44,7%	125,3%
Bom Retiro	37,0%	118,0%
Brás	31,6%	88,0%
Brasilândia	25,6%	78,5%
Butantã	85,5%	185,4%
Cachoeirinha	21,8%	70,6%
Cambuci	20,4%	75,1%
Campo Belo	42,3%	92,6%
Campo Grande	23,8%	84,4%
Campo Limpo	18,0%	100,8%
Cangaíba	20,3%	87,2%
Capão Redondo	12,2%	80,1%
Carrão	44,5%	96,3%
Casa Verde	21,0%	86,9%
Cidade Ademar	19,0%	61,3%
Cidade Dutra	37,8%	111,2%
Cidade Líder	24,9%	82,1%
Cidade Tiradentes	44,3%	95,5%
Consolação	44,9%	160,0%
Cursino	17,5%	65,3%
Ermelino Matarazzo	21,7%	86,4%
Freguesia do Ó	37,0%	140,6%
Grajaú	18,1%	69,7%
Guaianases	47,8%	96,0%
Iguatemi	19,0%	79,6%
Ipiranga	39,7%	120,6%
Itaim Bibi	30,0%	91,8%
Itaim Paulista	26,2%	84,2%
Itaquera	33,6%	95,4%
Jabaquara	28,3%	91,4%
Jaçanã	26,3%	118,5%
Jaguara	52,8%	118,2%
Jaguareé	36,3%	90,1%

Distrito	Creche	Pré-escola
Jaraguá	24,1%	99,8%
Jardim Ângela	12,3%	58,1%
Jardim Helena	21,6%	72,0%
Jardim Paulista	21,2%	80,3%
Jardim São Luís	23,0%	83,1%
José Bonifácio	22,1%	73,1%
Lajeado	48,1%	95,1%
Lapa	52,2%	142,9%
Liberdade	25,7%	62,4%
Limão	21,9%	77,1%
Mandaqui	34,8%	107,4%
Marsilac	14,1%	27,8%
Moema	44,9%	118,5%
Mooca	43,2%	106,6%
Morumbi	52,6%	110,4%
Parelheiros	28,4%	88,0%
Pari	57,9%	143,2%
Parque do Carmo	30,8%	76,5%
Pedreira	17,0%	56,2%
Penha	44,6%	112,5%
Perdizes	36,1%	80,1%
Perus	19,1%	90,0%
Pinheiros	71,8%	177,1%
Pirituba	21,7%	89,4%
Ponte Rasa	17,3%	70,7%
Raposo Tavares	24,7%	92,2%
República	0,6%	16,4%
Rio Pequeno	25,3%	84,2%
Sacomã	24,7%	85,4%
Santa Cecília	43,0%	97,2%
Santana	55,7%	149,4%
Santo Amaro	47,2%	135,7%
São Domingos	13,3%	55,0%
São Lucas	9,5%	59,6%
São Mateus	24,1%	85,4%
São Miguel	39,7%	126,7%
São Rafael	20,9%	82,9%
Sapopemba	22,7%	80,7%
Saúde	29,0%	73,5%
Sé	12,1%	33,3%

Distrito	Creche	Pré-escola
Socorro	31,1%	113,8%
Tatuapé	49,5%	130,7%
Tremembé	12,5%	62,9%
Tucuruvi	29,5%	103,3%
Vila Andrade	14,3%	51,3%
Vila Curuçá	23,7%	82,3%
Vila Formosa	33,6%	111,1%
Vila Guilherme	32,7%	96,2%
Vila Jacuí	24,0%	84,8%

Distrito	Creche	Pré-escola
Vila Leopoldina	19,7%	67,3%
Vila Maria	26,9%	104,3%
Vila Mariana	53,4%	142,8%
Vila Matilde	24,6%	77,9%
Vila Medeiros	27,0%	76,6%
Vila Prudente	33,8%	101,9%
Vila Sônia	23,1%	68,1%
Município de São Paulo	26,8%	86,9%

Fonte: SEADE, Sistema de Projeção Populacional, 2011; Microdados do Censo Escolar, 2011

54

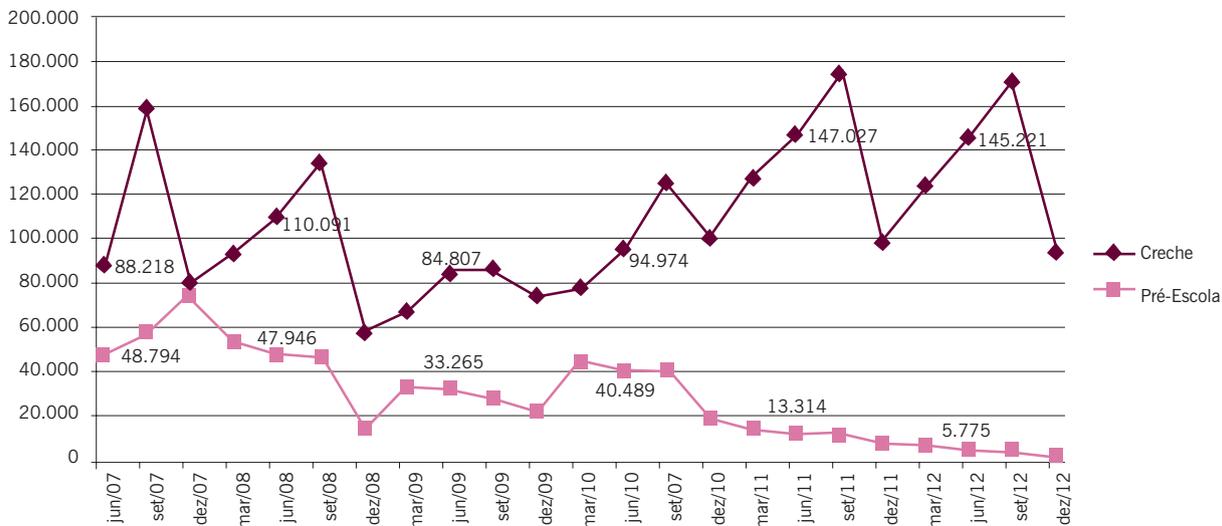
Apesar do crescimento nas taxas de atendimento da educação infantil no município, a situação por distrito ainda varia consideravelmente, como se pode constatar nos mapas 13 e 14. A taxa de frequência líquida¹⁸ em creche varia de menos de 1% do atendimento (República) para 85% do atendimento (Butantã), na faixa etária adequada. Cabe destacar que a análise da taxa de frequência por distritos sofre distorções em virtude da própria mobilidade na cidade. Como o atendimento da criança, jovem ou adulto, não necessariamente se dá no interior do distrito onde reside – seja pela ausência de vagas na região, seja pela dinâmica da vida cotidiana da família, ou pelo fato de o estabelecimento das fronteiras entre os distritos não condizer com a organização da vida local – no interior dessas taxas pode-se encontrar o atendimento de crianças residentes em um distrito por um outro distrito, reduzindo, por um lado, as taxas do distrito original e elevando, por outro, as taxas do distrito que oferece a vaga. Apesar dessas “distorções” no dado, a informação por distrito é bastante relevante e favorece um olhar mais atento para as diferentes realidades vividas no município.

No caso da pré-escola, constata-se que as taxas de atendimento encontram-se consideravelmente melhores do que em creche. As taxas acima dos 100% muito provavelmente refletem o atendimento de outros distritos. Ainda que se considere que haja atendimento da população residente de um distrito por outro, chama a atenção os baixos índices de atendimento de alguns distritos, tais como: Vila Andrade, São Domingos, Pedreira, Jardim Ângela e São Lucas, todos estes com taxas de atendimento pré-escolar inferior a 60%.

Considerando o déficit de vagas ainda existente no município, que o atendimento até os três anos de idade na educação infantil é um direito da criança e da família, ainda que não se constitua como obrigatório, e o atendimento das crianças de quatro e cinco anos deve ser universalizado até 2016, torna-se fundamental o diagnóstico e o acompanhamento da demanda interessada por vagas no município. Nesse sentido, em 2006, foi aprovada, em São Paulo, a lei municipal 14.127, a qual trata sobre o cadastro e divulgação dos dados relativos à demanda por vagas na rede municipal. Desde 2007, a Secretaria Municipal de Educação realiza o cadastramento dos interessados por vagas na educação infantil e divulga os dados por distrito do município. O gráfico a seguir apresenta a evolução da demanda cadastrada e não atendida, desde o início do cumprimento da referida lei até o final de 2012.

¹⁸ A taxa de frequência líquida corresponde ao percentual da população em determinada faixa etária matriculada no nível de ensino adequado a essa faixa etária (MEC/INEP, EdudataBrasil).

Gráfico 4: Evolução do número de crianças no cadastro de demanda por etapa da educação infantil, 2007 - 2012

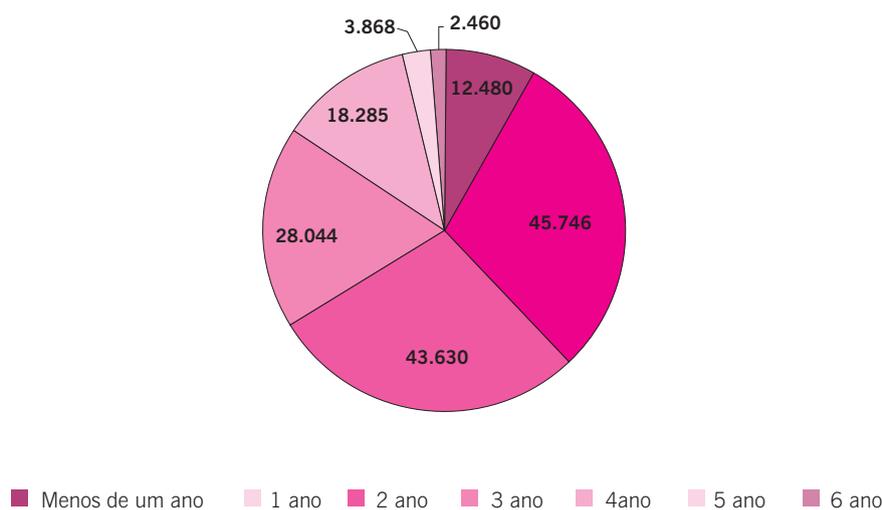


Fonte: SME-ATP/Centro de Informática, 2007 - 2012

Como se pode constatar, enquanto a demanda não atendida por vagas em creches cresceu significativamente no período, houve uma redução na demanda não atendida por pré-escola, em especial, a partir de 2011. A demanda não atendida para ambas as etapas da educação infantil sofre intensa variação ao longo do ano, apresentando redução no mês de dezembro, período de matrículas na rede municipal, e sua elevação ao longo do ano, atingindo as taxas mais elevadas no mês de setembro.

A maior parte do cadastro municipal de demanda por vaga na educação infantil é composto por crianças pequenas, entre um e dois anos de idade. Em junho de 2012, tal como pode ser constatado no gráfico 5, das 154 mil crianças cadastradas, 30% tinham apenas um ano; 28%, dois anos e 18%, três anos de idade.

Gráfico 5: Distribuição das crianças no cadastro de demanda, por faixa etária, município de São Paulo, 2012



Fonte: SME, 2012 - Lei de Acesso à Informação

Apesar da relevância do cadastramento e divulgação oficial dos dados de demanda não atendida, destaca-se que a forma pela qual esses dados são coletados, ainda não representam a totalidade da demanda potencial para essa etapa da educação básica. Como o cadastramento se dá de forma espontânea pelos pais e/ou responsáveis interessados pela vaga, tal cadastramento é intensamente influenciado pelo processo de expansão das vagas na cidade; ou seja, o cadastramento, de maneira geral, só ocorre quando a população constata a existência do serviço e de seu direito em pleiteá-lo. Nesse sentido, destacamos dois aspectos para serem observados com relação ao levantamento dos dados de demanda pela educação infantil, bem como seu uso na análise e formulação de políticas educacionais voltadas a essa população: a) aprimoramento dos mecanismos de apreensão da demanda interessada, mas ainda não atendida em escolas de educação infantil, que se aproximem mais da realidade e necessidade da população paulistana; e b) aprofundamento da análise do atendimento no município, cruzando dados de frequência líquida com a situação de vulnerabilidade das microrregiões do município, de forma a priorizar a expansão do atendimento nas regiões de maior vulnerabilidade¹⁹.

Para além das disparidades existentes no atendimento da demanda para o atendimento em creche no interior do município, de maneira geral é possível afirmar que seus índices de frequência ainda são muito baixos. A situação se agrava ainda mais quando analisamos os números de atendimento em relação à faixa etária das crianças. Conforme os dados apresentados na tabela 14, verifica-se que a maior parte do atendimento está voltado às crianças de dois e três anos de idade.

Tabela 14: Matrículas na educação infantil (até três anos de idade), por faixa etária, segundo a dependência administrativa da instituição e existência de convênio com o Poder Público – Município de São Paulo, 2007 – 2011

Idade	Dep Adm / Convênio	2007	2008	2009	2010	2011
menos de 1 ano	Federal	0	0	0	0	0
	Estadual	0	6	0	0	0
	Municipal	155	134	23	28	17
	Privada conveniada	371	240	117	203	179
	Privada não conveniada	510	322	242	207	288
1 ano	Federal	53	19	34	41	39
	Estadual	6	46	44	45	51
	Municipal	5.039	5.354	5.813	5.667	3.329
	Privada conveniada	5.883	9.708	10.644	12.432	11.392
	Privada não conveniada	4.851	3.245	3.077	3.599	4.840
2 anos	Federal	47	47	23	40	53
	Estadual	5	53	56	54	64
	Municipal	11.297	12.533	13.726	14.251	9.673
	Privada conveniada	13.547	21.331	24.357	27.932	27.867
	Privada não conveniada	9.691	8.946	8.811	9.536	11.576
3 anos	Federal	54	39	46	44	39
	Estadual	3	57	63	53	62
	Municipal	18.375	23.588	23.855	23.015	17.882
	Privada conveniada	25.707	39.221	39.847	43.740	46.120
	Privada não conveniada	15.937	16.876	17.668	18.158	20.925

Fonte: MEC/INEP, Microdados do Censo Escolar, 2007 - 2011

¹⁹ Este cruzamento não foi realizado pela ausência de dados de vulnerabilidade social atualizados, por distrito do município. Embora haja índices sobre a situação de vulnerabilidade no município, tais como o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social e o índice de Desenvolvimento Humano Municipal, sua divulgação mais recente refere-se aos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2000.

Constata-se que, nesse período de cinco anos, a partir de 2007 à 2011, ocorreu uma mudança no padrão de atendimento em creches, com a redução no número de berçários, ou seja, no atendimento de crianças com menos de um ano, sobretudo na rede municipal, ainda que essa queda tenha sido também significativa nas instituições privadas conveniadas e nas não conveniadas. Conforme já abordado, os dados confirmam o crescimento no atendimento da rede conveniada, sendo que foram essas instituições que registraram o maior aumento de matrículas para as crianças mais novas de um a dois anos de idade e, em contraposição, uma queda no atendimento realizado diretamente pela rede municipal. O baixo atendimento às crianças pequenas explica as altas taxas de demanda não atendida de crianças entre um e dois anos de idade.

Outro aspecto significativamente importante a ser observado, que tem marcado negativamente o acesso à educação, são as relações entre as taxas de atendimento e o sexo e a cor ou raça dos estudantes. A tabela abaixo apresenta os dados de atendimento na educação infantil, no ano de 2011, em relação a faixa etária, sexo e cor ou raça das crianças.

Tabela 15: Atendimento na educação infantil, por faixa etária, segundo sexo e cor/raça – Município de São Paulo, 2011

Cor/raça		0-3 anos		4 e 5 anos	
		Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
Não declarado	NA	37.634	34.694	46.755	44.558
	%	47,0%	46,7%	36,1%	36,3%
Branca	NA	29.530	28.137	54.529	53.282
	%	36,9%	37,9%	42,1%	43,4%
Preta	NA	1.488	1.430	3.008	2.699
	%	1,9%	1,9%	2,3%	2,2%
Parda	NA	10.970	9.512	24.139	21.441
	%	13,7%	12,8%	18,7%	17,4%
Amarela	NA	392	355	693	615
	%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Indígena	NA	121	133	267	284
	%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
TOTAL	NA	80.135	74.261	129.391	122.879
	% (sexo)	51,9%	48,1%	51,3%	48,7%

Fonte: MEC/INEP, Microdados do Censo Escolar, 2011

No que se refere ao atendimento em relação ao sexo, tem-se um maior número de meninos em relação ao número de meninas, para as duas faixas etárias. Essa distribuição segue a distribuição populacional do município, onde tem havido um maior número de nascimentos de meninos do que de meninas.

Com relação ao atendimento das crianças no que se refere ao quesito cor ou raça, constata-se uma taxa extremamente elevada de não declaração, o que impossibilita qualquer tipo de análise sobre a relação entre a cor ou raça da população e o acesso e permanência na escola. A taxa de não declaração encontra-se bastante homogênea entre os sexos, com maior ênfase entre as crianças menores de três anos de idade.

Essa alta taxa de não declaração de cor ou raça não ocorre no Censo Demográfico (IBGE), tanto é que, em 2010, verificou-se apenas 313 não declarações para todo o município de São Paulo, número praticamente insignificante em termos percentuais. Já com relação aos dados do Censo Escolar (MEC/INEP), a situação tem se mostrado bem diferente, tal como pode ser observado a partir da tabela 16.

Tabela 16: Matrículas e percentual de não-declaração de cor/raça na educação básica, segundo a dependência administrativa da unidade escolar - Município de São Paulo, 2007 - 2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Federal	1.085 46,2%	819 39,5%	803 46,1%	360 21,2%	93 19,9%
Estadual	690.056 52,2%	676.997 50,2%	636.146 48,0%	601.579 46,2%	570.742 43,8%
Municipal	313.068 33,5%	268.712 27,5%	248.689 25,8%	250.729 27,6%	253.702 27,5%
Privada	263.960 44,7%	277.039 42,0%	269.277 39,7%	273.471 38,6%	290.119 38,6%

Fonte: MEC/INEP, Microdados do Censo Escolar, 2007 - 2011

Como se pode observar a partir da tabela 16, de 2007 a 2011 houve uma queda nas taxas de não declaração para todas as dependências administrativas, com maior intensidade para a rede federal. Ainda que, com queda, as taxas permaneçam elevadas, o que prejudica a utilização dessa variável na análise. Ressalta-se, portanto, a necessidade da realização de campanhas de orientação sobre o preenchimento e a importância desse campo não apenas para a análise de políticas, mas também para sua formulação e constante avaliação.

58

2) O atendimento no Ensino Fundamental e sua obrigatoriedade

Até 2009, o único período de escolarização obrigatória no Brasil era o ensino fundamental. No município de São Paulo a distribuição dessa etapa da educação básica entre os entes federados tem se dado conforme apresentado na tabela abaixo.

Tabela 17: Matrículas no ensino fundamental, segundo a dependência administrativa, município de São Paulo, 2001 - 2011

Etapa do EF	Dependência Administrativa	2001	2003	2005	2007	2009	2011
EF anos iniciais	Federal	196	194	188	222	227	215
	Estadual	366.357	375.633	379.318	395.848	373.068	353.488
	Municipal	309.425	304.337	292.405	267.067	243.811	210.391
	Privada	136.063	140.373	146.132	162.351	182.510	196.954
	Total	812.041	820.537	818.043	825.488	799.616	761.048
EF anos finais	Federal	0	0	0	0	0	0
	Estadual	437.469	376.988	368.304	379.534	379.856	390.095
	Municipal	241.529	248.384	256.686	248.350	247.174	242.275
	Privada	139.251	136.095	132.514	121.632	141.271	152.476
	Total	818.249	761.467	757.504	749.516	768.301	784.846

Fonte: MEC/INEP, Censo Escolar, 2001 - 2011

De 2001 a 2011, constata-se a redução de 6,3% e 4,1% no número de estudantes matriculados nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, respectivamente. A redução no número de matrículas, em especial nos anos iniciais dessa etapa da educação básica, pode ser atribuída, por um lado, à diminuição da população jovem no município e, por outro, à regularização do fluxo escolar. Essa redução não ocorreu na mesma intensidade entre os entes federados. No caso dos anos iniciais do EF, verifica-se um aumento das matrículas na rede estadual com uma pequena redução ao final da década, enquanto houve um crescente aumento nas matrículas da rede privada e uma redução na rede municipal. Já nos anos finais do EF, ocorre uma redução das matrículas na rede estadual, enquanto há um aumento nas redes municipal e privada.

A expansão das matrículas no setor privado pode ser atribuída à expansão da classe média e, concomitantemente, à disseminação da ideologia de superioridade do privado em relação ao público, bem como ao consumo do serviço privado como símbolo de *status* em nossa sociedade, tal como ocorre com os serviços de saúde e transporte. Cabe destacar a heterogeneidade que compõe o setor privado educacional²⁰, o que certamente reflete em grande variação na qualidade do serviço oferecido.

Embora o EF seja obrigatório há mais de duas décadas – sem contar com a obrigatoriedade dos sete aos 14 anos, desde a Carta de 1967 – não se pode dizer ainda que seu acesso foi universalizado. No município de São Paulo, a taxa de frequência líquida no EF, em 2010, foi de 99,2%. Para o sexo feminino, essa taxa eleva-se para 99,4%, enquanto que, para o sexo masculino, tem-se 98,9% de frequência líquida. Ainda que próximo da universalização, o município de São Paulo ainda possui crianças e jovens entre seis e 14 anos excluídas do EF. A menor frequência líquida de crianças e adolescentes do sexo masculino no EF do que do sexo feminino exige maior atenção para as relações de gênero no interior das escolas.

A taxa de frequência líquida superior do sexo feminino do que do sexo masculino indica que há um número maior de meninas e adolescentes do sexo feminino na idade adequada do que meninos e adolescentes do sexo masculino. Na distribuição das matrículas por sexo (Tabela 18), percebe-se que há um número maior de estudantes do sexo masculino do que do sexo feminino, além de que tem havido uma elevação no percentual daqueles em relação ao total de estudantes, o que pode indicar que os estudantes do sexo masculino têm permanecido por maior número de anos no EF.

Tabela 18: Matrículas e percentual de matrículas no ensino fundamental, por sexo - município de São Paulo, 2001-2011

Sexo		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Feminino	NA	801.365	786.705	775.731	773.416	777.289	789.007	782.579	798.744	777.982	773.733	767.099
	%	49,2%	49,1%	49,1%	49,1%	49,3%	48,9%	49,0%	49,0%	48,9%	48,9%	48,9%
Masculino	NA	828.925	815.099	804.734	803.178	798.258	824.428	813.468	832.075	813.052	809.569	802.623
	%	50,8%	50,9%	50,9%	50,9%	50,7%	51,1%	51,0%	51,0%	51,1%	51,1%	51,1%

Fonte: MEC/INEP, Edudata Brasil, 2001 - 2006; Microdados do Censo Escolar, 2007 - 2011

No que se refere à distribuição dos estudantes no ensino fundamental segundo a cor ou raça, percebe-se uma grande variação no percentual de brancos, provavelmente em virtude do alto índice de não declaração.

²⁰ Segundo levantamento da Folha de São Paulo, em escolas da capital paulista, as instituições educacionais do setor privado que mais cresceram nos últimos 10 anos foram aquelas que cobram mensalidades de até R\$ 500 (ARAI, 2012).

Tabela 19: Distribuição das matrículas por etapa do ensino fundamental, segundo cor ou raça - município de São Paulo, 2011

Etapa	Cor ou raça					
	Não declarada	Branca	Preta	Parda	Amarela	Indígena
Anos Iniciais	193,877 25.1%	376,065 48.6%	24,634 3.2%	171,828 22.2%	5,267 0.7%	1,988 0.3%
Anos Finais	248,705 31.2%	329,346 41.4%	28,156 3.5%	181,190 22.8%	6,316 0.8%	2,350 0.3%

Fonte: MEC/INEP, Microdados do Censo Escolar, 2011

A tabela 20 permite comparar a distribuição dos estudantes entre seis e 14 anos de idade, por cor e raça com a distribuição da população nessa mesma faixa etária. A partir desses dados, pode-se dizer que as populações branca, preta, parda e amarela estão subestimadas no censo escolar, com a alta taxa de não declaração. Com relação à população indígena, a única que apresenta maior proporção no censo escolar do que no censo do IBGE, uma hipótese explicativa para essa situação pode ser o crescimento da população latino-americana, em especial bolivariana e peruana, que se auto-declaram indígenas.

Tabela 20: Distribuição das crianças e jovens entre 6 e 14 anos de idade, segundo cor ou raça, por instrumento de coleta de dados - município de São Paulo, 2010 e 2011

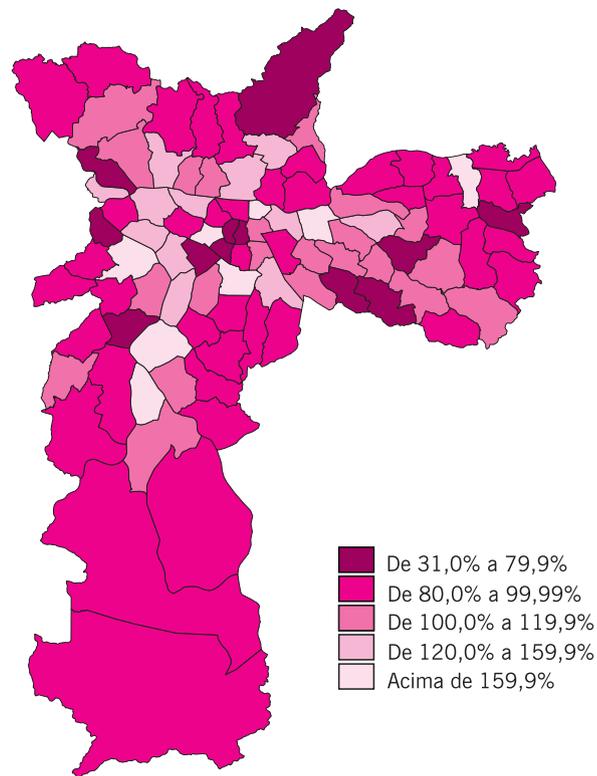
60

Instrumento de coleta de dados	Cor ou raça					
	Não declarada	Branca	Preta	Parda	Amarela	Indígena
Censo Escolar - MEC/INEP - 2011	26.9%	45.4%	3.4%	23.3%	0.7%	0.3%
Censo Demográfico - IBGE - 2010	0.0%	55.0%	5.8%	37.9%	1.2%	0.1%

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010, Microdados do Censo Escolar, 2011

Sobre o acesso ao EF em relação à distribuição territorial no município, o mapa a seguir permite inferir que a distribuição das vagas nessa etapa da educação básica também não segue a distribuição territorial da população, sendo que, em alguns distritos, há uma maior concentração de vagas, o que explica as taxas de frequência líquida superiores a 100%. Em alguns casos, a taxa de frequência baixa não indica o não acesso da população ao EF, já que as crianças e adolescentes provavelmente frequentam escolas em outros distritos. Preocupa o fato de algumas regiões apresentarem taxas mais baixas, o que sinaliza, por um lado, a necessidade de grande mobilidade para acessar a escola e, por outro, a possibilidade de crianças e jovens estarem, de fato, excluídas da escola.

Mapa 15: Taxa de frequência líquida no ensino fundamental, segundo os distritos do município de São Paulo, 2011



61

Distrito	Taxa de frequência líquida
Água Rasa	100,1%
Alto de Pinheiros	150,0%
Anhanguera	81,7%
Aricanduva	105,3%
Artur Alvim	111,5%
Barra Funda	137,9%
Bela Vista	62,7%
Belém	136,9%
Bom Retiro	90,4%
Brás	103,6%
Brasilândia	80,5%
Butantã	236,1%
Cachoeirinha	85,8%
Cambuci	116,9%

Distrito	Taxa de frequência líquida
Campo Belo	97,1%
Campo Grande	112,1%
Campo Limpo	99,7%
Cangaíba	94,5%
Capão Redondo	108,0%
Carrão	101,8%
Casa Verde	104,5%
Cidade Ademar	83,3%
Cidade Dutra	105,4%
Cidade Líder	76,0%
Cidade Tiradentes	91,8%
Consolação	199,6%
Cursino	90,8%
Ermelino Matarazzo	97,5%

Distrito	Taxa de frequência líquida
Freguesia do Ó	145,5%
Grajaú	96,8%
Guaianases	83,3%
Iguatemi	104,3%
Ipiranga	124,6%
Itaim Bibi	128,1%
Itaim Paulista	99,0%
Itaquera	86,0%
Jabaquara	82,7%
Jaçanã	113,4%
Jaguara	148,4%
Jaguaré	64,7%
Jaraguá	103,7%
Jardim Ângela	90,8%
Jardim Helena	91,5%
Jardim Paulista	78,0%
Jardim São Luís	92,8%
José Bonifácio	91,7%
Lajeado	77,5%
Lapa	136,1%
Liberdade	91,3%
Limão	109,3%
Mandaqui	89,2%
Marsilac	89,5%
Moema	115,7%
Mooça	93,8%
Morumbi	113,1%
Parelheiros	97,6%
Pari	236,8%
Parque do Carmo	101,6%
Pedreira	81,5%
Penha	107,1%
Perdizes	80,7%
Perus	99,1%
Pinheiros	128,5%

Distrito	Taxa de frequência líquida
Pirituba	107,1%
Ponte Rasa	94,1%
Raposo Tavares	83,3%
República	32,0%
Rio Pequeno	87,7%
Sacomã	81,0%
Santa Cecília	97,7%
Santana	156,8%
Santo Amaro	191,7%
São Domingos	76,3%
São Lucas	75,6%
São Mateus	102,4%
São Miguel	174,6%
São Rafael	90,3%
Sapopemba	76,6%
Saúde	93,4%
Sé	71,3%
Socorro	165,1%
Tatuapé	162,5%
Tremembé	68,3%
Tucuruvi	153,4%
Vila Andrade	70,1%
Vila Curuçá	94,7%
Vila Formosa	100,6%
Vila Guilherme	95,5%
Vila Jacuí	80,5%
Vila Leopoldina	95,2%
Vila Maria	99,2%
Vila Mariana	161,6%
Vila Matilde	135,1%
Vila Medeiros	98,9%
Vila Prudente	105,7%
Vila Sônia	86,7%
Município de São Paulo	97,5%

Fonte: SEADE, Sistema de Projeção Populacional, 2011; Microdados do Censo Escolar, 2011

3) O atendimento da população com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e/ou superdotação

A LDB previu a educação especial como uma “modalidade da educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais” (art. 58, 1996). Desde então, o atendimento à população de abrangência da educação especial passou por inúmeras mudanças, como o público-alvo voltado a suas ações, a organização e funcionamento dos serviços destinados a essa população, a relação entre os serviços especializados e a escola regular, bem como com a gestão e financiamento dos recursos específicos para essa área. Sem adentrar nessas questões, ressalta-se que tais mudanças trouxeram à discussão a função e os objetivos da educação especial. No que se refere ao estudo aqui realizado, uma das implicações dessas mudanças foi a grande oscilação na contabilização dos dados organizados sob a denominação “educação especial”, dificultando a elaboração de séries históricas sobre os dados de atendimento e a respectiva avaliação das recentes políticas, a partir dos dados quantitativos.

No caso específico do Censo Escolar (MEC/INEP), a divulgação dos dados da “educação especial” teve seus critérios modificados significativamente ao longo da última década. De 2001 a 2003, considerou-se como educação especial apenas os alunos que estavam matriculados em escolas ou classes especiais; a partir de 2004, passam a ser contabilizados os dados dos alunos denominados “incluídos”, mas apenas no que se refere ao ensino fundamental. Apenas a partir de 2007, apresentam-se os dados de alunos incluídos em todas as etapas e modalidades de ensino, porém agora sem distinção entre a modalidade regular e a modalidade especial.

Na tabela a seguir, pode-se observar a evolução no número de estudantes matriculados com deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação, segundo a modalidade de ensino e a dependência administrativa da instituição.

63

Tabela 21: Matrículas de estudantes com necessidades educacionais especiais (NEE) na educação básica, segundo a modalidade de ensino e a dependência administrativa da instituição, município de São Paulo (2001 - 2011)

Modalidade de ensino	Dependência Administrativa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Regular	Federal				0	0	0	5	6	3	0	1
	Estadual				1.217	1.846	4.723	9.204	9.781	10.998	11.002	10.789
	Municipal				3.911	4.927	2.359	9.593	10.874	10.632	11.441	12.291
	Privado				183	441	366	1.755	1.910	2.025	2.306	2.358
Especial	Federal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Estadual	4.301	4.110	4.044	3.307	2.496	2.512	1.774	1.340	929	807	527
	Municipal	1.474	1.484	1.554	1.596	1.633	1.593	1.828	1.536	1.440	1.341	1.291
	Privado	2.051	1.992	1.939	2.010	2.389	2.501	1.842	1.730	1.535	1.450	1.534
EJA	Federal							0	0	0	0	0
	Estadual							775	706	579	530	394
	Municipal							908	1.148	1.658	1.274	1.323
	Privado							15	19	35	35	28
TOTAL		7.826	7.586	7.537	12.224	13.732	14.054	27.699	29.050	29.834	30.186	30.536

Fonte: MEC/INEP Consulta à matrícula 2001 - 2006; MEC/INEP Microdados Censo Escolar 2007 - 2011

Neste período ocorreu um aumento expressivo no número de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação matriculados no ensino regular, enquanto se deu a redução no número de estudantes matriculados em escolas ou classes especiais. A redução na modalidade especial ocorreu com maior intensidade na rede estadual, com uma queda de 87% das matrículas de 2001 a 2011.

Apesar do aumento no número de pessoas atendidas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades, o percentual dessa população em relação ao total de estudantes ainda é baixo se comparado às taxas médias de pessoas com deficiência no total da população. Na última década, o percentual de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades no município de São Paulo aumentou de 0,3% em 2001 para 1,1% em 2011, em relação ao total de estudantes, enquanto na população em geral, o percentual de pessoas com, ao menos, uma deficiência chega em média a 10%, conforme o Censo Demográfico (IBGE, 2010). Destaca-se, nesse sentido, a necessidade de políticas de “busca ativa”, ou seja, de procura intencional por parte do Estado dessa população que ainda não teve garantido o direito à educação.

A partir da tabela 22, pode-se observar a distribuição dos estudantes por tipo de necessidade educacional especial. Mais da metade dos estudantes matriculados com NEE possui deficiência mental, sendo seguido de quase 15% de estudantes com deficiência física, 11% com surdez, 7% com autismo e quase 6% com baixa visão. As demais necessidades educacionais especiais somam 10% do total de estudantes com NEE.

Tabela 22: Matrículas de estudantes com NEE na educação básica, por tipo de NEE, município de São Paulo, 2011

Tipo de NEE	NA	% em relação ao total de estudantes com NEE
Cegueira	409	1,00%
Baixa Visão	2.420	5,91%
Surdez	4.596	11,23%
Def Auditiva	1.399	3,42%
Surdo Cegueira	69	0,17%
Def Física	6.080	14,86%
Def Mental	22.377	54,68%
Def Múltiplas	721	1,76%
Autismo	2.892	7,07%
Asperger	112	0,27%
Rett	101	0,25%
TDI	1.299	3,17%
Superdotação	93	0,23%
TOTAL	42.568	100%

Fonte: MEC/INEP Microdados Censo Escolar 2011

Esses estudantes estão distribuídos nas várias etapas e modalidades de ensino, com maior concentração no ensino fundamental. A rede municipal é a maior responsável pelas matrículas destes estudantes, atendendo a quase metade dessa população, enquanto a rede estadual atende 38% e a rede privada 12% desses estudantes. Ao se comparar a distribuição dos estudantes com NEE entre as esferas governamentais em

relação ao total das matrículas, conta-se que, apenas nas creches e educação de jovens e adultos, há uma maior concentração das matrículas na rede privada do que na rede pública. Já em relação às demais etapas e modalidades de ensino, há um maior percentual de estudantes com NEE na rede pública do que o percentual total de estudantes nesta mesma rede de ensino.

Tabela 23: Matrículas de estudantes com NEE na educação básica, segundo a etapa e modalidade de ensino e a dependência administrativa da instituição, município de São Paulo, 2011

		Creche	Pré-escola	EF anos iniciais	EF anos finais	EM regular	Ed. Profissional	EJA Pres. EF Anos Iniciais	EJA Pres. EF Anos Finais	EJA Pres. EM	TOTAL
Federal	NA	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Estadual	NA	0	0	5.163	4.806	1.311	36	6	27	283	11.632
	%	0,0%	0,0%	40,9%	42,8%	78,1%	52,9%	0,8%	3,8%	95,9%	38,2%
Municipal	NA	294	1.802	5.555	5.766	107	0	714	667	0	14.905
	%	35,1%	80,3%	44,0%	51,4%	6,4%	0,0%	89,9%	93,5%	0,0%	48,9%
Privada	NA	544	442	1.892	645	260	32	74	19	12	3.920
	%	64,9%	19,7%	15,0%	5,8%	15,5%	47,1%	9,3%	2,7%	4,1%	12,9%
Total	NA	838	2.244	12.611	11.217	1.678	68	794	713	295	30.458
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: MEC/INEP Microdados Censo Escolar 2011

Para além do acesso à educação, um dos problemas que precisa ser enfrentado no atendimento das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação é a permanência desses estudantes no sistema de ensino. Como se pode observar na tabela 24, há maior defasagem idade-série entre os estudantes com NEE do que em relação ao total de estudantes, em especial nas etapas da educação básica mais elevadas, como nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, com 65% e 17% das matrículas na faixa etária ideal para essas etapas de ensino, respectivamente.

65

Tabela 24: Distribuição dos estudantes com NEE, por faixa etária e segundo a etapa e modalidade de ensino, município de São Paulo, 2011

Faixas etárias		Creche	Pré-escola	EF anos iniciais	EF anos finais	EM regular	Ed. Profissional	EJA Pres. EF Anos Iniciais	EJA Pres. EF Anos Finais	EJA Pres. Ens Médio	EJA Semi-presencial	TOTAL
0-3 anos	NA	377	5	0	0	0	0	0	0	0	0	382
	%	98,7%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
4 e 5 anos	NA	451	1.010	1	0	0	0	0	0	0	0	1.462
	%	30,8%	69,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
6-10 anos	NA	10	1.139	7.979	6	0	0	0	0	0	0	9.134
	%	0,1%	12,5%	87,4%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
11-14 anos	NA	0	51	3.721	7.204	1	0	4	7	0	0	10.988
	%	0,0%	0,5%	33,9%	65,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	100,0%

continua >>

Faixas etárias		Creche	Pré-escola	EF anos iniciais	EF anos finais	EM regular	Ed. Profissional	EJA Pres. EF Anos Iniciais	EJA Pres. EF Anos Finais	EJA Pres. Ens Médio	EJA Semi-presencial	TOTAL
15-17 anos	NA	0	31	557	3.158	862	16	106	162	1	0	4.893
	%	0,0%	0,6%	11,4%	64,5%	17,6%	0,3%	2,2%	3,3%	0,0%	0,0%	100,0%
18-24 anos	NA	0	8	218	700	765	30	329	300	158	16	2.524
	%	0,0%	0,3%	8,6%	27,7%	30,3%	1,2%	13,0%	11,9%	6,3%	0,6%	100,0%
25-30 anos	NA	0	0	71	63	41	5	151	112	50	14	507
	%	0,0%	0,0%	14,0%	12,4%	8,1%	1,0%	29,8%	22,1%	9,9%	2,8%	100,0%
31-40 anos	NA	0	0	48	51	8	9	120	82	47	22	387
	%	0,0%	0,0%	12,4%	13,2%	2,1%	2,3%	31,0%	21,2%	12,1%	5,7%	100,0%
41-50 anos	NA	0	0	14	23	0	7	54	37	26	15	176
	%	0,0%	0,0%	8,0%	13,1%	0,0%	4,0%	30,7%	21,0%	14,8%	8,5%	100,0%
50 anos ou mais	NA	0	0	2	12	1	1	30	13	13	11	83
	%	0,0%	0,0%	2,4%	14,5%	1,2%	1,2%	36,1%	15,7%	15,7%	13,3%	100,0%
Total	NA	838	2.244	12.611	11.217	1.678	68	794	713	295	78	30.536
	%	2,7%	7,3%	41,3%	36,7%	5,5%	0,2%	2,6%	2,3%	1,0%	0,3%	100,0%

Fonte: MEC/INEP Microdados Censo Escolar 2011

66

Outro aspecto que merece destaque são as elevadas taxas de estudantes com NEE do sexo masculino, nas várias etapas e modalidades de ensino, superiores à distribuição de estudantes do sexo masculino no total de estudantes em São Paulo. Enquanto nas creches tem-se 52% das crianças do sexo masculino, no caso das crianças com NEE, esse percentual eleva-se para 57%. Tal diferença aumenta no ensino fundamental, que possui 51% dos estudantes do sexo masculino, e cerca de 60% dos estudantes com NEE desse sexo, e permanece para o caso do ensino médio, com 51% de estudantes do sexo feminino e 46,5% de estudantes com NEE desse sexo. Estes números chamam a atenção para as formas pelas quais se tem classificado os estudantes com NEE, reforçando os estudos que demonstram a desigualdade no atendimento entre os estudantes do sexo masculino e do sexo feminino no sistema escolar.

Tabela 25: Matrículas de estudantes com NEE na educação básica, segundo a etapa e modalidade de ensino, por sexo (e porcentagem entre os sexos), município de São Paulo, 2011

Etapa e modalidade		Sexo	
		Masculino	Feminino
Creche	NA	274	207
	%	57,0%	43,0%
Pré-escola	NA	1.591	1.102
	%	59,1%	40,9%
EF Anos iniciais	NA	8.551	5.471
	%	61,0%	39,0%
EF Anos finais	NA	5.824	3.941
	%	59,6%	40,4%

Etapa e modalidade		Sexo	
		Masculino	Feminino
Ensino Médio	NA	680	590
	%	53,5%	46,5%
Ed Profissional	NA	31	34
	%	47,7%	52,3%
EJA (pres e semi)	NA	1.099	791
	%	58,1%	41,9%

Fonte: MEC/INEP Microdados Censo Escolar 2011

A variação nos dados dos estudantes com NEE em relação ao total de estudantes da educação básica não ocorre apenas com relação às questões de gênero, mas também no que se refere às questões raciais. Apesar das altas taxas de não declaração de cor ou raça no Censo Escolar, percebe-se uma grande variação nas taxas dos estudantes declarados como pretos ou pardos, entre aqueles com NEE e o total de estudantes, com índices mais elevados para o caso dos estudantes com NEE. Nesse sentido, reafirma-se a necessidade de aprimoramento na coleta dos dados de cor ou raça e, ao mesmo tempo, de análise dos critérios de classificação dos estudantes considerados com NEE.

Tabela 26: Distribuição percentual dos estudantes com NEE e do total de estudantes na educação básica, por cor ou raça, município de São Paulo, 2011

Alunos	Cor ou raça					
	Não declarada	Branca	Preta	Parda	Amarela	Indígena
Com NEE	23.0%	44.5%	4.8%	27.0%	0.5%	0.2%
Total	37.4%	39.0%	3.1%	19.7%	0.6%	0.2%

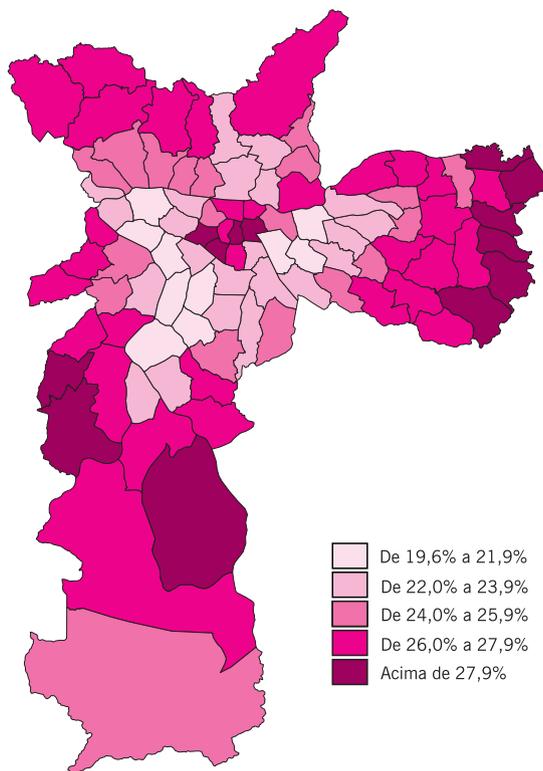
Fonte: MEC/INEP Microdados Censo Escolar 2011

67

4) A juventude e a educação no município de São Paulo: o Ensino Médio, a Educação Profissional e o Ensino Superior

Nas três últimas décadas, houve redução na proporção de jovens no município de São Paulo. A proporção de jovens entre 15 a 29 anos, no município, passou de 31,5%, em 1980, para 25,8% em 2010 (IBGE, SEADE). Apesar da diminuição dessa proporção, a mesma ainda é bastante significativa, o que imputa um olhar mais enérgico para a ampliação de políticas públicas para essa faixa etária. Esses dados possibilitam perceber uma redução na população juvenil do município e, ao mesmo tempo, uma maior concentração nas áreas periféricas da cidade (Mapa 16).

