

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2019/08502

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Função de Governo - Educação

2.2. Objetivo

Avaliar a função de governo com base nos resultados alcançados nas auditorias realizadas relativas ao exercício de 2019.

2.3. Área auditada

Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP).

2.4. Período de realização

18.05.2020 a 19.06.2019

2.5. Período de abrangência

Exercício de 2019.

2.6. Equipe técnica

Carlos Avelar Passos de Santana	TC 20.184
Rafael Oshiro Kobashigawa	TC 20.284

2.7. Procedimentos

- Identificar e levantar a realização em 2019 das metas financeiras do PPA 2018-2021 dos principais programas de governo/projeto atividade;
- Identificar e levantar a execução orçamentária (LOA) em 2019 dos principais programas de governo/projeto atividade;
- Identificar as fiscalizações realizadas em 2019, selecionando as que mostrem deficiências e oportunidades de melhoria na gestão do programa, projetos e atividades;
- Efetuar resumo dos principais achados de auditoria de acordo com os projetos/atividades;
- Identificar e selecionar os indicadores de desempenho da educação;
- Apresentar as metas referentes à educação e os resultados alcançados no relatório do programa de metas 2017-2020;
- Apresentar e analisar dados sobre o dimensionamento da rede municipal de ensino;
- Apresentar os dados sobre as despesas e o cálculo do custo aluno.

2.8. Siglas

ATE	Auxiliar Técnico de Educação
AVCB	Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros
CCI	Centro de Convivência Infantil
CEI	Centro de Educação Infantil
Cemei	Centro Municipal de Educação Infantil
CEU	Centro Educacional Unificado
Cieja	Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos
Cips	Centro Infantil de Proteção à Saúde
DRE	Diretoria Regional de Ensino
EI	Educação Infantil
EF	Ensino Fundamental
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Ensino Médio
Emebs	Escola Municipal de Educação Bilíngue para Surdos
Emee	Escola Municipal de Educação Especial

Emei	Escola Municipal de Educação Infantil
Emef	Escola Municipal de Ensino Fundamental
EMEFM	Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio
Fipe	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Idep	Índice de Desenvolvimento da Educação Paulistana
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educ. Anísio Teixeira
LDB	Lei das Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal 9.394/96)
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
Mova	Movimento de Alfabetização
MPLS	Multiprotocol Label Switching
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PVE	Programa de visita às escolas
RME-SP	Rede Municipal de Ensino da Cidade de São Paulo
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SME	Secretaria Municipal de Educação
Wi-Fi	Wireless Fidelity

3. FUNÇÃO EDUCAÇÃO 2019

3.1. Introdução

A Constituição Federal¹ estabelece que a educação é um direito de todos, dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho.

¹ Art. 205 da Constituição Federal

A universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade da educação e a valorização dos profissionais da educação são algumas das diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE)².

A função educação deve ser exercida em consonância com a Constituição Federal, com os preceitos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), com as diretrizes do PNE e do Plano Plurianual (PPA) de 2018-2021³.

A rede municipal de ensino de São Paulo (RME-SP) atende a cerca de 1 milhão de alunos nas suas 3,9 mil escolas, contando com 62,8 mil profissionais do magistério, atuando, principalmente, na educação infantil e no ensino fundamental.

O Quadro 1 apresenta as metas financeiras definidas no Plano Plurianual 2018-2021, bem como o percentual executado no exercício de 2019.

Em 2019, constata-se o empenhamento de 104,0% dos recursos previstos para o principal programa de governo da função Educação (desenvolvimento e manutenção da educação). Isso demonstra que, de forma global, a execução orçamentária do programa superou a meta proposta.

Quadro 1 - Plano Plurianual (PPA) 2018-2021

Programa	2018		2019		2020	2021	TOTAL (2018-2021)	
	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)	Planejado (R\$ milhões)	Planejado (R\$ milhões)	Planejado (R\$ milhões)	Empenhado (%)
3010 - Desenvolvimento e manutenção da educação	9.992,7	101,9	10.726,7	104,0	11.590,3	12.278,6	44.588,3	47,9
Outros	1.238,2	94,2	1.275,1	80,6	1.325,1	1.377,0	5.215,7	42,1
Total da função	11.230,9	101,1	12.001,7	101,5	12.915,5	13.655,6	49.804,0	47,3

Fonte: Planejado: PPA 2018-2021 - Lei Municipal nº 16.773/17. Empenhado: Ábaco (sistema de informações do TCM).

1) Valores empenhados atualizados até 31.12.2019.

2) Dados extraídos em 19.05.2020.

3) Programas de Governo que compõe a linha "Outros": 3025 - Apoio a escola e ao aluno; 3026 - Acesso a educação e qualidade do ensino – formação, avaliação e aprimoramento do ensino.

O orçamento para a função Educação previu despesas no valor de R\$ 12,1 bilhões para 2019, sendo que foram liquidados R\$ 11,3 bilhões. Do total executado, 53,4% foram

² LF 13.005/2014

³ LF 9.394/1996 (LDB) e LM 16.773/2017 (PPA)

aplicados em despesas com pessoal e encargos⁴, 43,1% em manutenção e operação⁵ e 3,5% na construção de escolas e aquisição de equipamentos e material permanente⁶.

O quadro a seguir apresenta a execução orçamentária dos programas de governo relativos à função Educação em 2019:

Quadro 2 - Lei Orçamentária Anual (LOA) 2019

Em R\$ milhões

Programa	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
3010 - Desenvolvimento e manutenção da educação	10.797,2	11.409,8	11.160,2	10.445,2	96,7
Outros	1.293,1	1.209,6	1.027,1	898,4	69,5
Total	12.090,3	12.619,4	12.187,3	11.343,5	93,8

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM).

1) Valores atualizados até 31.12.2019.

2) Dados extraídos em 19.05.2020.

A análise da execução orçamentária em 2019 revela que foram executados 93,8% da LOA aprovada, principalmente no programa “Desenvolvimento e manutenção da educação” (96,7%).

3.2. Programas de governo

Os programas de governo com maior aplicação de recursos na função educação foram: 3010 - Desenvolvimento e manutenção da educação, com R\$ 11,2 bilhões empenhados e 3025 - Apoio ao aluno, com R\$ 1,0 bilhão empenhado, representando 94,6% dos recursos empenhados na função educação.

Quadro 3 - LOA 2019 – Programa 3010 – Projetos/Atividades

Em R\$ mil

Projeto/Atividade	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
Remuneração dos Profissionais do Magistério	4.306.751,4	5.068.795,0	5.068.610,1	4.795.403,2	111,3
2856 - Centro de Educação Infantil (CEI)	896.062,6	1.081.362,6	1.081.312,1	1.003.805,0	112,0
2857 - Ensino Fundamental	2.254.200,5	2.611.008,3	2.610.960,2	2.494.901,8	110,7
2858 - Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI)	1.140.984,0	1.330.519,8	1.330.480,2	1.253.147,5	109,8
2877 - Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI)	15.504,3	45.904,3	45.857,6	43.548,9	280,9
Manutenção e Operação de Unidades Educacionais	6.002.059,3	5.538.916,8	5.387.575,5	5.100.123,0	85,0
2826 - Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF)	1.403.118,0	1.209.115,9	1.168.101,2	1.069.377,7	76,2
2828 - Centro de Educação Infantil (CEI)	2.692.850,8	2.741.031,1	2.706.556,4	2.667.929,1	99,1
4362 - Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI)	790.244,2	721.632,1	664.822,2	605.493,6	76,6
Outras Unidades Educacionais	1.115.846,2	867.137,7	848.095,8	757.322,7	67,9

⁴ Grupo de despesas: 31.

⁵ Grupo de despesas: 33.

⁶ Grupo de despesas: 44.

Construção de unidades educacionais	162.309,6	380.119,9	332.349,3	244.603,9	150,7
3359 - Centros de Educação Infantil (CEI)	129.847,3	84.868,6	37.602,0	28.702,8	22,1
3361 - Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI)	19.417,2	4.138,8	3.634,8	3.623,5	18,7
3363 - Centros Educacionais Unificados (CEU)	12,0	280.044,2	280.044,2	205.341,7	1.711.180,9
3365 - Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF)	13.033,1	11.068,3	11.068,3	6.935,9	53,2
Outros Projetos/Atividades	326.103,5	421.984,5	371.637,3	305.036,9	93,5
TOTAL	10.797.223,8	11.409.816,1	11.160.172,3	10.445.167,0	96,7

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM).

1) Valores atualizados até 31.12.2019.

2) Dados extraídos em 19.05.2020.

Destaca-se que a execução (liquidado) relativa à remuneração dos profissionais do magistério atingiu 111,3% do orçado inicialmente (R\$ 489 milhões a mais), que a execução relativa à manutenção e operação de unidades educacionais foi de 85,0% do orçado (R\$ 902 milhões a menos) e que a execução relativa à construção de unidades educacionais, atingiu 150,7% do orçado inicialmente (R\$ 82 milhões a mais).

Quadro 4 - LOA 2019 – Programa 3025 – Projetos/Atividades

Em R\$ mil

Projeto/Atividade	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
6553 - Alimentação Escolar	643.870,4	605.915,7	535.170,1	468.893,1	72,8
2801 - Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE/ FNDE	131.579,7	131.579,7	120.016,5	108.591,5	82,5
2816 - Fornecimento de Uniformes e Material Escolar-Ensino Fundamental	49.064,9	31.576,9	2.752,5	1.377,8	2,8
2815 - Fornecimento de Uniformes e Material Escolar-Educação Infantil	75.405,3	19.165,0	3.181,3	3.181,3	4,2
Outros	317.282,1	338.671,9	291.823,2	258.898,5	81,6
TOTAL	1.217.202,4	1.126.909,2	952.943,6	840.942,1	69,1

Fonte: Ábaco (sistema de informações do TCM).

1) Valores atualizados até 31.12.2019.

2) Dados extraídos em 19.05.2020.

Os projetos/atividades do programa 3025 – Apoio ao aluno tiveram uma execução geral de 69,1%.

3.2.1. Desenvolvimento e Manutenção da Educação

O programa tem como objetivos principais:

a) garantir condições adequadas de funcionamento das unidades educacionais, contemplando desde o espaço físico, mobiliários, fortalecimento da gestão escolar, remuneração dos profissionais da educação e respeito às normas de acessibilidade e segurança, limpeza;

b) ampliar o acesso na primeira etapa da educação infantil (creche) priorizando o atendimento nas regiões com maior vulnerabilidade social do município e ampliar a jornada escolar para a permanência de alunos em tempo integral;

c) garantir o atendimento especializado, sempre que necessário, para os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.

No quadro a seguir estão listados os projetos/atividades mais relevantes com as metas a serem atingidas, estabelecidas no PPA 2018-2021.

Quadro 5 - Programa 3010 – Desenvolvimento e Manutenção da Educação Em R\$ mil

Projetos/Atividades	Medida	FÍSICO		FINANCEIRO	
		Planejado	Realizado (%)	Planejado	Realizado (%)
Remuneração dos Profissionais do Magistério					
2856 - Centro de Educação Infantil (CEI)	Profissionais remunerados	12.057	80,8	793.014	126,6
2857 - Ensino Fundamental	Profissionais remunerados	29.248	86,4	2.189.332	114,0
2858 - Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI)	Profissionais remunerados	15.108	81,1	1.039.521	124,7
2877 - Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI)	Profissionais remunerados				
Manutenção e Operação de Unidades Educacionais					
2826 - Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF)	EMEFs em funcionamento	435	125,7	1.516.307	70,5
2828 - Centro de Educação Infantil (CEI)	Crianças matriculadas em creche	286.159	122,5	2.522.132	105,8
4362 - Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI)	EMEIs em funcionamento	568	100,7	976.542	62,0
Construção de unidades educacionais					
3359 - Centros de Educação Infantil (CEI)	CEIs construídos	1	500,0	86.994	33,0
3361 - Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI)	EMEIs/CEMEIs construídas	1	200,0	54.915	6,6
3363 - Centros Educacionais Unificados (CEU)	CEUs construídos	1	0,0	100	205.341,7
3365 - Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF)	EMEFs construídas	1	100,0	809	857,6
Subtotal				9.179.667	101,7
Outros				1.546.992	68,7
Total				10.726.659	97,4

Fonte: Físico - Planejado: PPA 2018-2021

Realizado: Remuneração dos Profissionais do Magistério: 6016.2020/0045631-7; Manutenção e Operação de Unidades Educacionais: TC/004097/2020 e Construção de Unidades Educacionais: SEI nº 6016.2020/0045631-7.

