

Observatório dos Direitos do Cidadão

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de
São Paulo

20

Educação na capital paulista Um ensaio avaliativo da política municipal (2001-2002)

Março, 2004

Instituto Pólis/PUC-SP

Apresentação

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** é um instrumento para o exercício da cidadania. Seu objetivo é acompanhar e analisar a evolução das políticas públicas na cidade de São Paulo e tornar público o resultado de seu trabalho.

A existência de instâncias de participação na gestão municipal é uma conquista da sociedade que se mobilizou para criá-los e um avanço de governantes empenhados na construção de uma nova forma democrática de governar. Entretanto, sua transformação em efetivos órgãos de decisão colegiada ainda está em construção, e a divulgação de informações e análises sobre as políticas da cidade podem contribuir para esse processo.

Com base nesse diagnóstico e reconhecendo a importância destes Conselhos e demais mecanismos de participação para orientar o gasto público e as políticas específicas, segundo as prioridades determinadas pelas comunidades, o Instituto Pólis e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo decidiram unir esforços e criaram o **Observatório dos Direitos do Cidadão**.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** faz o acompanhamento da execução orçamentária do município e das políticas de educação, saúde, moradia, assistência social e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Seus relatórios periódicos são públicos e existem programas especiais de capacitação para as lideranças comunitárias que atuam nos espaços públicos de participação.

O trabalho do **Observatório dos Direitos do Cidadão** é coordenado pelo Instituto Pólis e pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e conta com a indispensável parceria dos núcleos de estudo e pesquisa do Programa de Pós-Graduação da PUC-SP das áreas de

Serviço Social e Educação: Seguridade e Assistência Social; Criança e o Adolescente; Movimentos Sociais; Saúde e Sociedade; Currículo, Estado, Sociedade.

Igualmente importante é a parceria estabelecida com a Central de Movimentos Populares (CMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS) e os Fóruns municipais da Assistência Social (FMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Essas organizações compõem, junto com o Pólis e o IEE, o **Colegiado de Gestão do Observatório dos Direitos do Cidadão**, instância que tem por objetivo articular o desenvolvimento do projeto com as demandas das lutas sociais, refletindo-se na pauta das publicações.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** conta com o apoio da Fundação Ford e se beneficia também do apoio da EED ao Instituto Pólis. A OXFAM contribui para este projeto no que diz respeito à análise e ao monitoramento do orçamento público.

Através do **Observatório dos Direitos do Cidadão** colocamos à disposição da sociedade paulistana, especialmente de suas representações coletivas e comunitárias, informações e análises que visam colaborar para uma atuação mais efetiva e propositiva de suas lideranças na construção de um governo democrático e de uma vida melhor.

Essa quarta série de Cadernos tem como foco o desempenho das políticas monitoradas nos dois primeiros anos da atual gestão. No que se refere ao tema do Orçamento, nossa atenção voltou-se para a experiência do Orçamento Participativo. Os estudos não esgotam as dimensões da política em questão. Seu maior objetivo é oferecer material que subsidie a intervenção dos atores coletivos na defesa dos direitos de cidadania.



PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS



Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP



Camilla Croso Silva
Elie Ghanem
Mariangela Graciano
Vera Masagão Ribeiro

Agradecimentos

Cláudia Vóvio, Marcos Bassi, Maria Malta Campos,
Marília Spósito, Pedro Pontual, Vicente Rodrigues
e aos funcionários municipais que contribuíram
prestando informações para este trabalho.

SILVA, Camilla Croso e Outros

Educação na capital paulista: um ensaio avaliativo da política municipal (2001-2002). / Camilla Croso Silva. — São Paulo: Instituto Pólis; PUC-SP, 2004. 76p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 20)

1. Políticas Públicas. 2. Política de Educação. 3. Indicadores Sociais. 4. Inclusão Social. 5. Direito Social. 6. Educação. 7. Política de Educação na Cidade de São Paulo. 8. Controle Social das Políticas Públicas. 9. Avaliação de Gestão. I. Instituto Pólis. II. PUC-SP. III. Ação Educativa. IV. GHANEM, Elie. V. GRACIANO, Mariângela. VI. RIBEIRO, Vera Masagão. VII. Título. VIII. Série.

Vocabulário CDI/Instituto Pólis

SÉRIE OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Coordenação da Série: Anna Luiza Salles Souto e Rosangela Paz

Equipe: Agnaldo dos Santos, Thaís Cattel Gomes Alves e Luiz Roberto Lauand

Revisora: Izabel Moraes Baio

Editoração Eletrônica: SM&A Design

Capa: Bamboo Studio

Impressão: Gráfica Peres

Sumário

Considerações iniciais	9
Introdução	11
A gestão Marta Suplicy	13
Marco de referência	15
Dimensões da política a serem avaliadas	19
Dimensão 1: Abrangência dos serviços educativos	20
Indicador 1.1 – Evolução da construção de prédios escolares e sua distribuição geográfica	21
Indicador 1.2 – Matrículas nos níveis e modalidades de ensino	25
Indicador 1.3 - Número médio de alunos por turma	28
Indicador 1.4 - Turnos de funcionamento das escolas	29
Indicador 1.5 – Evasão	30
Balanço da dimensão 1	30
Dimensão 2: Qualidade social da educação	31
Indicador 2.1 – Orientação curricular	32
Indicador 2.2 – Formação dos profissionais em serviço	34
Indicador 2.3 – Vínculo dos educadores com a rede e com as escolas	37
Indicador 2.4 – Insumos educacionais e complementares	40
Indicador 2.5 – Aproximação escola-comunidade	44
Balanço da dimensão 2	49
Dimensão 3 – Gestão democrática	52
Indicador 3.1 – Instâncias de participação no âmbito das escolas e das regiões	52
Indicador 3.2 – Instâncias de participação no âmbito municipal	55
Indicador 3.3 – Orientação e suporte dos órgãos centrais às escolas	58
Balanço da dimensão 3	60
Dimensão 4 – Financiamento	61
Indicador 4.1 – Evolução de gastos com educação	63
Balanço da dimensão 4	68
Conclusões	69
Notas	73
Bibliografia	74

Considerações iniciais

Este documento apresenta um balanço avaliativo da política municipal de educação durante os dois primeiros anos da gestão Marta Suplicy em São Paulo. A Ação Educativa aceitou o convite do Instituto Pólis e do Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP para realizar esse trabalho no âmbito do Observatório dos Direitos do Cidadão, tendo em vista a relevância da tarefa nele implícita: desenvolver parâmetros avaliativos que subsidiem o controle social das políticas públicas no campo da educação.

Entre julho e setembro de 2003, realizou-se uma primeira coleta de informações, tomando-se como referência as metas propostas pela própria Secretaria Municipal de Educação. As primeiras análises sobre esses dados indicaram a conveniência de estabelecer um marco de referência mais amplo que viabilizasse a comparação do desempenho dessa administração com as anteriores e a identificação de tendências e inflexões na evolução de indicadores relativos aos problemas prioritários da realidade educacional. A limitação dos dados disponíveis, somada a do tempo e a dos recursos para produzi-los no âmbito desta iniciativa, não permitiu que tal projeto fosse cumprido integralmente. Se em alguns casos as evidências reunidas são sugestivas, em muitos outros as lacunas na informação não permitem julgamentos conclusivos. Ainda assim entendeu-se que o quadro analítico desenvolvido e os dados reunidos a partir dele foram úteis, não só pelo que puderam exprimir, mas também como referência para futuras avaliações e como sinalização do tipo de informação que é necessário produzir para viabilizar análises consistentes das políticas educacionais.

Os dados utilizados na avaliação foram coletados em fontes documentais (páginas eletrônicas da Prefeitura do Município de São Paulo e de outros órgãos que produzem estatísticas educacionais; publicações e material de divulgação de programas e projetos produzidos pela Secretaria Municipal de Educação). Também foram realizadas entrevistas com representantes de órgãos administrativos superiores e intermediários da Secretaria, sindicalistas e parlamentares, professores da rede escolar municipal, além de especialistas em algumas temáticas abordadas. As entrevistas serviram, principalmente, para levantamento de informação ou para balizar as análises – não foi possível realizá-las em número suficiente para que pudessem representar a visão dos diversos atores envolvidos com a problemática avaliada, elemento considerado relevante, mas que ultrapassava o escopo deste trabalho.

Introdução

São Paulo é um município de 10,4 milhões de habitantes, o maior produtor de riquezas do país, responsável por 28% do seu produto industrial¹. Em 1996, a cidade representava 13,7% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e 36% do PIB paulista. O indicador síntese da exclusão social no Brasil, proposto por Pochmann², coloca a cidade de São Paulo entre os 30 municípios com menores índices de exclusão do país. Esses índices, no entanto, não exibem a extrema desigualdade existente entre os 96 distritos que formam o território municipal. De acordo com Pochmann³, 30 desses distritos são considerados de elevada exclusão social e estão localizados no extremo sul e leste da cidade. Esse território abriga 4.905.491 pessoas ou 47% da população paulistana, sendo 40% jovens com até 19 anos de idade.

A densidade populacional amplia a magnitude dos problemas; São Paulo é, por exemplo, o município brasileiro com maior número de analfabetos com 15 anos ou mais – 383 mil (Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar – IBGE, 2001). A população escolar também é enorme: quase 3 milhões de paulistanos estavam matriculados na educação básica em 2002. São Paulo conta com a maior rede municipal de ensino do país, responsável por 33% das matrículas na educação básica na capital. A rede municipal responde por quase todo o atendimento público na educação infantil e divide com a rede estadual o atendimento público no ensino fundamental.

Tabela 1 – Matrículas nas redes de ensino do município de São Paulo – 2002

Redes	Infantil Creche	Infantil Pré-escola	Fund. 1ª à 4ª	Fund. 5ª à 8ª	Ed. Jovens e Adultos 1ª à 4ª	Ed. Jovens e Adultos 5ª à 8ª	Ed. Jovens e Adultos Médio	Médio	Especial	Ed. Jovens e Adultos Fund. semi presenc./ tele-sala	Ed. Jovens e Adultos Med. semi presenc./ tele-sala	Total
Municipal	37163	252469	304337	248384	30697	111688	-	4019	1554	2111	-	992422
Part. Convênio Munic.	59178	3596	-	-	-	-	-	-	-	-	-	62774
Estadual	7	-	375633	376988	17	8802	84142	501347	4044	7522	18383	1376885
Particular	26775	93132	140373	136095	2598	4386	11718	138707	1939	3686	4810	564219
Federal	112	194	194	-	-	-	-	2323	-	-	-	2823
Total	123235	349391	820537	761467	33312	124876	95860	646396	7537	13319	23193	2999123

Fonte: Secretaria Municipal de Educação/ Sistema de Informações Gerenciais – Dados Gerais da Secretaria – Ano/2002.

A gestão Marta Suplicy

A Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, durante o mandato da prefeita Marta Suplicy, foi marcada pela alternância de dirigentes. Fernando Almeida dirigiu a pasta por pouco mais de um ano (de janeiro de 2001 a fevereiro de 2002). Foi substituído por Eny Maia, que permaneceu no cargo por dez meses (de fevereiro a dezembro de 2002). Durante seis dias de janeiro de 2003, foi a vez de Nelio Bizzo, e, depois de 44 dias de vacância, o cargo foi assumido por Maria Aparecida Perez, em março de 2003.

Apesar da inconstância na condução da Secretaria, desde 2001, foram mantidas três diretrizes para a política educacional: *democratização do conhecimento e construção da qualidade social da educação; democratização da gestão; democratização do acesso e permanência*⁴. Tais diretrizes já estavam anunciadas no programa de governo da Coligação Muda São Paulo (PT, PC do B, PCB e PHS), da candidata à prefeitura Marta Suplicy.

De acordo com essas diretrizes, diferentes documentos da Secretaria Municipal da Educação designam a escola como local privilegiado para a construção da cultura e afirmam “o direito do aluno” ao conhecimento integral, respeitando sua identidade, colocando-o na condição de “sujeito de seu próprio processo”. Para construir a “qualidade social da educação”, foi apontada tanto a necessidade de conhecer os alunos quanto de estabelecer relações no interior da escola e com outras instâncias da Secretaria. Os documentos afirmam também que a gestão do sistema escolar foi concebida para favorecer a participação da sociedade na construção e no acompanhamento da política educacional (São Paulo (cidade), 2001, 2002, 2003).

Nessa perspectiva, para todas as modalidades (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos – EJA), foram anunciadas três linhas de ação:

- Movimento de reorientação curricular;
- Formação permanente e sistemática;
- Repensar a avaliação e o funcionamento da escola.

As principais metas anunciadas no período foram:

- Manter universalizado o ensino fundamental em diálogo com o Estado;
- Ampliar progressivamente o atendimento à educação infantil;
- Ampliar o atendimento a jovens e adultos por meio da suplência e do redimensionamento do Mova;
- Criar condições materiais e pedagógicas para o atendimento a pessoas portadoras de necessidades especiais, propiciando a discussão sobre os modos de inclusão.

Essas metas foram traduzidas em projetos, programas e ações, surgidos e implementados a partir de órgãos centrais, em especial a Direção de Orientação Técnica (DOT), e órgãos intermediários da Secretaria Municipal de Educação. Há poucas informações sistematizadas sobre a prática e os impactos dessas ações, o que impede uma análise precisa de como se distribuem (se se estendem de modo homogêneo por toda a rede escolar municipal, se tiveram continuidade ao longo do período ou se geraram novas ações) e que efeitos produzem, tanto nos serviços educativos quanto nos ambientes em que eles atuam.

Marcou também a gestão Marta Suplicy a reorganização dos 13 órgãos intermediários, antigos Núcleos de Ação Educativa (NAEs), substituídos por Coordenadorias de Educação que passaram a funcionar nas 31 subprefeituras em 2003. Muitas delas, ainda em processo de transição, não contam com equipes completas, estrutura

jurídica e administrativa para seu funcionamento, estando vinculadas aos equipamentos dos antigos NAEs.

Outro fato significativo foi a passagem das creches, antes de responsabilidade da Secretaria de Assistência Social, para o quadro da Secretaria Municipal de Educação em 2002. A transferência concretiza, no plano administrativo, o reconhecimento do direito à educação de crianças com idade entre 0 e 4 anos.

Iniciativas com maior visibilidade no período foram o lançamento de programas como o Leva e Traz – transporte em peruas escolares – e a distribuição de kits de material escolar e uniforme, além da construção dos Centros Educacionais Unificados (CEUs), mega unidades que oferecem educação infantil e fundamental, além de equipamentos culturais e esportivos, propondo um atendimento integral não apenas para os alunos matriculados mas a toda a comunidade.