Mapa 16: Participação da população jovem, de 15 a 29 anos, no total população por distritos de São Paulo, 2010



68

Distritos	% de jovens no total da população
Água Rasa	21,6%
Alto de Pinheiros	19,6%
Anhanguera	27,8%
Aricanduva	24,0%
Artur Alvim	24,9%
Barra Funda	23,4%
Bela Vista	28,2%
Belém	25,5%
Bom Retiro	27,6%
Brás	28,7%
Brasilândia	27,7%
Butantã	24,4%
Cachoeirinha	27,2%
Cambuci	22,6%

Distritos	% de jovens no total da população
Campo Belo	20,4%
Campo Grande	22,7%
Campo Limpo	27,3%
Cangaíba	26,2%
Capão Redondo	28,1%
Carrão	22,3%
Casa Verde	24,2%
Cidade Ademar	27,5%
Cidade Dutra	26,6%
Cidade Líder	26,7%
Cidade Tiradentes	28,3%
Consolação	28,2%
Cursino	23,6%
Ermelino Matarazzo	26,8%

Distritos	% de jovens no total da população
Freguesia do Ó	24,5%
Grajaú	28,5%
Guaianases	28,0%
Iguatemi	28,3%
Ipiranga	23,7%
Itaim Bibi	21,3%
Itaim Paulista	28,0%
Itaquera	26,0%
Jabaquara	25,1%
Jaçanã	25,7%
Jaguara	23,5%
Jaguareé	26,7%
Jaraguá	27,2%
Jardim Ângela	28,7%

Distritos	% de jovens no total da população	Distritos	% de jovens no total da população	Distritos	% de jovens no total da população
Jardim Helena	28,0%	Perdizes	22,6%	Saúde	22,0%
Jardim Paulista	22,3%	Perus	27,3%	Sé	29,4%
Jardim São Luís	27,8%	Pinheiros	21,7%	Socorro	22,4%
José Bonifácio	26,0%	Pirituba	25,0%	Tatuapé	21,6%
Lajeado	28,5%	Ponte Rasa	24,9%	Tremembé	26,4%
Lapa	20,4%	Raposo Tavares	26,8%	Tucuruvi	23,1%
Liberdade	26,0%	República	27,5%	Vila Andrade	27,1%
Limão	25,3%	Rio Pequeno	26,2%	Vila Curuçá	27,3%
Mandaqui	23,5%	Sacomã	25,9%	Vila Formosa	23,2%
Marsilac	25,6%	Santa Cecília	24,8%	Vila Guilherme	23,5%
Moema	20,0%	Santana	22,7%	Vila Jacuí	27,9%
Mooca	21,9%	Santo Amaro	19,8%	Vila Leopoldina	22,4%
Morumbi	22,3%	São Domingos	24,9%	Vila Maria	26,9%
Parelheiros	27,8%	São Lucas	24,1%	Vila Mariana	23,6%
Pari	26,5%	São Mateus	26,4%	Vila Matilde	23,8%
Parque do Carmo	27,0%	São Miguel	25,9%	Vila Medeiros	25,4%
Pedreira	27,8%	São Rafael	27,2%	Vila Prudente	23,7%
Penha	23,4%	Sapopemba	26,9%	Vila Sônia	25,5%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010

As regiões mais centrais do município apresentam menores taxas de jovens em relação ao total da população, tais como: Água Rasa, Alto de Pinheiros, Campo Belo, Mooca, Saúde, Tatuapé, Vila Leopoldina, Vila Mariana. Já nas regiões mais periféricas – e nos distritos da Sé, Brás e Bela Vista –, há maior concentração de jovens na população, tais como Jardim Ângela, Grajaú, Lajeado, Cidade Tirantes, Iguatemi e Capão Redondo.

Desde a CF de 1988, o direito à educação foi ampliado para toda a educação básica, garantindo-se o dever do Estado em seu oferecimento, inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria. Garantiu-se portanto o dever do Estado na oferta do ensino médio e, até 2016, será obrigatória a frequência escolar para todos os jovens de até 17 anos de idade. No caso do ensino superior, apesar da previsão do direito, o dever do Estado em sua oferta foi previsto “segundo a capacidade de cada um” (art. 208). A faixa etária entre 15 e 24 anos contempla os períodos ideais para a frequência no ensino médio (de 15 a 17 anos) e no ensino superior (de 18 a 24 anos). Como no restante do país, a frequência escolar dos jovens ainda é muito baixa. Quase 30% dos jovens no município de São Paulo não estão no ensino médio. Alguns destes cursam ainda o ensino fundamental, enquanto outros não estudam. A frequência nessa etapa da educação básica varia consideravelmente no quesito gênero, estando as jovens em situação de vantagem em relação aos jovens do sexo masculino, como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 27: Taxa de frequência líquida no ensino médio, por sexo, município de São Paulo, 2010

Etapa da Ed. Básica	Total	Feminino	Masculino
Ensino Médio	73,0%	78,0%	68,0%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010 e MEC/ INEP, Microdados Censo Escolar, 2010

O acesso ao ensino superior na idade ideal está ainda mais distante da realidade dos jovens do município. Apenas 19,1% dos jovens entre 18 e 24 anos estão no ensino superior, sendo essa taxa correspondente a 17,3% para o sexo masculino e 21% para o sexo feminino. Em decorrência das elevadas taxas de distorção idade-série, aspecto que será comentado adiante, muitos dos estudantes entre 18 e 24 anos que se encontram no sistema escolar ainda não concluíram a educação básica. Se observarmos as taxas de frequência escolar dos jovens entre 18 a 24 anos, independentemente da etapa e nível de ensino, a taxa de frequência eleva-se para 28,7%, sendo 27,7% para os jovens do sexo masculino e 29,8%, no caso do sexo feminino. Dois aspectos merecem destaque: a) a maior presença feminina tanto no ensino médio como no ensino superior e b) mesmo considerando o acesso à educação básica, as taxas de escolarização dos jovens entre 18 a 24 anos são muito baixas.

A tabela 28 apresenta a distribuição dos jovens entre 15 e 24 anos nas várias etapas e modalidades da educação básica.

Tabela 28: Distribuição dos estudantes jovens (15 a 24 anos), por faixa etária e segundo a etapa e modalidade de ensino, município de São Paulo, 2011

Faixa etária		EF anos iniciais	EF anos finais	EM regular	EM Magistério	Ed. Profissional	EJA Pres. EF Anos Iniciais	EJA Pres. EF Anos Finais	EJA Pres. Ens Médio	EJA Pres Integr à Ed Profis (Médio)	EJA Semi-pres	TOTAL
15-17 anos	NA	905	108.713	380.549	77	12.544	929	15.102	146	0	12	518.977
	%	0,2%	20,9%	73,3%	0,0%	2,4%	0,2%	2,9%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
18-24 anos	NA	240	2.876	117.749	44	33.471	1.255	16.191	33.271	6	790	205.893
	%	0,1%	1,4%	57,2%	0,0%	16,3%	0,6%	7,9%	16,2%	0,0%	0,4%	100,0%

Fonte: MEC/INEP Microdados Censo Escolar 2011

Dos estudantes entre 15 e 17 anos, 73% estão no ensino médio, 21% no ensino fundamental, apenas 2,4% na educação profissional e 3% na EJA. Dos estudantes entre 18 e 24 anos que ainda estão na educação básica, 57% estão no ensino médio, 16% na educação profissional, 24,5% na EJA e 1,5% no ensino fundamental. Observa-se que a faixa etária dos estudantes que frequentam a educação profissional é mais elevada do que a faixa etária dos estudantes do ensino médio, como pode ser confirmado a partir dos dados da tabela a seguir.

Tabela 29: Matrículas na educação profissional, por faixa etária e sexo - Município de São Paulo, 2007 – 2011

Faixa etária	Sexo	2007	2008	2009	2010	2011
15-17 anos	Feminino	3.403	16.569	12.134	5.721	6.117
	Masculino	3.713	10.868	8.404	5.671	6.427
18-24 anos	Feminino	13.617	14.806	21.825	16.935	17.947
	Masculino	11.695	13.535	16.983	15.297	15.524
25-30 anos	Feminino	7.662	7.864	9.074	10.271	11.245
	Masculino	5.563	6.172	6.937	8.223	8.750
31-40 anos	Feminino	6.065	6.768	7.396	9.036	10.148
	Masculino	3.803	4.039	4.791	5.807	6.339
41-50 anos	Feminino	2.275	2.780	2.919	3.673	3.857
	Masculino	1.204	1.383	1.641	1.970	2.103
Acima de 50 anos	Feminino	550	779	934	1.183	1.189
	Masculino	252	338	430	519	559

Fonte: MEC/INEP, Microdados do Censo Escolar, 2007 - 2011

Ao contrário do que ocorreu na última década com o ensino médio regular, houve um crescimento no número de vagas na educação profissional de nível médio. Esse crescimento ocorreu para todas as faixas etárias bem como para ambos os sexos. Nota-se que, entre os estudantes mais jovens (de 15 a 17 anos) há um maior número de pessoas do sexo masculino do que feminino, situação esta que se inverte já na faixa etária seguinte e permanece para as demais, com maior concentração de estudantes do sexo feminino.

O crescimento na oferta da educação profissional no município de São Paulo se deu prioritariamente pela expansão da rede estadual e das escolas particulares, com uma ampliação de matrículas de 160% e 25%, respectivamente. Nas demais dependências administrativas, houve redução no número de matrículas.

71

Tabela 30: Matrículas na educação profissional, segundo a natureza e dependência administrativa das instituições, 2007 - 2011

Natureza e dep administrativa		2007	2008	2009	2010	2011
Pública	Federal	746	753	536	498	
	Estadual	14.384	38.554	41.826	30.548	37.470
	Municipal	2.508	4.535	2.991	1.712	1.614
Privada	Particular	39.335	38.923	45.702	49.666	49.178
	Filantrópica	2.849	3.168	2.445	1.888	1.944

Fonte: MEC/INEP, Microdados do Censo Escolar, 2007 - 2011

A tendência de crescimento das matrículas na educação profissional difere da evolução do ensino médio regular no município de São Paulo, o qual apresentou queda no número de matrículas na última década, em todas as dependências administrativas.

Tabela 31: Matrículas no ensino médio por dependência administrativa, município de São Paulo, 2001 a 2011.

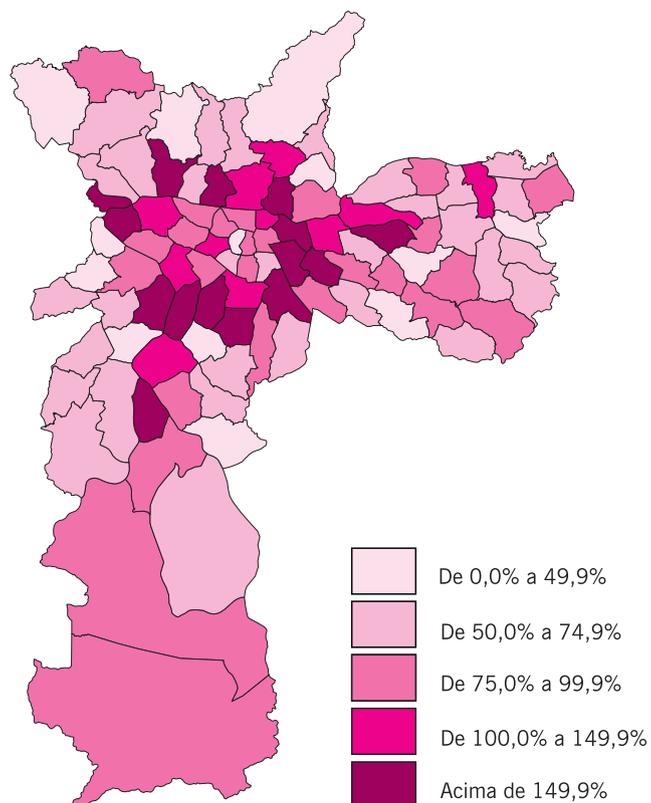
Dep. Adm.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Federal	1.142	1.188	1.203	1.260	1.228	0	1.061	872	729	636	0
Estadual	475.135	485.229	486.745	467.012	431.072	402.828	380.250	375.359	379.807	402.562	413.437
Municipal	4.280	3.733	3.300	3.213	3.157	3.282	3.020	2.979	2.686	2.657	2.874
Privado	97.627	92.698	92.982	87.635	84.964	82.100	72.495	78.196	78.560	79.996	82.579
TOTAL	578.184	582.848	584.230	559.120	520.421	488.210	456.826	457.406	461.782	485.851	498.890

Fonte: MEC/INEP Censo Escolar 2001 - 2011

Nos três últimos anos parece haver uma reversão nessa tendência de queda no número de matrículas, com uma recuperação a partir de 2008 para as escolas privadas, a partir de 2009 para a rede estadual e 2010 para a rede municipal.

Se as taxas de atendimento no ensino médio são baixas de maneira geral no município, a situação se agrava ao observarmos as taxas de frequência líquida por distrito do município. Novamente é importante lembrar que esse cálculo no interior do município sofre distorções decorrentes da mobilidade na cidade, em que o atendimento educacional não necessariamente ocorre no distrito de residência do jovem.

Mapa 17: Taxa de frequência líquida no ensino médio, segundo os distritos do município de São Paulo, 2011



Distrito	Taxa de frequência líquida	Distrito	Taxa de frequência líquida	Distrito	Taxa de frequência líquida
Água Rasa	118,8%	Itaim Bibi	100,4%	República	0,0%
Alto de Pinheiros	99,2%	Itaim Paulista	79,9%	Rio Pequeno	49,7%
Anhanguera	38,5%	Itaquera	58,5%	Sacomã	50,8%
Aricanduva	91,9%	Jabaquara	61,8%	Santa Cecília	81,4%
Artur Alvim	83,7%	Jaçanã	56,8%	Santana	164,8%
Barra Funda	99,3%	Jaguara	120,9%	Santo Amaro	292,8%
Bela Vista	61,0%	Jaguaré	38,8%	São Domingos	50,7%
Belém	100,7%	Jaraguá	71,6%	São Lucas	61,2%
Bom Retiro	93,6%	Jardim Ângela	65,2%	São Mateus	82,8%
Brás	98,7%	Jardim Helena	70,9%	São Miguel	160,5%
Brasilândia	49,7%	Jardim Paulista	77,3%	São Rafael	62,3%
Butantã	98,2%	Jardim São Luís	74,5%	Sapopemba	45,3%
Cachoeirinha	61,8%	José Bonifácio	74,0%	Saúde	102,6%
Cambuci	57,3%	Lajeado	48,6%	Sé	98,0%
Campo Belo	29,3%	Lapa	253,5%	Socorro	148,8%
Campo Grande	88,9%	Liberdade	87,1%	Tatuapé	255,5%
Campo Limpo	60,6%	Limão	72,0%	Tremembé	32,0%
Cangaíba	68,5%	Mandaqui	56,4%	Tucuruvi	194,5%
Capão Redondo	70,3%	Marsilac	76,5%	Vila Andrade	42,3%
Carrão	54,5%	Moema	114,7%	Vila Curuçá	59,7%
Casa Verde	118,2%	Mooca	103,2%	Vila Formosa	90,0%
Cidade Ademar	51,0%	Morumbi	100,8%	Vila Guilherme	119,2%
Cidade Dutra	98,6%	Parelheiros	76,4%	Vila Jacuí	57,6%
Cidade Líder	46,9%	Pari	164,4%	Vila Leopoldina	129,5%
Cidade Tiradentes	63,1%	Parque do Carmo	83,7%	Vila Maria	79,1%
Consolação	192,3%	Pedreira	42,6%	Vila Mariana	204,5%
Cursino	76,6%	Penha	150,2%	Vila Matilde	112,8%
Ermelino Matarazzo	88,2%	Perdizes	87,0%	Vila Medeiros	43,0%
Freguesia do Ó	104,7%	Perus	80,2%	Vila Prudente	99,8%
Grajaú	64,3%	Pinheiros	193,3%	Vila Sônia	67,9%
Guaianases	67,1%	Pirituba	70,6%	Município de São Paulo	76,1%
Iguatemi	76,2%	Ponte Rasa	53,0%		
Ipiranga	112,9%	Raposo Tavares	52,8%		

Alguns distritos, como Santo Amaro, Tatuapé, Lapa, Vila Mariana, Tucuruvi, Pinheiros e Consolação, parecem concentrar o atendimento de ensino médio, apresentando taxas de frequência líquida muito superiores a 100%, o que indica o atendimento da população moradora em outros distritos. Destes distritos, nem todos se encontram no centro expandido da cidade, mas estão em regiões consideradas ricas no município. Chama a atenção, por outro lado, o baixo atendimento em várias regiões da cidade, com grande concentração de distritos nessa mesma situação, sinalizando a possibilidade de que grande parte dos jovens naquela região ou estão defasados na escola, ou não estão tendo seu direito à educação garantido. Como exemplo, tem-se a região norte com os distritos do Tremembé (32%), Madaqui (56,4%) e Jaçanã (56,8%); na Zona Sul, tem-se os distritos de Vila Andrade (42,3%), Cidade Ademar (51%), Campo Limpo (60,6%) e Jabaquara (61,8%) e, na Zona Leste, os distritos de Lajeado (48,6%), Ponte Rasa (53%), Vila Jacuí (57,6%), Itaquera (58,5) e Vila Curuçá (59,7%).

Com relação à distribuição dos estudantes em relação ao sexo, constata-se a maior participação feminina do que masculina entre os estudantes do ensino médio durante toda a década (Tabela 32). Essa distribuição difere da distribuição populacional para tal faixa etária em que há a população do sexo masculino está em número ligeiramente superior do que a do sexo feminino.

Tabela 32: Matrículas e percentual de matrículas no ensino médio, por sexo - município de São Paulo, 2001-2011

Sexo		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Feminino	NA	300.901	302.253	301.439	287.910	266.865	250.898	236.989	237.958	241.060	252.127	257.748
	%	52,0%	51,9%	51,7%	51,5%	51,3%	51,4%	51,8%	51,9%	52,1%	51,8%	51,5%
Masculino	NA	277.283	280.595	281.879	271.210	253.556	237.312	220.691	220.389	221.754	234.994	242.820
	%	48,0%	48,1%	48,3%	48,5%	48,7%	48,6%	48,2%	48,1%	47,9%	48,2%	48,5%

Fonte: MEC/INEP, Edudata Brasil, 2001 - 2006; Microdados do Censo Escolar, 2007 - 2011

No que se refere à distribuição dos jovens por cor ou raça, verifica-se a predominância dos jovens brancos, seguidos dos pardos e pretos, tanto no ensino regular, como na modalidade profissional do ensino médio (Tabela 33). As altas taxas de não declaração não permitem inferência sobre a situação racial dos jovens e o processo de escolarização, nem mesmo ao se observar a tabela 34, onde se comparam os dados obtidos por meio do Censo Escolar e os dados do Censo Demográfico. O que se pode afirmar é que os índices de não declaração estão significativamente elevados, chegando a atingir mais de dois terços dos estudantes no ensino profissional.

Tabela 33: Distribuição dos jovens por etapa e modalidade do ensino médio e segundo a cor ou raça, município de São Paulo, 2011

Modalidade	Sexo	Cor ou raça					
		Não declarada	Branca	Preta	Parda	Amarela	Indígena
Regular	Masculino	146,596	59,790	5,684	28,791	1,516	427
		60.4%	24.6%	2.3%	11.9%	0.6%	0.2%
	Feminino	152,468	65,392	5,531	31,999	1,622	507
		59.2%	25.4%	2.1%	12.4%	0.6%	0.2%
Profissional	Masculino	27,625	7,951	858	2,982	235	52
		69.6%	20.0%	2.2%	7.5%	0.6%	0.1%
	Feminino	33,864	10,877	1,123	4,298	264	77
		67.1%	21.5%	2.2%	8.5%	0.5%	0.2%

Fonte: MEC/INEP, Microdados do Censo Escolar, 2011

Tabela 34: Distribuição dos jovens por faixa etária e cor ou raça, segundo o instrumento de coleta de dados, município de São Paulo, 2010 e 2011

Faixa etária	Instrumento de coleta de dados	Cor ou raça					
		Não declarada	Branca	Preta	Parda	Amarela	Indígena
15-17 anos	Censo Escolar	54.0%	27.7%	2.6%	14.8%	0.7%	0.2%
	Censo Demográfico	0.0%	53.8%	6.8%	37.9%	1.4%	0.1%
18-24 anos	Censo Escolar	61.1%	21.7%	3.0%	13.6%	0.4%	0.2%
	Censo Demográfico	0.0%	57.3%	6.8%	34.0%	1.7%	0.1%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010; MEC/INEP, Microdados do Censo Escolar, 2011

Outro aspecto importante a ser analisado no acesso ao ensino médio diz respeito ao período em que os jovens estudam, já que importante parcela dos jovens brasileiros trabalha. A oferta do ensino médio noturno busca, assim, garantir a possibilidade de estudo aos jovens e adultos trabalhadores. Como se pode observar na tabela abaixo, na região metropolitana de São Paulo 35,5% dos jovens entre 15 a 17 anos trabalham, sendo que essa taxa eleva-se para 82,2% quando se trata dos jovens entre 18 a 24 anos.

Tabela 35: Percentual de jovens economicamente ativos, por faixa etária - Região Metropolitana de São Paulo, 2009

Faixa etária	Sexo	% de jovens economicamente ativos em relação ao total de jovens
15 a 17 anos	Masculino	39
	Feminino	31,6
18 a 24 anos	Masculino	86
	Feminino	78,4

Fonte: IBGE/PNAD, 2009

Se, por um lado, o ensino médio noturno tem sido alvo de críticas decorrentes às precárias condições de sua oferta, por outro lado, é preciso considerar essa alternativa como uma das estratégias para garantir o acesso e a permanência da classe trabalhadora a essa etapa da educação. No caso do município de São Paulo, nos últimos anos, constata-se uma tendência de redução na oferta do período noturno, em especial na rede estadual e nas escolas privadas.

Tabela 36: Matrículas e percentual de matrículas no período noturno, no ensino médio, segundo a dependência administrativa da instituição - município de São Paulo, 2001 – 2006

Dep Administrativa	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estadual	273.630 57,6%	260.837 53,8%	240.984 49,6%	213.388 45,7%	190.601 44,2%	179.687 44,6%
Municipal	2.990 69,9%	2.390 64,0%	2.133 64,5%	1.942 60,4%	1.868 59,2%	1.968 60,0%
Privada	12.218 12,5%	7.791 8,4%	6.820 7,3%	3.738 4,3%	2.709 3,2%	2.260 2,8%

Fonte: MEC/INEP, Edudata Brasil, 2001 a 2006

No que se refere ao ensino superior, esse nível tem apresentado um crescimento acentuado. De 2001 a 2009, as matrículas de graduação presencial aumentaram em 64,2%, o que equivale a um acréscimo de 223 mil novas matrículas em nove anos. Tal crescimento ocorreu de forma bastante expressiva em instituições particulares, em especial, nas universidades. Nesse período, nota-se também um crescimento no número de matrículas nas instituições públicas, sejam estas universidades, faculdades, centros ou instituições de educação tecnológica. Houve redução no número de matrículas nas instituições comunitárias ou confessionais.

76

Tabela 37: Matrículas no ensino superior - graduação presencial - segundo a categoria e a dependência administrativa da instituição, município de São Paulo, 2001 – 2009

Categoria	Dependência Administrativa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Universidade	Federal	1.277 0,4%	1.289 0,3%	1.287 0,3%	1.300 0,3%	1.322 0,3%	1.330 0,3%	1.336 0,3%	1.364 0,2%	1.664 0,3%
	Estadual	29.132 8,4%	35.696 9,5%	36.476 9,3%	37.099 9,1%	38.775 9,0%	36.057 7,6%	37.025 7,1%	37.278 6,7%	37.821 6,6%
	Particular	92.127 26,5%	101.153 26,8%	95.630 24,4%	92.086 22,7%	125.624 29,3%	147.091 31,1%	252.652 48,2%	276.821 49,8%	294.632 51,7%
	Comun.Confes	96.395 27,7%	92.171 24,4%	96.370 24,6%	97.713 24,1%	73.370 17,1%	74.397 15,7%	73.236 14,0%	71.133 12,8%	47.233 8,3%
Centro Universitário	Particular	51.562 14,8%	65.201 17,3%	69.233 17,7%	80.049 19,7%	84.790 19,8%	107.453 22,7%	54.683 10,4%	66.039 11,9%	86.067 15,1%
	Comun.Confes	5.367 1,5%	10.390 2,8%	11.427 2,9%	14.120 3,5%	17.326 4,0%	18.870 4,0%	17.140 3,3%	16.252 2,9%	11.846 2,1%
Faculdade	Estadual	5.263 1,5%	5.454 1,4%	5.519 1,4%	6.702 1,7%	6.874 1,6%	6.980 1,5%	6.795 1,3%	6.900 1,2%	7.064 1,2%
	Particular	47.347 13,6%	50.341 13,3%	57.771 14,7%	56.969 14,0%	61.253 14,3%	60.223 12,7%	62.155 11,9%	59.007 10,6%	76.239 13,4%
	Comun.Confes	18.513 5,3%	15.244 4,0%	17.385 4,4%	18.402 4,5%	18.589 4,3%	18.740 4,0%	17.569 3,4%	18.784 3,4%	4.911 0,9%
CEFET e IFET	Federal	391 0,1%	532 0,1%	1.153 0,3%	1.134 0,3%	1.156 0,3%	1.543 0,3%	1.754 0,3%	2.036 0,4%	2.962 0,5%
TOTAL		347.374	377.471	392.251	405.574	429.079	472.684	524.345	555.614	570.439

Fonte: MEC/INEP, DEED, 2001 - 2009

O crescimento no número de matrículas na graduação presencial não foi acompanhado da mesma forma para os estudantes do sexo masculino e os do sexo feminino. Nos últimos anos, constata-se um crescimento na proporção de mulheres nesse nível de ensino, acompanhando a tendência já verificada de elevação da escolarização da mulher no país. Essa elevação na proporção de mulheres não se dá na mesma intensidade para as diferentes categorias de instituição de ensino superior, apresentando taxas mais elevadas no caso dos centros universitários do que nos centros e institutos de educação tecnológica. Nessa última categoria chama a atenção a inversão da proporção entre homens e mulheres, com maior presença de estudantes do sexo masculino, demonstrando, mais uma vez, sua predominância em profissões consideradas masculinas.

Tabela 38: Percentual de matrículas do sexo feminino no ensino superior, graduação presencial, segundo a categoria da instituição, município de São Paulo, 2001 - 2010

Categoria	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	53,6%	53,3%	52,9%	53,2%	53,1%	53,8%	52,5%	52,7%	54,2%	54,7
Universidade	52,9%	53,2%	53,1%	53,4%	53,0%	53,2%	52,4%	52,3%	53,3%	53,8%
Centro Universitário	59,4%	58,6%	57,8%	58,3%	58,4%	59,6%	59,2%	57,8%	60,7%	60,9%
Faculdade	51,3%	48,2%	47,9%	47,2%	47,7%	47,4%	47,9%	50,1%	51,7%	52,0%
CEFET e IFET	20,2%	30,8%	22,8%	30,2%	14,4%	33,5%	29,1%	27,6%	30,3%	27,1%

Fonte: MEC/INEP, DEED, 2001 - 2010

Ainda com relação ao crescimento no número de matrículas na graduação presencial, vale destacar a necessidade de se analisarem os dados segundo o quesito racial e, portanto, aprimorar a coleta e divulgação dessas informações, ainda pouco estudadas. As políticas de ação afirmativa, reforçadas com a importante decisão de constitucionalidade do sistema de cotas raciais pelo Supremo Tribunal Federal (STF)²¹, têm possibilitado a ampliação do acesso dos estudantes de escolas públicas e negros ao ensino superior. As experiências já existentes no município de São Paulo, tais como a da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) e a do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), precisam ser acompanhadas e analisadas, visando a seu aprimoramento e à real democratização do ensino superior no município de São Paulo, em particular, e no país, de maneira geral.

5) A Educação de Jovens e Adultos

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) está prevista como uma modalidade da educação básica para aqueles que não tiveram oportunidade de estudar na idade própria. Como observado no início do texto, o município de São Paulo possui 280 mil jovens e adultos não alfabetizados (IBGE, 2010), além da população com baixa escolaridade, ou seja, que estudou durante poucos anos. Sem instrução ou com apenas o ensino fundamental incompleto, são mais de 3 milhões de paulistanos, e com o ensino médio incompleto são mais 2 milhões. Tem-se, portanto, ao menos 5 milhões de paulistanos como público potencial da Educação de Jovens e Adultos.

²¹ O STF julgou constitucional, em abril de 2012, o sistema de cotas raciais adotado desde 2003 pela Universidade de Brasília. Desde então, ele vem sendo implementado por outras instituições públicas de ensino superior. No segundo semestre de 2012, foi aprovada e regulamentada a Lei de Cotas (Lei 12.711/2012), segundo a qual "as universidades públicas federais e os institutos técnicos federais devem reservar, no mínimo, 50% das vagas para estudantes que tenham cursado todo o ensino médio em escolas da rede pública, com distribuição proporcional das vagas entre negros, pardos e indígenas"(BRASIL, 2012).

Tabela 39: População com 10 anos ou mais de idade, por nível de instrução, município de São Paulo, 2010

	Sem instrução e EF incompleto	EF completo e EM incompleto	EM completo e superior incompleto	Superior completo	Não determinado
nº	3.095.942	2.155.912	2.787.691	1.579.679	138.374
%	31,73%	22,09%	28,57%	16,19%	1,42%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010

Embora o município de São Paulo ainda apresente números elevados de pessoas não alfabetizadas ou com baixa escolarização, o número de estudantes na EJA diminuiu significativamente na última década. A partir dos dados apresentados na tabela 40, constata-se que o atendimento nessa modalidade da educação básica está significativamente distante da demanda potencial²² no município, reforçando, nesse sentido, a necessidade de uma atitude convocatória por parte do poder público, de forma a ampliar o atendimento de jovens, adultos e idosos sem instrução ou com baixa escolaridade.

Tabela 40: Matrículas na EJA, segundo a etapa e modalidade de ensino, 2002 - 2011

Modalidade	Etapa	2002	2003	2004 ¹	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EJA - Presencial	Fundamental	149.662	158.188	165.053	160.311	136.457	112.031	122.491	95.969	84.619	73.219
	Médio	72.090	96.224	116.010	122.918	129.474	121.822	117.611	101.263	82.050	71.624
EJA - Semipresencial	Fundamental	20.598	13.319		14.105	11.231	4.264	5.830	6.115	3.412	1.540
	Médio	23.692	23.193		25.487	18.749	8.926	11.718	12.553	6.914	2.445

¹ Em 2004 não foram disponibilizados os dados de EJA Semipresencial
Fonte: MEC/INEP, Censo Escolar, 2002 - 2011

Em termos percentuais, a maior redução no número de matrículas se deu na modalidade semipresencial da EJA, tanto no ensino fundamental como no ensino médio. Já na modalidade presencial, constata-se um movimento inicial de crescimento no número de matrículas até a metade dos anos 2000, a partir de quando esse movimento se inverte, passando a uma redução bastante acentuada no número de matrículas. No ensino fundamental, de 2004 a 2011, a redução no número de matrículas foi de 55%, enquanto que, no ensino médio, de 2006 a 2011, tal redução foi de 44%.

A redução no número de matrículas se deu tanto no setor público como no setor privado, atingindo todas as esferas governamentais. Na modalidade presencial, o setor privado apresentou uma tendência de queda desde o início da década, enquanto as esferas estadual e municipal apresentaram crescimento na primeira metade da década e queda em sua segunda metade. Na modalidade semipresencial, a rede municipal e as escolas privadas apresentaram um movimento de redução das matrículas até sua extinção, movimento que parece ser acompanhado pela rede estadual, muito embora tenha iniciado o movimento de queda apenas a partir de 2006²³.

²² Considera-se demanda potencial, todos os jovens, adultos e idosos que, até o momento, não concluíram a Educação Básica.

²³ Além da queda nas matrículas na EJA, ou seja, no acesso da população a esta modalidade da Educação Básica, deve-se atentar para os baixos índices de conclusão seja do ensino fundamental ou do ensino médio, questão esta que será tratada na próxima seção ao se apresentar os dados de permanência no sistema educacional.

Tabela 41: Matrículas na EJA, segundo a modalidade e dependência administrativa das instituições, 2002 - 2011

Modalidade	Dependência Administrativa	2002	2003	2004 ¹	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Presencial	Federal	0	0	0	0	0	46	59	70	87	0
	Estadual	68.958	92.961	115.844	124.178	132.402	127.422	121.051	103.956	84.026	73.407
	Municipal	130.283	142.542	149.662	146.767	124.554	100.543	112.528	87.512	78.347	67.284
	Privada	22.511	18.909	15.557	12.284	8.975	5.842	6.464	5.694	4.209	4.152
Semipresencial	Estadual	21.824	25.905	-	29.820	24.640	13.087	17.428	18.468	10.326	3.985
	Municipal	10.051	2.111	-	0	0	0	0	0	0	0
	Privada	12.415	8.496	-	9.772	5.340	103	120	200	0	0

¹ Em 2004 não foram disponibilizados os dados de EJA Semipresencial
 Fonte: MEC/INEP, Censo Escolar, 2002 - 2011

Não diferente do que já foi observado na modalidade regular de ensino, a presença feminina é também majoritária na EJA. Evidencia-se, contudo, que a diferença na proporção entre homens e mulheres na EJA tem permanecido consideravelmente superior do que no ensino fundamental e ensino médio regulares. Essa situação parece ser explicada, por um lado, pelo acesso mais recente da mulher na educação formal e, por outro, pela elevação da escolaridade feminina, ultrapassando os níveis anteriormente atingidos pelos homens.

Tabela 42: Matrículas e percentual de matrículas na EJA, por o sexo - município de São Paulo, 2007-2011

Sexo		2007	2008	2009	2010	2011
Feminino	NA	134.956	141.036	118.998	97.835	83.349
	%	54,2%	54,3%	54,5%	54,7%	55,3%
Masculino	NA	114.106	118.589	99.328	81.050	67.359
	%	45,8%	45,7%	45,5%	45,3%	44,7%

Fonte: MEC/INEP, Microdados do Censo Escolar, 2007 - 2011

No que se refere à distribuição por cor/raça dos estudantes da EJA, novamente em virtude das altas taxas de não declaração, não se pode apresentar nenhuma análise mais específica sobre o assunto. O que se mantém da mesma forma que o ensino regular, é que o ensino médio apresenta taxas de não declaração mais elevadas do que o ensino fundamental.

Tabela 43: Distribuição dos estudantes matriculados na EJA, por modalidade e etapa da educação básica, sexo e segundo cor ou raça, município de São Paulo, 2011

Modalidade	Etapa	Cor ou raça					
		Não declarada	Branca	Preta	Parda	Amarela	Indígena
Presencial	Ensino Fundamental	30.979	24.394	3.385	15.689	149	130
		41,5%	32,6%	4,5%	21,0%	0,2%	0,2%
Presencial	Ensino Médio	44.444	15.130	2.385	9.682	165	86
		61,8%	21,0%	3,3%	13,5%	0,2%	0,1%
Semi-presencial	EF e EM	1.956	1.287	189	610	14	7
		48,1%	31,7%	4,7%	15,0%	0,3%	0,2%

Fonte: MEC/INEP, Microdados do Censo Escolar, 2011

Com relação à distribuição etária dos estudantes da EJA, nota-se uma maior concentração de jovens na medida em que se eleva o nível de escolaridade. Nos anos iniciais do EF, a concentração etária se dá acima dos 30 anos de idade, enquanto, nos anos finais, a maior concentração de estudantes acontece entre 15 e 24 anos e, no ensino médio, entre 18 e 40 anos. Já no ensino semipresencial, a maior concentração dos estudantes se dá entre 31 e 40 anos. Chama a atenção a existência de mais de 300 estudantes entre 11 e 14 anos frequentando a EJA e de 146 estudantes entre 15 a 17 anos frequentando o ensino médio na EJA. A existência de um número elevado de jovens frequentando os anos finais do EF e o EM na EJA sinaliza uma possível estratégia de aceleração e conclusão dos estudos para essa população jovem.

Tabela 44: Matrículas na EJA, segundo a etapa e modalidade de ensino, por faixas etárias - município de São Paulo, 2011

Faixa etária	Presencial				Semipresencial
	EF Anos Iniciais	EF Anos Finais	Ensino Médio	Integrado à Ed. Profissional de Nível Médio	
11-14 anos	107	208	1	0	1
15-17 anos	929	15.102	146	0	12
18-24 anos	1.255	16.191	33.271	6	790
25-30 anos	1.504	5.616	11.007	4	651
31-40 anos	4.458	11.762	15.176	5	1.295
41-50 anos	3.820	6.854	8.687	8	874
Acima de 50 anos	3.296	3.624	3.604	4	440
Total	15.369	59.357	71.892	27	4.063

Fonte: MEC/INEP, Microdados do Censo Escolar, 2011

Com o objetivo de verificar se tem havido uma maior concentração da população jovem na composição etária dos estudantes da EJA, formulou-se a tabela abaixo. Nota-se uma redução no número de estudantes entre 15 a 17 anos nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, bem como no ensino médio. O número de estudantes entre 11 a 14 anos parece estável nos anos iniciais do ensino fundamental, mas com grande oscilação em seus anos finais. Constata-se também uma tendência de queda no número de estudantes do ensino médio entre 18 e 24 anos.

Tabela 45: Matrículas na EJA presencial, segundo faixa etária - Município de São Paulo, 2007 - 2011

Etapa de ensino	Faixa etária	2007	2008	2009	2010	2011
EF Anos Iniciais	11 a 14 anos	98	131	106	98	107
	15 a 17 anos	1.130	1.090	996	941	929
EF Anos Finais	11 a 14 anos	260	792	569	158	208
	15 a 17 anos	17.147	21.378	17.890	17.588	15.102
Ensino Médio	15 a 17 anos	1.379	1.733	1.461	196	146
	18 a 24 anos	58.671	59.282	51.397	39.457	33.271

Fonte: MEC/INEP, Microdados do Censo Escolar, 2007 - 2011

Os dados até aqui analisados revelam avanços com relação à oferta e ao acesso à educação básica em São Paulo, em especial, com a redução nos índices de analfabetismo e a ampliação do acesso à educação infantil e educação profissional. Contudo, o quadro de desigualdades ainda não foi alterado, seja esta territorial e, portanto, também econômica, ou entre as diferentes faixas etárias e cor ou raça da população. Sobre a questão racial, evidencia-se a necessidade de se aprimorar a forma de coleta de dados, possibilitando a utilização das informações para a realização de análises mais aprofundadas da situação educacional entre brancos, negros, indígenas e amarelos. Em relação ao gênero, nota-se a elevação da participação feminina em todos os níveis de escolarização – com exceção da educação especial – devendo-se, porém, atentar para a manutenção de formas precárias de inserção da mulher no mercado de trabalho e em sua baixa representatividade em vários âmbitos sociais. Ainda sobre a questão de gênero, cabe discutir a redução significativa na presença masculina durante a escolarização e, ao mesmo tempo, sua maior concentração entre os estudantes considerados com NEE.

iii) A permanência no sistema educacional

A oferta e o acesso aos serviços são apenas um dos aspectos para se efetivar o direito à educação. Estes devem ser acompanhados de políticas que garantam a permanência e continuidade dos estudos e a qualidade do atendimento, pois apenas a expansão das vagas não rompe com os mecanismos de discriminação e exclusão existentes no interior do sistema educacional, mas, pelo contrário, acaba por legitimar os processos de reprodução das desigualdades já existentes em nossa sociedade. Nessa seção do texto, abordaremos a permanência dos estudantes nos serviços educacionais oferecidos no município de São Paulo, utilizando-se, para isso, taxas de distorção idade-série, idade-conclusão, taxas de reprovação e evasão escolar e transferência de estudantes entre escolas.

Os dados de distorção idade-série e idade-conclusão permitem observar como se tem dado o fluxo escolar, já que, por detrás dessa informação, outros problemas educacionais estão presentes, como a persistência da reprovação e evasão escolar. No caso do ensino fundamental (Tabela 46), constata-se uma tendência de redução na distorção idade-série no decorrer da última década, resultante das políticas de regularização do fluxo, como a elevação dos índices de aprovação e/ou a implantação dos ciclos como organização do sistema escolar. Apesar da redução nas taxas de distorção, estas permanecem elevadas nas redes estadual e municipal, enquanto a rede federal e as escolas privadas apresentam taxas mais baixas.

81

Tabela 46: Taxa de distorção idade-série no ensino fundamental, por dependência administrativa da instituição, 2001 - 2010

Dependência Administrativa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Federal	1,5	1,5	1,5	1,1	0,5	0,6	0,9	0,9	0,9	0,9
Estadual	19	16,3	14,6	13,1	11,9	10,1	9,6	9,3	8,8	8,3
Municipal	18	15,9	14,7	13,6	12,9	12,2	11,6	11,2	10,4	9,7
Privada	3,9	3,7	3,3	3,2	3,2	3	2,6	2,6	2,6	2,7

Fonte: MEC/INEP, Edudata Brasil, 2001 - 2005; MEC/INEP/DEED, Indicadores Educacionais, 2006 - 2010

Essa tendência na rede municipal de redução da distorção idade-série no ensino fundamental pode ser constatada em quase todas as subprefeituras da capital, com exceção das subprefeituras da Sé, Guaianases e Santana, que tiveram elevação nessa taxa. Ao que parece, a diferença nas taxas de distorção idade-série no último ano do EF entre as subprefeituras apresentou redução entre 2009 e 2011 (Tabela 47).

Sobre a redução nas taxas de distorção idade-série ou idade-conclusão, atenta-se para o fato de que apenas esse dado isolado não necessariamente representa a melhoria dos processos de ensino-aprendizagem ou das condições de qualidade oferecidas. Tal redução pode, pelo contrário, se limitar a respostas imediatas às pressões externas, oriundas das políticas de avaliação e publicização dos respectivos resultados. Nesse sentido, se a apresentação dos dados de distorção idade-série e idade-conclusão tem como objetivo elucidar um dos aspectos que integra o direito à educação, que é a permanência no sistema escolar, este não pode ser considerado isoladamente. Outras variáveis como a aprendizagem dos estudantes e as relações estabelecidas nesse processo devem também compor o quadro de análise.

Tabela 47: Taxa de distorção idade-série no último ano do ensino fundamental da rede municipal, por distritos de São Paulo, 2009 – 2011

Subprefeitura	2009	2010	2011
Aricanduva	15,59	13,98	13,45
Butantã	15,50	15,50	15,15
Campo Limpo	16,96	19,36	14,32
Capela do Socorro	18,05	14,50	13,51
Casa Verde/Cachoeirinha	15,21	17,24	13,77
Cidade Ademar	17,09	18,73	15,78
Cidade Tiradentes	16,55	17,69	14,21
Ermelino Matarazzo	14,06	13,17	12,42
Freguesia/Brasilândia	20,20	20,34	16,64
Guaiianases	12,62	12,28	13,20
Ipiranga	15,84	17,24	14,76
Itaim Paulista	17,71	14,04	14,98
Itaquera	13,43	13,17	11,69
Jabaquara	23,26	14,80	16,49
Jaçanã / Tremembé	13,43	16,07	10,60
Lapa	15,55	16,73	11,64
M´Boi Mirim	21,09	18,98	14,32
Mooca	13,62	14,01	12,57
Parelheiros	17,13	18,68	12,90
Penha	12,17	12,52	11,65
Perus	17,15	16,58	11,41
Pinheiros	14,14	13,04	12,24
Pirituba	17,24	15,45	13,98
Santana/Tucuruvi	12,71	14,08	13,69
Santo Amaro	12,35	13,35	12,25
São Mateus	15,39	15,91	11,73
São Miguel	15,16	15,41	12,85
Sé	12,81	18,18	13,21
Vila Maria/Vila Guilherme	14,88	15,58	14,78
Vila Mariana	21,35	22,02	14,85
Vila Prudente/Sapopemba	13,14	12,01	10,65
Total geral	16,05	15,73	13,45

Fonte: PMSP/SME, Indicadores de desempenho, 2009 - 2011

Ao se observar as taxas de distorção idade-série em relação ao sexo dos estudantes, constata-se que distorções presentes no acesso à educação também estão presentes em sua permanência. Na tabela abaixo, podem-se observar os dados de distorção idade-conclusão no ensino fundamental em relação ao sexo dos estudantes.

Tabela 48: Taxa de distorção idade-conclusão no Ensino Fundamental, por sexo e dependência administrativa da instituição, 2002 - 2005

Dependência Administrativa	Sexo	2002	2003	2004	2005
Estadual	Feminino	55,5	53,1	55,5	54,9
	Masculino	60,8	59,4	61,1	60,6
Municipal	Feminino	51,4	53,3	53,4	58,2
	Masculino	57,8	58,9	60,3	64,6
Privada	Feminino	27,9	29,2	28,7	27,4
	Masculino	33,9	34,8	34,3	33,4

Fonte: MEC/INEP, Edudata Brasil, 2002 - 2005

Destaca-se, inicialmente, que até 2005 mais da metade dos estudantes na rede pública que concluíam o ensino fundamental o faziam acima da idade ideal. Chama também a atenção a diferença nos índices entre a rede pública e a privada, bem como o fato de os estudantes do sexo masculino estarem em desvantagem em todas as dependências administrativas, durante todo o período analisado.