Financeiro – Planejado: PPA 2018-2021; Realizado (liquidado): Ábaco (sistema de informações do TCM).

1) Valores atualizados até 31.12.2019; 2) Dados extraídos em 19.05.2020.

Remuneração dos profissionais do magistério

Conforme processo SEI nº 6016.2020/0045631-7, em dezembro de 2019 a SME apresentava o seguinte quadro de profissionais do magistério:

Quadro 6 - Profissionais do Magistério Municipal

UNIDADES EDUCACIONAIS	dez/19
Ensino Fundamental (EMEF + CEU EMEF + EMEFM + CIEJA + EMEBS)	25.256
Educação Infantil (EMEI + CEU EMEI)	11.586
CEI Direta (CEI + CEU CEI)	9.737
CEMEI	670
TOTAL	47.249

Fonte: SEI nº 6016.2020/0045631-7

Foram considerados os professores que integram os módulos das unidades, excetuando-se os com laudo médico de readaptação funcional e os com aulas disponibilizadas por motivo de licença médica.

Considerando as exclusões citadas, no exercício de 2019 a realização geral da meta física da remuneração dos profissionais foi de 83,8% e a execução financeira atingiu 119,2% do planejado no PPA.

Manutenção e operação de unidades educacionais

As principais atividades de manutenção e operação de unidades educacionais (2826, 2828 e 4362) tiveram as metas físicas do PPA atingidas, com uma execução orçamentária somada de 86,6% do valor planejado para tais ações.

Ao final de 2019 ainda existia uma demanda reprimida na Educação Infantil de 9.785 (9.670 vagas para creche e 115 vagas para pré-escola, conforme abordado no subitem 3.6.2). A meta de expansão de matrículas em creches para o biênio 2019-2020 é de 35.157 matrículas sendo que em 2019 foram efetivadas 15.900, cumprindo 45,0% da meta estipulada para o biênio.

Nota-se uma subavaliação das metas físicas do PPA, que, apesar de atingidas, não refletem necessariamente um bom resultado da execução das ações de manutenção e operação das unidades educacionais.

Construção de unidades educacionais

Conforme informado por SME, em 2019 foram construídas 8 unidades educacionais que já se encontram em funcionamento, sendo 5 CEIs, 1 EMEI, 1 CEMEI e 1 EMEF. O CEI Jardim Íris foi construído pela empresa MRV em forma de contrapartida municipal.

Uma vez que as metas físicas do PPA em 2019 para construção de CEI, CEU, EMEI/CEMEI e EMEF eram de uma unidade para cada tipo, não houve cumprimento da meta para CEU.

As metas previstas quando comparadas com a execução (física planejado 4 – realizado 8 e financeira planejado R\$ 142,8 milhões – realizado R\$ 244,6 milhões) evidenciam um descompasso entre o planejamento e a execução. Destaque para a construção de CEUs, que teve uma execução orçamentária de R\$ 205,3 milhões em 2019 (o orçamento inicial aprovado era de apenas R\$ 12 mil), sendo que nenhuma unidade foi entregue até o final do exercício.

3.2.2. Apoio ao aluno

O objetivo do programa é proporcionar condições de acesso e permanência na Rede Municipal de Ensino a todos os estudantes, independente de classe social e local de moradia, por meio de programas de apoio ao aluno e às famílias, tais como alimentação escolar, leve leite, transporte escolar e fornecimento de material e uniforme escolar.

No quadro a seguir estão listados os projetos/atividades analisados.

Quadro 7 - Programa 3025 – Apoio ao Aluno

Em R\$ mil

Projetos	Medida	FÍSICO		FINANCEIRO	
		Planejado	Realizado ⁷ (%)	Planejado	Realizado (%)
6553 - Alimentação Escolar	Alunos beneficiados	10.923		600.715	78,1
2801 - Programa Nacional de Alimentação Escolar	Alunos beneficiados	1.092.314		127.320	85,3
2815 - Fornecimento de Uniformes e Material Escolar-EI	Alunos beneficiados	538.600		50.110	6,3
2816 - Fornecimento de Uniformes e Material Escolar-EF	Alunos beneficiados	539.763		92.710	1,5
Subtotal				870.856	66,8
Outros				356.392	72,6
Total				1.227.247	68,5

Fonte: Físico - Planejado: PPA 2018-2021

Financeiro – Planejado: PPA 2018-2021; Realizado (liquidado): Ábaco (sistema de informações do TCM).

1) Valores atualizados até 31.12.2019.

2) Dados extraídos em 19.05.2020.

⁷ Os números utilizados para quantificar a realização física das metas relacionadas ao programa 3025 são vagos (não define qual o número exato para cada projeto), não permitindo a adequada mensuração pela auditoria.

Alimentação escolar

O Programa de Alimentação Escolar (PAE) tem como objetivo oferecer a todos os alunos atendidos uma merenda escolar de qualidade, assegurando a melhoria nas condições de saúde, bem como do processo de ensino e aprendizagem.

Para atendimento dessa demanda são utilizadas quatro formas de gestão: direta (alimentos e mão de obra da PMSP), mista (alimentos da PMSP e mão de obra terceirizada), terceirizada (alimentos e mão de obra terceirizados) e atendimento em parceria (alimentos da PMSP e mão de obra da parceira).

Em 2019 foram liquidados R\$ 469 milhões (78,1% do planejado no PPA) no programa, com um total de 581.862.612 refeições servidas, o que resulta em uma média de 556,6 refeições por aluno matriculado na rede de ensino municipal. Além disso, foram recebidos pela PMSP 17,4 mil toneladas de frutas, legumes e verduras, 970 mil dúzias de ovos, 1,2 mil toneladas de pães e 10 mil toneladas de alimentos não perecíveis.

Na fase de execução dos contratos foram detectadas deficiências referentes à qualidade dos alimentos recebidos.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Os recursos federais são distribuídos aos municípios pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com destaque para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que em 2019 obteve recursos repassados pelo FNDE no total de R\$ 125,9 milhões.

Conforme estabelece o artigo 14 da Lei Federal nº. 11.947/2009, “do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.” Para a PMSP, esse percentual corresponde a R\$ 37,8 milhões em 2019.

O programa foi implantado em 2010 e desde sua implantação não houve a aplicação dos 30% dos recursos na agricultura familiar. A movimentação dos recursos que deveriam ser destinados à Agricultura Familiar é demonstrada no quadro a seguir.

Quadro 8 - Agricultura familiar – recursos recebidos x aplicados Em R\$ milhões

Exercício	Recursos que deveriam ser destinados para a agricultura familiar (=30% do total de recursos repassados para o PNAE)	Despesa efetivamente realizada (empenhado)
2010	21,7	-
2011	18,5	-
2012	23,2	0,5
2013	28,4	6
2014	29,9	16
2015	34,2	26,9
2016	22,3	12,3
2017	34,8	15,7
2018	28,8	24,9
2019	37,8	29,9

Fonte: Relatório da Função Educação 2018: TC nº 4117/2019, Processo SEI nº 6016.2020/0047485-4

Para 2019, o valor empenhado de R\$ 29,9 milhões correspondeu a 23,7% do total de recursos recebidos, valor abaixo do percentual estabelecido.

Quadro 9 - Agricultura familiar 2019 Em R\$ milhões

Descrição	Valor	% do total repassado
Recursos repassados pelo FNDE em 2019	125,9	-
Recursos que deveriam ser destinados a agricultura familiar	37,8	30,0
Contratos da Agricultura Familiar 2019	32,0	25,4
Empenhado 2019	29,9	23,7
Liquidado 2019	29,9	23,7

Fonte: Realizado (liquidado): Ábaco (sistema de informações do TCM) e processo SEI nº 6016.2020/0047485-4.

1) Valores atualizados até 31.12.2019.

2) Dados extraídos em 19.05.2020.

Assim, houve infringência ao artigo 14 da Lei Federal nº 11.947/09 pela não aplicação dos 30% dos recursos do PNAE na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.

Uniformes e material escolar

O programa de fornecimento de uniformes e material escolar visa à aquisição de kits para alunos da rede municipal de ensino com o objetivo, dentre outros, de minimizar as carências sociais.

As metas físicas somadas para o fornecimento de uniformes e material escolar para o ensino infantil e fundamental municipais foram de 1.078.363 alunos, com planejamento de dispêndios de R\$ 143 milhões.

As baixas execuções financeiras demonstradas no Quadro 7 se devem ao fato de que a maior parte dos uniformes e materiais adquiridos para 2019 foram empenhados no ano de 2018 e inscritos em restos a pagar sendo pagos e entregues apenas em 2019.

Conforme Processo SEI nº 6016.2020/0045631-7, as quantidades de kits entregues em 2019 foram as seguintes:

Quadro 10 - Uniformes e Material Escolar 2019 Em R\$ mil

KIT	QUANTIDADE ENTREGUE	REALIZADO PPA (%)	VALOR
Uniformes	652.435	60,5	102.767
Material Escolar	1.115.106	103,4	28.265
TOTAL			131.031

Fonte: SEI nº 6016.2020/0045631-7

Utilizando-se os valores do quadro, nota-se que a meta financeira de R\$ 142,8 milhões foi atendida em 91,7%.

Quanto às metas físicas, conclui-se que os uniformes escolares tiveram um percentual realizado de 60,5%, e os materiais escolares 103,4%.

Na fase de execução dos contratos foram detectadas deficiências referentes à qualidade dos uniformes recebidos.

3.2.3. Programa de Metas 2017-2020

O Programa de Metas 2017-2020 conta com 53 metas, 71 projetos estratégicos e 487 linhas de ação que incluem 344 intervenções urbanas. A construção do programa foi realizada a partir de cinco eixos temáticos e a educação se encontra inserida no eixo de desenvolvimento urbano e conta com sete metas (12 a 18).

As metas foram projetadas para dois períodos divididos entre os biênios 2017-2018 e 2019-2020.

Para o biênio de 2019-2020 houve reformulação do programa de metas, conforme o quadro a seguir:

Quadro 11 - Comparação entre as metas originais (2017-2020) e as metas alteradas (2019-2020)

Metas Originais (2017-2020)	Metas correspondentes no programa reformulado (2019-2020)	Justificativas apresentadas pela PMSP
12. Expandir em 30% (85,5 mil) as matrículas em creche na RME.	14.3. Ampliar 35.157 vagas em creche.	Mantida na íntegra, tendo em vista que em 2017 e 2018 já foram disponibilizadas 50.343 vagas novas.
13. Atingir IDEB de 6,5 nos anos iniciais do EF.	21.1. Atingir IDEB de 6,5 nos anos iniciais do EF.	Mantida na íntegra.
14. Atingir IDEB de 5,8 nos anos finais do EF.	21.2. Atingir IDEB de 5,8 nos anos finais do EF.	Mantida na íntegra.
15. 95% dos alunos com, no mínimo, nível de proficiência básico na Prova Brasil, nos anos iniciais e finais do EF.	Já expressa nas metas 21.2 e 21.2.	Como o desempenho dos alunos nos anos iniciais e nos anos finais do Ensino Fundamental é um dos componentes do IDEB, houve supressão da meta.
16. Alcançar 95% dos alunos alfabetizados ao final do segundo ano do EF (Provinha São Paulo).	Já expressa na meta 21.2.	Como essa meta guarda relação com a melhora do IDEB nos anos iniciais do EF, ela foi associada à meta 21.1.
17. 100% (46) CEUs transformados em polos de inovação em tecnologias educacionais e práticas pedagógicas.	22.1 Reformar ou reequipar 1.150 unidades escolares; 23.1. Entregar 12 CEUs.	A decisão de ampliar a rede CEU assume protagonismo, diante de sua avaliação positiva pela comunidade que os cerca e utiliza. Não houve prejuízo para meta 17, porque, além da entrega de novos CEUs, haverá a revitalização de 1.150 unidades.
18. Todo aluno e todo professor em escolas de EF com acesso à internet de alta velocidade.	22.5. Implementar internet de alta velocidade em 100% das unidades escolares.	Mantida na íntegra, tendo sofrido mudança apenas textual.

