Quadro 10.2 - Lei Orçamentária Anual (Em R$ mil)

Programas	LOA Aprovada (A)	LOA Atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E=D/A)
3010 - Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação	10.422.714	10.609.151	10.132.086	9.737.147	94,3
Outros	643.014	673.223	602.438	535.268	83,2
Total	11.065.728	11.282.374	10.734.524	10.272.415	92,8

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 209.

De 2013 a 2017, houve um aumento de recursos de 3,9% e elevação do número de alunos de 7,9%, resultando em uma redução de 3,7% do custo aluno/ano.

Quadro 10.16 - Função Educação - Fases da Despesa e custo aluno 2013 a 2017 (Em R$)

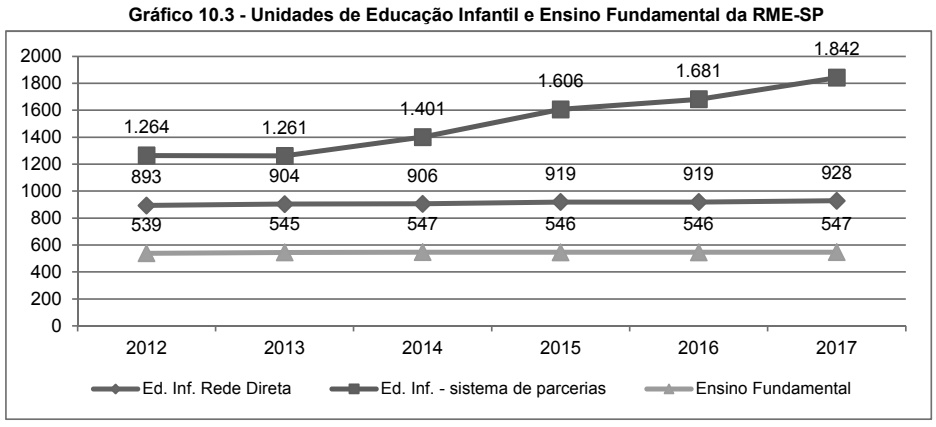
Fases	2013	2014	2015	2016	2017	Variação 2013-2017%
Dotação inicial	8.199.545.057	9.142.952.700	9.883.668.484	11.096.151.037	11.065.727.661	
Dotação atualizada	8.508.379.122	9.432.317.097	10.074.19.919	11.145.733.415	11.282.373.343	
Empenhado	8.111.898.059	8.850.383.817	9.767.806.212	10.242.868.169	10.734.523.995	
Liquidado	7.756.270.022	8.465.080.164	9.259.587.892	9.890.627.469	10.272.414.314	
Pago	7.729.273.562	8.447.322.904	9.230.299.425	9.865.022.267	10.233.882.249	
Empenhado atualizado pelo IPC-FIPE para dez/2017	10.327.588.788	10.710.482.169	10.642.533.082	10.475.191.199		3,9
Nº de alunos	919.592	911.590	939.741	974.328	992.283	7,9
Custo aluno	11.230,62	11.749,23	11.324,96	10.751,20	10.818,01	-3,7

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 233.

EDUCAÇÃO INFANTIL

Em 2017, houve aumento de 6% no número de unidades de Educação Infantil em relação a 2016, dos quais 138 são Creches em sistema de parceria, 23 são CEIs indiretos e 9 são unidades de Emei. A quantidade de escolas da administração direta não sofreu alteração significativa ao longo dos últimos anos, revelando que a rede de ensino cresce, principalmente, com o sistema de parceria.

Gráfico 10.3 - Unidades de Educação Infantil e Ensino Fundamental da RME-SP

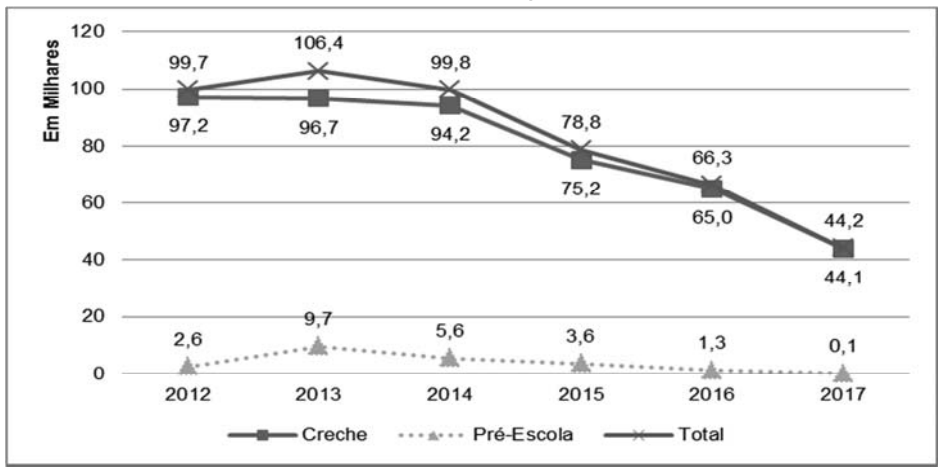


Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 228.