Essa situação se repete para o ensino médio, com exceção do ano 2001 na rede federal e no ano 2002 nas escolas privadas, como se pode observar a partir da tabela 49.

83

Tabela 49: Taxa de distorção idade-conclusão no ensino médio, por sexo e dependência administrativa da instituição, 2001 - 2005

Dependência Administrativa	Sexo	2001	2002	2003	2004	2005
Federal	Feminino	4,8	2,7	2,8	0	
	Masculino	2,1	3,8	4	0	
Estadual	Feminino	37,4	34,6	30	27,1	20,1
	Masculino	42	40,2	35,7	31,3	25,7
Municipal	Feminino	38,5	33,8	21,6	26,8	24,4
	Masculino	45,6	41,5	24,2	26,3	27,6
Privada	Feminino	15,2	17	4,9	5	3,6
	Masculino	16,1	13,6	8,3	7,5	5,4

Fonte: MEC/INEP, Edudata Brasil, 2001 - 2005

Nota-se que as taxas de distorção idade-conclusão no ensino médio apresentam-se mais baixas do que no ensino fundamental, a partir do que se pode concluir que, na transição do ensino fundamental para o ensino médio, muitos dos alunos que estavam defasados não continuam os estudos ou ainda que estes iniciam o ensino médio, mas não o concluem.

As taxas de distorção idade-série no decorrer do ensino médio estão significativamente elevadas em todas as dependências administrativas. A rede federal e as escolas privadas apresentam taxas mais baixas do que as redes estadual e municipal. A maior redução nesta taxa se deu na rede estadual, enquanto houve um crescimento nas redes municipal e federal.

Tabela 50: Taxa de distorção idade-série no ensino médio, por dependência administrativa da instituição, 2001 - 2010

Dependência Administrativa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Federal	4,6	4,7	3,9	4,4	5		4,3	4,1	5,8	6
Estadual	43,9	40,9	38,1	35	32,7	31,3	28,9	26,8	24,1	25,3
Municipal	25,7	26,6	31,5	31,8	31,7	33,1	31	27,6	25	27,5
Privada	13,2	9,6	7,9	7,1	7,5	5,6	5,7	5,6	5,9	5,8

Fonte: MEC/INEP, Edudata Brasil, 2001 - 2005; MEC/INEP/DEED, Indicadores Educacionais, 2006 - 2010

Estas elevadas taxas de distorção idade-série no ensino médio podem ser explicadas, em parte, pelas também elevadas taxas de reprovação na última década e, segundo os dados abaixo, a tendência para os próximos anos parece ser seu agravamento. Com exceção dos anos iniciais do ensino fundamental, as demais etapas da educação básica apresentaram um crescimento em suas taxas de reprovação em todas as dependências administrativas. A rede estadual foi a que apresentou as taxas mais elevadas durante toda a década, tanto para os anos finais do ensino fundamental, como para o ensino médio, enquanto a rede municipal foi a que apresentou as taxas mais elevadas nos anos iniciais do ensino fundamental. As menores taxas de reprovação foram apresentadas pela rede privada, tanto no ensino fundamental, como no ensino médio.

84

Tabela 51: Taxa de reprovação por etapa da educação básica e dependência administrativa da instituição, 2002 - 2010

Nível de ensino	Dependência Administrativa	Taxa de reprovação (%)							
		2002	2003	2004	2005	2007	2008	2009	2010
EF - Anos Iniciais	Estadual	2,6	3,2	3,4	3,3	3,7	2,8	2,5	2,3
	Municipal	4,2	4,2	5,1	4,7	...	5,7	5	4,9
	Particular	1,3	1,2	1,3	1,3	...	1,3	1,4	1,3
EF - Anos Finais	Estadual	7,9	8,8	9,7	9,9	11,3	10,9	9,9	8
	Municipal	3,9	4,4	5,4	5,3	...	7,1	5,7	5,2
	Particular	3,4	3,2	3,2	3,3	...	4	4,2	4
Ensino Médio	Estadual	9,7	11,9	14,6	17,8	20,2	19,9	20,8	19,2
	Municipal	9	7,2	16,3	14,1	...	16,9	14,6	20,8
	Particular	4,6	4,7	4,6	4,9	...	5,4	5,5	5

Fonte: MEC/INEP, Censo Escolar / Fundação SEADE, 2002 - 2010

Apesar do aumento nas taxas de reprovação, houve uma redução nas taxas de evasão no mesmo período, tanto para o ensino fundamental como para o ensino médio. Neste último, mesmo com a redução, as taxas de evasão ainda permanecem elevadas. Sobre as baixas taxas de evasão nas escolas privadas, deve-se con-

siderar que a relação entre os pais e estudantes com as escolas particulares se faz a partir do interesse da venda de um serviço. Ao ficar descontente, o consumidor pode deixar essa escola, mas o abandono do estudo é praticamente descartado diante da falta de pressão para a entrada precoce no mercado de trabalho.

Tabela 52: Taxa de evasão por etapa da educação básica e dependência administrativa da instituição, 2002 - 2010

Etapa da educação	Dependência Administrativa	Taxa de evasão (%)							
		2002	2003	2004	2005	2007	2008	2009	2010
EF - Anos Iniciais	Estadual	1,6	1,8	1,5	0,9	0,7	0,6	0,5	0,5
	Municipal	1,1	1,2	1,1	0,6	...	0,6	0,7	0,7
	Particular	0,2	0,2	0,3	0,1	...	-	-	-
EF - Anos Finais	Estadual	4,5	4,9	4,4	3,2	2,6	2,2	2,1	2
	Municipal	2	1,8	2	1,1	...	1,6	1,7	1,6
	Particular	0,3	0,3	0,4	0,2	...	-	-	0,1
Ensino Médio	Estadual	8,5	9,6	9,3	7,5	6,5	5,6	4,9	5,4
	Municipal	5,3	4,9	6,6	2	...	6,3	3,5	3,2
	Particular	1,1	1	0,6	0,3	...	0,1	0,1	0,1

Fonte: MEC/INEP, Censo Escolar / Fundação SEADE, 2002 - 2010

Se chama a atenção a permanência da evasão na modalidade regular da educação básica, a situação da educação de jovens e adultos é particularmente crítica. Além da inconsistência dos dados, com interrupção das séries históricas e grande variação entre um ano para outro, as taxas de reprovação e abandono apresentam-se significativamente elevadas. Conforme a tabela 53, a reprovação em todas as etapas da educação básica e em todas as redes de ensino encontra-se elevada, com uma aparente tendência de redução nestes últimos anos.

85

Tabela 53: Taxa de reprovação na EJA, por etapa de ensino e dependência administrativa da instituição, município de São Paulo, 2007 - 2010

Etapa de ensino	Dependência Administrativa	2007	2008	2009	2010
EF anos iniciais	Estadual	36,5	-	62,3	39,2
	Municipal	63,1	39,4	32,4	33,9
	Particular	49,7	28,4	38,7	42,5
EF anos finais	Estadual	58,3	-	54,4	21,6
	Estadual (Ens técnico - Centro Paula Souza)	-	20,7	0,0	-
	Municipal	69,1	25,3	22,9	24,4
	Particular	73,0	-	26,1	27,4
	Federal	-	27,1	-	-
Ensino Médio	Estadual	65,0	17,9	32,8	25,3
	Estadual (Ens técnico - Centro Paula Souza)	77,3	17,5	11,7	-
	Municipal	-	22,6	0,0	0,0
	Particular	79,2	27,1	19,4	19,0
	Federal	44,4	-	-	-

Fonte: MEC/INEP, Censo Escolar, 2007 - 2010

No caso do abandono na EJA, as taxas encontram-se significativamente elevadas em todas as etapas e redes de ensino. A falta de dados e grande oscilação entre os anos dificulta qualquer análise de tendência e avaliação de políticas.

Tabela 54: Taxa de abandono na EJA, por etapa de ensino e dependência administrativa da instituição, município de São Paulo, 2007 – 2010

Etapa de ensino	Dependência Administrativa	2007	2008	2009	2010
EF anos iniciais	Estadual	0,0	-	0,0	16,5
	Municipal	5,5	16,4	21,4	21,2
	Particular	8,3	35,1	7,1	7,4
EF anos finais	Estadual	9,1	-	4,5	5,6
	Estadual (Ens técnico - Centro Paula Souza)	-	12,5	0,0	
	Municipal	6,8	21,0	23,0	22,8
	Particular	4,9	-	1,8	2,1
	Federal	-	16,7	-	-
Ensino Médio	Estadual	7,9	1,5	6,5	7,6
	Estadual (Ens técnico - Centro Paula Souza)	12,4	3,9	0,0	-
	Municipal	-	20,8	0,0	0,0
	Particular	5,7	0,0	1,4	1,7
	Federal	22,2	-	-	-

86

Fonte: MEC/INEP, Censo Escolar, 2007 - 2010

Outro aspecto relevante para se analisar a permanência dos estudantes no sistema escolar refere-se à permanência destes na escola mais próxima da residência, como prevê a legislação educacional brasileira. Ainda que a legislação municipal não preveja a “expulsão” de estudantes, sabe-se que, infelizmente, escolas têm se utilizado de mecanismos como a “transferência compulsória” como estratégia para “solucionar” problemas indisciplinados²⁴. Ainda que os dados quantitativos sobre a transferência dos estudantes também abranjam os casos de transferência moral e legalmente justificáveis – como a mudança de endereço – estes nos auxiliam a observar algumas dinâmicas entre as escolas paulistanas. A tabela a seguir apresenta os dados de transferência de estudantes na rede estadual, considerando-se a localização da escola de origem do estudante.

²⁴ Pesquisa coordenada pelo CENPEC (2011) descreve que, enquanto determinadas escolas “exteriorizam” seus problemas, sejam estes ligados aos docentes, discentes ou à esfera administrativa, outras escolas situadas em territórios de alta vulnerabilidade acabam por receber esses problemas, tendendo “a se consolidar como locais de ‘decantação’ dos diversos problemas das redes públicas de ensino” (p.9). Um dos mecanismos apontados para realizar a exteriorização dos problemas ligados à esfera discente é a “transferência” de estudantes para escolas de “decantação”.

Tabela 55: Número de estudantes transferidos na rede estadual, por sexo, a partir da Diretoria de Ensino da escola de origem - 2011

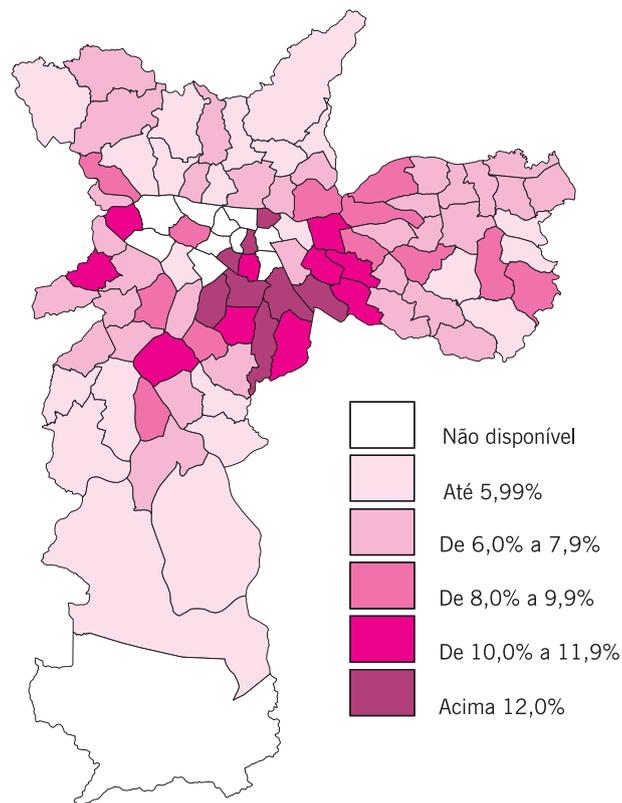
Diretoria de Ensino	Transferências (NA)		% de transferências em relação ao total de estudantes		Transferências por sexo			
	EF	EM	EF	EM	EF		EM	
					Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Centro	3.854	1.614	11,0%	8,4%	1.840	2.014	815	799
Centro-oeste	4.805	2.892	15,6%	13,1%	2.229	2.576	1.395	1.497
Centro-sul	3.893	1.632	10,5%	8,2%	1.833	2.060	793	839
Leste 1	4.535	1.782	8,2%	6,0%	2.246	2.289	876	906
Leste 2	5.008	1.945	7,6%	5,4%	2.382	2.626	1.012	933
Leste 3	4.859	1.180	9,9%	3,9%	2.339	2.520	639	541
Leste 4	4.640	1.567	10,6%	5,7%	2.287	2.353	742	825
Leste 5	3.615	1.695	10,8%	6,4%	1.708	1.907	785	910
Norte 1	6.371	1.867	10,1%	4,7%	3.082	3.289	898	969
Norte 2	4.632	3.164	9,9%	15,9%	2.139	2.493	1.500	1.664
Sul 1	5.554	1.908	8,4%	5,3%	2.692	2.862	931	977
Sul 2	5.598	1.434	7,6%	4,2%	2.727	2.871	761	673
Sul 3	4.923	1.700	6,5%	5,1%	2.419	2.504	857	843

Fonte: SEE a partir dos dados do Censo Escolar, 2011 – Lei de Acesso à Informação
Elaboração da autora

Contata-se, a partir dos dados da tabela 55, que a transferência dos estudantes se dá de forma mais intensa no ensino fundamental, do que no ensino médio, com exceção da Diretoria Norte 2. As diretorias de ensino da região central da cidade são as que concentram maior número de estudantes transferidos. Outro aspecto relevante a ser destacado é o número superior de estudantes do sexo masculino transferidos no ensino fundamental e no ensino médio, em quase todas as diretorias de ensino. Nesse sentido, cabe lembrar que, no ensino fundamental, os estudantes do sexo masculino estão em número ligeiramente superior às estudantes do sexo feminino, enquanto essa situação se inverte no ensino médio, com 51,5% dos estudantes do sexo feminino e 48,5% do sexo masculino. Se considerarmos que essas taxas deveriam, em média, seguir a mesma composição da distribuição do total de estudantes, as estudantes deveriam representar a maioria das transferências, ao menos no ensino médio, fato que se comprova em apenas quatro das treze diretorias de ensino.

No caso da rede municipal, a localização das transferências (em relação à escola de origem) se dá de forma similar à rede estadual, como se pode observar no mapa 18. A maior concentração das transferências está entre as escolas dos distritos mais centrais da capital, tais como Sé, Vila Prudente, Moema, Ipiranga, Bela Vista, Cursino, Vila Mariana, Pari, Saúde e Vila Formosa, todos com mais de 10% de estudantes transferidos no ensino fundamental em 2011, em relação ao total de estudantes de cada um dos distritos. As menores taxas de transferência estão localizadas nos distritos mais periféricos, como Tremembé, Jardim Ângela, Jaçanã, Mandaqui, Iguatemi, Grajaú, Capão Redondo, Brasilândia e Anhanguera. Com relação aos valores absolutos, tem-se a seguir os distritos com o maior número de estudantes transferidos: Cidade Tiradentes (1.834), Sapopemba (1.323), Jaraguá (1.074), Sacomã (1.065) e Campo Limpo (975), os quais apresentam as maiores concentrações de estudantes do ensino fundamental do município. Os menores valores absolutos de estudantes transferidos encontram-se nos distritos com menor número absoluto de estudantes no ensino fundamental na rede municipal: Pinheiros (34), Belém (35), Mooca (54), Penha (54) e Perdizes (61).

Mapa 18: Percentual de estudantes transferidos na rede municipal em relação ao total de estudantes do distrito, a partir dos distritos da escola de origem - 2011



88

Distritos	Transferências em relação ao total de estudantes do EF	Distritos	Transferências em relação ao total de estudantes do EF	Distritos	Transferências em relação ao total de estudantes do EF
Água Rasa	10,9%	Cachoeirinha	7,3%	Cidade Tiradentes	8,0%
Alto de Pinheiros		Cambuci		Consolação	
Anhanguera	5,6%	Campo Belo	8,3%	Cursino	14,0%
Aricanduva	7,7%	Campo Grande	6,6%	Ermelino Matarazzo	7,0%
Artur Alvim	6,5%	Campo Limpo	6,3%	Freguesia do Ó	5,7%
Barra Funda		Cangaíba	8,2%	Grajaú	5,4%
Bela Vista	14,9%	Capão Redondo	5,5%	Guaianases	5,6%
Belém	5,3%	Carrão	8,7%	Iguatemi	5,2%
Bom Retiro		Casa Verde	5,8%	Ipiranga	15,0%
Brás		Cidade Ademar	5,3%	Itaim Bibi	6,9%
Brasilândia	5,6%	Cidade Dutra	6,0%	Itaim Paulista	6,6%
Butantã	6,8%	Cidade Líder	8,2%	Itaquera	7,6%

Distritos	Transferências em relação ao total de estudantes do EF	Distritos	Transferências em relação ao total de estudantes do EF	Distritos	Transferências em relação ao total de estudantes do EF
Jabaquara	7,6%	Pari	12,3%	São Rafael	6,3%
Jaçanã	4,9%	Parque do Carmo	5,7%	Sapopemba	7,4%
Jaguara	7,4%	Pedreira	5,7%	Saúde	11,9%
Jaguaré	6,9%	Penha	9,1%	Sé	18,9%
Jaraguá	6,1%	Perdizes	9,8%	Socorro	8,4%
Jardim Ângela	4,8%	Perus	7,6%	Tatuapé	10,6%
Jardim Helena	7,5%	Pinheiros	4,9%	Tremembé	3,9%
Jardim Paulista		Pirituba	5,6%	Tucuruvi	5,7%
Jardim São Luís	5,9%	Ponte Rasa	7,4%	Vila Andrade	7,1%
José Bonifácio	8,9%	Raposo Tavares	6,8%	Vila Curuçá	7,1%
Lajeado	5,7%	República		Vila Formosa	11,8%
Lapa		Rio Pequeno	10,2%	Vila Guilherme	7,7%
Liberdade	10,9%	Sacomã	10,1%	Vila Jacuí	7,9%
Limão	6,8%	Santa Cecília		Vila Leopoldina	10,0%
Mandaqui	5,2%	Santana	6,3%	Vila Maria	9,7%
Marsilac		Santo Amaro	10,4%	Vila Mariana	13,4%
Moema	15,1%	São Domingos	8,7%	Vila Matilde	7,2%
Mooca	6,5%	São Lucas	10,4%	Vila Medeiros	6,2%
Morumbi	8,3%	São Mateus	6,4%	Vila Prudente	15,8%
Parelheiros	5,3%	São Miguel	6,8%	Vila Sônia	7,1%

Fonte: MEC/INEP, Microdados do Censo Escolar, 2011; SME, Sistema Escola Online (Eol), 2011 – Lei de Acesso à Informação

Já no que se refere às transferências em relação ao sexo dos estudantes, em 58 distritos do município, mais de 50% das transferências são de estudantes do sexo masculino, enquanto em apenas 23 distritos a maioria das transferências é do estudantes do sexo feminino e, em cinco distritos, as transferências estão distribuídas entre 50% do sexo masculino e 50% do sexo feminino. Apenas como ilustração, lista-se a seguir os distritos com maior proporção de estudantes transferidos do sexo masculino: Mooca (63%), Pinheiros (61,8%), Vila Mariana (59,1%), Liberdade (57,6%) e Freguesia do Ó (57,5%).

As disparidades nos dados entre os estudantes do sexo masculino e os do sexo feminino não se restringem à educação básica. Se compararmos o percentual de concluintes do sexo feminino em relação ao total de matrículas desse mesmo sexo no ensino superior, constataremos que há mais mulheres concluindo os cursos, do que homens, em todas as categorias de instituição de ensino superior, em praticamente todos os anos analisados. A exceção encontra-se nos cursos oferecidos pelo CEFET e IFET, com maior predominância masculina. Ainda assim, ao compararmos as de ingresso do sexo feminino com as taxas de conclusão, constataremos que estas últimas encontram-se mais elevadas em relação ao sexo masculino, mesmo no caso do CEFET e IFET.

Tabela 56: Percentual de concluintes do sexo feminino em relação ao total de concluintes no ensino superior, graduação presencial, segundo a categoria da instituição, município de São Paulo, 2001 - 2010

Categoria	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	59,7%	59,4%	57,8%	57,5%	56,2%	56,5%	56,3%	57,2%	55,7%	58,6
Universidade	59,8%	59,2%	57,8%	59,4%	57,3%	57,0%	56,2%	56,5%	55,4%	57,7
Centro Universitário	65,2%	64,3%	63,1%	59,3%	62,9%	61,9%	64,6%	63,1%	61,4%	64,3
Faculdade	56,5%	55,8%	53,2%	50,3%	47,9%	50,3%	50,5%	54,7%	50,7%	55,7
CEFET e IFET			25,6%	27,1%	10,2%	36,2%	36,4%	32,6%	38,8%	34,5

Fonte: MEC/INEP, DEED, 2001 – 2010

A análise da permanência na educação na cidade de São Paulo reforça que apenas o acesso aos serviços não garante a integralidade do direito à educação, além de que o Estado – em suas três esferas governamentais – deixa de cumprir com seus deveres legais ao manter a existência da evasão escolar na educação básica e, em especial, no ensino fundamental, etapa obrigatória da escolarização no país.

Embora ainda persistam as taxas de evasão, é importante destacar que, nessa última década, a evasão teve uma redução considerável, chegando a menos de um ponto percentual no ensino fundamental. No caso do ensino médio, a situação é mais delicada, pois, apesar de sua redução, as taxas de evasão ainda permanecem elevadas. Outro aspecto preocupante é o aumento das taxas de reprovação ao longo da década para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio, o que poderá reverter, num futuro próximo, na elevação das taxas de evasão. Com relação à Educação de Jovens e Adultos, a situação encontra-se bastante crítica, com altas taxas de reprovação e evasão, além da inconsistência dos dados.

As informações apresentadas sobre a permanência dos estudantes permitem concluir que não apenas o acesso, mas também o fluxo no processo educacional é marcado por desigualdades que a oferta educacional e o trabalho pedagógico ainda não têm conseguido romper em sua plenitude, exigindo estratégias e políticas intersetoriais para sua superação. Os dados disponíveis permitem realizar essa análise para a questão de gênero na educação, considerando a situação de desvantagem na forma pela qual estão inseridos os estudantes do sexo masculino. Se, por um lado, o percentual de matrículas desses estudantes diminui ao longo da escolarização se comparado a sua proporção na sociedade, por outro, talvez possamos explicar tal situação quando constatamos que as piores taxas de distorção idade-série e de transferência de estudantes entre escolas podem ser atribuídas aos estudantes do sexo masculino. Embora não tenhamos dados disponíveis para analisar a relação entre raça ou cor e a permanência no sistema educacional paulistano e tendo em vista os dados nacionais, destaca-se a necessidade de aprimorarmos os mecanismos de coleta desses dados, visando ao conhecimento e à superação dessas desigualdades, ainda mantidas e legitimadas pela escola.

iv) Qualidade no acesso e permanência na escola: as condições de oferta e o rendimento dos estudantes

Em conjunto com a universalização do acesso e da permanência dos estudantes na educação básica, o terceiro aspecto a ser considerado para a real efetivação do direito à educação é a qualidade do atendimento e dos serviços realizados. No Brasil, de maneira geral, observa-se que a expansão de vagas na educação

básica se, por um lado, permitiu incorporar parcelas da população que até então não usufruíam do direito à educação, por outro, sem a preocupação com a qualidade e com a melhoria das condições de vida da população, acabou produzindo uma nova forma de exclusão pela educação: a inserção precária (HADDAD, 2007).

O terceiro eixo de análise, portanto, será a qualidade, questão esta bastante controversa e polêmica nos dias atuais, seja pela dificuldade em sua mensuração, seja pelas diferentes concepções abarcadas por esse termo. Nesta seção, partiremos da análise de três aspectos que, em conjunto, permitem compreender como tem sido a inserção dos estudantes na educação básica e, ao mesmo tempo, que condições têm sido oferecidas pelas escolas e redes, consideradas essenciais na garantia de uma inserção com qualidade. São estes: a) o desempenho nos exames nacionais; b) as condições básicas e pedagógicas das unidades escolares; e c) a condição docente.

a) Desempenho escolar nos exames nacionais

A década de 1990 foi marcada por inúmeras reformas dos sistemas escolares no Brasil e, particularmente, em São Paulo (estado e município). Essas reformas tiveram como objetivo central a ampliação do acesso ao ensino fundamental e o combate às taxas de evasão e repetência escolar por meio de medidas de correção das distorções idade-série. Dentre as inovações que essas reformas implantaram, os exames de avaliação do desempenho das redes de ensino certamente ocupam um lugar de destaque.

Essas avaliações de desempenho dos estudantes nos sistemas escolares trazem indicativos importantes da qualidade de ensino. No entanto, sua implantação e formas de divulgação dos resultados, em grande parte das vezes, se apresentam de forma a simplificar o processo educativo, desvinculando seus resultados da situação social e econômica das famílias, além de provocar “efeitos colaterais” advindos da divulgação dos resultados (POWER; FRANDJI, 2010). Além disso, a aplicação de instrumentos de avaliação externa tem sido, por vezes, compreendida como um fim em si mesma, ou seja, entende-se que própria divulgação dos resultados pode desencadear ações, por parte do corpo docente ou dos pais e familiares, para a melhoria da qualidade da educação, sem necessitar de outras ações e políticas estatais nos processos de mudança. Cabe também destacar que esses exames aplicados de forma centralizada, em geral, não envolvem os professores em seu processo de formulação, correção ou mesmo análise dos resultados.

Ainda que com essas limitações, utilizaremos os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), índice criado pelo MEC em âmbito nacional, a partir do cruzamento de duas variáveis: rendimento e fluxo escolar. O rendimento escolar é aferido a partir dos resultados do SAEB e da Prova Brasil em língua portuguesa e matemática, e o fluxo escolar a partir dos dados de aprovação e reprovação coletados pelo Censo Escolar.

O IDEB vai de zero a 10 e é aferido bianualmente. O município de São Paulo vem apresentando, nestes últimos anos, um IDEB acima da média nacional. Como se pode observar na tabela abaixo, houve um crescimento tanto no 5º ano, como no último ano do ensino fundamental, em todas as redes analisadas. Apesar desse crescimento, se compararmos os índices obtidos com as metas projetadas pelo MEC, nenhuma das duas redes – municipal e estadual – atingiu as metas previstas para o ano de 2011.

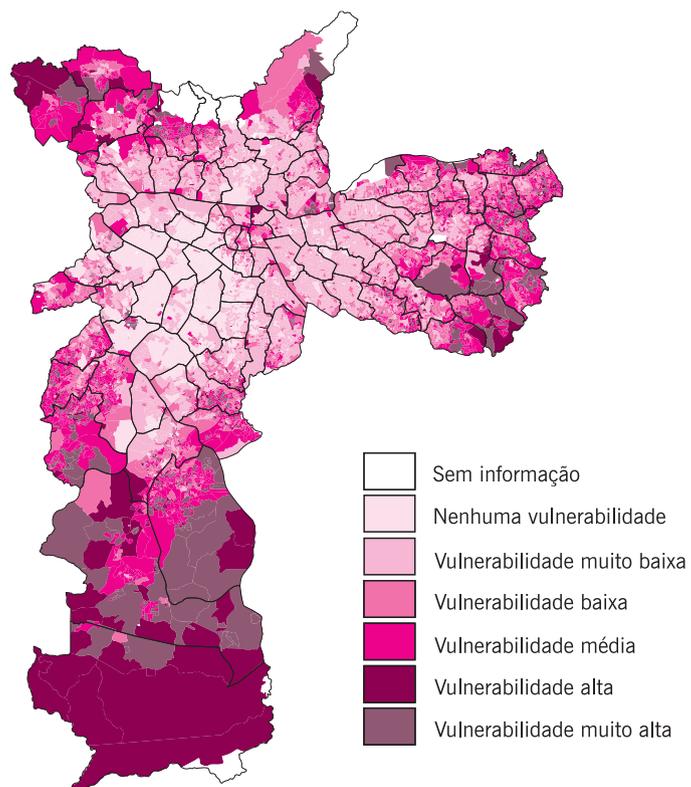
Tabela 57: IDEB por série e dependência administrativa, município de São Paulo, 2005 - 2011

Série avaliada	Dependência Administrativa	2005	2007	2009	2011
4ª série / 5º ano	Federal			5,5	
	Estadual	4,6	4,6	5,2	5,3
	Municipal	4,1	4,3	4,7	4,8
8ª série / 9º ano	Estadual	3,8	3,8	4,0	4,1
	Municipal	4,1	3,9	4,2	4,3

Fonte: MEC/INEP Resultados do IDEB

Os mapas 20 e 21 apresentam os dados do IDEB, por distrito, referentes aos resultados, respectivamente, da 4ª série / 5º ano e da 8ª série / 9º ano da rede pública, em 2009. Como parâmetro de comparação, apresenta-se também o mapa do município de São Paulo segundo os grupos de vulnerabilidade social²⁵.

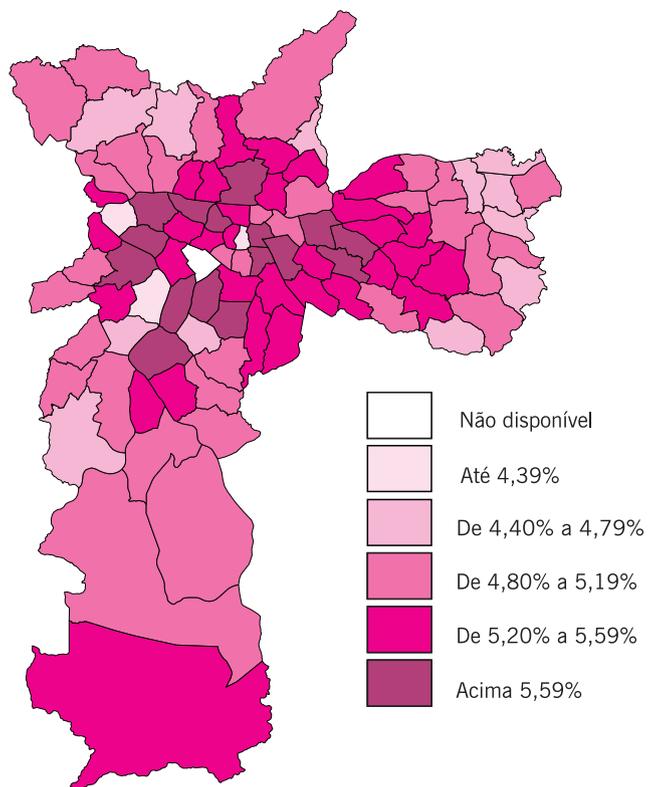
Mapa 19: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), setores censitários do município de São Paulo, 2000



Fonte: Fundação Seade. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS.

²⁵ Apesar de o IPVS referir-se ao ano de 2000, optou-se por utilizá-lo, pois sua atualização com os dados do Censo Demográfico de 2010 não foi, até o momento, divulgada.

Mapa 20: IDEB da rede pública 4ª série / 5º ano, por distritos do município de São Paulo, 2009



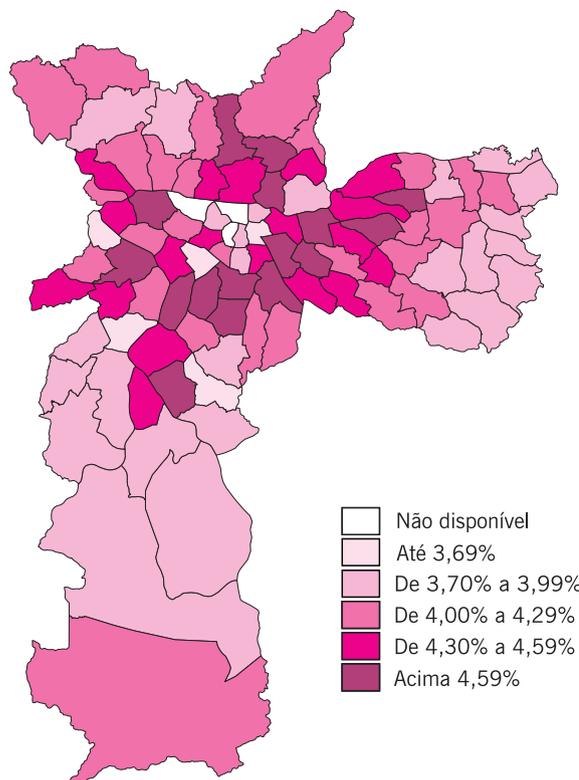
Distrito	2009	Distrito	2009	Distrito	2009
Água Rasa	5.5	Campo Limpo	4.8	Ipiranga	5.5
Alto de Pinheiros	5.6	Cangaíba	5.3	Itaim Bibi	5.8
Anhanguera	4.9	Capão Redondo	4.8	Itaim Paulista	4.9
Aricanduva	5.3	Carrão	5.8	Itaquera	5.1
Artur Alvim	5.3	Casa Verde	5.2	Jabaquara	5
Barra Funda	6.1	Cidade Ademar	5	Jaçanã	4.7
Bela Vista	4.9	Cidade Dutra	4.9	Jaguara	5.3
Belém	5	Cidade Líder	5.2	Jaguaré	5.2
Bom Retiro	5.3	Cidade Tiradentes	4.7	Jaraguá	4.7
Brás	5.6	Consolação	5.3	Jardim Ângela	4.6
Brasilândia	4.6	Cursino	5.5	Jardim Helena	4.6
Butantã	5.8	Ermelino Matarazzo	5.1	Jardim Paulista	-1
Cachoeirinha	4.9	Freguesia do Ó	5.1	Jardim São Luís	4.8
Cambuci	5.6	Grajaú	4.9	José Bonifácio	5.1
Campo Belo	4.5	Guaianases	4.9	Lajeado	4.7
Campo Grande	5.3	Iguatemi	5	Lapa	5.8

Distrito	2009	Distrito	2009	Distrito	2009
Liberdade	5.1	Ponte Rasa	5	Socorro	5.2
Limão	5.2	Raposo Tavares	5.1	Tatuapé	5.6
Mandaqui	5.5	República	5.5	Tremembé	5.1
Marsilac	5.2	Rio Pequeno	4.8	Tucuruvi	5.3
Moema	5.6	Sacomã	5.2	Vila Andrade	4.4
Mooca	5.7	Santa Cecília	5.8	Vila Curuçá	4.7
Morumbi	4.1	Santana	5.6	Vila Formosa	5.7
Parelheiros	4.8	Santo Amaro	5.7	Vila Guilherme	5.3
Pari	4.9	São Domingos	5.1	Vila Jacuí	4.8
Parque do Carmo	5.2	São Lucas	5.2	Vila Leopoldina	4.2
Pedreira	4.8	São Mateus	5.2	Vila Maria	4.9
Penha	5.3	São Miguel	4.7	Vila Mariana	5.3
Perdizes	5.5	São Rafael	4.7	Vila Matilde	5.4
Perus	4.9	Sapopemba	5	Vila Medeiros	5.5
Pinheiros	5.5	Saúde	5.8	Vila Prudente	5.5
Pirituba	5.1	Sé	3.9	Vila Sônia	5.4

Fonte: MEC/INEP, Prova Brasil e Censo Escolar; Observatório da Rede Nossa São Paulo, 2009

Mapa 21: IDEB da rede pública 8ª série / 9º ano, por distritos do município de São Paulo, 2009

94



Distrito	2009	Distrito	2009	Distrito	2009
Água Rasa	4.6	Ipiranga	4.5	Ponte Rasa	4.5
Alto de Pinheiros	4	Itaim Bibi	5	Raposo Tavares	4.3
Anhanguera	4.2	Itaim Paulista	3.8	República	-1
Aricanduva	4.3	Itaquera	4	Rio Pequeno	4
Artur Alvim	4.1	Jabaquara	3.7	Sacomã	4.1
Barra Funda	n/d	Jaçanã	4	Santa Cecília	3.8
Bela Vista	4	Jaguara	4.1	Santana	4.3
Belém	4.3	Jaguare	3.4	Santo Amaro	4.4
Bom Retiro	n/d	Jaraguá	3.9	São Domingos	4.3
Brás	3.5	Jardim Ângela	3.7	São Lucas	4.4
Brasilândia	3.7	Jardim Helena	3.8	São Mateus	4
Butantã	5	Jardim Paulista	3.3	São Miguel	4.1
Cachoeirinha	4.1	Jardim São Luís	3.8	São Rafael	3.9
Cambuci	4.4	José Bonifácio	3.9	Sapopemba	4.1
Campo Belo	4.2	Lajeado	3.8	Saúde	4.8
Campo Grande	4.5	Lapa	4.5	Sé	3.7
Campo Limpo	3.9	Liberdade	3.8	Socorro	4.3
Cangaíba	4.3	Limão	4.1	Tatuapé	4.5
Capão Redondo	3.8	Mandaqui	4.5	Tremembé	4.2
Carrão	4.4	Marsilac	4	Tucuruvi	4.6
Casa Verde	4.4	Moema	4.7	Vila Andrade	3.4
Cidade Ademar	3.6	Mooca	5.1	Vila Curuçá	4.1
Cidade Dutra	3.9	Morumbi	4	Vila Formosa	4.2
Cidade Líder	4.1	Parelheiros	3.8	Vila Guilherme	4.5
Cidade Tiradentes	3.7	Pari	3.8	Vila Jacuí	3.8
Consolação	4.3	Parque do Carmo	3.7	Vila Leopoldina	4.3
Cursino	4.2	Pedreira	3.8	Vila Maria	3.9
Ermelino Matarazzo	4	Penha	4.4	Vila Mariana	4.6
Freguesia do Ó	4.1	Perdizes	4.2	Vila Matilde	4.6
Grajaú	3.7	Perus	4	Vila Medeiros	4.3
Guaianases	3.8	Pinheiros	4.4	Vila Prudente	4.4
Iguatemi	3.9	Pirituba	4.2	Vila Sônia	4.4

Fonte: MEC/INEP, Prova Brasil e Censo Escolar; Observatório da Rede Nossa São Paulo, 2009

Ao se comparar a relação entre a distribuição do IDH no território paulistano e as notas do IDEB, embora haja distritos com IDH mais baixos, mas com notas mais elevadas no IDEB (Vila Sonia, Aricanduva, Carrão, Itaquera), de maneira geral, constata-se uma maior concentração de notas mais altas do IDEB em regiões com IDH mais elevados (Itaim Bibi, Lapa, Pinheiros, Saúde, Moema) e o contrário também é verdadeiro, ou seja, em regiões com IDH mais baixo, há maior concentração de distritos com os menores IDEBs (Jardim Ângela, Jardim Helena, Brasilândia, Capão Redondo, Parelheiros, Pedreira). Esses resultados do IDEB reforçam, portanto, as relações entre território e desempenho escolar, ainda que haja exceções nessa relação.

Em relação à evolução do IDEB entre 2005 e 2009, houve crescimento em todos os distritos, tanto nos anos iniciais como finais do ensino fundamental, entre dois e 40 pontos percentuais, variando significativamente entre os distritos, sem que se possa perceber alguma relação entre a variação no período, a nota inicial em 2005, e o IDH do distrito.

b) Condições básicas e pedagógicas das unidades escolares

Uma importante escala da qualidade da educação envolve a condição de permanência e a infraestrutura presente nas unidades escolares. Essas variáveis compõem o cenário de qualidade do ambiente escolar. Nesse sentido, são insumos relacionados à estrutura e ao funcionamento que dão suporte para o debate das possibilidades de criação de um espaço acolhedor de convívio e de desenvolvimento pleno de atividades pedagógicas.

Com relação aos insumos básicos das unidades escolares, observou-se a existência de água filtrada ou água da rede pública, existência de energia pela rede pública, esgoto e coleta periódica de lixo. Uma das dificuldades na análise desses dados refere-se à elevada taxa de não resposta ao Censo Escolar pelas unidades escolares. Ainda assim, apresentaremos os dados abaixo, já que possibilitam o questionamento sobre os motivos da não resposta pelas unidades escolares, e sua variação entre as dependências administrativas.

Tabela 58: Número e percentual^a de escolas em relação a condições infraestruturais básicas, segundo a dependência administrativa das unidades escolares - município de São Paulo, 2011

Condições básicas		Federal	Estadual	Municipal	Privada
Água filtrada	NA	2	1.166	1.487	3.502
	%	100,0%	90,4%	98,6%	75,2%
Água rede pública	NA	2	1.172	1.488	3.508
	%	100,0%	90,9%	98,7%	75,3%
Energia rede pública	NA	2	1.181	1.488	3.510
	%	100,0%	91,6%	98,7%	75,3%
Esgoto rede pública	NA	2	1.049	1.474	3.490
	%	100,0%	81,3%	97,7%	74,9%
Lixo coleta periódica	NA	2	1.181	1.488	3.478
	%	100,0%	91,6%	98,7%	74,7%
Não resposta	NA	0	108	20	1.148
	%	0,0%	8,4%	1,3%	24,6%

^a Percentual em relação ao total de unidades escolares da respectiva dependência administrativa
Fonte: MEC/INEP Microdados do Censo Escolar, 2011

Conforme os dados da tabela 58, verifica-se que a melhor situação encontra-se na rede federal, lembrando que esta é responsável por apenas duas escolas. Após a rede federal, são as escolas municipais que se encontram em melhor situação, seguidas pelas escolas estaduais. Chama a atenção a existência de quase 25% de ausência de respostas por parte das escolas privadas.

As condições infraestruturais básicas para a oferta da educação variam significativamente entre as etapas da educação e a natureza das instituições. Na educação infantil, esse aspecto é significativo, principalmente

pelas especificidades na organização dos espaços físicos e de material, além de que esta é a etapa da educação básica que mais oferece vagas a partir de convênios entre o poder público e entidades privadas. Uma das principais críticas a essa forma de ampliação das vagas refere-se às condições estruturais das unidades escolares conveniadas, que apresentariam condições inferiores às unidades diretas. A tabela a seguir permite a comparação da situação das escolas de educação infantil, em relação à dependência administrativa das unidades e a existência de convênios com o poder público.

Tabela 59: Número e percentual^a de escolas de educação infantil em relação a condições infraestruturais básicas, segundo a dependência administrativa das unidades escolares - município de São Paulo, 2011

Condições básicas			Federal	Estadual	Municipal	Privada conveniada	Privada não conveniada
Creches	Berçário	NA	1	1	343	847	541
		%	100,0%	25,0%	93,0%	70,4%	54,2%
	Parque Infantil	NA	1	1	314	882	1.189
		%	100,0%	25,0%	85,1%	73,3%	77,3%
	Sanitários adequados à educação infantil	NA	1	1	213	847	1.008
		%	100,0%	25,0%	57,7%	70,4%	65,5%
Pré-escolas	Parque Infantil	NA	1	0	485	158	1.330
		%	100,0%	0,0%	94,0%	91,9%	75,1%
	Sanitários adequados à educação infantil	NA	1	0	262	144	1.110
		%	100,0%	0,0%	50,8%	83,7%	62,7%

^a Percentual em relação ao total de unidades escolares da respectiva dependência administrativa
 Fonte: MEC/INEP Microdados do Censo Escolar, 2011

Ao se observar a existência de condições básicas para escolas de educação infantil, verifica-se que as unidades privadas encontram-se em situação mais desfavorável, em especial, aquelas não conveniadas. 30% das creches em instituições privadas conveniadas não possuem berçário, 27% não possuem parque infantil e 30%, sanitários adequados à faixa etária. Apenas no quesito existência de sanitários adequados à educação infantil é que as escolas privadas apresentam melhores índices do que as escolas municipais. Nesse sentido, é preocupante o número de unidades de educação infantil que não possuem sanitários adequados à faixa etária atendida.

Com relação às condições pedagógicas das unidades de ensino fundamental, considerou-se a existência de laboratórios de informática, ciências, biblioteca, sala de leitura, quadra de esportes coberta e descoberta, internet e banda larga. Verifica-se, a partir da tabela 60, que todas as dependências administrativas têm priorizado a existência de laboratórios de informática, internet e banda larga, insumos que apresentam as melhores taxas no município de São Paulo. Nesse quesito, evidencia-se a situação de desvantagem das escolas privadas no que se refere à existência de laboratórios de informática. Os laboratórios de ciências estão presentes em menos de um terço das escolas públicas e em 44% das escolas privadas. No que se refere às bibliotecas e salas de leitura, as redes municipal e estadual têm priorizado estas últimas, enquanto há maior presença de bibliotecas nas escolas privadas.