Fonte: TC/002925/2020 – Auditoria do Programa de Metas.
Processo SEI 6016.2020/0010361-9

Apresentamos a síntese das metas projetadas de 2019-2020 e o realizado no quadro a seguir:

Quadro 12 - Meta projetada x realizada

Meta	Descrição da Meta (2019-2020)	Unidade de medida	Projeção da Meta	Realizado 2019	Realizado 2020
			2019-2020		
14.3	Ampliar 35.157 vagas em creche	Novas matrículas	35.157	15.900	-
21.1	Atingir Ideb de 6,5 nos anos iniciais do EF	Prova Brasil / Ideb	6,5	-	-
21.2	Atingir Ideb de 5,8 nos anos finais do EF	Prova Brasil / Ideb	5,8	-	-
22.1	Reformar ou reequipar 1.150 unidades escolares	Número de unidades	1.150	282	-
22.5	Implementar internet de alta velocidade em 100% das unidades escolares	Etapas	10	4	-
23.1	Entregar 12 CEUs	Número de CEUs entregues	12 CEUs	- *	-

(*) Duas unidades foram recebidas parcialmente em 31.01.2020 (os demais estão em diversas fases de construção).

Fonte: TC/002925/2020 – Auditoria do Programa de Metas.

Processo SEI 6016.2020/0010361-9

A Meta 14.3 prevê a ampliação de 35.157 de vagas em creches, para o biênio 2019-2020. Em 2019 foram efetivadas 15.900 matrículas, ou seja, foi cumprido 45,0% da meta estipulada para o biênio.

As metas 21.1 e 21.2 estão relacionadas à Prova Brasil, da qual deriva o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Não se pode aferir o atingimento do resultado projetado para 2019 tendo em vista a inexistência de dados para período.

A meta 22.1 trata da reforma e do reequipamento de 1.150 unidades escolares. Em 2019 foram efetuados procedimentos em 282 unidades, ou seja, foi cumprido 25,0% da meta estipulada para o biênio.

A meta 22.5 trata da implantação de internet de alta velocidade em 100% das unidades escolares. Em 2019 foram concluídas 4 etapas das 10 previstas para o biênio, ou seja, foi cumprida 40,0% da meta estipulada para o biênio.

A meta 23.1 trata da entrega de 12 CEUs. Em 2019 não foram concluídas unidades, sendo 2 unidades recebidas parcialmente em 31.01.2020, estando as demais em diversas fases de construção.

3.2.4. Indicadores de desempenho

3.2.4.1. Sistemas de avaliações do ensino fundamental

As avaliações elaboradas e aplicadas oferecem indicadores comparativos de desempenho para subsidiar políticas públicas de Educação. Essas avaliações fornecem um parâmetro importante para diagnóstico do ensino, por tornar o desempenho comparável entre diferentes escolas e regiões.

O desempenho dos alunos nas avaliações é resultado da combinação de vários fatores, além dos aspectos de planejamento pedagógico e didático, como questões socioeconômicas e características da família, do aluno, do professor e da escola.

Dentro das avaliações realizadas no período (até 2019) e dos resultados disponíveis, apresentamos, a seguir, ainda que sinteticamente, os resultados e aspectos mais expressivos da Prova São Paulo, instrumento de avaliação referente aos alunos da RME-SP.

3.2.4.1.1. Prova São Paulo 2019

Os resultados da Prova São Paulo realizada em 2019 foram divulgados a partir de 22.01.20. A rede municipal de São Paulo apresentou os seguintes resultados em relação às médias de escolas de contexto semelhante, no caso, índice socioeconômico (Inse) de mesmo grupo:

Quadro 13 - Resultado contextualizado da RME-SP na Prova São Paulo

Grupo	Quantidade de Escolas	5º Ano		9º Ano	
		Matem.	L. Port.	Matem.	L. Port.
Grupo 3	155	181,77	189,34	228	228,2
Grupo 4	389	191,56	198,6	237,85	236,84
Grupo 5	2	192,94	198	251	248,56

Fonte: TC/004097/2020.

Observa-se que o desempenho médio dos alunos da RME-SP é superior quando comparado ao grupo anterior e inferior quando comparado ao grupo seguinte. Assim, percebe-se acréscimo na média total conforme melhora o índice socioeconômico.

Apresentamos, a seguir, a distribuição percentual dos alunos da RME-SP por níveis de proficiência, no exame realizado em 2019:

Quadro 14 - Alunos por níveis da Prova São Paulo (em %)

Nível	Língua Portuguesa		Matemática	
	5º Ano	9º Ano	5º Ano	9º Ano
Abaixo do Básico	1,1	2,4	13,5	23
Básico	64,1	97,6	86,3	77
Adequado	34,8	0	0,2	0
Avançado	0	0	0	0
Moda	Básico	Básico	Básico	Básico
Mediana	Básico	Básico	Básico	Básico

Fonte: TC/004097/2020.

O nível que concentrou o maior percentual de alunos (moda) no quinto ano foi o básico, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática. A mediana, que marca o nível onde se alcança 50% das escolas, está localizada no nível também básico para ambas as disciplinas. Nenhuma escola alcançou o nível avançado para Língua Portuguesa ou Matemática nos anos iniciais.

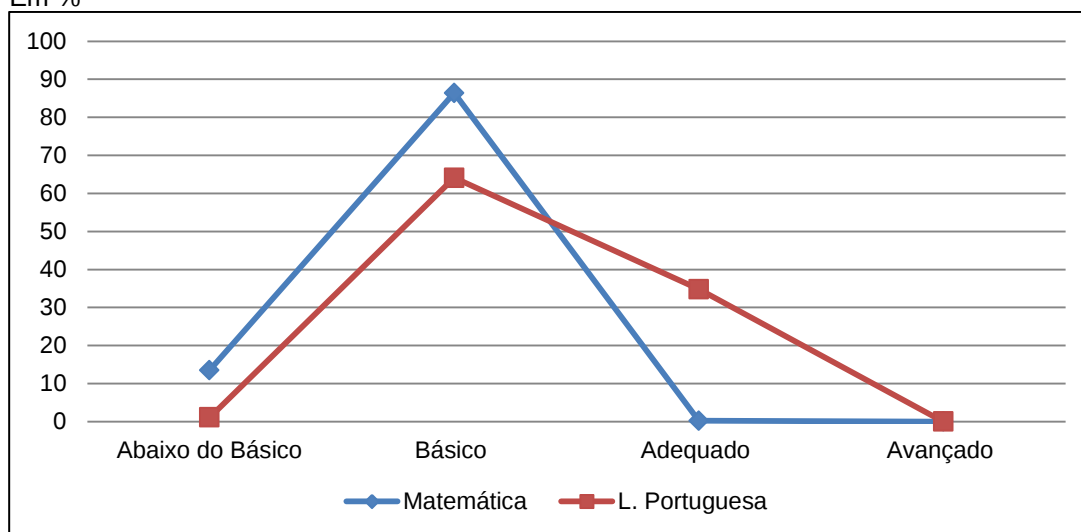
Cumpramos observar que cada escola possui uma média que a representa, a qual serve de parâmetro para sua classificação quanto ao nível de proficiência. Todavia, em uma mesma escola é possível haver alunos com diferentes níveis da escala de proficiência, até mesmo os quatro de uma vez.

Assim, ainda que nenhuma escola tenha alcançado o nível avançado no quinto ano, a escola que mais apresentou alunos com nível avançado em Matemática, 17,39% deles, foi a Emef Major Silvio Fleming e, em Língua Portuguesa, 32,61% dos alunos, na Emef Prof. Máximo De Moura Santos.

Os níveis que concentraram a maior quantidade de alunos (moda) no nono ano foi o básico tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática. Bem como, a mediana, que marca o nível onde se alcança 50% das escolas, se manteve no básico em ambas as matérias. Nenhuma escola está no nível avançado nas duas disciplinas, tampouco se alcançou o nível adequado.

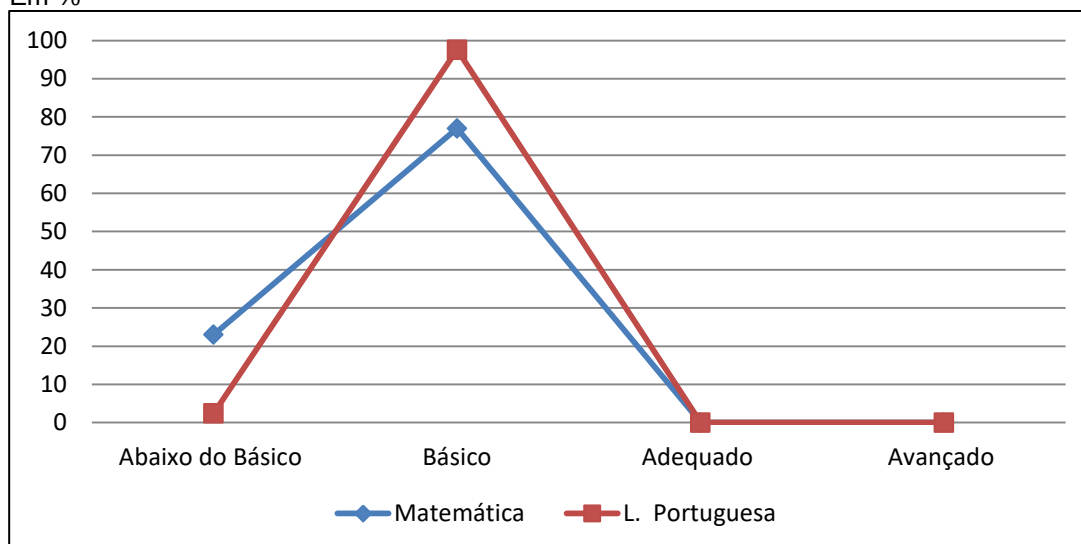
Entretanto, como explicado acima, uma mesma escola pode concentrar alunos com os quatro diferentes níveis de proficiência. No nono ano, em Matemática as escolas que mais tiveram alunos do nível avançado (7,41%) foram a Emef Desembargador Joaquim Cândido A. Marques e Emef Conjunto Habitacional Vila Nova Cachoeirinha e, em Língua Portuguesa (12,28%), a Emef Barão de Mauá.

Gráfico 1 - Distribuição do desempenho dos alunos do 5º ano da RME-SP por níveis da Prova São Paulo. Em %



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Quadro 14(TC/004097/2020).

Gráfico 2 - Distribuição do desempenho dos alunos do 9º ano da RME-SP por níveis da Prova São Paulo. Em %



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Quadro 14(TC/004097/2020).

O Gráfico 1 e o Gráfico 2 demonstram que os alunos dos anos iniciais tiveram uma maior distribuição entre os níveis de proficiência que os anos finais, porém ambos apresentaram

superconcentração no nível básico nas duas disciplinas. E ressalvado o caso de Língua Portuguesa no 5º ano, tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais a presença de escolas no nível adequado em diante é praticamente nula.

Os níveis alcançados pelos alunos da RME-SP em 2019, pela interpretação das escalas dos níveis de proficiência da Prova São Paulo, indicam que:

Anos Iniciais

- Na maioria (65,2%) das escolas o 5º ano se situou abaixo do nível adequado em Língua Portuguesa, não sendo capaz, dentre outros aspectos, de comparar o tratamento dado a um mesmo conteúdo em diferentes textos, sendo um deles composto por palavras e imagens; estabelecer relações entre fato e opinião relativa a esse fato em artigo de divulgação científica de média extensão e em notícia curta; identificar a voz do narrador em fragmentos de conto de curta extensão; inferir informações em poema, história em quadrinhos, reportagem de média extensão e artigo de divulgação científica de média extensão; e reconhecer a finalidade de história em quadrinhos.

- Em quase todas as escolas (99,8%) o 5º ano se situou abaixo do nível adequado em Matemática, não sendo capaz, dentre outros aspectos, de identificar elementos ausentes em sequências numéricas recursivas, que envolvem a contagem de 20 em 20, no contexto de jogo; calcular o perímetro de um retângulo desenhado em uma malha quadriculada; resolver problemas que envolvem a representação decimal de valores no sistema monetário brasileiro, em situação de compra; calcular o resultado de divisão de números naturais com resto; e identificar frações associando-as à ideia de parte de um todo.

Anos Finais

- Na integralidade das escolas (100%) o 9º ano se situou abaixo do nível adequado em Língua Portuguesa, não sendo capaz, dentre outros aspectos, de analisar a finalidade de textos escritos; estabelecer relações de causa e consequência em história em quadrinhos; identificar opinião em reportagem de média extensão; inferir informações implícitas em cartaz de divulgação; e reconhecer a finalidade de imagem em textos variados.

- Em todas as escolas (100%) o 9º ano se situou abaixo do nível adequado em Matemática, não sendo capaz, dentre outros aspectos, de resolver problemas que envolvem variação de grandezas; resolver problemas envolvendo o Teorema de Tales quando a figura que representa o problema é dada; resolver problemas envolvendo a conversão de litros em mililitros; identificar números decimais localizados na reta numérica; e resolver problemas que envolvem porcentagem, decréscimo simples, em contextos de educação financeira.

- Ressalta-se que em 2,4% das escolas o 9º ano não alcançou sequer o nível básico em Língua Portuguesa e 23% não o atingiram em Matemática. Segundo informado na escala de proficiência, a Prova São Paulo não utilizou itens do 9º ano que avaliam as habilidades do nível abaixo do básico em Matemática. Informa, ainda, que os estudantes do 9º ano com esse desempenho requerem atenção especial, pois ainda não demonstram habilidades muito elementares que deveriam apresentar nessa etapa escolar.

3.2.4.1.2. Idep

O Índice de Desenvolvimento da Educação Paulistana (Idep), desenvolvido pela SME, foi criado para expressar o desempenho das escolas da RME, considerando os componentes curriculares avaliados na Prova São Paulo e o fluxo escolar.

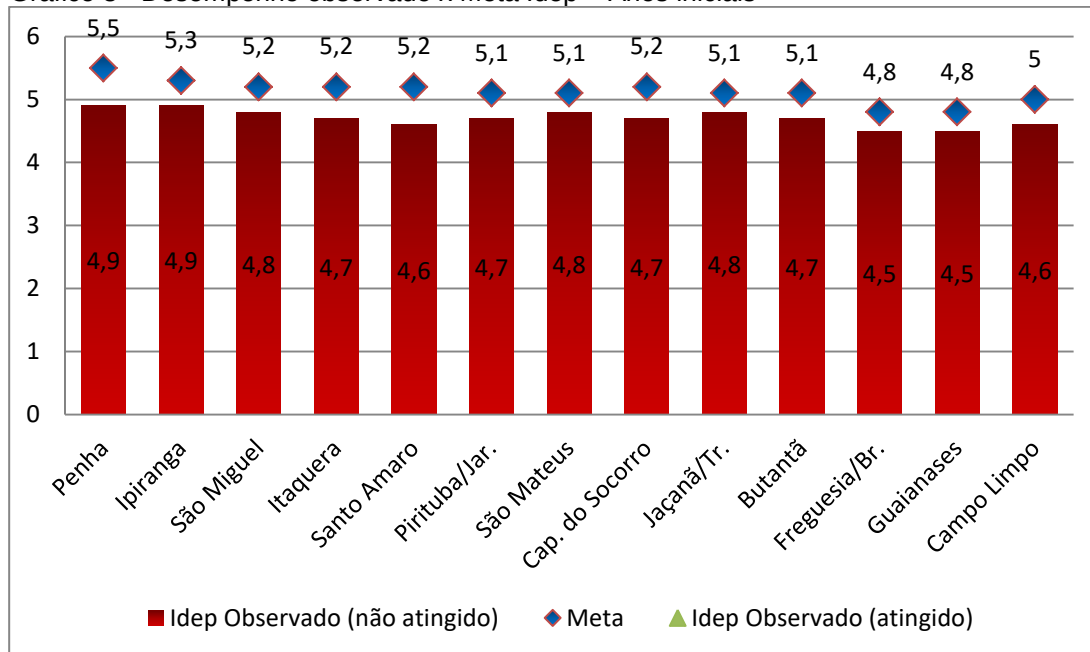
$$\text{Idep escola} = \text{Prova São Paulo} \times \text{Fluxo Escolar}$$

Para o Ensino Fundamental, o Idep é calculado considerando os resultados dos 3º, 5º, 7º e 9º anos na Prova São Paulo. Para os anos iniciais, são considerados os resultados dos estudantes dos 3º e 5º anos, em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. O fluxo escolar considerado é do 1º ao 5º ano. Da mesma forma, para os anos finais, são considerados os resultados dos estudantes dos 7º e 9º anos e o fluxo escolar do 6º ao 9º ano.

O Idep é o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas para cada unidade escolar e DRE no que concerne ao ano de 2019, dentro dos resultados esperados como metas para cada um dos cinco anos do quinquênio 2019-2023.

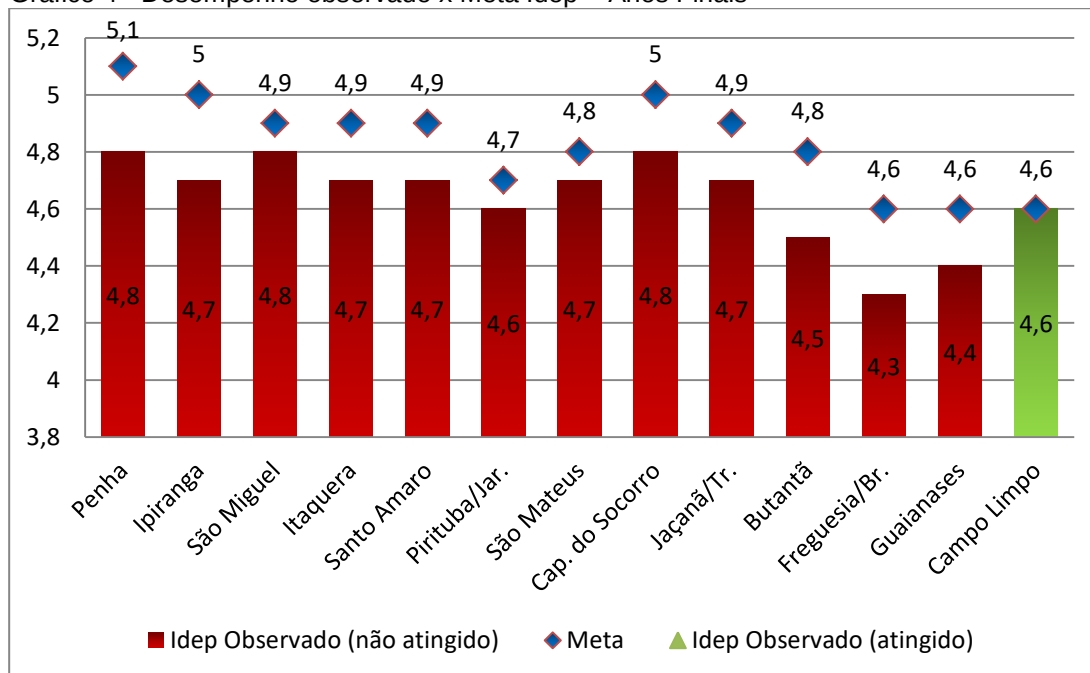
A SME forneceu os dados do Idep regionalizados por DRE. As médias de Idep das escolas de cada DRE e respectivas metas, ambas do ano de 2019, estão representadas no Gráfico 3 e Gráfico 4 a seguir:

Gráfico 3 - Desempenho observado x Meta Idep – Anos iniciais



Fonte: TC/004097/2020.

Gráfico 4 - Desempenho observado x Meta Idep – Anos Finais



Fonte: TC/004097/2020.

De acordo com os gráficos, em 2019, apenas o desempenho dos alunos dos anos finais da DRE de Campo Limpo atingiu a meta estabelecida. A diferença entre a meta e o desempenho dos alunos do 9º ano varia mais que a diferença registrada no 5º ano.

Nos anos iniciais o melhor Idep foi das DREs Penha e Ipiranga (4,9) e nos anos finais o melhor Idep foi das DREs de Penha, São Miguel e Capela do Socorro (4,8), porém, todas abaixo da meta.

No Quadro 15 apresentamos, por DRE, os percentuais de escolas que alcançaram as metas do Idep e obtiveram melhora no indicador:

Quadro 15 - Escolas por DRE que atingiram a meta ou crescimento do Idep Em %

DRE	INICIAIS		FINAIS	
	Atingiu meta	Cresceu Idep ⁸	Atingiu meta	Cresceu Idep
DRE Penha	23,7	18,4	43,2	40,5
DRE Ipiranga	22,2	19,4	58,3	38,9
DRE São Miguel	35,3	31,4	56,9	54,9
DRE Itaquera	16,7	16,7	46,7	40
DRE Santo Amaro	17,1	14,3	79,4	67,7
DRE Pirituba/Jaraguá	25	21,7	70	58,3
DRE São Mateus	36,5	32,7	56	50
DRE Capela Do Socorro	30,3	15,15	50	37,5
DRE Jaçanã/Tremembé	36,8	26,3	52,6	42,1
DRE Butantã	27,3	21,2	63,7	42,4
DRE Freguesia/Brasilândia	40,5	29,8	40,5	29,8
DRE Guaianases	34,3	28,6	45,7	40
DRE Campo Limpo	36,2	29	74,2	68,2

Fonte: TC/004097/2020.

Observa-se da tabela acima que em todas as DREs nem metade das escolas atingiu a meta nos anos iniciais, enquanto nos anos finais nove das 13 DREs passaram desse patamar, tendo mais de 50% das escolas atingindo a meta.

A DRE que apresentou o maior número de unidades escolares com crescimento do Idep entre 2018 e 2019 foi São Mateus (32,7%) para os anos iniciais e Campo Limpo (68,2%)

⁸ O Idep correspondente a 2019 é superior ao Idep registrado em 2018.

para os anos finais. Em via oposta, os menores crescimentos foram na DRE Santo Amaro (14,3%) para os anos iniciais e DRE Freguesia/Brasilândia (29,8%) para os anos finais.

Das 547 escolas registradas para os anos iniciais, apenas quatro delas alcançaram Idep igual ou superior a 6⁹, sendo duas na DRE Jaçanã/Tremembé, uma na DRE Pirituba/Jaraguá e uma na DRE São Mateus. Dentre as 539 escolas cadastradas para os anos finais, apenas cinco obtiveram Idep igual ou superior a 6, duas da DRE Jaçanã/Tremembé, duas da DRE Santo Amaro e uma da DRE Pirituba/Jaraguá.

É possível observar, portanto, que o desempenho das escolas não é uniforme dentro de cada DRE. Apresentamos, nos Quadro 16 e Quadro 17, as maiores e menores notas observadas em cada diretoria:

Quadro 16 - Idep mínimo e máximo por DRE - Anos Iniciais

DRE	Idep Máx.	Escola	Idep Mín.	Escola	Máx - Min
DRE Penha	5,9	Emef Emiliano Di Cavalcanti	3,3	CEU Emef Prof. Antônio Carlos Rocha	2,6
DRE Ipiranga	5,9	Emef Alvares De Azevedo	3,2	Emef Prof. Francisco da Silveira Bueno	2,7
DRE São Miguel	5,5	Emef Senador Lino de Mattos	3,7	Emef Armando Cridey Righetti	1,8
DRE Itaquera	5,8	CEU Emef Profa. Maria Aparecida de Souza C.	3,6	Emef Guimarães Rosa	2,2
DRE Santo Amaro	5,8	Emef Cacilda Becker	3,5	CEU Emef Prof. Paulo Gonçalo dos Santos	2,3
DRE Pirituba/Jaraguá	6	EMEFM Guiomar Cabral	3,8	CEU Emef Jaguaré	2,2
DRE São Mateus	6	Emef Prof. Giuseppe Tavoraro	3,8	Emef Júlio De Grammont	2,2
DRE Capela Do Socorro	5,7	CEU Cidade Dutra	3,5	Emef Plinio Marcos	2,2
DRE Jaçanã/Tremembé	7,1	Emef Edson Rodrigues	3,4	EMEFM Vereador Antônio Sampaio	2,8
DRE Butantã	5,7	Emef Vila Munck	3,3	Emef José de Alcântara Machado Filho	2,5
DRE Freguesia/Brasilândia	5,2	Emef Prof. Roberto Patrício	3,5	Emef João Amos Comenius	1,7
DRE Guaianases	5,7	Emef Vinte E Cinco De Janeiro	3,7	Emef Profa. Idemia de Godoy	1,7
DRE Campo Limpo	5,8	Emef Mauro Faccio Gonçalves - Zacaria	3,7	Emef Casarão	2,1

Fonte: TC/004097/2020.

⁹ A nota 6 é considerada o patamar educacional correspondente ao dos países da OCDE, sendo que a escala vai de 0 a 10.

Quadro 17 - Idep mínimo e máximo por DRE – Anos Finais

DRE	Idep Máx.	Escola	Idep Mín.	Escola	Diferença Máx - Mín
DRE Penha	5,8	Emef Pe. Serafin Martinez Gutierrez	3,7	Emef Prof. Antônio Carlos Rocha	2,1
DRE Ipiranga	5,7	Emef Antônio de Alcântara Machado	3,4	Emef Luiz Gonzaga Do Nascimento Jr.	2,3
DRE São Miguel	5,4	Emef Vila Curuçã	3,9	Emef Prof. Flavio Augusto Rosa	1,5
DRE Itaquera	5,9	Emef Bartolomeu Lourenco de Gusmão	3,5	Emef Artur Neiva	2,4
DRE Santo Amaro	6	Emef Des. Joaquim Candido De Azevedo	3	Emef Alm. Ary Parreiras	3
DRE Pirituba/Jaraguá	6,2	Emef Prof. Gabriel Sylvestre Teixeira de	2,9	Emef Prof Renato Antônio Checcia	3,3
DRE São Mateus	5,9	Emef Henrique Souza Filho - Henfil	3,2	Emef Prof. Felício Pagliuso	2,7
DRE Capela Do Socorro	5,4	Emef Dr. Miguel Vieira Ferreira	3,6	Emef Des. Teodomiro Toledo Piza	1,8
DRE Jaçanã/Tremembé	6,5	Emef Profa. Helena Lombardi Braga	3,4	Emef Cel. Ary Gomes	3,1
DRE Butantã	5,8	Emef Teófilo Benedito Ottoni	2,9	CEU Butantã	2,9
DRE Freguesia/Brasilândia	5,5	Emef Prof. Roberto Patrício	2,9	Emef Senador Miltom Campos	2,6
DRE Guaianases	5,4	Emef Lajeado	3,6	Emef Dep. Caio Sergio Pompeu De	1,8
DRE Campo Limpo	5,5	Emef Dep. Cyro Albuquerque	3,7	Emef Marli Ferraz Torres Bonfim	1,8

Fonte: TC/004097/2020.

A maior diferença observada foi nos anos finais da DRE Pirituba/Jaraguá (3,3), enquanto a menor diferença se deu na DRE São Miguel (1,5) também nos anos finais.

O maior Idep, tanto para anos finais como para iniciais, se deu na DRE Jaçanã/Tremembé, na Emef Edson Rodrigues para o 5º ano e na Emef Professora Helena Lombardi Braga para o 9º ano. A maior diferença para os anos iniciais consta também na DRE Jaçanã-Tremembé (2,8).

Nota-se, também, a discrepância de desempenho observada entre as escolas pertencentes à rede municipal de ensino, principalmente nos anos finais. Enquanto uma escola da DRE Jaçanã/Tremembé apresentou Idep de 6,5, outras, em três DREs distintas, apresentaram Idep de 2,9, o que equivale a uma diferença negativa de 55,38% no desempenho observado.

3.2.4.1.3. Prova São Paulo 2019 – Avaliação de Desempenho

A partir dos resultados da Prova São Paulo por escola, buscamos identificar características capazes de influenciar o desempenho dos alunos nos testes de proficiência.

Esta análise foi baseada no método usado pelo professor Barry McGaw, para monitoramento das escolas nos testes de performance no âmbito do Programa Nacional de Avaliação da Austrália – NAPLAN (National Assessment Program). A comparação entre as escolas é realizada com base no ICSEA (Index of Community Socio-Educational Advantage), que é um indicador de vantagem socioeconômica, a fim de selecionar escolas com constituição similares para comparação.

Para reproduzir os efeitos do ICSEA, utilizaremos o Indicador de Nível Socioeconômico (Inse) desenvolvido pelo Inep. O Inse foi criado em 2013 com o objetivo de contextualizar os resultados obtidos pelos estabelecimentos de ensino.

O Inse sintetiza, de maneira unidimensional, informações sobre a escolaridade dos pais e a renda familiar. O seu objetivo é contextualizar o desempenho das escolas nas avaliações e exames realizados pelo Inep/MEC, bem como seus esforços na realização do trabalho educativo cotidiano. Busca-se uma caracterização do padrão de vida do público de cada unidade escolar, considerando suas características socioeconômicas.

A fonte de dados do indicador foram os questionários contextuais dos estudantes preenchidos no exame da Prova São Paulo, referente ao ano de 2019. Foram considerados aspectos relativos à posse de bens domésticos, renda e contratação de serviços pela família dos alunos e nível de escolaridade de seus pais. O Inse de cada escola corresponde à média aritmética simples do Inse dos alunos.

Apresentamos no Quadro 18 a distribuição de grupos do Inse em relação às escolas da Rede Municipal de São Paulo:

Quadro 18 - Distribuição por grupos socioeconômicos das escolas da RME-SP.

Grupos de Escola	Intervalo Inse	Rede Municipal de São Paulo	
		Absoluta	Percentual
Grupo 1	até 20	0	0,0%
Grupo 2	(20;40]	0	0,0%
Grupo 3	(40;48]	155	28,4%
Grupo 4	(48;56]	389	71,2%
Grupo 5	(56;65]	2	0,4%
Grupo 6	(65;76]	0	0,0%
Grupo 7	(76;84]	0	0,0%
Grupo 8	acima de 84	0	0,0%
Total		546	100,0%

Fonte: SME e Nota Técnica do INEP¹⁰

As escolas vinculadas ao município de São Paulo apresentaram nível econômico muito semelhante entre si, com 71,2% situadas no grupo 4.

Neste nível, os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa bens elementares, como dois ou três quartos para dormir, um banheiro, uma geladeira, três ou mais telefones celulares, e um ou dois televisores e; bens complementares como máquina de lavar roupas, micro-ondas, computador (com ou sem internet), um telefone fixo e um carro; bens suplementares, como freezer; a renda familiar mensal está entre 1,5 e 3 salários mínimos; e seus responsáveis completaram o ensino médio ou a faculdade.

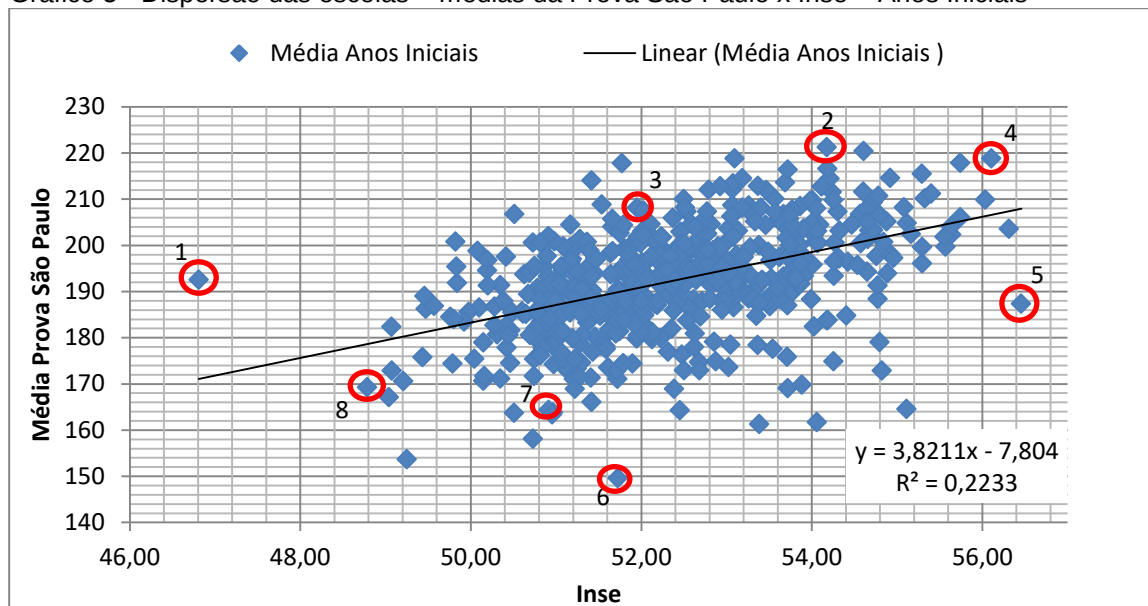
Com base no número absoluto do indicador, construímos os gráficos de dispersão relativos às médias obtidas na Prova São Paulo 2019 pelos alunos dos anos iniciais e finais da RME-SP.

As provas aplicadas aos dois anos têm a mesma pontuação máxima, porém as notas relacionadas a cada nível de proficiência são diferentes para cada ano. Portanto, as médias serão analisadas separadamente para os anos finais e iniciais.

Cada ponto representa uma escola, no eixo x temos o indicador socioeconômico e no eixo y temos a média das notas da língua portuguesa e matemática:

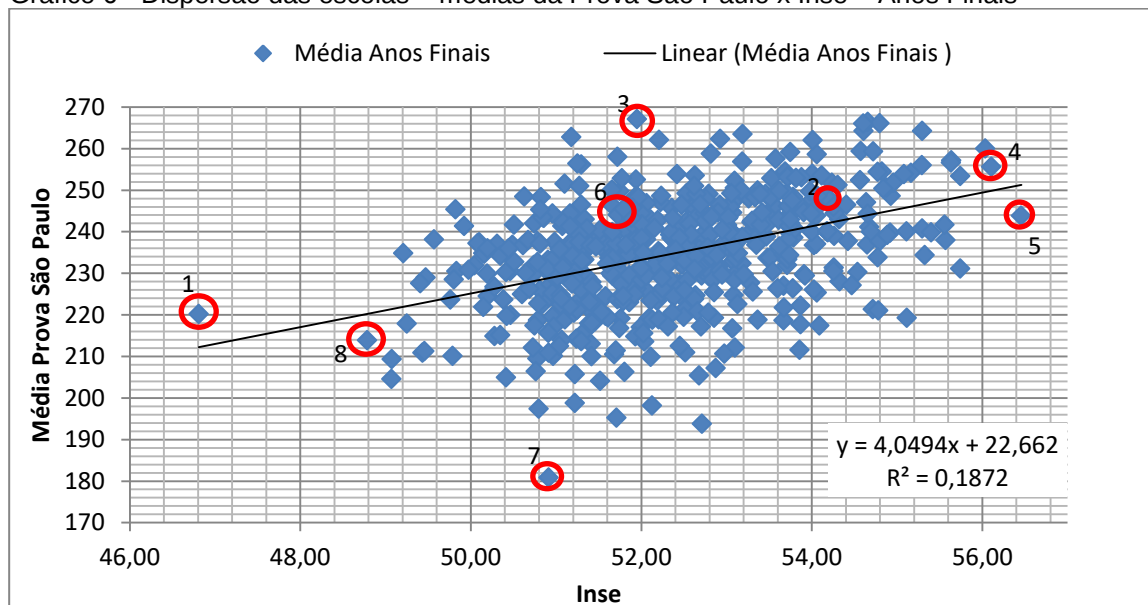
¹⁰ Algumas escolas não foram contabilizadas devido a ausência de Inse.

Gráfico 5 - Dispersão das escolas – médias da Prova São Paulo x Inse – Anos Iniciais



Fonte: elaboração própria a partir dos micro dados da Prova São Paulo e Indicador de Nível Socioeconômico por escola.

Gráfico 6 - Dispersão das escolas – médias da Prova São Paulo x Inse – Anos Finais



Fonte: elaboração própria a partir dos microdados da Prova São Paulo e Indicador de Nível Socioeconômico por escola.

Os gráficos apresentam uma relação significativa entre as variáveis “média das notas das unidades escolares” e o “Indicador de Nível Socioeconômico”, indicando que quanto maior o indicador de nível socioeconômico maior é a nota dos alunos, salvo exceções. O índice de correlação para os anos iniciais (nível de confiabilidade da fórmula de 22,33%) foi mais forte do que para os anos finais (nível de confiabilidade da fórmula de 18,72%), sugerindo

que o desempenho dos alunos daqueles anos sofre mais influência do seu contexto socioeconômico.

Os nomes das escolas identificadas nos gráficos estão relacionados a seguir:

Nº	Nome da Escola
1	Emef Professora Olinda Menezes Vidal - DRE Guaianases
2	Emef Professor Olavo Pezzotti - DRE Butantã
3	Emef Professora Dirce Genésio dos Santos - DRE São Mateus
4	Emef Professor Laerte Ramos Carvalho - DRE Santo Amaro
5	Emef Guilherme de Almeida - DRE Penha
6	CEU Emef Alvarenga – DRE Santo Amaro
7	Emef Professor Felício Pagliuso – DRE São Mateus
8	Emef General Paulo Carneiro Thomaz Alves - DRE Jaçanã/Tremembé

A linha traçada no gráfico representa a tendência linear e divide as notas que estão acima e abaixo da média para cada nível socioeconômico.