A Rede Municipal possui cerca de 530 mil alunos matriculados na Educação Infantil, dos quais 41,4% na Pré-escola e 58,6% nas Creches. Apesar da ampliação de 24.868 matrículas, em 2017, acima da meta estabelecida na LDO, em dezembro de 2017, ainda havia insuficiência de 44,1 mil vagas para Creche. O índice de demanda atendida na Educação Infantil, que considera apenas as crianças com matrícula solicitada, aumentou ao longo dos anos nas Creches e nas Pré-escolas, chegando a 87,6% e 99,9%, respectivamente, no ano de 2017.

A demanda atendida foi superior a 60% em todos os distritos, com exceção da Sé, que atendeu a 44% da demanda, e Vila Andrade, com 57,9%. Quanto à Pré-escola, todos os distritos possuem demanda atendida superior a 98%. Já o percentual de matrículas por habitante na faixa etária de 0 a 3 anos atingiu 48,1% da população nesse intervalo de idade. O distrito com o menor número de matrículas, em relação à população na faixa etária de 0 a 3 anos, é o de Itaim Bibi (9,8%), o de maior atendimento é de Marsilac (100%).

Gráfico 10.4 - Evolução da demanda reprimida na Educação Infantil



Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 228.

Cabe ressaltar que, em dezembro de 2013, foi firmado acordo para a criação de 150 mil vagas para crianças até cinco anos de idade em Apelação que corre na Câmara Especial do TJSP. A Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP, com participação da sociedade civil, faz acompanhamento da evolução da criação de vagas.

O aumento de matrículas na Educação Infantil vem ocorrendo, principalmente, por meio de convênios e parcerias. A Rede Municipal de ensino, ao final de 2017, contava com 258.634 alunos matriculados nessas unidades, com recursos aplicados na ordem de R$ 1,9 bilhão e custo aluno/ano de R$ 7.664,22.

Vale ressaltar que auditoria realizada em 2016 aponta deficiências no processo de gerenciamento da aplicação das diretrizes nas Creches que, muitas vezes, não cumprem os padrões mínimos de infraestrutura exigidos pela legislação, tanto na rede direta quanto na indireta e particular. Assim, constata-se que os procedimentos de controle e fiscalização sobre a execução dos Convênios para Educação Infantil permanecem deficientes, não garantindo uniformidade quanto à eficiência na aplicação dos recursos públicos e à qualidade educacional. Ademais, ressaltam-se problemas na gestão da implementação das diretrizes pedagógicas e ausência de informações gerenciais produzidas por sistema. Nesse sentido, apresenta-se para o Controle Externo o desafio de construir uma avaliação sistemática acerca do resultado educacional do gasto com Educação Infantil, com produção de indicadores, critérios de medição do conteúdo educacional e promoção de melhorias.

ENSINO FUNDAMENTAL

No Ensino Fundamental o número de escolas tem permanecido praticamente estável, totalizando 547, em 2017. Por outro lado, o número de matrículas vem caindo ano a ano e, em 2017, apresenta uma queda mais acentuada de 8 mil alunos.

Excerto Quadro 10.14 - Quantidade de alunos matriculados na RME-SP

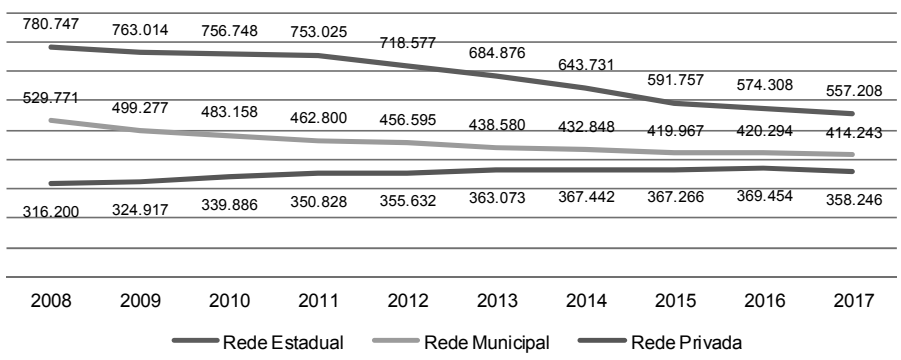
Modalidade de Ensino	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ensino Fundamental	455.299	442.459	422.602	415.410	414.639	406.350

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2017 fls. 230.

Em 2006, antes da implantação do Ensino Fundamental com 9 anos, o município apresentava 539.882 matrículas nesse nível de ensino (RAF 2009). A partir de 2007, houve absorção dos educandos com 6 anos de idade, mas o município continuou a registrar queda de matrículas. Apenas nos últimos 10 anos (2008-2017) houve uma diminuição de 103.229 matrículas.

A queda de matrículas no Ensino Fundamental ocorre há anos e de forma generalizada nas redes públicas do país. Até 2016, um dos fatores que explicavam essa diminuição era o aumento das matrículas na Rede Privada. Contudo, há que se considerar o contexto de crise econômica, especialmente a partir de 2016, que pode ser responsável, ao menos em parte, pela redução de matrículas verificada em todas as redes, inclusive na Rede Privada. Assim, não se sabe qual é o motivo da continuidade da queda de matrículas na Rede Municipal de Ensino Fundamental.

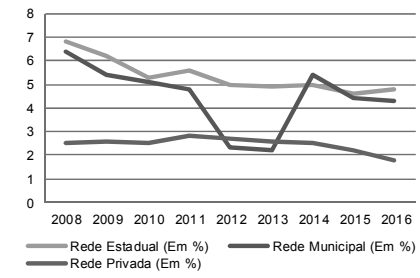
Matrículas no Ensino Fundamental no município de São Paulo



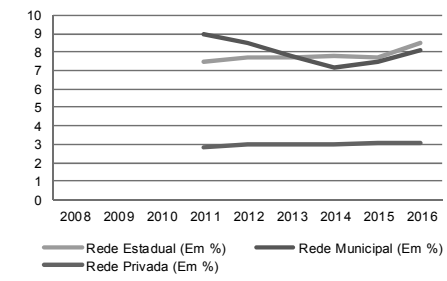
Fonte: Fundação SEADE, Informações dos municípios paulistas, acessada em 12/06/2018.

Especialistas da área costumam atribuir essa queda a fatores como redução da distorção idade-série (nota 6). Contudo, em 2013, o município realizou diversas mudanças em sua política educacional, dentre as quais, aumentou a quantidade de séries em que os alunos podem ser reprovados (eram duas, e passaram a ser cinco). Assim, as taxas de reprovação e distorção idade-série na Rede Municipal passaram a crescer.

Taxa de Reprovação do Ensino Fundamental no município de São Paulo



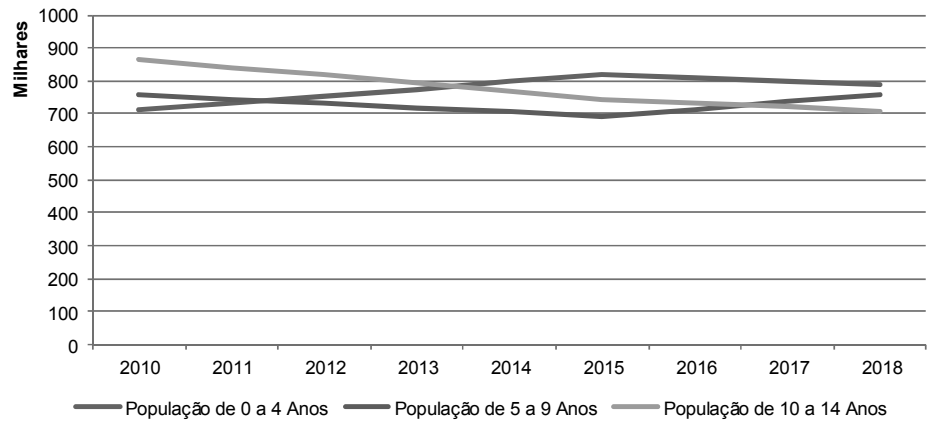
Taxa de Distorção Idade-Série - Ensino Fundamental no município de São Paulo



Fonte: Fundação SEADE, Informações dos municípios paulistas, acessada em 12/06/2018.

Outro fator citado por especialistas, e também pela SME (nota 7), é a redução da população desta faixa etária em decorrência da mudança na taxa de natalidade no País. No entanto, dados da Função SEADE mostram que a população de 0 a 4 anos do município, que vinha caindo até 2010, apresentou crescimento até 2015. Tal crescimento já refletiu na população de 5 a 9 anos, que passou a crescer, a partir de 2015, e logo refletirá na população de 10 a 14 anos.

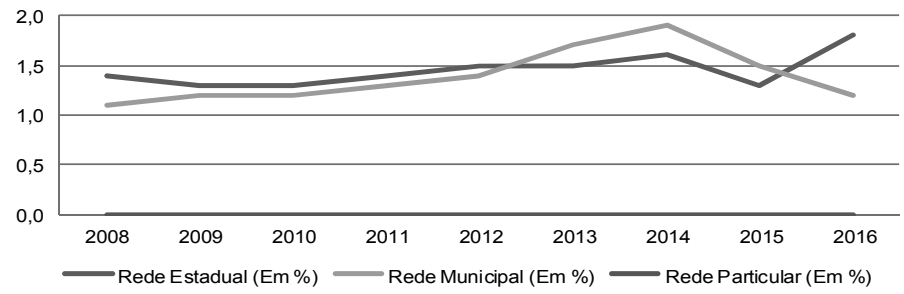
População do município de São Paulo, por grupos de idade.



Fonte: Fundação SEADE, Informações dos municípios paulistas, acessada em 12/06/2018.

Por outro lado, a taxa de abandono continua a cair na Rede Municipal, apesar do aumento verificado na Rede Estadual. Assim, os fatores mencionados podem ser os responsáveis pela diminuição da taxa de frequência líquida a estabelecimento de ensino (nota 8) da população de 11 a 14 anos, que caiu de 86,5%, em 2014, para 84,6%, em 2015 (nota 9). Para população de 6 a 10 anos, subiu de 92% para 92,4%, no mesmo período.

Taxa de Abandono do Ensino Fundamental no município de São Paulo



Fonte: Fundação SEADE, Informações dos municípios paulistas, acessada em 12/06/2018.

Destaco que a Constituição Federal, em seu Art. 205 define a educação como "direito de todos e dever do Estado e da família", e no Art. 208 estabelece, entre outros, que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de "I - Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria". Ademais, o mesmo artigo especifica, no § 1º, que "o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo"; no § 2º, que "o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente"; e, no § 3º, que "compete ao Poder Público recensear os educandos no Ensino Fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola". Por fim, o Art. 211, § 2º, institui que os municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.

Nesse sentido, ressalto que a manifestação da SME, de que não se tem notícias de demanda não atendida pelo Ensino Fundamental na Rede Municipal (nota 10), é insuficiente. Afinal, a ausência de demanda não significa que não haja crianças fora da escola. Cabe ao município analisar que o percentual de crianças fora da escola é relevante e, assim, criar mecanismos efetivos de busca ativa por essas crianças e estabelecer políticas para inclusão desses alunos no sistema de ensino.

Indicadores de Desempenho/Sistemas de Avaliação do Ensino Fundamental

O Ensino Fundamental se encontra com acesso universalizado, mas apresenta problemas sensíveis de qualidade, revelados pelas avaliações internas e externas, em especial nas disciplinas avaliadas de Língua Portuguesa e Matemática. O processamento de indicadores da educação é essencial no processo de transformação do ensino/aprendizagem, tendo em vista que serve de parâmetro para elaboração de diretrizes mais adequadas e efetivas. Tendo em vista que o INEP, principal órgão avaliador da educação no país, divulga os resultados de suas avaliações um ano após a realização das provas fica impossível discorrer sobre indicadores educacionais do próprio ano a que se refere o Parecer Prévio sobre as Contas. Assim, tendo em vista que a última edição da Prova Brasil (base para elaboração do IDEB) foi realizada em 2017, não foi possível realizar essa análise neste voto. Assim, passo a discorrer sobre os outros indicadores disponíveis.

A análise dos dados mais recentes disponibilizados pelo INEP (2016) da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) revela que, no município, 45,9% das crianças do 3º ano do Ensino Fundamental se encontravam em níveis insuficientes para Leitura, 22,3% para Escrita, e 46,2% para Matemática. Além disso, destaca-se que, entre 2014 e 2016, para as três habilidades (Leitura, Escrita e Matemática), houve aumento no percentual de alunos nos níveis insuficientes de proficiência, o que é o oposto do que se esperaria caso tivesse havido uma melhora no ensino.

A Prova São Paulo vigorou de 2007 a 2012, foi substituída, em 2013, pelas avaliações bimestrais, elaboradas pelas próprias unidades, e, em 2017, a nova gestão municipal reintroduziu a Prova São Paulo. A descontinuidade dos métodos de avaliação aplicados pelo município de São Paulo inviabiliza a série histórica dos dados, prejudicando a análise da evolução da aprendizagem. Das unidades escolares que tinham 9ºs anos na Prova São Paulo 2017, 90% ficaram no nível básico e 10% no abaixo do básico em Língua Portuguesa, e 49% ficaram no nível básico e 51% no abaixo do básico em Matemática.

Em busca de respostas para diferença de desempenho das escolas numa mesma rede, dado que a estrutura física das escolas e seu quadro básico de pessoal é bastante semelhante, a Auditoria visitou as três escolas com as melhores notas e as três escolas com as piores.

Após visita às três escolas com as melhores notas, os auditores identificaram algumas características comuns: estabilidade da equipe gestora e do corpo docente; período integral; dedicação exclusiva dos profissionais; reconhecimento da qualidade da escola pelos moradores do bairro; integração com a comunidade escolar; uso das notas das avaliações externas para melhoria do ensino; trabalho pedagógico com foco na aprendizagem; auxílio dos professores do módulo (profissionais sem regência ou turmas definidas) em sala de aula; prática da lição de casa.

As visitas às escolas com as piores notas revelaram: problemas de indisciplina e aprendizagem; baixa condição socioeconômica dos alunos; descontinuidade de gestão; professores que dão aulas em diversas escolas. Ademais, as escolas com piores notas possuíam salas com pequeno número de estudantes, formadas por alunos repetentes de todo o Ensino Fundamental e transferidos de outras escolas, alguns por problemas de comportamento e aprendizagem.

SUPORTE À EDUCAÇÃO

O programa "Alimentação escolar" consumiu, em valores empenhados, R$ 537 milhões, em 2017, propiciando, em média, 418 milhões de refeições servidas/ano, além da aquisição de 35 mil toneladas/ano de frutas, verduras e legumes e 15 mil toneladas/ano de alimentos não perecíveis. Parte dos alimentos fornecidos não atende às especificações de qualidade exigidas, conforme análises laboratoriais e visitas realizadas às unidades escolares.

Assim como em Relatórios anteriores, a Auditoria destaca que não houve a aplicação dos 30% dos recursos na agricultura familiar. Para 2017, o valor despendido foi de R$ 15,7 milhões, correspondendo a 13,5% do total de recursos recebidos. Assim, houve infringência ao artigo 14 da Lei Federal nº. 11.947/09. Em manifestação da PFM (fls. 665/669), a Origem argumenta que 2017 foi o ano em que foram abertas mais chamadas públicas desde 2012, mas alguns entraves foram verificados, como chamada pública deserta. No entanto, em se tratando de uma política social, a Prefeitura deve envidar os esforços necessários à mobilização de agricultores para participação nos chamamentos, já que os meios comuns de divulgação mostram-se insuficientes. Assim, podem ser realizadas campanhas de divulgação específicas para esse público, bem como podem ser oferecidos cursos e auxílio técnico para capacitação à participação de agricultores familiares nesses chamamentos.

A aquisição de uniformes e material escolar totalizou um valor empenhado de R$ 245 milhões, sendo adquiridos 644.488 kits de uniforme e 997.923 kits de material escolar. Os uniformes entregues não atenderam às especificações exigidas conforme análise laboratorial realizada a partir do TCM. Nas escolas, foi detectada a baixa utilização de peças do kit fornecido e um dos motivos apontados para este fato foi a incompatibilidade do tamanho dos uniformes com o dos alunos.

FUNÇÃO SAÚDE

Os gastos com Saúde, consideradas as Despesas liquidadas no exercício de 2017, foram de 20,6% das Receitas que compõem a base de cálculo. Estão, portanto, acima do mínimo exigido de 15%, nos termos da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 141/2012. Para efeitos desse cálculo são consideradas as Despesas liquidadas no Fundo Municipal de Saúde, Autarquia Hospitalar Municipal (AHM) e Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM), além dos encargos sociais liquidados com Encargos Gerais do município, atribuídos aos servidores da Saúde por meio de rateio.

autoridade certificadora oficial
imprensaoficial
GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
GOVERNO DO ESTADO
documento assinado digitalmente
A IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO SA garante a autenticidade deste documento quando visualizado diretamente no portal www.imprensaoficial.com.br sexta-feira, 13 de julho de 2018 às 02:38:15.