Tabela 60: Número e percentual^a de escolas do ensino fundamental em relação a condições pedagógicas, segundo a dependência administrativa das unidades escolares - município de São Paulo, 2011

Condições pedagógicas		Federal	Estadual ^b	Municipal	Privada
Laboratório de informática	NA	1	956	543	910
	%	100,0%	92,1%	99,8%	66,2%
Laboratório de ciências	NA	0	293	164	613
	%	0,0%	28,2%	30,1%	44,6%
Biblioteca	NA	1	82	28	728
	%	100,0%	7,9%	5,1%	53,0%
Sala de leitura	NA	0	785	538	385
	%	0,0%	75,6%	98,9%	28,0%
Quadra de esportes coberta	NA	0	570	260	575
	%	0,0%	54,9%	47,8%	41,8%
Quadra de esportes descoberta	NA	1	567	457	613
	%	100,0%	54,6%	84,0%	44,6%
Internet	NA	1	1019	534	1345
	%	100,0%	98,2%	98,2%	97,9%
Banda larga	NA	1	926	453	1343
	%	100,0%	89,2%	83,3%	97,7%

^a Percentual em relação ao total de unidades escolares da respectiva dependência administrativa

^b Foram contabilizadas apenas as escolas estaduais cadastradas com o ensino fundamental de 8 anos, maioria das unidades da rede estadual, em 2011
Fonte: MEC/INEP Microdados do Censo Escolar, 2011

98

Ao observarmos as condições das escolas de ensino médio (ver tabela 61), constatamos que a priorização dos laboratório e insumos de informática, como internet e banda larga, se mantêm tanto para as escolas públicas como privadas, novamente com um menor percentual no caso das últimas. Mantém-se, também, a maior presença de salas de leitura, em vez de bibliotecas, com exceção das escolas privadas, em que há 65% das unidades com bibliotecas. Há uma elevação no percentual de escolas com laboratórios de ciências, porém ainda reduzida para o caso da rede estadual, não contemplando a metade de suas escolas. Há também uma maior presença de quadra de esportes nas escolas de ensino médio do que nas de ensino fundamental.

Tabela 61: Número e percentual¹ de escolas de ensino médio em relação a condições pedagógicas, segundo a dependência administrativa das unidades escolares - município de São Paulo, 2011

Condições básicas		Estadual ²	Municipal	Privada
Laboratório de informática	NA	622	8	515
	%	94,4%	100,0%	80,3%
Laboratório de ciências	NA	315	7	446
	%	47,8%	87,5%	69,6%
Biblioteca	NA	105	0	419
	%	15,9%	0,0%	65,4%
Sala de leitura	NA	506	8	220
	%	76,8%	100,0%	34,3%

continua >>

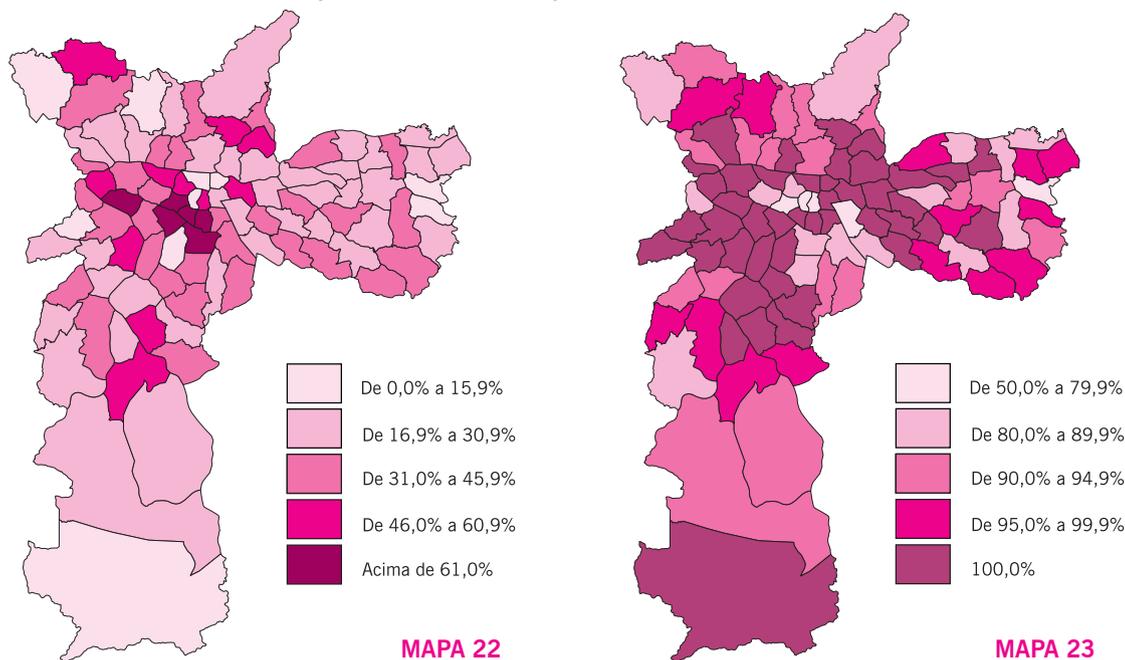
Condições básicas		Estadual ²	Municipal	Privada
Quadra de esportes coberta	NA	502	5	400
	%	76,2%	62,5%	62,4%
Quadra de esportes descoberta	NA	312	8	307
	%	47,3%	100,0%	47,9%
Internet	NA	649	8	636
	%	98,5%	100,0%	99,2%
Banda larga	NA	588	8	636
	%	89,2%	100,0%	99,2%

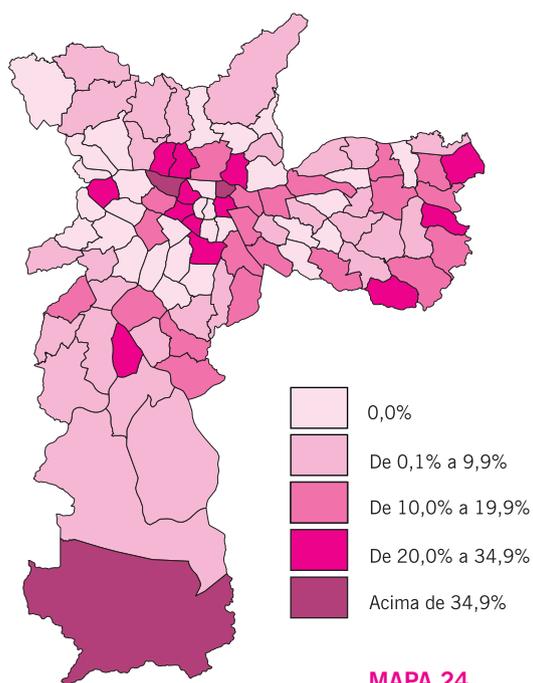
¹ Percentual em relação ao total de unidades escolares da respectiva dependência administrativa
 Fonte: MEC/INEP Microdados do Censo Escolar, 2011

A priorização dos laboratórios de informática em vez de outros insumos pode ser explicado pelas políticas e programas públicos e privados voltados ao acesso à informática, enquanto a priorização das salas de leitura em vez das bibliotecas, nas escolas municipais e estaduais, pode ser explicada pela diferença de custo na manutenção desses dois equipamentos. Enquanto, nas bibliotecas, deve haver bibliotecários, classificação do material conforme as normas de bibliotecas e empréstimos de livros, as salas de leitura são utilizadas para uso na própria unidade escolar, com auxílio dos próprios professores ou funcionários readaptados.

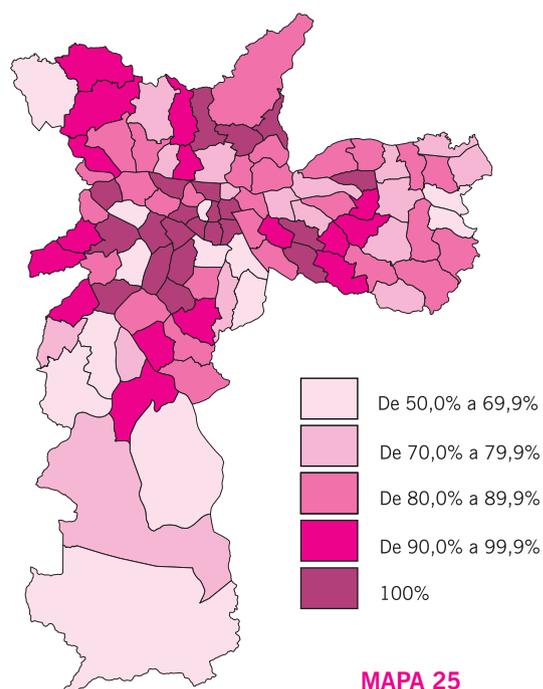
Além das diferenças nas condições pedagógicas das escolas entre as redes pública e privada e no interior do próprio público, constata-se disparidades em sua oferta entre os distritos do município. Os mapas a seguir ilustram a distribuição de laboratórios de informática e de ciências nas escolas de ensino fundamental, nos vários distritos do município.

Mapas 22, 23, 24 e 25: Porcentagem de escolas de EF que possuem laboratório de ciências, laboratório de informática, biblioteca e sala de leitura, por distritos do município de São Paulo, 2011





MAPA 24



MAPA 25

100

Distrito	Porcentagem das escolas de EF que possuem:			
	Laboratório de ciências	Laboratório de informática	Biblioteca	Sala de leitura
Água Rasa	35,7%	100,0%	7,1%	92,9%
Alto de Pinheiros	66,7%	100,0%	0,0%	66,7%
Anhanguera	7,7%	84,6%	0,0%	61,5%
Aricanduva	26,7%	100,0%	0,0%	93,3%
Artur Alvim	29,4%	94,1%	5,9%	94,1%
Barra Funda	50,0%	100,0%	50,0%	100,0%
Bela Vista	66,7%	100,0%	33,3%	100,0%
Belém	50,0%	100,0%	16,7%	83,3%
Bom Retiro	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Brás	20,0%	100,0%	20,0%	100,0%
Brasilândia	15,0%	97,5%	2,5%	75,0%
Butantã	37,5%	100,0%	0,0%	100,0%
Cachoeirinha	20,0%	90,0%	5,0%	90,0%
Cambuci	33,3%	100,0%	0,0%	100,0%
Campo Belo	40,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Campo Grande	54,5%	100,0%	9,1%	90,9%
Campo Limpo	36,4%	93,9%	12,1%	90,9%

Distrito	Porcentagem das escolas de EF que possuem:			
	Laboratório de ciências	Laboratório de informática	Biblioteca	Sala de leitura
Cangaíba	36,4%	95,5%	4,5%	81,8%
Capão Redondo	19,1%	97,9%	8,5%	76,6%
Carrão	33,3%	100,0%	8,3%	75,0%
Casa Verde	41,7%	100,0%	25,0%	91,7%
Cidade Ademar	27,3%	100,0%	15,2%	87,9%
Cidade Dutra	48,5%	97,0%	3,0%	90,9%
Cidade Lider	38,1%	95,2%	4,8%	95,2%
Cidade Tiradentes	22,2%	93,3%	13,3%	82,2%
Consolação	66,7%	66,7%	33,3%	100,0%
Cursino	23,1%	92,3%	7,7%	76,9%
Ermelino Matarazzo	23,5%	88,2%	5,9%	82,4%
Freguesia do Ó	21,4%	92,9%	7,1%	82,1%
Grajaú	22,7%	93,9%	3,0%	69,7%
Guaianases	15,0%	95,0%	20,0%	50,0%
Iguatemi	35,7%	96,4%	10,7%	89,3%
Ipiranga	31,3%	81,3%	12,5%	62,5%
Itaim Bibi	42,9%	100,0%	0,0%	100,0%
Itaim Paulista	22,7%	95,5%	22,7%	70,5%
Itaquera	28,6%	92,9%	10,7%	71,4%
Jabaquara	34,8%	100,0%	4,3%	91,3%
Jaçanã	37,5%	93,8%	0,0%	100,0%
Jaguara	42,9%	100,0%	0,0%	85,7%
Jaguaré	42,9%	85,7%	0,0%	85,7%
Jaraguá	35,9%	97,4%	2,6%	92,3%
Jardim Ângela	25,5%	83,0%	8,5%	66,0%
Jardim Helena	18,2%	86,4%	9,1%	72,7%
Jardim Paulista	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Jardim São Luís	33,3%	95,2%	4,8%	69,0%
José Bonifácio	31,8%	86,4%	4,5%	81,8%
Lajeado	8,7%	78,3%	17,4%	60,9%
Lapa	33,3%	100,0%	0,0%	88,9%
Liberdade	66,7%	100,0%	0,0%	100,0%
Limão	38,5%	92,3%	23,1%	76,9%
Mandaqui	33,3%	91,7%	0,0%	100,0%
Marsilac	0,0%	100,0%	50,0%	50,0%
Moema	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Mooca	28,6%	71,4%	14,3%	85,7%
Morumbi	50,0%	100,0%	0,0%	50,0%
Parelheiros	20,6%	91,2%	8,8%	70,6%
Pari	0,0%	100,0%	75,0%	75,0%
Parque do Carmo	27,3%	100,0%	9,1%	72,7%

Distrito	Porcentagem das escolas de EF que possuem:			
	Laboratório de ciências	Laboratório de informática	Biblioteca	Sala de leitura
Pedreira	40,0%	95,0%	15,0%	85,0%
Penha	29,4%	100,0%	11,8%	76,5%
Perdizes	33,3%	83,3%	16,7%	83,3%
Perus	46,7%	93,3%	6,7%	93,3%
Pinheiros	33,3%	100,0%	16,7%	100,0%
Pirituba	25,0%	100,0%	0,0%	87,5%
Ponte Rasa	23,1%	100,0%	0,0%	100,0%
Raposo Tavares	25,0%	100,0%	5,0%	95,0%
República	0,0%	50,0%	0,0%	50,0%
Rio Pequeno	6,7%	100,0%	0,0%	93,3%
Sacomã	31,4%	94,3%	11,4%	68,6%
Santa Cecília	57,1%	85,7%	28,6%	85,7%
Santana	21,4%	92,9%	14,3%	71,4%
Santo Amaro	25,0%	100,0%	12,5%	87,5%
São Domingos	27,3%	90,9%	0,0%	90,9%
São Lucas	35,3%	100,0%	0,0%	100,0%
São Mateus	29,2%	87,5%	4,2%	83,3%
São Miguel	42,1%	89,5%	0,0%	84,2%
São Rafael	32,0%	96,0%	28,0%	72,0%
Sapopemba	45,0%	95,0%	10,0%	95,0%
Saúde	44,4%	88,9%	0,0%	88,9%
Sé	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%
Socorro	28,6%	100,0%	28,6%	71,4%
Tatuapé	30,8%	100,0%	15,4%	76,9%
Tremembé	22,7%	86,4%	4,5%	86,4%
Tucuruvi	57,1%	100,0%	0,0%	100,0%
Vila Andrade	23,1%	92,3%	7,7%	100,0%
Vila Curuçá	22,2%	96,3%	11,1%	85,2%
Vila Formosa	30,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Vila Guilherme	30,0%	100,0%	30,0%	80,0%
Vila Jacuí	16,7%	100,0%	12,5%	79,2%
Vila Leopoldina	50,0%	100,0%	25,0%	100,0%
Vila Maria	29,4%	100,0%	0,0%	88,2%
Vila Mariana	61,5%	84,6%	23,1%	53,8%
Vila Matilde	26,3%	89,5%	0,0%	89,5%
Vila Medeiros	55,0%	100,0%	5,0%	85,0%
Vila Prudente	23,5%	82,4%	11,8%	82,4%
Vila Sônia	16,7%	100,0%	8,3%	83,3%

Fonte: MEC/INEP Microdados do Censo Escolar, 2011

Confirma-se, a partir dos mapas, a priorização dada aos laboratórios de informática em comparação aos demais equipamentos escolares. Parte dos distritos que ainda não possuem 100% das escolas com esses equipamentos está em regiões periféricas do município, como Lajeado, Jardim Ângela, Anhanguera, Jardim Helena, São Mateus e Ermelino Matarazzo, as quais mais necessitariam de tais equipamentos nas unidades escolares, considerando a condição social das famílias e número reduzido de outros equipamentos públicos na região. Por outro lado, percebe-se que, nos distritos mais centrais do município – em regiões mais ricas economicamente –, também há um menor percentual de escolas com laboratórios de informática – tais como Sé, República, Consolação, Mooca, Perdizes, Vila Mariana – o que pode indicar uma política redistributiva, priorizando inicialmente regiões mais periféricas antes de se implantarem esses equipamentos nas regiões mais centrais.

Já com relação aos laboratórios de ciências, bibliotecas e salas de leitura, verifica-se uma distribuição desigual no município, sem que se perceba alguma correspondência entre condições econômicas e sociais dos distritos com sua (in)existência. No caso das bibliotecas e salas de leitura, parece haver a preocupação de se ter, ao menos, um dos equipamentos nas escolas que, na maioria das vezes, acaba sendo as salas de leitura.

Para além das condições físicas existentes nas unidades escolares, outros insumos devem ser considerados como condições para um atendimento de qualidade, tais como número de horas permanecidas nas escolas e número de estudantes por turma.

Ainda que apenas o número de horas permanecidas diariamente nas escolas não seja isolado, um indicativo de qualidade, considera-se que o pouco tempo permanecido na escola pode ser um limitador do direito à educação. A tabela 62 permite observar a variação no número médio de horas-aula diárias por etapa da educação básica e entre dependências administrativas das unidades escolares.

Tabela 62: Número médio de horas-sula diárias por etapa da educação básica e dependência administrativa - Município de São Paulo, 2010

Dependência Administrativa	Creche	Pré-escola	EF	EM
Federal	13	13	4,6	4,5
Estadual	11,3	11,9	5,2	4,7
Municipal	10,1	5	4,8	4,5
Privada	8,6	6,9	4,9	5,5

Fonte: MEC/INEP/DEEP Indicadores, 2010

O maior tempo de permanência na escola se dá na educação infantil, ocorrendo uma redução considerável neste tempo na medida em que se avança no processo de escolarização. Enquanto a rede pública oferece um maior número de horas-aula diárias na educação infantil, é na rede privada onde os estudantes passam mais tempo no ensino médio. No ensino fundamental, a rede estadual é a que apresenta o maior número de horas-aula seguido da rede privada. Destaca-se a diferença no tempo permanecido na pré-escola pelas crianças da rede municipal em comparação com as demais redes públicas no município e com as escolas privadas.

Um dos fatores explicativos para o menor tempo permanecido nas escolas é a grande demanda por vagas em determinadas regiões do município, sendo que uma das estratégias para atendê-la tem sido a redução do tempo permanecido na escola por criança ou jovens, e o atendimento de um número maior de estudantes em vários turnos. Um dos casos extremos nesse sentido foi a criação do turno intermediário nas escolas municipais, que funciona próximo ao período do horário do almoço. Apesar dos esforços dos últimos governos para eliminar esse turno, redistribuindo os estudantes nas escolas já existentes e com a ampliação e construção de novas escolas, tal horário ainda persiste no ensino fundamental municipal em algumas regiões do município.

Tabela 63: Número de estudantes no turno intermediário, em escolas municipais, por diretoria regional de ensino - Município de São Paulo, 2002 - 2012

Diretórias Regionais	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Butantã	2.052	818	0	0	0	0
Campo Limpo	67.198	69.142	66.696	50.190	12.004	1.681
Capela do Socorro	38.154	36.980	34.753	16.293	7.239	3.531
Freguesia/Brasilândia	33.894	30.504	28.978	6.841	0	0
Guainases	37.653	36.079	32.449	0	0	0
Ipiranga	14.917	14.283	10.768	2.318	0	0
Itaquera	27.702	28.380	23.738	3.602	2.570	0
Jaçanã/Tremembé	21.483	21.894	20.846	6.069	0	0
Penha	29.716	29.570	25.991	5.426	0	0
Pirituba	40.753	44.219	43.911	24.076	2.348	0
Santo Amaro	31.301	32.201	31.062	18.718	8.272	3.556
São Mateus	43.081	43.258	40.797	27.389	13.120	10.842
São Miguel	57.437	54.121	51.926	35.626	16.581	9.259
Total Geral	445.341	441.449	411.915	196.548	62.134	28.869

Fonte: SME / Sistema Escola Online (Eol); Educacenso, 2002 – 2012 – Lei de Acesso à Informação

Como se pode depreender da tabela, houve uma redução significativa no número de estudantes atendidos no período intermediário, com sua superação gradativa em vários distritos da capital. Em 2012, a rede municipal ainda possuía 28 mil estudantes nesse turno, o equivalente a 4,5% dos total de estudantes da pré-escola e do ensino fundamental, etapas que ainda mantêm este turno. Todas as diretorias que ainda mantêm escolas com o funcionamento em três ou quatro turnos, decorrente do turno intermediário, estão localizadas nas regiões mais periféricas do município e em áreas de maior vulnerabilidade social, onde as escolas são, de maneira geral, o único equipamento público na região. Destaca-se que o turno intermediário não afeta apenas os estudantes matriculados no mesmo, mas toda a dinâmica da escola, como a redução do tempo de permanência de todos os estudantes.

Além das horas diárias permanecidas nas escolas, a análise do número médio de estudantes por turma pode sinalizar a qualidade da atenção dada ao estudante pelos profissionais da educação, pois, de certa forma, quanto maior a turma, menos tempo o professor poderá dedicar sua atenção ao atendimento individual de dúvidas e dificuldades.

As duas tabelas a seguir apresentam a média de estudantes por turma entre 2007 e 2010, por etapa da educação básica e dependência administrativa das unidades escolares.

Tabela 64: Número médio de alunos por turma na educação infantil, por dependência administrativa - Município de São Paulo, 2007 - 2010

Dependência Administrativa	Creche				Pré-escola			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Federal	24,6	20,8	20,2	22,9	24,3	15,3	14	21,8
Estadual	6	8,6	10,9	9,9	--	12,8	14,5	15
Municipal	10	10,6	10,1	9,7	31,8	34	32,9	31,6
Privada	10,3	10,2	9,8	9,5	12,9	13,5	13,3	13,3

Fonte: MEC/INEP/DEEP Indicadores, 2007 - 2010

Tabela 65: Número médio de alunos por turma no EF e EM, por dependência administrativa - Município de São Paulo, 2007 - 2010

Dependência Administrativa	EF - anos iniciais				EF - anos finais				Ensino Médio			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Federal	22,2	21,4	22,7	23,2	--	--	--	--	39,5	39,9	38,5	35,3
Estadual	33,8	32,9	31,6	30,3	37,6	37,6	36,3	36	39,5	39,3	38,6	38,7
Municipal	33,8	34,5	31,8	30,4	34,7	35,5	33	31,9	35,1	34,4	31,8	30,5
Privada	17,2	17,2	17,2	17,3	22,3	23,2	23,1	23,3	25,3	25,8	25,8	25,7

Fonte: MEC/INEP/DEEP Indicadores, 2007 -2010

A grande variação no número de estudantes por turma entre as redes de ensino já demonstra a condição desigual a que são submetidas as crianças e jovens no município. Os mais baixos índices de estudantes por turma encontram-se nas escolas privadas, seguidos da rede estadual no caso da educação infantil, da rede federal para os anos iniciais do EF, e da rede municipal para os anos finais do EF e do ensino médio.

Com relação à rede municipal, destaca-se o excessivo número de estudantes por turma na pré-escola, situação similar nos anos finais do EF da rede estadual. Vale destacar a tendência de redução no número de estudantes por turma nas redes municipal e estadual para o ensino fundamental.

iii) Condição docente

Outro importante fator para o entendimento da qualidade do ensino refere-se à situação do corpo docente. Nesse sentido, as variáveis tais como a jornada de trabalho, o nível de formação e o número de professores e sua rotatividade são insumos que abrangem as condições de trabalho na educação. Disso resulta um cenário sobre a carreira, as condições de exercício da docência e a qualidade desse exercício. Tais insumos são fruto da mobilização, de conquistas e derrotas da categoria docente frente ao poder público. A década de 1990 foi marcada por avanços e recuos para a categoria docente. No seu início, encontramos a aprovação do Estatuto do Magistério e de planos de carreira para os docentes da rede municipal, que garantiam amplo espaço de formação e planejamento coletivo. No entanto, com o passar dos anos, essas conquistas foram cedendo espaço para jornadas que valorizam mais as horas de aula do que os planejamentos e, principalmente, os aumentos salariais que deixaram de ser incorporados aos vencimentos mensais e passaram a tomar a forma de bônus e gratificações avulsas. Nesse último caso, tem-se como exemplo as recentes políticas na rede estadual em defesa das gratificações vinculadas ao desempenho, seja dos estudantes ou do próprio professor, demonstrando o retrocesso das conquistas da categoria do magistério nos últimos 10 anos.

A análise do nível de formação dos docentes é fundamental para a compreensão da qualidade do ensino. Assim, no período 2007-2011, podemos notar a tendência geral de aumento da proporção de docentes com nível superior em todas as modalidades e dependências administrativas. Esse aumento da escolaridade deve-se, em grande parte, à LDB 9.394 de 1996, ao exigir a elevação gradativa dos anos de escolarização dos profissionais da educação. Nesse sentido, os dados observados reafirmam que essa preocupação está sendo levada em consideração. O ensino médio e a educação profissional são os níveis de ensino com maior proporção de docentes com formação de nível superior. No ensino fundamental, essa proporção melhorou bastante na última década, sendo o município, a dependência administrativa com maior percentual de profissionais nessa condição. Em situação inversa, encontram-se as escolas privadas, que vêm apresentando os menores índices de profissionais com formação em nível superior se comparadas às demais redes presentes no município de São Paulo.

Tabela 66: Percentual de docentes com formação superior, segundo a etapa da educação básica e a dependência administrativa da instituição, município de São Paulo, 2007 – 2011

Etapa e modalidade de ensino	Dependência Administrativa	2007	2008	2009	2010	2011
Educação Infantil	Federal	71,2%	66,7%	61,4%	35,5%	79,4%
	Estadual		48,3%	44,2%	38,5%	47,8%
	Municipal	64,9%	73,1%	82,0%	85,5%	90,6%
	Privada	46,0%	41,8%	44,8%	47,2%	55,9%
Ensino Fundamental	Federal	95,8%	97,4%	89,1%	98,1%	81,1%
	Estadual	94,8%	95,7%	95,6%	94,4%	96,1%
	Municipal	94,1%	97,3%	98,3%	97,6%	98,9%
	Privada	93,8%	92,1%	91,9%	91,0%	94,4%
Ensino Médio	Federal	100,0%	100,0%	96,8%	96,6%	
	Estadual	98,6%	98,8%	98,8%	96,8%	99,0%
	Municipal	97,5%	98,4%	100,0%	100,0%	99,6%
	Privada	98,7%	97,7%	97,7%	96,8%	98,6%
EJA	Federal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
	Estadual	98,3%	98,2%	96,7%	96,0%	99,0%
	Municipal	98,2%	100,0%	100,0%	99,6%	99,6%
	Privada	90,6%	82,2%	87,1%	85,4%	98,6%
Profissional	Federal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
	Estadual	98,0%	98,7%	98,8%	96,7%	99,0%
	Municipal	96,1%	98,8%	99,4%	99,0%	99,6%
	Privada	98,6%	96,7%	98,8%	96,2%	98,6%

Fonte: MEC/INEP, Microdados do Censo Escolar, 2007 a 2011

Ressalta-se que as menores proporções de profissionais com formação em nível superior estão concentradas na educação infantil, em especial, na rede estadual e nas escolas privadas, que possuíam apenas 47% e 56%, respectivamente, de docentes com essa formação ao final da década. Considerando tais dados e as críticas anteriormente mencionadas com relação à oferta educacional conveniada na educação infantil, apresentam-se abaixo os dados de formação dos docentes que atuam especificamente em creches.

Tabela 67: Docentes que atuam em creches, segundo a escolaridade e a dependência de ensino da instituição

Escolaridade		Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Fundamental incompleto	NA	0	1	13	180	194
	%	0,0%	1,4%	0,1%	0,8%	0,6%
Fundamental completo	NA	2	2	2	435	441
	%	8,3%	2,8%	0,0%	1,9%	1,4%
Ensino Médio - Normal/Magistério	NA	3	23	1.156	8.635	9.817
	%	12,5%	32,4%	13,3%	37,2%	30,7%
Ensino Médio	NA	1	14	86	2.757	2.858
	%	4,2%	19,7%	1,0%	11,9%	8,9%
Superior completo	NA	18	31	7.419	11.225	18.693
	%	75,0%	43,7%	85,5%	48,3%	58,4%
Total	NA	24	71	8.676	23.232	32.003
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: MEC/INEP Microdados do Censo Escolar, 2011

No município de São Paulo, a maioria dos docentes que atua em creche (89%) possui formação em nível médio, magistério, ou em nível superior. No entanto, ainda temos quase 11% dos docentes considerados “leigos”, com apenas ensino fundamental (completo ou incompleto) ou ensino médio. A maior concentração desses profissionais se dá na rede privada, onde essa taxa chega a 14,6% dos profissionais, correspondendo a 3.372 docentes. A rede municipal é a que concentra a maior taxa de docentes com formação em nível superior ou em nível médio magistério. Essa concentração pode ser explicada pelos indicadores de valorização profissional, tais como: o cumprimento da exigência de concursos públicos para o ingresso aos cargos, a maior parte dos docentes possuírem vínculo efetivo com o município e o piso salarial ser mais elevado do que o da rede estadual.

As duas próximas tabelas apresentam os números de docentes efetivos e não efetivos nas redes estadual e municipal, segundo a diretoria de ensino a que estão vinculados. A condição de efetivo em uma rede de ensino é relevante ao indicar uma condição de maior estabilidade para a prática docente, possibilidade de continuidade em uma determinada escola e de valorização profissional.

Tabela 68: Docentes efetivos e não efetivos, que atuam na rede estadual, segundo a etapa da educação básica e a diretoria regional, município de São Paulo, 2012

Diretorias Regionais	EF I		EF II e EM	
	Efetivo	Não-efetivo	Efetivo	Não-efetivo
Centro	268	394	1176	877
Centro Oeste	369	403	1214	974
Centro Sul	520	480	1279	961
Leste 1	542	613	1677	1236
Leste 2	588	719	1731	1760
Leste 3	326	736	1244	1470
Leste 4	450	578	1422	1274
Leste 5	399	357	1377	1139
Norte 1	591	611	1790	1600
Norte 2	392	553	1199	1046
Sul 1	513	657	1740	1235
Sul 2	425	931	1427	1963
Sul 3	393	1061	1480	2012

Fonte: SEE Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos, 2012 - Lei de Acesso à Informação

108

A maioria dos docentes da rede estadual não são efetivos, podendo ser enquadrados como estáveis ou temporários. A situação é alarmante, em especial, no anos iniciais do ensino fundamental, em que quase 60% dos docentes estão nesta condição. Já nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio, essa taxa apresenta-se ligeiramente menor, atingindo quase a metade dos docentes. Ressalta-se a variação entre as diretorias de ensino, sendo que as com “melhor” proporção de docentes efetivos encontram-se na região do centro expandido da capital, isto é, Centro-Sul e Leste 5, enquanto os piores indicadores estão nas diretorias de regiões mais periféricas, tais como Leste 3, Sul 2 e Sul 3.

Tabela 69: Docentes efetivos e não efetivos, que atuam na rede municipal, segundo a etapa da educação básica e a diretoria regional, município de São Paulo, 2012

Diretorias Regionais	Ed Infantil ¹		EF I		EF II		EM	
	Efetivo	Não-efetivo	Efetivo	Não-efetivo	Efetivo	Não-efetivo	Efetivo	Não-efetivo
Butantã	1166	10	605	29	983	123		
Campo Limpo	2710	52	1503	109	2066	551		
Capela do Socorro	1769	33	724	51	1117	275		
Freguesia	1459	40	804	48	1142	257		
Guaianases	1833	38	838	69	1141	365	4	1
Ipiranga	1613	36	670	35	1229	114		
Itaquera	1798	36	642	30	1077	160		
Jaçanã	1820	62	800	50	1389	182	27	15
São Miguel	2434	46	1169	54	1909	287	3	
Penha	2073	23	716	35	1327	166		
Pirituba	2012	49	1167	49	1688	490	9	
Santo Amaro	1330	27	720	29	1231	188	2	
São Mateus	2149	35	1124	50	1699	386	3	

¹Estão incluídos os auxiliares de desenvolvimento infantil

Fonte: SME/CI, 2012 - Lei de Acesso à Informação

No quesito vínculo com a administração pública, a situação dos docentes da rede municipal é significativamente superior à da rede estadual. Apenas 8% dos docentes não são efetivos, sendo que essa taxa varia entre as etapas da educação básica. São 2% de não efetivos na educação infantil, 5,3% nos anos iniciais do ensino fundamental, 16,5% nos anos finais do ensino fundamental e 25% no ensino médio. Já entre as diretorias de educação, verifica-se uma situação similar ao observado na rede estadual: as diretorias da região do centro expandido (Ipiranga, Butantã e Penha) concentram as melhores taxas de docentes efetivos (quase 95%), enquanto as diretorias das regiões periféricas (Campo Limpo, Guaianases e Pirituba) apresentam as maiores concentrações de docentes não efetivos da rede municipal, ou seja, cerca de 10% dos docentes estão nessa condição.

Outro aspecto relevante a ser considerado ao se tratar da condição docente é a estabilidade da equipe de profissionais nas escolas, já que a grande rotatividade prejudica a construção e continuidade de um projeto coletivo de escola e a relação desta com a comunidade. Um dos dados que auxiliam na compreensão desse aspecto importante para a qualidade da educação são as taxas de remoção. Conforme os dados da tabela a seguir, constata-se que os maiores percentuais de remoção da rede estadual no município também estão localizados em regiões mais periféricas do município, como Sul 1, Sul 3, Leste 3, apesar de que há também índices elevados de transferência em regiões mais centrais e ricas economicamente, como Centro Sul para os anos iniciais do ensino fundamental e Centro Oeste para os anos finais do fundamental e ensino médio.

Tabela 70: Percentual de docentes removidos na rede estadual, por a etapa da educação básica e diretoria regional, município de São Paulo, 2012

Diretorias Regionais	% EF I	% EF II E EM
Centro	4,30%	4,32%
Centro Oeste	1,98%	5,05%
Centro Sul	4,41%	4,00%
Leste 1	3,21%	3,66%
Leste 2	4,01%	4,82%
Leste 3	5,39%	6,10%
Leste 4	2,91%	3,64%
Leste 5	4,77%	3,30%
Norte 1	4,38%	5,01%
Norte 2	4,65%	3,87%
Sul 1	6,99%	5,33%
Sul 2	3,97%	5,34%
Sul 3	6,19%	4,59%
TOTAL	4,40%	4,51%

Fonte: SEE. Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos, 2012 - Lei de Acesso à Informação

Por fim, devemos analisar as condições salariais desses profissionais, que tiveram um importante ganho com a aprovação da Lei do Piso Salarial Nacional do Magistério (Lei 11.738 de 2008). No entanto, apesar dessa importante conquista, o piso do magistério ainda está aquém dos valores recebidos por profissionais com o mesmo nível de formação, como pode ser observado nos valores do piso dos professores em São Paulo, segundo o nível de formação para jornadas de 40 horas.

Tabela 71: Piso Salarial de Professores, segundo a dependência administrativa, formação e etapa da educação básica, município de São Paulo, 2012

Dependência Administrativa	Formação	Etapa da educação básica	Jornada	Piso R\$
Estado	Magistério	EF anos iniciais	40h	1.803,92
Município	Magistério	Ed Infantil e EF anos iniciais	40h	2.152,27
Estado	Licenciatura Plena	EF anos iniciais, finais e EM	40h	2.088,27
Município	Licenciatura Plena	Ed Infantil, EF anos iniciais, finais e EM	40h	2.600,00

Fonte: SEE Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos, 2012; SME/CI, 2012 - Lei de Acesso à Informação

Conforme já comentado anteriormente, o piso salarial dos professores na rede estadual encontra-se em patamares inferiores ao da rede municipal o que, em conjunto com outros fatores, como o vínculo de trabalho, o número de estudantes por turma, as condições básicas e pedagógicas das unidades escolares, resulta na maior ou menor possibilidade de o professor desenvolver um trabalho de qualidade.

Destaca-se, nesse sentido, que há importantes variações nas condições consideradas fundamentais para se proporcionar uma educação de qualidade entre as dependências administrativas das instituições educacionais e no interior do próprio território onde, de maneira geral, as escolas localizadas nos distritos e bairros mais periféricos apresentam condições inferiores de trabalho, como menor número de horas-aula (com a manutenção do turno intermediário), professores não efetivos e maior rotatividade do corpo docente. Nota-se que algumas políticas buscam romper com essa realidade como a construção dos CEUs ou a implantação de bibliotecas e salas de informática em regiões mais periféricas.

110

Considerações

A educação é uma das políticas sociais de maior alcance populacional e territorial, abrangendo regiões não atendidas por nenhum outro equipamento público, que não uma escola. Se, por um lado, essa situação pode representar ao Estado uma proximidade muito grande com a população, independentemente de onde vive e das condições econômicas que possui; essa situação, no entanto, depende de como as políticas educacionais dialogam com outras políticas, de forma a não somente garantir o acesso à educação, mas também viabilizar estratégias para a melhoria das condições de vida da população, bem como o acesso à cultura, esporte e lazer.

Nota-se que quanto menor a idade das crianças, mais próximo territorialmente encontra-se o equipamento do local de moradia e/ou trabalho da população, tal como ocorre com as creches, pré-escolas e anos iniciais do ensino fundamental. Na medida em que se eleva o nível de escolaridade, o atendimento passa a ser mais regionalizado e menos localizado, exigindo outros mecanismos para viabilizar o acesso à educação. Nesse sentido, cabe problematizar as condições estruturais das unidades escolares que estão em regiões mais periféricas e vulneráveis, em que a escola, em geral, é o único equipamento público existente. Chama a atenção, portanto, a precariedade de infraestrutura das escolas quando grande parte das creches diretas ou conveniadas não possui nem sanitário adequado ao uso das crianças. Pode-se citar também a ausência de bibliotecas ou laboratórios de ciências na maioria das escolas de ensino fundamental. Sem dúvida que a sua ausência acaba sendo mais prejudicial nos locais de maior vulnerabilidade social e econômica, onde é via escola que as crianças, jovens e a comunidade do entorno teriam possibilidade de acessar esse tipo de serviço.

Ao observarmos a situação de alfabetização e o número de anos de estudo da população, verificamos a existência de relações entre o acesso à educação, distribuição territorial e renda domiciliar. A situação, hoje, em São Paulo, decorre certamente de um histórico descaso com a educação popular no país e que, desde a redemocratização do país, tem-se buscado alterar. Constatam-se, desde então, alguns avanços importantes, como a ampliação da educação infantil e do processo de inclusão das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades, a quase completa cobertura do ensino fundamental, a elevação do nível de formação dos docentes, além da formulação de políticas que buscam romper com a desigualdade e fragmentação territorial no município, tal como foi a criação dos CEUs. Esses avanços, entretanto, vieram acompanhados de um processo de precarização dos serviços oferecidos, das condições pedagógicas, com consequências na permanência dos estudantes e na qualidade do ensino-aprendizado. No município de São Paulo, tal processo pode ser observado no elevado número de pessoas com baixa escolaridade, na redução das matrículas na educação de jovens e adultos e no ensino médio regular além da manutenção das altas taxas de reprovação escolar e distorção idade-série.

Esse processo de precarização está marcado por desigualdades já existentes em nossa sociedade. As mais elevadas taxas de analfabetismo são encontradas entre a população negra, nas faixas etárias mais avançadas. As taxas de frequência na educação infantil, ensino fundamental e ensino médio variam conforme o distrito da capital, sendo que as taxas de maior cobertura estão localizadas nas regiões centrais e mais ricas economicamente, sendo o inverso verdadeiro, quando mais distante do centro e em regiões mais vulneráveis, menores têm sido as taxas de atendimento da população. Além disso, para todos os níveis e modalidades de ensino, verificam-se desigualdades de gênero no atendimento educacional, estando o sexo masculino em situação mais desfavorável, com redução em sua proporção à medida que avança a escolarização, com taxas superiores de distorção idade-série e de reprovação escolar, além de figurarem entre a maioria dos estudantes transferidos de escola e classificados com necessidades educacionais especiais.

O estabelecimento de relações e análises entre o sexo dos estudantes e seu acesso e permanência na escola só foi possível pela existência de dados educacionais desagregados por sexo, fato este praticamente inexistente para outras variáveis, como raça ou cor e renda familiar. No caso da variável cor ou raça, destaca-se que, apesar da existência de instrumentos que a contemplem, há ainda, no meio educacional, dificuldades em seu processo de coleta e declaração, impossibilitando qualquer análise nesse sentido. Evidencia-se, portanto, a necessidade de aprimorarmos nossos instrumentos de coleta de dados, de forma a possibilitar seu uso para análise, mobilização social e formulação de políticas educacionais voltadas para a superação de desigualdades, ao menos, no alcance da educação.

Por fim, cabe aproveitar o momento para reforçar, por um lado, a necessidade de um plano de educação para a cidade de São Paulo, que considere as inúmeras desigualdades que permeiam o processo educacional e, por outro, que sejam aprofundadas as discussões e reflexões acerca das possibilidades de garantia de uma educação de qualidade em todo o município de São Paulo, independentemente da origem social, idade, cor, raça, sexo ou local de residência da população.

Referências bibliográficas

ARAI, Daniela. Escola que cobra mensalidade de até R\$ 500 é a que mais cresce em SP. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 nov. 2012. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/1187555-escola-que-cobra-mensalidade-de-ate-r-500-e-a-que-mais-cresce-em-sp.shtml>>. Acesso em 19 nov. 2012.

BRASIL. Constituição Federal de 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em 20/07/2012.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_29.03.2012/art_208_.shtm>. Acesso em 20/07/2012.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em 20/07/2012.

_____. Lei nº 11.114 de 16 de maio de 2005. Altera os artigos 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm>. Acesso em 20/07/2012.

_____. Lei nº 11.274 de 16 de maio de 2006. Altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em 20/07/2012.

112

_____. Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm>. Acesso em 20/01/2013.

_____. Portal Brasil. Publicado decreto que regulamenta a Lei de Cotas, 15/10/2012. Disponível em < <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/10/15/publicado-decreto-que-regulamenta-a-lei-de-cotas>>. Acesso em 20/01/2013.

CENPEC. *Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole: síntese das conclusões*. São Paulo: Fundação Tide Setúbal/ CENPEC/ Itaú Social/ Unicef / FAPESP, 2011.

HADDAD, Sergio (coord.). Educação e exclusão no Brasil. In *Em questão*, v. 3. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*, 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico*, 1991, 2000, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD), 2009.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério da Educação. *Censo da Educação Básica*, de 2001 a 2012.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério da Educação. *Censo do Ensino Superior*, de 2001 a 2009.

POWER, S; FRANDJI, D. Education markets, the new politics of recognition and the increasing fatalism towards inequality. *Journal of Education Policy*, vol. 25, n.3, p.385-396, 2010.

REDE NOSSA SÃO PAULO. Observatório Cidadão. Indicadores. Disponível em <<http://www.nossasao-paulo.org.br/observatorio/indicadores.php>>. Acesso em 03/07/2012.

SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Educação. Portaria nº 5.550 de 22 de outubro de 2010. Dispõe sobre diretrizes, normas e períodos para a realização de matrículas na Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos - EJA, na Rede Municipal de Ensino e nas Instituições Privadas de Educação Infantil da Rede Indireta e Conveniada e dá outras providências. Disponível em <<http://portal-sme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/supervisao/Anonimo/DOC2010/P5550MATRICULASME.htm>>. Acesso em 05/08/2012.

SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA). Departamento de Estatística e Produção de Informação – DIPRO. *Olhar São Paulo – Contrastes Urbanos*. São Paulo: SEMPLA, 2007.

SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). INFOCIDADE. Disponível em <<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 07/07/2012.

SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Educação (SME). Números da SME / Sistema Escola Online (Eol). Disponível em <<http://eolgerenciamento.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em 07/07/2012.

SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Educação (SME). Demanda escolar. Disponível em <<http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/anonimo/demanda.aspx>>. Acesso em 07/07/2012.