Em relação ao financiamento, foi alterado o artigo 208 da Lei Orgânica do Município (LOM), proposto pelo poder Executivo em dezembro de 2001, que ampliou de 30% para 31% os gastos do orçamento municipal com educação. Nesse mesmo período, foi promulgada a Lei nº 13.245, regulamentando os gastos com a educação, especificando o que poderia ser considerado dentro dos 25% determinados pela Constituição Federal e dentro dos 6% adicionais, o que causou grande polêmica no meio educacional.

Marco de referência

A garantia do direito humano à educação implica a universalização do acesso aos diferentes níveis e modalidades de ensino e que esse acesso seja acompanhado por padrões de qualidade que garantam a efetivação dos preceitos constitucionais descritos no artigo 205,

ou seja, “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Assim, na luta pelo direito à educação, é importante que acesso e qualidade sejam compreendidos como par indissociável. Além disso, as profundas desigualdades que marcam a sociedade brasileira afetam os sistemas educacionais, tornando imperativo o esforço pela promoção da equidade, a qual deve ser compreendida como constituinte da qualidade educacional que se almeja.

Há que se levar em conta que a universalização do acesso e o adequado aproveitamento da educação escolar não dependem apenas de políticas educacionais em sentido estrito. Para que se realizem, é necessário universalizar também condições satisfatórias de saúde, alimentação, transporte, acesso à renda e a bens culturais. O fato de que grandes contingentes da população estejam excluídos de tais direitos básicos exige a implementação de políticas sociais integradas capazes de romper o ciclo da reprodução das desigualdades na escola e fora dela. A falta de perspectivas quanto à inserção no mercado de trabalho e à geração de renda para uma vida digna também abalam o sentido que os jovens e suas famílias podem atribuir ao seu próprio investimento na escolarização, de modo que é imprescindível, além da integração com as demais políticas sociais, que a extensão dos serviços educativos seja respaldada por políticas de desenvolvimento econômico com caráter distributivo.

A democratização do acesso à educação básica de qualidade exige, portanto, aprofundar a reflexão e até mesmo (re) significar o próprio conceito de qualidade educativa, o qual comporta inúmeras compreensões e cujo sentido freqüentemente marca as gestões governamentais e suas conseqüentes políticas educacionais. Fazendo frente a critérios de excelência acadêmica com base numa tradição escolar elitista, a relevância

das aprendizagens promovidas pela escola – considerando a diversidade de seu público – emerge como questão crucial.

Mas, seja qual for a orientação curricular hegemônica fixada em marcos legais ou documentos oficiais, o essencial é a sua concretização nas práticas escolares. E, na perspectiva educativa aqui defendida, não se trata de fazer com que os agentes escolares executem com eficiência planos estabelecidos por instâncias superiores. O processo de desenvolvimento curricular, e de ensino-aprendizagem como um todo, deve implicar o diálogo constante e a colaboração entre os diversos atores e instâncias envolvidos com o fazer educacional.

A responsabilidade maior pelo processo educativo, no entanto, recai sobre os professores e demais agentes escolares: a eles cabe planejar, executar e avaliar projetos educativos que respondam às necessidades de aprendizagem das comunidades que atendem. Por isso, a eles devem ser garantidas todas as condições para que estabeleçam relações orgânicas com essas comunidades e tenham acesso à produção acadêmica, à cultura e aos espaços onde se travam os debates das grandes questões públicas. Devem também ter garantido salário digno e condizente com os desafios inerentes ao trabalho, bem como plano de carreira e jornada de trabalho adequada.

Nessa perspectiva, a qualidade educativa remete diretamente ao problema da gestão dos sistemas educativos. É preciso superar o viés tecnocrático predominante nas reformas educativas, abrindo canais de participação social nas decisões educacionais. Além disso, a aproximação entre escola e outros espaços educativos deve ser perseguida como estratégia para diminuir a distância entre ações e programas concebidos no âmbito escolar e as necessidades das populações. Finalmente, é imprescindível gerar condições para que os profissionais da escola exerçam seu potencial criativo, tornem-se

sujeitos do seu processo formativo, desenvolvam projetos pedagógicos relevantes e mobilizem os beneficiários dos serviços escolares para que contribuam ativamente no processo educativo, superando a condição de meros objetos da atuação do poder público.

O reconhecimento da educação básica de qualidade como direito de todos, assim como o princípio da gestão democrática, está consagrado nos principais marcos legais da educação brasileira. Entretanto, as tentativas de garantir legalmente a necessária ampliação do investimento público no setor continuam sofrendo amargos reveses. Exemplos disso foram o veto ao artigo do Plano Nacional de Educação, que propunha aumento progressivo do gasto público em educação para 7% do PIB, e o descumprimento da lei do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) quanto ao valor mínimo por aluno do ensino fundamental. O financiamento, portanto, destaca-se como aspecto crucial, pelo qual se pode verificar a distância entre o efetivo compromisso político e a mera retórica governista quando se fala em prioridade à educação⁵.

Com base no exposto acima, é importante que uma política educacional possa:

- Contribuir para alterar a desigualdade social, levando em conta o contexto em que a educação se realiza e orientando-se no sentido da promoção da equidade;
- Situar a educação escolar numa posição central, mas superar seu isolamento em relação a outros espaços educativos;
- Basear-se na atuação criativa dos profissionais, não os tomando como meros executores e dando as condições necessárias para que desempenhem tal papel;
- Orientar essa atuação dos profissionais para que incentivem e aproveitem ao máximo a contribuição dos beneficiários;

- Tender aceleradamente à abrangência universal dos serviços educativos, garantindo os insumos necessários para uma educação de qualidade;
- Contemplar mecanismos de gestão democrática e financiamento adequado.

Dimensões da política a serem avaliadas

Com base nesse marco de referência, foram priorizadas quatro dimensões da política para essa avaliação. Uma das dimensões é a abrangência dos serviços educativos quanto aos níveis e modalidades de ensino e à suficiência da oferta. Outra dimensão é a qualidade social da educação, que se refere às condições e orientações do desenvolvimento curricular, ao conjunto de ações voltadas a favorecer o aproveitamento dos serviços educativos e a integrar grupos discriminados por variados fatores. Também a dimensão da gestão da educação foi priorizada, tendo em vista que a definição de quem e sobre o que se decide condiciona o desempenho nas duas dimensões anteriores. A quarta dimensão abordada é a do financiamento da educação, pois, em grande parte, viabiliza as dimensões anteriores, espelha a vontade política dos gestores e revela a prioridade atribuída a diferentes insumos da educação.

De fato, o cerne da avaliação é a dimensão de qualidade social (que define para que se destina a política educacional), sendo que a dimensão da gestão (que define como a política educacional se encaminha nessa direção), a dimensão de abrangência (que define quanto dessa política se realiza) e a dimensão de financiamento (que determina os meios financeiros para que a política se viabilize) são subordinadas àquela dimensão central.

Os indicadores selecionados para a análise de cada dimensão consideraram a sua relevância e a disponibilidade de dados. O quadro abaixo sintetiza os indicadores para cada uma das dimensões que serão analisadas nos tópicos seguintes:

Dimensão	Indicador
1. Abrangência dos serviços educativos	1.1. Evolução da construção de prédios escolares e sua distribuição geográfica 1.2. Matrículas nos níveis e modalidades de ensino 1.3. Número médio de alunos por turma 1.4. Turnos de funcionamento das escolas 1.5. Evasão escolar
2. Qualidade social	2.1. Orientação curricular 2.2. Formação dos profissionais em serviço 2.3. Vínculo dos educadores com a rede e com as escolas 2.4. Insumos educacionais e complementares 2.5. Aproximação escola-comunidade
3. Gestão da educação	3.1. Instâncias de participação no âmbito das escolas e das regiões 3.2. Instâncias de participação no âmbito municipal 3.3. Orientação e suporte dos órgãos centrais às escolas
4. Financiamento da educação	4.1. Evolução dos gastos com educação

Dimensão 1: Abrangência dos serviços educativos

Cada uma das esferas de governo tem um sistema de ensino para manter e expandir, bem como fontes de recursos definidas para seu funcionamento. O governo federal tem a responsabilidade pelo ensino superior, enquanto os estados estão obrigados constitucionalmente a priorizar a oferta de educação fundamental e ensino médio. Para os municípios, a Constituição também estabelece a priorização da educação fundamental, à qual se soma a da educação infantil.

Uma das diretrizes educacionais anunciadas no início do governo de Marta Suplicy diz respeito diretamente à abrangência dos serviços

educativos: a democratização do acesso e permanência. Para avaliar essa dimensão, abordaremos não somente a evolução da construção de prédios escolares e a das matrículas, indicadores quantitativos, mas também indicadores que possam qualificar essa evolução, tais como taxa de abandono, número de turnos por escolas e número de alunos por turma.

Indicador 1.1 – Evolução da construção de prédios escolares e sua distribuição geográfica

Em 2003, a Rede Municipal de Ensino era formada por unidades de educação infantil – creches diretas e indiretas (CEIs), creches conveniadas e pré-escola (Emeis)⁶ –; ensino fundamental (Emefs) – 1ª à 4ª série, 5ª à 8ª série e educação de jovens e adultos –; educação especial (Emees) e ensino médio (EMEFMs).

Entre 2001 e janeiro de 2004 foram construídas 56 CEIs, 57 Emeis e 45 Emefs, já incluídas as unidades dos 17 Centros Educacionais Unificados (CEUs), o que representou ampliação de 10.040 vagas nas CEIs, 28.455 nas Emeis e 32.760 nas Emefs. A tabela abaixo apresenta a evolução no número de escolas em funcionamento entre 2000 e janeiro de 2004.

Tabela 2 – Unidades educacionais em funcionamento na rede municipal de São Paulo (2000 a 2004)

	2000	2001	2002	2003	2004 (*)
CEI DIRETO	-	267	277	297	323
EMEI	397	423	426	435	454
EMEF	409	434	435	441	454
EMEFM	8	8	8	8	8
EMEE	6	6	6	6	6
TOTAL	820	1.138	1.152	1.187	1.245

Fonte: Secretaria Municipal de Educação – Centro de Informática
 (*) Inclui as unidades educacionais dos CEUs.

A tabela abaixo revela que as unidades escolares construídas no período de 2001 a 2003 beneficiaram, sobretudo, os distritos com piores índices socioeconômicos.

Tabela 3 – Localização das vagas abertas nas unidades da rede municipal de São Paulo construídas no período de 2001 a 2003*

NAE	CEI	EMEI	EMEF	TOTAL
1	150	1.470	0	1.620
2	0	105	0	105
3	380	1.680	1.260	3.320
4	1.320	4.200	2.520	8.040
5	530	840	2.520	3.890
6	1.350	3.360	10.080	14.790
7	150	840	0	990
8	750	3.360	3.780	7.890
9	980	2.520	1.260	4.760
10	1.500	3.360	5.040	9.900
11	1.730	3.360	2.520	7.610
12	750	1.680	2.520	4.950
13	450	1.680	1.260	3.390
TOTAL	10.040	28.455	32.760	71.255

Fonte: Equipe do Plano de Obras. Assessoria Técnica e de Planejamento da SME-SP, atualizado para 2003 com informações fornecidas pela Assessoria de Imprensa da SME-SP

* Inclui vagas das 17 unidades dos CEUs

O NAE 6 foi o que recebeu o maior número de vagas (14.790). Entre os distritos que formam esse NAE, encontram-se Marsilac e Parelheiros, os dois piores Índices de Exclusão da cidade, com 0,111 e 0,193, respectivamente. Vale lembrar que são considerados de “elevada exclusão social”⁷ os municípios que têm este índice inferior

a 0,4, como acontece com Grajaú (0,256), Pedreira (0,302), Cidade Ademar (0,323) e Cidade Dutra (0,372), também do NAE 6.

A partir de 2003, os esforços em termos de construção concentraram-se nos Centros Educacionais Unificados (CEUs). Até dezembro de 2003, 17 unidades já tinham sido inauguradas, sendo quatro no NAE 6, três no NAE 10; duas nos NAEs 4, 8 e 11; e uma em cada um dos NAEs 3, 9, 12 e 13.

Tabela 4 – Vagas abertas nos Centros Educacionais Unificados (CEUs) por modalidade de ensino e localização dos NAEs (2003)

NAE	Distritos	Nº de unidades	Nº vagas CEI	Nº vagas Emei	Nº vagas Emef	Total de vagas
3	Brasilândia	1	300	840	1260	2400
4	Perus, Pirituba	2	600	1680	2520	4800
6	Capela do Socorro, Pedreira, Grajaú (2)	4	1200	3360	5040	9600
8	Vila Prudente, Sapopemba	2	600	1680	2520	4800
9	Aricanduva	1	300	840	1260	2400
10	Itaim Paulista, Vila Curuçá, Vila Jacuí	3	900	2520	3780	7200
11	Lajeado, Guaianases	2	600	1680	2520	4800
12	Butantã	1	300	840	1260	2400
13	São Mateus	1	300	840	1260	2400
		17	5100	14280	21420	40800

Fonte: SME – Assessoria de Imprensa

Cada um dos CEUs abrange 2.400 vagas, sendo 300 para CEI, 840 em Emei e 1.260 em Emef. Em 2003, as unidades inauguradas

representaram a ampliação de 40.800 vagas – 57,2% do total das vagas abertas durante os três primeiros anos da gestão. A distribuição das unidades também contempla os distritos com os piores índices de inclusão social.

Para 2004, estão previstos outros quatro CEUs nos seguintes distritos: Campo Limpo e Capão Redondo (NAE 5); São Rafael (NAE 13) e Freguesia do Ó (NAE 3), o que representará a ampliação de mais 9.600 vagas – 1.200 em CEIs; 3.360 em Emeis e 5.040 em Emefs.

Além do “bloco didático” – CEI, Emei e Emef – cada CEU comporta um “bloco esportivo”, formado por quadra poliesportiva coberta, salão de ginástica, piscina semi-olímpica e de recreação e pista de skate; “bloco cultural”, com teatro, biblioteca e salas para oficinas de artes, dança, música e outras atividades; um centro comunitário e um telecentro⁸.