Embora haja diferentes dependências das variáveis, observamos alguns pontos a serem destacados:

- Tanto nos anos iniciais quanto nos finais, a unidade escolar com o menor Inse, identificada com o número 1 está acima da tendência para o nível, enquanto a unidade com maior Inse, identificada com o número 5, teve média abaixo da tendência.
- A unidade 2 (Gráfico 5) e a unidade 3 (Gráfico 6) obtiveram a melhor média, respectivamente, para anos iniciais e anos finais.
- A unidade identificada com o número 4, com o segundo maior Inse registrado, teve desempenho bastante superior nos dois casos, acima da linha de tendência.
- A unidade identificada com o número 6 (Gráfico 5) teve a pior nota para os anos iniciais, enquanto a identificada com o número 7 (Gráfico 6) teve a pior nota para os anos finais. Ambas estão dentre as escolas pertencentes ao Grupo 4, com indicadores socioeconômicos de 51,72 e 50,92 respectivamente.
- A unidade 8, com o segundo Inse mais baixo, obteve média muito inferior à da tendência nos dois casos.

Devido à pandemia do Covid-19 e a restrição de circulação de pessoas na cidade de São Paulo, não pudemos visitar as escolas como nos anos anteriores. No entanto, entramos em contato telefônico com todas elas e enviamos um questionário pelo Google Forms para que os gestores respondessem. Os questionários foram respondidos online na semana entre os dias 30.03.2020 e 08.04.2020.

O questionário foi elaborado baseado em experiências anteriores em auditorias que discutiram causas de bom ou mau desempenho de escolas. A orientação era para que o questionário fosse respondido pelo diretor(a) da unidade e, na ausência desse, pelo membro mais antigo da equipe gestora. Do total das oito escolas, obtivemos respostas de cinco diretores, dois assistentes de direção e uma coordenadora pedagógica.

Com base nas respostas recebidas, obtivemos as seguintes conclusões a respeito das escolas (os resultados não podem ser extrapolados para a rede devido ao tamanho da amostra e método de seleção):

- A escola 1, com menor Inse e desempenho acima da média, possui como diferenciais o oferecimento de período integral para os 2º anos e a prática de realizar simulados de avaliações externas semestralmente. Destaca como projeto diferenciado o “Projeto Etec” que envolve reforço em quatro disciplinas para os anos finais do Fundamental II. Relata não ter problemas graves de infraestrutura e nem alta rotatividade de professores. O diretor está na função e na escola entre cinco e 15 anos. Quanto ao perfil socioeconômico dos alunos, 30% são atendidos pelo Bolsa Família, convivem em meio social violento, incluindo drogas.
- Já a escola 5, com maior INSE e desempenho abaixo da média, tem um diretor há pouco tempo na função e na unidade: entre um e três anos. É uma das duas escolas que relata que tem quadro de professores com menores médias de anos na escola: de dois a cinco anos. Também realizam simulados das avaliações externas semestralmente e relata problemas de infraestrutura como refeitório muito pequeno, corredores muito estreitos e rol de escadas insuficiente para o número de alunos.

- A escola 2, com melhor média nos anos iniciais é a única que possui diretor com formação em nível de doutorado. Também possui período integral para os alunos dos 1º anos e destaca como projeto diferenciado o Território do Saber para os alunos do ciclo de alfabetização que permanecem 7 horas na escola com projetos diferenciados. Também é a escola que relatou menor média de alunos por turmas dos 5º e 9º anos em 2019: 25 alunos.
- Já a escola 3, com melhor média nos anos finais, possui diretor que atua na função e na escola entre três e cinco anos, não possui alta rotatividade de professores e destaca como projeto diferenciado o Festival Literário e a Mostra Cultural. Não relata nenhum problema de infraestrutura.
- A escola com o segundo maior INSE e com desempenho acima da média, a de número 4, tem diretor designado na função e na escola entre três e cinco anos, não possui alta rotatividade de professores e destaca como projeto diferenciado o estudo realizado no PEA que resulta num planejamento a partir das dificuldades dos alunos. Relata problemas de infraestrutura (afundamento do piso em algumas salas) e a existência de caramujo africano nas áreas verdes impedindo o uso desse espaço.
- Com o segundo INSE mais baixo e desempenho abaixo da média, a escola 8 é a uma das duas cujo diretor possui apenas graduação. Relata problemas de infraestrutura (falta de espaços para atividades no contra turno e projetos) e outros problemas graves de contextos, como toque de recolher e questões de violência no bairro. Quanto ao nível socioeconômico das famílias, afirma que muitas são assistidas por programas sociais do governo.
- As escolas 6 e 7, com piores médias nos anos iniciais e finais possuem em comum o fato de ambos os diretores serem designados. A escola 6 tem o diretor na função e na escola entre três e cinco anos, não possui alta rotatividade de professores e possui período integral para os 2º anos. Realiza simulados bimestralmente e destaca como projeto diferenciado o “Projeto Cidade CEU” com o objetivo de ampliar e aprofundar conhecimentos sobre a comunidade em que se insere a escola. Relata problemas de infraestrutura (rachaduras no chão e nas paredes) e outros problemas, como módulo

incompleto de ATEs e falta de professores em módulo. Em tempo, a Emef foi visitada em 2018 pelo “Programa de Visitas às Escolas” e foram constatados graves problemas de infraestrutura, tanto assim que foi enviado memorando a SME solicitando providências. O processo pode ser acompanhado pelo e-tcm 007172/2019.

- A escola 7 possui o diretor há menos tempo na função e na escola (menos de um ano), não possui alta rotatividade de professores e nem período integral. Realça como problema de infraestrutura a pouca acessibilidade. Não realiza simulados de forma periódica e não destacou nenhum projeto diferenciado.
- Todas as escolas possuíam projeto no contra turno dos mais variados. Seria necessária uma análise mais detalhada do tipo de projeto oferecido para estabelecer uma relação de causalidade com o desempenho na avaliação externa.
- Todas as escolas declararam utilizar os resultados das avaliações de que participam para diagnóstico do ensino. Do mesmo modo é necessário que se aprofunde os tipos de usos que são feitos dos resultados para que se possa afirmar se há ou não influência nos resultados. Com exceção de dois diretores, que já foram identificados acima, todos os demais possuem pós-graduação lato-sensu ou maior nível de formação.
- Em seis das oito escolas, os professores estão na unidade em média de seis a dez anos. As escolas que tem menor média, como já destacamos acima, foram a 6 para os anos iniciais e a 7 para os anos finais.
- As escolas com melhores médias (1, 2 e 3) foram as únicas que não relataram nenhum tipo de problema de infraestrutura ou outro.

Os fatores selecionados pela Auditoria (uso de avaliações para diagnóstico de ensino, formação e experiência do diretor e professores na carreira, adequação de idade escolar, estrutura física e projetos extracurriculares) não se mostraram determinantes no desempenho dos alunos na Prova São Paulo.

3.2.4.2. Produção de serviços

Na educação, a produção de serviços se reflete na quantidade de vagas oferecidas aos alunos nas unidades educacionais. Apresentamos, a seguir, dados sobre o dimensionamento da RME-SP.

3.2.4.2.1. Escolas

Em dezembro de 2019, a RME-SP contava com 3.942 unidades de ensino.

Quadro 19 - Unidades de ensino da rede municipal de São Paulo

Modalidade de Ensino	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Educação Infantil	2.307	2.525	2.600	2.770	2.890	3.048
Rede Direta	906	919	919	928	935	941
CEI Direta	360	362	362	362	362	367
EMEI e CEMEI	537	550	551	560	567	569
CECI	3	3	3	3	3	3
CCI/CIPS	6	4	3	3	3	2
Rede Parceira	1.401	1.606	1.681	1.842	1.955	2.107
CEI Indireta (Convênio)	361	365	354	376	375	380
Creches (Convênio)	1.040	1.241	1.327	1.466	1.580	1.727
Ensino Fundamental	547	546	546	547	547	548
EMEF	547	546	546	547	547	548
Ensino Médio	8	8	8	8	8	8
EMEFM	8	8	8	8	8	8
Educação de Jovens e Adultos	387	385	348	382	336	335
CIEJA	15	16	16	16	16	16
MOVA (Convênio)	369	366	330	364	318	319
CMCT	3	3	2	2	2	0
Educação Especial	6	6	6	6	6	6
EMEBS	6	6	6	6	6	6
Total	3.255	3.470	3.508	3.713	3.787	3.945

Fonte: TC/004097/2020.

Na educação infantil, houve aumento de 5,5% no número de unidades, sendo 5 unidades de CEI Direta, 2 Emei/Cemei e 152 novas unidades na rede parceira. Percebe-se uma tendência de expansão da rede de educação infantil por meio da rede parceira.

Houve alteração na quantidade de estabelecimentos de ensino fundamental com a inclusão de 1 nova unidade.

Na educação de jovens e adultos, de 2018 para 2019, houve diminuição de 2 unidades CMCT e acréscimo de 1 unidade nas parcerias com entidades (Mova).

3.2.4.2.2. Demanda

O quadro abaixo apresenta a evolução da demanda reprimida na Educação Infantil¹¹:

Quadro 20 - Demanda reprimida na Educação Infantil da RME-SP

Ensino	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Creche	94.189	75.194	65.040	44.092	19.697	9.670
Pré-Escola	5.625	3.595	1.269	143	69	115
Total	99.814	78.789	66.309	44.235	19.766	9.785

Fonte: TC/004097/2020.

Os dados demonstram que a demanda não atendida na educação infantil tem caído desde 2014, embora na Pré-escola de 2018 para 2019 tenha ocorrido um acréscimo de demanda de 69 para 115 vagas. Em 2018 faltavam 19.766 vagas na educação infantil da RME- SP, e em 2019 este número diminuiu para 9.785, o que representa uma queda da demanda reprimida de 50,5%.

O aumento de 5 unidades de Emei/Cemei na rede direta e de 152 unidades na rede parceira da educação infantil foi insuficiente para atender à demanda reprimida, pois, em dezembro de 2019, ainda havia insuficiência de 9.670 vagas para creche e 115 vagas para pré-escola.

3.2.4.2.3. Matrículas¹²

Quadro 21 - Quantidade de alunos matriculados na RME-SP

Modalidade de Ensino	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Educação Infantil	430.498	465.298	499.228	529.635	552.812	574.226
Rede Direta	252.425	254.748	265.462	271.001	270.931	272.179
Creche	57.305	56.500	57.181	57.519	57.661	56.767
Pré-escola	195.120	198.248	208.281	213.482	213.270	215.412
Rede Parceira	178.073	210.550	233.766	258.634	281.881	302.047
Creche	170.899	204.285	226.998	252.757	276.898	293.724
Pré-escola	7.174	6.265	6.768	5.877	4.983	8.323
Ensino Fundamental	422.602	415.410	414.639	406.350	423.183	415.272
EMEF	422.602	415.410	414.639	406.350	423.183	415.272
Ensino Médio	3.040	3.123	3.220	3.351	2.623	2.395
EMEFM	3.040	3.123	3.220	3.351	2.623	2.395

¹¹ Não há demanda reprimida na rede municipal para outros níveis de ensino.

¹² Informações prestadas pela SME no TC 4097/2020 – data base 31.12.19.

Educação de Jovens e Adultos	52.247	53.148	54.449	53.771	50.591	50.896
EJA/CIEJA	41.578	40.816	41.217	40.196	37.668	37.434
MOVA (Parceria)	10.288	11.899	11.872	12.125	11.335	11.714
Educação Profissional	381	433	1360	1.450	1.588	1.748
Educação Especial	3.203	2.762	2.792	2.527	2.574	2.685
EMEE	971	846	869	692	679	730
EMEE (Parceria)	2.232	1.916	1.923	1.835	1.895	1.955
Total	911.590	939.741	974.328	992.283	1.031.783	1.045.474

Fonte: TC 4097/2020.

Apresentamos, no quadro anterior, a evolução das matrículas na rede de ensino do município de São Paulo de 2014 a 2019.

A SME possuía, em dezembro de 2019, 1.045.474 alunos matriculados em sua rede de ensino, sendo 55,0% na educação infantil e 39,7% no ensino fundamental, correspondendo juntos a 94,7% das matrículas. Isso indica que a educação infantil e o ensino fundamental estão sendo priorizados no âmbito municipal, em consonância com os dispositivos da Constituição Federal e da LDB.

Em relação a 2018, houve uma diminuição de 7.911 matrículas no ensino fundamental (1,9%) e um aumento de 21.414 matrículas na educação infantil (3,9%), sendo 20.166 na rede parceira (7,2% de aumento) e 1.248 na rede direta (0,5%).

Já na educação de jovens e adultos, houve crescimento de 305 matrículas (0,6%). Por fim, na educação especial houve aumento de 111 matrículas (4,3%).

As matrículas na Educação Infantil estão aumentando ano a ano desde 2014 até 2019 (143.728 vagas, 33,4% - quadro 25). Porém esse aumento não foi suficiente para atender toda a demanda reprimida (9.785 vagas em 2019), conforme mencionado no subitem 3.2.4.2.2.

A evolução no número de matrículas por habitante na faixa etária de 0 a 3 anos pode ser verificado no quadro a seguir:

Quadro 22 - Atendimento em Creche – RME/SP – 2017 e 2018

Matrículas 0 a 3 anos/ População 0 a 3 anos	
2017	48,1%
2018	53,0%
2019	56,9%

Fonte: TC/004097/2020.

Verificamos que o percentual de crianças atendidas em creche vem aumentando nos últimos anos. Em 2019 o percentual aumentou de 53,0% (2018) para 56,9% da população nessa faixa etária. No entanto, permanecia uma demanda reprimida de 9.670 inscritos não matriculados no exercício.

Apresentamos, no Quadro 23, os dados de universalização da Educação Infantil¹³ em creches, por Diretoria Regional de Ensino (DRE):

Quadro 23 - Nível de universalização da Educação Infantil – Creche por DRE

Subprefeitura	Total Inscritos 2019	Matriculados 2019	Demanda Reprimida 2019	% Corres. da Demanda Reprimida Geral	% Atendimento Creche Dez 2019 ¹⁴
Butantã	15.224	14.766	458	4,74%	96,99%
Campo Limpo	51.254	49.495	1.759	18,19%	96,57%
Capela do Socorro	31.082	30.105	977	10,1%	96,86%
Freguesia/Brasilândia	27.683	27.391	292	3,02%	98,95%
Guaianases	27.540	27.401	139	1,44%	99,5%
Ipiranga	28.014	27.606	408	4,22%	98,54%
Itaquera	25.626	25.322	304	3,14%	98,81%
Jaçanã/Tremembé	23.327	22.101	1.226	12,68%	94,74%
Penha	24.789	24.054	735	7,6%	97,03%
Pirituba	26.901	26.315	586	6,06%	97,82%
Santo Amaro	23.912	22.548	1.364	14,11%	94,3%
São Mateus	26.376	25.169	1.207	12,48%	95,42%
São Miguel	28.433	28.218	215	2,22%	99,24%
Total Geral	360.161	350.491	9.670	100%	97,32%

Fonte: TC/004097/2020.

Verifica-se que 57,46% da demanda reprimida se concentra apenas nas DRE de Campo Limpo, Santo Amaro, Jaçanã/Tremembé e São Mateus.

Quanto ao ciclo pré-escolar temos a evolução apresentada no Quadro 24:

¹³ É a percentagem de estudantes na Educação Infantil em relação ao total de crianças na faixa etária correspondente a esta etapa de ensino, numa determinada região geográfica. A Rede Municipal de Educação não calcula esse indicador por incluir dados populacionais e de outras redes de ensino, mas apura o Número de Alunos Matriculados na Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino.

¹⁴ Considerando apenas a demanda reprimida e não a população infantil da região geográfica, no caso, a DRE envolvida.

Quadro 24 - Atendimento em Pré-escolas – RME-SP – 2017 e 2019

Matrículas 4 a 6 anos/ População 4 a 6 anos	
2017	48,1%
2018	46,4%
2019	46,1%

Fonte: TC/004097/2020.

O atendimento na Pré-Escola apresentou decréscimo ao longo dos anos, chegando a 46,05% em dezembro de 2019. Cumpre observar que remanesce uma demanda reprimida de 115 inscritos não matriculados no exercício.

Apresentamos, no Quadro 25, os dados de universalização da Educação Infantil em pré-escolas, por DRE:

Quadro 25 - Nível de universalização da Educação Infantil – Pré-escola por DRE

Subprefeitura	Total Inscritos 2019	Matriculados 2019	Demanda Reprimida 2019	% Corres. da Demanda Reprimida Geral	% Atendimento Pré-escola Dez 2019 ¹⁵
Butantã	8.600	8.600	0	0%	100%
Campo Limpo	30.818	30.788	30	26,09%	99,9%
Capela do Socorro	20.956	20.955	1	0,87%	100%
Freguesia/Brasilândia	15.315	15.311	4	3,48%	99,97%
Guaianases	15.400	15.399	1	0,87%	99,99%
Ipiranga	15.217	15.213	4	3,48%	99,97%
Itaquera	15.576	15.571	5	4,35%	99,97%
Jaçanã/Tremembé	15.643	15.628	15	13,04%	99,9%
Penha	15.847	15.834	13	11,3%	99,92%
Pirituba	17.655	17.653	2	1,74%	99,99%
Santo Amaro	14.632	14.602	30	26,09%	99,79%
São Mateus	17.610	17.600	10	8,7%	99,94%
São Miguel	20.581	20.581	0	0%	100%
Total Geral	223.850	223.735	115	100%	99,95%

Fonte: TC/004097/2020.

A demanda não atendida na Pré-Escola é inferior à das creches, com 99,95% das inscrições contempladas. Nesse ciclo, 65,22% da demanda se concentra nas DRE de Campo Limpo, Santo Amaro e Jaçanã/Tremembé.

¹⁵ Considerando apenas a demanda reprimida e não a população infantil da região geográfica, no caso, a DRE envolvida.

3.2.4.2.4. Pessoal

Apresentamos, no quadro a seguir, os dados referentes à evolução do quadro de pessoal da SME desde 2014.

Quadro 26 - Quadro de Pessoal da SME – Professores e Cargos de Apoio à Educação

Especificação	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Magistério Municipal	63.089	63.442	63.387	64.947	64.290	62.780
Docentes Efetivos	57.083	59.616	59.621	63.235	63.649	62.102
Docentes Contratados	4.878	2.981	3.115	1.360	378	487
Docentes Admitidos	219	123	117	40	62	42
Docentes em Comissão	909	722	534	312	201	149
Cargos de Apoio à Educação	16.275	15.968	15.360	15.001	13.999	13.245
Agentes Escolares	5.105	4.657	4.326	3.952	3.619	3.301
Aux. Técnicos Educ. I/II – Efetivos e	7.614	8.018	8.185	7.874	7.602	7.235
Outros	3.556	3.293	2.849	3.175	2.778	2.709
Total	79.364	79.410	78.747	79.948	78.289	76.025

Fonte: TC 4097/2020.

Houve redução global de 2.264 servidores (-2,89%) de 2018 para 2019.

Embora os cargos de apoio à educação também tenham sofrido redução, a maior parte da queda se deu no quadro de docentes, com 1.510 profissionais a menos. Os cargos de agentes escolares e outros tiveram redução de 387 profissionais, enquanto os Auxiliares Técnicos Educacionais (efetivos) diminuíram em 367.

No Magistério Municipal, houve redução geral de 1.510 docentes (-2,35%), com redução de 1.547 docentes efetivos, e incremento de 109 docentes contratados em relação ao exercício anterior. Os docentes em comissão reduziram em 52 nesse período.

Em relação a 2014, houve redução de 5.328 docentes contratados, admitidos e em comissão, e aumento de 5.019 docentes efetivos, que hoje representam 98,92% do Magistério Municipal e 81,69% do quadro da SME.

3.2.5. Atendimento à Lei Municipal 14.173/06

A lei municipal 14.173/06 estabelece indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no município de São Paulo.

A SME forneceu a atualização com os dados de 2019 para o indicador definido no inciso I do art. 10¹⁶ - nível de universalização da educação infantil.

Ainda, para os estudantes do 2º ano, a porcentagem de alfabetização é de 92,5%, indicador esse correspondente ao inciso V, art. X da supracitada lei.

Os demais indicadores não foram atualizados, pois a SME não disponibilizou os dados até o fechamento dos trabalhos de auditoria (TC/004097/2020).

3.2.6. Evolução do custo por aluno

O quadro, a seguir, apresenta o total de recursos da função Educação nos últimos cinco exercícios, em suas várias fases:

Quadro 27 - Função Educação - Fases da despesa e custo aluno 2015 a 2019 Em R\$

Fases	2015	2016	2017	2018	2019	Δ% 2015- 2019
Dotação inicial	9.883.668.484	11.096.151.037	11.065.727.661	11.840.367.016	12.853.546.654	30,0
Dotação atualizada	10.074.194.919	11.145.733.415	11.282.373.343	12.099.644.166	13.305.739.188	32,1
Empenhado	9.767.806.212	10.242.868.169	10.734.523.995	11.911.989.937	12.843.007.817	31,5
Liquidado	9.259.587.892	9.890.627.469	10.272.414.314	11.050.324.922	11.884.393.530	28,3
Pago	9.230.299.425	9.865.022.267	10.233.882.249	10.986.335.929	11.831.975.943	28,2
Empenhado em valores constantes (IPC-FIPE - Dez/19)	11.446.263.920	11.266.284.272	11.545.202.045	12.436.205.612	12.843.007.817	12,2
Nº de alunos	939.741	974.328	992.283	1.031.783	1.045.474	11,3
Custo aluno	12.180,23	11.563,13	11.634,99	12.053,12	12.284,39	0,9

Fonte: Sistema Ábaco-mês/dez. - Atualização: IPC-FIPE índice geral - mês/dez.

Comparando os dados de 2015 com os de 2019, observa-se que houve um acréscimo de R\$ 1.396,74 milhões nos recursos empenhados (valores constantes pelo IPC-FIPE). Considerando o aumento de recursos (12,2%) e a elevação do número de alunos (11,3%), verifica-se que o custo aluno/ano sofreu uma elevação de 0,9%, culminando em

¹⁶ O art. 10 estabelece a apuração dos seguintes indicadores relativos à educação: I. Nível de universalização da educação infantil; II. Nível de universalização do ensino fundamental; III. Nível de universalização do ensino médio; IV. Nível de evasão escolar; V. Nível de alfabetização na faixa etária; VI. Nível de repetência dos alunos; VII. Nível de formação/graduação dos professores; VIII. Nível de adequação série/idade; IX. Nível de compatibilidade bairro/escola; X. Desempenho apurado no Sistema de Aproveitamento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo, estabelecido pela Lei 14.063/2005.

R\$ 12.284,39/ano ao final de 2019 ou R\$ 1.023,70/mês. Com a elevação observada em relação a 2015, o custo apurado em 2019 é o maior dos últimos 5 anos. Analisando-se toda a série histórica, percebe-se uma relativa estabilidade no valor do custo aluno no período analisado.

Apesar do aumento dos valores gastos na função educação observado nos últimos anos, as avaliações de desempenho demonstram que os alunos da rede municipal ainda não apresentam nível adequado de aprendizado, inclusive no ciclo de alfabetização.

3.3. Outras Fiscalizações

Este item trata de assuntos considerados pertinentes para inclusão no presente trabalho. Cabe salientar que se trata da inclusão de pontos analisados em outros trabalhos de auditoria e que a totalidade dos assuntos continua sendo tratados em seus respectivos processos.

3.3.1. Equipamentos MPLS - Multiprotocol Label Switching / Wi-Fi - Wireless Fidelity

A auditoria teve como objetivo avaliar o quão eficiente é a disponibilização dos *links* MPLS e da infraestrutura de acesso à internet via Wi-Fi nas escolas da Rede Municipal de Ensino.

Para aferir o desempenho e a efetividade da rede de computadores das escolas da Secretaria Municipal de Educação (MPLS e Wi-Fi), foram efetuados testes remotos e testes *in loco* em unidades da Rede Municipal de Ensino.

O objetivo dos testes remotos foi verificar as unidades cujos *links* MPLS apresentavam resposta a verificações de conectividade entre equipamentos.

Foram realizados 47 testes remotos nos *links* ativos da SME ao longo de cinco dias, totalizando 67.081 verificações nos 1.429 links. A partir dos resultados, foram selecionadas 10 unidades com baixa taxa de sucesso às verificações de conectividade para testes *in loco*.

Além dessas, foram escolhidas mais 10 unidades visitadas por ocasião da auditoria referente ao TC 6923/2018.

Das conclusões alcançadas nos trabalhos realizados destacamos as seguintes:

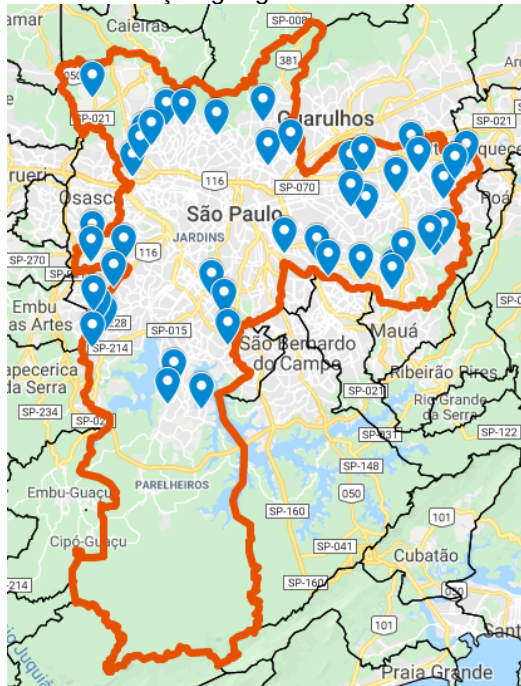
- Os *links* MPLS contratados ainda não tiveram seus quantitativos totalmente instalados, faltando 9,5% do que foi previsto no contrato;
- A infraestrutura de acesso à internet via Wi-Fi não está disponível para acesso dos alunos das unidades de ensino;
- No CECI Jaraguá, que possui cerca de 130 crianças indígenas matriculadas, os dispositivos de acesso à internet via Wi-Fi foram instalados, mas nunca funcionaram. Além disso, verificou-se que a Sala de Informática possui computadores obsoletos necessitando de modernização;
- Das unidades visitadas, 2 unidades (10%) apresentavam problemas quanto ao *link* MPLS, 10 unidades (50%) apresentavam problemas quanto à infraestrutura Wi-Fi, 6 unidades (30%) apresentavam problemas quanto aos equipamentos de informática, e 5 unidades (25%) apresentavam problemas quanto aos equipamentos móveis;
- As velocidades dos links MPLS, apesar de compatíveis com o contratado, não são suficientes para atender às necessidades dos usuários e à proposta pedagógica.

3.3.2. Programa de visita às escolas (PVE)

O PVE caracteriza-se como um conjunto de visitas técnicas realizadas para o acompanhamento simultâneo das ações educacionais do município, com o objetivo de avaliar se a RME-SP tem propiciado aos usuários as condições necessárias a seu desenvolvimento, examinando pontos sensíveis à oferta de ensino de qualidade, a partir do mapeamento de aspectos estruturais, administrativos e pedagógicos das escolas de ensino fundamental da rede municipal.

Foram sorteadas 46 escolas de todas as 13 DREs do município, visitadas ao longo do ano de 2019, na seguinte proporção: 43 EMEFs, uma EMEBS e duas EMEFMs¹⁷, localizadas na figura 1.

Figura 1 - Localização geográfica das escolas visitadas



Fonte: TC 4119/2019.

Das conclusões alcançadas nos trabalhos realizados destacamos as seguintes:

- 15,2% das escolas visitadas possuíam período integral em 2019. Dessas, a maioria oferecia período integral apenas para o primeiro ano do ensino fundamental (84,7%) e somente uma escola possuía período integral para todos os anos do ensino fundamental;
- Das escolas visitadas, 91,3% possuíam quadra coberta, 67,4% parque infantil, 39,1% área verde destinada a atividades pedagógicas e apenas 8,7% das escolas possuíam laboratório de ciências;

17 - EMEF: Escola Municipal de Ensino Fundamental.
- EMEBS: Escola Municipal de Educação Bilingue para Surdos.
- EMEFM: Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio.

- 93,3% dos gestores declararam que se sentem motivados a trabalhar na escola e 23,4% declararam trabalhar em outra escola;
- 56,8% dos ATEs declararam ter sofrido agressão verbal e 6,8% disseram já terem sido agredidos por alunos e/ou responsáveis pelos alunos;
- Mais da metade dos professores (53,4%) lecionavam nas escolas visitadas havia mais de 5 anos (13,9% havia mais de 15 anos) e 42,1% afirmaram atuar em outra instituição de ensino, sendo dois terços destes na rede estadual e um quarto, na municipal;
- Há 64,7% dos professores com títulos pós-graduação lato sensu, 6,6% com mestrado e 0,5% com doutorado;
- 59,0% dos professores consideraram suas condições de trabalho boas ou muito boas e 3,9%, ruins ou muito ruins;
- Dentre os profissionais consultados, os professores foram os que mais declararam estar insatisfeitos com sua remuneração (84,7%);
- 69,6% dos estudantes e 71,4% dos pais de alunos avaliaram a unidade escolar como boa ou muito boa. Os alunos apontaram a falta de papel higiênico e sabonete nos banheiros (72,7%), e as condições precárias dos sanitários (47,7%) como dois dos principais problemas das escolas;
- 65,2% dos gestores consideraram a frequência da ronda escolar insatisfatória e 6,5% afirmaram não haver ronda na escola;
- 45,5% dos professores declararam não haver livros didáticos suficientes para todos os alunos;
- Segundo 47,7% dos gestores que responderam o questionário, nem todos os alunos com deficiências, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação que apresentaram laudo médico recebiam atendimento educacional especializado;

- Em 88,6% das escolas foi registrada ausência de professor no momento da visita. Dentre as soluções relatadas pela equipe gestora para suprir a falta do professor, destacam-se a permanência de alunos em outros espaços (aula vaga) e a dispensa de estudantes. A percepção dos alunos sobre as ausências dos professores coincidiu com o que foi relatado pela gestão: 30,8% dos estudantes afirmaram ficar com aula vaga e 6,6% relataram ser dispensados quando os docentes faltavam. Outro dado relevante acerca das faltas dos professores diz respeito às declarações dos ATEs: 38,2% afirmaram que às vezes ficavam em sala de aula, no caso de falta de professor;
- Em 73,5% das escolas a que se aplica a portaria referente a número mínimo de docentes, não havia professores em módulo em ao menos uma das áreas determinadas pelo normativo pertinente e em duas das escolas visitadas constatou-se quadro incompleto de professores regentes;
- 60,9% das escolas não são acessíveis (deficientes físicos não conseguem chegar a todos os ambientes) e em 22,2% das unidades escolares, não há sanitários específicos para deficientes;
- Em 63,0% das escolas visitadas foram encontrados equipamentos pedagógicos danificados;
- Nenhuma das escolas visitadas contava com Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB).

3.3.3. Prestações de contas dos termos de colaboração

A auditoria teve por objetivo verificar em que medida os processos de prestação de contas dos termos de colaboração para gestão de Centros de Educação Infantil (CEIs), sob responsabilidade das Diretorias Regionais de Educação (DREs), atendem aos requisitos documentais previstos na Portaria nº 4.548/17 e no Manual de Gestão de Parcerias.

Das conclusões alcançadas nos trabalhos realizados destacamos as seguintes:

- Dos 99 processos analisados, em 21 deles não foi localizada a prestação de contas do 3º trimestre de 2018 (julho, agosto e setembro) na pesquisa realizada no sistema SEI;
- Em todas as DREs foi constatado o não atendimento aos requisitos documentais na prestação de contas por parte das entidades parceiras;
- Não foram localizados no Sistema SEI os Relatórios de Supervisão Escolar mensal;
- A emissão de manifestação quanto à adequação da prestação de contas não está sendo executada pela maioria das DREs;
- A emissão de Parecer Técnico Conclusivo sobre a prestação de contas não está sendo executada pela maioria das DREs;
- A emissão do Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação foi observada somente na DRE Ipiranga em alguns processos, nas demais DREs essa atividade não foi identificada em nenhum processo analisado.

3.4. Responsável pelas infringências

Nome	Cargo
Bruno Caetano Raimundo	Secretário Municipal de Educação à época

4. INFRINGÊNCIAS E PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES

Infringência

4.1. A PMSP não atingiu o percentual de aplicação de 30% dos recursos do PNAE na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar (subitem **3.2.2**) (SME)

Dispositivo legal não observado:

⇒ art. 14 da Lei Federal nº 11.947/09.

5. SÍNTESE

A rede municipal de ensino de São Paulo atende cerca de 1 milhão de alunos, em suas 3,9 mil escolas, contando com 62,8 mil profissionais do magistério.

Do total de alunos matriculados, 55,0% estão na educação infantil e 39,7% no ensino fundamental, indicando que essas etapas de ensino estão sendo priorizadas no âmbito municipal, em consonância com os dispositivos da Constituição Federal e da LDB.

Foram liquidados aproximadamente R\$ 11,3 bilhões na função educação em 2019, o que representa 93,8% do total do orçamento aprovado.

Do total dos recursos liquidados na função educação, 43,1% foram consumidos na manutenção e operação de unidades educacionais e 53,4% aplicados em despesas com pessoal e encargos.

Analisando o programa de governo “Desenvolvimento e Manutenção da Educação” de forma segmentada em projetos e atividades, nota-se uma subavaliação das metas físicas do PPA, que, apesar de atingidas, não refletem necessariamente um bom resultado da execução das ações de manutenção e operação das unidades educacionais.

Destacam-se os projetos de construção, onde as metas previstas quando comparadas com a execução (física planejado 4 – realizado 8 e financeira planejado R\$ 142,8 milhões – realizado R\$ 244,6 milhões) evidenciam um descompasso entre o planejamento e a execução. Destaque para a construção de CEUs, que teve uma execução orçamentária de R\$ 205,3 milhões em 2019 (o orçamento inicial aprovado era de apenas R\$ 12 mil), sendo que nenhuma unidade foi entregue até o final do exercício.

Considerando todas as etapas de ensino, o custo aluno/ano foi de R\$ 12.284,39 em 2019, superior ao valor de 2018, sendo o custo apurado em 2019 o maior dos últimos 5 anos.

Para o biênio de 2019-2020 houve reformulação do programa de metas, das seis metas relacionadas à área de educação, do Programa de Metas 2017-2020, apenas três atingiram algum percentual de realização em 2019, sendo elas, relacionadas à criação de

vagas em creche, reequipamento de unidades escolares e implantação de internet de alta velocidade.

No ensino fundamental, o principal desafio é a qualidade da educação, uma vez que o atendimento dessa etapa de ensino já se encontra universalizado. As escolas, em sua maioria, não atingiram os níveis adequados considerados na Prova São Paulo e nas Metas do Idep.

Em relação à educação infantil, houve um aumento de aproximadamente 21 mil vagas na rede parceira em 2019, refletindo a política adotada pela PMSP de expansão de atendimento dessa etapa de ensino por meio da celebração de parcerias com entidades privadas.

Apesar de a demanda não atendida na educação infantil ter apresentado queda de 50,5% em relação ao ano anterior, ao final de 2019 perto de 10 mil crianças ainda permaneciam na fila para atendimento nas creches e pré-escolas da cidade.

Em relação aos programas de alimentação escolar e fornecimento de uniforme, permanecem as deficiências referentes à qualidade dos produtos recebidos.

O município ainda não atingiu a aplicação de 30% dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na aquisição de gêneros diretamente da agricultura familiar.

As deficiências identificadas neste relatório e nos demais trabalhos de fiscalização revelam a necessidade de aperfeiçoamento do sistema educacional da cidade de São Paulo, com o atendimento da demanda reprimida de vagas da educação infantil, a melhoria da qualidade da educação oferecida, a valorização dos professores e o aprimoramento da gestão dos recursos dispendidos.

Em 19.06.2020

CARLOS AVELAR PASSOS DE SANTANA
Agente de Fiscalização

RAFAEL OSHIRO KOBASHIGAWA
Agente de Fiscalização

JOÃO ROBERTO FERNANDES DE LIMA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle 4

De acordo:

GUSTAVO GOMES MARTIN
Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle II

De acordo em:

LÍVIO MÁRIO FORNAZIERI
Subsecretário de Fiscalização e Controle