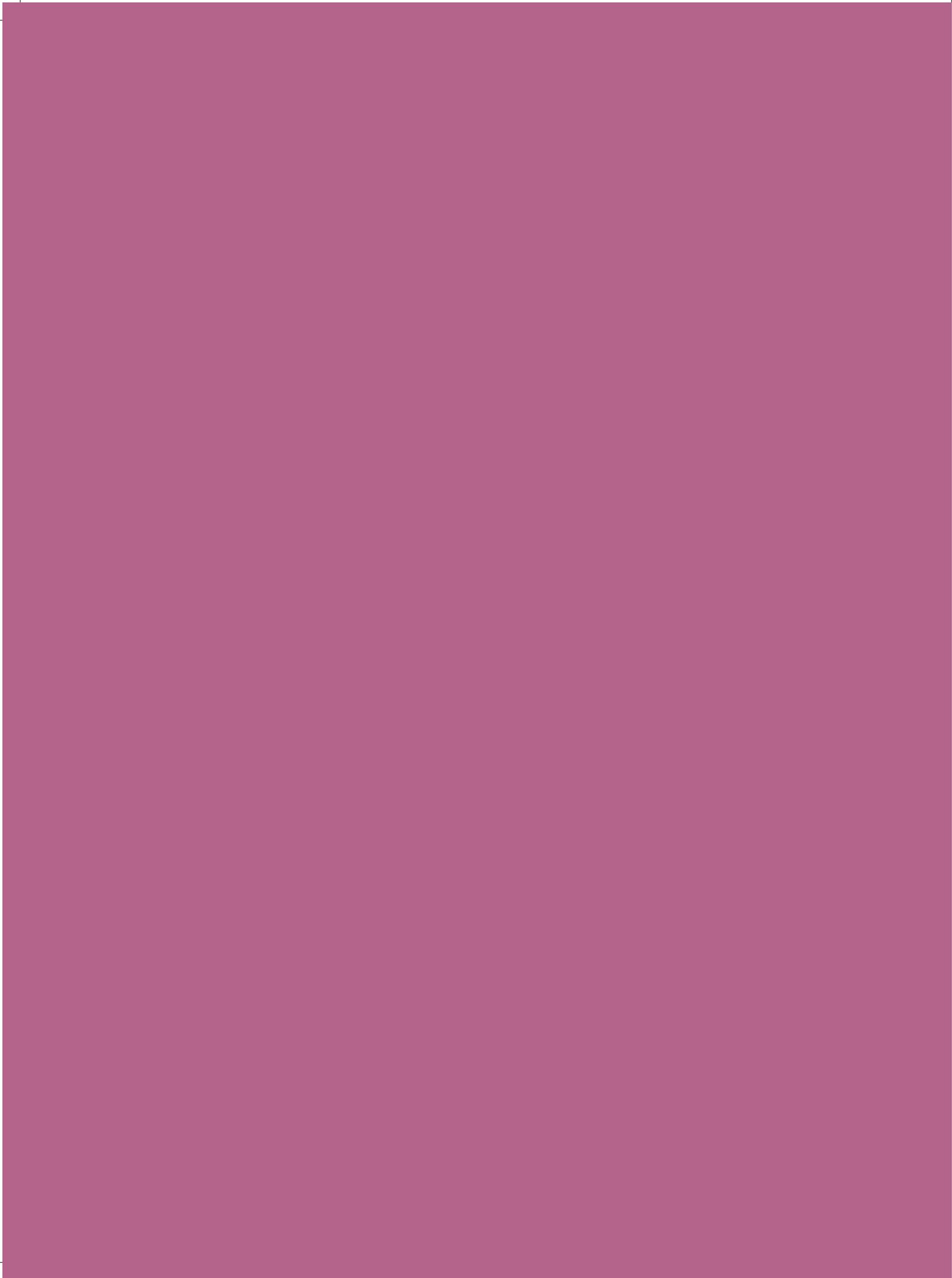
SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Educação (SME). Dados de matrícula e demanda escolar, por raça ou cor, faixa etária e distritos do município, 2012. Informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação.

SÃO PAULO (estado). Secretaria Estadual de Educação (SEE). Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos, 2012. Informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação.

SÃO PAULO (estado). Secretaria Estadual de Educação (SEE). Disponível em <<http://www.educacao.sp.gov.br/>>. Acesso em 07/07/2012.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Informações dos municípios paulistas. Disponível em <<http://www.seade.gov.br/index.php>>. Acesso em 23/07/2012

WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.



O financiamento da rede municipal de ensino de São Paulo

Marcos Edgar Bassi*

A rede de ensino mantida pela Prefeitura da Cidade de São Paulo é, de longe, a de maior magnitude entre os municípios brasileiros¹, e supera, até mesmo, a maioria das redes estaduais. Apenas as redes estaduais de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Bahia e Rio Grande do Sul, nessa ordem, são maiores que a rede paulistana. Em uma breve consulta ao link Educação em números², na página eletrônica da Secretaria Municipal de Educação (SME), pode-se constatar que, em 2012, havia cerca de 930 mil matrículas atendidas. Comparado aos dados do Censo Escolar de 2011, esse número corresponde a cerca de 10% de todo o atendimento de educação básica realizado no estado de São Paulo e cerca de 1/4 daquele realizado pelo conjunto das redes municipais paulistas. A metade das matrículas da rede paulistana concentra-se no Ensino Fundamental, pouco mais de 380 mil na Educação Infantil, em creches e pré-escolas, mais de 60 mil na Educação de Jovens e Adultos e outras milhares na Educação Especial, na Educação Profissional e até mesmo no Ensino Médio, o qual contempla também a formação para o magistério. A rede mantém ainda o programa MOVA de alfabetização de jovens e adultos em parceria com instituições sociais.

As matrículas na rede municipal são encontradas em mais de 3 mil unidades educacionais, compostas de Centros de Educação Infantil (CEI), Creches particulares conveniadas, Escolas de Educação Infantil (EMEI), Escolas de Ensino Fundamental (EMEF) e Centros Educacionais Unificados (CEUs), os quais compreendem um complexo educacional, cultural e esportivo, em que a parte educacional, preponderante, é composta de um CEI, uma EMEI e uma EMEF. Nesse universo de atendimento escolar e nas instâncias pedagógicas e administrativas que lhes dão suporte, trabalham perto de 85 mil servidores, sendo 58 mil educadores.

Quanto custa para os cofres da Prefeitura a manutenção de uma rede de ensino com essa magnitude? Quais são as fontes de receita que financiam a educação municipal e qual o volume de cada uma delas? Qual o desempenho dessas fontes ao longo dos últimos anos? De que forma é despendido o orçamento da educação? Como têm sido distribuídos os recursos pelas etapas e modalidades de ensino atendidas? Quais as perspectivas e desafios para a expansão e a melhoria da qualidade do atendimento de educação básica na cidade de São Paulo? Para tentar responder a essas questões, o artigo, primeiro, contextualiza e descreve os fundamentos e as regras do financiamento da educação contidos na Constituição Federal de 1988 (CF/88), na legislação educacional e na Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM/SP), os quais contribuíram para conformar a rede paulistana de ensino nos moldes atuais. Depois, são apresentados e analisados alguns números do financiamento da educação municipal desde 1989, com destaque para os valores dos anos mais recentes.

* Professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Bacharel em Ciências Econômicas, com mestrado e doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Foi assessor técnico da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo entre 2001-2005.

1 Segundo o Censo Escolar de 2010 (INEP, Consulta à Matrícula), a rede municipal paulistana somava 856.210 matrículas, enquanto a do município do Rio de Janeiro, a mais próxima, somava 676.312 matrículas.

2 Disponível no endereço eletrônico <http://eolgerenciamento.prefeitura.sp.gov.br/frmgerencial/NumerosCoordenadoria.aspx?Cod=000000> Acesso: 16 ago 2012.

O marco constitucional legal do financiamento da educação brasileira

A CF/88 estabelece as bases legais que, atualmente, regulam o financiamento da educação. De acordo com o artigo 212, as principais fontes de recursos que asseguram o financiamento da educação e a manutenção e o desenvolvimento do ensino público provêm, basicamente, de dois tipos de tributos: dos impostos e da contribuição social do Salário-Educação³. Entretanto, desde meados dos anos 1990, algumas alterações constitucionais importantes têm redirecionado e redistribuído os recursos financeiros oriundos dessas fontes.

No caso dos impostos, que geram o maior volume de recursos para a educação, a União, os municípios, o Distrito Federal e os estados têm de reservar patamares mínimos da sua receita para suprir despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de **dezoito**, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **vinte e cinco por cento**, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na **manutenção e desenvolvimento do ensino**. (CF/88, grifos meus).

Esse dispositivo é conhecido historicamente pelo nome de vinculação, e as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino pela sigla de MDE. Posteriormente, a LDB (BRASIL, 1996b) reafirmou esses fundamentos legais do financiamento no artigo 69 e acrescentou em torno da vinculação a expressão “ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas”. Foi a forma de tentar assegurar que os estados e os municípios, que fixaram percentuais superiores ao mínimo constitucional, não os deixassem de aplicar sob o argumento de já vinham cumprindo o que estava estabelecido na Constituição. A Prefeitura da Cidade de São Paulo e o Governo do Estado de São Paulo, por exemplo, estabeleceram 30% para despesas em MDE quando reescreveram sua lei orgânica e a constituição estadual, respectivamente, no final dos 1980, logo após a promulgação da CF/88.

116

Além disso, a LDB também definiu, nos artigos 70 e 71, respectivamente, em quais itens de MDE poderiam e em quais não poderiam ser aplicadas as receitas da vinculação, apesar de terem ficado abertos alguns ramos por onde ainda escoam os preciosos recursos públicos.

No cálculo final da vinculação, deve-se também levar em conta os mecanismos constitucionais de transferência de receita de impostos entre os níveis de governo. A União, por exemplo, transfere parcela da sua arrecadação de impostos para os municípios, para o Distrito Federal (DF) e para os estados. Estes últimos, por sua vez, também transferem parcela de sua arrecadação de impostos para os seus municípios (artigos 157 e 158 da CF/88). Essas são as transferências de receita mencionadas no *caput* do artigo 212 transcrito acima. Somente depois disso, a vinculação é aplicada sobre os impostos próprios arrecadados e sobre a parcela de impostos transferida. O nível de governo que transfere receita aplica a vinculação somente sobre a parcela restante de impostos nos seus orçamentos, de modo a evitar a dupla contabilidade.

Aparentemente, os municípios seriam os mais beneficiados com os recursos tributários transferidos. Porém, no cômputo final, eles permanecem com algo perto de apenas 17% de tudo o que é arrecadado anualmente, os estados permanecem com 28% e a União preserva 55% (AFONSO, MEIRELLES, 2006, pág. 30; EDNIR, BASSI, 2009, pág. 27). Pode-se adiantar que aquele percentual municipal representa um volume de recursos insuficiente diante das enormes demandas sociais que os municípios têm sob sua responsabilidade desde que se tornaram entes constitucionalmente autônomos em 1988, ao lado dos estados e da União.

³ A lei nº 9394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estabeleceu, no artigo 68, ainda como possíveis fontes as provenientes de outras contribuições sociais, da receita de incentivos fiscais e de outros recursos previstos em lei.

A vinculação vem sendo acompanhada de dispositivos, também previstos constitucionalmente, que orientam a aplicação de parcela importante dos recursos financeiros por um determinado período de tempo (artigo 60, ADCT, CF/88). Na primeira formulação, o Poder Público deveria ter aplicado ou subvinculado durante 10 anos, portanto de 1989 até 1998, 50% dos recursos da vinculação na universalização do ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo. Porém, apesar da importância da vinculação para o financiamento da educação e para a expansão que vinha ocorrendo na educação pública, esses objetivos não estavam sendo atendidos em sua plenitude, particularmente devido à omissão da União, que não cumpriu sua parte na aplicação dos seus recursos vinculados.

Em 1996, foram promovidas as primeiras alterações na trajetória de aplicação dos recursos da vinculação que vigoraram entre 1998 e 2006. Nesse ano, a Emenda Constitucional nº 14 (EC14), então promulgada, estabeleceu uma subvinculação de recursos, que fez com que os estados e os municípios destinassem 60% da vinculação exclusivamente ao ensino fundamental. A EC14 também estabeleceu como objetivos a universalização desse nível de ensino e a valorização do magistério e redefiniu as competências educacionais dos níveis de governo: atribuiu aos municípios a responsabilidade pelo atendimento à educação infantil e ao ensino fundamental, aos estados, pelo ensino fundamental e médio, e reformulou as competências da União. Por fim, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em cada estado da federação.

O Fundef foi constituído com a função contábil em cada estado de reter grande parte da receita daqueles 60% da vinculação e redistribuí-las equitativamente de acordo com as matrículas no ensino fundamental em cada rede. Quer dizer, os estados e os municípios cedem compulsoriamente a um fundo único no âmbito do seu estado parte da receita vinculada à educação e dele recebem receita apenas de acordo com a proporção de matrículas em suas redes. Desse modo, tornou-se uma fonte importante de receita ainda que decorrente da própria vinculação. Com esse mecanismo, o Governo Estadual e os municípios poderiam, por meio da expansão das matrículas de ensino fundamental, recuperar a receita retida e até buscar fonte adicional de recursos. Desde então, cada matrícula passou a corresponder a um valor por aluno/ano. O novo mecanismo instaurou um intenso processo de indução à municipalização do ensino fundamental. (BASSI, GIL, 1999; CALLEGARI, 2002; GUIMARÃES, 1998; PINTO, 2007)

Durante sua vigência, o Fundef tornou mais equitativo o gasto por aluno no ensino fundamental público, mas isso ocorreu em detrimento do financiamento das outras etapas e modalidades da educação básica, notadamente da educação infantil, a outra etapa sob a responsabilidade dos municípios. A União teve sua participação no financiamento do ensino fundamental reduzida à complementação financeira dos fundos estaduais que não alcançassem um determinado valor por aluno definido nacionalmente. Mesmo assim, não cumpriu essa função conforme estava previsto na lei regulamentadora do Fundef (BRASIL, 1996c). Desse modo, deixou evidente o seu descompromisso para com a educação básica.

Findo o prazo de vigência do Fundef, novos mecanismo e dispositivos foram introduzidos no financiamento da educação. Assim, em 2007, entrou em vigor, por um período de 14 anos, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), introduzido pela Emenda Constitucional nº. 53/06 (BRASIL, 2006), primeiro, regulamentada pela Medida Provisória nº 339 (BRASIL, 2006b), por sua vez, transformada pelo Congresso Nacional na Lei nº. 11.494/07 (BRASIL, 2007). O Fundeb, também consistindo em fundos contábeis instalados em todos os Estados, passou a capturar recursos ainda mais vultosos da vinculação dos municípios e dos

estados. A redistribuição manteve o critério do número de matrículas, sem subvinculações exclusivas a uma ou outra etapa de ensino, mas em diferentes valores por aluno para todas as etapas, modalidades e tipos de atendimento da Educação Básica. A contribuição financeira da União aos fundos estaduais ficou estabelecida na própria lei que regulamentou o Fundeb em valores bem mais substanciais, mas ainda aquém da sua capacidade tributária.

Outra fonte importante de recursos, já mencionada, é a contribuição social do Salário-Educação (SE) em vigência desde 1964, pela qual as empresas recolhem um percentual de 2,5% incidente sobre o valor da folha de salários, pago mensalmente junto à contribuição ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Originalmente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), após receber os recursos do SE, dividia a arrecadação de cada estado em duas cotas: 1/3 permanecia nos cofres desse órgão como Cota Federal e 2/3 retornavam ao estado de origem da arrecadação como Cota Estadual. As duas cotas do SE eram destinadas exclusivamente ao ensino fundamental. Em anos recentes, o SE sofreu algumas alterações. Merece destaque a que alterou a sistemática da distribuição dos recursos arrecadados (BRASIL, 2003). Antes de separar as cotas, o FNDE passou a extrair 10% da arrecadação total, o que reforçou a sua capacidade de financiamento de vários programas educacionais federais que gerencia, dividindo os 90% restantes também em duas cotas. A Cota Estadual (2/3) foi transformada em Cota Estadual e Municipal e passou a ser redistribuída conforme a responsabilidade pela oferta da matrícula da educação básica e não mais apenas para o ensino fundamental, beneficiando equitativamente os governos estaduais e municipais em cada estado. Sob essa sistemática de redistribuição em duas cotas, os governos estaduais e municipais contam, atualmente, com recursos provenientes da repartição da Cota Estadual e Municipal e desenvolvem programas federais financiados com recursos da Cota Federal, como o Programa Nacional de Transporte Escolar, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional do Livro Didático, entre outros

118

No contexto paulistano, nos primeiros 3 anos após a promulgação da CF/88, a prefeitura cumpriu o percentual mínimo da vinculação então estabelecido constitucionalmente no financiamento da sua rede de ensino. Depois, a LOM/SP, promulgada em 1990, determinou que a prefeitura deveria aplicar, a partir de 1992, pelo menos, 30% da sua receita de impostos e transferências. Essa determinação, e mesmo a constitucional, seria descumprida nos governos de Paulo Maluf e de Celso Pitta. Por fim, em 2001, o governo de Marta Suplicy alterou a vinculação municipal, reduzindo-a ao patamar constitucional. Tal alteração, entretanto, permitiu que parcela dos recursos desvinculados pudesse ser aplicada em despesas não diretamente relacionadas ao ensino. Explicando melhor: ainda no primeiro ano do governo Marta Suplicy, a LOM/SP foi alterada e a vinculação foi elevada para 31%, porém apenas 25% permaneceram vinculados a despesas em MDE, conforme o mínimo constitucional, e 6% foram flexibilizados ou desvinculados de sua destinação original e realocados para o que passou a ser denominado de Educação Inclusiva⁴.

Art. 208 - O Município aplicará, anualmente, no mínimo **31% (trinta e um por cento)** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na **manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e da educação infantil e inclusiva**. (LOM/SP, 1990, texto emendado, grifos meus).

⁴ No aqodamento de introdução das alterações, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou, no final de dezembro, os textos da Emenda e da lei 13.245/01 com erros ortográficos e até na grafia da palavra inclusiva, que ficou grafada "inclusive". A Lei está disponível no endereço http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27122001L%20132450000. Acesso: 19 jan. 2010.

A desvinculação, portanto, isentou a prefeitura de cumprir aquele adendo da LDBEN, de aplicação exclusiva em MDE do percentual superior à vinculação previsto na sua LOM/SP.

A aplicação dessa nova sistemática encontra-se regulamentada na Lei 13.245/01. Em dois de seus artigos, a lei reproduz os artigos 70 e 71 da LDBN, com o acréscimo de que pode figurar nas despesas de MDE a remuneração dos servidores inativos (aposentados) da educação. Trata-se de uma inclusão controversa, uma vez que os professores aposentados não participam mais diretamente do processo de ensino-aprendizagem, ou, como consta na LDB, nessa condição, não contribuem mais para a “consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais”. Isso não quer dizer que seriam prejudicados em sua devida remuneração, apenas que ela deveria provir de outra fonte ou fundo de previdência constituído especificamente para isso. A sua provisão com recursos da vinculação, como se verá adiante, consome parcela importante de recursos, que poderia ser aplicada em outros gastos diretos. Segundo Oliveira (2001), a permanência desse tipo de despesa entre as de MDE se deve à conivência dos Tribunais de Contas (OLIVEIRA, 2001), órgãos responsáveis pela fiscalização das prestações de contas do Poder Público.

A lei municipal também definiu os itens cabíveis na Educação Inclusiva: programas Bolsa Escola e Bolsa Trabalho; telecentros; alimentação escolar; Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA); construção e manutenção dos Centros Educacionais Unificados (CEUs) e atividades culturais e esportivas; entre outros. Como se pode notar, nem todos esses programas são voltados aos alunos que freqüentam a escola pública municipal ou em torno do processo de ensino-aprendizagem que ocorre na sala de aula. O Quadro 1, elaborado com base na lei municipal nº 13.245/01, reúne e confronta os itens de despesas relativos à MDE (artigos 2º e 4º) e aqueles relacionados à Educação Inclusiva (artigo 3º).

Convém ressaltar, sem menosprezo da importância das políticas assistenciais e sociais incluídas na Educação Inclusiva, que a redução do percentual mínimo para MDE significou um obstáculo importante à expansão e melhoria de qualidade do ensino público⁵. Sua aplicação integral poderia resultar em ações mais efetivas de cumprimento dos direitos educacionais da população paulistana, conforme estabelecido na CF/88 (Art. 208).

⁵ Os dados e informações sobre os percentuais de vinculação e sobre as receitas e despesas aplicadas na educação foram extraídos dos Demonstrativos de Recursos Aplicados na Educação, obtidos no Núcleo de Planejamento Central, departamento da Secretaria Municipal de Educação, em exemplares do Diário Oficial do Município de São Paulo, publicados no final de janeiro e no site da Secretaria Municipal de Planejamento (http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/orc_homenew.php).

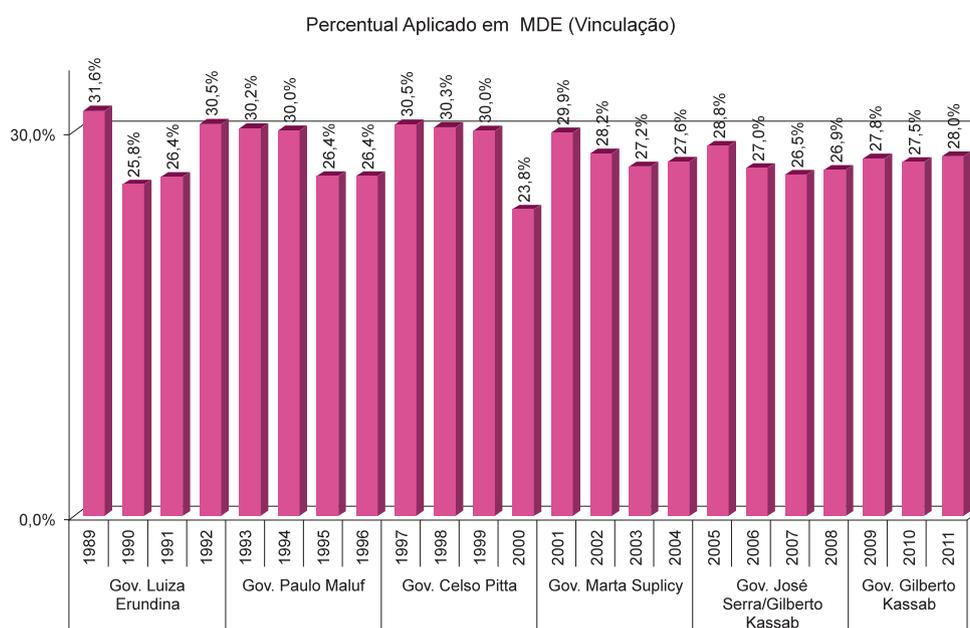
Quadro 1 – Relação dos itens de despesas de MDE e de Educação Inclusiva, de acordo com a Lei municipal nº 13.245/01.

<p>Art. 2º - Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis compreendendo as que se destinam à (grifos meus):</p>	<p>Art. 4º - Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins do artigo 2º desta lei, aquelas realizadas com (grifos meus):</p>	<p>Art. 3º - Serão consideradas como despesas relativas à educação inclusive (sic) para fins do disposto do § 5º do artigo 200 da Lei Orgânica do Município (grifos meus):</p>
<p>I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais de educação;</p> <p>II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao processo de ensino-aprendizagem;</p> <p>III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;</p> <p>IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;</p> <p>V - realização de atividades-meio, necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;</p> <p>VI - concessão de bolsas de estudo para aperfeiçoamento e capacitação do pessoal docente e demais profissionais da educação;</p> <p>VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;</p> <p>VIII - aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar;</p> <p>IX - proventos pagos aos servidores municipais inativos oriundos do quadro da educação. (grifos meus)</p>	<p>I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;</p> <p>II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;</p> <p>III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;</p> <p>IV - programas suplementares de assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e de assistência social;</p> <p>V - obras de infra-estrutura ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;</p> <p>VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento de ensino.</p>	<p>I - programas voltados à educação de jovens e adultos que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria;</p> <p>II - programas de reinserção educacional da criança e adolescente em situação de risco pessoal ou social;</p> <p>III - programas especiais para educação de crianças e adolescentes com deficiência;</p> <p>IV - programas voltados para a educação profissionalizante visando o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva;</p> <p>V - programas que fortaleçam a inclusão de crianças e adolescentes na ação educacional do município;</p> <p>VI - custos de produção e transmissão de programas de educação promovidos ou patrocinados pelo Poder Público Municipal, veiculados em emissoras de rádio e televisão;</p> <p>VII - manutenção e criação de centros integrados de educação e cultura, instalação de telecentros para acesso a novas tecnologias de informação e comunicação, em específico, às redes municipais e mundiais de conhecimento; bem como, instalação de bibliotecas públicas infanto-juvenis em apoio à rede municipal de ensino;</p> <p>VIII - provisão de alimentação em creches, escolas de educação infantil, ensino fundamental e supletivo.</p>

As fontes de receita

O Gráfico 1 reúne os percentuais anuais aplicados na educação entre 1989 e 2011, desde o governo da prefeita Luiza Erundina, e expressa o efeito das medidas e alterações legais locais sobre o percentual de vinculação no financiamento da educação paulistana.

GRÁFICO 1 – Evolução dos percentuais de vinculação destinados à educação entre 1989 e 2011.



Fontes: PMSP SME.
Elaboração do autor

Conforme já ressaltado, nos três primeiros anos após a promulgação da CF/88, durante a gestão da prefeita Luiza Erundina (1989 – 1992), a prefeitura destinou recursos para despesas de MDE em percentuais superiores ao mínimo constitucional de 25%. De acordo com o que foi assinalado, a LOM/SP determinara, no âmbito dessa gestão, a elevação do percentual mínimo para 30% da receita local de impostos a partir de 1992. Esse percentual já havia sido cumprido em 1989. O prefeito Paulo Maluf (1993 – 1996), porém, descumpriu o percentual mínimo municipal em 1995 e 1996 ao aplicar apenas 26,4% nesses anos. Os valores correspondentes à diferença em relação à vinculação municipal seriam ressarcidos, por determinação legal (PMSP, 1997), durante os quatro anos da gestão Celso Pitta (1997 – 2000). Nesse governo, contudo, a vinculação voltou a ser descumprida no último ano do mandato, quando o percentual ficou aquém, até mesmo, do mínimo constitucional (23,8%), e sequer foi ressarcido nos anos seguintes. O descumprimento da vinculação nessas ocasiões motivou a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara Municipal de São Paulo (CAMARA, 2001). Como se constata a partir das alterações promovidas pela prefeita

Marta Suplicy, os percentuais da vinculação aplicados na educação municipal permaneceram abaixo dos 30% daí em diante. Pode-se dizer que a recorrência do não cumprimento da vinculação pelos prefeitos Maluf e Pitta foi tornada legal e consolidada pela prefeita Marta Suplicy.

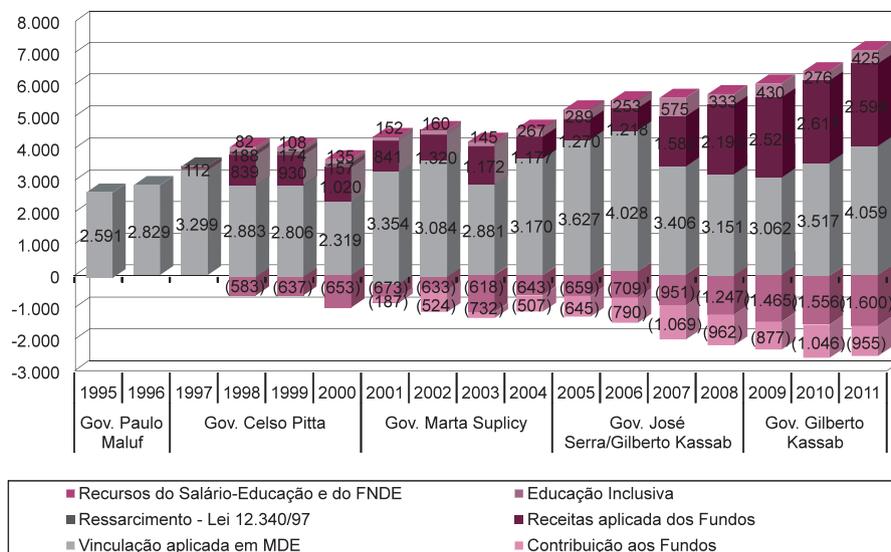
Além dos montantes mais importantes gerados pela vinculação, outras fontes ampliaram a disponibilidade de recursos ao financiamento e à manutenção e desenvolvimento da rede municipal de educação básica nos últimos anos. A partir de 1998, por exemplo, ainda no governo Pitta, a prefeitura passou a receber recursos do Fundef, com receita substancialmente adicional ao montante de sua contribuição. A substituição do Fundef pelo Fundeb, a partir de 2007, não alterou esse quadro, ao contrário, beneficiou ainda mais a prefeitura com a elevação da receita adicional ao contemplar toda a educação básica e não apenas o ensino fundamental. Esses fundos contábeis não somente asseguraram recursos adicionais aos cofres da educação municipal, decorrentes do grande número de matrículas de educação básica na rede, como foram crescentes ao longo da sua vigência, ainda que com alguma oscilação.

Em 2001, os demonstrativos contábeis passam a registrar as receitas do Salário-Educação, que compreendem tanto os montantes provenientes da Cota Estadual, depois transformada em Cota Estadual e Municipal, bem como os da Cota Federal, repassado para os programas do FNDE executados pela prefeitura. Alterações na arrecadação e na distribuição do SE, promovidas pelo Governo Federal no final de 2003, proporcionaram a elevação dos recursos transferidos aos municípios.

O Gráfico 2 traduz, em valores monetários atualizados para a moeda vigente, em dezembro de 2012, o desempenho dos recursos aplicados no ensino municipal entre 1995 e 2011, conforme as fontes acima descritas⁶. Evidencia-se a ampliação dos recursos aplicados na educação e os desempenhos positivos das diferentes fontes de receita, os quais asseguraram, ao longo do período, a elevação da disponibilidade financeira para a educação, apesar do descumprimento da vinculação em alguns anos e da redução do percentual da vinculação, reorientada para a Educação Inclusiva. De pouco mais de R\$ 2.500 milhões em 1995, apenas com receita da vinculação, a educação municipal alcançou o patamar 2 vezes superior em 2011, quando foram aplicados R\$ 7 bilhões, com diferentes fontes além da vinculação.

⁶ Os valores foram corrigidos por meio de metodologia de cálculo disponibilizada pelo Banco Central do Brasil (Calculadora do Cidadão), disponível no endereço eletrônico <http://www4.bcb.gov.br/?CORRECAO>. Acesso: 15 ago 2012.

GRÁFICO 2 – Recursos aplicados na educação básica municipal - 1995 - 2011 (R\$ em milhões)



Fontes: PMSR SME.
Valores atualizados para Reais de dezembro de 2011 (INPC-IBGE)
Elaboração do autor

O Fundef e o Fundeb foram as fontes responsáveis pelo principal acréscimo anual de receita a partir de 1998. As receitas dos fundos, representadas no segundo segmento das colunas, logo acima da base zero, foram sempre superiores às contribuições anuais, localizadas na parte inferior das colunas, abaixo da base zero. A diferença entre contribuição e receita significou recursos adicionais substanciais à educação⁷.

Durante o período em que o Fundef esteve em vigência, até 2006, o montante da contribuição pouco se alterou, contudo a receita foi crescente, reflexo da elevação do número de matrículas do ensino fundamental na rede municipal. Depois desse período, sob a vigência do Fundeb, contribuição e receita passaram a ser crescentes. Esse comportamento se explica porque, nos seus primeiros três anos, a implantação do Fundeb ocorreu de forma progressiva, incorporando em um terço a cada ano as matrículas dos outros níveis e modalidades de educação básica e a receita dos impostos não alcançados pelo Fundef. É possível perceber, em 2010 e 2011, uma ligeira estabilização nos recursos movimentados pelo Fundeb, seja no ritmo da contribuição, próximo de R\$ 1.600 milhões, seja no ritmo da receita, em torno de R\$ 2.600 milhões.

O crescimento das despesas em educação nesses dois últimos anos se deveu, em particular, à elevação da aplicação de receitas vinculadas à MDE não alcançadas pelos fundos, que acrescentaram cerca de R\$ 500 milhões em cada ano, fazendo com que essas alcançassem cerca de R\$ 3,5 e R\$ 4 bilhões, respectivamente.

⁷ A parcela da receita capturada pelo dispositivo de retenção dos fundos compõe o percentual da vinculação, pois é registrada contabilmente como despesa em MDE destinada ao fundo (Fundef/Fundeb) estadual. Desse modo, mesmo que não houvesse retorno de receita do fundo por ausência de matrículas e desde que a administração pública aplicasse efetivamente a parte remanescente não capturada pelo fundo, estaria justificado o cumprimento da vinculação. A receita proveniente dos fundos, por sua vez, tem de ser aplicada na sua integralidade, conforme determina a legislação regulamentadora, e não pode compor mais o percentual da vinculação. Durante o Fundef, a receita do fundo teve de ser aplicada no ensino fundamental, sendo pelo menos 60% na remuneração do magistério desse nível de ensino. No Fundeb, na educação básica, sendo também pelo menos 60% na remuneração dos seus profissionais do magistério.

Os montantes do Salário Educação, a despeito da oscilação, cresceram de R\$ 150 milhões para R\$ 425 milhões, principalmente a partir de sua reformulação, em 2004.

Cumpra chamar atenção para os recursos crescentes destinados à Educação Inclusiva, na parte inferior do gráfico, desde 2001 subtraídos da vinculação por meio de alteração legal na LOM/SP. Tais despesas aumentaram em mais de 5 vezes no período, saindo de R\$ 187 milhões para perto de R\$ 1 bilhão. Confrontados com os acréscimos anuais trazidos pelos fundos, pode-se afirmar que as eventuais repercussões positivas que estes poderiam acrescentar ao ensino municipal foram atenuadas ou mesmo anuladas pelo efeito redutor da desvinculação aplicada na Educação Inclusiva desde o governo Marta Suplicy. Por outro lado, cabe considerar que esses recursos, sem menosprezo da importância de seus programas assistenciais que contribuem indiretamente para viabilizar o acesso ao ensino, consomem receitas que poderiam, por exemplo, ter ampliado mais rapidamente o atendimento da educação infantil, especialmente em creches. Poderiam também sustentar programas voltados à melhoria da qualidade do ensino público, como a redução do número de turnos diários em direção à expansão efetiva da escola de tempo integral e, desse modo, ampliar o tempo de permanência das crianças nas escolas, entre outras medidas estritamente escolares.

Trata-se de uma questão controversa, mas a manutenção desse ordenamento no município contradiz o direito à educação de parte da população, especialmente o das crianças na faixa etária de ingresso na educação infantil. Nesse sentido, o Congresso Nacional aprovou, em 2009, a Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009), que torna obrigatório o ensino às crianças de 4 a 5 anos de idade, a ser cumprida até 2016. É uma oportunidade para a prefeitura, no momento em que elabora o seu Plano de Educação, revogar a Lei 13.245/01 no que se refere à parcela de recursos da vinculação consumida pela Educação Inclusiva e reorientá-la ao ensino propriamente dito, encontrando outras fontes para o suprimento dos programas ali contemplados. A criação do campo Educação Inclusiva foi a forma encontrada pelo governo Marta Suplicy de legalizar e consolidar o não cumprimento da LOM/SP no dispositivo da vinculação, como ocorreu, de forma ilegal em 1995, 1996 e 2001, durante os seus curtos 8 anos de sua vigência.

A propósito, cabe deixar claro que, nesse artigo, se entende por despesas realizadas diretamente ao ensino todas aquelas voltadas à viabilização do processo de ensino-aprendizagem que ocorre nas unidades escolares, bem como as de manutenção da burocracia dos órgãos centrais que lhes dão suporte administrativo. Única e especificamente estas deveriam caracterizar as despesas de MDE.

O efeito negativo da desvinculação só não foi maior para a educação básica municipal porque, conforme se pode notar, a receita total destinada à educação foi continuamente crescente ao longo do período examinado.

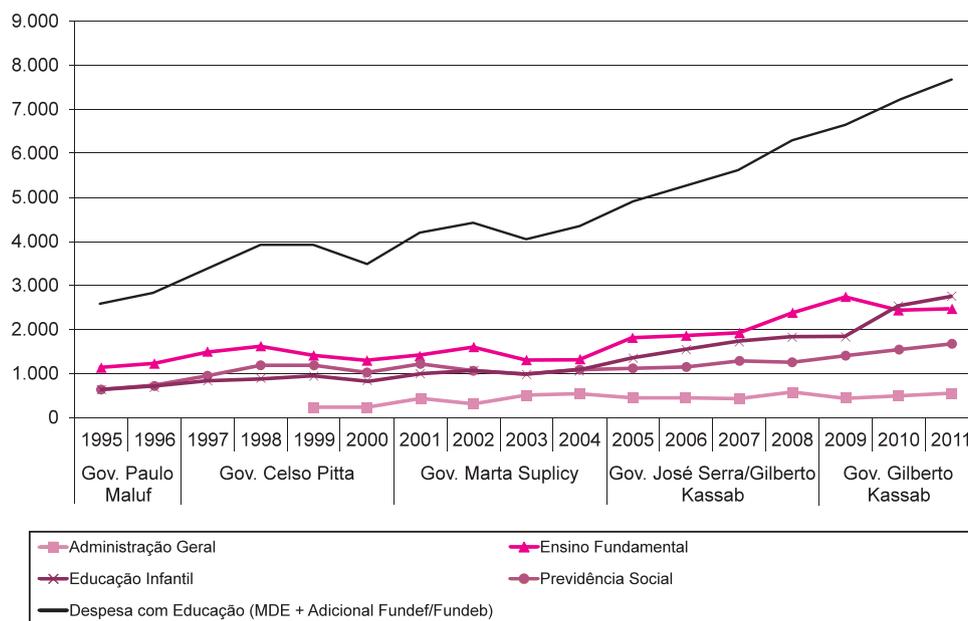
As despesas com ensino

Vários tipos de despesas compõem os recursos aplicados em MDE. O desempenho daquelas que ocupam os montantes mais substanciais estão representados no Gráfico 3. As despesas aplicadas em Administração Geral, Educação Infantil, Ensino Fundamental e Previdência Social⁸ representam, em média no período, 90% das despesas realizadas na totalidade do que é registrado em educação. Em 2011, somaram 97%.

⁸ Neste item de despesas estão incluídas basicamente as despesas com as aposentadorias.

A Educação Infantil que, em 1999, era o terceiro item em volume de dispêndios cresce continuamente a partir de 2004 a ponto de ultrapassar, em 2010, os dispêndios com o Ensino Fundamental e representar 36% das despesas com educação em 2011, mais de R\$ 2.750 milhões. O Ensino Fundamental, por seu lado, recuou sua participação de 41% das despesas educacionais, alcançado em 2009, para 32% no último ano. A Previdência Social, com despesas próximas de R\$1.700 milhões em 2011, ocupa 22% dos dispêndios⁹, depois de ter alcançado seu maior patamar de 25% das despesas totais em 2004. Os montantes contabilizados no item Administração Geral, por fim, tem girado em torno dos R\$ 500 milhões, também a partir de 2004, acomodando-se em torno dos 7% das despesas com educação.

GRÁFICO 3 – Principais despesas de ensino – 1995 – 2011 (R\$ em milhões).



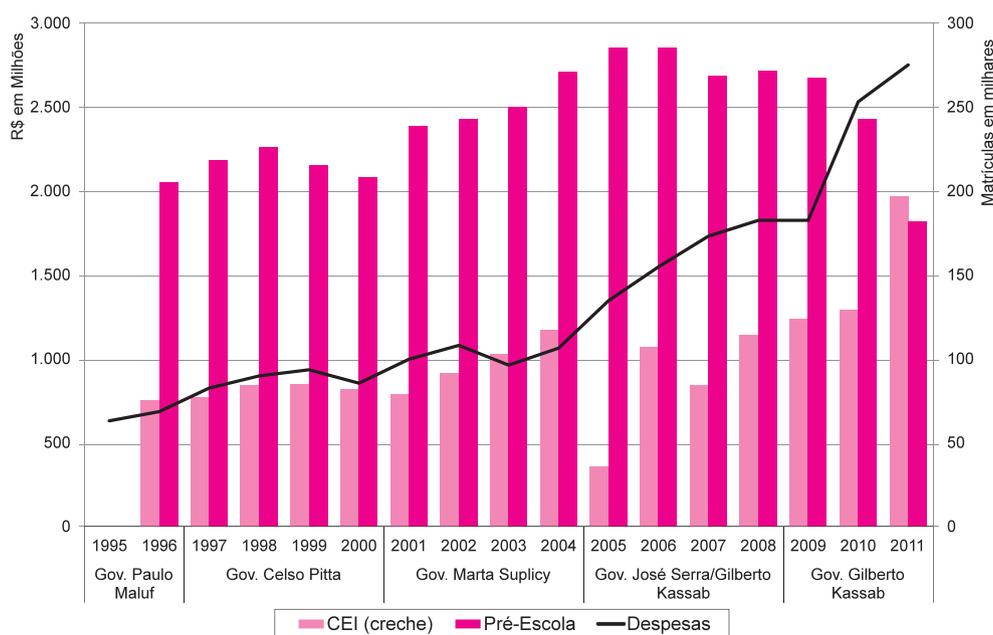
Fontes: PMSP SME.
Valores atualizados para Reais de dezembro de 2011 (INPC-IBGE)
Elaboração do autor

⁹ É importante acrescentar que a contabilização das despesas das aposentadorias nessa função não resulta da soma das remunerações dos aposentados da área, ou seja, a prefeitura calcula a participação relativa da folha de pagamentos dos funcionários ativos do magistério no total da folha de pagamentos dos funcionários ativos da prefeitura - estimada em 54,75% em 2009 e em 56,96% em 2010 -, e aplica o mesmo percentual sobre o valor total das aposentadorias. O valor resultante é, então, contabilizado na composição das despesas de MDE como Previdência Social. Ver o Demonstrativo dos recursos aplicados na educação, código 09, especificação Previdência Social. Disponível em http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/orcamento_2010/2010_final_detalhamento25_educacao.pdf. Acesso 22 fev 2011.

A inversão dos dispêndios entre a educação infantil e o ensino fundamental parece já ser um dos resultados do Fundeb ao estender a abrangência de cobertura de financiamento a toda a educação básica sem subvinculações específicas de dispêndios, como fora estabelecido pelo Fundef em relação ao ensino fundamental¹⁰. Essa flexibilização no destino da aplicação das receitas educacionais permite que o Poder Público possa concentrar uma maior parcela no atendimento à demanda mais urgente da população, que, no âmbito das responsabilidades dos municípios, é a educação infantil. A elevação dos gastos nessa etapa, portanto, parece apontar para direcionamento do esforço da prefeitura ao atendimento à demanda da população contida por tanto tempo, esforço reforçado pela ampliação da obrigatoriedade, até 2016, para crianças de 4 e 5 anos e da maior cobertura escolar para as crianças de 0 a 3 anos de idade, na perspectiva de um novo Plano Nacional de Educação.

O crescente comprometimento de recursos aplicados na educação infantil pode ser melhor observado no Gráfico 4, que compara seu desempenho no período e em cada ciclo governamental com a evolução das matrículas.

GRÁFICO 4 – Educação Infantil - Matrículas e recursos aplicados – 1995 – 2011 (R\$ em milhões)



Fontes: PMSP SME.
 Valores atualizados para Reais de dezembro de 2011 (INPC-IBGE)
 Em 2005, não foram computadas nas matrículas das creches aquelas do atendimento conveniado.
 Elaboração do autor

¹⁰ Permaneceu a determinação de que pelo menos 60% da receita proveniente do Fundeb, assim com fora no Fundef, sejam aplicadas na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

Afora os recuos em 2000, 2003 e 2009, em diferentes governos, as despesas anuais realizadas na educação infantil consolidaram uma firme e progressiva tendência de aumento. Tal movimento ocorreu com mais intensidade nos governos José Serra e Gilberto Kassab, ainda mais evidente nos dois últimos anos deste último. A partir de 2006, as matrículas de creche¹¹ e de pré-escola iniciam um movimento tendencialmente confluyente, que acaba por inverter suas posições em 2011. De um lado, ocorre a ampliação significativa das primeiras no governo Kassab, processo determinado pela política de ampliação do atendimento conveniado, que passou a representar 72% dessas matrículas nesse ano. Convém assinalar, nesse caso, que tal movimento foi favorecido pelo baixo custo de manutenção do convênio das creches com o setor privado filantrópico, diante do bem mais elevado custo do atendimento realizado pela própria prefeitura. A implantação da política de fundos, especialmente sob a vigência do Fundeb, foi fator determinante nesse processo, na medida em que não só manteve a possibilidade das matrículas do atendimento conveniado de creches gerarem receita para os municípios, como estabeleceu valores por aluno para efeito de receita muito aquém do custo real de manutenção daquelas mantidas diretamente pelo poder público. A esse respeito, José Marcelino de Rezende Pinto já alertava para o risco de expansão do atendimento pela via das instituições privadas, de um lado, por representar “um duro golpe no princípio de que os recursos públicos devem se destinar às instituições públicas” e, de outro, porque “as diferenças entre instituições públicas e instituições conveniadas [...] advêm de que o padrão de qualidade de oferta das instituições públicas é muito superior e, logo, os custos também o são” (2007, pág. 888).