Também está previsto que, no período noturno, o CEU seja utilizado para cursos de iniciação profissional de jovens e adultos e, nos finais de semana, para atividades livres e programadas nas áreas de educação, esporte e cultura⁹. Sem dúvida, os CEUs representam um diferencial significativo para regiões com alto índice de exclusão e carência de equipamentos de cultura, esporte e lazer.

Contrastando com a grandiosidade do CEU, entretanto, persistiram na gestão Marta Suplicy as escolas modulares, ou “de latinha”, como foram chamadas por suas precárias condições. Elas foram construídas e entregues à comunidade escolar durante a gestão anterior (1996-2000). A atual gestão tinha como meta substituir as 58 escolas herdadas até 2004 conforme Plano de Obras. Em janeiro de 2004, haviam sido substituídas 4 escolas “de latinha”, outras 6 já haviam sido absorvidas por CEUs e 5 estavam em obras. Para 2004, está previsto que outras 6 sejam absorvidas por CEUs. A substituição das demais 21 unidades estava em fase de projeto, análise ou licitação. Assim, parece difícil que se cumpra a meta de extinguir tais escolas até o final de 2004.

Indicador 1.2 – Matrículas nos níveis e modalidades de ensino

A tabela abaixo mostra uma tendência fortemente positiva na evolução das matrículas ao longo dos três anos da gestão Marta Suplicy, em todos os níveis e modalidades, exceto o ensino médio que não é atribuição prioritária do município. No geral, o aumento de vagas ofertadas pelo poder público municipal de São Paulo cresceu 16% no período entre 2000 e 2003. Vale ressaltar que, ao longo dos últimos três anos da gestão Pitta (1998 a 2000), houve uma queda contínua no número de matrículas na Educação Infantil, fato que se repetiu também para o ensino fundamental em 2000.

Tabela 5 – Matrícula inicial na rede municipal de São Paulo por nível de ensino (1996 a 2002)

Nível de Ensino	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ed. Infantil	261.958	294.787	309.945	296.172	289.034	317.537	343.393	358.722
Creche total	75.140	76.733	83.931	81.138	81.060	78.755	92.252	102.376
Direta	28.070	26.394	28.521	28.212	25.631	23.819	32.224	39.000
Indireta + Part/Conv	47.070	50.339	55.410	52.926	55.429	54.936	60.028	63.376
Pré-escola	186.818	218.054	226.014	215.034	207.974	238.782	251.141	256.346
Ens. Fundamental Total	604.049	621.760	629.834	647.796	644.498	659.916	681.059	722.626
Ens. Fundamental regular	516.202	531.302	536.871	554.628	546.218	550.954	551.263	581.352
1ª à 4ª	279.678	289.603	296.668	311.137	307.990	309.425	309.121	-
5ª à 8ª	236.524	241.699	240.203	243.491	238.228	241.529	242.142	-
Ens. Fundamental – Supletivo	87.847	90.458	92.963	93.168	98.280	108.962	129.796	141.274
Ed. Especial	1.404	1.515	1.564	1.436	1.493	1.474	1.484	2.223
Ens. Médio	3.037	4.496	5.338	5.503	4.016	4.280	3.826	3.270
TOTAL GERAL	870.448	922.558	946.681	950.907	939.041	983.207	1.029.762	1.086.841

Fonte: Matrículas em creche: 1996-1998 obtidas na Secretaria de Assistência Social. De 1999 em diante no Centro de Informática. Secretaria Municipal de Educação. Os dados de 2003 são da Secretaria Municipal de Educação - Revista *Educação* nº 4-, 2003.

Matrículas no Ensino Fundamental Supletivo obtidas na SME. Centro de Informática vez, coerência com as metas anunciadas pela SME.

Na educação infantil, o aumento observado no período de 2000-2003 foi de 24% que, para além da evolução, compensou o decréscimo de matrículas apresentado na gestão anterior. Essa tendência está coerente com a meta colocada pela SME de ampliar progressivamente o atendimento à educação infantil. Vale mencionar que, em 2002, as creches, antes de responsabilidade da Secretaria de Assistência Social, passaram oficialmente para o quadro da Secretaria Municipal de Educação.

Não se deve perder de vista, entretanto, a enorme distância que ainda persiste entre a demanda e a oferta de educação infantil no município. O número de matrículas nessa modalidade – somado ao das redes de ensino pública e particular – atende 64,4% da população de 4 a 6 anos e 11,7% das crianças entre 0 e 3 anos. Com relação às crianças de 4 a 6 anos, isso representa um *déficit* da ordem de 174 mil vagas. Em relação às crianças de 0 a 3 anos, de acordo com informações da SME, a administração pública tem por objetivo atender 40% da população, pois considera que grande parte das famílias não demanda esse serviço. Ainda que se considere o atendimento de apenas 40% da população de 0 a 3 anos, o *déficit* de vagas no município é de 249 mil vagas.

No ensino fundamental regular, a evolução de matrículas no período 2000/2003 foi de 6%, o que está condizente com meta anunciada pela prefeitura de manter universalizado o ensino fundamental para crianças e adolescentes em parceria com o governo do estado. No ensino fundamental de jovens e adultos, houve no período um acréscimo de 44% nas matrículas, o que representa um avanço extraordinário em relação aos governos anteriores e, mais uma vez, coerência com as metas anunciadas pela SME.

Como no caso da educação infantil, não há dados precisos sobre a demanda real por educação de jovens e adultos. Uma forma de estimar a demanda potencial seria computar o número de pessoas maiores de 15 anos que não

possuem o ensino fundamental completo, mas esse dado não está disponível para o âmbito do município. Para um cálculo aproximado dessa demanda, podemos considerar os 1,4 milhões de responsáveis por domicílio no município com menos de oito anos de estudo (Censo, 2000).

No período avaliado, outra iniciativa importante em relação à educação de jovens e adultos foi o programa Mova (Movimento de Alfabetização) – que se baseia no princípio da parceria entre o poder público e a sociedade civil. Ao final de 2003, a SME mantinha convênios com 159 organizações, criando 1.314 turmas em toda a cidade, atendendo um total de 32.850 alunos. Esse programa tinha sido criado durante a gestão Luiza Erundina (1989 – 1992) quando chegou a atender mais de 20 mil educandos por meio de 70 convênios. Durante as gestões Maluf e Pitta, o programa foi desativado, e, ao reativá-lo e ampliá-lo, a atual gestão reafirmou seu compromisso com a educação de jovens e adultos.

Proporcionalmente, a educação especial apresentou a maior ampliação de matrículas, passando de 1.493 em 2000 para 2.223 em 2003, o que representa aumento de 49%. Vale notar que a Secretaria Municipal de Educação oferece três alternativas para a modalidade da Educação Especial:

- Entidades conveniadas – 38 instituições que oferecem suporte e atendimento educacional para crianças, jovens e adultos com necessidades especiais;
- Escolas Municipais de Educação Especial – atendimento a portadores de deficiência auditiva em Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos com 1.484 alunos em seis unidades.
- Sala de Atendimento aos Portadores de Necessidades Especiais (Sapne) – unidades de apoio educativo instaladas em 46 escolas municipais para atendimento a alunos portadores de deficiência visual, auditiva, física e mental.

Indicador 1.3 - Número médio de alunos por turma

Documento do MEC (Brasil, 1998a: 36) sugere a conselhos estaduais e municipais de educação que emitam resolução ou deliberação fixando normas para a educação infantil, determinando a seguinte proporção professor/aluno por grupo de idade: 0-1 ano: 6 crianças por professor; 1-2 anos: 8 crianças por professor; 2-3 anos: 12-15 alunos por professor; 3-6 anos, 20-25 crianças por professor. Já a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, ao fixar diretrizes para plano de carreira e remuneração do magistério, toma como base de cálculo a média de 25 alunos por professor para as demais modalidades de ensino. Tomando como referência esses documentos, verifica-se que o número de alunos por turma na rede municipal é muito superior ao recomendado para todos os níveis e modalidades de ensino. Isso compromete a qualidade educacional, na medida em que atinge o trabalho cotidiano dos professores, a possibilidade de atenção individual e o espaço escolar como ambiente de socialização. Na tabela abaixo, podemos verificar que essa problemática vem de gestões anteriores e está ainda longe de ser equacionada. Esse é um indicador importante porque sinaliza as condições nas quais vem se dando a expansão nas matrículas.

Tabela 6 – Número médio de alunos por turma na rede municipal de São Paulo (1996-2003)

Tipo de atendimento	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Educação Especial	8	8	8	9	9	9	7	9
Infantil creche 0 a 3	-	-	-	-	-	-	19	19
Infantil pré 4 a 6	37	38	38	35	33	36	34	3
Fund I (1ª à 4ª)	36	36	38	37	36	36	36	36
Fund II (5ª à 8ª)	36	36	38	37	36	36	36	36
Sup I (1ª à 4ª)	41	39	41	39	38	40	38	37
Sup II (5ª à 8ª)	-	39	-	-	-	-	40	39
Ensino Médio	37	38	35	37	35	35	36	37

Fonte: SME – Sistema de Informações Gerenciais – Dados Gerais da Secretaria

Indicador 1.4 - Turnos de funcionamento das escolas

Assim como o indicador descrito acima, o número de turnos de funcionamento das escolas aponta as condições nas quais se dá a expansão das matrículas. Os dados da tabela abaixo preocupam, pois evidenciam que o aumento de turnos é uma estratégia adotada para acomodar a expansão de matrículas. O aumento no número de turnos compromete a qualidade do ensino na medida em que este passa a se dar em jornadas de menos horas e que deixa de ser viável o uso mais flexível do tempo e espaço escolar. Também vale ressaltar que os primeiros e últimos turnos podem ser particularmente desconfortáveis para crianças pequenas. Por fim, o número grande de turnos também é problemático porque sobrecarrega demasiadamente o aparelho escolar, gerando deterioração. Os dados abaixo mostram, por exemplo, que escolas de educação infantil com três turnos aumentaram 24% ao longo da gestão Marta Suplicy, enquanto que as escolas de ensino fundamental, funcionando em quatro turnos, aumentaram 13%. No entanto, podemos também constatar na tabela abaixo que as escolas de ensino fundamental com dois turnos diurnos e um turno noturno, condição bastante excelente em termos de aproveitamento das instalações, também aumentaram ao longo da gestão.

Tabela 7 – Número de turnos por escola na rede municipal de São Paulo (1996-2003)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Emei c/ 2 turnos diurnos	-	22	21	46	60	68	40	18
Emei c/ 3 turnos diurnos	-	340	327	340	341	355	394	423
Emei c/ 4 turnos	-	13	39	7	-	-	-	-
Emef c/ 4 turnos	-	303	296	260	242	236	270	274
Emef c/ 3 turnos diurnos	-	67	76	124	S/I	78	53	55
Emef c/ 2 turnos diurnos	-	10	11	17	22	24	12	8
Emef c/ 3 turnos (MTN)	-	S/I	S/I	S/I	S/I	96	103	105

Fonte: SME – Sistema de Informações Gerenciais – Dados Gerais da Secretaria.
S/I: Sem Informação

Indicador 1.5 – Evasão

Este indicador também dá uma medida da qualidade educacional que permeia a expansão de matrículas. Optamos por analisar apenas a evasão e não a repetência, já que medidas como promoção automática e organização por ciclos tornam difícil considerar tais índices para apoiar avaliações, pois cada vez mais se evidencia a desconexão entre a promoção no fluxo escolar e o desenvolvimento de aprendizagens.

Dados da Secretaria, apresentados na tabela abaixo, demonstram uma contínua queda na taxa de evasão no ensino fundamental, tendência que se acentua na gestão Marta Suplicy. Esse indicador é certamente positivo e, ainda que não possa ser conclusivo, corrobora a hipótese de que o espaço escolar tem se tornado crescentemente significativo para os sujeitos que ali convivem.

Tabela 8 – Evasão no Ensino Fundamental da rede municipal de São Paulo (1996 a 2003)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Evasão	4,43%	1,69%	2,07%	2,37%	2,14%	1,51%	1,47%

Fonte: SME – Sistema de Informações Gerenciais – Dados Gerais da Secretaria

Balanco da dimensão 1

Analisando os indicadores em seu conjunto, é possível verificar que houve um forte empenho na ampliação dos serviços educacionais, por meio da construção de novas unidades escolares, particularmente nas regiões mais pobres e populosas, bem como na das matrículas em todos os níveis e modalidades, exceção feita ao ensino médio que não é prioridade do município segundo a Constituição de 1988. O aumento intenso na educação infantil e na educação de jovens e adultos é condizente com a proposta da prefeitura, anunciada no início do mandato.

Quanto ao aspecto qualitativo dessa expansão de vagas e matrículas, a queda na evasão sugere que o espaço escolar está mais significativo para os sujeitos ali presentes. No entanto, o número de alunos por turma ainda é muito elevado e o aumento no número de turnos de funcionamento das escolas da rede municipal preocupa bastante. Ressaltamos aqui a importância de aliar o equacionamento quantitativo da demanda com a busca por um padrão de qualidade satisfatório.

Dimensão 2: Qualidade social da educação

Como enunciado no marco de referência deste ensaio, a qualidade é dimensão central da política educacional, já que traduz o sentido da educação: as aprendizagens que se quer promover e sua adequação em relação às necessidades da população. Mas qualidade é também um conceito com diversos significados, e a seleção de indicadores pode variar muito de acordo com a posição que se adote a respeito. Neste ensaio avaliativo, optou-se por tomar como indicadores a natureza das diretrizes curriculares da administração e sua conjugação com aspectos que viabilizam sua concretização: as condições de trabalho dos educadores e as condições para que os educandos aproveitem adequadamente a educação. Além das oportunidades de formação com apoio de especialistas, considerou-se que, para concretizar as diretrizes propostas, os professores precisam de um regime de trabalho que favoreça seu vínculo com os alunos, com a comunidade escolar e com a rede de ensino. Do ponto de vista dos educandos, tendo em vista o princípio da equidade, tomaram-se o provimento de insumos e serviços complementares e a aproximação escola-comunidade como aspectos relevantes da qualidade social. Com relação a esses aspectos, o que está em jogo é a democratização das condições de acesso e aproveitamento dos serviços escolares.

Indicador 2.1 – Orientação curricular

A orientação curricular assumida por essa gestão atribui às escolas a responsabilidade de definir seus objetivos educacionais. Em documentos de orientação às escolas, lançados em 2001, a SME critica o estabelecimento de parâmetros curriculares gerais que sirvam como referência para a elaboração de materiais didáticos e sistemas de avaliação centralizados. Assume o pressuposto de que a existência de parâmetros curriculares dessa natureza coloca o professor na posição de “mero reprodutor”. Orientando as escolas quanto à elaboração de seus Planos de Trabalho, a SME sugere que, com base em uma investigação sobre os alunos e suas comunidades nas primeiras semanas de aula, sejam estabelecidos objetivos específicos por aluno, sala e ciclo, conteúdos, métodos e materiais didáticos (*Revista EducAção*, nº 3).

Para dar suporte à ação da escola nesse sentido, o Movimento de Reorientação Curricular proposto pela Secretaria estabeleceu a organização das unidades escolares em 183 pólos – com uma média de cinco unidades em cada um – e a criação dos Grupos de Acompanhamento da Ação Educativa (Gaae), compostos pelas equipes pedagógicas dos NAEs e profissionais da Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP) como assessores. Os Gaaes deveriam reunir-se pelo menos mensalmente com as escolas e pólos, colaborando nas atividades de planejamento, acompanhamento e avaliação e favorecendo o diálogo entre os agentes escolares e os órgãos intermediários e centrais (Naes e SME/DOT).

A participação de profissionais da PUC/SP no apoio às escolas foi proposta como estratégia inovadora visando proporcionar a elas apoio especializado e acesso ao conhecimento acadêmico adequado às suas demandas. Tal estratégia foi viabilizada graças a contratos celebrados entre a SME, a PUC/SP e a USP. Essas universidades também

assessoraram a DOT e os NAEs numa análise de situação do ensino na rede municipal, realizada em 2001, que serviria para identificar prioridades para a formação dos professores.

Nas edições 2, 3 e 4 da Revista *Educação*, informa-se sobre a realização de inúmeras reuniões, encontros e seminários com a participação de professores, diretores e equipas pedagógicas, promovidos pelos NAEs ou pela própria SME. A realização desses eventos indica a concretização, num certo nível, da intenção de realizar o desenvolvimento curricular com base na participação e no diálogo entre diversas instâncias da rede de ensino e a universidade. As informações disponíveis, entretanto, não permitem formular juízos sobre o sentido da orientação curricular propriamente dito nem sobre seus resultados em termos de aprendizagens dos alunos ou mesmo dos educadores.

As escolas estão produzindo inovações pedagógicas com base na investigação de necessidades dos alunos e comunidades atendidas? Que tipo de inovação pedagógica tem predominado e que prioridades em termos de conteúdos de aprendizagem expressam? Que aprendizagens estão efetivamente sendo realizadas pelos alunos e que transformações na vida das comunidades podem ser atribuídas à intervenção das escolas? Responder tais perguntas exigiria a disponibilidade de informações sistematizadas sobre cada comunidade escolar. Mas, se é impossível ter uma visão completa de tudo que acontece em cada unidade da rede e no seu entorno, seria viável e conveniente que sobre alguns aspectos seleccionados se produzissem informações que servissem como indicadores de resultado quanto a metas estabelecidas com mais precisão.

Na avaliação de alguns membros das equipas técnicas dos NAEs e de professores entrevistados, a proposta do Movimento de Reorientação Curricular não avançou no período avaliado por falta de orientação da

SME. Alguns creditam o fato às alterações no comando da Secretaria que geraram mudanças na equipe e no Departamento de Orientação Técnica. Mas essas são opiniões parciais; uma avaliação compreensiva teria que considerar opiniões de mais atores envolvidos no processo e dados que dessem alguma visão de conjunto da situação das escolas e dos alunos.

A ausência de informações sobre resultados alcançados pelas escolas ou esforços sistemáticos nesse sentido pode ser atribuída a um certo receio quanto à diretividade dos órgãos centrais. É questionável o pressuposto de que a existência de referências curriculares que sirvam para avaliar o conjunto da rede necessariamente iniba a criatividade dos professores e os relegue à condição de “meros reprodutores”. É esse o pressuposto implícito na crítica ao Saeb¹, expressa em documentos da SME (Revista *EducAção*, nº 3, p. 21). Se o modelo Saeb é inadequado, qual seria a melhor alternativa em termos de sistema de avaliação para a SME? Definir metas precisas e coletar informações que sirvam de indicadores é uma tarefa complexa que, certamente, exigiria amplo investimento por parte dos órgãos centrais da SME.

Indicador 2.2 - Formação dos profissionais em serviço

No diagnóstico realizado em 2001 por DOT e NAEs, com assessoria da PUC/SP e USP, foram identificados três temas relevantes e urgentes para a concretização da qualidade social da educação: alfabetização, educação especial e avaliação, associada à problemática da organização das escolas por ciclo. De acordo com a filosofia do Movimento de Reorientação Curricular, a escola é o principal *locus* de formação e essa se dá de forma permanente nos momentos de trabalho coletivo. Ações de formação com apoio de especialistas também são desenvolvidas, algumas propostas pela SME e muitas outras planejadas e desenvolvidas pelos

NAEs. Não foram localizados registros sistematizados sobre as ações de formação promovidas pelos NAEs – temas e público atendido – que poderiam servir de indicador para se fazer julgamentos em relação à sua abrangência e adequação quanto às prioridades detectadas. Uma análise das temáticas predominantes nas iniciativas de formação também poderia servir como indicador do sentido do desenvolvimento curricular. Só foi possível reunir informações sobre iniciativas promovidas pelo órgão central da Secretaria e informações parciais coletadas em alguns NAEs.

Em torno da problemática alfabetização e letramento – apontada como prioridade no diagnóstico –, tiveram lugar em 2002 as seguintes iniciativas da DOT-SME (Revista *Educação* nº 3):

- Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (Profa), com participação de 1.340 professores do Ensino Fundamental I, com previsão de ampliação para mais 2.000 em 2003.
- Programa Círculo de Leitura, atendendo 1.700 educadores entre orientadores de Sala de Leitura, diretores de escola e coordenadores pedagógicos.
- Mova – Formação de 170 coordenadores e 1.200 monitores.

Em 2003, o tema da alfabetização e do letramento, em uma acepção ampla, passaria a ser mais explicitamente o eixo articulador da proposta de reorientação curricular. A DOT passou a realizar reuniões mensais de formação com as equipes das coordenadorias com o tema *Ler e escrever, um desafio de todos*.

Em relação à Educação Especial – outra das prioridades apontadas –, a SME promoveu em 2002 um curso para 2 mil educadores. Os NAEs também realizaram atividades nessa linha, contando com o apoio de entidades especializadas nas diversas deficiências para a formação dos professores. Em 2002, havia 38 entidades conveniadas prestando esse serviço, sendo que em 2000 eram 33.

Em relação à problemática da avaliação e organização da escola por ciclos – também apontada como prioridade no diagnóstico –, não foram identificadas iniciativas de formação por parte da SME entre 2001 e 2002. As revistas *Educação* publicadas nesse período mal tocam nesse assunto; só a nº 4, publicada em 2003, trata do assunto mais detidamente. Destaca que o sistema de ciclos foi implantado na rede municipal durante a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores na capital (1989-1992) quando ficou instituído no Regimento Comum das Escolas. Reconhece que, passados mais de 10 anos, a implantação efetiva do sistema de ciclos ainda é um desafio; que a reivindicação dos professores de discutir o tema é compreensível e desejável, mas conclui com uma frase evasiva: “Provavelmente, além de informar, esclarecer, orientar sobre como trabalhar com e no ciclo, o mais importante neste momento seja o exercício de libertação de cada educador para encontrar-se em si mesmo e dar forma ao muito que já sabe e domina” (p. 28).

É possível que nos NAEs e na formação *in loco* nas escolas esse tema tenha sido trabalhado de alguma maneira. Entretanto, a sua desconsideração pelo órgão técnico central da Secretaria destaca-se como aspecto negativo com relação às ações de formação. Além de ter sido identificado como prioridade no diagnóstico, esse é um tema para o qual a opinião pública tem-se mostrado sensível; talvez a única problemática pedagógica que conseguiu alçar-se como pauta de campanhas eleitorais na cidade, reclamando uma atenção mais sistemática dos gestores.

No campo da formação dos educadores, outras vertentes, além das identificadas no diagnóstico como prioritárias, foram desenvolvidas durante o período avaliado, evidenciando orientações da SME consideradas positivas. Uma delas diz respeito aos esforços de ampliar as oportunidades culturais dos educadores, expressa no programa Vivência Cultural – Múltiplas Linguagens que atendeu em 2002

1,7 mil educadores de jovens e adultos e tinha mais 4 mil professores do Ensino Fundamental II inscritos para 2003. Cabe mencionar também a participação de 3.252 educadores no programa Informática Educativa. Os professores de EJA – Fundamental I e II também tiveram um programa de formação implementado pela DOT, no qual se trabalhou de forma participativa uma proposta de reorientação curricular dessa modalidade educativa, procurando adequá-la ao público atendido. Tal iniciativa, entretanto, só foi levada a cabo em 2003.

Outro aspecto que merece destaque no período avaliado foi o investimento na formação inicial de professores de Educação Infantil e Ensino Fundamental I. Tais iniciativas expressam o necessário reconhecimento de que a educação das crianças requer profissionais com uma sólida formação, habilitados preferencialmente em nível superior. O Programa Especial de Formação Inicial em Serviço Modalidade Normal (em Nível Médio) atendeu 1.078 Auxiliares de Desenvolvimento Infantil e o Programa Especial de Formação de Professores (Nível Superior), 3.300 professores da Educação Infantil e do Ensino Fundamental I.

Indicador 2.3 – Vínculo dos educadores com a rede e com as escolas

O trabalho coletivo de planejamento e avaliação, o registro sistemático das práticas, a formação continuada e o relacionamento com os alunos e com a comunidade exigem dos professores um tempo de dedicação que vai além daquele despendido na sala de aula. De forma geral, as condições de trabalho dos professores obrigam-nos a assumir um número excessivo de turmas, muitas vezes em várias escolas, o que praticamente inviabiliza o necessário acompanhamento do processo de aprendizagem de cada aluno e um envolvimento mais integral com a comunidade e com o projeto educacional da escola.

Dentre os vários tipos de jornada de trabalho admitidos por lei (Lei nº 11.434, de 12 de novembro de 1993), a Jornada Especial Integral (JEI) é a que destina mais tempo para o trabalho docente sem a presença de alunos: “art. 37 – A Jornada Especial Integral corresponde a 25 (vinte e cinco) horas-aula e 15 (quinze) horas adicionais semanais, perfazendo 240 (duzentos e quarenta) horas-aula mensais”. A lei especifica ainda a finalidade das horas adicionais: trabalho coletivo com a equipe escolar, formação permanente, preparação de aulas, seleção de material pedagógico, correção de avaliações, atividades com a comunidade e pais de alunos. Quanto à forma de cumprimento do tempo adicional, institui que 11 horas-aula semanais serão cumpridas na própria escola e as outras quatro em local de livre escolha.

A tabela abaixo indica que, entre 2000 e 2002, houve um pequeno aumento no percentual de profissionais que cumpriam a Jornada Especial Integral (JEI): de 38,28% para 42,26%. Esse aumento é, sem dúvida, positivo, entretanto, é preciso ter em vista que há ainda um grande número de profissionais trabalhando em condições que não favorecem seu vínculo com a escola, com a comunidade e com os alunos. O número elevado de alunos por turma agrava ainda mais essa situação.

**Tabela 9 – Professores de escolas municipais por tipo de jornada
(2000 – 2002)**

Jornada	2000		2002	
JB (Jornada Básica: 20 aulas)	11.597	31,59%	7.740	20,71%
JEA (Jornada Especial Ampliada: 30 aulas)	10.573	28,80%	11.976	32,05%
JEI (Jornada Especial Integral: 40 aulas)	14.049	38,28%	16.909	42,26%
JE-40 (Jornada Especial de 40 horas semanais)	483	1,31%	738	1,97%
Total	36.702	100%	37.363	100%

Fonte: Secretaria Municipal de Educação. Centro de Informática.

Ao lado do tipo de jornada dos professores, outro elemento crucial na verificação desse indicador seria a rotatividade das equipes escolares. Uma grande rotatividade nas escolas pode constituir-se num empecilho para a implantação das diretrizes curriculares defendidas pela SME, pois faria com que grande parte do esforço em termos de trabalho coletivo nas escolas se perdesse de um ano para outro. Nos concursos para ingresso ou remoção e nos processos anuais de atribuição de aulas, os professores efetivos titulares escolhem as escolas a que ficarão vinculados, enquanto os titulares adjuntos serão destinados àquelas onde há necessidade, os temporários – com uma situação menos favorável ainda – também podem ser colocados à disposição se a vaga que ocupam for pleiteada por algum efetivo. Esse sistema gera uma rotatividade nas equipes escolares, cujo grau de gravidade não se pode verificar porque a SME não conta com dados sistemáticos a respeito. Segundo a percepção de alguns professores da rede, o problema da rotatividade é mais grave nas escolas mais periféricas, das quais é provável que os professores ingressantes queiram ser removidos na primeira oportunidade, enquanto outras escolas contam com equipes relativamente estáveis.

Ainda que sem garantir a fixação do profissional na escola, a efetivação no cargo é um elemento que favorece maior estabilidade das equipes. Em 2001 foram nomeados 616 professores aprovados em concurso, em 2002, 9.518 e, em 2003, 4.119 (SME – Conae 2 – Divisão de recursos humanos). A realização de concursos periódicos para a contratação efetiva de profissionais não é, entretanto, uma novidade da gestão Marta Suplicy. Não se conseguiu informação sobre concursos e nomeações realizados em gestões anteriores. Sabe-se, entretanto, que em 2000 (antes da atual gestão) a rede contava com 32.634 docentes e auxiliares de desenvolvimento infantil efetivos,

o que representava 89% do total. Em abril de 2002, eram 36.588 efetivos, correspondendo a 85% do total; em fevereiro de 2004, o número de efetivos era 43.970, correspondendo a 86% do total. Nota-se, portanto, que houve ao longo da gestão um aumento significativo no número de profissionais contratados sem que isso representasse uma queda no percentual de efetivos em relação aos não-efetivos.

Outro fato que poderia ser tomado como favorável ao vínculo dos profissionais com a escola foi a criação da Gratificação de Desenvolvimento Educacional em 2001. Trata-se de uma gratificação destinada aos profissionais das escolas que, segundo os critérios da SME, tenham desenvolvido satisfatoriamente projetos pedagógicos que contribuam para a concretização das diretrizes e contem outros indicadores favoráveis como número de professores com jornada integral, entre outros. O recurso é distribuído entre os professores da escola contemplada, atrelando, portanto, um benefício individual ao resultado de um trabalho coletivo. Em 2001, os professores só tomaram conhecimento dos critérios da gratificação no final do período, portanto, serviu mais como reconhecimento do que como incentivo; nos anos subsequentes, a gratificação pode ter funcionado positivamente na composição e no envolvimento das equipes escolares.

Indicador 2.4 - Insumos educacionais e complementares

De maneira geral, são considerados insumos propriamente educacionais os materiais escolares, livros e equipamentos com função pedagógica. Há materiais de uso pessoal dos alunos (material de papelaria, livros didáticos) e de uso coletivo (acervos de livros, filmes, mapas; laboratórios; equipamentos de informática; equipamentos esportivos, entre outros). Os insumos complementares podem ser

vários; tradicionalmente são considerados alimentação e transporte escolar, além de atendimento à saúde. O policiamento passou a ser tomado como serviço complementar necessário, especialmente nos bairros com maiores índices de violência. E, mais recentemente, a garantia de renda mínima também passou a ser tomado como insumo importante para viabilizar a frequência das crianças e adolescentes das famílias mais pobres e vulneráveis ao trabalho precoce.

A avaliação da política educacional quanto aos insumos complementares envolve grande complexidade, pois, para seu provimento, normalmente concorrem iniciativas de outras pastas da administração municipal. Além da ampliação do universo de coleta de dados, emerge a discussão sobre a responsabilidade quanto ao provimento desses serviços. Como a legislação brasileira prevê vinculação de verbas para a educação, a questão torna-se especialmente delicada, provocando polêmica em torno da legitimidade de se financiar esse tipo de insumo com verbas vinculadas. A polêmica tem, como “pano de fundo”, um problema político relevante – o desafio da intersectorialidade no provimento de políticas sociais integrais que afetem todas as dimensões em que as desigualdades sociais se manifestam.

Durante a gestão Marta Suplicy, deu-se grande visibilidade aos programas denominados Garantia de Acesso e Permanência, que incluem a distribuição de kits de material didático e uniforme para alunos, merenda escolar e transporte, além dos programas Renda Mínima e Bolsa Trabalho, operados pela Secretaria do Trabalho e financiados com verba vinculada da educação. Sobre esses programas foi possível recolher informação nos documentos oficiais da SME:

- Em agosto de 2002, foi lançado o programa de distribuição de kits de material escolar (mochila, lápis, caderno, régua, esquadro e outros).

Segundo informativo da Secretaria, até maio de 2003, 921 mil kits haviam sido distribuídos. Os kits incluíam também uniforme escolar.

- O Programa de Merenda Escolar ampliou a quantidade de refeições servidas no período avaliado: em 2000, foram 1,3 milhão e, em 2002, 1,4 milhão. A prefeitura informa também que a merenda à base de bolachas foi substituída por refeições completas, mais variadas e com maior valor nutricional. O programa Leve-Leite, implantado por gestão anterior, também foi mantido e ampliado: em 2000, foram 9,2 milhões de quilos de leite em pó distribuídos e, em 2002, 13,3 milhões. Em 2002 foi instituído também o Vale-Pão para a diretoria de cada escola adquirir localmente pão francês necessariamente enriquecido com ferro.
- Quanto ao transporte, ampliou-se a abrangência do programa de passe escolar: em 2002 foram distribuídas 576 mil carteiras de passe; em 2000, 503 mil haviam sido distribuídas. Além disso, essa gestão instituiu o programa Vai-e-volta, provendo peruas para o transporte de 72 mil crianças entre a casa e a escola.
- O programa Renda Mínima Familiar, em funcionamento desde abril de 2001, garante que famílias com renda inferior a meio salário mínimo *per capita* recebam uma bolsa mensal para manter filhos de até 15 anos na escola. Até março de 2003, cerca de 193,5 mil famílias já haviam sido beneficiadas pelo programa em 50 distritos do município. O Bolsa Trabalho-Renda, também lançado em abril de 2001, beneficiou cerca de 39 mil jovens, entre 16 e 20 anos, pertencentes a famílias de baixa renda, com capacitação profissional e bolsa condicionada à frequência escolar para os que não tinham ensino médio completo.

Com relação aos programas relacionados aos insumos escolares, livros didáticos, acervos e equipamentos de informática, de uma forma geral, foi muito mais difícil levantar informação. Em publicação que

faz o balanço de dois anos da gestão municipal – de dezembro de 2002 –, menciona-se investimento de R\$ 60 milhões em plano de informatização das escolas, 15 mil computadores e 3 mil impressoras instaladas na rede, incluindo todas as escolas de ensino fundamental.

Em termos de aquisição, manutenção e promoção da circulação de acervos nas escolas, as iniciativas foram coordenadas pelo Programa Círculo de Leitura, da DOT/SME, que articula várias iniciativas, desde a adesão ao Programa Nacional do Livro Didático do MEC até o desenvolvimento dos acervos das Salas de Leitura das escolas.

As Salas de Leitura foram criadas no início da década de 70, com o objetivo de inovar em relação à tradicional biblioteca escolar. Os alunos do Ensino Fundamental freqüentam essas salas duas vezes por semana, em períodos previstos no horário das turmas, sob orientação de professores especialmente capacitados como mediadores de leitura. Em 2003, 719 unidades contavam com Salas de Leitura e 1.800 professores orientadores de Sala de Leitura (site da prefeitura). Essa gestão pretendeu ampliar o trabalho considerando múltiplas linguagens; provendo as salas com televisores, videocassetes, DVDs, aparelhos de som e computadores conectados à Internet. O projeto das salas interativas teve a consultoria de professor da USP. Segundo dirigente do Programa Círculo de Leitura, Paulo Gonçalo, entre 2002 e 2003 a SME adquiriu 3 milhões de livros, sendo 1,5 milhão destinados especialmente aos professores, como subsídio à sua formação permanente. Ainda segundo o mesmo dirigente, durante a gestão Pitta, não foram adquiridos livros para uso das escolas.

O Programa coordenou ainda a formação de professores visando à escolha de livros didáticos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que no estado de São Paulo tem características próprias, dando apoio aos professores que escolhessem os módulos literários

(alternativa aos livros didáticos convencionais) no planejamento de sua utilização didática.

Indicador 2.5 – Aproximação escola-comunidade

A capacidade de a escola intervir na comunidade e abrir espaços para iniciativas que envolvam ativamente a população no cotidiano da escola também é tomada aqui como indício de qualidade. É nessa perspectiva que se aborda o indicador aproximação escola-comunidade, assumindo-se que sua positividade reside no enriquecimento das relações entre os diferentes atores da comunidade escolar que gera aprendizagens significativas.

Durante o período avaliado, a SME lançou o projeto Vida, cujos objetivos declarados correspondem a essa perspectiva, tomando o problema da violência como foco de intervenção. A iniciativa se desdobrou em projetos específicos: Educom.Rádio, Escola Aberta e em algumas iniciativas relacionadas às questões de gênero e etno-raciais.

Implementado em 2001, o projeto Educom.Rádio vem sendo desenvolvido pelo Núcleo de Comunicação e Educação (NCE) da Escola de Comunicação e Artes (ECA) da Universidade de São Paulo, contratado pela SME para capacitar educadores, alunos e membros da comunidade na utilização da linguagem de rádio. O objetivo é que esse conhecimento estimule a produção de programas radiofônicos nas escolas, com a participação da comunidade, e também propicie inovações nas formas de comunicação estabelecidas em sala de aula e nas outras situações educativas. Em 2001 foram capacitadas 520 pessoas, em 26 escolas, com despesas de R\$ 340.990,00. Em 2003 foram capacitadas outras 2.375 pessoas em 91 escolas, e as despesas foram da ordem de R\$ 1.245.925,00. De acordo com informações do Núcleo de Comunicação e Educação

da ECA/USP, escolas de 10 NAEs já receberam os equipamentos referentes à sua participação no projeto.

Entre os projetos mencionados, o Educom.Rádio é o que recebeu melhor avaliação por parte das pessoas entrevistadas para esse trabalho. Educadores, técnicos dos NAEs, parlamentares e sindicalistas foram unânimes em considerar que o projeto tem boa receptividade nas escolas e cumpre seus objetivos.

O Escola Aberta, implementado em 2001, visa à utilização do espaço escolar nos finais de semana, recessos, feriados e férias para a realização de atividades de esporte, cultura e lazer, abertas à participação da comunidade. Geralmente elas são promovidas pelas Secretarias Municipais de Cultura e de Esportes, Lazer e Recreação, podendo haver participação de outras instâncias do governo. A diretriz dos gestores é que as escolas participem por adesão, as atividades propostas integrem seu Projeto Político Pedagógico, e sua realização promova “a articulação entre a escola e a comunidade, buscando uma interlocução com as lideranças locais para construir a convivência, a justiça e a paz”. Em 2001, 30 escolas aderiram ao projeto e 180, em 2002, envolvendo 135 mil pessoas no primeiro ano e 810 mil no segundo.

Embora os entrevistados para este trabalho concordem com o princípio do projeto, apontaram vários desafios a serem superados. O primeiro deles diz respeito ao envolvimento da própria comunidade escolar. Mesmo sendo uma ação facultativa – isto é, a escola adere se sua equipe tiver interesse –, foi apontado o reduzido envolvimento de muitas equipes escolares tanto na elaboração quanto na divulgação e organização das atividades. Muitas vezes, a participação da escola limita-se à cessão do prédio. Na avaliação de alguns, isso acontece pela falta de remuneração específica para atuação no projeto, uma

vez que as atividades acontecem em dias não-letivos. Os funcionários que se dispõem a participar ganham “folgas” durante a semana, interferindo no cotidiano escolar. Também foi apontada a necessidade de maior entrosamento entre as Secretarias na organização dos eventos, de maneira a tornar a programação mais variada e organizada. Alguns NAEs estão incentivando que os grêmios estudantis tenham atuação direta na organização do Escola Aberta, inclusive se responsabilizando pelo envolvimento da comunidade na organização dos eventos. A avaliação desse tipo de iniciativa tem sido positiva, embora não resolva o problema da falta de envolvimento das equipes de educadores e funcionários.

A abertura de espaços físicos escolares para atividades em fins de semana integra projetos de diversas administrações em todo o Brasil. O projeto Escola Aberta da gestão paulistana não oferece nenhuma característica inovadora que permita integrar melhor o cotidiano escolar com as atividades nos finais de semana.

O projeto Vida também coordenou a produção de diversos materiais que têm por objetivo orientar educadores e alunos para a construção de uma proposta de ensino que contribua para a superação das discriminações raciais e de gênero.

Em 2001, houve a produção do vídeo “Um brinde à igualdade”, que buscou incentivar a reflexão da perspectiva de gênero no cotidiano escolar, vislumbrando as possibilidades de sua abordagem por meio da reorientação curricular. No mesmo ano, dando continuidade à sensibilização iniciada pelo vídeo, foi produzido e distribuído para as unidades escolares o livro *Gênero e Educação*, destinado aos educadores; e a cartilha *Nem mais, nem menos*, para os estudantes. Em 2003, ampliaram-se as iniciativas; realizou-se o Seminário Internacional Gênero e Educação que teve seus resultados publicados.

Além de cursos específicos sobre a temática, ocorreu a inclusão do tema em outras iniciativas de formação da DOT, por exemplo, o programa de formação inicial de professores da educação infantil. Cabe destacar também que, durante 2003, ampliaram-se o diálogo e a participação da Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher nas iniciativas da SME.

A avaliação de alguns envolvidos nas iniciativas é a de que houve avanços, principalmente pela introdução da temática na SME, mas não se pode considerar que esteja estruturado um trabalho sistemático de promoção da equidade de gênero nas políticas da SME. Uma das demandas, além de um trabalho estratégico mais estruturado, é a de que o banco de dados da Secretaria contemple a variável “sexo” na coleta e análise de dados sobre trajetória e desempenho escolar do alunado.

Com relação às questões etno-raciais, a iniciativa de maior destaque foi o lançamento, em 2002, do Novembro Negro, evento anual com o objetivo de estimular a organização, em todas as unidades escolares e abertas à comunidade, de atividades que possibilitem reflexões sobre as formas de desigualdade racial e os mecanismos para sua superação. A iniciativa nasceu na Coordenadoria da Juventude e a SME atuou como parceira. Em 2003 ocorreu mais uma edição do Novembro Negro, além do lançamento de um vídeo sobre a temática para subsidiar a formação dos professores e o trabalho nas escolas.

Também em novembro de 2002 foi lançada a publicação *Bibliografia afro-brasileira na Rede Municipal de Ensino de São Paulo* que relaciona mais de 40 títulos de diversas áreas do conhecimento – literatura infanto-juvenil, História, Antropologia, cultura e ciências. A tiragem inicial foi de 30 mil exemplares, e o projeto prevê a incorporação do acervo selecionado às Salas de Leitura das escolas.

A temática foi incorporada às temáticas principais da reorientação curricular, tal como faz supor o título da Conferência Municipal de Educação que reuniu 3 mil professores em 2003: Leitura de Mundo, Letramento e Alfabetização na Perspectiva da Diversidade de Gênero, Etnia e Sexualidade.

Ainda em relação à consideração das questões etno-raciais no município, cabe destacar a elaboração, em 2002, do projeto Centro de Educação e Cultura Indígena (Ceci), que tem por objetivo a construção de unidades escolares nas três aldeias indígenas existentes em São Paulo: Aldeia Tenondé Porã (Morro da Saudade, Parelheiros); Aldeia Krukutu (Barragem, Parelheiros); Aldeia Jaraguá Ytu (Jaraguá). O projeto foi elaborado junto com líderes indígenas e tem como público-alvo crianças de 4 a 6 anos que contarão com calendário e currículo elaborados a partir das necessidades do povo guarani. Os professores serão indígenas das próprias aldeias e as aulas serão bilíngües (guarani-português). Também estão previstos a celebração de convênio entre as comunidades indígenas e o Mova para alfabetização de jovens e adultos que também será bilíngüe. O início da construção dos prédios estava previsto para setembro de 2003.

Além dessas iniciativas, promovidas pela DOT/SME, as temáticas de equidade de gênero e etnia/raça também pautaram ações desenvolvidas pelos NAEs, geralmente envolvendo não apenas educadores e alunos mas também a comunidade. Os entrevistados para este trabalho apontam como positiva a iniciativa da SME de tentar introduzir essas temáticas no cotidiano escolar. No entanto, ressaltam que não se podiam identificar ainda os resultados de tais ações nas escolas.

Finalmente, cabe mencionar que o princípio educacional do qual a SME lançou mão para justificar a criação dos CEUs remete ao aspecto abordado nesse indicador, relativo ao atendimento integral à

comunidade, associando os serviços escolares à oferta de equipamentos e serviços culturais, esportivos e de lazer. Ao justificar a medida, a SME defende uma visão ampliada de educação, que não se limita à sala de aula, mas que visa ao desenvolvimento integral dos alunos e da comunidade. Esse é um tema polêmico no meio educacional, enquanto alguns valorizam a possibilidade de a escola aproximar-se das comunidades e oferecer uma formação mais integral, outros alertam para o perigo da descaracterização da escola como agência de ensino ou de transmissão de saberes formais disciplinarizados.

Balanço da dimensão 2

Em linhas gerais, as diretrizes da SME quanto à orientação curricular são coerentes com os princípios a partir dos quais se definiu qualidade educativa neste ensaio. O movimento de descentralização, a priorização da escola como *locus* de desenvolvimento curricular, a organização dos pólos, dos Gaaes e a aproximação da universidade para um diálogo mais horizontal com as escolas são aspectos considerados positivos. Um aspecto negativo parece ter sido a falta de definição quanto ao papel dos órgãos centrais num modelo descentralizado dessa natureza, em especial em relação à dimensão da avaliação. Mas esses são julgamentos relativos às diretrizes e não aos seus resultados. Aspectos prioritários que mereceriam estudos avaliativos mais aprofundados, quanto ao seu desenvolvimento e resultados, são o funcionamento dos pólos, as inovações pedagógicas desenvolvidas nas escolas e a participação das universidades.

Quanto à formação dos educadores, foi considerado muito positivo o investimento na formação inicial – com elevação do nível de escolaridade – das auxiliares de desenvolvimento infantil e professoras das quatro primeiras séries do ensino fundamental. A iniciativa

representa um valioso reconhecimento do direito das crianças pequenas à educação e de que sua educação requer especialização assim como a das demais faixas etárias.

Em termos da temática abordada, as iniciativas voltadas à formação continuada do conjunto dos educadores respondem a problemáticas relevantes, identificadas como prioritárias em diagnóstico realizado, ou pautando questões socialmente relevantes, tais como gênero e etnia, cruciais no que se refere à promoção da equidade. A desatenção à problemática da avaliação e a organização das escolas em ciclos é o aspecto negativo a esse respeito. Cabe lembrar que não se obtiveram informações sobre ações promovidas pelos NAEs nem sobre possíveis resultados das iniciativas e sua avaliação por parte dos professores. O fato de a SME não contar com informação sistematizada a esse respeito também constitui aspecto frágil da política, uma vez que, sem informação, a SME não tem como monitorar e corrigir rumos à medida que implementa suas diretrizes. Também não foi possível obter informações oficiais sobre iniciativas de formação em períodos anteriores, impossibilitando comparações em relação às outras gestões quanto a número de participantes e temática.

Quanto às condições dadas para que as equipes escolares possam, de fato, assumir o papel central no desenvolvimento curricular, avaliamos que ainda é limitado o número de professores que têm uma jornada de trabalho condizente com o tipo de envolvimento exigido pelas diretrizes curriculares estabelecidas pela SME, ainda que no período avaliado esse número tenha se ampliado. Também é positivo o provimento de cargos efetivos aos profissionais. Entretanto, faltam outras informações para se avaliar até que ponto as equipes escolares são estáveis o suficiente para produzirem e desenvolverem projetos pedagógicos de forma

coletiva e continuada, de modo que as inovações possam se enraizar e produzir resultados duradouros.

Com relação aos insumos, visando à garantia de acesso e ao bom aproveitamento dos serviços escolares, observou-se que, no período avaliado, a gestão deu maior visibilidade a iniciativas que beneficiam diretamente alunos e suas famílias (especialmente distribuição de kits de material escolar, transporte em perua escolar, transferência de renda para famílias e jovens carentes). O impacto de tais iniciativas certamente favorece o acesso à escola para grupos em situação de exclusão de direitos básicos, mas seu impacto efetivo não pôde ser avaliado num balanço panorâmico como o presente. O levantamento de informações que foi possível realizar sinaliza, entretanto, a conveniência de considerar um amplo conjunto de insumos propriamente educacionais e complementares para fazer uma avaliação mais abrangente, menos limitada às pautas impostas pela mídia e pela política de comunicação da própria gestão. É interessante considerar ainda o equilíbrio e as vantagens relativas de insumos dirigidos diretamente aos indivíduos e famílias e aqueles que se integram ao patrimônio público, tais como equipamentos e acervos, ou integram serviços públicos coletivos como transporte, segurança etc.

Avalia-se como tendencialmente positivas as diretrizes da SME relacionadas à aproximação escola-comunidade. Especialmente a estratégia implícita no Educom.Rádio mostra-se promissora na medida em que envolve os educandos e a comunidade em trabalhos conjuntos com os educadores profissionais, estendendo a co-responsabilidade com relação ao projeto educativo da escola, introduzindo novas linguagens e tecnologias que ampliam os meios de ensino-aprendizagem. Essas são impressões que precisariam ser confrontadas com informações mais abrangentes e sistemáticas com relação ao

desenvolvimento dos projetos. O mesmo se pode dizer com relação ao projeto Escola Aberta ou ainda à proposta dos CEUs como centros de formação integral atendendo alunos e comunidade; seria preciso averiguar até que ponto as atividades estão cumprindo a função educativa proposta, que é de reforçar a participação dos alunos e das comunidades, não apenas como usuários dos serviços, mas como atores da definição de prioridades e na gestão das atividades propostas. Esses aspectos mereceriam estudos mais aprofundados que incluíssem análises comparativas com outras iniciativas assemelhadas.

Finalmente, cabe chamar a atenção para o fato de que tanto a questão dos insumos complementares quanto a da aproximação escola-comunidade remetem à problemática da integração intersetorial das políticas sociais, que requer uma compreensão mais abrangente do conjunto da gestão municipal e de seu relacionamento com as instâncias estadual e federal.

Dimensão 3 – Gestão democrática

Nessa dimensão, são considerados como indicadores a existência e o funcionamento de instâncias de participação, tanto no âmbito escolar e regional quanto no âmbito municipal, além da capacidade de os órgãos administrativos orientarem e apoiarem o desenvolvimento e a implementação dos projetos pedagógicos das escolas, garantindo sua coerência com as diretrizes gerais da Secretaria.

Indicador 3.1 – Instâncias de participação no âmbito das escolas e das regiões

No início de 2001, ao enunciar a diretriz Democratização da Gestão, a Secretaria Municipal de Educação afirmava: “Buscaremos aperfeiçoar

os Conselhos de Escola e o Conselho Municipal de Educação, assim como reconstruir os Conselhos Regionais dos Conselhos de Escola (Creces) e incentivar a criação dos Grêmios Estudantis”².

O levantamento de dados e as entrevistas realizadas apontaram a falta de ações dos órgãos centrais da SME para concretizar essa diretriz. A única iniciativa encontrada foi a publicação Bolando o Grêmio, elaborada em junho de 2002 e destinada a apoiar a formação desses grupos nas escolas. No entanto, a SME não possui dados sobre o número de escolas que possuem Grêmios, nem acompanhamento sistemático sobre seu desenvolvimento. Quanto aos Conselhos de Escola, também não há nenhum tipo de mecanismo para acompanhar seu funcionamento. A Secretaria também não adotou nenhuma ação indutora para a formação dos Creces.

As entrevistas nos NAEs indicam que as ações referentes à democratização da gestão escolar, no período analisado, estavam totalmente sob a responsabilidade desses núcleos, sem qualquer tipo de acompanhamento ou suporte por parte da SME. As informações coletadas em alguns NAEs indicam que as formas de enfrentar o desafio foram variadas. Em geral, foram constituídas equipes para trabalhar o tema, organizando atividades de incentivo a sua concretização, acompanhando seu desenvolvimento nas escolas, oferecendo formação aos atores envolvidos.

Os NAEs visitados desenvolveram ações para articular representantes dos Conselhos de Escolas, visando criar oportunidades de formação para os conselheiros e, ao mesmo tempo, constituir novos espaços de decisão. Nesses espaços, privilegiaram a participação de membros da comunidade, de modo a fazer frente ao predomínio dos profissionais nos Conselhos de Escola. Os NAEs visitados optaram por estratégias diversas para constituir essas

novas instâncias de participação envolvendo conselheiros de escola. O NAE 13, por exemplo, optou por rearticular os Creces e, a partir deles, constituiu comissões sobre temas diversos de maneira a facilitar o monitoramento das políticas educacionais implementadas na região e propor ações. Essa estrutura, segundo a equipe do NAE, vinha apresentando interessantes resultados na implantação do CEU São Mateus. A partir dos Creces foram constituídas comissões que discutiram com representantes da administração o futuro funcionamento da unidade. Entretanto, há quem considere o formato do Crece inadequado porque a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) instituiu a constituição de regimentos próprios para cada escola, extinguindo a unidade regimental pressuposta na criação dos Creces durante a gestão Luiza Erundina. Ao perderem sua legalidade, esses Conselhos perderam também sua capacidade deliberativa, tornando muito difícil reunir a comunidade apenas para discussões e debates.

Há ainda quem considere a estrutura dos Creces inadequada por não ser paritário, prescindindo da participação de representantes do governo, fator considerado decisivo para torná-lo efetivamente deliberativo. Uma alternativa proposta foi a criação de Conselhos com a participação de representantes dos Conselhos de Escola e técnicos dos NAEs. No NAE 5, por exemplo, em 2002, esse Conselho discutiu e deliberou sobre a destinação do orçamento do Núcleo. Cabe a ressalva de que não há indicativos de que as experiências relatadas pelos NAEs visitados sejam representativas do conjunto da rede. Elas confirmam, entretanto, a ausência de diretrizes claras da SME com relação às estratégias e mecanismos para fortalecer os Conselhos de Escola ou instâncias regionais como o Crece.

Finalmente, a criação dos CEUs, a partir de 2003, colocou um novo desafio no campo da gestão na medida em que, num mesmo espaço físico, estão previstas atividades das secretarias de Educação, de Cultura e de Esporte, Lazer e Recreação, além da presença contínua das secretarias de Assistência Social, Saúde e Segurança Urbana. O plano é que a organização dessa atuação conjunta fique sob a responsabilidade de cada uma das subprefeituras. A direção dos CEUs será formada por um gestor-geral, um conselho gestor e coordenadores dos núcleos de ação cultural, ação esportiva e ação educativa – todos eleitos com a participação da comunidade. O processo de eleição para cada uma dessas instâncias está sendo discutido no âmbito do Regimento Interno dos CEUs que deve ser concluído em março de 2004. Dadas as características inovadoras da proposta e o grande desafio quanto à intersetorialidade, a gestão dos CEUs merece acompanhamento e avaliação processual. Ainda não é possível verificar seus resultados, principalmente a capacidade de as subprefeituras articularem ações de diversas pastas.

Indicador 3.2 – Instâncias de participação no âmbito municipal

De acordo com informações da SME, o Conselho Municipal de Educação (CME) de São Paulo é “órgão normativo e deliberativo, com estrutura colegiada, composto por representantes do Poder Público, trabalhadores da educação e da comunidade”, conforme o § 2º do artigo 200 da Lei Orgânica do Município de São Paulo. O CME de São Paulo, criado pela Lei Municipal nº 10.429, de 24 de fevereiro de 1988, funcionou esporadicamente até fins de 1989, ocasião em que teve suas atividades suspensas. Em 1993, foi restabelecido por decreto municipal composto por nove conselheiros

titulares e nove suplentes. O mandato de conselheiro é de seis anos, renovando-se um terço do colegiado a cada dois anos.

Com o advento da Lei Federal nº 9.394/96, o sistema municipal de ensino de São Paulo torna-se plenamente autônomo, atuando em regime de colaboração com os demais sistemas de ensino. Essa autonomia foi formalmente reconhecida pelo Conselho Estadual de Educação de São Paulo. Compete ao CME:

“I. Prestar assessoramento ao Executivo Municipal, no âmbito das questões relativas à educação, e sugerir medidas no que tange à organização e ao funcionamento da rede municipal de ensino, inclusive no que respeita à instalação de novas unidades escolares;

“II. Promover e realizar estudos sobre a organização do ensino municipal, adotando e propondo medidas que visem à sua expansão e ao seu aperfeiçoamento;

“III. Elaborar o Plano Municipal de Educação;

“IV. Exercer fiscalização sobre as atividades referentes à assistência social escolar, no que diz respeito às suas efetivas realizações, estimulando-as e propondo medidas tendentes ao aprimoramento dessas mesmas atividades;

“V. Emitir parecer sobre os assuntos de ordem pedagógica e educativa que lhe sejam submetidos pela Administração Municipal, através do seu órgão próprio;

“VI. Promover seminários e congressos de professores para debates sobre assuntos pertinentes ao ensino, na área de atuação do ensino municipal.

“VII. Promover correções, por meio de comissões especiais, em qualquer dos estabelecimentos de ensino mantidos pela Prefeitura, tendo em vista o fiel cumprimento da legislação escolar”.

O mandato dos atuais conselheiros iniciou em maio de 2002

e termina em maio de 2004. Em entrevista com um de seus membros, diversos desafios foram apontados, a maioria deles relacionada ao aprimoramento de uma participação mais orgânica e menos formal desse Conselho. Vale lembrar que os membros do Conselho são indicados pela Secretaria, o que pode comprometer tanto a real representatividade de atores da sociedade civil quanto sua autonomia, fator central para o exercício de controle social. No início da gestão Marta Suplicy, foi acenada a possibilidade de alteração da legislação que aborda a questão da representatividade do Conselho, mas esta, no entanto, não foi adiante.

Finalmente, o Plano Nacional de Educação estabelece que estados e municípios devem elaborar seus planos de educação de forma democrática com a participação ampla de todos os interessados. Em fevereiro de 2001, ao lançar suas diretrizes, a SME comprometeu-se com a construção de um Plano Municipal de Educação “a partir de discussões orgânicas envolvendo as redes municipal, estadual e privada; as universidades; os sindicatos (de todos os campos profissionais) e demais entidades organizadas da sociedade civil para, fundamentalmente, consagrar a educação como direito” (*EducAção* 1, p. 5). A articulação da cidade em torno de um plano municipal representa uma oportunidade ímpar de democratizar o debate em torno das questões educacionais, ampliando o envolvimento da população com a temática. Apesar de a declaração da intenção ter vindo a público, oportunamente, logo no início da gestão, iniciativas concretas não foram tomadas até 2003. A elaboração participativa de um plano municipal de educação foi adiada para 2004, período no qual, se de fato o processo for levado a cabo, terá que enfrentar os inconvenientes de realizar-se em ano eleitoral.

Indicador 3.3 – Orientação e suporte dos órgãos centrais às escolas

O Movimento de Reorientação Curricular propôs-se a fortalecer as escolas como *locus* de decisões de natureza pedagógica, privilegiando relações horizontais entre os profissionais das unidades escolares e favorecendo a participação da comunidade. Nessa estratégia, os NAEs exercem papel fundamental, e a eles procurou-se dar maior autonomia na proposição de ações de formação e desenvolvimento de projetos que viessem ao encontro das demandas das escolas. Nas entrevistas realizadas nos NAEs, pôde-se contatar que esses órgãos, de fato, foram responsáveis por diversas iniciativas que, entretanto, ressentiram-se da falta de coordenação e apoio por parte da SME.

No período em que as entrevistas foram realizadas, em 2003, as equipes dos NAEs estavam sendo afetadas pela reforma político-administrativa no município que resultou no desmembramento dos 13 NAEs em 31 Coordenadorias de Educação ligadas às recém-criadas subprefeituras. Muitas das equipes que vinham trabalhando nos NAEs durante 2001 e 2002 foram desfeitas para adaptarem-se à nova organização. Com maior autonomia orçamentária e melhores condições de integração intersetorial, este novo modelo administrativo – em princípio – pode favorecer a proposta político-pedagógica da SME, fortalecendo as instâncias locais e tornando-as mais responsivas às demandas da população. Como se encontravam em estágio transitório entre a velha e a nova estrutura, as equipes pedagógicas entrevistadas não identificavam ainda benefícios do novo modelo, suplantados pela desorganização causada nos grupos antes constituídos.

Outro aspecto que, certamente, comprometeu a capacidade de os órgãos administrativos orientarem e apoiarem as escolas foi a grave

instabilidade dos dirigentes à frente da pasta. O primeiro secretário, Fernando Almeida, permaneceu 11 meses no cargo e a segunda, Eny Maia, dez meses. Seguiu-se, então, a nomeação de Nelio Bizzo, cujo desacerto resultou na sua permanência por apenas seis dias e na vacância do cargo por mais 44 dias. Só em março de 2003 o cargo foi ocupado por Maria Aparecida Perez que antes ocupava a chefia de gabinete e que permaneceu à frente da pasta desde então. Tal alternância de secretários afetou as equipes da DOT que poderiam ter atuado de forma mais coerente e constante na direção e no apoio às equipes dos NAEs.

Um forte indício da fraca capacidade articuladora da SME nesse período é a falta de informações de que dispunha sobre as atividades que ocorriam nos NAEs, somada à exigüidade e falta de periodicidade de veículos de comunicação. Num modelo descentralizado de gestão pedagógica, como o proposto pela Secretaria, um eficiente sistema de comunicação e informação seria essencial para que não ocorresse atomização de iniciativas e perda de capacidade de direção e auto-avaliação com relação às diretrizes estabelecidas. Logo no início da gestão, a SME lançou a revista *EducAção*, com o objetivo de fornecer, além de informações sobre diretrizes e ações da Secretaria, textos de formação e reflexão para as equipes dos NAEs e escolas. Em 2001 foram publicados dois números e em fevereiro de 2002 foi publicado o terceiro. O quarto número só viria no início de 2003. Em dezembro de 2002 foi lançado o boletim informativo *Escola em Rede*, de caráter informativo/publicitário, destinado, sobretudo, à comunidade escolar. Paralelamente, os NAEs produziram materiais de comunicação e formação, tais como revistas que informam sobre experiências inovadoras desenvolvidas nas escolas, *folders* de

eventos, informativos temáticos, material de apoio a ações específicas. A SME, entretanto, não dispõe de arquivo para guarda sistemática dessa produção.

Mesmo com todos esses problemas, é importante ressaltar o avanço que significou a transferência da educação infantil da Secretaria de Assistência Social para a Secretaria Municipal de Educação. Esse passo demonstra a valorização dessa etapa educacional, com o reconhecimento da criança pequena como sujeito de direitos e da necessária profissionalização de seus educadores. Além disso, viabilizou uma gestão mais orgânica da educação infantil em seu conjunto, facilitando a orientação e o suporte às unidades educacionais.

Balanço da dimensão 3

Ressalvado o avanço em relação à incorporação das creches, constata-se que a SME, durante o período avaliado, não exerceu de forma suficiente o papel de coordenação das ações realizadas pelos NAEs que se ressentiram da descontinuidade administrativa. Tal constatação é válida tanto em relação ao desenvolvimento curricular e à formação de educadores quanto às iniciativas visando ao incentivo e fortalecimento da participação da população na gestão do sistema educativo. É certo que muitas iniciativas dos NAEs podem ter resultado em maior participação tanto das equipes escolares quanto da população atendida, entretanto, este ensaio avaliativo não conseguiu reunir informações abrangentes sobre essas ações descentralizadas. Comprometendo esse aspecto, destaca-se a falta de canais regulares de comunicação e informação, que melhorassem as condições de discussão das diretrizes estabelecidas pela SME, assim como de monitoramento conjunto das iniciativas realizadas.

Dimensão 4 – Financiamento

Para discutir o financiamento da educação na gestão Marta Suplicy, é preciso começar apresentando a polêmica alteração do artigo 208 da Lei Orgânica do Município (LOM), proposta pelo poder Executivo em dezembro de 2001, que ampliou de 30% para 31% os gastos do orçamento municipal com educação. No entanto, no mesmo período, o Executivo Municipal promulgou a Lei nº 13.245, regulamentando os gastos com a educação em duas categorias: uma relativa à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE), correspondendo aos 25% previstos constitucionalmente, e outra relativa aos 6% adicionais.

O artigo 2º da Lei nº 13.245 regulamentou o uso dos 25% reproduzindo as determinações estabelecidas no artigo 70 da LDB³, que estabelece como “gastos de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): remuneração e aperfeiçoamento com pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando essencialmente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar”.

Os 6% adicionais à determinação constitucional tiveram seus gastos assim definidos pelo artigo 3º da Lei nº 13.245: “programas voltados à educação de jovens e adultos que não tiveram acesso em

idade própria; programas de reinserção educacional da criança e adolescente em situação de risco pessoal e social; programas especiais para educação de crianças e adolescentes com deficiência; programas voltados para a educação profissionalizante visando ao desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva; programas que fortaleçam a inclusão de crianças e adolescentes na ação educacional do município; custos de produção e transmissão de programas de educação, promovidos ou patrocinados pelo Poder Público Municipal e veiculados em emissoras de rádio e televisão; manutenção e criação de centros de educação e cultura, instalação de telecentros para acesso a novas tecnologias de informação e comunicação, especificamente às redes municipais e mundiais de conhecimento, bem como instalação de bibliotecas públicas infanto-juvenis em apoio à rede municipal de ensino; provisão de alimentação em creches, escolas de educação infantil, ensino fundamental e supletivo”.

A polêmica na alteração da legislação reside no fato de, historicamente, o partido da prefeita Marta Suplicy ter defendido a destinação de 30%, e não apenas 25%, para gastos com MDE na cidade de São Paulo. A não-aplicação desse percentual pelo ex-prefeito Celso Pitta gerou, inclusive, a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em 2001, proposta por este partido.

Efetivamente, a mudança na legislação fez com que a obrigatoriedade de investimento em MDE caísse de 30% para 25%. Ainda que os programas e as atividades custeados pelos 6% adicionais sejam importantes e não devam ser tachados de maneira leviana de assistencialistas, resta a dúvida de se não teria sido mais coerente e benéfico à educação do município manter o investimento de 30% em MDE e alocar um percentual adicional para os demais programas descritos no artigo 3º da acima referida lei.

Para a prefeitura, a alteração no financiamento está vinculada à concepção de educação que transcende a sala de aula e atinge as condições para que o processo educativo ocorra. De acordo com educadores e parlamentares ouvidos, no entanto, a administração municipal não apenas reduziu os gastos com MDE, como também priorizou de maneira contundente as ações suplementares, em detrimento de projetos pedagógicos que resultariam na melhoria da qualidade social da educação e na democratização da gestão, as duas outras diretrizes apontadas pela SME como condutoras de seu trabalho neste período.

Indicador 4.1 – Evolução de gastos com educação

O total de investimento em educação foi constantemente crescente ao longo dos últimos 10 anos, com a exceção de 2003, quando houve queda também na arrecadação, conforme se pode verificar na tabela abaixo. Vale notar que em 2000 foi também o ano no qual a legislação foi descumprida, tendo sido investido 23,82% em educação ao invés de 30%, ocasionando a CPI já mencionada. A tabela também demonstra que a legislação foi descumprida nos últimos dois anos da gestão Paulo Maluf, tendo sido investido 26,44% e 26,68% nos anos de 1995 e 1996 respectivamente. Vale notar que, em 2002, o percentual destinado para MDE foi 28%. Dados publicados no *Diário Oficial* de 2004 apontam que em 2003 o percentual de MDE foi de 27,19%. Além disso, a previsão de gastos em 2004 para MDE, conforme dados da SME, é da ordem de 26,53%, portanto, uma tendência decrescente.

A tabela 10 apresenta o detalhamento da evolução de gastos com educação durante a gestão Marta Suplicy, salientando alguns itens orçamentários que permitem visualizar as prioridades dessa gestão.

Tabela 10 - PMSP - Evolução da Receita de Impostos e das Despesas com Educação (1989-2003)

RECEITAS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Receita resultante de Impostos	5.211.345.432	6.560.721.420	7.148.565.788	5.687.440.426	4.937.638.332	6.616.525.292	8.317.531.283
Aplicação Obrigatória (Vinc. + Adic. Fundef)	1.302.836.359	1.640.180.355	1.787.141.447	1.706.232.128	1.481.291.500	1.984.957.590	2.495.259.385
Vinculação	1.302.836.359	1.640.180.355	1.787.141.447	1.706.232.128	1.481.291.500	1.984.957.590	2.495.259.385
Adicional Fundef Aplicado							
EDUCAÇÃO							
DESPESA TOTAL	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
DESPESA TOTAL	1.644.628.041	1.690.827.032	1.886.336.345	1.737.394.472	1.490.774.501	1.986.156.507	2.198.822.324
Aplicação Adicional	-	-	-	-	-	-	-
Receita Adicional do Fundef	-	-	-	-	-	-	-
Saldo Fundef Ano anterior	-	-	-	-	-	-	-
Saldo Não Aplicado Fundef	-	-	-	-	-	-	-
Adicional Fundef Aplicado							
Ajuste - Art. 69 LDB	-	-	-	-	-	-	-
Despesa Destinada à Educação	1.644.628.041	1.690.827.032	1.886.336.345	1.737.394.472	1.490.774.501	1.986.156.507	2.198.822.324
Percentual Destinado à Educação	31,56%	25,77%	26,39%	30,55%	30,19%	30,02%	26,44%

Fonte: Demonstrativos de Aplicação dos Recursos na Educação 1989 - 2002

Nota: Percentual de aplicação obrigatória dos recursos na educação - De 1989 até 1991 (Art. 212 da CF 88 - 25%)

De 1992 até 2000 (Art. 208 da LOM - 30%)

De 2001 em diante (Art. 208 da LOM alterado - 31%)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
9.048.955.062	8.811.102.365	9.218.807.781	9.537.695.764	9.499.472.444	9.671.888.767	9.362.629.284	8.400.590.161
2.714.686.520	2.643.330.710	2.971.746.579	3.090.182.272	3.129.233.507	3.118.554.510	3.390.883.218	2.965.926.938
2.714.686.520	2.643.330.710	2.765.642.335	2.861.308.729	2.849.841.734	2.998.285.518	2.902.415.078	2.604.182.950
		206.104.245	228.873.543	279.391.773	120.268.992	488.468.140	361.743.989
				30%	31%	31%	31%
1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
2.388.640.794	2.777.947.615	3.145.685.809	3.054.401.061	2.661.162.974	3.141.470.845	3.503.686.366	3.123.728.161
-	91.601.970	151.154.235	135.800.381	119.352.895	-	-	-
-	-	206.104.245	228.873.543	279.391.773	293.061.035	379.214.775	326.737.611
-	-	-	-	-	-	152.238.575	35.006.378
-	-	-	-	-	172.792.043	42.985.209	-
		206.104.245	228.873.543	279.391.773	120.268.992	488.468.140	361.743.989
-	-	-	171.581.593	-	-	-	-
2.388.640.794	2.686.345.642	2.788.427.312	2.861.308.729	2.262.418.306	3.021.201.853	3.015.218.225	2.761.984.172
26,68%	30,49%	30,25%	30,00%	23,82%	31,24%	32,20%	32,88%

Valores em Reais de julho de 2003
DEFLATOR IGP - DI
Elaboração de Marcos Edgar Bassi (SME/ATP/NPC)

Tabela 11 - Evolução de gastos 2001-2004 por rubrica, valores corrigidos para julho de 2003

	2001 (efetivado)	2002 (efetivado)	2003 (efetivado)	2004 (*) (orçado)
Artigo 2º				
Formação	15.350.155	33.240.932	24.909.595	48.166.578
Remuneração ensino fundamental	488.495.207	529.353.564	569.594.959	770.248.687
Educação de Jovens e Adultos **	450.277	780.045	573.788	1.025.587
Construção (creches, educação infantil e fundamental)	49.310.740	149.790.610	18.000.616	(sem dado)
Construção/manutenção dos CEUs	—	—	182.380.937	122.577.557
Uniforme e material escolar	Não houve gastos neste ano	113.094.087	38.564.600	69.395.800
Transporte escolar	Não houve gastos neste ano	20.856.277	68.530.827	74.648.376
Artigo 3º				
Renda Mínima	19.098.382	161.742.542	189.252.820	185.904.130
Bolsa Trabalho	3.245.074	25.112.538	6.340.557	12.194.126
MOVA (Movimento de Alfabetização)	—	5.248.880	9.289.912	9.709.786
Construção/manutenção dos CEUs	—	—	107.112.614	76.428.296
Merenda	64.055.274	97.725.930	145.430.503	151.440.090
Telecentros	—	4.897.894	8.675.082	14.957.408
Bibliotecas infanto- juvenis	1.554.334	1.984.479	1.224.378	3.577.606

Nota: os valores foram deflacionados usando-se o IGP-DI – indicadores Diesp.

* os valores de 2004 foram deflacionados com fator de conversão da média de 2003, já que a previsão para 2004 foi elaborada no final de 2003.

** A remuneração dos profissionais dessa modalidade está incorporada na rubrica de “remuneração ensino fundamental”; a formação está incorporada na rubrica “formação”.

Analisando o gasto por nível e modalidade de ensino, contemplando tanto despesas referentes à MDE (artigo 2º) quanto adicionais (artigo 3º), temos a seguinte evolução:

	2001 (efetivado)	2002 (efetivado)	2003 (efetivado)	2004 (orçado)
Ensino fundamental	999.216.665	1.331.628.629	1.047.790.398	1.327.433.643
Educação infantil	714.435.174	767.487.226	628.336.703	701.338.653

Nota: os valores foram deflacionados usando-se o IGP-DI – indicadores Diesp.

* os valores de 2004 foram deflacionados com fator de conversão da média de 2003, já que a previsão para 2004 foi elaborada no final de 2003.

Os itens orçamentários com tendência fortemente crescente foram a merenda, o transporte e o programa Renda Mínima, os quais tiveram um aumento de 49%, 300% e 49%, respectivamente, entre os anos de 2002 e 2003. Estes são justamente aqueles concebidos como programas de garantia de acesso e permanência. Ainda que sejam programas importantes e que efetivamente aumentem o acesso e a permanência na escola, a escala de prioridades é questionável. Por exemplo, não se verificou um incremento tão intenso na remuneração do magistério, que aumentou apenas 8% entre 2002 e 2003, e na formação, que teve uma queda neste período, ambos fundamentais para atingir a almejada qualidade social da educação.

É importante ressaltar que o montante de recursos financeiros destinado à EJA é baixo em relação a outros itens orçamentários, ainda que o esforço e o investimento político da atual gestão nesta modalidade de ensino sejam notáveis. O MOVA, por exemplo, foi reativado e houve um importante investimento financeiro no programa, com tendência crescente ao longo dos anos. Vale considerar que a rubrica EJA não contempla

formação e remuneração dos profissionais, o que compromete a sua interpretação.

O montante destinado à construção e manutenção dos CEUs é muito elevado e suscita questionamento, uma vez que, contraditoriamente, estes modernos aparelhos convivem com escolas “de latinha” (que não foram plenamente extintas conforme meta original da SME). Em 2003, por exemplo, foram gastos 289,5 milhões de reais nos CEUs, mais da metade do gasto com remuneração de profissionais e quase o dobro do que foi gasto em construção no ano anterior. Neste mesmo ano, houve queda de investimento em formação, EJA, uniforme e materiais escolares e Bolsa Trabalho, bem como no conjunto do ensino fundamental e infantil.

Balanço da dimensão 4

A queda de investimento em MDE na gestão Marta Suplicy confirma a pertinência da preocupação de diversos atores com relação à alteração na legislação relativa às verbas para educação. Efetivamente, houve queda entre 2002 e 2003 no conjunto do ensino fundamental e infantil.

Outra questão diz respeito à escala de prioridades da SME: houve uma clara priorização na construção de CEUs, programas de transporte, merenda e uniforme em comparação com itens mais relacionados à qualidade dos processos educacionais, tais como o investimento na formação e remuneração de recursos humanos. O grande investimento feito nos CEUs em 2003, concomitantemente ao decréscimo de diversos itens orçamentários neste mesmo ano, sugere que há uma relação causal entre esses fatos, agravados pela queda na arrecadação, e que de fato houve comprometimento das

condições necessárias para a realização das diretrizes propostas inicialmente pela Secretaria.

Conclusões

Das quatro dimensões da política abordadas nesse ensaio avaliativo, aquela em que a gestão Marta Suplicy mais se destacou foi a relativa à abrangência dos serviços educativos. Especialmente na educação infantil e na educação de jovens e adultos, o aumento de matrículas foi significativo, tendo sido um avanço político importante a retomada do MOVA, criado durante a gestão Erundina e interrompido durante as gestões Maluf e Pitta. Ressaltamos que a construção de novas unidades educativas beneficiou, principalmente, as áreas mais desfavorecidas, e os índices de evasão mantiveram a tendência decrescente. É fato que há indicadores que mostram que a expansão no atendimento ainda se dá à custa de condições desfavoráveis, como o número excessivo de alunos por turma e o aumento das escolas que funcionam em três turnos no período diurno. Outro aspecto dessa dimensão que merece questionamento é a priorização, em termos de estratégia de expansão, do investimento em grandes unidades, como os CEUS, com alto custo de manutenção, enquanto ainda persistem unidades que funcionam em condições precárias.

Em relação à dimensão da qualidade social da educação, identificamos que o movimento de reorientação curricular proposto por essa gestão responde, pelo menos no plano das proposições, a alguns princípios educacionais enunciados no marco de referência desse ensaio: a centralidade das equipes escolares no desenvolvimento curricular somada à oferta de oportunidades de formação de educadores condizente com suas demandas. Não foi possível,

entretanto, constatar até que ponto as diretrizes se concretizaram, principalmente porque a Secretaria não dispõe de informação sobre o que ocorre nos NAEs e nas escolas quanto à implementação dos diversos programas, ficando impossibilitada de exercer seu papel dirigente e coordenador com base numa compreensão precisa sobre o que ocorre na base do sistema. Outro aspecto que questiona a vigência de diretrizes pedagógicas consistentes na gestão Marta Suplicy é o fato de que a conceituação de um projeto pedagógico para os CEUs veio a reboque de seu projeto arquitetônico. Essa relativa fragilidade do projeto político-pedagógico, fator central para a qualidade social da educação, contrasta com a ênfase dada pela SME em programas de ações complementares, tais como transporte escolar, uniformes e merenda, que receberam maior investimento tanto político quanto financeiro.

Quanto aos temas que animaram as atividades de formação, o foco em alfabetização, letramento e em educação especial vem ao encontro das demandas das equipes escolares, enquanto a avaliação relacionada ao sistema de ciclos parece ser um nó crítico que não foi enfrentado no período. Foram tomadas iniciativas consideradas positivas, porém ainda tímidas, em relação à inclusão de temas relevantes como questões etnoraciais e de gênero. Quanto aos programas que visam à integração escola-comunidade, o Escola Aberta é pouco inovador, não equacionando problemas relacionados aos recursos humanos requeridos para sua operação. Já os CEUs são uma aposta interessante e mais promissora nesse sentido, podendo favorecer um sentimento de pertencimento desse equipamento pela comunidade. Além disso, afirma uma visão de educação que contempla uma perspectiva de integralidade, associada à cultura no sentido mais amplo. Resta saber se, para concretizar

essa perspectiva, se faz necessária a construção de equipamentos tão custosos, comprometendo recursos que poderiam ser distribuídos de forma mais equilibrada.

A dimensão da gestão foi a mais acidentada do período avaliado. Por um lado destacamos avanços políticos importantes, como a incorporação das creches na SME, antes sob responsabilidade da Secretaria de Assistência, bem como o movimento de descentralização, conferindo maior autonomia aos NAEs e depois sua integração como Coordenadorias de Educação nas subprefeituras. Entretanto, já apontamos que houve uma insuficiente coordenação de aspectos político-pedagógicos por parte da SME. Se por um lado a autonomia conferida aos NAEs permitiu que muitas atividades fossem desenvolvidas, estes não puderam contar com uma ação dirigente continuada por parte da SME. Esse fato pode ser atribuído à descontinuidade no comando da pasta, mas também a uma falta de clareza quanto ao papel dos órgãos centrais num modelo descentralizado de gestão pedagógica.

Ainda que a gestão democrática tenha sido uma diretriz reafirmada durante todo o período, não houve fatos significativos que sinalizassem avanços nesse campo, por exemplo, mudanças qualitativas do tipo de participação promovida por instâncias como os Conselhos Escolares e o Conselho Municipal de Educação, ou o aproveitamento de outras oportunidades, tal como a elaboração do Plano Municipal de Educação anunciada como meta, mas não realizada nos três primeiros anos da gestão.

Finalmente, a dimensão de financiamento aponta uma tendência de acréscimo no investimento geral em educação, mas uma queda quando consideramos especificamente os itens relativos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, o que atribuímos à

mudança na legislação. É também visível que vários itens orçamentários tiveram queda de investimento no ano de 2003, justamente quando foram introduzidos os CEUs, nitidamente priorizados nesta gestão juntamente com as ações complementares. Se por um lado saudamos uma visão ampla de educação, que integre tanto a dimensão cultural em seu sentido mais amplo quanto aspectos que dêem conta de garantir o acesso e a permanência de grupos excluídos, questionamos se esse objetivo não deva ser alcançado por meio de uma efetiva integração intersetorial e priorização das políticas sociais, o que inclui a divisão de despesas ao invés de se sobrecarregar o orçamento da educação.

Notas

¹ Fonte: Secretaria Municipal de Relações Internacionais – www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/relacoes_internacionais/dados/0005.

² POCHMANN, Marcio (org.) *Atlas da exclusão social no Brasil* – vol. 1. São Paulo: Cortez, 2003.

³ POCHMANN, Marcio (org.) *Atlas da exclusão social no Brasil* – vol. 2. São Paulo: Cortez, 2003. p. 99.

⁴ Em janeiro de 2001, antecedendo o período de planejamento escolar, a Secretaria Municipal de Educação lançou a revista *Educação*, com as diretrizes que deveriam orientar a política educacional em 2001-2004.

⁵ Sobre o financiamento da política educacional no município de São Paulo, ver caderno 13 do Observatório dos Direitos do Cidadão.

⁶ Centros de Educação Infantil Diretos são unidades escolares integralmente de responsabilidade da Prefeitura Municipal – prédio e funcionários –, as CEIs Indiretas são unidades cujos prédios são de responsabilidade do poder público municipal, mas a gestão é autônoma. As creches particulares conveniadas são vinculadas ao poder público por meio do repasse de verbas para sua manutenção, não cabendo ao poder público a responsabilidade sobre a manutenção do prédio ou gestão da unidade; as Emeis correspondem ao ensino pré-escolar.

⁷ POCHMANN, Marcio (org.) *Atlas da Exclusão Social no Brasil* – vol. 2. São Paulo: Cortez, 2003.

⁸ Telecentros são espaços com computadores conectados à Internet banda larga. Cada unidade possui entre 10 e 20 micros. O uso livre dos equipamentos, cursos de informática básica e oficinas especiais, como Criação de Websites e Agências de Notícias Comunitárias, são as principais atividades oferecidas à população. Fonte: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/guia_servicos.

⁹ Fonte de informações: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/guia_servicos.

¹⁰ Sistema de Avaliação da Educação Básica, empreendido pelo governo federal.

¹¹ Sobre os Conselhos de Escola no município de São Paulo, ver caderno nº 9 do Observatório dos Direitos do Cidadão.

¹² “Fundos Públicos e Sistemas de Ensino na Cidade de São Paulo” – Mimeó

Bibliografia

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Referencial curricular para a educação infantil*. Brasília: MEC/SEF, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Brasília: MEC/SEF, 1998a.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Sinopse estatística 2002*. Brasília: MEC/Inep, 2002.

CARREIRA, Denise (coord.) *Bolando o grêmio: álbum dos nossos papos, idéias, histórias e sonhos*. São Paulo: Secretaria Municipal de Educação, 2002.

FUNDAÇÃO SEADE. www.seade.gov.br.

GHANEM, Elie. *Curso com Conselheiros de Escolas – 2001 e Curso com Integrantes de Equipe Técnica – 2001*. NAE 10 e Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação: relatório narrativo. São Paulo, 2001.

IBGE. DPE. Departamento de População e Indicadores Sociais. Divisão de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Projeto UNFPA/BRASIL (BRA/98/P08) - Sistema Integrado de Projeções e Estimativas Populacionais e Indicadores Sociodemográficos: www.ibge.gov.br.

POCHMANN, Marcio & AMORIM, Ricardo (orgs.) *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003a.

_____.; CAMPOS, André; AMORIM, Ricardo & SILVA, Ronnie (orgs.) *Atlas da exclusão social no Brasil*. v. 2. São Paulo: Cortez, 2003b.

SÃO PAULO (Cidade). Prefeitura Municipal de São Paulo. Gabinete da Prefeita. Convênio do Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura Municipal de São Paulo (Sinp). São Paulo, 2002a.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Educação. *EducAção*, n. 1, 2001.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Educação. *EducAção*, n. 3, 2002.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Educação. *EducAção*, n. 4, 2003.

SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS.
www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/relacoes_internacionais/dados/0005.

Publicações do Observatório dos Direitos do Cidadão

A primeira série dos Cadernos do *Observatório dos Direitos do Cidadão* apresenta um balanço das **políticas sociais** em São Paulo nas gestões de Luíza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta - período entre 1989 e 2000.

- | | |
|------------------------|---------------------------|
| 1 - Assistência Social | 4 - Habitação |
| 2 - Educação | 5 - Criança e Adolescente |
| 3 - Saúde | 6 - Orçamento |

A segunda série dos Cadernos teve como foco os **conselhos municipais** das respectivas políticas monitoradas pelo *Observatório*.

- 7 - Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
- 8 - Conselho Municipal de Saúde
- 9 - Conselho de Escola
- 10 - Conselho Municipal de Habitação
- 11 - Conselho Municipal de Assistência Social
- 12 - Articulação os entre Conselhos Municipais

A terceira série de Cadernos analisa os **fundos municipais** das cinco políticas monitoradas.

- 13 - Financiamento da Política de Educação
- 14 - Fundo Municipal de Habitação
- 15 - Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
- 16 - Fundo Municipal de Assistência Social
- 17 - Fundo Municipal de Saúde

A quarta série de Cadernos analisa as **políticas** monitoradas nos dois primeiros anos (2001-2002) da administração Marta Suplicy

- 18 - Orçamento Participativo
- 19 - Saúde

Para maiores informações:

Instituto Pólis
Rua Araújo, 124
Centro São Paulo/ SP
tel. 11 3258-6121 ramal 256
publicacoes@polis.org.br

Instituto de Estudos
Especiais IEE/PUC-SP
Rua Ministro Godoy, 1213
Perdizes São Paulo/SP
tel. 11 3871-4429
iee@pucsp.br