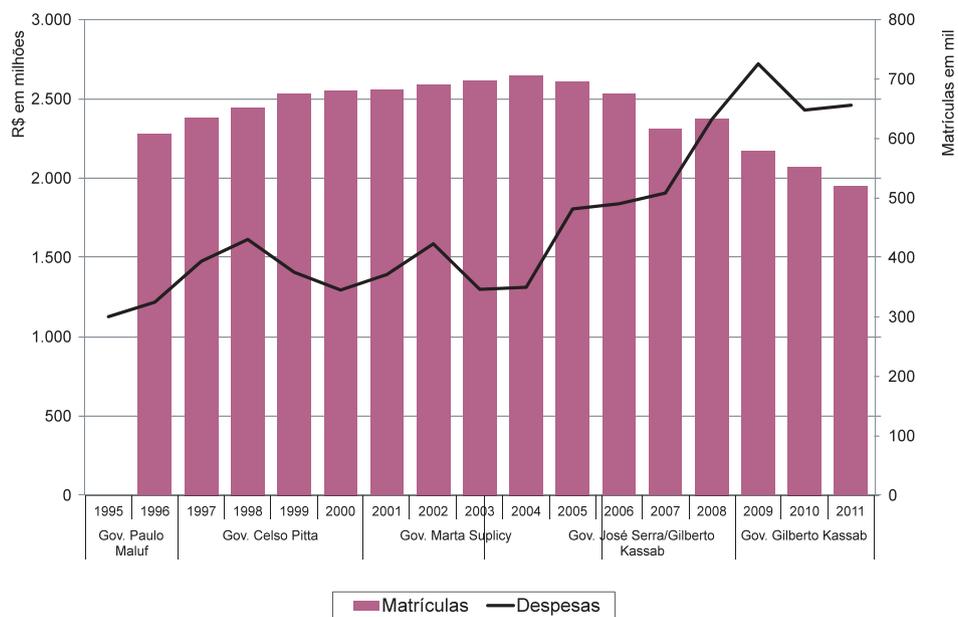
Do lado da pré-escola, o movimento das matrículas teve sua tendência invertida especificamente pelo cumprimento da obrigatoriedade de matrícula das crianças de 6 anos de idade no ensino fundamental, cujo prazo de incorporação encerrou-se em 2010, mas aparentemente efetivado apenas em 2011. No município de São Paulo, o atendimento a essa faixa etária especificamente já se encontrava bem próximo da universalização, o que requereu a adequação e, muitas vezes, a simples acomodação formal ao ensino fundamental. Contudo, tal medida conduzida por meio de determinação legal de alcance nacional não ocorreu sem questionamentos e críticas (ARELARO, 2011)

No ensino fundamental, os recursos aplicados anualmente, como assinalado, bem como as matrículas foram perdendo importância absoluta e relativa. O interessante é que, na maior parte do período em que o Fundeb esteve em vigência, quando esse nível de ensino fora financeiramente priorizado e a prefeitura beneficiada com receita adicional crescente, as despesas estiveram praticamente estáveis nos governos Celso Pitta e Marta Suplicy. Nos governos seguintes, porém, as despesas crescem substancial e progressivamente, mesmo sob a vigência do Fundeb, quando o financiamento da educação passa a alcançar toda a educação básica e não apenas o ensino fundamental.

As matrículas do ensino fundamental iniciam uma curva descendente a partir de 2005, exatamente no momento em que as despesas anuais cresceram com mais intensidade. Essa queda nas matrículas reflete a inversão populacional na faixa etária que frequenta o ensino obrigatório, decorrente, por sua vez, da redução do crescimento vegetativo da população brasileira. A incorporação das crianças de 6 anos de idade por conta do cumprimento da obrigatoriedade pode apenas ter atenuado a intensidade da redução, contudo mesmo o contingente de crianças nessa faixa etária também reflete os efeitos da inversão demográfica.

¹¹ As matrículas de creche computam o atendimento realizado diretamente pela prefeitura, o atendimento indireto em que o equipamento público é gerido por meio de convênio com uma instituição privada filantrópica, comunitária ou confessional e o atendimento propriamente conveniado em que equipamentos e gestão são efetivados por esses mesmos tipos de instituições privadas sem fins lucrativos.

GRÁFICO 4 – Ensino Fundamental - Matrículas e recursos aplicados – 1995 – 2011 (R\$ em milhões)



128

Fontes: PMSP, SME.
Valores atualizados para Reais de dezembro de 2011 (INPC-IBGE)
Elaboração do autor

Essa combinação de recursos e matrículas permite concluir que a prefeitura dispõe de condições de gerir, com mais qualidade, esse nível de ensino ou ainda redirecionar uma maior parcela para a educação infantil, para outros atendimentos ou ainda a outras medidas voltadas à melhoria da qualidade em educação.

Conclusões

Uma das constatações mais evidentes que sobressai desse breve estudo é que a educação municipal contou com recursos financeiros crescentes ao longo do período, a despeito da retenção de receita promovida pela política de fundos e, principalmente, pela redução de recursos provocada pela alteração no LOM/SP sobre o percentual da vinculação. Além dessa redução, permanecem, entre os componentes que integram as despesas de MDE, itens que não contribuem diretamente para o processo de ensino-aprendizagem, como é o caso das despesas na função Previdência Social.

Mesmo retendo recursos substanciais da prefeitura, o Fundef e, depois, o Fundeb foram fontes destacadas de crescimento entre as receitas, pois, além de devolverem os montantes retidos, adicionaram receita substancial aos cofres da educação municipal, asseguradas pela magnitude da rede de ensino. Também as

receitas do Salário-Educação, dos programas do FNDE e do próprio desempenho de arrecadação de impostos da prefeitura, sobre a qual incide a vinculação, geraram recursos crescentes.

O processo de discussão e implementação de um Plano de Educação da Cidade de São Paulo é uma ótima oportunidade para pôr em discussão essa configuração do financiamento da rede municipal de ensino. No mesmo contexto, a Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010)¹² deliberou propostas em seu Documento Final que apontam para a elevação dos níveis de gastos com o ensino público e com MDE. Tal proposta é justificada porque a educação brasileira ainda está distante da democratização do acesso e do saber e de uma qualidade aceitável. Se nos ativermos apenas aos dados sobre acesso e escolarização em nível nacional, estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base na PNAD de 2009, mostra que a taxa de analfabetismo encontra-se em 9,7% da população com mais de 15 anos, somando cerca de 14 milhões de brasileiros nessa situação, que apenas 18,4% das crianças de 0 a 3 anos são atendidas em creches, que 15% dos jovens de 15 a 17 anos não estão frequentando escola e, entre aqueles que frequentam, apenas 50,9% estão no ensino médio, e que 30,3% dos jovens de 18 a 24 frequentam a escola, mas somente 14,4% estão cursando o ensino superior.

Além disso, a obrigatoriedade do ensino, no âmbito das competências dos municípios, acaba de ser estendida para as crianças na faixa etária dos 4 e 5 anos de idade e deve ser implementada até 2016. Quanto às creches, a proposta do novo PNE estabelece a meta de aumento da cobertura de escolarização para 50% da faixa etária de 0 a 3 anos de idade. Portanto, são números e medidas que apontam para a necessidade de mais recursos financeiros para a educação. No caso da Prefeitura do Município de São Paulo, a maior disponibilidade poderá advir da revisão de medidas que, atualmente, diminuem o potencial dos gastos especificamente com o ensino.

A elaboração de um Plano de Educação traz a oportunidade para que a prefeitura se antecipe à iminência de um novo PNE que requer a elevação dos recursos para a educação e revogue a legislação municipal, que desvincula recursos hoje aplicados em finalidades e programas, certamente importantes, mas desassociados do processo de ensino realizado nas unidades escolares. Tal medida é plenamente factível, afinal, em 2011, foram vinculados 28% em despesas de MDE, 2% abaixo do patamar original.

Outra proposta a ser discutida, também apontada na CONAE 2010, é a retirada da remuneração das apsentadorias da contabilização de despesas específicas de MDE e sua adequação em fundo próprio municipal específico para isso, o que poderia ocorrer paulatinamente. Na prefeitura essa medida, em especial, significaria a liberalização de perto de 21% de recursos ali despendidos.

Ao lado da disponibilização de mais recursos para o ensino, a construção de um Plano Municipal de Educação traz a oportunidade de também discutir e avaliar a qualidade e a efetividade do gasto público atualmente realizado. Nesse caso, é necessário ampliar e aprimorar o controle social sobre o financiamento da educação municipal, parcialmente introduzido pelo Fundeb, de modo a alcançar todas as fontes e despesas e não apenas os recursos movimentados por esse fundo contábil.

Enfim, as discussões em torno dos recursos aplicados no financiamento da educação pública, no bojo do Plano Municipal de Educação na Cidade de São Paulo, propiciam a oportunidade de tornar a educação uma política de estado de longo prazo e não apenas uma prioridade de governo restrita a alguns anos e sujeita à vontade e conveniência política de qualquer um de seus governantes.

¹² Ver página da CONAE 2010. Disponível em http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf. Acesso: 22 fev 2011.

Referências

AFONSO, J. R., MEIRELLES, B.B. Carga tributária global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados. 2006. Disponível em <http://www.nepp.unicamp.br/d.php?f=10>. Acesso: 21 fev. 2011.

ARELARO, L. R. G. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do FUNDEF–Relatório MEC”. In: Financiamento da educação básica. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. da UFG, 1999.

_____. Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. Trabalho apresentado na 30ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu, 2007. Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/gt05-3866--int.pdf>. Acesso em 02 mar 2013.

_____. **JACOMINI, Márcia Aparecida; KLEIN, Sylvie Bonifácio.** O ensino fundamental de 9 anos e o direito à educação. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 37, n. 1, abr. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ep/v37n1/v37n1a03.pdf> Acesso em 21 ago. 2012.

BASSI, Marcos Edgar; GIL, I-Juca-Pirama C. A municipalização do ensino no estado de São Paulo – Relatório Final. São Paulo: Ação Educativa. 1999. Disponível em <http://www.acaoeducativa.org/index.php/component/content/article/1540> . Acesso: 17 ago. 2012.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso: 19 jul. 2007.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias, 1996a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso: 19 jul. 2007.

130

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, 1996b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso: 19 jul. 2007.

_____. Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, [...] e dá outras providências, 1996c. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm. Acesso: 19 jul. 2007.

_____. Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.832.htm. Acesso: 17 fev. 2011.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2006a. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/emenfundeb1.pdf>. Acesso: 19 jul. 2007.

_____. Medida Provisória nº 339, de 29 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. 2006b. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Mpv/339.htm. Acesso: 07 fev. 2010

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB [...]; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/_leis2007.htm. Acesso: 19 jul. 2007.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e

desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm Acesso: 07 fev 10.

BRASIL. MOG. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. 1999. Disponível em http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/port_42.pdf Acesso: 07 fev. 2010.

CALLEGARI, César. O Fundef e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo. São Paulo: Aquariana, 2002.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar denúncias de irregularidades [...] e de não aplicação de no mínimo 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos [...], no período de 1995 a 2000, conforme art. 208 da Lei Orgânica. Diário Oficial do Município de São Paulo, 46 (184), sábado, 29 de setembro de 2001. Disponível em http://www1.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/vereadores/cpi-educacao.pdf. Acesso: 21 fev. 2011.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

EDNIR, M., BASSI, M. E. Bicho de sete cabeças. São Paulo: Peirópolis/Ação Educativa, 2009.

GUIMARÃES, José Luiz. A municipalização do ensino fundamental e o impacto da Emenda Constitucional n.º 14 sobre os municípios paulistas. Tese de doutorado, Programa de Pós Graduação da Faculdade Filosofia e Ciências de Marília, UNESP, 1998.

MEC. CNE. CEB. Parecer CNE/CEB nº 8/2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. (Aguardando homologação). 2010. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15074&Itemid=866. Acesso: 22 fev. 2011.

OLIVEIRA, Romualdo P. de. O financiamento público da educação e seus problemas. In: OLIVEIRA, Romualdo P. de. Política educacional. Impasses e alternativas. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? Um balanço crítico. In: *Gestão em Ação*. Salvador: UFBA; ISP, vol. 6, n. 2, jul./dez. 2003. (Especial Fundef).

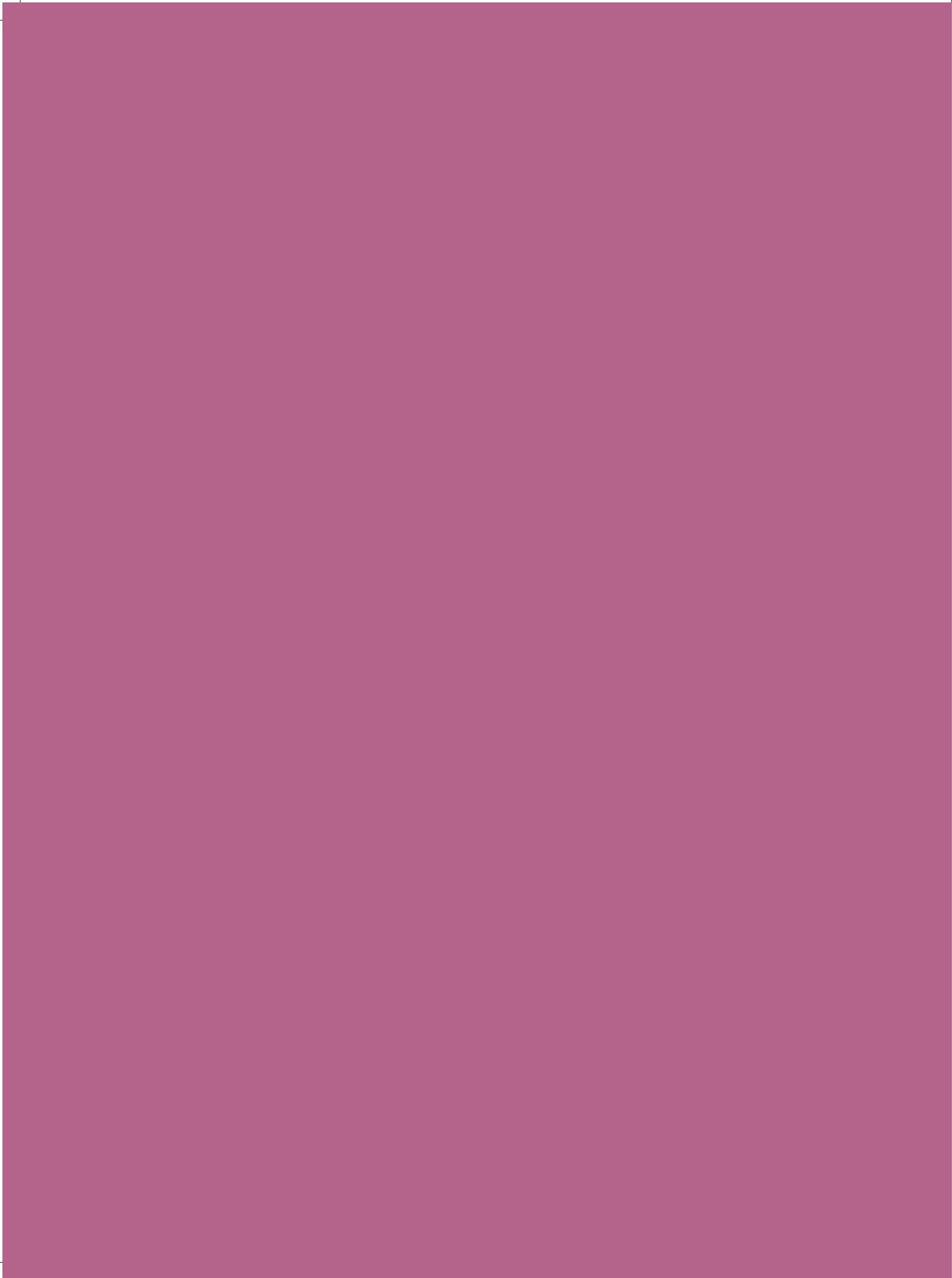
_____. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P. de, ADRIÃO, T. *Gestão, financiamento e direito à educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100, out., 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf> . Acesso: 20 ago. 2012.

PMSP. Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em http://www.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/lom_05.pdf . Acesso: 19 nov. 2007.

PMSP. Lei Municipal nº. 12.340, de 27 de maio de 1997. Dispõe sobre a aplicação de recursos no desenvolvimento do ensino fundamental e da educação infantil, e dá outras providências. Disponível em http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=L&n=12340&a=&s=&var=0 Acesso: 04 fev. 2010.

PMSP. Lei Municipal nº. 13.245, 26 de dezembro de 2001. Define as despesas que poderão ser consideradas no computo do percentual das receitas destinado a educação, nos termos dos artigos 200, 203 e 208 da lei orgânica do município de São Paulo. (PL 548/01). Disponível em http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=L&n=13245&a=&s=&var=0 . Acesso: 19 jul. 2007.



As despesas educacionais do governo estadual no município de São Paulo: um início de conversa

Rubens Barbosa de Camargo¹, Ananda Grinkraut²,
José Augusto da Luz Ribeiro³

A oferta educacional no município de São Paulo é realizada pelas três esferas governamentais (município, estado e União) e pelo setor privado. Na Educação Básica, a rede estadual é responsável por quase metade dos estudantes, isto é, 45% dos mesmos, atingindo cerca de um milhão e 280 mil estudantes (MEC/INEP, 2011). Já no Ensino Superior, 10% dos estudantes de graduação presencial são atendidos pela rede estadual, ou seja, algo próximo a 60 mil estudantes (MEC/INEP, 2010). Considerando a dimensão e a importância da oferta educacional estadual no município de São Paulo, elaborou-se este artigo, que tem como objetivos apresentar, discutir e analisar as despesas estaduais realizadas em educação na capital do estado de São Paulo.

A proposta de se analisar a participação estadual em uma publicação sobre o município de São Paulo parte do pressuposto de que o atendimento educacional é uma competência concorrente entre os entes federados e que a Educação Básica deve ser efetivada em regime de colaboração entre a União, estados e municípios (CF/1988). Nesse sentido, circunscrito ao território da cidade de São Paulo, o atendimento educacional é realizado pelas várias redes públicas – municipal, estadual e federal – bem como pelas escolas privadas e, portanto, os problemas, desafios e possibilidades, para melhoria da educação e superação das desigualdades educacionais no município de São Paulo, passam pela atuação e articulação de todos os entes governamentais.

Uma das principais dificuldades para a realização desse tipo de estudo tem sido a falta de dados desagregados por município, ou ainda por regiões do município de São Paulo. Parte significativa dos dados disponibilizados nos sites da Administração Pública Estadual está organizada em relação a todo o estado de São Paulo, sem apontar qual o destino específico do recurso. Assim, a elaboração deste artigo só foi possível em virtude da obtenção de dados disponibilizados pelo governo estadual, decorrente de solicitações realizadas por meio da “Lei de Acesso à Informação.” (Lei 12.527/2011), pelas organizações: Ação Educativa e Rede Nossa São Paulo.

Apesar da importante contribuição advinda com a Lei de Acesso à Informação., para o acompanhamento da execução de políticas públicas, algumas dificuldades ainda persistem e serão brevemente comentadas a seguir, pois impactam diretamente a análise aqui realizada. O primeiro aspecto refere-se à apresentação de alguns dados, de forma pouco transparente e, por vezes, inconsistente. Nesses casos, os dados foram confrontados com outras fontes de informação e, quando ocorreram discrepâncias, novas buscas foram realizadas, bem como tentativas de explicação sobre o assunto.

¹ Rubens Barbosa de Camargo é professor doutor na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, com atuação, ensino e pesquisa na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, principalmente sobre os seguintes temas: gestão democrática de sistemas e de unidades escolares, custos da educação, análise de políticas educacionais e financiamento público da educação. Possui graduação em Licenciatura em Física pela Universidade de São Paulo (1981), mestrado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (1989) e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (1997).

² Ananda Grinkraut é assessora do programa diversidade, raça e participação da área de educação da Ação Educativa. É pedagoga pela Universidade de São Paulo e Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Atua e pesquisa na área de política educacional.

³ José Augusto da Luz Ribeiro economista e membro do Grupo de Trabalho (GT) Orçamento da Rede Nossa São Paulo, é palestrante em cursos e seminários diversos a movimentos sociais sobre elaboração e acompanhamento do orçamento público.

O segundo aspecto a ser destacado decorre da própria organização administrativa e orçamentária da Secretaria Estadual de Educação, a qual concentra, no município de São Paulo, sua sede e demais órgãos responsáveis pelas políticas realizadas no estado e, por isso, em vários casos, há dificuldade de desagregação dos dados, para se ter um recorte exclusivo das despesas na cidade de São Paulo. Além disso, é preciso evidenciar a possibilidade de haver despesas relativas à educação, ainda que em menor escala, em outros órgãos que não foram computados no texto, tais como a Secretaria da Fazenda ou a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia.

Considerando essas limitações, buscou-se organizar os dados, em séries históricas (evolução das matrículas, dos gastos, entre outros), que percorreram a primeira década do século XXI, em geral, de 2000 a 2011, com a perspectiva de se perceber melhor tanto as dinâmicas educacionais em cada etapa ou nível de ensino, como o movimento dos gastos públicos estaduais na educação da cidade de São Paulo.

Este artigo visa, assim, contribuir com o acompanhamento e controle social das despesas estaduais no município de São Paulo e, para tal, está organizado em três partes. Na primeira parte, caracteriza-se a rede estadual no município de São Paulo, apresentando-se dados quantitativos de matrícula de estudantes e funções docentes. Na segunda parte, apresentam-se dados gerais da execução orçamentária estadual no município, no período de 2000 a 2011, evidenciando os gastos por subfunção e natureza e o custo-aluno por etapa e modalidade da Educação Básica. Considerando que, na educação pública, a maior parte dos recursos é destinada a pagamento de pessoal, na terceira parte, são apresentados dados sobre a condição da remuneração docente, isto é, alguns aspectos sobre a evolução salarial e a contribuição da bonificação no total dos gastos com pessoal. Ao final, são apresentadas considerações a respeito das despesas estaduais no município de São Paulo, na década passada, bem como possibilidades e desafios para fortalecer o controle social e aprimorar a transparência na divulgação dos dados educacionais.

134

Parte 1

Caracterização geral da rede estadual no município de São Paulo

Conforme mencionado acima, a rede estadual atualmente é responsável por mais de um milhão e trezentos mil estudantes entre a Educação Básica e o Ensino Superior (MEC/INEP, 2010, 2011). Caracterizaremos a seguir essa oferta, em especial, para a Educação Básica, foco analítico deste artigo.

Na capital do Estado de São Paulo, os estudantes do Ensino Fundamental (EF) e do Ensino Médio (EM) foram atendidos num total de 1.120 unidades educacionais, distribuídos conforme apresentado na tabela 1. Vale destacar que uma mesma unidade educacional pode oferecer vagas no Ensino Fundamental e no Ensino Médio.

Tabela 1 – Número de unidades educacionais e matrículas da rede estadual, que oferecem as etapas de atendimento da Educação Básica e localização no município de São Paulo, 2011.

Diretorias de Ensino	Etapa da Educação Básica		
	Unidades de Ensino Fundamental	Unidades de Ensino Médio	Número de estudantes
Centro	65	35	60.374
Centro-Oeste	71	44	63.233
Centro-Sul	71	37	67.264
Leste 1	87	45	98.186
Leste 2	93	63	120.031
Leste 3	80	55	95.726
Leste 4	75	45	86.156
Leste 5	84	47	69.940
Norte 1	101	60	119.879
Norte 2	70	39	78.019
Sul 1	84	51	115.349
Sul 2	93	66	128.421
Sul 3	107	65	128.963
TOTAL	1081	652	1.231.541

Elaboração: Ananda Grinkraut.

Fonte: Secretaria Estadual de Educação, 2011 (Censo Escolar e cadastro de alunos).

Constata-se que há unidades educacionais em todas as diretorias de ensino, onde o número de equipamentos públicos varia de 100 a 172, com maior concentração de estudantes nas regiões periféricas da Cidade, tais como Leste 2, Norte 1 e Sul 1, 2 e 3.

Apesar de o número de estudantes na rede estadual do município parecer elevado, este vem caindo ao longo da década. Conforme a tabela 2, de 2001 a 2011, constata-se uma tendência de queda no número total de estudantes, sendo que houve uma redução de quase 6% no atendimento estadual na cidade de São Paulo. Em relação ao total de matrículas ofertadas (públicas e privadas) no município na Educação Básica, essa queda representou uma pequena redução no percentual de estudantes atendidos pela rede estadual de 47,2% em 2001, para 45,6% em 2011. Conforme apresentado na tabela 2, essa queda pode ser atribuída à redução no número de matrículas no Ensino Fundamental – tanto nos anos iniciais (pouco mais de 12.800 estudantes), como nos anos finais (47.374 alunos) –, no Ensino Médio regular (61.698 estudantes) e na Educação de Jovens e Adultos (EJA), presencial e semipresencial (3.099 matrículas). Houve aumento no número de matrículas apenas na Educação Especial (7.331 matrículas) e na Educação Profissional, de nível técnico (ampliação de 24.288 estudantes).

Tabela 2: Matrículas na Educação Básica estadual, por etapa e modalidade da Educação Básica, município de São Paulo, 2001-2011

Etapa e Modalidade	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ed Básica											
Creche	61	9	7	32	3.352	3.371	23	162	195	207	218
Pré-escola	16	0	0	0	2.651	2.157	0	139	114	89	95
EF Anos Iniciais	366.357	374.511	375.633	378.758	379.318	395.837	395.848	388.182	373.068	357.214	353.488
EF Anos Finais	437.469	400.556	376.988	363.449	368.304	375.216	379.534	383.574	379.856	389.531	390.095
EF Total	803.826	775.067	752.621	742.207	747.622	771.053	775.382	771.756	752.924	746.745	743.583
Ensino Médio	475.135	485.229	486.745	467.012	431.072	402.828	380.250	375.359	379.807	402.562	413.437
Educação Especial – alunos incluídos ^a				1.217	1.846	4.723					
Educação Especial – classes e escolas especiais ^b	4.301	4.110	4.044	3.307	2.496	2.512	11.679	11.690	12.317	12.146	11.632
EJA – Presencial		47.134	67.056	115.844	124.178	132.402	127.422	121.051	103.956	84.026	73.407
EJA – Semipresencial ^c	80.491	21.824	25.905		29.820	24.640	13.087	17.428	18.468	10.326	3.985
Educação Profissional (Nível Técnico) ^d					13.146	13.819	14.376	38.511	41.755	30.525	37.434
Total	1.363.830	1.333.373	1.336.378	1.329.619	1.356.183	1.357.505	1.322.219	1.336.096	1.309.536	1.286.626	1.283.791

Elaboração: os autores

Fonte: MEC/INEP, Censos Escolares, 2001-2011.

^a De 2004 a 2006, os dados de alunos "incluídos" referem-se apenas ao Ensino Fundamental; a partir de 2007, contemplam todas as etapas e modalidades de ensino, inclusive a EJA (com exceção da EJA Semipresencial).

^b Educação Especial: consideram-se os alunos matriculados em classes e escolas especiais.

^c A distinção da modalidade Semipresencial de EJA, da Presencial, inicia-se em 2002. Em 2004, não há dados apresentados sobre a EJA semipresencial.

^d Os dados referentes à Educação Profissional são apresentados a partir de 2005.

136

O atendimento estadual de educação infantil no município é ofertado junto a instituições de Ensino Superior. Seu crescimento na última década foi pouco significativo em relação à demanda municipal, ainda que esta não seja uma responsabilidade prioritária do governo estadual, tal como é do governo municipal.

O crescimento na Educação Especial se deve majoritariamente ao registro e matrícula de estudantes com deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação em turmas de ensino regular. Já o crescimento no número de matrículas na Educação Profissional técnica resulta da expansão da rede estadual nessa modalidade de ensino, podendo representar, em parte, uma "migração" de matrículas de estudantes do Ensino Médio regular.

A oferta do Ensino Superior estadual no município de São Paulo também apresentou crescimento na última década sem, porém, recuperar o percentual de atendimento realizado no início da década em relação ao total de matrículas no município. O crescimento percentual da rede estadual foi inferior ao crescimento das redes federal e privada. Enquanto, em 2001, a rede estadual atendia 9,9% dos estudantes na graduação presencial, em 2010, passou a atender 9,6%. A oferta do Ensino Superior estadual se dá prioritariamente nas Universidades (Universidade de São Paulo – USP e Universidade Estadual Paulista – Unesp). As matrículas em faculdade se referem aos cursos da Faculdade de Tecnologia (Fatec), vinculada administrativamente ao Centro Paula Souza.

Tabela 3: Matrículas no Ensino Superior, graduação presencial, na rede estadual, por categoria administrativa da instituição – município de São Paulo, 2001-2010

Categoria	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Universidade	29.132	35.696	36.476	37.099	38.775	36.057	37.025	37.278	37.821	50.349
Faculdade	5.263	5.454	5.519	6.702	6.874	6.980	6.795	6.900	7.064	8.275

Elaboração: Ananda Grinkraut

Fonte: MEC/INEP, Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED), 2001-2010.

Segundo a Coordenadoria Geral de Recursos Humanos da SEE-SP, os docentes da Educação Básica da rede estadual que trabalham no município de São Paulo estão divididos em quatro categorias funcionais: A, F, O e P (porém há outras como I, L, N, S e V). Apenas a categoria “A” é composta de docentes efetivos, ou seja, admitidos por concurso público, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/88). As demais categorias são compostas por docentes contratados de modo precário e temporário como Ocupantes de Função Atividade (OFA). Entre estes, há os que ingressaram na rede estadual antes de 1988 e são caracterizados como “estáveis” (P) ou “estabilizados” (F), porque foram contratados até 2007, ano em que foi criada a São Paulo Previdência (SPPREV) – instância responsável pelo sistema de previdência própria do estado de São Paulo –, ou após esse período. Todas as outras categorias estão em caráter temporário (inclusive a O).

Apesar de previsto na CF/88, o ingresso no magistério público por meio de concursos públicos não é a realidade de grande parte dos docentes da rede estadual no município de São Paulo. Em 2012, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, mais da metade dos docentes eram temporários ou estáveis, enquanto, nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, esse percentual chegava a quase 50% (tabelas 4 e 5). Em termos percentuais, há mais docentes temporários nos anos iniciais do EF do que nos anos finais e no EM.

137

Tabela 4 – Número de docentes, lecionando nos anos iniciais do Ensino Fundamental, segundo a categoria funcional e a formação – município de São Paulo, jun./2012

Categoria Funcional	Outra Licenciatura Plena	Pedagogia	Magistério + Licenciatura	Magistério	TOTAL
A	8 0,1%	4.434 76,8%	866 15,0%	468 8,1%	5.776 41,6%
F	1 0,0%	3.013 57,7%	705 13,5%	1.505 28,8%	5.224 37,7%
O	2 0,1%	2.081 73,4%	175 6,2%	576 20,3%	2.834 20,4%
P	0,0%	26 74,3%	4 11,4%	5 14,3%	35 0,3%
TOTAL	11 0,1%	9.554 68,9%	1.750 12,6%	2.554 18,4%	13.869 100,0%

Elaboração: Ananda Grinkraut

Fonte: SEE, Coordenadoria Geral de Recursos Humanos, 2012, Lei de Acesso à Informação.

Em virtude dos requisitos solicitados nos concursos públicos, a categoria funcional com a formação mais adequada ao cargo é a “A”, tanto nos anos iniciais do EF como nas demais etapas da Educação Básica. No caso dos anos iniciais do EF, são os docentes da categoria “F” os que apresentam os menores índices de formação em Pedagogia. No caso dos anos finais do EF e EM, são os temporários que

apresentam os menores índices de formação no Ensino Superior. Nessa categoria, há quase 20% dos docentes ainda em cursos de formação de professores (licenciatura).

Tabela 5 – Número de docentes, lecionando nos anos finais do EF e no Ensino Médio, segundo a categoria funcional e a formação – município de São Paulo, jun./2012.

Categoria Funcional	Bacharel	Licenciatura Curta	Licenciatura Plena	Licenciatura Plena (não específica)	Não Licenciatura – Aluno	TOTAL
A	0 0,0%	0 0,0%	18.756 100,0%	0 0,0%	0 0,0%	18.756 51,7%
F	71 0,8%	49 0,6%	8.156 92,4%	97 1,1%	457 5,2%	8.830 24,3%
O	373 4,3%	21 0,2%	6.259 72,5%	326 3,8%	1.660 19,2%	8.639 23,8%
P	0 0,0%	0 0,0%	78 100,0%	0 0,0%	0 0,0%	78 0,2%
TOTAL	444 1,2%	70 0,2%	33.249 91,6%	423 1,2%	2.117 5,8%	36.303 100,0%

Elaboração: Ananda Grinkraut

Fonte: SEE, Coordenadoria Geral de Recursos Humanos, 2012, Lei de Acesso à Informação.

138

Parte 2

As despesas estaduais na educação na cidade de São Paulo

Nesta segunda parte do artigo, apresentaremos os dados gerais da execução orçamentária estadual no município de São Paulo, no período de 2000 a 2011, evidenciando os gastos por subfunção e natureza e o custo-aluno por etapa e modalidade da Educação Básica.

Tratar sobre execução orçamentária diz respeito às receitas e despesas públicas realizadas em determinado período, considerando a disponibilidade financeira da administração e sua previsão e aprovação nos instrumentos legais para tal, sendo esses: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Como despesas, foram considerados os valores liquidados somente na função Educação, ou seja, os valores referentes a um serviço já executado na função específica da Educação. Os gastos da área da Educação, mas não computados nessa função, não foram analisados. A codificação e a contabilização dos gastos por função e subfunção, ainda que atualmente estejam determinados por legislação nacional, também variam de acordo com interpretações governamentais locais. Em alguns casos, gastos tais como o pagamento de dívidas na área da educação (financiamento externo, construção de unidades escolares) ou aposentadoria, estão alocados em outras funções que não a da Educação. De qualquer forma, os gastos na função Educação representam a maior parte das despesas governamentais voltados ao investimento e manutenção dos equipamentos e serviços educacionais.

É na parte das despesas da execução orçamentária de um ente federativo que são apresentados os gastos governamentais, a partir da qual se pode acompanhar e fiscalizar as despesas nas várias áreas, dentre elas,

a educação. Apesar da relevância desses dados, tanto para o acompanhamento e controle social, como para a análise e formulação de políticas, vale destacar que sua apresentação tem um caráter contábil e, por vezes, diferenciam-se da representação financeira real dos gastos. Como exemplo, gastos realizados em determinada subfunção como EJA ou Educação Especial podem ser computados no Ensino Fundamental ou na Educação Infantil, ou vice-versa. Esse tipo de procedimento acaba por gerar algumas distorções no acompanhamento da evolução dos gastos em determinado período histórico. Ainda assim, considerando essas limitações, esta seção do artigo busca analisar a execução orçamentária no período.

Apresentam-se a seguir os gastos estaduais liquidados no município de São Paulo, para todas as áreas e os destinados especificamente para a área da educação, entre 2000 e 2011. A utilização do total de despesas no município possibilita uma comparação do comportamento dos gastos em educação, em relação ao total destinado ao município de São Paulo. A tabela 6 permite também acompanhar as variações anual, nominal e corrigida, no período selecionado. Enquanto o valor nominal não considera a correção monetária, utilizando-se o valor de cada ano corrente, o valor corrigido considera a inflação no período, sendo o índice utilizado para a correção, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)⁴, com base no mês de dezembro de 2011.

Tabela 6 – Gastos na área de educação – Total liquidado por exercício, Estado de São Paulo (valores nominais e corrigidos pelo INPC dez./2011), 2000-2011 (valores em R\$ milhões)

Exercício	Valores nominais		Valores corrigidos (Dez. 2011) ¹		% Educa / Total	Variação nominal – Geral	Variação nominal – Educação
	Gasto Total no Município	Gastos em educação no município	Gasto Total no Município	Gastos em educação no município			
2000	36.917,19	1.835,38	79.979,95	3.976,29	4,97	0,00	0,00
2001	39.894,15	2.168,37	79.985,76	4.347,47	5,44	8,06	18,14
2002	44.456,19	2.831,57	81.744,73	5.206,61	6,37	11,44	30,59
2003	49.298,11	3.466,91	75.770,07	5.328,56	7,03	10,89	22,44
2004	56.606,02	4.837,60	82.408,11	7.042,67	8,55	14,82	39,54
2005	65.264,47	5.452,01	89.400,22	7.468,24	8,35	15,30	12,70
2006	72.097,36	6.054,85	96.076,86	8.068,69	8,40	10,47	11,06
2007	82.588,29	7.196,40	105.856,03	9.223,85	8,71	14,55	18,85
2008	103.905,28	8.904,28	124.142,90	10.638,57	8,57	25,81	23,73
2009	112.732,66	9.501,35	128.353,18	10.817,88	8,43	8,50	6,71
2010	125.813,48	11.531,23	136.743,66	12.533,02	9,17	11,60	21,36
2011	137.619,56	9.297,62	137.619,56	9.297,62	6,76	9,38	-19,37

Elaboração: José Augusto da Luz Ribeiro

Fonte: Ouvidoria da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, 2000-2011, Lei de Acesso à Informação.

¹ Valores corrigidos a partir do INPC índice médio – base dez 11 – Valores aproximados tendo em vista não haver informações dos recursos liquidados mensalmente.

Os gastos do período demonstram que o percentual da educação sobre o total de gastos do Estado teve aumento nominal e percentual desde 2001, subindo gradativamente sua participação nas despesas. Porém o ano de 2011 foi completamente atípico, levando a uma queda do percentual da educação sobre o gasto total: este era de 9,17% em 2010 e caiu para 6,76% em 2011. Essa queda significativa nos gastos educacionais do município deve ser acompanhada nos próximos anos, de forma a observar as tendências ao longo

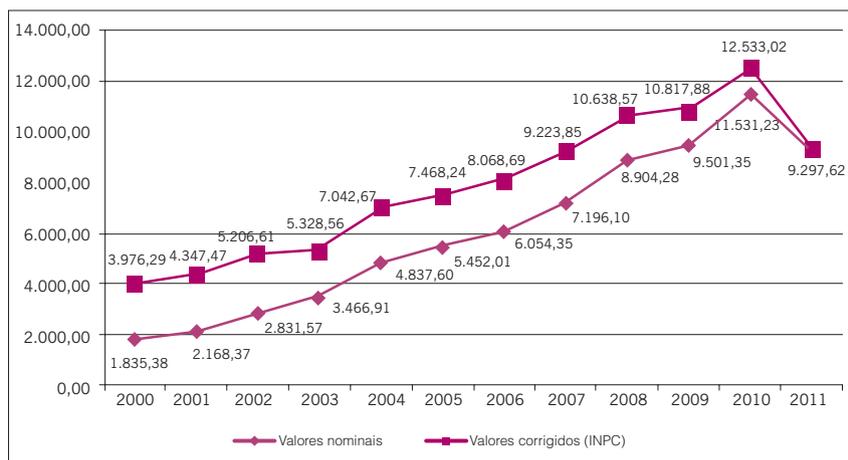
⁴ Optou-se pela utilização do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) por dois motivos principais: a) seu cálculo é feito a partir do consumo de famílias com rendimento entre um e seis salários mínimos, cujo chefe é assalariado em sua ocupação principal e residente nas áreas urbanas de regiões metropolitanas, e b) esse índice tem sido utilizado na área da educação, como referência para o estabelecimento dos valores anuais do Fundeb (em geral, superiores ao índice nacional) e do piso salarial profissional nacional.

do tempo. Ela pode apenas indicar que gastos realizados no exercício de 2011 podem ter sido liquidados após o fechamento do ano fiscal e aparecerão ao se analisarem os gastos dos anos subsequentes, ou que, de fato, houve uma real redução de recursos para a educação estadual no município. De qualquer forma, vale o alerta para que se acompanhem esses gastos de forma a identificar as tendências e prioridades nos gastos estaduais na capital paulista.

Avaliando a evolução nominal dos gastos do Estado, é possível notar que o maior crescimento dos gastos aconteceu no ano de 2008, onde o gasto total do Estado subiu 25,81% em relação ao gasto de 2007.

Em valores corrigidos, como explicitado na tabela 6, houve uma variação de cerca de R\$ 57,64 bilhões entre os anos de 2000 e 2011, o que corresponde a uma elevação de 72,01% nos valores dos gastos totais do estado na capital. Em relação à educação, os gastos no município pelo estado foram ampliados em 133,83%, pois estes variaram de R\$ 3,98 bilhões para R\$ 9,30 bilhões. Salta aos olhos, salvo algumas despesas que não foram computadas na educação em 2011, a diferença de 2010 para 2011 de R\$ 3,24 bilhões, ou seja, uma diminuição de 25,8% dos gastos em educação. O gráfico 1, a seguir, demonstra a evolução dos gastos nominais e corrigidos no período de 2000 a 2011, onde se pode notar a “perda brusca” entre os anos de 2010 e 2011.

Gráfico 1 – Evolução dos gastos na área de educação– Estado de São Paulo (valores nominais e corrigidos INPC), 2000-2011



Elaboração: Os autores.

Fonte: Ouvidoria da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2000-2011, Lei de Acesso à Informação.

Já a evolução nominal dos gastos em educação oscila bastante no período. Entre os anos de 2002 a 2004, os gastos variaram a cada ano de 30,59%; 22,44% e 39,54%, respectivamente. Em 2008 e em 2010, a variação também ficou acima dos 20% enquanto que o ano de 2009 teve a menor variação positiva do período, 6,71%. O que mais chama a atenção é a queda brusca dos gastos em educação no ano de 2011. As despesas realizadas foram 19,37% menores do que em 2010.

O detalhamento das despesas educacionais, por subfunção⁵ da educação, pode ser observada na tabela e no gráfico a seguir.

⁵ As funções e subfunções são classificações dos gastos públicos, por área de ação governamental, nas três esferas governamentais, conforme estipulado na Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 42, de 1999. As subfunções representam partições das funções e, no caso aqui abordado, da função educação, visando agregar determinado subconjunto de despesas governamentais.

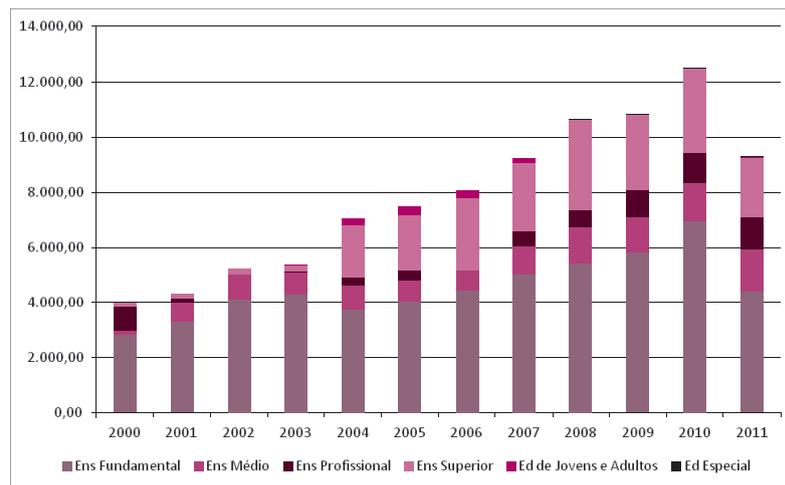
Tabela 7 – Detalhamento dos gastos e percentuais nas subfunções de educação em milhões de R\$ (valores corrigidos pelo INPC – dez./2011)⁶, 2000-2011

Exercício	Ensino Fundamental – 361	% sobre total do exercício	Ensino Médio – 362	% sobre total do exercício	Ensino Profissional – 363	% sobre total do exercício	Ensino Superior – 364	% sobre total do exercício	EJA – 366	% sobre total do exercício	Educação Especial – 367	% sobre total do exercício
2000	2.831,42	71,21	860,35	21,64	153,88	3,87	130,62	3,28	-	0	-	0
2001	3.300,29	75,91	752,16	17,30	117,59	2,70	177,46	4,08	-	0	-	0
2002	4.132,60	79,37	877,09	16,85	13,17	0,25	183,77	3,53	-	0	-	0
2003	4.301,05	80,72	770,33	14,46	31,17	0,58	219,00	4,11	7,01	0,13	-	0
2004	3.762,14	53,42	853,59	12,12	285,30	4,05	1.905,48	27,06	236,15	3,35	-	0
2005	4.028,39	53,94	817,05	10,94	318,37	4,26	2.032,08	27,21	272,35	3,65	-	0
2006	4.444,31	55,08	848,65	10,52	349,95	4,34	2.139,94	26,52	285,83	3,54	-	0
2007	5.001,39	54,22	1.024,21	11,10	501,03	5,43	2.547,61	27,62	149,62	1,62	-	0
2008	5.407,48	50,83	1.306,83	12,28	645,62	6,07	3.259,99	30,64	9,26	0,09	9,38	0,09
2009	5.816,08	53,76	1.279,77	11,83	956,62	8,84	2.738,56	25,32	7,62	0,07	19,23	0,18
2010	6.934,99	55,33	1.389,57	11,09	1.135,25	9,06	3.034,22	24,21	13,31	0,11	25,68	0,20
2011	4.378,58	47,09	1.523,65	16,39	1.153,00	12,40	2.189,40	23,55	17,98	0,19	35,01	0,38

Elaboração: José Augusto da Luz Ribeiro.

Fonte: Ouvidoria da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2000-2011, Lei de Acesso à Informação.

Gráfico 2: Evolução dos gastos nas subfunções da educação (valores corrigidos INPC), rede estadual, município de São Paulo – 2000 a 2011



Elaboração: José Augusto da Luz Ribeiro e Ananda Grinkraut.

Fonte: Ouvidoria da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2000-2011, Lei de Acesso à Informação.

⁶ Pode ser encontrada, em anexo, esta mesma tabela com os valores nominais.

A representação no gráfico 2, dos dados da tabela 7, auxilia a visualização dos gastos ao longo da década e por subfunção da educação. Nota-se que a concentração dos gastos estaduais em educação no município de São Paulo está no Ensino Fundamental, porém com forte queda dessa participação a partir de 2004. Enquanto essa subfunção representava cerca de 70 a 80% dos gastos em educação em 2003, passa a representar entre 50 e 55% de 2004 a 2010, chegando a 47,1% em 2011. Tal diferença se deve à entrada (a partir de 2004) de montantes significativos para a educação superior, pois essa passa de cerca de 4% para mais de 24% dos gastos no período. A queda percentual de recursos para o Ensino Fundamental não acompanhou a variação do número de matrículas nesse mesmo período, as quais apresentaram uma redução de apenas 7% em relação ao início da década. Se compararmos em relação ao total de matrículas atendidas pela rede estadual na Educação Básica, essa queda representou menos de meio ponto percentual (0,5%).

No caso do Ensino Médio, os gastos apresentaram um aumento, com oscilações bienais, ao longo do período, porém, até 2010, esse aumento não acompanhou o crescimento dos recursos para a educação. Entre 2000 e 2010, houve redução nos percentuais dos gastos na subfunção do Ensino Médio em relação ao total de gastos na função da educação, pois estes passaram de 21,6% para 11,1%. Apenas em 2011, houve uma recuperação do percentual de despesas nessa subfunção (16,4%), mas ainda sem alcançar o percentual de gastos despendido em 2000.

Os gastos com a EJA e em Educação Especial não registram despesas nos anos de 2000 a 2003 e de 2000 a 2007, respectivamente. Contraditoriamente, ambas as modalidades de ensino apresentaram atendimento nos períodos mencionados, como pode ser constatado pelos dados de matrícula. Provavelmente os gastos com essas modalidades foram contabilizados em outra modalidade ou etapa educacional, o que acaba por dificultar seu acompanhamento e fiscalização.

142

Já a subfunção Ensino Superior foi se consolidando gradativamente e passa de um percentual de 3,3% de representação sobre o total de gastos no ano de 2000 para 23,5% em 2011. Nota-se um salto na representação desse nível de ensino nos gastos estaduais entre 2003 e 2004, com uma tendência de estabilização até o final da década. Ainda que, nesse período, tenha sido criada a USP Leste, com conseqüente ampliação de matrículas, a evolução absoluta e percentual no atendimento tem estado significativamente inferior à tendência de crescimento absoluto e percentual dos gastos alocados para o Ensino Superior na capital. É possível que, até 2003, os gastos com o Ensino Superior estadual no município tenham sido lançados em outra função que não Educação, por exemplo, na função ciência e tecnologia e, a partir de 2004, tenham passado a ser apresentados como gastos na subfunção educação superior.

O quadro geral do período demonstra que os gastos na educação estão se modificando, sendo que a subfunção Ensino Fundamental é reduzida em termos percentuais, enquanto que a subfunção Ensino Superior se sustenta na casa dos 25% de gastos a partir de 2004. Vale ressaltar que, em 2011, o cenário aponta crescimento nos gastos das subfunções Ensino Profissional, Ensino Médio, EJA e Educação Especial, enquanto as subfunções Ensino Fundamental e Ensino Superior têm uma forte queda, respectivamente de R\$ 2,5 bilhões (ou 37%), e R\$ 884 milhões (ou 28%), em relação a 2010.

Valores liquidados por natureza de despesa⁷ – 2002 a 2011

Os dados sobre as despesas, por sua natureza, foram separados por órgão e unidade orçamentária para facilitar a leitura e permitir uma visualização mais detalhada sobre essas despesas. As despesas são apresentadas em três níveis: Secretaria Estadual de Educação (SEE), Diretorias de Ensino (DE) e Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) em quadros separados e não cumulativos, ou seja, no quadro das Diretorias de Ensino, são apresentadas apenas as despesas nelas realizadas.

O Sistema Estadual de Educação possui alguns órgãos centrais, que, embora estejam localizados na capital, atendem a todo o estado. Dentre esses órgãos, estão a SEE e a FDE. Este último tem como principais responsabilidades “a construção de escolas, assim como a reforma, adequação de unidades escolares e abastecimento de materiais e equipamentos necessários”. (SEE, Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 2013). Evidencia-se que as despesas apresentadas nos órgãos centrais, como SEE e FDE, não são exclusivas para a capital.

O Sistema Estadual de Educação está organizado de forma descentralizada em todo o estado, por meio das Diretorias de Ensino. Na capital, são 13 Diretorias de Ensino e, neste texto, suas despesas estão apresentadas em conjunto.

Tabela 8 – Valores nominais liquidados por natureza de despesa, nas diretorias estaduais de ensino da capital, 2002-2011 (Valores em R\$ milhões)

Exercício	Despesa Corrente ¹		Despesa de Capital ²	Total	Pessoal	% Outras Correntes	% Investimentos
	Pessoal e encargos	Outras correntes	Investimento				
2002	800,71	50,19	1,05	851,94	93,99	5,89	0,12
2003	835,21	58,59	1,21	895,01	93,32	6,55	0,13
2004	862,25	58,96	1,45	922,65	93,45	6,39	0,16
2005	1.019,14	62,22	0,58	1.081,94	94,20	5,75	0,05
2006	1.220,00	61,72	1,13	1.282,85	95,10	4,81	0,09
2007	1.375,18	123,21	3,97	1.502,37	91,53	8,20	0,26
2008	1.543,12	140,04	0,70	1.683,86	91,64	8,32	0,04
2009	1.593,81	163,10	1,80	1.758,71	90,62	9,27	0,10
2010	1.802,48	175,43	2,05	1.979,96	91,04	8,86	0,10
2011	1.916,35	179,29	1,23	2.096,87	91,39	8,55	0,06

Elaboração: José Augusto da Luz Ribeiro

Fonte: Secretaria de Estado da Educação, 2002-20011, Lei de Acesso à Informação.

Os gastos nas Diretorias de Ensino apresentam pequena oscilação. Os dispêndios com pessoal recuam de 94,01%, em média, entre 2000 e 2006, para a média de 91,25% entre 2007 e 2011, enquanto o gasto com Outras Despesas Correntes cresceram da média de 5,88% (2002-2006) para a média de 8,64% (2007-2011). Praticamente não há dispêndios com investimentos alocados nas diretorias de ensino.

⁷ Definida por legislação federal (Portaria Interministerial n. 163 de 04/01/01), a classificação por natureza de despesa permite reconhecer se os gastos foram para manutenção dos serviços já existentes (despesa corrente) ou para novos investimentos (despesa de capital).

A seguir, apresentamos os gastos realizados na Secretaria Estadual de Educação e na Fundação para o Desenvolvimento da Educação. Vale lembrar que esses gastos não são restritos ao município de São Paulo, abrangendo a estrutura da rede estadual presente nos demais municípios do estado.

Tabela 9 – Valores nominais liquidados por natureza de despesa na Secretaria Estadual de Educação, 2002-2011 (Valores em R\$ milhões)

Exercício	Despesa Corrente		Despesa de Capital	Total	% Pessoal	% Outras Correntes	% Investimentos
	Pessoal e encargos	Outras correntes	Investimento				
2002	2.677,78	1.181,07	116,63	3.975,47	67,36	29,71	2,93
2003	2.831,12	1.728,27	250,06	4.809,45	58,87	35,93	5,20
2004	3.222,04	1.641,26	146,48	5.009,78	64,32	32,76	2,92
2005	3.382,87	2.044,30	219,64	5.646,81	59,91	36,20	3,89
2006	3.408,38	2.432,83	356,11	6.197,32	55,00	39,26	5,75
2007	3.278,58	2.654,18	239,54	6.172,30	53,12	43,00	3,88
2008	3.552,64	3.625,85	273,74	7.452,22	47,67	48,65	3,67
2009	3.644,09	3.779,60	484,67	7.908,35	46,08	47,79	6,13
2010	3.817,40	5.180,20	580,63	9.578,23	39,85	54,08	6,06
2011	4.755,87	6.141,10	656,52	11.553,49	41,16	53,15	5,68

Elaboração: José Augusto da Luz Ribeiro.

Fonte: Secretaria de Estado da Educação, 2002-2011, Lei de Acesso à Informação.

144

Ao analisar os órgãos ligados à educação, percebe-se que os recursos estão centralizados na Secretaria de Educação e, portanto, seus gastos apresentam distribuição diferente da apresentada nas Diretorias de Ensino.

O custo com pessoal e encargos começa a perder forças dentro da Secretaria, enquanto os gastos em outras despesas correntes aumentam sua participação consumindo mais da metade das despesas realizadas nos exercícios de 2010 e 2011. Os investimentos são relativamente baixos, representando, em média, 4,6% do total das despesas no período. A partir de 2009, os investimentos apresentam um significativo acréscimo, mantendo-se nesse patamar nos exercícios seguintes.

Tabela 10 – Valores nominais liquidados por natureza de despesa – Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), 2002-2011 (Valores em milhões)

Exercício	Despesa Corrente		Despesa de Capital	Total	% Pessoal	% Outras Correntes	% Investimentos
	Pessoal e encargos	Outras correntes	Investimento				
2002	24,47	10,86	0,22	35,55	68,82	30,55	0,62
2003	26,36	24,69	0,19	51,24	51,45	48,18	0,37
2004	31,36	23,94	0,25	55,55	56,46	43,10	0,44
2005	33,66	12,19	1,05	46,91	71,77	25,99	2,24
2006	34,33	22,54	0,32	57,19	60,02	39,42	0,56
2007	36,03	23,55	0,24	59,82	60,23	39,37	0,40
2008	38,96	26,74	7,10	72,81	53,52	36,73	9,75
2009	42,32	36,93	6,00	85,26	49,64	43,32	7,04
2010	44,97	40,32	14,46	99,75	45,08	40,42	14,50
2011	48,08	38,22	0,46	86,76	55,42	44,06	0,53

Elaboração: José Augusto da Luz Ribeiro.

Fonte: Secretaria de Estado da Educação, 2002-2011, Lei de Acesso à Informação.

Para a Fundação de Desenvolvimento da Educação (FDE), há um equilíbrio entre os gastos com pessoal e com as outras despesas correntes. Apesar das oscilações entre os exercícios, o gasto com pessoal apresenta-se sempre maior do que o gasto em outras despesas correntes. Já o gasto com investimentos, apresentou uma forte elevação, atingindo seu maior valor em 2010 quando representou 14,5% do total da despesa. A maior concentração de gastos com investimentos se deu entre os anos de 2008 a 2010, sendo que, nos outros exercícios, com exceção de 2005, o percentual de investimento não chegou a 1%.

A queda relativa dos gastos com pessoal e a ampliação relativa dos gastos com outras despesas correntes, tanto na SEE como na FDE, precisaria de uma análise mais detalhada para a melhor compreensão da dinâmica dos gastos estaduais em educação. Ainda assim, é possível aventar algumas hipóteses para as tendências de gasto constatadas, tais como: a concentração de compras e licitações de materiais, equipamentos e serviços escolares pela SEE e a substituição de pessoal contratado diretamente por serviços terceirizados. Essas duas possibilidades reduziriam os gastos com pessoal e ampliariam as demais despesas correntes.

Custo-aluno qualidade e gasto per capita

Um dos instrumentos capazes de auxiliar o acompanhamento e monitoramento da educação é o “custo-aluno qualidade⁸”. A partir da definição de parâmetros de qualidade, que possibilitem a garantia do direito à educação e a melhoria das condições ofertadas, define-se um valor de custo-aluno, em geral, para o período de um ano.

⁸ Para mais informações sobre custo-aluno qualidade ver CARREIRA, D. et al. Educação pública de qualidade: quanto custa este direito? São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011.

Na legislação educacional brasileira, está previsto que a educação pública deve ser ofertada mediante a garantia de *padrões mínimos de qualidade*, “definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (LDB 9394/1996, art. 4º, inciso IX). Também foi previsto, a partir da instituição dos fundos para o Ensino Fundamental e, posteriormente, para a Educação Básica (Fundef e Fundeb, respectivamente), o estabelecimento de um valor anual mínimo por aluno, para efetivar os cálculos de distribuição dos recursos no interior dos estados e para a complementação da União aos fundos estaduais que não atingirem os valores aluno-ano definidos nacionalmente por ano, em cada fundo (Leis 9.424/1996 e 11.494/2007).

Se por um lado, o valor do custo-aluno qualidade representa o que a sociedade deseja para a educação, por outro lado, o valor anual mínimo por aluno do fundo refere-se ao que, no mínimo, é efetivamente gasto (que, em geral, pode ser superior ao valor aluno ano do fundo). O cálculo dos dois valores é importante: enquanto o custo-aluno qualidade proporciona melhores condições para a formulação da política e para a garantia do direito à educação, o gasto por aluno demonstra o quanto efetivamente tem sido despendido em cada etapa da Educação Básica, isto é, a somatória dos vários gastos realizados para manter uma escola em funcionamento, divididos por todos os alunos que a frequentam, ou de uma rede de escolas, divididos pelo conjunto de alunos da respectiva rede.

Com o objetivo de acompanhar a evolução dos gastos estaduais por etapa da Educação Básica foi solicitado à SEE, por intermédio da Lei de Acesso à Informação., os dados de gasto aluno da rede estadual, no município de São Paulo, por etapa e modalidade de ensino. A SEE respondeu a esse pedido e forneceu os dados solicitados.

Para o cálculo do gasto por aluno, a SEE considerou três tipos de gastos: a) pessoal e encargos sociais, b) outras despesas correntes e c) investimentos. A especificação do que foi contemplado em cada tipo de gasto encontra-se relacionada a seguir:

a) *Pessoal e encargos sociais*: remuneração e encargos dos servidores e profissionais do magistério do Ensino Fundamental e do Ensino Médio;

b) *Outras despesas correntes*: revisão de centros de estudos de língua, implementação de projetos descentralizados da unidade do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, aperfeiçoamento dos profissionais da educação do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, concessão de bolsas para profissionais da educação, administração da Secretaria da Educação e de entidades vinculadas, atendimento educacional especializado da Educação Básica e do Ensino Médio, manutenção da rede de Ensino Fundamental e Médio, infraestrutura de informática e comunicação das unidades da Secretaria da Educação e apoio técnico-pedagógico para implementação de parcerias;

c) *Investimentos*: revisão de centros de estudo da língua, administração da Secretaria da Educação e entidades vinculadas, atendimento educacional especializado da Educação Básica e provisão de materiais de apoio pedagógico do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.

Como o dado de gasto por aluno está diretamente relacionado ao número de alunos matriculados, é fundamental verificar os dados apresentados pela SEE, os quais podem ser observados na tabela 11, a seguir.

Tabela 11 – Número de alunos por etapa e modalidade da Educação Básica, atendidos pela rede estadual, no município de São Paulo, para cálculo do gasto aluno per capita, 2001-2011

Exercício	Creche	Pré-escola	Educação Especial	Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA
2000	55	6	4.434	854.197	484.166	76.679
2001	61	16	4.301	803.340	487.001	80.400
2002	9	-	4.110	774.579	492.634	90.340
2003	7	-	4.037	750.528	482.958	117.237
2004	-	-	3.307	750.528	482.958	117.237
2005	-	-	2.496	747.140	425.755	153.787
2006	-	-	2.496	747.140	425.755	153.787
2007	-	-	1.774	783.302	375.700	141.113
2008	-	-	1.340	780.199	382.081	138.968
2009	-	-	929	762.490	384.850	122.942
2010	-	-	807	756.198	405.229	94.882
2011	-	-	527	752.472	419.023	77.759

Elaboração: José Augusto L. Ribeiro.

Fonte: Secretaria de Estado de Educação – Coordenadoria de Finanças e Orçamento, 2000-2011, Lei de Acesso à Informação.

A partir dos dados de número de alunos, já se podem observar algumas inconsistências na informação prestada. Conforme apresentado na tabela, o número de alunos da pré-escola praticamente não existe, enquanto o número de alunos em creche é extremamente baixo e só aparece nos anos de 2000 a 2003, sendo que 2002 e 2003 são apenas 09 e 07 alunos, respectivamente. No entanto, segundo os dados do Censo Escolar, MEC/INEP, ainda que com número reduzido, a rede estadual atendeu a alunos da educação infantil nesse período (ver tabela 2).

Outro dado que chama a atenção é a repetição do número de alunos no Ensino Fundamental, Ensino Médio e EJA em dois pares de anos. Os números indicados são exatamente iguais, ou seja, se repetem nos anos de 2003 e 2004 e também nos anos de 2005 e 2006. Pode ter havido equívoco no preenchimento dessas informações nos exercícios citados, por parte da SEE/SP. Porém, elas são relevantes, pois podem afetar diretamente o valor per capita apresentado.

Em relação à evolução per capita anual, os dados apresentados pela SEE foram os seguintes:

Tabela 12 – Evolução do gasto per capita anual por aluno, rede estadual de São Paulo, na capital paulista, 2000-2011 (Valores nominais em R\$)

Exercício	Creche	Pré-escola	Educação Especial	Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA
2000	417,61	469,81	626,42	522,02	626,42	365,41
2001	447,16	503,05	670,73	558,94	670,73	391,26
2002	475,31	–	712,96	594,13	712,96	415,89
2003	505,30	–	757,95	631,63	757,95	442,14
2004	–	–	758,42	632,02	758,42	442,41
2005	–	–	948,59	790,49	948,59	553,35
2006	–	–	1.124,74	937,28	1.124,74	656,10
2007	–	–	1.350,40	1.125,33	1.350,40	787,73
2008	–	–	1.510,66	1.258,88	1.510,66	881,22
2009	–	–	1.594,26	1.328,55	1.594,26	1.062,84
2010	–	–	1.800,85	1.500,71	1.800,85	1.200,57
2011	–	–	1.908,94	1.590,78	1.908,94	1.272,63

Elaboração: José Augusto L. Ribeiro.

Fonte: Secretaria de Estado de Educação – Coordenadoria de Finanças e Orçamento, 2000-2011, Lei de Acesso à Informação.

148

Constata-se, a partir da tabela 12, que os gastos por aluno na rede estadual, no município de São Paulo têm sido mais elevados na Educação Especial e no Ensino Médio, os quais apresentam os mesmos valores, durante o período analisado. O menor gasto por aluno encontra-se na EJA, seguido das creches e pré-escola (quando apresentadas).

Essa variação entre as etapas e modalidades de ensino segue a própria variação estipulada inicialmente pelo Fundef e atualmente pelo Fundeb. De 2000 até 2006, com o Fundef, fundo que era destinado apenas ao Ensino Fundamental, o valor por aluno da educação especial era ligeiramente superior ao valor do Ensino Fundamental regular. No período de vigência do Fundef, os estudos apontam uma maior concentração dos gastos públicos no Ensino Fundamental em detrimento das demais etapas (Educação Infantil e Ensino Médio) e modalidades (EJA). No caso da rede estadual de São Paulo, nota-se uma diferença importante ainda no período de vigência do Fundef, já que o valor aluno ano do Ensino Médio, em cada ano, esteve sempre acima do valor apresentado para o Ensino Fundamental.

Para analisarmos se os valores gastos por aluno na rede estadual estão acima ou abaixo das necessidades para se garantir condições para uma educação de qualidade, apresentam-se na tabela 13 os valores por aluno/ano, do Fundef/Fundeb, no estado de São Paulo. Ainda que esses valores não correspondam ao custo-aluno qualidade inicial, representam um parâmetro de gastos possíveis a serem realizados por etapa e modalidade de ensino no estado de São Paulo. Os valores aluno ano do Fundef e do Fundeb variam de estado para estado e representam a somatória dos recursos destinados aos fundos, divididos pelo número de alunos matriculados na Educação Básica pública do referido estado, seguindo os coeficientes de distribuição dos recursos (localização das unidades escolares, jornada escolar, etapa e modalidade do ensino).

Tabela 13 – Evolução do valor aluno ano do Fundef e Fundeb, para o estado de São Paulo, 2000-2011 (Valores nominais em R\$)

Exercício	Creche ^a	Pré-escola ^b	Educação Especial ^c	Ensino Fundamental ^d	Ensino Médio ^e	EJA ^f
2000	–	–	940,64	895,85	–	–
2001	–	–	1.053,67	1.003,50	–	–
2002	–	–	1.207,15	1.149,67	–	–
2003	–	–	1.320,18	1.257,31	–	–
2004	–	–	1.524,60	1.452,24	–	–
2005	–	–	1.687,93	1.577,50	–	–
2006	–	–	1.960,27	1.832,03	–	–
2007	1.476,60	1.661,18	2.214,91	1.845,75	2.214,91	1.292,03
2008	1.644,94	1.850,56	2.467,42	2.056,18	2.467,42	1.439,33
2009	1.810,44	2.263,05	2.715,66	2.263,05	2.715,66	1.810,44
2010	1.855,00	2.318,75	2.782,49	2.318,75	2.782,49	1.855,00
2011	2.112,30	2.640,38	3.168,45	2.640,38	3.168,45	2.112,30

^a As creches foram incorporadas à sistemática do Fundeb a partir de 2007. Em 2008, utilizou-se o *per capita* de creche em tempo parcial.

^b As Pré-escolas foram incorporadas à sistemática do Fundeb a partir de 2007. Em 2008, utilizou-se o *per capita* de pré-escola em tempo parcial.

^c Até 2006, os valores de Educação Especial referiam-se apenas ao Ensino Fundamental.

^d Consideraram-se os valores do Ensino Fundamental nos anos iniciais urbano.

^e O Ensino Médio foi incorporado à sistemática do Fundeb a partir de 2007. Considerou-se o *per capita* do Ensino Médio urbano.

^f A EJA foi incorporada à sistemática do Fundeb a partir de 2007. Considerou-se o *per capita* da EJA com avaliação no processo.

Elaboração: Ananda Grinkraut e Rubens Barbosa de Camargo.

Fonte: CALLEGARI, C. (org). *O Fundeb e o financiamento da educação pública no estado de São Paulo*. 6. Ed. Aquariana: IBS: APEOESP, 2011/BRASIL, Portarias Interministeriais, 2007-2011.

Ao se compararem os dois valores de gasto por aluno, nota-se que os valores apresentados pela SEE estão abaixo dos valores do Fundef e Fundeb, em todo o período analisado, e em todas as etapas e modalidades da Educação Básica. Essa diferença se, por um lado, pode ser atribuída a uma variação no cálculo do gasto aluno, por outro, é preocupante, ao evidenciar um baixo gasto por aluno na rede estadual. Considerando a relevância dos recursos financeiros para a efetivação de condições adequadas para a oferta educacional, em média, 30% a menos nos valores de gasto por aluno, tal como pode se observado, representa uma diferença significativa nos recursos disponíveis para a Educação Básica estadual no município de São Paulo. Em 2011, por exemplo, essa diferença chega a 40%. No caso da Educação Especial e do Ensino Médio essa diferença corresponde a R\$ 1.259,51, enquanto a SEE declarava gastar R\$ 1.908,94 por aluno ano, o valor aluno ano do Fundeb era de R\$ 3.168,45.

Parte 3 Condição docente

Um dos principais componentes do gasto aluno per capita é a remuneração docente. De maneira geral, a despesa com pagamento de pessoal (docentes e demais profissionais da educação), que envolve a remuneração e os encargos trabalhistas e previdenciários, oscila entre 70 e 90% do total de gastos com educação. Em relação aos docentes, esse percentual apresenta grande variação por região brasileira e esfera

governamental, a depender do plano de carreira, forma de contratação e tipo de vínculo estabelecido com a rede, bem como número de estudantes por profissional⁹. Segundo pesquisa realizada em 2003¹⁰, no estado de São Paulo, o gasto com docentes representava 58% da composição do custo-aluno-ano de escolas estaduais, ou seja, mais da metade dos gastos com educação era relativo aos docentes.

Se, por um lado, estes dados demonstram a necessidade da análise detalhada das despesas com o pagamento de pessoal e encargos; por outro lado, também evidenciam que as condições de trabalho dos docentes têm grande impacto nas despesas educacionais. Essa seção do artigo visa aprofundar essa discussão, apresentando alguns dados relacionados à condição docente na rede estadual, no município de São Paulo.

Antes de apresentarmos os gastos com o pagamento de docentes, cabe esclarecer a diferença entre salário, remuneração e vencimento. Salário é o valor devido ao empregado pela prestação de um serviço decorrente de um contrato de trabalho e, no caso aqui abordado, um emprego público. No caso das redes de ensino estatutárias, o termo correto a ser utilizado é vencimento, quando o docente for detentor de um cargo público. Já remuneração é a soma do vencimento base ou salário-base com as vantagens adicionais, benefícios, fixos ou variáveis, estabelecidos no respectivo contrato, plano de carreira ou estatuto do magistério, tais como hora extra, adicional noturno, gratificações entre outros¹¹.

Para contextualizar a condição docente, a apresentação dos dados salariais e de remuneração docente será realizada em comparação com os valores do salário mínimo nacional. O quadro a seguir demonstra a relação do salário do professor de Educação Básica I (anos iniciais do EF) sobre o salário mínimo nacional. Foram considerados os vencimentos ou salário-base inicial e também os salários correspondentes à última faixa e nível da carreira docente do mês de outubro de cada exercício como base para comparação.

150

Tabela 14 – Salário base e remuneração inicial (faixa I, nível I) e final (última faixa, último nível) dos professores de Educação Básica I (PEB I), 30 horas semanais, e comparação com o Salário Mínimo (SM) no período (mês de referência: outubro), 2000-2011

Exercício	Salário Base – 1ª Faixa	Salário (com gratificações) – 1ª Faixa	SM (Nacional)	Salário Base 1ª faixa / SM	Salário (com gratificações) / SM	Salário Base – última faixa	Salário (com gratificações) última faixa	Salário Base última faixa / SM	Salário Base (com gratificações) última faixa / SM
2000	610,00	710,00	180,00	3,39	3,94	741,45	841,45	4,12	4,67
2001	610,00	770,00	200,00	3,05	3,85	741,45	901,45	3,71	4,51
2002	640,50	800,50	204,00	3,14	3,92	778,52	938,52	3,82	4,60
2003	640,50	800,50	260,00	2,46	3,08	778,52	938,52	2,99	3,61
2004	726,19	886,19	300,00	2,42	2,95	882,68	1.042,68	2,94	3,48
2005	835,12	1.144,39	350,00	2,39	3,27	1.015,09	1.351,35	2,90	3,86
2006	835,12	1.144,39	380,00	2,20	3,01	1.015,09	1.351,35	2,67	3,56
2007	835,12	1.144,39	415,00	2,01	2,76	1.015,09	1.351,35	2,45	3,26
2008	981,88	1.198,16	465,00	2,11	2,58	1.193,47	1.441,49	2,57	3,10
2009	981,88	1.198,16	510,00	1,93	2,35	1.193,47	1.441,49	2,34	2,83
2010	1.026,56	1.205,12	545,00	1,88	2,21	2.495,58	2.745,14	4,58	5,04
2011	1.227,16	1.288,52	622,00	1,97	2,07	3.473,45	3.647,12	5,58	5,86

Elaboração: José Augusto L. Ribeiro.

Fonte: Secretaria de Educação de São Paulo, Lei de Acesso à Informação e Portal Brasil.net <<http://www.portalbrasil.net/>>

ª Considerada como última faixa – a última informação disponibilizada no exercício. Essa faixa sofre modificações nos anos de 2010 e 2011.

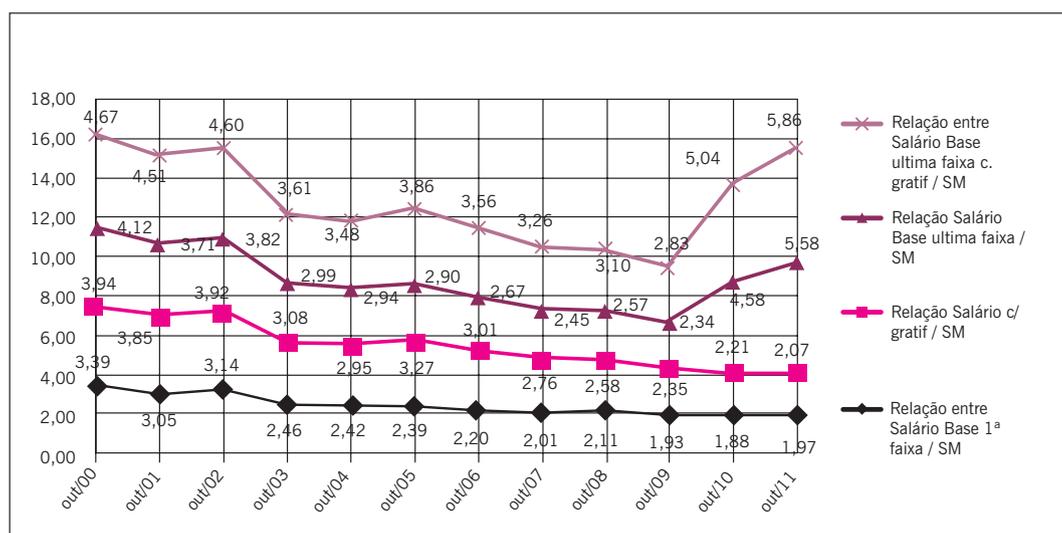
9 GOUVEIA et. al., 2006.

10 GOUVEIA et. al., 2006.

11 Para efeito do presente texto, apesar das distinções entre os conceitos, aqui serão utilizadas as expressões salário e remuneração.

A partir da tabela 14, pode-se notar que o salário-base e a remuneração inicial dos professores, apesar do aumento nominal, apresentou defasagem em seu valor real, em especial, na comparação com o salário mínimo. Em 2000, o salário-base era 3,39 o valor do salário mínimo e a remuneração inicial representava, 3,94 vezes. Já em 2011, o salário-base passa a ser apenas 1,97 vezes o salário mínimo e a remuneração inicial, 2,07. Diferentemente do salário e remuneração iniciais, o professor, ao final da carreira, teve uma recuperação em seu salário e remuneração, a partir de 2010. Até 2009, observa-se uma diminuição do salário e da remuneração na última faixa da carreira do magistério quando relacionada com o valor do salário mínimo. Essa diferença, a partir de 2010, pode ser atribuída à alteração da carreira do magistério, que acrescentou novas faixas e níveis salariais, a depender do número de anos e da formação dos docentes.

Gráfico 3 – Evolução da relação salário-base do PEB I, rede estadual, sobre o salário mínimo nacional, 2000-2011



Elaboração: José Augusto L Ribeiro.

Fonte: Secretaria de Educação de São Paulo, Lei de Acesso à Informação / Portal Brasil.net <<http://www.portalbrasil.net/>>

Apesar da recuperação da relação entre salário dos docentes e o salário mínimo, na última faixa e nível da carreira, vale destacar que essa alteração vale apenas para os docentes que permanecem até o final da carreira docente, não mudando a atratividade inicial da carreira.

Sobre a composição salarial dos professores, destacam-se as gratificações que compõem a remuneração dos mesmos, tanto para os professores no início como ao final da carreira. Ressalta-se que as gratificações não são incorporadas ao vencimento ou salário-base e, conseqüentemente, também não serão computadas no cálculo da aposentadoria.

Além das gratificações, alguns governos vêm recentemente trabalhando a partir de políticas de remuneração docente nas quais um bônus é proposto como uma alternativa para a resolução de problemas relacionados com a qualidade educacional. No caso do estado de São Paulo, o bônus é destinado aos servidores das unidades educacionais ou da Secretaria Estadual de Educação que cumprirem as metas estabelecidas em resoluções específicas para tal, como a presença em um percentual mínimo de dias de efetivo exercício, bem como o alcance das notas previstas para a unidade escolar, medidas a partir de avaliações de desempenho dos alunos e do fluxo escolar.

As políticas de bonificação têm sua origem no ambiente empresarial com vistas a um aumento tanto da produtividade (industrial) quanto da realização (venda) de mercadorias e serviços. Poderia ser entendida como uma distribuição do percentual do lucro patronal para obtenção de uma maior dedicação do trabalhador a sua atividade cotidiana. Se, para a produção de mercadorias e serviços, esse mecanismo pode ter um alto fator atrativo, individualizando as performances, para a realização de uma atividade educativa, tal mecanismo pode representar um completo equívoco, pois pode distorcer (por conta da necessidade de ampliação de recursos para a sobrevivência dos docentes) a própria função educacional. Há estudos que detectaram, nos locais onde isso foi implantado, uma série de fraudes, exclusões, diferenciações entre pessoas que realizam o mesmo trabalho, bem como uma orientação curricular pautada exclusivamente para a realização de exames externos (estreitando o currículo para algumas disciplinas – língua portuguesa e matemática) e enfatizando somente as abordagens exigidas na avaliação externa. O trabalho escolar necessariamente deve ser coletivo e dialogado entre as diferentes abordagens para a formação humana.

Mesmo entre docentes da mesma rede e da mesma escola, como no caso da rede estadual de São Paulo, há várias diferenças no recebimento do bônus entre os docentes e os demais trabalhadores da educação, sem que sejam evidenciados os critérios utilizados para seu recebimento.

No caso da rede estadual, os gastos totais com a bonificação dos servidores¹², tal como pode ser observado na tabela 15, variou entre 10,63% e 7% entre 2008 e 2011. A destinação de recursos para a bonificação dos servidores ocorreu de forma mais intensa entre 2008 e 2009, enquanto o menor percentual se deu em 2010.

Tabela 15 – Gastos com pessoal, segundo o órgão/instituição, valor absoluto e percentual de recursos destinados à bonificação em relação ao total dos gastos com pessoal, 2008-2011 (Valores em R\$ milhões)

	2008	2009	2010	2011
Secretaria de Educação	3.552,64	3.644,09	3.817,40	4.755,87
Diretorias de Ensino	1.543,12	1.593,81	1.802,48	1.916,35
Total Pessoal	5.095,76	5.237,90	5.619,88	6.672,22
Bônus – Total	536,52	556,53	289,07	467,05
% Bônus sobre total pessoal	10,53%	10,63%	5,14%	7,00%

Elaboração: José Augusto L Ribeiro.

Fonte: Secretaria de Educação de São Paulo, Lei de Acesso à Informação.

Uma das questões que poderia ser feita é: se há recursos da ordem de 7% para pagamento de bônus, por que não repassar a todos os servidores da educação esse percentual? A política de bônus não seria uma forma de contenção de salários e obtenção de uma postura “dócil” do docente subordinado à política de resultados? Nesse sentido, cabe acompanhar esses dados e verificar a tendência dos gastos com a bonificação, em relação ao pagamento de pessoal, concomitantemente aos estudos acerca das implicações dessas políticas na atuação dos professores e demais servidores públicos, bem como na dinâmica escolar.

¹² Vale destacar que a política de bonificação não é aplicada a todos os servidores vinculados às Diretorias de Ensino, bem como à Secretaria Estadual de Educação, esta é voltada mais diretamente aos profissionais que atuam nas escolas e junto às mesmas, como secretários de escola, professores, professores coordenadores, dirigentes e supervisores escolares. Embora os dados de pagamento de pessoal das Diretorias de Ensino e da Secretaria Estadual de Educação abranjam também recursos destinados aos demais profissionais que não estão sujeitos à política de bonificação, e que alguns deles recebem salários mais elevados que a média dos profissionais que recebem o bônus, o cálculo aqui apresentado ainda assim é uma estimativa bem próxima à realidade existente, já que os profissionais da educação vinculados às DEs e à SEE que não estão sujeitos ao recebimento do bônus representam um pequeno percentual de profissionais da rede estadual.

Considerações Finais

Este estudo demonstra a necessidade do acompanhamento e controle social das despesas de todos os níveis governamentais em um determinado território, de forma a possibilitar a construção de um panorama das tendências das despesas governamentais na educação.

Este “início de conversa” sobre as despesas do governo estadual no município de São Paulo deve-se à constatação de que a rede estadual tem uma importância significativa em relação à oferta da Educação Básica na cidade, ou seja, cerca de 45% dos estudantes, enquanto no Ensino Superior este percentual é de 10% do total atendido na cidade. Além disso, mais de 50 mil docentes trabalham na rede estadual na cidade de São Paulo, destes 13,9 mil nas séries iniciais do Ensino Fundamental, 36,3 mil nas séries finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Grande parte dos professores é temporário (58,4% nas séries iniciais do Ensino Fundamental e 48,3% nas séries finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio). Em termos de qualificação docente, mais de 81,5% têm formação na área nas séries iniciais do Ensino Fundamental, enquanto são 91,6% nas séries finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Acerca das despesas educacionais, constata-se um crescimento real nos gastos na rede estadual na capital paulista, nos últimos dez anos, com exceção do exercício de 2011. Esse crescimento se deu prioritariamente na Educação Profissional e Superior, os quais apresentaram também crescimento no número de matrículas no período. Já a subfunção Ensino Fundamental foi a que apresentou a maior queda percentual na distribuição dos gastos, que não acompanhou a variação no número de matrículas. Ainda sobre a distribuição dos gastos por subfunção, chama atenção o baixo percentual destinado à EJA e à Educação Especial, sendo que a variação dos gastos não acompanha o número de matrículas atendidas pela rede estadual no município de São Paulo.

Os gastos realizados por natureza de despesa variam conforme a unidade orçamentária e há grande variação na distribuição dos gastos por natureza de despesa entre as Diretorias de Ensino, a Fundação para o Desenvolvimento da Educação e a Secretaria Estadual de Educação. Nas Diretorias de Ensino, a maior parte dos recursos – entre 90 e 94% – é destinada a gastos com pessoal. Na SEE e na FDE, constata-se uma alteração na distribuição dos recursos, com uma queda no percentual de gastos com pessoal e uma elevação nos gastos com outras despesas correntes. Sugere-se, nesse sentido, a realização de estudos que busquem compreender as tendências apresentadas e as explicações para tal alteração na distribuição dos gastos. Uma hipótese aventada é a forte terceirização de serviços na rede estadual, que anteriormente eram realizados por profissionais da administração direta e que passam a contar como despesas correntes, ao serem executados por empresas contratadas.

Os gastos por aluno na rede estadual, tal como apresentados pela SEE, estão distantes do valor mínimo necessário para o estado de São Paulo, não atingindo sequer valor aluno per capita estipulado para o estado na distribuição do Fundef/Fundeb. Apesar das diferenças que possam existir na metodologia de cálculo do gasto por aluno, vale destacar a necessidade de um maior cuidado na apresentação dos dados, os quais não poderiam estar abaixo dos recursos disponíveis para a educação no estado de São Paulo.

Nesse sentido, chama-se a atenção para algumas fragilidades ainda existentes na Lei de Acesso à Informação. Apesar de o dado ter sido obtido a partir de uma solicitação de informação, esse foi apresentado de forma inconsistente. O dado da evolução de matrículas no período, como subsídio para o cálculo de gasto por aluno, é um bom exemplo: as informações fornecidas pela SEE diferem consideravelmente do Censo Escolar do MEC/INEP, no período analisado.

No que se refere à condição docente, verifica-se a perda salarial ao longo da década em comparação com o salário mínimo, com uma pequena recuperação a partir de 2010, porém apenas para os docentes ao final da carreira, certamente devido ao adicional por tempo de serviço. As gratificações representam um percentual importante na remuneração docente. Entre 2005 e 2007, anos em que as gratificações atingiram seu maior valor, essas representaram 27% da remuneração dos mesmos. Nesse cenário, a política de bonificação dos servidores acentua os problemas de valorização do magistério e de condições dignas de trabalho. Entre 2008 e 2010, 8% do pagamento de pessoal da educação foram destinados à política de bonificação da rede estadual.

O esforço de apresentação e análise das despesas estaduais na educação da cidade de São Paulo possibilita, por um lado, reconhecer o significativo avanço advindo com a Lei de Acesso à Informação., mas, por outro, reforça a persistência de entraves na divulgação e transparência dos dados educacionais, em especial, quando se trata de informações financeiras. O artigo aqui apresentado aborda as despesas educacionais circunscritas às informações obtidas. Dados solicitados que não foram fornecidos, ou que o foram de maneira inconsistente, não foram utilizados. Um exemplo nesse sentido foram as despesas com convênios, que, apesar de terem sido disponibilizadas, não foi possível utilizá-las.

Desvelar as tendências e comportamento dos gastos educacionais permite não apenas compreender as prioridades e políticas implementadas pelos governos, como também possibilitam maior transparência nos gastos e oferecem um importante subsídio para a discussão pública acerca dos gastos já realizados e daqueles a serem planejados. Se as análises dos gastos públicos na educação permitem o fortalecimento do controle social dos gastos públicos, essas servem também como instrumentos para o planejamento de médio e longo prazos da política educacional, tais como são os planos decenais de educação.

154

Referências bibliográficas

BRASIL. *Constituição Federal de 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 19 jul. 2013.

BRASIL. *Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996.* Dispõe sobre o Fundef e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm>. Acesso em: 19 jul. 2013.

BRASIL. *Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.* Regulamenta o Fundeb e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 19 jul. 2013.

BRASIL. *Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.* Regula o acesso a informação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 19 jul. 2013.

BRASIL. *Portaria Interministerial entre 2007 e 2011.* Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb. Disponível em: <<http://www.fn.de.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-legislacao>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Portaria 42 de 14 de abril de 1999.* Atualiza a discriminação de despesa por função. Disponível em: <<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

CALLEGARI, C. (org). *O Fundeb e o financiamento da educação pública no estado de São Paulo.* 6. ed. Aquariana: IBS: APEOESP, 2011.

CARREIRA, D. et al. *Educação pública de qualidade: quanto custa este direito?* São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011.

GOUVEIA, A.B.; CRUZ, R. E.; OLIVEIRA, J. F.; CAMARGO, R. B. Condições de trabalho docente, ensino de qualidade e custo-aluno-ano. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 22, n. 2, p. 253-276, jul./dez. 2006.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério da Educação. *Censo da Educação Básica*, de 2001 a 2012.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério da Educação. *Censo do Ensino Superior*, de 2001 a 2009.

PORTAL BRASIL NET. Salário Mínimo. Disponível em <<http://www.portalbrasil.net/>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual de Educação (SEE). Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos, 2012. Informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual de Educação (SEE). Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

SÃO PAULO (Estado). Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE). Disponível em <<http://www.educacao.sp.gov.br/portal/orgaos/orgaos-vinculados/fde-fundacao-para-o-desenvolvimento-da-educacao>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

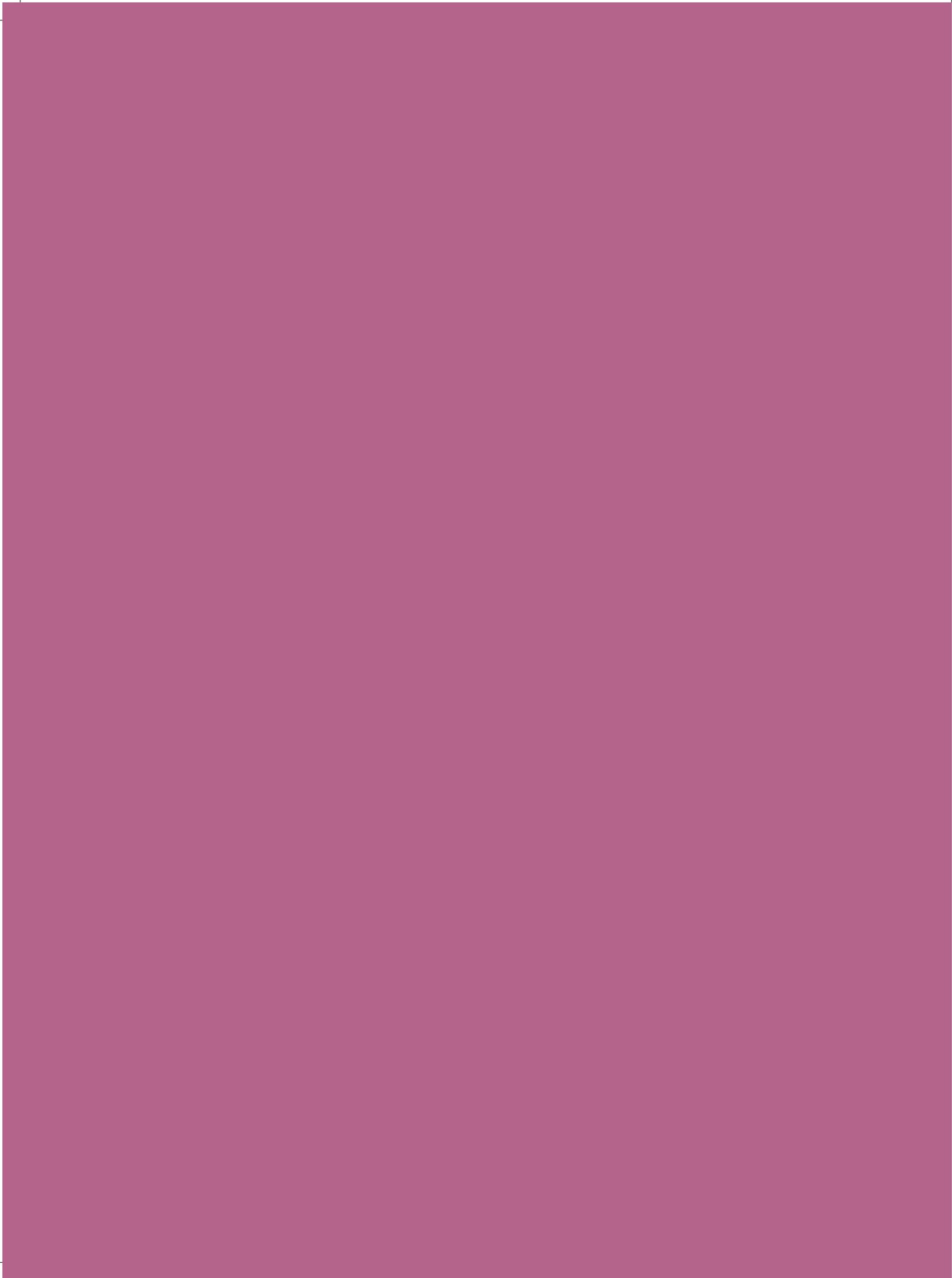
Anexo

Tabela 1 – Detalhamento das subfunções de educação (valores nominais em R\$ milhões)

Exercício	Ensino Fundamental – 361	% sobre total do exercício	Ensino Médio – 362	% sobre total do exercício	Ensino Profissional – 363	% sobre total do exercício	Ensino Superior – 364	% sobre total do exercício	EJA – 366	% sobre total do exercício	Educação Especial – 367	% sobre total do exercício
2000	1.306,93	71,21	397,12	21,64	71,03	3,87	60,29	3,28	-	0,00	-	0,00
2001	1.646,07	75,91	375,15	17,30	58,65	2,70	88,51	4,08	-	0,00	-	0,00
2002	2.247,48	79,37	477,00	16,85	7,16	0,25	99,94	3,53	-	0,00	-	0,00
2003	2.798,38	80,72	501,20	14,46	20,28	0,59	142,49	4,11	4,56	0,13	-	0,00
2004	2.584,21	53,42	586,33	12,12	195,97	4,05	1.308,87	27,06	162,21	3,35	-	0,00
2005	2.940,83	53,94	596,47	10,94	232,42	4,26	1.483,47	27,21	198,82	3,65	-	0,00
2006	3.335,07	55,08	636,84	10,52	262,61	4,34	1.605,84	26,52	214,49	3,54	-	0,00
2007	3.902,06	54,22	799,08	11,10	390,90	5,43	1.987,63	27,62	116,73	1,62	-	0,00
2008	4.525,96	50,83	1.093,79	12,28	540,37	6,07	2.728,55	30,64	7,75	0,09	7,85	0,09
2009	5.108,27	53,76	1.124,02	11,83	840,20	8,84	2.405,28	25,32	6,69	0,07	16,89	0,18
2010	6.380,66	55,33	1.278,50	11,09	1.044,51	9,06	2.791,69	24,21	12,25	0,11	23,63	0,20
2011	4.378,58	47,09	1.523,65	16,39	1.153,00	12,40	2.189,40	23,55	17,98	0,19	35,01	0,38

Elaboração: José Augusto da Luz Ribeiro.

Fonte: Ouvidoria da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, Lei de Acesso à Informação, 2000-2011.



Plano de educação da cidade: Um direito da população de São Paulo

Denise Carreira

São Paulo, a maior metrópole em extensão territorial da América Latina ainda não possui um plano de educação. Um plano que estabeleça metas a médio e longo prazo para o atendimento educacional da cidade. Apesar de o Plano Nacional de Educação (PNE), lei aprovada pelo Congresso Nacional em 2001, ter estabelecido que todos os municípios e estados brasileiros construíssem seus Planos Decenais com metas para a melhoria de acesso e da qualidade educacional, não somente a cidade, mas o estado de São Paulo não possui um plano de educação¹.

Os Planos de Educação constituem o principal instrumento da política educacional, aos quais as políticas e os programas de cada gestão devem estar subordinados. Para serem efetivos, necessitam abordar o conjunto do atendimento educacional existente em um território, envolvendo redes municipais, estaduais, federal e as instituições privadas que atuam em diferentes níveis e modalidades da educação (das creches às universidades), e estimular também as articulações com a educação não escolar. Os Planos são um importante instrumento contra a descontinuidade das políticas, pois orientam sua formulação e implementação e referenciam o controle social. Controle social e participação cidadã que contribuem para o aprimoramento das políticas públicas e são decisivos na sustentação das conquistas sociais para além das mudanças eleitorais.

Atualmente, 15 estados² e cerca de 40% dos municípios brasileiros ainda não têm planos de educação. E muitos dos que possuem, os fizeram de forma burocrática, sem a realização de diagnósticos da situação educacional local nem participação da sociedade civil, e não os utilizam para planejar suas políticas, mantendo-os desconhecidos da população. Diante disso, o novo Plano Nacional de Educação, em tramitação no Congresso, vai estabelecer um prazo de um a dois anos para que todos os municípios e estados construam ou revisem seus Planos Decenais de educação de forma participativa, com envolvimento das comunidades locais.

O próximo passo que se coloca para todos aqueles/as que atuam pela democratização nas políticas educacionais é a discussão e a disputa política sobre o que se entende por participativo, por participação, e como efetivamente ela deve impactar a definição de prioridades de um Plano de Educação.

A participação é um fator de qualificação e aprimoramento das políticas públicas, além de ser um direito de toda a pessoa de opinar, reivindicar, propor, criticar e atuar em questões que afetam sua vida e das suas coletividades. Ela possibilita que os planos, as políticas e os programas educacionais sejam construídos e implementados de forma mais sintonizada com as demandas sociais de um município, estado ou país.

Ao gerar maior envolvimento de pessoas, comunidades, grupos e instituições com o desafio educacional, a participação mobiliza compromissos, diversifica as vozes, dinamiza o debate político, além de contribuir para a identificação de problemas a serem superados e de propostas, experiências, acúmulos e ideias existentes na sociedade. Também possibilita que a população amplie sua compreensão sobre os processos educacionais e os limites e desafios enfrentados pela gestão pública e, especialmente, pelos gestores e gestoras educacionais.

1 Desde 2003, tramita na Assembleia Legislativa do estado de São Paulo uma proposta de plano de educação construída pelo Fórum Estadual em Defesa da Educação Pública. No mesmo ano, o governo estadual apresentou uma proposta de Plano Estadual à Assembleia (PL 1066/2003), mas o texto foi arquivado a pedido do Executivo em 2009. Nenhuma das duas proposições chegou a ser apreciada pelo legislativo. Em 2010, o governo estadual teria enviado um novo plano ao Conselho Estadual de Educação de São Paulo, que não foi tornado público.

2 Estados sem plano de educação, a partir de dados obtidos por meio do uso da lei de acesso à informação (lei 12.527/2011): Acre, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe. (Fonte: Observatório da Educação/De Olho nos Planos, 2012).

Considerando tais desafios e contexto, vamos abordar neste artigo o longo e difícil processo de construção de Plano de Educação de São Paulo, que se encontra em tramitação na Câmara Municipal, e algumas questões postas com base nesse processo. Em seguida, abordaremos pontos a serem considerados nas próximas etapas para que o Plano se torne um instrumento mais efetivo de melhoria do atendimento educacional numa cidade tão grande, complexa e desigual.

Concepções de planejamento

Afinal, por que tanta resistência, tanta dificuldade para se construir Planos de Estado que ultrapassem a lógica dos programas e planos de gestão de um determinado governo, marcada pelos ciclos eleitorais de quatro em quatro anos? Como é possível enfrentar os grandes desafios estruturais e as imensas desigualdades que marcam a educação no país e, especificamente, em grandes cidades como São Paulo sem um plano a médio e longo prazo que dê base para a continuidade e a sustentação de estratégias de promoção da qualidade educacional para todos/as?

São muitos os interesses políticos e econômicos, as demandas por respostas de curto prazo ou abordagens tecnicistas que esvaziam de importância e comprometem a construção e implementação de Políticas de Estado – a médio e longo prazo – não somente para educação, mas para outros campos de políticas públicas.

Sobretudo, ainda é frágil a concepção de planejamento no Brasil que vá além da perspectiva de controle da sociedade e da economia e o entenda como processo de decisão política que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e principalmente para as partes envolvidas (OLIVEIRA³, 2006).

158

Uma concepção de planejamento que não se restrinja à etapa de formulação, que aprimore a implementação e considere as condições necessárias para sua efetivação, entre elas, a de financiamento. O próprio Plano Nacional de Educação, de 2001, é fruto dessas contradições e desafios. Ele já “nasceu” fragilizado pelos vetos do então presidente Fernando Henrique Cardoso, que quebraram suas condições de financiamento, além de outros problemas que persistem até hoje, como a falta de regulamentação do regime de colaboração federativa (municípios, estados e União) por meio de lei complementar.

Perante esse quadro, é necessário promover a ideia – tanto junto de gestores públicos como da sociedade – que a população tem direito a políticas públicas devidamente planejadas e implementadas com participação da sociedade e financiamento adequado. Garantir a elaboração de Planos de Educação é um dever das gestões educacionais, definido na Constituição Federal de 1988, como forma de superar improvisações e ações fragmentadas.

Plano de Educação da Cidade: um longo processo

A luta por um Plano de Educação na cidade de São Paulo é anterior à aprovação do Plano Nacional de Educação, em 2001, constando como parte da agenda política de entidades sindicais, de movimentos e organizações da sociedade civil e de parlamentares. Em 1999, a vereadora Ana Maria Quadros (PSDB) apresentou o Projeto de Lei n. 180/1999 que instituiu o Plano Municipal de Educação. Em 2002, o Conselho Municipal de Educação aprovou a indicação CME n. 01/2002, que propôs objetivos e estratégias

³ OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, 40(1): 273-288, mar./abr. 2006. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

para a construção de um Plano Municipal de Educação. Entre 2003 e 2006, ações foram promovidas tanto por sindicatos e movimentos sociais como pelo governo municipal e Câmara de Vereadores visando retomar os debates sobre a construção de um Plano Municipal de Educação, que não resultaram em desdobramentos concretos.

Em agosto de 2008, depois de várias iniciativas frustradas e intensas pressões por parte da sociedade civil realizadas em 2007, a cidade de São Paulo teve convocado formalmente pela Secretaria Municipal de Educação (SME) uma audiência pública para a construção do Plano de Educação da cidade. Em resposta à proposta defendida por diversas organizações, foi constituída uma comissão organizadora composta por todas as entidades presentes na audiência pública fundadora do processo e eleita uma comissão executiva⁴ formada por representantes de sete segmentos sociais: poder público, sindicatos, fóruns e movimentos sociais, universidades, estudantes, familiares e iniciativa privada.

O processo foi árduo e desgastante, marcado por diferentes concepções de participação em disputa dentro da comissão e pelo despreparo, pelas dificuldades e pelas contradições internas da máquina pública brasileira em atuar pela construção de processos participativos amplos e democráticos. Mesmo assim, em diversos momentos foi possível construir alianças políticas entre atores com visões diferentes em prol de questões de interesse público⁵.

No primeiro semestre de 2010, deflagrou-se um processo participativo envolvendo debates, encontros temáticos, encontros regionais e plenárias livres realizadas por várias unidades educacionais, entidades, movimentos sociais, coletivos e grupos. Ocorreram mais de duas mil atividades, número que poderia ter sido muito maior se o plano de comunicação proposto pela comissão executiva – destinado a divulgar amplamente o processo em meios de comunicação comerciais e alternativos, redes sociais, veículos de comunicação da prefeitura etc. – fosse implementado. Isso teria possibilitado envolvimento de mais pessoas e a realização de outras milhares de atividades para se discutir a situação da educação na cidade e caminhos para sua melhoria.

As propostas originárias das duas mil atividades foram sistematizadas por uma comissão contratada pela Secretaria Municipal de Educação, composta por vários pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP), resultando no documento base para a realização da Conferência de Educação da Cidade, realizada em junho de 2010, com a participação de 1.500 pessoas.

Por uma série de problemas, a Conferência não conseguiu apreciar todas as propostas, mas dela resultou um documento de sistematização das deliberações que deu base para a construção de uma proposta de plano por parte de Secretaria Municipal de Educação. Com base nas deliberações da Conferência, a Comissão Executiva buscou influenciar mudanças na proposta de Projeto de Lei da SME, visando seu aprimoramento.

É importante destacar que o documento de sistematização da Conferência contém várias propostas importantes para a cidade, que extrapolam a finalidade de um Plano de Educação. Ele deve ser discutido mais profundamente pela sociedade civil e pelo poder público para que dele decorra outras ações, medidas e normativas que contribuam para a melhoria da educação em São Paulo.

4 A Comissão Executiva para a construção do Plano de Educação de São Paulo foi instituída pelo Secretário Municipal de Educação, Alexandre Schneider, por meio da portaria 3169/08, com os seguintes instituições eleitas na audiência pública de 15 de agosto de 2008: Comissão de Educação da Câmara Municipal, Comissão dos Direitos da Criança, do Adolescente e da Juventude da Câmara Municipal, Comitê São Paulo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Conselho Estadual de Educação, Conselho Municipal de Educação, Conselho Nacional de Educação, Executiva Estadual de Estudantes de Pedagogia, Faculdade de Educação da USP, Fórum em Defesa da Vida e pela Paz, Fórum Paulista de Educação de Jovens e Adultos, Fórum Municipal em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fórum para o Desenvolvimento da Zona Leste, GT Educação da Rede Nossa São Paulo, GT Juventude da Rede Nossa São Paulo, Movimento Negro, Fórum das Entidades Conveniadas da Educação Infantil, Representação de Pais e Familiares da Cidade de São Paulo, Representação do Ministério da Educação de São Paulo, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Estadual de Educação, Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo – SINESP, Sindicato dos Professores de São Paulo – SINPRO-SP, Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP, Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo – APROFEM, Sindicato dos Profissionais em Educação do Ensino Municipal de São Paulo – SINPEEM, Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação Infantil do Município de São Paulo – SEDIN, União Municipal dos Estudantes Secundaristas – UMES. Entidades/fóruns colaboradores da Comissão: Centro do Professorado Paulista – CPP, Fórum Permanente de Educação Inclusiva, Fórum Regional de Educação Infantil da Grande São Paulo, Sindicatos dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias no Município de São Paulo – SINDSEP-SP e União Paulista dos Estudantes Secundaristas – UPES. Ação Educativa é uma das representantes do GT Educação da Rede Nossa São Paulo na Comissão Executiva desde o início do processo de construção do Plano.

5 Com base em entrevistas com gestores/as públicos/as e outros integrantes da Comissão Executiva, a Ação Educativa está concluindo um texto de sistematização sobre a experiência de construção participativa do Plano de Educação de São Paulo a ser disponibilizada em breve no site. www.deolhonoplano.org.br/ساوپاؤل

A proposta do Projeto de Lei ficou “engavetada” no Executivo Municipal por dois anos e só saiu de lá depois que organizações da sociedade civil provocaram o Ministério Público Estadual no início de 2012 a instaurar inquérito civil público para apurar a demora no envio da proposta à Câmara Municipal pela Prefeitura. O documento foi encaminhado à Câmara Municipal sem a meta de ampliação dos recursos para a educação de 25% para 30% relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Essa meta estava prevista na versão anterior do Projeto de Lei apresentada pela SME à Comissão Executiva. Ele também não contemplou a construção do Custo Aluno Qualidade (CAQ) da Cidade de São Paulo, que deve estabelecer o valor mínimo de investimento financeiro por aluno para que a cidade cumpra as metas do Plano de Educação e outros parâmetros de qualidade previstos em outras leis educacionais. As duas propostas – ampliação de financiamento e estabelecimento do CAQ de São Paulo – foram aprovadas na Conferência de Educação.

O aumento de recursos constitui condição fundamental para que a cidade amplie suas condições de enfrentar desigualdades educacionais e implementar metas estratégicas como o investimento na construção da rede direta de educação infantil, o aumento da oferta em educação de jovens e adultos, a diminuição do número de alunos por turmas, a melhoria da condição docente, entre outros muitos desafios, abordados ao longo desta publicação.

A expectativa das entidades e movimentos sociais, que atuam no processo de construção do Plano desde 2008, é que ele seja debatido na Câmara por meio de um ciclo de audiências públicas, amplamente divulgado (inclusive junto às unidades educacionais), de modo a ser aprimorado como o principal instrumento da política educacional da cidade, envolvendo a necessária participação dos governos estadual e federal no que se refere ao atendimento educacional no conjunto da cidade. A expectativa também é que o processo não se estenda indefinidamente, fazendo com que o Plano seja aprovado ainda em 2013 e entre em vigor em 2014.

160

Pontos para a reflexão

A partir da experiência vivida em São Paulo ao longo dos últimos cinco anos, algumas questões ganham destaque e devem ser mais bem debatidas, considerando o contexto e os desafios nacionais para o fortalecimento dos Planos de Educação na agenda educacional e da gestão democrática em educação de todo o país.

O primeiro deles é a constatação de que ainda há uma grande resistência, sobretudo, de determinados setores do poder público brasileiro à construção de Políticas de Estado, a médio e longo prazo, justificada pelo argumento de que a política de Estado engessaria a política da gestão. Entendemos que a política de cada gestão – marcada pelo ciclo eleitoral de quatro em quatro anos – deve estar a serviço da Política de Estado, de médio e longo prazo. Política de Estado com financiamento, controle social, planejamento, avaliação.

O segundo ponto é o desafio da colaboração entre os entes federados. No processo do Plano de Educação de São Paulo, a Comissão Executiva fez várias tentativas para trazer o governo estadual e o governo federal no processo, a partir da proposta de um Plano de Educação para a cidade de São Paulo, envolvendo todo o atendimento educacional. Na tentativa de formalizar essa colaboração, elaborou-se um termo de compromisso que foi assinado formalmente, em agosto de 2009, durante a Conferência Municipal de Educação preparatória à Conferência Nacional da Educação (CONAE), com a presença do Ministério Público Estadual. Esses esforços não resultaram em uma participação efetiva do estado e da União.

Nesse sentido, é necessário avançar na construção do sistema nacional de educação e de formas organizadas, pactuadas e regulamentadas de colaboração, inclusive na construção e revisão de planos de educação.

No caso de municípios e estados, é urgente superar uma concepção de planos de redes municipais e estaduais, para planos de um território, articulando o conjunto do atendimento em prol da oferta educacional de qualidade para a população.

O terceiro ponto se refere à necessidade de uma visão mais intersetorial e integrada dos desafios da garantia do direito humano à educação no conjunto das políticas de promoção e garantia de direitos. Nesse sentido, temos que fortalecer concepções como da cidade educadora e da atuação da escola nas redes de proteção, abordadas anteriormente no texto *A Educação e o Direito Humano à Cidade*, que assumem a educação em articulação com outras políticas sociais e de desenvolvimento, no marco do direito humano à cidade. É fundamental planejamento e mecanismos de coordenação de políticas e de ações na ponta.

O quarto ponto se refere à concepção de participação, que constitui objeto da iniciativa *De Olho nos Planos*⁶. Tanto do ponto de vista do poder público como de determinadas organizações da sociedade civil é urgente avançar de uma concepção de participação figurativa, utilitarista ou muito controlada para uma visão mais ampliada, sensível e estimuladora de diferentes formas de participação e de debate democrático. Perspectiva que não se confunde com um “participacionismo” diluidor de responsabilidades e sem compromisso com o tempo de implementação das políticas.

Tendo como referência incontestável os marcos normativos nacionais e internacionais dos quais o país é signatário, é fundamental estimular a participação e envolver setores que até então não se colocam como sujeitos para debater a educação, do cotidiano às políticas públicas. Nesse ponto, está em jogo a dimensão educativa dos processos participativos, comprometidos em contribuir para ampliar e qualificar os parâmetros da demanda social por direitos por parte da população e fortalecer culturas democráticas.

É necessário também articular o investimento em processos participativos ampliados periódicos (como Conferências, Plenárias, Orçamentos Participativos etc.) com o fortalecimento e a democratização das instâncias de gestão democrática em educação, como os conselhos escolares, os grêmios estudantis, os conselhos de educação, entre outros, tendo como base as metas dos Planos de Educação. Sabemos que há um bom caminho a percorrer quanto ao aprimoramento dessas instâncias na educação.

E por fim, afirmar que há todo um debate a ser feito sobre a relação da gestão educacional com as deliberações dos processos participativos. Tanto no plano nacional como no local, os gestores educacionais colocam que as deliberações das conferências constituem somente uma referência para a construção da proposta de lei do Executivo encaminhado ao Legislativo. Na prática, a escolha das deliberações que vão para a proposta do plano tem ficado a cargo dos gestores. Entendemos que isso fragiliza o poder de influência dos processos participativos nas políticas educacionais e precisa ser repensado no marco de um Sistema Nacional de Participação.

⁶ A Iniciativa De Olho nos Planos é promovida por um coletivo de parceiros (Ação Educativa, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, Unicef e Instituto C&A) com o objetivo de estimular a construção e a revisão participativas de Planos de Educação no Brasil. Para saber mais: www.deolhonosplanos.org.br

Meta de equalização

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com base no trabalho da Relatoria Nacional de Educação e da Ação Educativa, apresentou ao Congresso Nacional, como parte do conjunto de emendas para o aprimoramento do Projeto de Lei do Executivo Federal referente ao PNE (Plano Nacional de Educação), a proposta que o novo Plano contivesse de forma explícita uma meta de equalização⁷. A proposta de meta fixava em 60% a diminuição de desigualdades educacionais entre grupos sociais da população ao longo da década, com a elevação dos indicadores educacionais dos grupos pobres, discriminados e em situação de vulnerabilidade social, considerando os recortes de renda, raça/etnia, gênero, região, campo/cidade, presença de deficiência, diversidade sexual etc.

Equalizar significa igualar, buscar um maior equilíbrio, diminuir desigualdades entre diferentes etc. A meta de equalização em Planos de Educação visa explicitar o compromisso com a diminuição das desigualdades entre segmentos e grupos da população em decorrência de renda, raça, etnia, gênero, campo/cidade, regiões, presença de deficiência, diversidade sexual etc.

As metas de equalização nascem da constatação de que as políticas universalistas, focadas em renda, são insuficientes para diminuir muitas das desigualdades presentes na realidade brasileira. Vários estudos e relatórios elaborados por institutos governamentais, universidades e organizações da sociedade civil brasileiros apontam que – apesar da melhoria de diversos indicadores sociais e educacionais na última década – várias desigualdades persistem e até se ampliam.

Estabelecer metas de equalização em planos de estado constitui mecanismo adotado em diferentes países e blocos regionais, como a União Europeia e o próprio Mercosul, com fins econômicos, políticos ou sociais. As metas de equalização em um Plano Nacional de Educação estão comprometidas com o avanço da equidade, ou seja, “da igualdade na diferença”, entendida como eixo estruturante e condição fundamental para o acesso e o exercício pleno dos direitos humanos.

Diante das profundas desigualdades educacionais de São Paulo (entre centro e periferia, entre regiões da cidade, raça/etnia, gênero, origem regional, presença de deficiência etc.), o estabelecimento de uma meta de equalização no Plano de Educação pode contribuir para estimular estratégias que enfrentem de forma mais precisa e acelerada os graves problemas da cidade, aliada ao necessário fortalecimento de políticas universais que ampliem e melhorem o atendimento educacional para o conjunto da população.

162

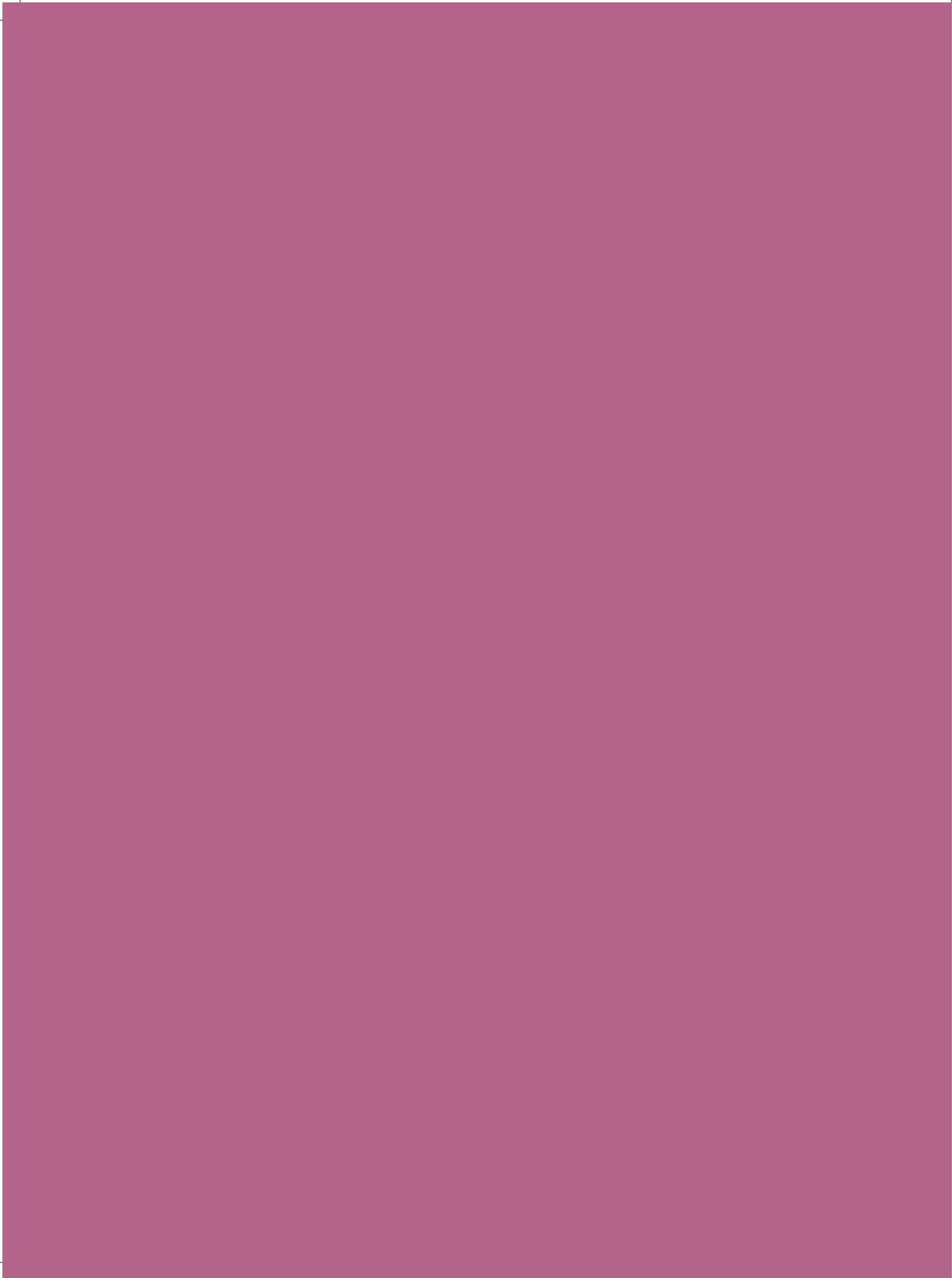
Planos Regionais, Plano Estadual de Educação e o Plano Diretor

Partindo dos pressupostos e estratégias propostas no texto introdutório desta publicação, *A Educação e o Direito Humano à Cidade*, aponta-se como necessário desdobramento da construção do Plano de Educação da Cidade de São Paulo, a elaboração de Planos Regionais de Educação da Cidade, sintonizados com as demandas presentes em cada uma das regiões. Planos que possam detalhar e tornar mais precisos o diagnóstico, as metas e estratégias orientadas para cada um dos territórios da cidade, considerando seus desafios, sujeitos, história e potencialidades.

7 A proposta de meta de equalização no PNE foi abordada pela primeira vez no Informe Brasil - Gênero e Educação, apresentado em audiência pública à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA (Organização dos Estados Americanos) em 2011. O Informe foi coordenado por Ação Educativa, em parceria com a Relatoria Nacional de Educação, ECOS – Comunicação e Sexualidade e Themis. O informe integra a Campanha Latino-americana por uma Educação não sexista e antidiscriminatória, promovida pelo CLADEM – Comitê Latino-americano dos Direitos da Mulher.

Por outro lado, é urgente que a construção do Plano de Educação do Estado de São Paulo seja retomada por meio de um processo público e transparente de debate democrático e participação, considerando os acúmulos existentes nas propostas apresentadas anteriormente na Assembleia Legislativa por parte do Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública e das gestões educacionais do governo do estado. A recente instalação do Fórum Estadual de Educação representa um avanço no sentido de constituição de uma instância plural – com gestores públicos, profissionais de educação, universidades, movimentos e organizações da sociedade civil, entre outros – que possa impulsionar, ampliar e garantir mais legitimidade ao processo de construção e implementação do Plano Estadual.

A necessária articulação do Plano de Educação com o plano diretor e outros instrumentos de planejamento e financeiros da cidade deve ser buscada com determinação e adensada no que se refere às suas dimensões técnica e política, aproveitando-se de oportunidades de “costura” desses processos desde sua construção e revisão participativas até a sua implementação. O diálogo e aliança política com especialistas, gestores, profissionais e ativistas de outros campos de direitos sociais devem ser alimentados, na perspectiva de se construir uma educação de qualidade comprometida com o direito humano à cidade em uma metrópole com tantos desafios mas com tantas e diversas possibilidades.



Propostas do GT Educação da Rede Nossa São Paulo para os Planos (Municipal de Educação, de governo, de metas) da cidade de São Paulo

A rede municipal de educação de São Paulo é uma das maiores redes do país, superando inclusive o tamanho de várias redes estaduais. Em 2012, segundo informações do Censo Escolar (MEC/Inep), o município atendia 760 mil estudantes na Educação Básica, sendo 60.278 em creches, 180.487 em pré-escolas, 445.822 em escolas de Ensino Fundamental, 3.031 em escolas de Ensino Médio, 59.176 na Educação de Jovens e Adultos, 1.873 na Educação Profissional e 15.625 estudantes com deficiência, sendo estes atendidos tanto em escolas/classes especiais ou matriculados nas escolas/classes comuns e no atendimento educacional especializado.

Apesar da dimensão da rede municipal, alguns problemas no atendimento à população paulistana ainda persistem. Apenas para citar alguns deles, evidencia-se que o número de crianças sem atendimento em creches mantém-se em um patamar elevado. Em junho de 2013, a demanda cadastrada era de 127 mil crianças, ou seja, 38% da procura por creche no município ainda não é atendida (SME, Sistema EOL, 2013). Destaca-se também o alto número de pessoas analfabetas no município: 300 mil, em 2010 (IBGE, Censo Demográfico, 2010) e, contraditoriamente, a redução no número de matrículas na Educação de Jovens e Adultos. Na última década, de 2001 a 2011, o número de matrículas nessa modalidade de ensino foi reduzido em quase 50% do valor inicial.

Com o objetivo de acompanhar as políticas educacionais no município e constituir uma agenda de prioridades a partir do acúmulo de movimentos e organizações sociais, instituições de pesquisa e organismos governamentais, e visando à garantia do direito à educação de qualidade socialmente referenciada, o GT de Educação¹, da Rede Nossa São Paulo², apresentou, em diversas ocasiões, propostas para a política educacional, que considera fundamentais para efetivar o direito à educação na cidade de São Paulo.

Essas propostas são aqui retomadas com objetivo de ilustrar a atuação de uma rede de organizações sociais em prol da garantia do direito à educação na cidade de São Paulo, em especial, no que se diz respeito à incidência no processo de elaboração de planos de médio e longo prazos para o município. O conjunto de propostas a seguir apresentado resulta da síntese de propostas elaboradas e disponibilizadas durante o processo de construção do Plano de Educação (entre 2009 e 2011), e dos Planos de Governo dos candidatos à prefeitura (em 2012).

Destaca-se a relevância de se dar continuidade ao processo de elaboração do Plano de Educação da cidade de São Paulo, iniciado em 2009, com ampla participação de entidades de classe e da sociedade civil e que, neste momento, encontra-se em tramitação na Câmara Municipal. Demanda-se a garantia da participação social, durante o processo de apreciação pelo Poder Legislativo e em sua posterior implementação. O Plano constitui importante instrumento de planejamento de gestão e controle social, com uma visão de território que busca superar a fragmentação e sobreposição de políticas, ações e programas entre as esferas governamentais (governos federal, estadual e municipal) que atuam no município de São Paulo. O Plano aglutina diversas

1 O GT de Educação, da Rede Nossa São Paulo, atua com o objetivo de acompanhar as políticas educacionais no município e constituir uma agenda de prioridades a partir do acúmulo de movimentos e organizações sociais, instituições de pesquisa e organismos governamentais, e visando à garantia do direito à educação de qualidade socialmente referenciada. Para saber mais, acesse: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/gteducacao>>.

2 A Rede Nossa São Paulo, composta por mais de 700 organizações da sociedade civil, busca comprometer a sociedade e sucessivos governos com uma agenda e um conjunto de metas a fim de oferecer melhor qualidade de vida para todos os habitantes da cidade. Tem como propósito a transformação de São Paulo em uma cidade segura, saudável, bonita, solidária e realmente democrática. Para saber mais, acesse: <<http://www.nossasaopaulo.org.br>>.

prioridades apresentadas pelos movimentos sociais, organizações e profissionais da educação, que serão aqui destacadas com ênfase para as propostas voltadas à esfera da administração municipal.

Se, por um lado, destaca-se a necessidade de se estabelecerem diretrizes e metas municipais com a elaboração de um Plano para a cidade de São Paulo, por outro, evidencia-se a necessidade também do estabelecimento de diretrizes e metas regionais e locais, de forma a superar a extrema desigualdade presente entre as subprefeituras e distritos do município³.

As propostas a seguir apresentadas, voltadas para a garantia do direito à educação, necessitam fundamentalmente de articulação com outras políticas que enfrentem as desigualdades presentes no município de São Paulo, sejam estas territoriais, de classe, gênero e raça/etnia.

Propostas para a educação na cidade de São Paulo

1. Gestão da educação no município

- a. Ampliar os recursos para a educação pública, restabelecendo a obrigatoriedade da aplicação de 30% das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.
- b. Construir o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) para o município de São Paulo, considerando as especificidades dos níveis e modalidades de ensino e da localização das unidades escolares.
- c. Criar um Centro de Monitoramento e Pesquisa na área educacional, integrando os dados das diferentes redes que atuam no município, com a produção de informações atualizadas, acessíveis e transparentes a todos sobre o orçamento e o financiamento da educação na cidade.
- d. Contribuir com a articulação das redes e sistemas municipal, estadual e federal que atuam na cidade de São Paulo, com definições legais quanto à cooperação entre esferas de governo nos aspectos de planejamento da oferta, organização da demanda, financiamento e orientação pedagógica, em especial, quanto ao regime de colaboração estado-município, envolvendo também as equipes das escolas.
- e. Fortalecer as Diretorias Regionais de Educação, de forma a garantir a descentralização e democratização da gestão educacional e a maior proximidade entre a gestão municipal e a realidade das escolas.
- f. Ampliar a participação de todos os profissionais da educação e da sociedade civil nos conselhos relacionados à educação, tais como os conselhos do Fundo da Educação Básica (Fundeb), o Conselho Municipal de Educação (CME) e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE).
- g. Atribuir o poder de fiscalização da execução orçamentária ao Conselho Municipal de Educação.
- h. Fortalecer e ampliar os espaços de gestão democrática nas escolas e creches do município, especialmente os Conselhos Escolares, garantindo, às comunidades das escolas e creches, autonomia nas decisões político-pedagógicas, administrativo-financeiras e operacionais a serem adotadas, a partir de metas de qualidade para a educação pública na cidade.
- i. Promover, valorizar e apoiar sistematicamente os Projetos Político-Pedagógicos das unidades escolares, construídos coletivamente, como importantes instrumentos de planejamento e avaliação do trabalho realizado.
- j. Realizar reuniões de Conselhos (municipais e escolares) de modo que os horários, custos, histórico das ações viabilizem a participação qualificada de todos os representantes nessas instâncias.

³ Ver análise comparativa entre distritos subprefeituras do município de São Paulo, no site do "Observatório Cidadão da Rede Nossa São Paulo". Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/observatorio/index.php>>. Acesso em 20 jul. 2012.

- k. Reconhecer, estimular e valorizar a voz, a participação e a organização das crianças e dos adolescentes como direito delas, como fator de aprimoramento das políticas e serviços públicos e como formação e construção de uma cultura democrática e cidadã. Exemplos: grêmios estudantis, conferências lúdicas e realização de plenárias com metodologias adequadas a esse segmento.
- l. Realizar, pelas unidades escolares, reunião de pais para todos os níveis de ensino, em horários e dias diferenciados para garantir a participação.
- m. Criar uma Rede de Proteção efetiva à criança e ao adolescente em situação de risco e vulnerabilidade social, com ampla divulgação dos equipamentos disponíveis por subprefeitura.
- n. Viabilizar um mediador de conflitos em cada escola, que ajude na melhoria do clima institucional e na efetivação da rede de proteção da criança e do adolescente.

2. Acesso

- a. Zerar o déficit de vagas em creche até 2016.
 - i. Garantir e incentivar o registro da demanda⁴ por creches e escolas de educação infantil, inclusive para as crianças de quatro meses a um ano de idade, disponibilizando a informação sobre o cadastro e o andamento da chamada em diferentes meios de comunicação.
 - ii. Ampliar o atendimento em creche, com destinação de recursos para tanto, garantindo a construção de novas unidades para a rede direta.
 - iii. Garantir o atendimento da imensa demanda por vagas na Educação Infantil, buscando investimentos de todas as esferas de governo – municipal, estadual e federal – e garantindo recursos para a rede direta e conveniada, de forma a viabilizar condições de atendimento com qualidade.
 - iv. Construir, reformar, adaptar e manter em bom estado as creches municipais, de forma a garantir a cobertura de vagas para essa faixa etária.
 - v. Ampliar a oferta municipal de vagas em creche de quatro meses a um ano de idade.
 - vi. Diversificar o horário de atendimento em creches e escolas de Educação Infantil, dentro de um mesmo distrito, garantindo opções de horários de atendimento conforme as necessidades familiares (4, 6 e 8 horas).
- b. Universalizar o acesso das crianças de quatro e cinco anos às pré-escolas, até 2014, e ampliar gradativamente o atendimento em período integral, com condições materiais, estrutura física e pedagógica adequadas.
- c. Garantir efetivamente, até 2021, o atendimento contínuo e integrado das crianças de 0 a 6 anos.
- d. Superar o analfabetismo
 - vii. Recensear a população de jovens e adultos que não têm Ensino Fundamental completo, divulgar oferta de vagas e incentivar a matrícula.
 - e. Ampliar da oferta de EJA, atendendo à demanda e às necessidades de formatos, turnos e horários dos jovens e adultos
 - viii. Desenvolver um sistema de Educação de Jovens e Adultos – EJA (Fundamental e Médio) com diferentes formatos de curso (seriado, modular, por projetos etc.).
 - xix. Criar cursos de EJA (Fundamental e Médio) e Educação Profissional para moradores de rua e famílias em situação de risco, que se encontram nos abrigos, ampliando também sua capacidade de atendimento.
 - x. Articular o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos – MOVA com os Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos – CIEJA e a EJA oferecida nas escolas regulares, incentivando a continuidade de estudos.

⁴ Cabe destacar que a demanda cadastrada não representa a demanda real para esse nível de ensino.

- f. Ampliar o atendimento a jovens e adultos no Ensino Profissionalizante.
- g. Universalizar o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.
 - xi. Garantir a acessibilidade física e de comunicação das escolas (adequações físicas das unidades escolares e utilização de tecnologias assistivas na perspectiva do desenho universal).
 - xii. Organizar o sistema de ensino em todas as suas instâncias e unidades para garantir aos estudantes com deficiência, altas habilidades ou superdotação e transtornos globais do desenvolvimento, acesso às escolas comuns do ensino regular, participação e aprendizagens em todos os níveis e modalidades de ensino.
 - xiii. Garantir o direito ao Atendimento Educacional Especializado suplementar ou complementar aos estudantes com deficiência, altas habilidades ou superdotação e transtornos globais do desenvolvimento, de preferência na rede pública de ensino como forma de romper as barreiras existentes.
 - xiv. Promover a formação continuada a todos os profissionais da educação, visando garantir o atendimento com qualidade aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.
- h. Garantir o acesso ao Ensino Médio.
 - xv. Ampliar o número de matrículas no Ensino Médio, em especial, aos jovens com mais de 18 anos.
 - xvi. Garantia da oferta do ensino noturno regular.
 - xvii. Ampliação da rede de escolas técnicas.
 - xviii. Incentivar o conhecimento sobre quem são os jovens que frequentam as escolas de Ensino Médio.
 - xxiv. Construir conjuntamente com os jovens aprendizagens significativas e ações pedagógicas de diálogo com as vivências juvenis.
 - xxv. Articular as disciplinas e conhecimentos escolares do Ensino Médio às questões contemporâneas, ao mundo do trabalho e suas práticas.

3. Qualidade

- a. Prover número suficiente de profissionais qualificados, em todas as escolas e creches, com formação, remuneração e condições de trabalho adequadas para assumirem funções educativas e de cuidado essenciais, que permitam ampliar a qualidade dos processos de ensino aprendizagem.
- b. Promover ações e incentivos voltados à fixação de todos os profissionais da educação nas unidades escolares, em especial, nos territórios de maior vulnerabilidade.
- c. Garantir a formação continuada de todos os profissionais da educação, proporcionando-lhes formação política, filosófica, científica e pedagógica e estímulo à investigação da realidade das escolas públicas e creches da cidade.
- d. Promover condições para os profissionais da educação cursarem pós-graduação.
- e. Promover melhoria nas condições das redes físicas de ensino, provendo espaços, equipamentos e materiais essenciais para o cumprimento das metas de qualidade para a educação pública na cidade, que considerem as especificidades das diversas faixas etárias, tal como o direito ao brincar, no caso das crianças.
- f. Reduzir o número de alunos por professor, em especial, nas escolas municipais de educação infantil.
- g. Zerar as taxas de evasão, reprovação e distorção idade-série⁵ no Ensino Fundamental.

⁵ Na verdade, esse dado diz respeito aos ciclos, em uma concepção de que as crianças têm ritmos de aprendizagem diferenciados. Não se trata de reforçar a lógica de seriação e reprovação. O que se afirma aqui é justamente o direito das crianças à não reprovação e a um ensino de qualidade.

- h. Zerar as taxas de evasão no Ensino Médio, reduzindo as taxas de reprovação em ao menos 5% ao ano, em todas as subprefeituras. Reduzir as taxas de distorção idade-série no Ensino Médio, sendo que nenhuma subprefeitura tenha um indicador superior a 12,5⁶ em 2014 e 10 em 2016.
- i. Elaborar currículos escolares integrados às realidades e às temáticas relacionadas aos modos de vida próprios do mundo contemporâneo e dos territórios, que levem em consideração o direito à diversidade e o universo cultural dos alunos.
- j. Rever o uso das avaliações externas, considerando e promovendo processos auto-avaliativos das unidades escolares e das demais instâncias do sistema de ensino, com a participação de todos os segmentos envolvidos com a escola e com o sistema de forma a identificar coletivamente seus problemas, avanços e desafios, priorizando ações que visem à melhoria da qualidade da educação ofertada.
- k. Ampliar a oferta de ações educativas e de formação integral, por meio da articulação das políticas de educação, de cultura, de assistência social, de esportes, de meio ambiente, de saúde e de recursos tecnológicos, otimizando o uso de equipamentos e ampliando a participação da comunidade.
- l. Combater as várias formas de exclusão/discriminação presentes nas escolas e creches, valorizando o direito à diversidade, à convivência e à cultura da paz, entre diferentes grupos e movimentos étnico-raciais, incluindo pessoas com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades/superdotação e famílias/grupos em situação de alta vulnerabilidade, bem como promovendo a igualdade de gênero e étnico-racial.
- m. Efetivar a implantação do estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena (LDB/1996, alterada pela Leis nº 10.639/2003 e 11.645/2008) e o cumprimento das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (Resolução CNE/CP nº 01/2004), disponibilizando informações atualizadas a respeito de todo o processo.
- n. Promover a formação permanente das/os profissionais da Educação para a promoção da igualdade e a valorização da diversidade étnico-racial e de gênero.
- o. Garantir condições para que todas as crianças estejam plenamente alfabetizadas ao concluir os anos iniciais (até o 5º ano) do Ensino Fundamental e tenham desenvolvido plenamente suas habilidades de leitura e escrita ao concluir o Ensino Fundamental, reduzindo, por um lado, as taxas de analfabetismo funcional e avançando, por outro lado, nas taxas de alfabetismo pleno⁷.
- p. Desenvolver projetos de incentivo à leitura nas escolas de Ensino Fundamental, envolvendo também as bibliotecas das escolas e as bibliotecas municipais ou comunitárias das diferentes regiões.

⁶ Melhor indicador da cidade em 2011 (PMSP, Indicadores educacionais).

⁷ Segundo classificação a partir do INAF (Indicador de Alfabetismo Funcional) – o qual mensura as habilidades e práticas de leitura, escrita e matemática dos brasileiros entre 15 e 64 anos de idade – há quatro níveis de alfabetismo funcional: analfabeto, rudimentar, básico e pleno. Apesar da redução no Brasil das taxas de analfabetismo absoluto e rudimentar, a proporção das pessoas que atingem o alfabetismo pleno manteve-se praticamente inalterada na última década (Instituto Paulo Montenegro, Ibope, Ação Educativa, 2012).

A série *Em Questão*, da Ação Educativa:

