

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

MARCOS MENDONÇA

**Orçamento público da educação na cidade de São Paulo  
(2006-2021): neoliberalismo, tensões e resistência**

São Paulo

2023

MARCOS MENDONÇA

**Orçamento público da educação na cidade de São Paulo  
(2006-2021): neoliberalismo, tensões e resistência**

Versão Corrigida

Tese apresentada à Faculdade de Educação  
da Universidade de São Paulo para obtenção  
do título de Doutor em Educação.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e  
Educação

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sonia Maria Portella  
Kruppa

São Paulo

2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Ficha elaborada pelo Sistema de Geração Automática a partir de dados fornecidos pelo(a) autor(a)  
Bibliotecária da FE/USP: Nicolly Soares Leite - CRB-8/8204

Mo Mendonça, Marcos  
Orçamento público da educação na cidade de São Paulo: neoliberalismo, / Marcos Mendonça; orientadora Sonia Maria Portella Kruppa. -- São Paulo, 2023.  
286 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação Estado, Sociedade e Educação) -- Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2023.

1. Plano Plurianual. 2. Orçamento público. 3. Educação Infantil. 4. Remuneração. 5. Neoliberalismo. I. Kruppa, Sonia Maria Portella, orient. II. Título.

Folha de Aprovação

MENDONÇA. Marcos. **Orçamento público da educação na cidade de São Paulo (2006-2021):** neoliberalismo, tensões e resistências. 2023. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Profª Drª Sonia Maria Portella Kruppa (Orientadora)

Instituição: Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo

Julgamento: \_\_\_\_\_

Profª Drª Célia Maria Benedicto Giglio

Instituição: Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof Dr Elmir de Almeida

Instituição: FFCLRP - USP Ribeirão Preto

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof Dr Rubens Barbosa de Camargo

Instituição: Faculdade de Educação – Universidade de São Paulo

Julgamento: \_\_\_\_\_

Profª Drª Theresa Maria de Freitas Adrião

Instituição: Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP

Julgamento: \_\_\_\_\_

Dedico este trabalho à minha eterna e querida Mestra, amiga, companheira de trabalho, de estudos, da política partidária, da luta pela educação pública, Lisete Regina Gomes Arelaro (*in memoriam*). Uma educadora animada, que pacientemente me orientou e me inspirou na vida acadêmica, tornando o estudo e a pesquisa um trabalho coletivo e solidário. Uma mulher corajosa, incansável, sempre lutando pela justiça social e pelo socialismo.

**Lisete presente!**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos os que colaboraram com minha formação, educadoras e educadores, colegas de grupo de pesquisa e discussão acadêmica.

Em especial, à minha companheira de vida, de trabalho e de sonhos Vera Maria de Souza que tanto me incentivou e contribuiu nos meus estudos, lendo as minhas escritas, discutindo ideias e concepções.

Agradeço à minha orientadora Sonia Maria Portella Kruppa, amiga, professora e companheira de muitas lutas por, prontamente, ter aceitado me orientar nesta tese com suas valiosas contribuições.

Um agradecimento especial, aos hoje intelectuais orgânicos, atentos à luta pelos direitos sociais em nosso país, de forma singular, ao direito à educação. Educadores e educadoras da Banca Examinadora que tanto admiro e prezo e que sempre participarão do meu percurso acadêmico, Célia Giglio, Elmir de Almeida, Rubens Barbosa de Camargo, Thereza Adrião, Vera Vieira, Daniel Cara, Dalva Franco, Teise Garcia e Eduardo Januário.

À minha amiga Cilene Silva Fernandes pela sua contribuição com conhecimentos de informática, pela parceria e generosidade.

Às amigas e aos amigos do grupo de pós-graduandos, orientados pela professora Lisete Regina Gomes Arelaro e Sonia Maria Portella Kruppa, pelos incontáveis debates e aprofundamento de conhecimento durante o curso de Pós-graduação.

Aos profissionais da Escola Pública e companheiros do Partido dos Trabalhadores que me possibilitaram ricas reflexões e ousadas experiências, na luta pela escola pública, popular e democrática e na incessante militância partidária por igualdade social e dignidade humana.

Aos meus filhos e filha, à minha mãe e à minha irmã, sogro e sogra, cunhados e cunhadas, sobrinhos e sobrinhas, neta e netos, pelos momentos marcantes e entusiasmados.

Enfim, agradeço à vida!

## RESUMO

MENDONÇA. Marcos. **Orçamento público da educação na cidade de São Paulo (2006-2021):** neoliberalismo, tensões e resistências. Tese de doutorado da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Este estudo investiga o planejamento e a execução do orçamento público do município de São Paulo, com centralidade no campo educacional, no período de 2006 a 2021. Parte-se da hipótese de que no processo de planejamento e execução orçamentária da educação pública municipal paulistana há evidências da interferência de uma política neoliberal, que reduz a ação direta do Estado e favorece a ampliação do mercado. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, de base documental e bibliográfica. Utilizam-se fontes primárias publicizadas pela administração municipal: Planos Plurianuais, orçamentos anuais e relatórios de execução orçamentária. Recorre-se a aportes teóricos pautados na perspectiva materialista dialética (Poulantzas, Polanyi, Fernandes, entre outros). Os dados aprofundaram o estudo do planejamento educacional da cidade e a execução orçamentária relativa à Educação Infantil (crianças de 0 a 3 anos de idade) e à questão salarial dos profissionais do ensino municipal. O estudo indica que o governo municipal equilibrou as contas públicas e amortizou parcialmente a dívida pública, adequando-se às normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Diminuiu as despesas correntes na execução orçamentária, ampliou o processo de privatização, abdicando da empregabilidade direta e dos princípios constitucionais de ingresso por concurso público dos profissionais da educação. Concluiu-se que a política resultante decorre das tensões entre os grupos e atores políticos que buscam impor as premissas neoliberais e os agentes da resistência ligados à esfera do trabalho: sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais e diversos setores da sociedade civil. Constatou-se, como demanda urgente, processos formativos voltados à compreensão dos procedimentos vinculados ao orçamento público, com vistas ao desenvolvimento e à intensificação da participação dos profissionais da educação na definição da política educacional, nos espaços de disputa de forma organizada, e a construção de uma rede em defesa da escola pública estatal, democrática, de qualidade social, que pode alterar limites da legislação e erigir uma política pública que garanta a extensão do direito educacional.

Palavras-chave: Educação Municipal, Plano Plurianual, Orçamento, Educação Infantil, Remuneração e Neoliberalismo.

## ABSTRACT

MENDONÇA. Marcos. **Public Education Budget in the city of São Paulo (2006-2021): Neoliberalism, Tensions, and Resistance.** Doctoral thesis from the Faculty of Education, University of São Paulo, São Paulo, 2023.

This study investigates the planning and execution of the public budget of the municipality of São Paulo, with focus on the educational field, in the period from 2006 to 2021. Starting from the hypothesis that in the process of planning and budgetary execution of municipal public education in São Paulo, there is evidence of the interference of a neoliberal policy, which reduces direct action of the State and favors the expansion of the market. It is qualitative research, based on documentary and bibliographic sources. Primary sources published by the municipal administration are used: Multi-Year Plans, annual budgets, and budget execution reports. The research relies on theoretical contributions based on the dialectical materialist perspective (Poulantzas, Polanyi, Fernandes, among others). The data deepened the study of educational planning in the city and the budget execution related to Early Childhood Education (children aged 0 to 3) and the salary issue of municipal teaching professionals. The study indicates that the municipal government balanced the public accounts and partially amortized the public debt, aligning itself with the regulations established by the Fiscal Responsibility Law. It reduced current expenses in budget execution, expanded the privatization process, relinquishing direct employment and the constitutional principles of public competitive entrance for education professionals. It was concluded that the resulting policy stems from tensions between political groups and actors seeking to impose neoliberal premises and resistance agents linked to the sphere of labor: unions, political parties, social movements, and various sectors of civil society. It was identified as an urgent demand the need for formative processes focused on understanding the procedures related to public budgeting, aiming at the development and intensification of education professionals' participation in defining educational policy, within organized spaces of dispute, and the construction of a network advocating for a public, state-run, democratic, and socially quality school, capable of altering the limits of legislation and establishing a public policy that guarantees the extension of the right to education.

Keywords: Municipal Education, Multi-Year Plan, Budget, Early Childhood Education, Remuneration, Neoliberalism.



## RESUMEN

MENDONÇA. Marcos. **Presupuesto público de la educación en la ciudad de São Paulo (2006-2021):** neoliberalismo, tensiones y resistencias. Tesis de doctorado de la Facultad de Educación de la Universidad de São Paulo, São Paulo, 2023.

Este estudio investiga la planificación y la ejecución del presupuesto público del municipio de São Paulo, con énfasis en el campo educativo, en el periodo de 2006 hasta 2021. La tesis empieza a partir de la hipótesis de que, en el proceso de planificación y ejecución del presupuesto de la enseñanza pública municipal de São Paulo, hay evidencias de la intervención de una política neoliberal que reduce la acción directa del Estado y favorece la ampliación del mercado. Esta es una investigación cualitativa que presenta fundamentación documental y bibliográfica. Se utilizan fuentes primarias publicadas por la administración municipal: Planes Plurianuales, presupuestos anuales e informes de ejecución presupuestaria. Se recurre a aportes teóricos basados en la perspectiva materialista dialéctica (Poulantzas, Polanyi, Fernandes, entre otros). Los datos profundizaron el estudio de la planificación educacional de la ciudad y la ejecución presupuestaria relacionada con la Educación Infantil (niños de 0 hasta 3 años) y la cuestión salarial de los profesionales de la educación municipal. El estudio demuestra que la municipalidad ha equilibrado las cuentas públicas y ha amortizado parcialmente la deuda pública, ajustándose a las normas establecidas por la Ley de Responsabilidad Fiscal. Ha reducido, parcialmente, los gastos corrientes en la ejecución presupuestaria, ha ampliado el proceso de contratación de servicio, dejando la empleabilidad directa y los principios constitucionales de ingreso por concurso público de los profesionales de la educación. Se ha concluido que la política resultante se deriva de las tensiones entre los grupos políticos y actores que buscan imponer premisas neoliberales y agentes de resistencia vinculados al ámbito del trabajo: sindicatos, partidos políticos, movimientos sociales y diversos sectores de la sociedad civil. Se ha comprobado, como demanda urgente, procesos de formación tendientes a la comprensión de los procedimientos vinculados al presupuesto público, con miras al desarrollo e intensificación de la participación de los profesionales de la enseñanza en la definición de la política educativa en los espacios de disputa de manera organizada, y la construcción de una red que defiende la escuela pública estatal, democrática, social y de calidad, que pueda cambiar los límites de la legislación y erigir una política pública que garanta la extensión del derecho educativo.

Palabras clave: Educación Municipal, Plan Plurianual, Presupuesto, Educación Infantil, Remuneración y Neoliberalismo.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
APM	Associação de Pais e Mestres
APROFEM	Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CDS	Companhia Docas de Santos
CE	Coordenadoria de Educação
CEB	Câmara de Educação Básica
CECI	Centro de Educação e Cultura Indígena
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEFAI	Centro de Formação e Acompanhamento à Inclusão
CEI	Centro de Educação Infantil
CEII	Centro de Educação Infantil Indígena
CEMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CEPA	Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
CEPAC	Certificado Potencial de Adicional de Construção
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CEU	Centro Educacional Unificado
CF	Constituição Federal
CGM	Controladoria Geral do Município
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIEJA	Centro Integrado de Jovens e Adultos
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMCT	Centro Municipal de Capacitação e Treinamento
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CONAE	Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa
CONED	Congresso Nacional de Educação
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DA	Detalhamento das Ações
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
DC	Departamento de Cultura
DOC	Diário Oficial da Cidade
DOT	Diretoria de Orientação Técnica
DRE	Diretoria Regional de Educação
DREM	Delegacia Regional de Ensino Municipal
DRU	Desvinculação de Receitas da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações
EMEBS	Escola Municipal de Educação Bilíngue para Surdos
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
EMEFM	Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
EOL	Escola Online
ESP	Escola Sem Partido
EUA	Estados Unidos da América
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IE	Imposto de Exportação
IGP-DI	Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna
II	Imposto de Importação
INCC	Índice Nacional de Custos de Construção
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPVA	Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPA	Índice de Preços por Atacado
IPC	Índice de Preços do Consumidor
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
IRFJ	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
ISS	Imposto sobre Serviços
ISSQN	Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IVVC	Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
LDB/LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica do Município
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MOVA	Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos
MROSC	Marco Regulatório da Organização da Sociedade Civil
NAE	Núcleo de Ação Educativa
NOVO	Partido Novo
OBZ	Orçamento Base Zero
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCDEE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico Europeia
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAS	Programa de Assistência à Saúde
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDE	Plano Diretor Estratégico
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDS	Partido Democrático Social

PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PIS	Programa de Integração Social
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAIC	Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa
PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPBS	<i>Planning, Programming and Budgeting System</i>
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTRF	Programa de Transferência de Recursos Financeiros
QPE	Quadro de Profissionais da Educação
RCL	Receita Corrente Líquida
RLR	Receita Líquida Real
RPP	Revisão Periódica de Processo
SAAI	Sala de Apoio e Acompanhamento à Inclusão
SE	Salário Educação
SEADE	Sistema Estadual de Análise de Dados
SEBES	Secretaria do Bem-Estar Social
SEDIN	Sindicato dos Educadores da Infância - São Paulo
SEMPLA	Secretaria Municipal do Planejamento
SINDSEP	Sindicato dos Servidores Municipais de São Paulo
SINESP	Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo

SINPEEM	Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMF	Secretaria Municipal da Fazenda
SUS	Sistema Único de Saúde
TCA	Trabalho Colaborativo de Autoria
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM	Tribunal de Contas do Município
TPE	Todos pela Educação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UDN	União Democrática Nacional
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa das subprefeituras da cidade de São Paulo.....	84
Figura 2 - Plano Plurianuais e Despesas Previstas – 2006 a 2021 .....	124
Figura 3 - Receitas resultantes de Impostos – 2006 a 2021*.....	148
Figura 4 - Receitas resultantes dos Impostos Federais, Estaduais e Municipais* ...	151
Figura 5 – Evolução das Matrículas do Ensino Fundamental na Rede Estadual de Educação de São Paulo .....	156
Figura 6 - Outras receitas – Educação (2006-2021)* .....	162
Figura 7 - Demonstrativo de Despesas em Educação - MDE e Educação Inclusiva: 2006-2021 da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Município de São Paulo, 2006-2021*.....	168
Figura 8 - Despesas em Educação na Cidade de São Paulo (2006-2021)* .....	173
Figura 9 - Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica e CEIs Parceiros* .....	175
Figura 10 - Detalhamento das principais despesas em Educação: Remuneração dos Profissionais da Educação x Manutenção e Operação da Rede Parceira – CEI, da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Município de São Paulo (2006-2021)* .....	177
Figura 11 - Remuneração Docente, por valor hora-aula (2006-2021).....	227
Figura 12 – Remuneração dos Gestores Educacionais .....	230
Figura 13 - Remuneração do Quadro de Apoio à Educação – Valor hora de trabalho .....	231
Figura 14 - Horas trabalhadas e compra da cesta básica do DIEESE no município de São Paulo de 2006 a 2021 .....	233



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Formas Históricas de Estado e Sociedade no Brasil.....	71
Quadro 2 – Leis Orçamentárias e prazos no Município de São Paulo .....	75
Quadro 3 - Impostos vinculados à Educação - Constituição Federal de 1988 .....	77
Quadro 4 - Secretários de Educação e Prefeitos do Município de São Paulo de 2006 a 2021 .....	92
Quadro 5 - Período dos PPAs e Gestão Municipal .....	95
Quadro 6 - Itens constantes nos Planos Plurianuais do Município de São Paulo – 2006-2021 .....	95
Quadro 7 –PPAs e preocupações aparentemente coincidentes .....	117
Quadro 8 - Os Programas da Educação nos Planos Plurianuais da Cidade de São Paulo .....	121
Quadro 9 - Previsão de Construção de CEIs – PPAs 2006 a 2021 .....	128
Quadro 10 - Indicador de Alfabetização .....	134
Quadro 11 - Ampliação do tempo de permanência do estudante na escola .....	137
Quadro 12 - Creches e modalidades de atendimento da PMSP até 1988. ....	187
Quadro 13 - Extrato de Aditamento de Convênio.....	199
Quadro 14 - Alterações da Jornada de Trabalho dos Docentes da Prefeitura Municipal de São Paulo.....	219

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - PIB de cidades no Estado de São Paulo e no Brasil/ 2019.....	85
Tabela 2 – Unidades Educacionais da RME- SP – Ano 2002.....	89
Tabela 3 - Evolução da execução orçamentária da Prefeitura de São Paulo* .....	98
Tabela 4 - Previsão de Receitas para o município de São Paulo - PPA 2014 A 2017 .....	113
Tabela 5 - Programas de Educação e Previsão de Despesas - PPA 2006-2009....	122
Tabela 6 - Programas de Educação e Previsão de Despesas – PPA 2010-2013...	122
Tabela 7 - Programa de Educação e Previsão de Despesas - PPA 2014-2017* ....	123
Tabela 8 - Programa de Educação e Previsão de Despesas – PPA 2018-2021.....	123
Tabela 9 - O IDEB nos Planos Plurianuais da cidade de São Paulo – 2006 a 2021 .....	132
Tabela 10 - Receitas resultantes de impostos (2006-2021)* .....	149
Tabela 11 - Transferências constitucionais: cidade de São Paulo de 2006 a 2021, em bilhões de reais* .....	150
Tabela 12 - Receitas provenientes de Impostos, Transferências Constitucionais e Fundos no Município de São Paulo: 2006 a 2021* .....	152
Tabela 13 - Recursos e percentuais anuais destinados e recebidos - FUNDEF e FUNDEB no Município de São Paulo, 2006 a 2021 .....	161
Tabela 14 - Demonstrativo de Despesas Liquidadas em Educação da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2006-2021* .....	167
Tabela 15 - Atividade Operação e Manutenção de Escolas Municipais de Educação Infantil – Ano 2006 da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Município de São Paulo, 2006.....	171
Tabela 16 - Projeto Construção de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) – Ano 2021 .....	172
Tabela 17 - Remuneração dos Profissionais da Educação e Manutenção e Operação da Rede Parceira – CEI da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Município de São Paulo* .....	176
Tabela 18 - Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Município de São Paulo, 2006-2021*.....	178
Tabela 19 - Valor per capita nos CEIs Conveniados/Parceiros da SME – PMSP (2006-2021).....	197
Tabela 20- Valor Liquidado: pagamento mensal por unidade ao Instituto de Ação Social Força e Vida – Rede Parceira – 2019.....	200
Tabela 21 - Despesas da Atividade – Manutenção e Operação da Rede Conveniada/Parceira – CEI: 2006 a 2021 – PMSP/SME* .....	201
Tabela 22 - Construção de Unidades Educacionais de Educação Infantil* .....	202
Tabela 23 - Construção de CEIs .....	203
Tabela 24 - Evolução dos CEIS da SME da PMSP - 2006 a 2021.....	205
Tabela 25 – Expansão dos CEIs da Rede Direta e Rede Parceira da SME - PMSP 2006 a 2021 .....	206
Tabela 26 - Matrículas nos CEIs: Rede Pública e Rede Parceira: PMSP - SME (2006 a 2021)*.....	207
Tabela 27 - Despesa: Remuneração dos Profissionais da Educação da cidade de São Paulo 2006-2021* .....	221

Tabela 28 - Valores de remuneração dos profissionais da educação. São Paulo. SME – PMSP: 2006-2021* .....	223
Tabela 29 - Magistério: Valor hora-aula docente na SME. PMSP: 2006 -2021.....	226
TABELA 30 - REMUNERAÇÃO – GESTORES EDUCACIONAIS – PMSP 2006-2021 .....	229
Tabela 31 - Remuneração da hora trabalho do Quadro de Apoio à Educação. SME. PMSP. 2006-2021 .....	231
Tabela 32 - Horas trabalhadas pelos profissionais da educação para a compra da cesta básica do DIEESE na cidade de São Paulo .....	233

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>22</b>
<b>CAPÍTULO 1 APORTES TEÓRICOS.....</b>	<b>34</b>
1.1 SOCIEDADE, MERCADO E ESTADO.....	35
1.2 O NEOLIBERALISMO .....	47
1.3 NEOLIBERALISMO E POLÍTICA EDUCACIONAL .....	51
1.4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....	56
<b>CAPÍTULO 2 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL E NA CIDADE DE SÃO PAULO .....</b>	<b>61</b>
2.1 A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL .....	63
2.2 PADRONIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. ....	68
2.3 FUNÇÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO .....	70
2.4 ORÇAMENTO PÚBLICO, ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL.....	71
2.5 O CICLO ORÇAMENTÁRIO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.....	73
2.6 COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DO ORÇAMENTO MUNICIPAL .....	76
<b>CAPÍTULO 3 SÃO PAULO: A CIDADE, CONTEXTO POLÍTICO E OS PLANOS PLURIANUAIS ...</b>	<b>80</b>
3.1. A CIDADE DE SÃO PAULO.....	80
3.1.1 <i>São Paulo hoje: a metrópole do Século XXI</i> .....	83
3.2 A REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SÃO PAULO.....	89
3.3 PLANOS PLURIANUAIS NA CIDADE DE SÃO PAULO.....	93
3.3.1 <i>Contexto político dos PPAs</i> .....	96
3.3.1.1 PPA – 2006-2009 Gestão de José Serra .....	96
3.3.1.2 PPA – 2010-2013 Gestão Gilberto Kassab.....	100
3.3.1.3 PPA – 2014-2017 Gestão Fernando Haddad .....	103
3.3.1.4 PPA – 2018-2021 Gestão João Dória/Bruno Covas.....	113
3.4 COMPARATIVO DE ALGUNS PONTOS – AS NUANCES DE RESISTÊNCIA E DE ADESÃO AO PROJETO NEOLIBERAL .....	117
<b>CAPÍTULO 4 A EDUCAÇÃO NOS PLANOS PLURIANUAIS DA CIDADE DE SÃO PAULO: PROJETOS EM DISPUTA.....</b>	<b>120</b>
4.1 OS PROGRAMAS DA EDUCAÇÃO E OS RECURSOS PREVISTOS.....	120
4.2 AÇÕES E METAS DA EDUCAÇÃO NOS PPAs.....	124
4.2.1 <i>Infraestrutura: prioridade na construção do CEI e democratização do acesso</i> .....	125
4.2.2 <i>Manutenção e Operação da Rede Parceira (Convênios) – CEIs</i> .....	128
4.2.3 <i>Permanência e qualidade da Educação no PPA</i> .....	131
4.2.3.1 Índice de desenvolvimento da educação básica - IDEB.....	131
4.2.3.2 Alfabetizar “na idade certa” .....	134
4.2.3.3 Ampliação do tempo de permanência do estudante na escola.....	136
4.3 FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS .....	138
4.4 A QUESTÃO SALARIAL NOS PPAs.....	139
4.5 TEMAS CINGIDOS PELA LÓGICA NEOLIBERAL.....	141
4.6 AFIRMAÇÃO DAS PREMISSAS NEOLIBERAIS E O DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PPAs.....	144

<b>CAPÍTULO 5 ORÇAMENTO PÚBLICO NA CIDADE DE SÃO PAULO: A MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL .....</b>	<b>146</b>
5.1 A COMPOSIÇÃO DA RECEITA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: OS IMPOSTOS E AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS .....	147
5.2 FUNDOS CONSTITUCIONAIS DA EDUCAÇÃO: FUNDEF, FUNDEB E O NOVO FUNDEB.....	153
5.2.1 FUNDEF e FUNDEB no município de São Paulo.....	160
5.3 OUTRAS RECEITAS DA EDUCAÇÃO .....	161
5.4 AS DESPESAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – 2006 A 2021 .....	164
5.4.1 Despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.....	164
5.4.2 As despesas em Educação no Município de São Paulo: 2006 a 2021.....	166
5.4.3 O detalhamento das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino .....	172
<b>CAPÍTULO 6 A PRIVATIZAÇÃO DOS CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: A DISPUTA ENTRE A GARANTIA DO DIREITO SOCIAL E O PROJETO NEOLIBERAL.....</b>	<b>180</b>
6.1 DESENROLANDO O NOVELO DA PRIVATIZAÇÃO .....	181
6.2 A LEGISLAÇÃO E AS CONDICIONANTES PARA A PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL .....	189
6.3 A JUDICIALIZAÇÃO E A PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA CIDADE DE SÃO PAULO.....	193
6.4 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO .....	195
6.4.1 Recursos públicos e o processo de privatização dos CEIs na cidade de São Paulo .....	196
6.5 A EXPANSÃO DOS CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – 2006 A 2021	205
<b>CAPÍTULO 7 A VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO .....</b>	<b>209</b>
7.1 AS ASTÚCIAS POLÍTICAS E ECONÔMICAS NA VALORIZAÇÃO SALARIAL DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA E ESTATAL NA CIDADE DE SÃO PAULO .....	212
7.2 LUTAS E CONQUISTAS HISTÓRICAS NO PROCESSO DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO NA RME – SP .....	215
7.3 QUANTO CUSTA AOS COFRES PÚBLICOS O PROFISSIONAL DA EDUCAÇÃO: DESPESA OU INVESTIMENTO .	220
7.4 REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO .....	224
7.4.1 Remuneração dos docentes.....	225
7.4.2 Remuneração dos Gestores Educacionais .....	227
7.4.3 Remuneração dos Profissionais do Quadro de Apoio à Educação .....	230
7.5 REMUNERAÇÃO: ASTÚCIAS, TENSÕES E RESISTÊNCIAS.....	232
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>239</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>249</b>
<b>ANEXO 1 – RESPOSTA SME SOBRE FONTE DE DADOS .....</b>	<b>270</b>
<b>ANEXO 2 – TERMO DE CONVÊNIO – CRECHE/CEI NA PMSP .....</b>	<b>272</b>
<b>ANEXO 3 – TERMO DE COLABORAÇÃO: CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS - CEI NA PMSP ..</b>	<b>279</b>
<b>ANEXO 4 – CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DO QUADRO DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL E DO QUADRO DE APOIO À EDUCAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO LEI 14660/2007 .....</b>	<b>285</b>
<b>ANEXO 5 – CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DO QUADRO DE APOIO À EDUCAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, LEI 14.660/07 .....</b>	<b>286</b>

## INTRODUÇÃO

O discurso ideológico da globalização procura disfarçar que ele vem robustecendo a riqueza de uns poucos e verticalizando a pobreza e a miséria de milhões. O sistema capitalista alcança no neoliberalismo globalizante o máximo de eficácia de sua malvadez intrínseca. Paulo Freire (Pedagogia da Autonomia, 1996, p. 144).

Entre os pedagogos e profissionais do magistério, há um entendimento equivocado e apoiado no senso comum, de que o orçamento público é assunto árido e confuso, um tema quase fora da temática educativa. Afinal é a didática, o como ensinar, a parte mais apaixonante do nosso ofício, principalmente quando se trata de ensinar aos mais jovens, às crianças, vê-las crescer e se desenvolver em vários saberes da leitura e da escrita, na descoberta e reinvenção do mundo.

Por outro lado, um velho amigo, Claudio Spirandelli<sup>1</sup>, quando trabalhamos juntos na gestão da Cidade de São Paulo - 1989 a 1992, sempre me dizia: *não há projeto sem custo, nem atividades educacionais sem previsão de recursos financeiros*. Sem sombra de dúvidas, ao longo dos anos aprendi com a experiência que, qualidade em educação, além da afetividade e empatia essencial nas relações de aprendizagem, exige: a garantia do acesso e permanência da população – bebês, crianças, jovens, adultos e idosos, à instituição escolar; a valorização dos profissionais do magistério, o que compreende uma remuneração digna, processos de formação continuada, uma carreira e o direito de participação nas decisões; o investimento do poder público no Projeto Político Pedagógico das unidades educacionais, como condição de autonomia e exercício da democracia; e, também, gastos de manutenção na infraestrutura, isto é, aspectos essenciais ao processo educacional. É indispensável, então, a previsão orçamentária - o orçamento e, principalmente, a seriedade e agilidade na execução dos recursos públicos.

Vários outros mestres me ensinaram sobre a importância do orçamento público, mas os ensinamentos de Claudio Spirandelli ficaram na minha lembrança. Eu e meus companheiros éramos jovens, ele carregava anos de experiência no fazer da profissão. Dialogávamos nos corredores da Coordenadoria dos Núcleos de Ação

---

<sup>1</sup> Claudio Spirandelli, formado em Ciências Contábeis, contador e especialista em contas públicas, exerceu o cargo de Assessor na Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa CONAE – durante a gestão da prefeita Luiza Erundina (PT), que nomeou Paulo Freire como Secretário Municipal de Educação da Cidade de São Paulo.

Educativa - CONAE<sup>2</sup>, entre uma reunião e outra. As conversas eram apaixonantes e cheias de esperança. Desejávamos realizar a melhor gestão pública da Educação no município de São Paulo e, com uma certa dose de modéstia, acreditamos que realizamos nosso desejo. Foram tempos esperançosos, praticamos o exercício do esperar, que o mestre Paulo Freire nos ensinou.

A experiência acumulada na gestão municipal, em três momentos diferentes - governos Luiza Erundina – PT (1989-1992), Marta Suplicy – PT (2001-2004) e Fernando Haddad – PT (2013-2016), consolidou meu interesse em investigar mais profundamente as relações complexas que fazem a mediação entre o orçamento público e seu impacto no desenvolvimento das políticas educacionais, principalmente em uma época marcada por premissas e ideais neoliberais.

A ênfase no estudo do orçamento na relação com a garantia do acesso e usufruto do direito social à educação escolar na cidade de São Paulo ocupa papel central nesta tese. A elaboração de um orçamento público envolve o ato de planejar diretrizes, objetivos, metas e ações; estabelecer e prever recursos financeiros necessários para o desenvolvimento dos programas desejados. O orçamento e seus mecanismos de regulação técnicos e políticos revelam os princípios ético-políticos, as intenções e prioridades de uma gestão, a política pública a ser materializada e, portanto, se constitui num instrumento dotado de poder.

O processo de aperfeiçoamento das práticas e técnicas orçamentárias, com o decorrer do desenvolvimento do mundo capitalista, assumiu o controle das despesas de forma a estabelecer a interface entre receitas e despesas, a composição atual do orçamento.

A garantia do acesso e fruição dos direitos sociais está diretamente vinculada ao orçamento, portanto, a concepção da educação escolar como direito fundamental exige considerar os aspectos imbricados no processo - o acesso, a permanência e a qualidade da educação - impõem ao Estado o dever de criar condições ideais para a oferta de uma educação pública, laica e gratuita para bebês, crianças, jovens e adultos e para um atendimento da melhor qualidade, que propicie experiências e

---

<sup>2</sup> Entre os anos de 1989 e 1992, participei da Gestão da Educação da Cidade de São Paulo. A estrutura descentralizada de gestão na cidade totalizava 10 Núcleos de Ação Educativa – NAE, fui responsável pela Coordenação do NAE -10, localizado no extremo leste da cidade, abarcava os distritos de São Miguel Paulista, Ermelino Matarazzo e Itaim Paulista, na gestão do PT (1989-1992).

aprendizagens significativas para a vida e, assim, contribua para a construção da dignidade humana e do bem comum.

Assegurar a concretização dos direitos sociais requer recursos financeiros, investimentos do Poder Público. Por isso, a grande relevância desta pesquisa se dá em relação ao orçamento e educação escolar pública, com foco na manutenção e expansão das oportunidades educacionais, destacando o atendimento à demanda social por Educação Infantil de crianças entre 0 e 3 anos de idade, e, os recursos destinados aos vencimentos dos profissionais de educação, questões assumidas como centrais, uma vez que informações prévias apontavam a expansão de vagas na Educação Infantil e as despesas com pessoal como os desafios mais urgentes para efetivação do direito à educação na cidade de São Paulo.

A Educação Infantil, por várias razões, foi afastada dos objetivos centrais da efetivação do direito à educação, tanto pela priorização do ensino fundamental em termos de financiamento da educação, quanto pelo histórico de estar vinculada a um serviço de cuidados que deve ser destinado à criança pequena por outros que não a própria família, em função da impossibilidade familiar, uma vez que as mulheres passaram a constituir parte importante da força de trabalho, o predomínio da compreensão de que o cuidar se sobrepunha ao educar.

O processo de pesquisa se revestiu de um esforço de diálogo com a fundamentação teórica e as fontes de investigação. A busca de novas informações que, adicionadas aos conhecimentos prévios - teóricos e tácitos - adquiridos no nosso processo de formação acadêmica e profissional acompanharam a dialogicidade necessariamente, sensitiva, afetiva e emocional, ao rememorar eventos significativos que tonificam a recriação do conhecimento mediado pela problematização.

Esse procedimento se mostrou relevante, potente em produzir novos saberes que se prestem a encontrar inovações interpretativas, sobre um objeto explorado na literatura da área: o planejamento, o orçamento e os processos envolvidos em sua execução no campo da educação pública, uma extensiva busca de saberes úteis no combate às desigualdades sociais. Essencialmente, em seu processo, a problematização é a reflexão que alguém exerce sobre um conteúdo, fruto de um ato, ou sobre o próprio ato, para agir melhor, com os demais na realidade (FREIRE, 2011, p.114).



## O processo de construção do objeto de pesquisa

A tese que intitulamos “Orçamento público da educação na cidade de São Paulo (2006-2021): neoliberalismo, tensões e resistência”, encontra-se vinculada à área de concentração de estudos sobre as interfaces entre Estado, Sociedade e Educação, do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP).

Partimos da seguinte indagação: como as premissas e princípios do neoliberalismo transversalizam o orçamento público da cidade de São Paulo, no período de 2006 a 2021? Após a consolidação da questão circunscrita, existem outras questões dela decorrentes:

- 1) as faces do pensamento neoliberal parecem impingidas pelas imposições legais adotadas pelo ordenamento jurídico brasileiro nas etapas de planejamento e execução do orçamento da educação na Rede Municipal de Ensino de São Paulo, quais são suas formas e contornos?
- 2) os recursos financeiros alocados nas peças orçamentárias da Rede Municipal de Ensino de São Paulo contribuíram para o desenvolvimento de políticas públicas municipais de educação próprias de um Estado de direitos ou de um Estado neoliberal?
- 3) quais são as despesas prioritárias no campo educacional e o que elas representam?

Iniciamos a pesquisa orientados pela hipótese construída a partir de práticas de observação: no processo de planejamento e de execução orçamentária da educação pública municipal de São Paulo (período de 2006 a 2021) há evidências da interferência de uma política neoliberal, que reduz a ação do Estado e favorece o mercado nesta área social.

A partir dessa hipótese definimos o **objetivo geral**:

- Investigar e analisar o planejamento, a elaboração e execução do orçamento da educação da cidade de São Paulo, no período de 2006 a 2021, desvelando as tendências e a interferência do neoliberalismo nas políticas educacionais desenvolvidas pelos governos durante o período estudado.

Definimos os **objetivos específicos** a saber:

- Contextualizar a história do orçamento público na sociedade brasileira, em especial, a partir da República;

- Identificar, compreender e analisar o planejamento do orçamento da educação na cidade de São Paulo no período de 2006 a 2021;
- Investigar a execução orçamentária da educação, a partir do movimento das receitas e despesas, no município de São Paulo de 2006 a 2021;
- Localizar algumas prioridades do poder público no planejamento, elaboração e execução do orçamento da educação e analisar o que elas representam na definição das políticas públicas;

### **A escolha do período da pesquisa**

O estudo compreende o período de 2006 a 2021, delimitado por momentos distintos das políticas públicas de educação implementadas no município de São Paulo, e em virtude do fato que no período tivemos a administração municipal governada por representantes de partidos políticos de diferentes ideologias políticas, econômicas e socioculturais - PSDB (2005-2006), PFL (2006-2007); DEM-PSD (2007-2012), PT (2013-2016); e PSDB/MDB (2018-2021), com distintas concepções do que vem a ser a ação do Estado e as políticas públicas de educação em uma sociedade de economia capitalista.

A partir da leitura de obras - artigos científicos, teses e dissertações - que tiveram como foco a análise orçamentária de um estado ou município, constatamos que seria significativo a observação dos movimentos de definição e execução do orçamento da educação na cidade de São Paulo, envolvendo inicialmente um espaço de dez anos. Contudo, a partir das atividades de pesquisa ao nos confrontarmos com os Planos Plurianuais (PPAs) da PMSP, com periodicidade quadrienal, consideramos adequada a ampliação do período da pesquisa para dezesseis anos, um espaço de tempo considerável para observarmos e compreendermos as lógicas que são empregadas em diferentes etapas de concretização do orçamento.

### **Aportes teóricos e metodológicos**

No desenvolvimento das diferentes atividades deste estudo dialogamos com aportes, formulações e análises de cientistas sociais ou filósofos tais como Nicos Poulantzas (1985); Claus Offe (1984); Stephen Ball (1995, 2020); James Giacomoni (2002, 2011); Karl Polanyi (1980, 2012); Florestan Fernandes (1975, 2020); Francisco de Oliveira (1998); Paul Singer (1998, 2001); Paulo Freire (2002; 2011); Perry Anderson (1995); Carlos Nelson Coutinho (2012) e Marilena Chauí (2022); e no campo

da pesquisa educacional estabelecemos interlocução e lançamos mão de contribuições oferecidas por Lisete Regina Gomes Arelaro (2007, 2011, 2008, 2016, 2017); João Monlevade (2009, 2016); Moysés Kuhlmann Júnior (2002, 2007); Rubens Barbosa de Camargo (2009, 2014); Sonia Kruppa (2001, 2015); Fúlvia Rosemberg (2002) Theresa Adrião (2013, 2018), entre tantos outros.

A pesquisa desenvolvida foi de abordagem qualitativa, de bases documental e bibliográfica.

Pode-se dizer que a pesquisa documental é aquela em que os dados obtidos são estritamente provenientes de documentos, com o objetivo de extrair informações neles contidas, a fim de compreender um fenômeno. O método utilizado para analisar os documentos chama-se de “método de análise documental”. A pesquisa documental é um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos. Ainda, uma pesquisa é caracterizada como documental quando essa for a única abordagem qualitativa, sendo usada como método autônomo (KRIPLA; SCHELLER; BONOTTO, 2015, p.58).

A segunda base citada, a pesquisa bibliográfica, denominada de fonte secundária, lança mão da bibliografia conhecida - nacional ou estrangeira - a respeito do tema pesquisado.

A pesquisa documental permitiu a descrição, a exploração e a análise do objeto de estudo em suas diversas dimensões. Recorremos a materiais para o tratamento analítico, ou seja, nos debruçamos nas fontes primárias, buscando elementos para a concretude da pesquisa.

Utilizamos várias fontes e registros de dados estatísticos fornecidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP, dentre os quais destacamos:

a) Planos Plurianuais (PPA) do Município de São Paulo – PPA 2006 a 2009; PPA 2010 a 2013; PPA 2014 a 2017 e PPA 2018 a 2021 que se encontram no Portal da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo, Orçamento - Contas Públicas e no portal denominado Dados Abertos<sup>3</sup> da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP);

b) Demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal e Quadro Detalhado da Despesa Mensal no Portal da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo, Contas Públicas do Município de São Paulo.

---

<sup>3</sup> O Portal de Dados Abertos da Prefeitura de São Paulo reúne conjuntos de dados de todas as secretarias, subprefeituras e empresas públicas municipais. Com os recursos deste Portal, é possível obter visualizações de dados e informações essenciais sobre as políticas públicas e a administração da cidade.

c) Dados referentes às Unidades Educacionais, Matrículas de Estudantes e ao Perfil dos Servidores da Educação Municipal encontrados na base de dados denominada “Microdados” contida no Portal Dados Abertos da Prefeitura de São Paulo;

d) Diários Oficiais da Cidade de São Paulo e Jornais do Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo;

e) Aportes legais: leis, decretos, portarias, emendas constitucionais.

Os documentos, a maioria produzido por organismos públicos, permitiram a seleção, organização e posterior análise de dados. Segundo Chizzotti:

[...] os dados se dão em um contexto fluente de relações: são “fenômenos” que não se restringem às percepções sensíveis e aparentes, mas se manifestam em uma complexidade de oposições, de revelações e de ocultamentos. É preciso ultrapassar sua aparência imediata para descobrir sua essência. (CHIZZOTTI, 1998, p. 84)

Os documentos podem ter a escrita como fonte importante para a pesquisa e apresentam uma característica peculiar, isto é, leis, pareceres, regulamentos, normas, cartas pessoais, memorandos, registros estatísticos, registros institucionais, diários pessoais, roteiros de programas, jornais, papéis oficiais, revistas, boletins informativos, portanto, todo e qualquer escrito que possa colaborar com informações sobre o objeto pesquisado. Ou ainda, fotos, discos, filmes e vídeos.

Segundo Flick (2009), em um estudo documental, o pesquisador deve entender os documentos como meios de comunicação, uma vez que não estão restritos somente a uma representação dos fatos ou da realidade, mas interligados a uma instituição ou a alguém que o elaborou com uma finalidade definida e ao destinatário específico. Assim, indica que é fundamental saber quem o produziu, com qual objetivo, para quem foi construído. Compreender a intencionalidade da elaboração de cada documento, pois os documentos não devem ser utilizados como “contêineres de informações”.

Para o estudo do planejamento orçamentário, os Planos Plurianuais da cidade de São Paulo (PPA 2006 a 2009; PPA 2010 a 2013; PPA 2014 a 2017 e PPA 2018 a 2021) foram objeto de nosso estudo. Eles nos permitiram analisar e verificar a posição do poder executivo em relação a nossa temática fundamental, ou seja, o planejamento da destinação dos recursos financeiros para a garantia do direito à educação à população e, para que verificássemos a presença ou não de ideias neoliberais na propositura das políticas educacionais.

A leitura atenta dos PPAs nos possibilitou analisar o conteúdo e a forma escolhida pelos seus autores para a apresentação de dados, atividades e projetos relevantes para cada gestão no encaminhamento do atendimento à educação na cidade de São Paulo. Ficamos atentos aos programas, metas e indicadores e a relação estabelecida com os dados orçamentários. Cada PPA expôs uma previsão de receitas e despesas, comprovou a capacidade arrecadadora e as características da execução orçamentária do município de São Paulo: onde, como e por que gastar.

A opção pela pesquisa documental nos trouxe vantagens e desvantagens. Ressaltamos como vantagem a riqueza e a estabilidade das informações. Os documentos analisados, apresentaram-se repletos das indicações e afirmações de dados significativos e evidências verificáveis. A coleta de dados nos documentos elaborados com desígnios diversos, e que expressam finalidades pragmáticas e próprias aos objetos relativos ao campo em estudo, permitem novas expectativas sobre os procedimentos acerca do que se pesquisa, complementando a compreensão das realidades e dos contextos em que submergem os documentos. A confirmação pode ser feita a qualquer tempo, pois os documentos estão disponíveis para novas análises e, conseqüentemente, dependendo do olhar e do objeto de investigação do pesquisador, novas informações poderão ser obtidas.

Uma vantagem adicional dos documentos é que eles se constituem uma fonte não reativa, permitindo a obtenção das informações após longos períodos ou quando a interação com as pessoas pode alterar o seu comportamento comprometendo os dados. Os documentos podem ser considerados uma fonte natural de informação contextualizada (surgindo no contexto e fornecendo informações a respeito dele). Além disso, a utilização da pesquisa documental também é apropriada quando se deseja investigar um fenômeno já ocorrido e se estendeu por determinado tempo, buscando criar numa linha do tempo comportamentos de um determinado evento (KRIPKA; SCHELLER; BONOTTO, 2015, p.246).

Segundo Gil (2008, p.147) as fontes documentais são capazes de proporcionar ao pesquisador dados em quantidade e qualidade suficiente. O autor, ainda, ressalta como vantagens da pesquisa documental a possibilidade de conhecer o passado da investigação dos processos de mudanças sociais e culturais.

No entanto, compreendemos a probabilidade real de críticas, desvantagens e limitações quanto à realização de pesquisas de caráter documental ao julgar que: a) os documentos são amostras não-representativas dos fenômenos estudados, uma vez que nem sempre os documentos traduzem as informações reais porque não foram elaborados com o propósito de fornecer dados para uma investigação ou devido a quantidade de documentos que não permitem a realização de inferências; b) falta de

objetividade e validade questionável, pois documentos são resultados de produção humana e social e não há garantia de os dados serem fidedignos; c) representam escolhas arbitrárias, de aspectos e temáticas a serem enfatizadas e d) ausência de um formato padrão para muitos documentos e a complexidade da codificação das informações neles contidas (GUBA e LINCOLN, 1981; GODOY, 1995)

Ao considerarmos uma das dificuldades citadas, atribuímos representatividade à nossa amostra, abarcando uma grande quantidade de documentos de mesma natureza, pois analisamos quatro planos plurianuais, e os dados por eles apresentados.

Em relação ao orçamento, trabalhamos com os dados de execução orçamentária divulgados pela Secretaria Municipal de Finanças de São Paulo, relativos às receitas arrecadadas e despesas realizadas. Destacamos as despesas destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Avaliamos os procedimentos de execução, as opções práticas adotadas, isto é, quais atividades e elementos de despesa<sup>4</sup> que receberam previsão orçamentária e os recursos que foram efetivamente liquidados<sup>5</sup> nas diversas gestões governamentais, de 2006 a 2021, acerca da política educacional.

Ressaltamos que, em relação às despesas, optamos por trabalhar com os valores liquidados em cada ano fiscal da série histórica. Eles expressam os valores gastos pela cidade em educação. Consideramos que a decisão pragmática de onde, como, quanto e quando investir os recursos do Fundo Público, apontou a tendência dominante do pensamento e das decisões, produzidas e desencadeadas em projetos e ações.

Atentos às dificuldades apontadas nas pesquisas documentais, procuramos nos prevenir, no sentido de conferir representatividade aos dados, ao escolher documentos oficiais e quantitativamente suficientes para aferir nossa hipótese de

---

<sup>4</sup> Elementos de despesa no orçamento público têm por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins. Nos relatórios de execução orçamentária os elementos de despesa são identificados por códigos numéricos. Fonte: Manual de classificação da despesa da cidade de São Paulo. São Paulo: PMSP, 2015.

<sup>5</sup> Recursos liquidados consistem no segundo estágio da despesa orçamentária, têm por base o contrato, a nota de empenho e os comprovantes da entrega de materiais ou da prestação de serviços. Após tal comprovação a nota de liquidação é enviada ao setor competente da Secretaria de Finanças e é feito o pagamento que se caracteriza pela emissão de cheque ou ordem bancária em favor do credor.

análise num espaço temporal longo o bastante para podermos demonstrar a tendência programática sobre o conteúdo destes documentos. No período compreendido de 2006 a 2021, tivemos gestões governamentais com atores e partidos políticos que se apresentaram com diferentes ideologias.

Ao começarmos a pesquisa documental solicitamos à SME informações que necessitávamos por meio de requerimento, pois estávamos com dificuldades para encontrarmos algumas informações que julgávamos pertinentes. Recebemos a resposta por meio de e-mail (Anexo 1). O órgão responsável informou os caminhos necessários para obtenção dos dados relacionados à demanda, composição do quadro de funcionários e da caracterização da rede municipal de ensino, além de relatórios da execução orçamentária.

No caso dos PPA e da execução orçamentária, conseguimos informações diretamente do site da Secretaria Municipal da Fazenda, em Contas Públicas. Tanto as leis referentes aos diversos PPAs e seus respectivos anexos, quanto a execução orçamentária encontram-se disponíveis no site. Dados relacionados à execução orçamentária também estão presentes em relatórios que foram apresentados ao Tribunal de Contas do Município e à Câmara Municipal para a aprovação das contas anualmente. Utilizamos o relatório mais completo, o Quadro detalhado das despesas mensais; buscamos as informações dos Programas aprovados nos PPA e nas Leis dos Orçamentos que estão disponibilizados para consulta pública no site da PMSP.

Para comparar os valores monetários ao longo da série histórica, que abrange 2006 a 2021, adotamos o deflator denominado Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), trata-se de um índice oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), encontrado na Calculadora do Cidadão disponível no site do Banco Central do Brasil. Definimos como “mês base”, o mês de dezembro, tendo como “data fim”, dezembro de 2021. Índice utilizado para atualização de todas as tabelas presentes nos Planos Plurianuais, receitas, transferências constitucionais, recursos financeiros referentes aos fundos – FUNDEF e FUNDEB, despesas; tabelas de vencimentos dos profissionais da educação etc. Os dados coletados foram sistematizados, geralmente em tabelas ou gráficos, para melhor visualização e posterior análise.

Um breve e necessário aviso é que o final do período pesquisado abrange os dois anos (2020 e 2021) mais conturbados da história sanitária no Brasil, a pandemia

da COVID – 19. Assim, os dados econômicos relativos à arrecadação de impostos e execução orçamentária refletem a crise pandêmica.

Enfim, a pesquisa documental contribuiu para o processo de compreensão e análise de um estado que se consolida como espaço de lutas contraditórias, e expressa um campo de forças sociais que atuam no e sobre o poder estatal entendendo o Fundo Público como um objeto de disputa entre Capital e Trabalho.

A tese está organizada em sete capítulos.

O capítulo 1, intitulado **Aportes teóricos** traz o desenvolvimento da fundamentação teórica, dando destaque a abordagem materialista-dialética, a partir da qual foram tratadas as concepções de Estado, sociedade de mercado, neoliberalismo.

No capítulo 2, sob o título **Orçamento Público no Brasil e na Cidade de São Paulo**, discorreremos brevemente a história do orçamento público, seu desenvolvimento e a correlação com a legislação orçamentária na história da administração pública no Brasil e na cidade de São Paulo, além da sua importância no desenvolvimento urbano, nas formas históricas do Estado e da sociedade.

**São Paulo: a cidade, o contexto político e os Planos Plurianuais**, apresentado no capítulo 3, apresentamos um breve histórico do desenvolvimento da cidade de São Paulo; dados gerenciais da Rede Municipal de Ensino; o momento político, econômico e social em que os PPAs foram elaborados destacando preocupações aparentemente coincidentes nos PPAs e as nuances de resistência e adesão ao projeto neoliberal.

No Capítulo 4, cujo título narra sobre **A Educação nos Planos Plurianuais da Cidade de São Paulo: projetos em disputa**, analisamos os programas da educação, ações, metas e recursos previstos nos PPAs relacionados à democratização do acesso, permanência e qualidade da educação, assim como temáticas cingidas pela lógica neoliberal.

No capítulo 5, **Orçamento público na cidade de São Paulo e a materialização da política educacional** apresentamos detalhadamente a composição das receitas – impostos, transferências constitucionais e dos fundos e explicitamos as despesas realizadas com educação na cidade de São Paulo, especialmente com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).



No capítulo 6, **A privatização dos Centros de Educação Infantil: a disputa entre a garantia do direito social e o projeto neoliberal**, analisamos o repasse de recursos públicos para instituições privadas que atendem crianças de 0 a 3 anos de idade em Centros de Educação Infantil ou Creches da Rede Conveniada/Parceira. Discutimos o papel do Estado e as implicações geradas por uma política educacional dessa natureza.

No capítulo 7, **A valorização dos profissionais da educação no orçamento público** avaliamos o quanto o poder público investiu na valorização dos profissionais da educação, na série histórica 2006 a 2021, a possível correlação com as demais despesas no cumprimento de premissas do neoliberalismo, assim como as tensões e as legítimas resistências.

Segue-se a **Conclusão**, onde destacamos os principais achados da pesquisa. Além disso, tecemos algumas considerações sobre sua importância e desdobramentos de formação política.

## CAPÍTULO 1 APORTES TEÓRICOS

Não é fácil e pacífica a caracterização do processo de desenvolvimento econômico. Trata-se, como em todo fato histórico, de processo extremamente complexo, ao longo do qual tudo muda na vida social: a distribuição da população, a distribuição da riqueza social e seu modo de apropriação, a quantidade e qualidade do capital necessário ao processo produtivo, a técnica da produção. Paralelamente muda também a cultura, isto é a ideia que o homem faz de si mesmo e do mundo em que vive. Ignácio Rangel (2012, p.133)

Pensar a pesquisa pelo viés do orçamento público da cidade de São Paulo requer nos municiarmos de um conjunto de conceitos, que nos permita desvelar um saber além dos números e projetos constitutivos do cerne das políticas públicas para as áreas do social que os planejamentos encarnam.

Faz-se imprescindível interpretar as leis, seus artigos e parágrafos, a partir do conhecimento dos contextos sociopolíticos em que elas foram elaboradas e promulgadas; faz-se necessário apreender e analisar, à luz da teoria, os dados quantitativos, os documentos oficiais que publicizam a execução dos recursos financeiros do fundo público.

Nossos referenciais conceituais são provenientes de obras de autores que referendam ou avançaram em perspectivas analíticas fundadas no materialismo histórico-dialético, tal como se pode apreender em obras marxianas e marxistas, pois:

A sociedade brasileira, tanto em sua estrutura quanto em sua história, tanto na política quanto nas ideias, é descrita, narrada, interpretada e periodizada segundo cortes e visões próprios da classe dominante. Esse aspecto se torna verdadeiramente dramático naqueles casos em que o 'objeto da pesquisa' é a classe dominada. Além de roubar-lhe a condição de sujeito, as pesquisas tratam sua história, seus anseios, suas revoltas, seus costumes, suas produções, sua cultura no *continuum* de uma história que o dominado, implícita ou explicitamente, está recusando (CHAUI, 2022, p.84).

Assumimos o lado dos sem direitos na sociedade paulistana atentos à leitura dos documentos que afirmam a intenção de estender direitos e ao processo de execução orçamentária, onde se encontram as intenções não ditas, que se revelam, muitas vezes, como expressão concreta de procedimentos que amortizam os valores do orçamento destinados a esses segmentos, dando-lhe direção em favor de privilégios e interesses elitistas.

O orçamento público vem garantindo o acesso ao direito à educação a parcela significativa da população. A cidade de São Paulo tem, até certo ponto, os direitos

educacionais estendidos à maioria da população, principalmente em relação ao Ensino Fundamental.

No caso brasileiro, embora os atores sejam diferentes dos que realizaram a revolução burguesa no ocidente europeu, eles vêm assumindo o papel que lhes cabe numa ordem econômica também ímpar, marcada por singularidades. Como já demonstrou Fernandes (1975), o burguês brasileiro pouco se assemelha ao burguês europeu mas

seria ilógico negar a existência do 'burguês' e da 'burguesia' no Brasil. Poder-se-ia dizer, no máximo, que se trata de entidades que aqui aparecem tardiamente, segundo um curso marcadamente distinto do que foi seguido na evolução da Europa, mas dentro de tendências que prefiguram funções e destinos sociais análogos tanto para o tipo de personalidade quanto para o tipo de formação social (FERNANDES, 1975, p.17).

### **1.1 Sociedade, Mercado e Estado**

A concepção de sociedade de mercado sob uma perspectiva macro, descrita por Polanyi (2012) contribuiu para o estudo do orçamento público do município, compreendendo que o mercado conformou o planejamento econômico e político da capital paulista.

O conceito de sociedade de mercado nos permite um pano de fundo dos procedimentos orçamentários que admitiram o atendimento das demandas por educação, emergentes no meio social paulistano, desvelando as energias do Capital e do Trabalho que interferiram e, ainda interferem no processo de planejamento. Sociedade de mercado, assim conceituamos o ambiente econômico brasileiro ou o modelo brasileiro assumido, paulatinamente, desde o estabelecimento de relações comerciais reservadas aos países de economia subdesenvolvida.

O mercado funcionou como entidade determinante das demais relações sociais a partir da transformação do trabalho e da terra em mercadorias na história da economia, ocorrida primeiro na Europa e, depois, no desenvolvimento das transações econômicas entre os países no mundo capitalista em geral.

Num período extremamente curto, a ficção mercantil aplicada ao trabalho e à terra transformou a sociedade humana. A identificação da economia com o mercado foi colocada em prática. A dependência essencial do ser humano em relação à natureza e a seus semelhantes, para obter os meios de subsistência, foi posta sob o controle dessa moderna criação institucional de poder superlativo, o mercado, que se desenvolveu da noite para o dia, a partir de um começo modesto. Essa engenhoca institucional, que se tornou força dominante na economia – agora justificadamente descrita como economia de mercado -, originou um fenômeno ainda mais extremo: uma sociedade inteira inserida no mecanismo da sua própria economia – a sociedade de mercado. (POLANYI, 2012, p. 52)

São Paulo é exemplo da instalação da elite conservadora, que ampliou o leque de preconceitos e exclusão, muitas vezes “completa”, sexista, homofóbica, transfóbica e misógina pela violência e desvalorização do valor da força de trabalho, pois na sociedade de mercado tudo é transformado em mercadoria cujo valor é atribuído pelo próprio mercado. A ausência de direitos, o aprofundamento da pobreza e as oportunidades educacionais foram e são historicamente atravessadas por processos de apagamento da cultura de classe, do pertencimento étnico e da identidade de gênero (OLIVEIRA, 2004; BENTO, 2014).

O desequilíbrio decorrente de sucessivas crises econômicas que assolaram o mundo desde os anos de 1970, também no Brasil e em São Paulo, coloca em cena uma nova era regulatória em que o Estado ocupa o papel principal como regulador e fiador da continuidade do processo de acumulação. Um estado liberal o “suficiente”, sem exageros, “mas social” e forte o bastante para garantir a reprodução da força de trabalho e o processo de acumulação.

No Brasil, a nossa condição de industrialização tardia e o distanciamento geográfico do centro das disputas que originaram as guerras mundiais, nos atrelou de forma decisiva ao que podemos chamar de atraso histórico, a uma sociedade de mercado, dependente de condições exógenas e endógenas combinantes que induziram a nossa inclusão periférica no mundo capitalista (RANGEL, 2012)<sup>6</sup>.

O nosso foco centra-se nas teorias do Estado e suas relações com outras esferas socioeconômicas e políticas da sociedade capitalista. A partir do século XX, a cidade de São Paulo tem se constituído no núcleo central do capitalismo que se industrializa no Brasil e na América Latina. A compreensão do poder estatal para organização da vida, indica como são dispostas as possibilidades de reprodução do capital e da vida dos trabalhadores na cidade.

Não há como negar as relações intrínsecas entre o poder da classe dominante e a definição de políticas públicas no município. Os investimentos do fundo público têm destino e lugar na cidade de São Paulo. Em alguns momentos, privilegiam o transporte individual ao invés do transporte público, em outros, a urbanização e reurbanização das regiões mais privilegiadas da cidade, em detrimento da saúde e da escola pública. Os investimentos de zeladoria dos espaços de vida foram, são ou

---

<sup>6</sup>Para aprofundamento, sugerimos a leitura do artigo Princípio da dualidade de Ignácio Rangel e o texto Nosso Mestre Ignácio de Marcio Henrique Monteiro de Castro, trabalhos incorporados ao livro *Obras Reunidas de Ignácio Rangel*, Volume I, Contraponto. Rio de Janeiro, 2012, p.15-36 e p. 286-306.

serão aplicados, preferencialmente, em obras que beneficiam a expansão da especulação imobiliária e acumulação de capital ou nas áreas periféricas, ampliando direitos sociais.

Como fazemos a leitura do comportamento do poder municipal na gestão da cidade? Atribuímos a ele a condição de extremamente vinculado à classe dominante, em processo de renovação permanente da dominação? Uma ação gestora que faz prevalecer os interesses dos poderosos capaz de interferir no planejamento de forma a defender esses interesses?

Importa-nos adotar uma perspectiva teórica de Estado que contribua para analisarmos a forma como o poder municipal atuou politicamente no gerenciamento dos recursos públicos, especialmente quando da execução dos orçamentos da cidade de São Paulo no período que compreende os anos de 2006 a 2021.

Nicos Poulantzas (1980) afirmou que uma teoria do Estado capitalista só pode ser elaborada ao se relacionar este Estado com a história das lutas políticas dentro do capitalismo. A Teoria do Estado capitalista não pode ser separada da história de sua constituição e de sua reprodução (POULANTZAS, 1980). São Paulo representa parte importante da luta de classes no Brasil, berço da industrialização, centro econômico do comércio exterior e lócus principal do capital financeiro. O poder municipal paulistano expressa a disputa das forças políticas que dirigem a forma e a reprodução dos processos produtivos no país. Durante um bom período da história a cidade era a referência, pois o que acontecia em São Paulo em relação às políticas públicas, aconteceria nos outros municípios do Brasil. O efeito multiplicador dos modos de agir dos governos do Estado na dimensão local paulistana, evoca as reflexões de Poulantzas sobre as relações de produção e o papel do Estado:

[...] as relações de produção traçam o campo do Estado, este desempenha, contudo, um papel autônomo na formação dessas relações. A ligação do Estado às relações de produção constitui a primeira relação do Estado com as classes sociais e a luta de classes. No que diz respeito ao estado capitalista, a separação relativa das relações criadas pelas relações de produção constitui o fundamento organizacional de sua estrutura orgânica e revela sua ligação às classes sociais e à luta de classe sob o capitalismo (POULANTZAS, 1985, p.30).

Na ordem jurídica brasileira, o município é o espaço de poder inicial, onde se organizam as relações políticas e onde realmente acontece a vida, é o ente federativo em que as relações sociais de produção são intensamente vividas; são 5.570 municípios no Brasil. Cada município é importante na origem e base territorial do poder político, o que gera um espaço de disputa constante dos recursos econômicos.

Constitui o lugar inaugural do sistema educacional, onde acontece a demanda, portanto a escola pública no município é a teia capilarizada da oferta inicial do direito à educação.

A dimensão do Estado que tende a garantir o direito à educação no Brasil é, em primeira instância, o poder municipal, que se responsabiliza pela Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Atualmente, o município é responsável pelas primeiras experiências educacionais dos brasileiros, com todas as dificuldades de financiamento que se impõem em função das características da redistribuição tributária no Brasil<sup>7</sup>.

São Paulo é o município brasileiro com maior parcela de poder arrecadatório e, conseqüentemente, o mais disputado politicamente; sua história condensa e é afirmação do processo de constituição do capitalismo no Brasil durante o Século XX<sup>8</sup>. Em decorrência, o poder municipal que se estabeleceu no território da cidade articula conteúdo e forma nas e das relações de produção e lutas de classe do capitalismo brasileiro. Cabe destacar que o poder estatal é também uma expressão e um dos modos de reprodução da divisão do trabalho intelectual e trabalho manual.

O Estado encarna no conjunto de seus aparelhos, isto é, não apenas em seus aparelhos ideológicos, mas igualmente em seus aparelhos repressivos ou econômicos, o trabalho intelectual enquanto afastado do trabalho manual: o que se torna evidente quando se sai da distinção naturalista-positivista trabalho manual/trabalho intelectual. E é no Estado capitalista que a relação orgânica entre trabalho intelectual e dominação política, entre saber e poder, se efetua de maneira mais acabada. Esse Estado, afastado das relações de produção, situa-se precisamente ao lado do trabalho intelectual ele mesmo separado do trabalho manual: ele é o corolário e o produto desta divisão, ao deter um papel próprio em sua constituição e sua reprodução (POULANTZAS, 1985, p.62-63).

Nesta perspectiva, quem estaria “habilitado” para compor o Estado na capital paulista? Que setores sociais seriam chamados a participar do poder público municipal da base ao topo, isto é, desde as funções mais básicas às posições de liderança do executivo municipal?

---

<sup>7</sup> A constitucionalidade da tributação no Brasil não permite a criatividade dos entes federados, reprime a criação de tributos e processos de redistribuição da arrecadação além dos previstos na Constituição Federal. Assim, nosso sistema tributário é visto como centralizador e profundamente regressivo, atuando, de forma desigual e injusta junto aos que menos podem contribuir ou arrecadar.

<sup>8</sup> A partir da segunda metade do Século XX, o Brasil construiu um processo de industrialização que nos colocou como um país participante do mundo capitalista com papel relevante na economia mundial, exportador de matérias primas e produtos alimentícios. Um processo de industrialização voltado principalmente para bens de consumo duráveis (automóveis, eletrodomésticos e produtos eletrônicos) instalado na região metropolitana da cidade de São Paulo, além de um mercado consumidor considerável.

Obviamente, a hierarquia da burocracia municipal se compôs como a sociedade, tendo na posição de comando aqueles que pertenciam à classe dominante ou eram por ela apadrinhados. Nos postos da burocracia do serviço público, em diversas funções, que foram se estruturando ao longo do tempo, assumiram representantes dos setores médios da estratificação social da cidade ou dos municípios do seu entorno ou do interior paulista mais desenvolvidos social e economicamente. Aqueles sujeitos que, oportunamente, se desprenderam do trabalho manual e dedicaram parte de sua vida aos estudos, portanto, dominavam os códigos da linguagem escrita e do letramento matemático requeridos, e eram favorecidos por proximidade política ou relações sociais de parentesco.

Somente após Constituição de 1988, o ingresso no serviço público tornou-se, de forma majoritária, obrigatoriamente por concurso público. No entanto, é importante considerar que a composição do quadro de servidores que fizeram parte do estafe burocrático do serviço público municipal paulistano foi constituído por homens e mulheres com formação adequada às funções burocráticas, ou seja, aqueles cuja posição social permitiu o afastamento de atividades de trabalho manual para acessar a devida formação intelectual.

As funções de mando político no poder executivo e legislativo passam pelo processo de escrutínio universal de votos, os eleitos pelo pleito municipal, os cargos eletivos, no caso do município, são os vereadores e os prefeitos, os quais foram e são, em sua maioria, homens brancos com origem em setores sociais próximos à classe dominante ou pertencentes a frações da classe dominante<sup>9</sup>. O processo eletivo seleciona pelos recortes de renda, escolaridade, gênero e cor da pele, e a exceção da pequena representação dos menos aquinhoados economicamente, dos menos escolarizados, de mulheres, de pretos e pardos só confirma a regra.

O quadro de funcionários públicos municipais concursados foi constituído por sujeitos selecionados entre os detentores de qualificações. A exceção relaciona-se aos cargos em comissão, os cargos transitórios, os quais podem ser ocupados por diferentes pessoas a cada mandato eleito, os denominados funcionários de confiança, desde que obedeçam aos requisitos legais.

---

<sup>9</sup> A primeira mulher eleita prefeita de São Paulo foi Luiza Erundina de Souza - PT (1989/1992), na contramão de todas as expectativas anteriores, Luiza, uma mulher nem um pouco próxima às aspirações políticas da classe dominante, no caso das cadeiras de vereadores, a grande maioria sempre foi ocupada por homens brancos.

As qualificações exigidas em um país de poucas oportunidades educacionais, onde o acesso à formação especializada sempre foi um privilégio, já significa um obstáculo praticamente intransponível para a maioria da população. Apesar de todos os obstáculos, o corte de classe social tornou-se ultrapassável para a ocupação dos cargos públicos na burocracia do governo paulistano com a exigência de seleção por concursos públicos. Esse fato permitiu que muitos egressos de estratos sociais menos favorecidos, por terem conquistado a formação universitária, a ocupação de um emprego nos quadros da burocracia e tecnoburocracia da PMSP. No caso específico do quadro de profissionais do magistério público, desde o início, a carreira foi a que mais incluiu a participação de representantes dos setores menos favorecidos economicamente, em especial, a pequena burguesia e parcela da classe média representada, em sua maioria, por mulheres.

A formação intelectual para ser funcionário público em toda rede de serviços e, em todo corpo estrutural da burocracia estatal, foi imprescindível ao desenvolvimento dos negócios do capital e às necessidades do Estado. Em certa medida, foi democratizada como resultante de um conjunto de fatores ligados às lutas de classe, que atravessam o aparelho estatal e são intrínsecos ao modo de produção instalado no Brasil, em particular, na sua sede dos negócios, a capital paulista.

O desenvolvimento das relações de produção no capitalismo e a ampliação da organização estatal solicitou a representação de setores sociais médios na burocracia municipal em todo o aparelho estatal, no corpo jurídico, nas áreas de engenharia, nas áreas gerenciais, contabilidade e controle e, assistência social, saúde e na educação.

Importa observar que, conforme a exigência de formação se complexifica, mais estreitos ficam os canais e as possibilidades de ocupação de espaços para os representantes dos setores populares. No entanto, não podemos negar uma certa permeabilidade à participação de setores sociais não dominantes no governo e na gestão do município, em virtude de concursos públicos e da ocupação de postos pelos cargos comissionados. É nessa teia de racionalidades e de burocratização que se reproduz, materializa e realiza a relação saber e poder.

Essa relação poder-saber, fundamentada no trabalho intelectual que o estado cristaliza separando-o do trabalho manual, situa-se na *ossatura organizacional* do Estado. O Estado retraça e reproduz em seu próprio corpo a divisão social do trabalho: ele é, portanto, o decalque das relações entre poder e saber tais como elas se reproduzem no seio do trabalho intelectual. De relações hierárquicas, centralizadas e disciplinares para relações de núcleos de decisão/execução, de escalões de delegações de autoridade para formas de repartição/ocultamento do saber conforme esses escalões



(segredo burocrático) e para formas de qualificação e recrutamento de agentes do Estado (qualificação escolar e recrutamento por concurso), a ossatura do Estado capitalista encarna, nos mínimos detalhes, a reprodução induzida e interiorizada, no próprio seio do trabalho intelectual, da divisão capitalista entre trabalho intelectual e o trabalho manual. Nos seus menores detalhes: isso se propaga, por exemplo, em toda a ritualidade material do Estado, por exemplo e por mais que seja um detalhe, no caso da escrita. (POULANTZAS, 1985, p.66)

O processo de recrutamento do funcionário do governo, seja por concurso público ou por indicação política para um cargo comissionado, traz em si a extensão dos conflitos de classe presentes nas relações de produção e confere aos selecionados uma distinção de prestígio entre os demais membros do estrato social ou fração de classe a que ele pertence. Trata-se de alguém que conseguiu transpor uma barreira, assegurou valor social diferenciado a si mesmo, que o distingue de tantos outros, pois pelas normas terá uma remuneração conforme suas qualificações e penetrará no mundo do poder, acima dos demais. Ser funcionário público, diferentemente de qualquer outro vínculo empregatício, independente da função, significou ter um emprego garantido, mesmo sob determinadas condições. Poderá, de alguma forma, se aproximar do poder ou de quem tem poder.

Para além dessa distinção, assumir um cargo público no magistério municipal, de certa forma, significou a materialização de trajetórias de ascensão social aos setores populares, apesar de um processo constante de desvalorização<sup>10</sup> da profissão. Trata-se de acessar a cargos na carreira, da possibilidade de ser um gestor educacional por meio do concurso público, ou então, exercer cargos de confiança do governo dentro da estrutura da Secretaria Municipal de Educação.

A mobilidade profissional impactou na definição do lugar do professor na estratificação social<sup>11</sup>, conferiu o seu novo status social. Se traduz, portanto, na possibilidade de adentrar em estruturas e de conhecer procedimentos administrativos e burocráticos que desvendam o planejamento do governo e a execução do orçamento público.

Determinados cargos carregam o domínio de conhecimentos que guardam os “segredos burocráticos” e, assim, transformam alguns profissionais provisórios em permanentes, que atuam e detêm cargos de confiança em diversas gestões.

---

<sup>10</sup> Camargo, Jacomini e Minhoto (2014) apontaram o processo de desvalorização histórica na carreira do magistério público municipal de 1975 até 2010.

<sup>11</sup> A respeito de estratificação social é importante a leitura do texto *Classes sociais e estratificação social*, de Rodolfo Stavenhagen, publicado em *Sociologia e sociedade*, coletânea organizada por Marialice Mencarini Foracchi e José de Souza Martins (1977).

Acumulam saberes e se transformam em arquivos vivos, absorvem informações não registradas em relatórios e, se por acaso, existirem arquivos digitais, provavelmente “foram e são protegidos” por aqueles funcionários que conhecem os caminhos, são os “guardiões” das memórias. Nessa lógica, torna-se muito mais produtivo mantê-los do que os demitir, mesmo porque o tempo do governo é sempre urgente, determinado pelo fim do mandato do ocupante do cargo eletivo.

Dessa forma, há um saber apreendido pelo corpo burocrático do poder governamental que especializa seus membros, dando origem a uma certa *intelligentsia* ou a um corpo de intelectuais a serviço do Estado. Os governantes eleitos não ousam prescindir dessa *intelligentsia*, seja porque estão de acordo com o seu modo de pensar ou por sentirem que podem colocar em risco a própria sobrevivência política. Não iremos aprofundar estas constatações de nossa própria trajetória no interior do serviço público municipal, mas consideramos que uma pesquisa mais aprofundada sobre estes aspectos pode revelar saberes importantes sobre a burocracia estatal do governo municipal em São Paulo.

Nossa experiência na gestão nos possibilita afirmar que são profissionais públicos (servidores e servidoras), geralmente concursados, especializados em produzir documentos administrativos (planos, orçamentos, editais, portarias, relatórios, planilhas etc.) pois, como em todo aparelho estatal capitalista, a prefeitura de São Paulo fez da escrita seu instrumento de poder, uma estreita relação, não com qualquer escrita, mas aquela portadora de seus discursos, com lugar certo na burocracia, especializada, cristalizadora de dispositivos textuais, portadora da forma intelectual própria ao tempo e espaço estatais que, embora

[...] anônima, não repete um discurso, mas torna-se trajeto de um percurso, que traça os lugares e os dispositivos burocráticos, percorre e figura o espaço centralizado-hierárquico deste Estado. Escrita que ao mesmo tempo especializa e cria espaços lineares e reversíveis nesta cadeia consecutiva e segmentarizada que é a burocratização. Papelada da organização estatal moderna que não é um simples detalhe pitoresco, mas um traço material essencial à sua existência e funcionamento, cimento interno de seus intelectuais-funcionários, encarnando a relação deste Estado e do trabalho intelectual... e mais (...), esse Estado não monopoliza para si a escrita como no caso dos Estados pré-capitalistas ou da Igreja: propaga-a (escolas) por necessidades muito concretas de formação da força de trabalho [...] (POULANTZAS, 1985, p. 67).

A divisão trabalho manual/trabalho intelectual no Estado capitalista, de forma singular e especializada, constituiu e inaugurou a relação do Estado com as classes e as lutas de classe no modo de produção capitalista. Este modelo de Estado

representa os interesses da burguesia e é a forma objetiva de seu poder enquanto classe dominante, apoiada em sujeitos portadores do saber intelectual que também precisa ser difundido para que possa ser apreendido.

Baseada num campo que implica a especialização característica das funções e do trabalho intelectual, a burguesia é a primeira classe da história que tem necessidade, para se firmar como classe dominante, de um corpo de *intelectuais orgânicos*. Estes, formalmente distintos dela embora arregimentados pelo Estado, não têm um papel simplesmente instrumental (como foi o caso dos padres para a feudalidade) mas um papel de organização de sua hegemonia (POULANTZAS, 1985, p.69).

Ao tomarmos o conceito de organização da hegemonia burguesa por um corpo de intelectuais orgânicos como válido para a Cidade de São Paulo, compreendemos as premissas que envolvem a elaboração das políticas públicas propostas nos planejamentos dos governos municipais e seus efeitos sobre a realidade concreta da cidade. E mais, não podemos esquecer que a concretude das relações sociais determina o que Poulantzas (1985) chama de ossatura material de todo Estado capitalista. A singularidade advém das particularidades da luta de classes, da organização da burguesia e do corpo de intelectuais em cada Estado e país capitalista.

Desde o início, enfatizamos a formação do capitalismo no Brasil, principalmente a respeito da burguesia nacional. Fernandes (1975) e Poulantzas (1985) congruentes em suas elaborações, contribuem para a análise da realidade concreta e compreensão da estrutura de Estado e mais, o Estado não é pura e simplesmente uma relação, ou a condensação de uma relação; é a condensação material e específica de uma relação de forças entre as classes e frações de classe (POULANTZAS, 1985). Nesse sentido, a resultante de um processo de políticas públicas reflete e mediatiza a relação de força entre as disputas pelos requerimentos das classes em confronto, dominantes e dominados, que, por sua vez, são expressas no planejamento do governo em exercício, financiadas pelo fundo público.

O Estado vai além, desempenha, segundo o autor, um papel decisivo denominado efeito isolamento. O efeito do poder estatal sobre os corpos, sobre nossos pensamentos por meio de aparelhos ideológicos, permite a constituição da ideologia, efetiva o processo de dominação que permeia corações e mentes, materializa a hegemonia frente a sociedade civil.

[...] é 'terrivelmente real', tendia a limitá-lo, no essencial, aos mecanismos da ideologia jurídico-política e ao papel ideológico do Estado. É agora que se pode ver (e aí está a contribuição original de Foucault) que o papel do Estado se traduz na materialidade de suas técnicas de exercício do poder, consubstancial à sua estrutura própria: técnicas que moldam os sujeitos

sobre os quais se exerce o poder até mesmo em sua corporeidade (POULANTZAS, 1985, p.78).

Contudo, ao analisar algumas trajetórias, quer como a de professor municipal ou gestor, podemos perceber que estas selam o compromisso com a classe trabalhadora. Nesses casos, a investida do capital também se choca com certa parcela do funcionalismo público, fato que, não poucas vezes, impede retrocessos maiores na manutenção do direito à educação. Voltaremos a essa temática na análise realizada nos próximos capítulos.

Apesar da semelhança e disparidade, aparentemente conflitantes, o Estado brasileiro, no transcorrer do Século XX, adotou políticas keynesianas<sup>12</sup> que impulsionaram a acumulação capitalista, construindo um processo singular de industrialização e um tipo de estado social, muito aquém do que o keynesianismo produziu nos países líderes da economia mundial.

A cidade de São Paulo foi protagonista na organização do capitalismo e no seu desenvolvimento no País, em termos econômicos foi e continua sendo responsável pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, pois, ainda concentra, em seu espaço geográfico, a maioria das decisões do setor empresarial da classe dominante.

As vantagens da concentração espacial nas metrópoles se acentuam, uma vez que os *mercados* se ampliam e possibilitam ainda mais a concentração empresarial do capital. Em São Paulo, particularmente, este mecanismo aconteceu porque desde a fase da economia cafeeira houve a formação de um grande *mercado* regional promovido pelo desenvolvimento de meios de transporte, na época, ferroviário e pela configuração do maior parque industrial do país (SINGER, 1998).

Recentemente, podemos afirmar que a estrutura econômica da cidade se modificou, a *sociedade do mercado* paulista não é mais uma cidade industrial, o seu perfil econômico se alterou, o espaço urbano tornou-se mais importante pelo setor de serviços, produção de conhecimentos, infraestrutura tecnológica e comunicações. Não perdeu seu dinamismo econômico, nem deixou de ser o centro das decisões do (mercado) capitalismo brasileiro que exerce liderança regional frente aos países do

---

<sup>12</sup> Relativo ao pensamento econômico de John Maynard Keynes, que em oposição ao sistema liberal, defende a intervenção do Estado na economia, principalmente nas áreas onde a iniciativa privada não tem intenção ou a capacidade de atuar, a redução das taxas de juros, o equilíbrio entre demanda e oferta, a garantia do pleno emprego e benefícios sociais à população de baixa renda a fim de garantir um sustento mínimo (BARRETO, 2009)

cone sul, momentaneamente estremecida pela nossa recente turbulência política e a incapacidade de liderança estatal em função da ação do governo Federal<sup>13</sup>.

O Estado social, o Estado de bem-estar social, o *Welfare State*, o Estado providência, são designações históricas para um conjunto de políticas públicas que surgiram no mundo capitalista em resposta aos episódios “negativos e prejudiciais” às relações entre o trabalho e o capital e, na nossa perspectiva, uma resposta própria das relações de classe que caracterizam o modo de produção capitalista.

A política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de *trabalho não assalariado* em *trabalho assalariado*. Esta tese decorre das seguintes reflexões. O processo de industrialização capitalista é acompanhado de processos de desorganização e mobilização da força de trabalho, fenômeno que não se limita à fase inicial do capitalismo, mas que nela pode ser observado com especial clareza. A ampliação das relações concorrenciais aos mercados nacionais e finalmente mundiais, a introdução permanente de mudanças técnicas poupadoras da força de trabalho, a dissolução das formas agrárias de vida e trabalho, a influência de crises cíclicas etc. Têm o efeito comum de *destruir* em maior ou menor medida, *as condições de utilização da força de trabalho* até então dominantes. Os indivíduos atingidos por tais processos entram numa situação na qual não conseguem mais fazer de sua própria capacidade de trabalho a base de sua subsistência, já que não controlam, seja em termos individuais ou coletivos, as condições dessa capacidade (OFFE, 1984, p.15).

Num contexto semelhante ao descrito por Offe (1984) o ambiente urbano parcialmente organizado conseguiu atrair o capital e trabalhadores, sob condições favoráveis ao desenvolvimento industrial na cidade de São Paulo; o Estado paulistano adotou a perspectiva de estado social e de política social organizada; a rigor, os gastos sociais do governo, possibilitados pelo Fundo Público, deveriam criar condições atrativas para que todos os trabalhadores desejassem se submeter a uma situação de trabalho assalariado e, assim, abandonassem a condição de trabalho não assalariado, isto é, que se engajassem na forma principal de desenvolvimento do capitalismo, e passassem, espontaneamente, a oferecer e vender sua força de trabalho aos capitalistas.

Os sindicatos, as organizações da classe trabalhadora, sempre apontaram as dificuldades que os trabalhadores encontravam para subsistir nas condições de sobrevivência que lhes eram reservadas pelo modo de produção. Ressaltamos que

---

<sup>13</sup> Desde 2016 o Brasil foi distanciando-se das organizações internacionais, em particular, o Mercosul e bloco de países denominado BRICS, que começou com quatro países sob o nome BRIC, reunindo Brasil, Rússia, Índia e China, em 14/04/ 2011, o "S" foi acrescido com a admissão da África do Sul (do inglês: South África) ao grupo. A partir de 2019, durante o governo de Jair Bolsonaro a diplomacia brasileira perdeu ainda mais espaço entre os países do Cone Sul e do BRICS em função dos posicionamentos assumidos pelo governo federal.

nunca foi tranquila a adequação do trabalhador às condições de trabalho, pois, mobilizados por interesses e motivações diferentes, e sob o efeito da luta de classes, o trabalhador resiste e sobrevive no mundo capitalista organizando um conjunto de demandas e estratégias de sobrevivência.

Tais demandas miraram a compleição de uma situação de bem-estar social e estavam, a princípio, relacionadas às próprias condições de trabalho: regulamentação da duração da jornada, segurança, condições de saúde do trabalhador, afastamento em função de problemas de saúde, garantia de sobrevivência em situação de desemprego etc.

As demandas evoluíram e fizeram parte do conteúdo de políticas de bem-estar: saúde da família dos trabalhadores, moradia, educação, formação profissional, assistência social aos abandonados, garantia de sobrevivência quando não se pode trabalhar em função da idade e a aposentadoria.

Após a segunda grande guerra, países que formam o bloco de centralidade do mundo capitalista, na Europa Ocidental e na América do Norte, construíram seus sistemas de política social, os quais durante anos asseguraram a adesão dos trabalhadores ao modo capitalista de produção. Podemos afirmar que houve um pacto entre capital e trabalho que garantiu pelo menos trinta anos de desenvolvimento e prosperidade econômica.

Na construção do Estado Social, o fundo público exerceu uma função ativa nas políticas macroeconômicas, e é essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais, particularmente da seguridade social. Com isso, ainda hoje o fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo, o que viabilizou o compromisso de pleno emprego nos países centrais no período de 1945 a 1975. O fundo público também comparece como financiador de políticas anticíclicas nos períodos de retração econômica (SALVADOR, 2010, p. 27).

Nos países da América Latina e demais países fora do circuito central do mundo capitalista, o fundo público não pôde cumprir o mesmo papel, os limites econômicos e a ausência de elites interessadas em criar processos autônomos de desenvolvimento bloquearam o potencial das políticas sociais, que caminharam, pausadamente, muitas vezes movidas pela organização dos movimentos sociais em torno das reivindicações populares.

No Brasil, o fundo público ganhou contornos restritivos, tanto pela ótica do financiamento como pela dos gastos sociais, muito aquém das já limitadas conquistas da social-democracia ocorrida nos países desenvolvidos. Até mesmo as reformas realizadas por dentro do capitalismo central não lograram

o mesmo êxito em nosso país, uma vez que a estruturação das políticas sociais foi marcada por componentes conservadores, que obstaculizaram avanços mais expressivos nos direitos da cidadania (SALVADOR, 2010, p.27).

A metrópole paulistana expressa de forma ímpar, e dá visibilidade a forma como o Estado no Brasil tratou a inclusão dos trabalhadores na vida urbana. São Paulo foi a “Meca” dos trabalhadores que deixaram a área rural atraídos por melhores condições de vida e trabalho. Migrantes de todos os estados brasileiros e imigrantes de vários países foram acolhidos e aproveitados como mão de obra na cidade que mais cresceu no território brasileiro. Seduzidos por um tipo diferente de empregabilidade e pela ideia de *mudar de vida*, os trabalhadores foram se acomodando no espaço urbano paulistano, majoritariamente nas periferias da cidade.

A cidade de São Paulo, ao longo dos anos, construiu um ambiente urbano que se aproximou timidamente de uma situação de Estado Social, ainda muito distante da realidade dos países do capitalismo central, com problemas de insuficiência de distribuição dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988. Promoveu saúde, educação, assistência social, habitação, transportes públicos, que em uma metrópole como São Paulo, são essenciais para assegurar o direito de ir e vir. Estabeleceu uma rede de água, esgoto e energia para garantir um ambiente urbano e favorecer a produção e a vida do trabalhador. Consequentemente, ampliou a possibilidade de compra da força de trabalho pelo capital e o correspondente processo de acumulação, de maneira singular, propiciou o crescimento exponencial de grupos econômicos, desproporcionalmente à extensão de direitos aos trabalhadores.

## 1.2 O Neoliberalismo

Após a II Guerra Mundial na região da Europa e da América do Norte ocorreu uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. A obra “O caminho da servidão” de Friedrich Hayek (1944) instituiu o início do pensamento neoliberal ao repudiar qualquer limitação dos mecanismos do mercado por parte do Estado que, segundo o autor, restringia a liberdade econômica e política. Hayek persistiu em suas ideias e organizou um grupo que compartilhava com sua orientação ideológica, o que resultou na fundação da Sociedade de Mont Pèlerin<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Uma organização internacional fundada em 1947, na Suíça, espécie de franco-maçonaria, composta por filósofos, economistas e políticos de diversos países realizava encontros internacionais a cada dois anos, cujo objetivo era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro.

Um dos seus argumentos, era que o “novo igualitarismo” daquele período, promovido pelo Estado de Direitos, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si, pois disso precisavam as sociedades ocidentais.

Na década de 70 do século XX, com a crise do modelo econômico do pós-guerra, com a profunda recessão do mundo capitalista, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, as ideias neoliberais começam a ganhar força. Segundo Anderson

As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. (ANDERSON, 1995, p. 10)

A necessidade que se impunha era a manutenção de um Estado forte o suficiente para reduzir o poder sindical, controlar o dinheiro, conter os gastos com políticas sociais, inclusive, ao Estado caberia criar um exército de reserva da força de trabalho com o objetivo de desarticular os sindicatos. A ausência ou parca participação do Estado nas intervenções econômicas, reformas fiscais com redução de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas eram fundamentais para gerar a desigualdade, imprescindível para a dinamização das economias avançadas, para a acumulação e o livre mercado.

O projeto neoliberal acirrou-se no final da década com a aversão ao anticomunismo e após a segunda fase da Guerra Fria com a predominância do conservadorismo na Europa e nos Estados Unidos, representado pela vitória de Margareth Thatcher na Inglaterra em 1979, primeiro país capitalista a concretizar as receitas neoliberais, reveladas por um comportamento agressivo, na tentativa de reverter a redistribuição do Estado keynesiano e privilegiar as classes dominantes. Ronald Reagan em 1980, ao tornar-se presidente dos EUA, assumiu o neoliberalismo como uma doutrina legítima da política do governo. Os anos 80 configurou-se pelo triunfo da ideologia neoliberal, pois Kohl (1982) na Alemanha, Schluter (1983) na Dinamarca, contribuíram para um processo de concentração da direita conservadora na maioria dos países do norte da Europa ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria (ANDERSON, 1995).



A elevação das taxas de juros, a redução dos impostos sobre altos rendimentos, o corte com gastos sociais, o desemprego massivo, programas de privatização foram as características dos governos Thatcher e em parte, de Reagan. O governo norte-americano não respeitou a disciplina orçamentária seduzido pela corrida armamentista e, conseqüentemente, o estabelecimento de um déficit público, privilégio que somente os EUA poderiam usufruir pelo poderio militar e a liderança que exerciam na economia mundial.

O neoliberalismo foi se ampliando em vários países e suas experiências invadiram alguns cuja resistência vigorava, citamos aqui a França, por exemplo, que foi encurralada pelos mercados financeiros internacionais e reorganizou sua política com prioridade para a estabilidade monetária, a contenção do orçamento, concessões fiscais aos detentores do capital e abandono do pleno emprego. Nos países participantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) as ideias da Sociedade de Mont Pélerin triunfavam. A hegemonia era alcançada pelo neoliberalismo como ideologia.

Há uma nova recessão do capitalismo em 1991, a dívida pública se faz presente em quase todos os países ocidentais e os índices econômicos tornaram-se sombrios para os países da OCDE, com alto índice de desemprego. E mesmo assim, o projeto neoliberal persistiu e se ampliou. Propôs novas soluções aos problemas, elaborou diferentes estratégias. Diante da situação de miséria, causada principalmente pelo endividamento externo, os teóricos do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Consenso de Washington criaram a política de ajustamento estrutural.

As ideias neoliberais iniciadas na América Latina com o Chile (1973) no comando do General Pinochet, se expandiram para a Bolívia (1985) com Jeffrey Sachs, no México (1988) com Salinas, na Argentina (1989) com Carlos Menem, na Venezuela (1989) com Carlos Andrés Peres, no Peru (1990) com Fujimori. No Brasil, com Fernando Collor de Mello e, em continuidade, Fernando Henrique Cardoso a partir de 1990.

Uma reunião convocada pelo *Institute for International Economics* sob o título “*Latin American Adjustment: How much has happened*”, em 1989, ocorreu em Washington, Capital dos Estados Unidos, envolvendo economistas, funcionários do governo norte-americano, representantes das nações latino-americanas, dos organismos financeiros - Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco

Interamericano de Desenvolvimento (BID), o *Export-Import Bank* etc. -, coordenada pelo economista John Williamson. O objetivo era avaliar as reformas econômicas empreendidas nos países da região. As medidas decorrentes da reunião, caracterizadas pela lógica neoliberal, receberam a denominação de “Consenso de Washington”.

A reunião se desvelou de grande significância, ultrapassando grau de relevância maior que muitas reuniões de caráter oficial. Em termos avaliativos, registrou-se amplo consenso sobre a excelência das reformas realizadas na América Latina à época, com exceção ao Brasil<sup>15</sup> e Peru. Reafirmou o ideário neoliberal e configurou-se como uma das forças de imposição da lógica do ajuste estrutural do mundo.

Segundo Batista (1994, p. 18), as propostas do Consenso de Washington nas 10 áreas a que se dedicou convergem para dois objetivos básicos: por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro lado, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado autorregulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas.

O ideário liberal da escola de Chicago capitaneado por Milton Friedman e o neoliberalismo de Friedrich Hayek passaram a dar o tom das políticas públicas no mundo capitalista. Um arsenal de propostas legislativas também influenciadas e coordenadas por meio de um movimento mundial apoiado no conceito de liberdade econômica com a mínima participação do Estado foram impostas nos países capitalistas, principalmente os chamados países em desenvolvimento, entre eles, o Brasil, uma adesão explícita aos 10 “mandamentos” do Consenso de Washington:

1. Disciplina fiscal: teto de gastos públicos na prática reduz ou limita gastos e despesas correntes.
2. Redução dos gastos públicos alcançada pela privatização dos serviços públicos inclusive a educação.
3. Controle dos juros: obediência ao mercado para que a inflação não cresça.
4. Câmbio de mercado: realizar importação e exportação de produtos de acordo com a variação cambial, geralmente prejudicial a economia local e os pequenos e médios empresários.
5. Reforma tributária: que significa a menor carga tributária possível.
6. Abertura comercial do mercado interno
7. Investimento estrangeiro direto; facilitar a entrada de empresas estrangeiras no país em desenvolvimento.

---

<sup>15</sup> O Brasil não aceitou imediatamente o receituário neoliberal, porém conheceu o seu ápice na década de 1990, com implantação da política de privatizações de empresas estatais dos ramos de energia, telecomunicações, mineração e outras que foram transferidas para a iniciativa privada.

8. Privatização de empresas estatais e todos os serviços que forem possíveis de privatização.
9. Desregulamentação do trabalho o que significa menos direitos para os trabalhadores.
10. Direito à propriedade intelectual.

No Brasil, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2.000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, demarca a presença do pensamento neoliberal, uma vez que representa a adequação do ciclo orçamentário ao Consenso de Washington. Ao afirmar normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal obrigando a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições a que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, na seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. (BRASIL. LRF, art. 1º, 2.000)

### **1.3 Neoliberalismo e política educacional**

A história e os processos políticos da realidade brasileira nos legaram uma Constituição Cidadã em 1988, no apagar das luzes do Estado Social na Europa e nos EUA. Desde os governos Ronald Reagan (EUA) e Margareth Thatcher (Reino Unido), na virada política que emergiu do neoliberalismo, procedimentos econômicos e políticos têm destinado um espaço cada vez menor às políticas que conferem direitos humanos nos países de capitalismo avançado. Principalmente a garantia do direito à educação escolar, assegurada pelo dever do Estado em oferecê-la à demanda social, vem passando por transformações substanciais dentro da burocracia estatal, em diferentes níveis de administração e governo - do federal aos locais. Ao final do Século XX e início do Século XXI foram produzidos várias pesquisas e estudos acadêmicos que avaliaram o potencial de interferência dos princípios e premissas neoliberais nas políticas de educação.

Destacamos os trabalhos publicados sob a organização de Gentili (1995); Sader e Gentili (1995); Gentili e Silva (1999), que nos atualizaram em várias nuances da política educacional orientadas pelo neoliberalismo. Ficamos apreensivos, de certa forma, e fortemente impressionados com a capacidade influenciadora das ideias neoliberais pois, ainda em 2022, é quase impossível prever os efeitos totais da política neoliberal que continua se reproduzindo no interior da administração pública.

As áreas sociais de governos, cada vez mais em esfera global, atuam sob a influência de organismos, entidades não governamentais e instituições universitárias que estabeleceram uma rede mundial para transformar toda a área pública num mercado a ser aproveitado pelo capital que, simbioticamente, continuam atuando dentro e fora do aparelho estatal, o que nos impossibilita antever os efeitos da lógica neoliberal:

[...] qualquer balanço atual do neoliberalismo só pode ser provisório. Este é um movimento ainda inacabado. Por enquanto, porém, é possível dar um veredito acerca de sua atualidade durante quase 15 anos nos países mais ricos do mundo, a única área onde seus frutos parecem, podemos dizer assim, maduros. Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando têm que adaptar-se às suas normas. Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um domínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberalismo hoje. Este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem nas suas receitas e resistam a seus regimes. A tarefa de seus opositores é a de oferecer outras receitas e preparar outros regimes. Apenas não há como prever quando ou onde vão surgir. Historicamente, o momento de virada de uma onda é uma surpresa. (ANDERSON, 1995, p. 22-23)

Quando lemos pela primeira vez o texto de Perry Anderson, no livro organizado por Emir Sader e Pablo Gentili (1995), ficamos profundamente surpresos e instigados com as avaliações feitas pelo historiador inglês sobre o movimento neoliberal, e, na atualidade, as constatações feitas por ele ainda nos assombram. A compreensão do processo de exclusão que o neoliberalismo, materializado no Consenso de Washington (1989)<sup>16</sup>, vem provocando nos países subdesenvolvidos abaixo da linha do Equador, na América Latina, ainda nos impacta.

Ball (1995) em seu artigo “Mercados educacionais, escolha e classe social” tratou da formação de um mercado da educação como estratégia neoliberal de construção hegemônica. Em 2020, em seu livro Educação Global S.A., Ball aprofunda seus conceitos e nos provoca intensamente sobre o mercado de educação que está constituído, consegue amarrar as pontas soltas e tecer uma malha explicativa sobre como nos vinte anos iniciais do século XXI predominaram táticas empresariais que

---

<sup>16</sup> O Consenso de Washington consiste na recomendação internacional, elaborada em 1989, visando a propalar as diretrizes e orientações neoliberais de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina, o economista norte-americano John Williamson elaborou o receituário.

consolidaram o mercado da educação pública mundial e, em decorrência, suas informações confirmam e coincidem com a política educacional aplicada à educação pública paulistana.

A perspectiva fundamental consiste em entender que a política educacional está se tornando, de forma crescente, cada vez mais global ao invés de simplesmente uma questão local ou nacional (BALL, 2020, p.19). A aceitabilidade deste pressuposto implica admitir a possibilidade de uma real interferência externa, absolutamente aberta, transparente, porque somos capazes de identificar os atores no processo de planejamento e as formas de execução das ações privatizantes praticadas.

O neoliberalismo e suas redes de sociabilidades penetraram fundo nos processos organizativos da educação escolar, elaboraram caminhos, teceram conexões, influíram nos discursos, promoveram alianças. Como um ser vegetal, o neoliberalismo enraizou seus pensamentos na malha humana que vive na e da política educacional das cidades, elaborando projetos que foram se tornando realidades, propondo soluções aos problemas educacionais em toda a parte e em todos os países do mundo capitalista, evidentemente soluções privatistas, tanto em países do Norte como em países do Sul (BALL, 2020).

Os procedimentos incluem a transformação do direito à educação assegurado pelo Estado, em serviços educacionais que passam a ser ofertados por instituições privadas, inclusive financiadas pelos recursos do Fundo Público, desfigurando por completo o tipo de educação pública na forma como a conhecemos, e na forma como está prevista, no caso do Brasil, na Constituição Federal de 1988.

Uma mobilização transnacional põe em movimento uma série de faces constitutivas do relacionamento global na forma de rede. Porque rede é o meio estruturante de atuação dos agentes neoliberais que utilizam de todos os seus dispositivos e espaços comerciais: *startups*, empreendedores em educação (*edupreneurs*), empresas de conhecimento, aquisições e fusões, capital privado, multinacionalismo, integração vertical e horizontal, isto é, todas as formas das novas finanças em educação.

Alguns sujeitos privados são apresentados pelo autor como representantes brasileiros desta rede internacional neoliberal: O Instituto Liberal, Instituto Millenium, Instituto Liberdade, Instituto Atlântico, Instituto Mises e o Instituto de Estudos Empresariais (BALL, 2012). O autor ainda destacou que a chave para entender os

objetivos das organizações estaria no *Austrian Scholl Economics*<sup>17</sup>. Realizamos breve pesquisa em sites da internet<sup>18</sup> e verificamos que quase todos estes institutos têm sedes na cidade de São Paulo. O instituto Liberdade, por exemplo, tem como objetivos:

Promover a pesquisa, a criação e a disseminação de bens educacionais e culturais, apresentando as vantagens a todos os indivíduos de uma sociedade organizada, baseada nos princípios dos direitos da propriedade privada, de contratos e da livre iniciativa. Ele apoia o estado de direito, a descentralização do governo, a economia de mercado livre, a liberdade cultural de acordo com os princípios da *Austrian School of Economics*. (BALL, 2020, p. 60)

Além destes Institutos que funcionam como representantes locais de uma rede internacional de difusão de ideias, projetos e reformas neoliberais no Brasil e em São Paulo, um outro exemplo explícito desta rede de relações é o programa Todos pela Educação que mantém parceria com o Instituto Liberdade, fundado por presidentes de diversas empresas brasileiras: o programa/projeto conseguiu múltiplas parcerias na sociedade civil, foi adotado pelo governo brasileiro e construiu, junto ao Estado, programas de avaliação, planejamento e monitoramento educacional.

[...] tem construído metas para educação brasileira e introduzido ferramentas de monitoramento de desempenho com a ajuda de peritos em educação americanos e brasileiros. O programa Todos pela Educação tem também utilizado canais acadêmicos e da mídia para ajudar a promover a educação como prioridade nacional. O presidente do *Todos pela Educação*, Jorge Gerdau Johannpeter, presidente da Gerdau S.A., também é membro do Instituto Millenium (BALL, 2020, p.63).

De acordo com Ball (2020), os conceitos chaves para entender como o neoliberalismo atua no aperfeiçoamento de sua interferência no setor público, são o currículo e a performatividade; onde currículo significa o que forma e transforma o setor público.

O 'currículo' aqui é sobre o setor público aprender a enfrentar suas supostas inadequações, aprender lições advindas dos métodos e dos valores do setor privado e aprender a reformar-se. Assim como, em outro sentido, aprender as 'lições duras' ensinadas pelas disciplinas do mercado. Tudo isso envolve a instilação de novas sensibilidades e valores, e novas formas de relações sociais nas práticas do setor público. O setor privado é o modelo a ser emulado e o setor público deve ser 'empreendido' à sua imagem (BALL, 2020, p. 65)

---

<sup>17</sup> *Austrian Scholl Economics* ou *Escola de Economia Austríaca*, conhecida também como escola austríaca, que enfatiza o poder organizativo do mecanismo de preços; entre seus representantes destacam-se Ludwig Henrich Edler von Mises, Friedrich August von Hayek e Milton Friedman.

<sup>18</sup> Aceitamos a provocação realizada por Stephen Ball (2020) na sua obra *Educação Global S.A: novas redes políticas e o imaginário neoliberal*, p. 18, que recomenda a pesquisa referente aos dados do livro sobre redes, institutos ou organizações que compõem grupos neoliberais em diversos sites na internet.

Por outro lado, a performatividade é o resultado correspondente a um conjunto de tecnologias morais que corporificam o currículo neoliberal; interligadas, essas tecnologias visam reformular, transformar as estruturas e as pessoas, a partir de uma performance requerida em função de metas. O currículo atua em, dentro e por meio de instituições e trabalhadores do setor público (BALL, 2012, p. 66). As tecnologias são de tal forma, que, interligadas, reorganizam o governo, as formas de governar e como governar, criando um modo de ser em que se exige performatividade, esta entendida como sendo:

um aspecto fundamental e uma técnica integrante dessas inter-relações, e é componente vital de gerência e de empreendimento. No âmbito da prática institucional, a performatividade facilita e requer o redesenho reflexivo das organizações, das relações organizacionais e das ecologias organizacionais. Na realidade, as organizações são ativadas para pensar sobre elas de forma diferente, em termos de seu desempenho ou em relação a ele. (...) É a forma por excelência de governabilidade neoliberal que abrange a subjetividade, as práticas institucionais, a economia e o governo. É tanto individualizante como totalizante. Ela produz docilidade ativa e produtividade sem profundidade. (...) [Ela] convida-nos e incita-nos a tornarmo-nos mais efetivos, a trabalharmos mais em relação a nós mesmos e sentirmo-nos culpados ou inadequados se não o fizermos. Ela opera dentro de um arcabouço de julgamento no qual as [noções] de 'aperfeiçoamento' e de eficácia são definidas por nós e 'indicadas' por medidas de qualidade e produtividade. (...) É aplicada por medidas e metas contra as quais se espera que nos posicionemos, mas, muitas vezes, de maneiras que produzem incertezas quanto a forma de como deveríamos nos organizar em nosso trabalho... (BALL, 2020, p. 66).

Assim, a performatividade é uma arma poderosa porque organicamente penetra em nosso corpo, em nossas emoções e em nossos pensamentos. Atua no sentido de conferir responsabilidade individual, exigindo rapidez e produtividade, imbricando a autovalorização e a valorização do outro na produção que sabemos ser coletiva. Nessa perspectiva, quando assumimos metas, como o Índice e Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e produtividade acadêmica, para atingir uma medida definida externamente e a internalizamos, passamos a trabalhar autonomamente sob um comando externo, exógeno ao nosso planejamento.

O IDEB, uma régua de resultados, atinge as escolas produzindo um efeito homogeneizador, permitindo uma programação de práticas didáticas que visam o alcance de um único objeto para toda uma rede, a nota a ser atingida por todos, ou, no caso da produção acadêmica, um percentil ótimo de publicações. Mergulhamos numa espiral de preocupações onde o que interessa é a nossa performance.

A performatividade não é em nenhum sentido mais simples, uma tecnologia de opressões: ela é, também, uma das satisfações e recompensas, pelo menos para alguns. A performatividade é um mecanismo chave da gestão neoliberal, uma forma de gestão *hands off* que utiliza comparações e julgamentos ao invés de intervenções e direção (BALL, 2020, p. 65 e 66).

A performatividade funciona melhor quando chegamos a querer para nós mesmos aquilo que querem de nós, quando o sentido moral de nossos desejos e de nós mesmos está alinhado com seus prazeres. De certa forma, trata-se de transformar o indivíduo em uma empresa, como sugerido anteriormente, em uma unidade de automaximização que opera em um mercado de desempenhos – ‘comprometido com a busca acirrada com relevância definida pelo mercado’ (FALK, 1999, p.25 *apud* BALL, 2020, p. 66-67)

Pensem na composição social dos profissionais do serviço público, do magistério público, as aspirações profissionais, a necessidade de assertividade e efetividade e imaginemos como são poderosas as premissas neoliberais e na forma que elas penetram no conjunto do funcionalismo público. Isso porque, ao lado, existem formas de publicização e controle do trabalho.

Dentro de tudo isso, a organização – escola, faculdade, universidade, agência – e os indivíduos são tratados exatamente da mesma maneira. O indivíduo autogerenciado e a organização autônoma são produzidos dentro dos interstícios da performatividade por meio de auditorias, inspeções, avaliações, autorrevisões, garantia de qualidade, avaliações de pesquisa, indicadores de resultados e assim por diante. Nós e nosso local de trabalho tornam-se visíveis e tornamo-nos ‘sujeitos que têm que ser vistos’ (Foucault, 1979, p.187). Essas técnicas e dispositivos individuais, vistos como um todo, constituem uma economia política de detalhes, ‘pequenas artimanhas’ (Foucault, 1979, p.139), que funcionam como tecnologias mundanas, porém incontornáveis para a ‘modernização’ e a ‘transformação’ de todo o setor público (BALL, 2020, p.67).

A forma, o produto final desse processo de formação e deformação neoliberal se constitui em objetos e serviços que podem ser licitados, ou privatizados, porque assim serão melhor gerenciados e ofertados, a um custo “menor” para o aparelho estatal, às expensas do fundo público, que pagará a empresa pelos serviços prestados, na certeza de que as metas definidas sejam atingidas, sejam elas quais forem, por exemplo, número de vagas ofertadas, índices de aprendizagem definidos de forma exógena e aparentemente democráticos, pois o mesmo serviço será “oferecido a todos” com os mesmos custos, garantindo a igualdade e, como podemos imaginar, com a adequada possibilidade de esforço individual, todos estarão aptos a alcançar a uma meta aparentemente igualitária que não observa as diferenças e não constrói a igualdade.

#### **1.4 Financiamento da educação e execução orçamentária**

A educação como direito está, de certa forma, associada aos princípios do liberalismo clássico: sem a alfabetização e conhecimentos, não é possível o exercício da cidadania. O cidadão ideal é o homem culto, bem-educado do ponto de vista moral



e pleno de saberes, assim é imprescindível o domínio da língua, dos conceitos básicos da matemática, das ciências e humanidades. É imperativo ao Estado providenciar a educação do cidadão e, conseqüentemente, prever os recursos econômicos necessários. A defesa do cidadão letrado capaz de ler e escrever está entre os dogmas do liberalismo clássico, numa democracia popular a condição de leitor não é necessária, no Brasil o direito ao voto foi oficialmente admitido ao cidadão analfabeto ou ao cidadão ou cidadã não letrados e, sendo reconhecidos os saberes que eles acumulam em diferentes esferas de experiências e vivências sociopolíticas, econômicas e culturais.

No Brasil, nas Constituições republicanas, a prioridade da educação é reconhecida como necessária e se afirmou no princípio de vinculação de impostos arrecadados, pois prioridade ou reconhecimento de direito é factível desde que seja política pública prevista em orçamento do Estado. De acordo com Cury (2007)

Como efeito, políticas sem recursos se tornam declaratórias e potencialmente inócuas. Essa vinculação representa um vetor distintivo para a conformação do direito à educação no Brasil, uma raridade em constituições de outros países, e a formalização de demandas cuja inserção nacional se reproduz nos dispositivos similares nos estados. Junto a isso, é preciso referir-se ao clima da época, pelo qual se atribuíam aos planejamentos e aos planos deles decorrentes a possibilidade de superar ou ao menos atenuar os conflitos sociais, em boa parte nascidos da contradição entre trabalho e capital (CURY, p. 834-835).

A Constituição de 1934<sup>19</sup> expressou textualmente a inevitável vinculação sem a qual a ação educativa do Estado seria uma falácia, pois sem recursos financeiros nada poderia ser feito para alfabetizar os brasileiros. Os signatários do Manifesto dos Pioneiros enfatizaram essa primazia e inovaram ao assinalar a urgência de um Plano Nacional de Educação. O planejamento de médio e longo prazo, aliados à previsão de recursos financeiros, estabeleceriam a possibilidade de solucionar problemas de forma perene, pois a Educação seria considerada como investimento basilar para a execução de outras políticas necessárias ao desenvolvimento de uma sociedade de direitos. Ainda que os esforços de educadores, defensores da escola pública, tenham enfrentado sérios obstáculos durante os períodos ditatoriais - Estado Novo (1937 a 1945) e o golpe que instalou a Ditadura Militar (1964 a 1985), a vinculação de impostos triunfou e consiste na principal fonte de recursos da Educação Nacional.

---

<sup>19</sup> A Constituição Federal de 1934, artigo 156: "A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos".

Os Fundos que consideramos subproduto desta vinculação, inclusive denominados subvinculações, são resultantes históricas que deveriam dar organicidade e ampliação de recursos e assim priorizar a educação.

A Constituição (outorgada) de 1937 retirou a vinculação constitucional de recursos para a educação, tal como ocorrerá 30 anos mais tarde, já sob outro tipo de regime autoritário.

A Constituição Federal (promulgada) de 1946 retoma, em boa parte, princípios da Constituição de 1934, como a vinculação de impostos para o financiamento da educação como direito de todos, a distinção entre a rede pública e a privada, a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário. Repõe em termos federativos a autonomia dos estados na organização dos sistemas de ensino. Assim, no artigo 169, se lê: 'Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino'. Por sua vez, o artigo 171 da nova Lei Maior expressa: 'Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino. § único: Para o desenvolvimento desses sistemas, a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional'. Sob essa Constituição deuse, em 1961, a Lei n. 4.024/61 das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Nela, a vinculação permanece e se amplia por estabelecer a necessidade de metas quantitativas e qualitativas, postas em um Plano Nacional de Educação. Cada nível de ensino contaria com Fundo, cuja elaboração estaria a cargo do Conselho Federal de Educação (CURY, 2007, p. 836-837).

A força dos educadores demonstrada pelas campanhas da educação pública não só defendeu a vinculação, ela ousou negociar e criar fundos públicos que ampliaram a destinação de recursos do tesouro público para a solução de problemas educacionais.

No Brasil neoliberal, forçar barreiras políticas e priorizar a ampliação de recursos financeiros para alavancar, no Século XXI o direito à Educação, evidencia a tensão entre o passado e o presente, nos confirma a herança dos educadores signatários do Manifesto dos Pioneiros: a vinculação de recursos, o Plano Nacional de Educação e os Fundos se tornaram tática viável e imediata de buscar no futuro a garantia do direito à educação.

É imperioso prever novas fontes de financiamento; porém, nos parece tão eficaz como obter novas fontes de recursos, realizar um acompanhamento constante e avaliar se o Poder Executivo está, ao menos, cumprindo o que está previsto na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios.

Para o financiamento da educação pública estamos diante de grandes desafios que envolvem a fiscalização da aplicação dos recursos vinculados e, ao mesmo

tempo, a garantia da ampliação do percentual dos impostos nas políticas educacionais.

São muitos os desafios para o financiamento de uma educação pública de qualidade. O primeiro e principal não é fixar, no papel, que os governos apliquem 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), como propôs o Plano Nacional de Educação elaborado no 2º Congresso Nacional de Educação (CONED), promovido por um conjunto de entidades educacionais em Belo Horizonte, em 1997, mas garantir que pelo menos cumpram as exigências constitucionais de aplicação do percentual mínimo dos impostos estipulado nas Constituições Federal (no caso do Governo Federal), Estaduais (no caso de governos estaduais) e Leis Orgânicas (no caso de prefeituras). É importante o conhecimento sobre os percentuais previstos nas Constituições estaduais e Leis Orgânicas (se maiores que os 25% previstos na Constituição Federal), pois, ao longo dos anos 90 e mesmo antes, ou não foram cumpridos pelos governos, ou suspensos por medida liminar do Supremo Tribunal Federal (caso do Rio de Janeiro), ou reduzidos para 25% (caso de muitas prefeituras fluminenses) (DAVIES, 2004, p. 40).

O descumprimento da vinculação, a inadimplência ou sonegação dos impostos, a corrupção, a incapacidade ou a deliberada conjunção de interesses que tornam inoperantes os tribunais de contas e as casas legislativas na fiscalização da execução orçamentária dos valores vinculados à educação dos entes federados, são fatores que fragilizam as políticas educacionais.

Entendemos ainda, que a pesquisa acerca da política educacional, voltada para a aplicação dos recursos públicos, compreende a democratização do acesso, a qualidade educacional e a gestão democrática, preceitos fundamentais para a avaliação de políticas públicas.

Há três critérios de avaliação de políticas públicas que são consenso na área de educação: 1) a democratização do acesso, enquanto condição de realização do direito à educação de todos e todas; 2) a qualidade do atendimento, que implica na existência de projeto pedagógico consistente e condições de trabalho dos profissionais do magistério (salário, jornada de trabalho, número de alunos por turma, materiais e equipamentos diversificados) pertinentes à função educacional, como condição de permanência dos alunos no sistema de ensino, e 3) a gestão democrática, princípio educacional e condição de participação dos usuários na elaboração das propostas de políticas públicas, seu acompanhamento e sua avaliação (ARELARO, 2017, p. 207).

A extensão das oportunidades educacionais e a qualidade da educação escolar são os itens principais para avaliarmos se os recursos orçamentários, ao serem executados, cumprem a função constitucional em relação ao direito à educação. E, ainda, devemos aferir se houve participação dos envolvidos, educadores e educandos e seus responsáveis nas decisões do executivo sobre a previsão, destinação e execução do orçamento.

O processo de participação dos atores é ponto crucial, tanto no planejamento do orçamento público como na definição de processos avaliativos, em relação à qualidade da educação. O conjunto de experiências de gestão educacional em redes e grupos de escolas que se organizam para dar voz aos participantes no processo educativo têm afirmado uma educação pública em consonância com os anseios e a cultura daqueles que trabalham e aprendem, compreendendo ações emancipatórias, planejando e avaliando coletivamente segundo critérios, objetivos e metas propostos por todos. Em geral, tais premissas são desprestigiadas pelo governo. Nesse sentido, tomamos como diretriz que as:

Escolas que trabalham com a comunidade local portam-se como centros irradiadores de lógicas avaliativas emancipatórias, as quais não se furtam ao controle social sobre os resultados dos processos que desenvolvem e que podem ser obtidos de forma mais integradora, aproveitando saberes e experiências, equivocadamente descartados pelas políticas educacionais mais preocupadas com os índices obtidos pelos estudantes nos exames nacionais ou internacionais, sem interrogar como estes são obtidos. Nesses espaços, a inclusão dos diversos atores aprofunda a reflexão, intensificando o debate acerca da qualidade necessária, frente às demandas do contexto. Orientam-se por processos deliberativos, comprometendo a todos com uma concepção de qualidade socialmente pertinente, devidamente pactuada em favor de todos os estudantes, em especial os socialmente fragilizados (MENDES *et al*, 2015, p.1288).

A qualidade definida no chão da escola deveria expressar-se no planejamento geral da educação municipal, assim como nos mecanismos de participação no controle da execução orçamentária, e nos aspectos administrativos e pedagógicos do sistema educacional do município. Docentes e discentes, assim como os seus responsáveis, deveriam participar da definição das diretrizes, do detalhamento e acompanhamento da execução do planejamento educacional do município.

## CAPÍTULO 2 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL E NA CIDADE DE SÃO PAULO

[...] o ponto de partida do processo de reconstrução que temos de enfrentar deverá ser uma maior participação do povo no sistema de decisões. Sem isso, o desenvolvimento futuro não se alimentará de autêntica criatividade e pouco contribuirá para a satisfação dos anseios legítimos da nação. Celso Furtado (2001, p. 423)

Na história do Orçamento Público, os conceitos orçamentários desenvolvidos dentre os países líderes do mundo capitalista (Reino Unido, França e Estados Unidos da América) apresentaram algumas tendências: a) a preocupação constante com o custo do Estado que estabeleceu o conflito entre o poder executivo e o legislativo, sejam eles os monarcas ou os representantes eleitos no regime democrático; b) o reconhecimento de que a interferência do capital foi e é constante, além do seu crescente interesse pela constituição e pelo destino dos recursos públicos, o Fundo Público. Assumimos tais tendências como um eixo importante, que explica e orienta o formato e a teoria de elaboração dos orçamentos.

Segundo Oliveira (1998), a forma de financiamento do capitalismo que surgiu a partir das ideias keynesianas influenciaram o desenvolvimento do planejamento e orçamento público nos Estados-nação capitalistas e, entre os anos 40 e 80 do século XX, concebeu nos países do capitalismo desenvolvido, o Estado de bem-estar social, o *Welfare State*.

Nas últimas cinco décadas, acelerada e abrangentemente, o que se chama *Welfare State*, como consequência das políticas originalmente anticíclicas de teorização keynesiana, constitui-se no padrão de financiamento público da economia capitalista. Este pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras pactuadas, o fundo público, em diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais (OLIVEIRA, 1998, p 19-20).

Nestes termos, o Fundo Público assumiu a extensão de direitos sociais por intermédio da educação universal, pública e obrigatória, da medicina pública, dos direitos previdenciários, subsídios ao transporte, à moradia, à assistência social, acesso à cultura, ao esporte e ao lazer através de políticas públicas que garantiram a todos, desde as camadas médias até os assalariados de menor remuneração, uma situação de bem-estar.

Por outro lado, a pactuação entre Trabalho e Capital proporcionou além do salário indireto, visando a reprodução da mão de obra e estabilidade social, uma gama imensa de possibilidades de acumulação:

A descrição de diversas formas de financiamento para a acumulação de capital seria muito longa: inclui desde os recursos para ciência e tecnologia, passa pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade de exportações, em muitos países e formação de vastos e poderosos setores estatais produtivos, cristaliza-se numa ampla militarização (as indústrias e os gastos com armamentos), sustenta a agricultura (o financiamento dos excedentes agrícolas dos Estados Unidos e a chamada Europa Verde da CEE), e o mercado financeiro e de capitais através de bancos e/ou fundos estatais, pela utilização de ações de empresas estatais como **blue chips**, intervém na circulação monetária de excedentes pelo **open market**, mantém a valorização de capitais pela via da dívida pública etc. (OLIVEIRA, 1998, p.20; grifos do autor).

Os gastos sociais, sua crescente evolução, propiciaram de forma geométrica o crescimento do consumo, transformando-o em consumo de massa, pois os rendimentos indiretos contribuíram para liberar o salário direto para gastos no mercado. Assim, alimentaram de forma exponencial o crescimento da demanda nas mais diversificadas mercadorias, criadas para satisfazer o desejo pelo conforto e bem-estar da população.

O crescimento do salário indireto, nas proporções assinaladas, transformou-se em liberação do salário direto ou da renda domiciliar disponível para alimentar o consumo de massa. O crescimento de mercados, especialmente do de bens de consumo duráveis, teve, portanto, como uma de suas alavancas importantes, o comportamento já assinalado das despesas sociais ou do salário indireto (OLIVEIRA, 1988, p.22).

Nestas condições, que chamamos de especiais, a influência dos gastos públicos alimentados pelo Fundo Público, ou seja, Orçamento Público, condição *sine qua non* para todo período de expansão econômica que se seguiu após a Segunda Guerra Mundial, e, também, fator preponderante para constituição de um mercado de massa.

Noutras palavras, para a ascensão do consumo de massa, combinaram-se de uma forma extraordinária o progresso técnico, a organização fordista da produção, os enormes ganhos de produtividade e o salário indireto, estes dois últimos fatores compondo o **rapport salarial**. A presença dos fundos públicos, pelo lado, desta vez, da reprodução da força de trabalho e dos gastos sociais públicos gerais, é estrutural ao capitalismo contemporâneo, e até prova em contrário, insubstituível (OLIVEIRA, 1988, p. 23; grifos do autor).

É importante salientar que tais condições foram satisfatórias para o desenvolvimento econômico somente nos países desenvolvidos, com centralidade e liderança no mundo capitalista. Na América do Sul, países com condições especiais viabilizaram a implantação de um parque industrial, como é o caso do

Brasil. Tais países experimentaram algum tipo de prosperidade e constituíram um mercado consumidor de massa voltado para bens de consumo duráveis e, concomitantemente, a oferta de direitos sociais, por meio dos gastos públicos, porém, muito distantes das condições de vida dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE<sup>20</sup>.

## 2.1 A evolução do Orçamento Público no Brasil

A evolução do orçamento público no Brasil, seus aspectos técnicos e o papel que desempenha na nossa história, segue procedimentos em consonância com a evolução do mundo capitalista. No período colonial, os grandes proprietários de terra questionaram os altos tributos cobrados pela Coroa Portuguesa, que resultou na Inconfidência Mineira a qual significou um dos primeiros questionamentos contra os exageros fiscais. Com a suspensão da derrama a motivação se esvaziou, o movimento fracassou, o conteúdo principal desapareceu e os seus líderes sofreram as consequências da insurreição contra a Coroa.

Aos moldes de uma colônia agroexportadora e fornecedora de açúcar, café, borracha e metais preciosos, sem a existência de um grupo de homens e mulheres que pretendesse construir uma nação que impulsionasse o modo de vida numa outra direção, ao contrário, desejava a manutenção dos privilégios no período imperial, a Constituição do Império do Brasil, acomodou os interesses<sup>21</sup>. O governo sufocou os descontentes e estabeleceu o modo de viver sem incomodar o latifúndio.

Os mesmos privilégios seriam sustentados na Proclamação da República.

Socialmente, a fração hegemônica das classes dominantes continuava sendo a oligarquia agroexportadora, em sua maioria cafeicultora. A burguesia industrial vicejava à sua sombra, aproveitando o mercado interno que a agricultura de exportação não podia deixar de expandir e a capacidade de importação que ela sustentava e que, nessa fase, era indispensável a indústrias que não passavam de processadoras, transformadoras ou apenas montadoras de matérias-primas e componentes importados. (SINGER, 2001, p.92)

---

<sup>20</sup> OCDE- atualmente com trinta e sete países membros, teve sua origem como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômica Europeia – OCDEE- liderada por Robert Marjolin, da França, para ajudar a administrar o Plano Marshall (que não foi aceito pela União Soviética e seus Estados satélites). Uma vez que o Plano Marshall seria implementado alocando a ajuda financeira dos Estados Unidos e através de programas econômicos para a reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial.

<sup>21</sup> A respeito da acomodação de interesses no período colonial indicamos o trabalho de Ilmar Rohloff de Mattos, O Tempo Saquarema, 1987. Descreve a situação político histórica do período colonial principalmente, a constituição da ordem necessária para manutenção do processo de produção econômica voltado para a exportação de produtos agrícolas.

O papel do Orçamento Público, neste quadro histórico, foi o controle dos gastos do poder executivo, seja do imperador, ou do presidente da República. O aperfeiçoamento da técnica orçamentária também seguiria o mesmo ritmo histórico e as mesmas finalidades. Quanto maior a necessidade dos “interessados” na sociedade em controlar os gastos governamentais mais se desenvolve a técnica, a administração e o “controle” dos fundos públicos.

O marco inicial do orçamento público no Brasil é dado pela vinda da família Real, ainda na época do Império. A transferência da administração da coroa portuguesa para a colônia Sul-Americana inaugurou a preocupação de um orçamento público no Brasil.

Com a vinda do rei D. João VI, o Brasil iniciou um processo de organização de suas finanças. A abertura dos portos trouxe a necessidade de maior disciplinamento na cobrança dos tributos aduaneiros. Em 1808, foram criados o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade (GIACOMONI, 2002, p. 52).

O artigo 172 da Constituição Imperial de 1824 determina as primeiras exigências para elaboração de orçamentos para o Império brasileiro.

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições e rendas públicas (BRASIL, 1824).

Apesar do texto constitucional do Império, estudiosos da questão tributária, entre eles, Aliomar Baleeiro (1956), afirmaram que somente ao final do governo de D. Pedro I, o primeiro orçamento nacional foi elaborado com o dispositivo que abrigava as principais regras da matéria e votado para o exercício de 1831-1832. Até a Proclamação da República, 1889, durante quase seis décadas, nenhuma alteração ocorreria na questão da organização das finanças públicas.

Com a promulgação da Constituição Republicana de 1891, o Congresso nacional passou a tratar o orçamento tal como previsto no artigo 34:

1º orçar, anualmente, a Receita e fixar anualmente, a Despesa, e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorrogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor;  
2º autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos, e a fazer outras operações de crédito;  
3º legislar sobre a dívida pública, e estabelecer os meios para o seu pagamento;



4º regular a arrecadação e a distribuição das rendas federais; relativas a cada exercício financeiro, prorrogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor (BRASIL, 1891).<sup>22</sup>

A partir de 1891, o Tribunal de Contas<sup>23</sup> ganhou status constitucional e passou a ter relevância na fiscalização das contas públicas.

Em meio às mudanças que passavam os Estados Nacionais durante o século XIX, com o crescimento dos ideais liberais e das primeiras repúblicas, com a ampliação da máquina administrativa e do anseio populacional por maior transparência dos governos, surge um novo tipo de instituição: as Cortes de Contas. Na esteira do pensamento reformista vigente à época, a recém-criada República do Brasil concebeu, em 1890, o Tribunal de Contas, por meio do Decreto 966-A, assinado por Rui Barbosa, Ministro da Fazenda do governo provisório de Deodoro da Fonseca. No ano seguinte, o Tribunal passa a figurar na primeira constituição republicana. No texto constitucional figura a expressão “é instituído o Tribunal de Contas”, no lugar de “é mantido”, causando desgosto a Rui Barbosa, seu legítimo criador. De toda sorte, a presença da Corte de Contas em dispositivo constitucional conferiu estabilidade ao órgão, que lhe seria valiosa nos governos que se seguiriam (TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO, 2020).

A nossa primeira Carta Republicana foi fortemente influenciada por premissas e valores do liberalismo e decalcou da Constituição Norte-americana, os princípios orçamentários. Na nossa realidade, naquele período, do ponto de vista político, havia uma tensão semelhante às experiências europeia e americana, pois executivo e legislativo também disputavam a proeminência na decisão e na elaboração do orçamento.

A Lei, n.º 30, de 08 de janeiro de 1892, que fixava as responsabilidades do Presidente da República, estabelecia que a não apresentação da proposta de orçamento constituía crime contra as leis orçamentárias. Tal fato trouxe um impasse entre os poderes, só superado pela decisão tomada no sentido de que o Executivo apresentaria a proposta como subsídio ao Poder Legislativo, que deliberaria (PIRES; MOTTA, 2006, p. 20).

Durante o período republicano, o desenvolvimento da tecnicidade orçamentária e sua finalidade no Brasil, um país aprisionado ao espaço reservado às economias subdesenvolvidas da América Latina e as nossas vicissitudes históricas, acompanharia o papel que o orçamento público desenvolveria nos países capitalistas centrais. Somente a partir de 1930 o panorama mudaria:

---

<sup>22</sup> Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1929. Fonte: Governo Federal - site Casa Civil.

<sup>23</sup> Tribunal de Contas é órgão técnico independente, cuja função é auxiliar o legislativo na fiscalização da execução orçamentária dos executivos: federal, estadual e municipal. No Brasil existe 1 Tribunal de Contas da União, 26 Tribunais de Contas Estaduais, 1 Tribunal de Contas do Distrito Federal e 2 Tribunais de Contas Municipais - um na Cidade de São Paulo (Lei Municipal Nº 9.167 de 03/12/1980) e outro na Cidade do Rio de Janeiro (Lei Municipal 183 de 23/10/1980), ambos criados antes da Constituição Federal de 1988 que proibiu a criação de novo Tribunais de Contas Municipais (BRASIL, 1988, artigo 31, parágrafo 4º).

A Grande Depressão dos anos 30 preencheu a metade do período de entreguerras e pode ser considerada um dos grandes divisores de águas do século XX. A Depressão foi a mais longa e profunda crise econômica, que atingiu a mais forte das economias capitalistas os Estados Unidos - e a partir dela irradiou-se às demais. O seu impacto social e político foi tão vasto que ocasionou uma profunda mudança no relacionamento do Estado nacional com a economia de mercado de cada país. Até então, nos países centrais, prevalecia o liberalismo, que reduzia o papel do Estado à manutenção da ordem externa – diplomacia e defesa nacional – e interna – preservação da ordem jurídica e dos contratos, sustento do aparelho judicial, policial e carcerário, operação do aparelho de governo etc. Intervenções na economia como, por exemplo, a fixação de tarifas aduaneiras e ou da organização de cartéis ocorriam em alguns países, mas eram genericamente vistas como violações das normas de boa conduta política. (SINGER, 2001, p.93)

Esta seria somente a primeira disputa entre executivo e legislativo brasileiro a respeito das decisões orçamentárias. As Cartas Constitucionais brasileiras seguintes, no que se refere ao orçamento público, expressariam essa tensão.

Na terceira Constituição Federal outorgada em 16/07/1934, cabia ao Executivo elaborar e decretar o orçamento. As questões de ordem orçamentária seriam destacadas e classificadas em uma seção específica. Nessa Constituição, a competência para elaboração da proposta orçamentária era atribuída ao Presidente da República, cabendo ao Legislativo a sua votação com auxílio do Tribunal de Contas. Na prática, a ausência de ordenamento jurídico-constitucional e de leis complementares sobre limitações às emendas inseridas pelos legisladores implicou em um orçamento do “tipo misto”, com a participação dos dois poderes.

Na Constituição Federal, decretada em 10/11/1937, quarta Constituição brasileira, instituída num regime político fortemente autoritário, o Estado Novo, o ordenamento orçamentário seria tratado em capítulo especial com seis artigos. Segundo esses artigos, a proposta do orçamento deveria ser elaborada por um departamento administrativo criado junto à Presidência da República. A sua votação e aprovação seria competência da Câmara dos Deputados e do Conselho Fiscal, uma espécie de Senado Federal, composto por dez membros de confiança nomeados pelo Presidente da República. De acordo com Giacomoni (2002), a verdade é que essas duas câmaras legislativas nunca foram instaladas e o orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do Executivo.

O regime estadonovista criaria, em 1938, o Departamento de Administração do Serviço Público - DASP, que iniciou o planejamento orçamentário do governo. E, em 1939, junto com a transferência da indicação dos governadores estaduais por meio de nomeações pelo Presidente, e dos prefeitos nomeados pelos governadores

(interventores) implantou-se nos estados o mesmo Departamento que elaboraria, aprovaria e fiscalizaria os orçamentos de estados e municípios.

Com a redemocratização do país em 1946, na Constituição Federal, o Orçamento voltou a ser organizado pelo Executivo e encaminhado para o Legislativo, o qual por meio de emendas legislativas poderia participar da elaboração do orçamento público e, posteriormente, aprovar o orçamento do governo. Além disso, “os dispositivos constitucionais sobre o orçamento consagravam certos princípios básicos (unidade, universalidade, exclusividade e especialização). Além, de evidenciar de forma mais explícita, o papel do Tribunal de Contas” (GIACOMONI, 2002, p.55).<sup>24</sup>

A Constituição editada em 24 de janeiro de 1967, como resultado de um período inicial do golpe militar de 1964, ao tratar do orçamento, disciplinou-o e estendeu seus efeitos aos estados, conseqüentemente aos municípios. Limitou a participação do legislativo e tornou deputados e senadores em meros homologadores do planejamento das receitas e despesas elaborado pelo executivo, neste caso, os militares no poder. O Artigo 67 estipulou que

É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública;

§ 1º - Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo (BRASIL, 1967).

Percebemos, a partir do pactuado no artigo, que a função do poder legislativo seria somente aprovar a proposta definida e encaminhada pelo executivo. A Constituição Federal de 1988, construída a partir de um processo de luta pela redemocratização da sociedade brasileira e suas instituições, determinou um processo de elaboração do orçamento que se orientou por uma perspectiva de aproximar as ações de planejamento às atividades orçamentárias:

Desde as primeiras discussões, o tema orçamentário mereceu grande atenção dos constituintes, pois era visto como símbolo das prerrogativas parlamentares perdidas durante o período autoritário. A seção orçamentos, integrante do capítulo II – Das finanças públicas, compreende apenas cinco artigos, mas todos com inúmeros incisos e parágrafos, trazendo novos conceitos e regras, além de consagrar e confirmar princípios e normas já tradicionais (GIACOMONI, 2002, p. 56)<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Constituição Federal 18/09/1946, artigos 73 a 77.

<sup>25</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, art. 165 a 169.

Ainda, segundo o autor, as novidades do texto constitucional referem-se à universalidade orçamentária, isto é, considerando a multiplicidade de formas organizacionais e jurídicas do setor público, quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público e merecer, portanto, a aprovação legislativa (GIACOMONI, 2002, p. 56); incluiu-se também a possibilidade do legislativo de propor emendas ao projeto de lei relativas à despesa, e do executivo de elaborar anualmente um projeto de lei de diretrizes orçamentárias, em consonância com o Plano Plurianual (PPA), apresentado pelo executivo no primeiro ano de cada mandato governamental.

Segundo Salvador (2010):

A CF 1988 confirmou, no campo das finanças públicas, os processos de reordenamento institucional e de unificação do orçamento, além de ampliar o fortalecimento da Federação e do papel do Congresso Nacional, recuperando as prerrogativas do poder Legislativo em matéria orçamentária. (SALVADOR, 2010, p. 175).

Guardia (1997) destaca três grupos de modificações introduzidas pela Constituição no processo orçamentário: a) a tentativa de recuperar o papel planejador do Estado com a integração entre plano e orçamento; b) a conclusão do processo de unificação orçamentária; e, c) a recuperação da competência do Congresso Nacional para dispor da matéria orçamentária.

Constatamos que a disputa manifesta nas Constituições de 1937 e de 1967, elaboradas em períodos de governos ditatoriais, retirou do legislativo todo o poder de decisão sobre as finanças públicas. A Constituição Brasileira de 1934, embora em período democrático, também esvaziou o poder do legislativo. As Constituições de 1946 e de 1988 elaboradas em período democrático na história brasileira ampliaram a participação do poder legislativo.

## **2.2 Padronização Orçamentária no ordenamento jurídico brasileiro.**

A experiência brasileira em relação ao orçamento público, no período republicano, incluiria a necessidade de padronização dos orçamentos nos níveis de governo: União, Estados e Municípios. Em 1932, o Governo Federal tentaria consolidar o montante da dívida externa brasileira, porém encontrou imensas dificuldades em função das diferenças de nomenclaturas e títulos e, também de sérias falhas nos procedimentos contábeis. Citação realizada por Giacomoni (2002, p.57) de trecho de documento elaborado pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e

Finanças, subsídio às discussões da 1ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários revela a situação da contabilidade pública da época:

O quadro que acabava de ser visto não podia ser mais impressionante, nem podia haver para o governo mais chocante revelação: as finanças sem contabilidade, sem estatísticas; os balanços fictícios; e os orçamentos elaborados arbitrariamente sobre cálculos, que eram simples conjecturas. Daí o arbítrio tributário; a confusão fiscal; a injustiça na arrecadação e até o crime no emprego dos dinheiros públicos. O Código dos Interventores<sup>26</sup>, refletindo este ambiente, determinou a padronização dos orçamentos dos Estados e Municípios. A lei, entretanto, não pôde ser cumprida. Faltava o conhecimento técnico generalizado para que se enfrentasse um problema tão sério. (GIACOMONI, 2002, p.57)

Situação constante apesar de criações legislativas importantes que deveriam ter resultado em certa uniformidade, nos procedimentos orçamentários de Estados e Municípios.

Em 1922 foi aprovado pelo Congresso Nacional o Código de Contabilidade da União. Para a época, o Código foi considerado uma evolução tecnológica nas finanças públicas, ao imprimir novas normas técnicas que possibilitaram ordenar em nível de União - e, posteriormente, por semelhança, nos Estados e municípios -, procedimentos orçamentários, financeiros, patrimoniais, administrativos etc., visando à busca de melhor eficiência na gestão dos recursos. (PIRES e MOTTA, 2006, p. 20-21)

Em 1938, como resultado da Primeira Conferência de Técnicos da Contabilidade Pública e Assuntos da Fazenda, promovida pelo Governo Federal, foram feitas as primeiras tentativas de padronização, que tiveram como base o padrão orçamentário elaborado pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças.

A padronização orçamentária, entretanto, somente concretizou-se por meio de ato do Governo Federal, Decreto-lei nº 2.416 de 17/07/1940 e, atingiria inicialmente Estados e Municípios, depois de duas Conferências de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários (1939 e 1940).

A padronização retornaria à pauta parlamentar anos depois, com a 3ª Conferência de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários que aconteceria em 1949, no período democrático. Na conferência surgiu a proposta de uma legislação que incluiria a União no processo de padronização, mas foi encaminhada à Câmara dos Deputados somente em 1952. Câmara e Senado Federal realizaram estudos e debates sobre a matéria até 1957, subsidiados pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e pela Fundação Getúlio Vargas. Ademais, originou junto a

---

<sup>26</sup>Código dos Interventores: denominação dada ao Decreto nº 20.348, de 29 de agosto de 1931, por meio do qual o Governo Provisório de Getúlio Vargas impedia que os Estados contraíssem empréstimos sem o consentimento do Governo Federal, e restringia a área de ação dos Estados.

Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) um anteprojeto de Lei que conforme Giacomoni (2002, p.58) por ser extremamente tímido, acabaria sendo abandonado.

De fato, a padronização das propostas orçamentárias teve sua efetivação por meio da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, aprovada pelo Congresso Nacional e, desde então, tem normatizado a elaboração e a execução orçamentária nos três níveis de governo apesar de ser alterada periodicamente. Destacamos a atualização efetuada por meio da Portaria nº 9 de 28 de janeiro de 1974 do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, que introduziu a classificação funcional programática das despesas orçamentárias (GIACOMONI, 2002, p.59).

Diversas mudanças aconteceram durante o período do governo militar mediante a edição de Decretos Lei, todavia, a forma de execução do orçamento permaneceu, destacamos três procedimentos ou estágios: a) Empenho, que corresponde a ato de autoridade competente que autoriza o gasto a partir de uma condição, execução de serviços ou entrega de um bem a ser comprado; b) Liquidação, que é a verificação se o fornecedor de serviços ou bens ou serviços cumpriu o que estava previsto no processo de compra e preenche todas as condições para estar credor do ente federativo executor (União, Estado ou Município) e c) Pagamento, quando o fornecedor recebe por bens adquiridos ou serviços prestados.

### **2.3 Funções do orçamento público**

Durante o período de desenvolvimento das práticas orçamentárias, o orçamento público foi assumindo funções específicas. Contemporaneamente, reconhecemos o orçamento público como uma ferramenta burocrática que apresenta múltiplas funções. A mais clássica delas, a função de controle político, cuja origem foi simultânea ao surgimento de estados nacionais e do desenvolvimento do mundo capitalista. Além da clássica função de controle político, o orçamento apresenta outras funções, do ponto de vista administrativo, sendo elas: gerencial, contábil e financeira.

No Brasil, a função mais recentemente assumida pela administração pública foi a de planejamento, que está ligada à técnica de orçamento por programas; de acordo com essa ideia, o orçamento público deve espelhar as políticas públicas, propiciando sua análise pela finalidade dos gastos.

Ao tratar do tema atribuições econômicas do Estado, Giacomoni (2002), explica que a passagem do Século XIX para o Século XX foi o período em que as crises

periódicas e intrínsecas do mundo capitalista começaram a ser vivenciadas, as quais destruiriam, de forma inapelável, o ideário do mercado enquanto mecanismo regulador do sistema econômico. Cenário que se agravou com as consequências da Primeira Guerra Mundial que motivou a grande depressão dos anos trinta. Além desses acontecimentos, o nascedouro do mundo socialista via Revolução Russa criou o ambiente onde:

O tripé econômico dos clássicos - oferta, demanda e preço - no modelo keynesiano cedeu lugar a outro tipo de sustentação de cunho macroeconômico: a demanda global mais o investimento global determinam a renda global e essas três variáveis responsabilizam-se pelo nível do emprego. O controle dessas variáveis, compreensivelmente, só poderia ser atribuído ao Estado. O sistema de Keynes deu respaldo doutrinário aos esforços governamentais visando tirar as respectivas economias da crise depressiva dos anos trinta. A partir daí a intervenção estatal passou a ser naturalmente aceita, em especial na dinamização da demanda agregada e na utilização dos instrumentos de política de estabilização econômica (GIACOMONI, 2002, p. 37-38).

## 2.4 Orçamento Público, Estado e Sociedade no Brasil

Nosso olhar sobre o Orçamento Público também não deve prescindir da compreensão da história e estará estreitamente ligado ao processo de desenvolvimento econômico. No caso do Brasil, com um capitalismo periférico e dependente, o processo de urbanização transformou o modo de vida da maioria da população, constituiu um certo tipo de sociedade e um modelo de Estado correspondente. Igualmente, o crescente desenvolvimento das formas burocráticas assegurou a mudança sem profundas rupturas políticas e sociais.

Bresser-Pereira (2001) ao caracterizar formas históricas de Estado e sociedade no Brasil, durante o século XX, apresenta-nos três períodos distintos, conforme reproduzimos no Quadro 1.

Quadro 1 - Formas Históricas de Estado e Sociedade no Brasil

Forma/Período	1821-1930	1930...	Início?
Sociedade	Mercantil-senhorial	Capitalista industrial	Pós-industrial (?)
Estado (política)	Oligárquico	Autoritário-capitalista 1930 a 1945 e 1964 a 1984	Democrático 1946 a 1964 e 1985
Estado (administração)	Patrimonial	Burocrático	Gerencial 1995

Fonte: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial (2001, p. 226).

Parece-nos útil a categorização e a configuração do Estado brasileiro apresentada pelo autor, e admitir a linha sequencial que condiciona a composição administrativa, a um subproduto do poder político do Estado e, nesse caso, o planejamento orçamentário. A primeira seria o modelo de Estado patrimonialista, tal como abordado por Raymundo Faoro (1958), com conceitual weberiano - burocracia patrimonialista ou patrimonialista, no qual a organização estatal concentra o poder político.

[...] em um estamento aristocrático – burocrático de juristas, letrados e militares: seu poder e sua renda derivam do próprio Estado (...) e, ainda, (...) o regime político não é dominado por uma oligarquia de senhores de terra: em sua primeira fase, são os senhores de engenho do Nordeste e os coronéis de gado do sertão; em uma segunda, os primeiros plantadores de café do Vale do Paraíba e finalmente os cafeicultores do Oeste Paulista. Essas oligarquias, de acordo com análise clássica, constituem, juntamente com a burguesia mercantil, as classes sociais dominantes. Faoro não as nega, mas entende que o estamento patrimonial, como grupo político dirigente, reproduz no Brasil o sistema montado em Portugal no século XIV por D. João I o Mestre de Avis: um estamento originalmente aristocrático, formado pela nobreza decadente que, ao perder as rendas da terra, vai se tornando burocrático, sem perder, todavia, seu caráter aristocrático. Esse estamento não é mais senhorial, porque não obtém sua renda da terra, mas é patrimonial, porque ela deriva do patrimônio do Estado, que em parte se confunde com o patrimônio de cada um de seus membros. O Estado arrecada impostos das classes, particularmente da burguesia mercantil, que são usados para sustentar o estamento dominante e o grande corpo de funcionários de nível médio a ele ligados por laços de toda ordem. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.227- 228)

Pensamos que a cidade de São Paulo foi protagonista na categorização proposta por Bresser-Pereira (2001). Desde o Império até 1930, esta cidade consolidou uma liderança econômica que permitiu, em função de seu privilegiado posicionamento geográfico<sup>27</sup>, assumir o papel principal no processo de desenvolvimento capitalista experimentado pelo Brasil, transformando a economia brasileira durante o século XX. Sobretudo a partir de 1930, o pensamento keynesiano influenciou a política econômica brasileira criando condições para o desenvolvimento econômico e industrial apoiado em novas relações trabalhistas<sup>28</sup>.

A capital paulista transformou-se vertiginosamente. Além do crescimento demográfico exponencial do século passado, ela foi protagonista principal nas fases econômicas e políticas do Estado brasileiro. A cidade constituiu um habitat social complexo,

---

<sup>27</sup> Caio Prado Júnior em *A Cidade de São Paulo – Geografia e História*, descreveu minuciosamente a relevância dos aspectos geográficos e a localização privilegiada da capital paulista no processo de desenvolvimento econômico.

<sup>28</sup> CLT -Consolidação da Leis do Trabalho, criada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.



capitalista e pós-industrial que desenvolveu um tipo administrativo gerencial que vai além da tipologia categorizada por Bresser-Pereira, um modelo misto e simbiótico que apresenta frações e camadas sociais burocráticas e gerenciais.

Tratar das questões orçamentárias públicas é penetrar na questão urbana e na possibilidade de ampliar a igualdade social a partir da extensão dos direitos sociais numa sociedade democrática. Os centros urbanos brasileiros são a expressão da exclusão social e do subdesenvolvimento capitalista. A cidade de São Paulo, uma megametrópole, o pilar financeiro do capitalismo nacional, o mais significativo orçamento público entre as capitais brasileiras, não foge à regra.

Ribeiro (2001) ao concluir sua análise sobre a questão urbana brasileira no limiar do século XX afirma:

O léxico das novas representações, imagens e narrativas da cidade brasileira e seus problemas, bem como dos modelos de urbanismo praticados, anuncia o ingresso do Brasil em nova época, na qual os dramas intelectuais e políticos de fazer coincidir a cidade com os ideais republicanos, de promover o ingresso dos trabalhadores na gestão da cidade, são substituídos pelo pragmatismo da busca de fazer coincidir a cidade com o mercado global. (RIBEIRO, 2001, p.155-156)

O que nos obriga, ao estudar sobre orçamentos, considerar a tensão permanente entre princípios contraditórios; o planejamento das ações governamentais, por momentos históricos demarcados por um procedimento orientado pela lógica de menos Estado e mais mercado; a lógica neoliberal versus o movimento de resistência que prioriza a extensão de mais direitos, maior permeabilidade a uma proposta inclusiva de amplos setores sociais. Este é o dilema que tem tensionado a ação pública e os orçamentos municipais no Brasil.

## **2.5 O Ciclo Orçamentário no município de São Paulo**

O ciclo orçamentário se constitui em um sistema que integra toda a sequência de etapas que compõem o processo orçamentário no Brasil. Inclui o planejamento, a elaboração, a apreciação do legislativo, o controle e a avaliação dos resultados.

Instituído pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1988, o Ciclo Orçamentário é composto por: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA.

O Plano Plurianual estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital e despesas correntes, um planejamento de médio prazo, pois é quadrienal.

Cabe destacar, que o primeiro PPA foi adotado no governo Fernando Henrique Cardoso (1996-1999). Na CF/88, o PPA tinha como justificativa o resgate dos planos que se voltavam ao desenvolvimento, como por exemplo, os planos: SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Educação) do governo Dutra, em 1948, de Metas (Juscelino Kubitschek), Trienal de Celso Furtado/Jango Goulart e inclusive, o plano dos militares – Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) que teve duas versões.

Distinto do mote da intervenção do Estado na economia, a proposta do plano de FHC, conhecido como Brasil em Ação, adota uma abordagem diferente dos planos anteriores, que se baseavam em uma forte intervenção do Estado. Uma vez estabilizada a economia no fim dos anos 90, a função do planejamento começou a ressurgir dentro de uma nova abordagem, não mais como instrumento de intervenção na economia, mas como uma ferramenta de gestão para melhorar a qualidade da aplicação dos recursos públicos e para motivar a participação da iniciativa privada nos investimentos de interesse público (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2007). A posição de FHC, sem dúvida se enquadra nas orientações do Consenso de Washington.

A LDO estabelece as diretrizes em relação a elaboração da proposta orçamentária; a estrutura e a organização do orçamento; as alterações na legislação tributária do Município; as despesas do Município com pessoal e encargos; a execução orçamentária e as disposições gerais. Também é considerada um instrumento de conexão entre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual. Cabe ressaltar que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária deve ser, obrigatoriamente, apresentado ao Poder Legislativo, até o dia 15 de abril de cada ano anterior ao exercício a que se refere. A Lei Orçamentária Anual – LOA, estima a receita e fixa a despesa, compreende o orçamento fiscal e o orçamento de investimentos, conforme a Lei Orgânica do Município de São Paulo, Art. 137, § 5º:

A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos poderes do Município, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta;

II - o orçamento de investimento das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital com direito a voto. (SÃO PAULO, 1989)

O que significa que o orçamento abrange o Executivo - o Gabinete do Prefeito e todas as Secretarias, o Legislativo - inclusive o Tribunal de Contas do Município - TCM, os Fundos Municipais, os Conselhos, as Fundações e as Companhias, como por exemplo, a Companhia de Engenharia de Tráfego - CET.

O projeto da lei orçamentária deve ser acompanhado do demonstrativo<sup>29</sup> do efeito que terá sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Por exemplo, a indicação do Poder Executivo ou Legislativo a qualquer um desses eventos a empresas ou grupos sociais da população, tais como: incentivo fiscal para implantação de moradias populares, para a criação de empregos em regiões específicas da cidade ou isenções de impostos e tarifas a pessoas que apresentam deficiências, idosos, aposentados.

Ainda, a Lei Orgânica do Município de São Paulo, art. 137, especifica alguns aspectos referentes a lei orçamentária, a saber:

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo do efeito, sobre as receitas e as despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 8º - A lei orçamentária anual identificará, individualizando-os, os projetos e atividades, segundo a sua localização, dimensão, características principais e custo.

§ 9º As leis orçamentárias a que se refere este artigo deverão incorporar as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 10 As diretrizes do Programa de Metas serão incorporadas ao projeto de lei que visar à instituição do plano plurianual dentro do prazo legal definido. (SÃO PAULO, 1989)

No município de São Paulo, o executivo deve encaminhar à Câmara Municipal a proposta da LOA até 30 de setembro. Os prazos para apresentação e tramitação dos projetos de lei que tratam das questões relativas ao planejamento orçamentário foram estabelecidos pela Lei Orgânica do Município de São Paulo, e são descritos a seguir:

Quadro 2 – Leis Orçamentárias e prazos no Município de São Paulo

<b>Lei</b>	<b>Apresentação da Proposta</b>	<b>Prazo de Aprovação</b>	<b>Frequência</b>
<b>Programa de Metas</b>	90 dias depois da posse	--dispensa--	Quadrienal
<b>PPA</b>	30/09 1º ano do governo	31/12	Quadrienal
<b>LDO</b>	15/04	30/06	Anual
<b>LOA</b>	30/09	31/12	Anual

Fonte: Elaborado pelo autor. São Paulo. Lei Orgânica do Município de São Paulo.

<sup>29</sup> Trata-se de um modelo de documento fiscal padronizado que pode expressar diversas informações contábeis, neste caso a previsão da receita e da despesa.

As leis do ciclo orçamentário deverão incorporar as prioridades e as ações estratégicas do Programa de Metas e do Plano Diretor Estratégico<sup>30</sup>, cuja validade prevista é de 10 anos, ou seja, a cada dez anos o Poder Executivo e o Legislativo apresentam uma nova proposta de atualização do Plano Diretor com a participação da sociedade civil. Além disso, na cidade de São Paulo, desde 2015, no momento de elaboração da Lei Orçamentária e do Orçamento da Educação é necessário considerar o Plano Municipal de Educação<sup>31</sup>.

## 2.6 Composição das receitas do orçamento municipal

Desde a Constituição Cidadã de 1988, os municípios passaram a ocupar um lugar diferencial na ordem federativa brasileira, dada a nova configuração de distribuição de responsabilidade quanto aos aspectos financeiros e administrativos e uma nova divisão tributária entre os entes federados.

A composição das receitas do orçamento municipal é definida no texto da Constituição Federal de 1988, nos artigos de 212 e 212-A, e prevê que a União deverá aplicar no mínimo 18% dos recursos provenientes das receitas arrecadadas, resultantes de impostos, em educação e, Estados e Municípios nunca menos que 25%<sup>32</sup>, assim explicitado:

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

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

---

<sup>30</sup> O Plano Diretor estratégico é o documento que orienta o desenvolvimento da cidade sendo renovado conforme a necessidade o atual está previsto na lei 16.050/2014 e tem validade até 2030.

<sup>31</sup> SÃO PAULO (Capital). Lei Municipal nº 16.271 de 17/09/2015, institui o Plano Municipal de Educação.

<sup>32</sup> Embora, de imediato, estejamos partindo do texto constitucional, não desconhecemos o longo processo de lutas dos educadores em suas organizações e coletivos para que a CF que veio a ser promulgada em 1988 reestabelecesse a vinculação de recursos na área da educação. E, ainda mais, que essa luta permanece atualíssima, pois desde a promulgação da CF, têm ocorrido uma série de ações governamentais no sentido de extinguir esta vinculação, a mais recente é a Emenda 95 que atingiu todas as áreas sociais.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (BRASIL, 1988).

No Brasil, os impostos previstos na Constituição Federal de 1988 são especificados em Federais - Art. 152, Estaduais - Art. 155, e Municipais - Art. 156. A maioria dos impostos<sup>33</sup> é recolhida pelo governo federal, assim a maior parte da arrecadação fica sob o controle da União. O Quadro 3 expõe os impostos brasileiros que contribuem com recursos a serem aplicados em Educação.

Quadro 3 - Impostos vinculados à Educação - Constituição Federal de 1988

Federais	Estaduais	Municipais
Imposto sobre produtos industrializados – <b>IPI</b>	Imposto sobre Circulação de Mercadorias – <b>ICMS</b>	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – <b>IPTU</b>
Imposto de Renda de Pessoa Física – <b>IRPF</b>	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – <b>IPVA</b>	Imposto Sobre Serviços - <b>ISS</b>
Imposto de Renda de Pessoa Jurídica – <b>IRPJ</b>	Imposto sobre Transmissão de Bens Causa Mortis e Doação – <b>ITCMD</b>	Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos - <b>ITBI</b>
Imposto de Importação – <b>II</b>		
Imposto de Exportação – <b>IE</b>		
Imposto sobre Operações Financeiras – <b>IOF</b>		
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – <b>ITR</b>		

Fonte: Elaborado pelo autor. Constituição Federal/88.

A arrecadação de receitas não está totalmente vinculada aos recursos destinados à educação. Assim, elencamos as diferentes contribuições do Sistema Tributário Brasileiro que não participam da vinculação de tributos para educação a saber: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS; Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE; Contribuição Social

<sup>33</sup> O Imposto sobre Grandes Fortunas aguarda regulamentação pelo Legislativo Federal – Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado desde a promulgação da Constituição Federal/1988.

sobre o Lucro Líquido – CSLL; contribuições ao Instituto Nacional da Seguridade Nacional - INSS; ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; ao Programa de Integração Social e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP.

Aspecto importante decorrente da vinculação dos impostos à educação foi a estratégia adotada, em especial pelo governo federal de criar tributos com natureza distinta de impostos, fugindo assim do dever constitucional de destinar um percentual mínimo da receita ao ensino. Do total de tributos arrecadados hoje no Brasil, os impostos respondem por cerca da metade da receita total. Com isso, aumenta-se a carga tributária sem que a educação se beneficie, pois sua vinculação está associada apenas à receita de impostos. (PINTO, 2019, p. 27)

A Constituição Federal Brasileira prevê a forma de redistribuição dos impostos, em sua maioria arrecadados pelo Governo Federal, denominada transferências constitucionais, as quais representam repasses de verbas entre entes federados, e estabelecem uma relação direta com o número de habitantes e situação econômica ao objetivar a redução das desigualdades regionais brasileiras.

O Fundo de Participação dos Municípios – FPM consiste na transferência constitucional de recursos aos municípios (BRASIL, 1988), composto de 22,5% da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR e do Imposto de Produtos Industrializados (IPI). O Imposto de Renda Retido na Fonte (BRASIL, 1988), cobrado diretamente do Quadro de Pessoal de Estados e Municípios compõe a fonte de recursos destinados à elaboração do orçamento dos respectivos entes onde são recolhidos, ou seja, o Imposto de Renda de Pessoas Físicas Retido na Fonte, recebido dos funcionários públicos municipais, constitui receita para o município, e o cobrado dos funcionários estaduais é receita do governo estadual. Também pertence ao município, 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR (BRASIL, 1988), na sua área de abrangência, recolhido pelo Governo Federal.

Em relação às transferências previstas com base na arrecadação dos impostos estaduais, os municípios recebem 50% dos valores referentes ao Imposto de Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, licenciados no âmbito administrativo do município (IPVA quota municipal) e 25% do ICMS arrecadado no seu território (BRASIL, 1988).

O orçamento público traduz a interface das intenções administrativas de um governo, confere substância ao fazer, indica onde serão aplicados os recursos financeiros (as despesas) e como e quais impostos serão arrecadados (as receitas) a cada ano fiscal (exercício). Por outro lado, o orçamento público pelas normas legais

deve evitar o déficit fiscal, conforme o previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Exige, assim, o planejamento com limites. O texto orçamentário também expressa a tensão provocada pelas pressões que são exercidas sobre o poder público daqueles que não alcançaram, na plenitude, os direitos da cidadania e a nossa principal preocupação, o direito à educação.

A Prefeitura da cidade de São Paulo, dada a sua importância econômica, se inclui dentre os municípios brasileiros que tem relevância na arrecadação de impostos<sup>34</sup> e na composição geral dos orçamentos públicos.

A análise dos orçamentos da Cidade de São Paulo importa, de maneira especial, em virtude da possibilidade de verificar como as vinculações orçamentárias inscritas na Constituição Brasileira contribuíram para a extensão dos direitos constitucionais no âmbito de um município, em particular, a capital paulista.

A disputa pelo orçamento público e pelo conjunto de diretrizes que orientaram a sua elaboração são a expressão de uma contenda entre os princípios liberais limitadores dos gastos públicos e ideais de extensão dos direitos sociais à população paulistana. Perpassa pela luta constante e intermitente entre os sem direito e os vigilantes dos tributos do município, que estão atentos ao que julgam ser o desperdício e mau uso de recursos públicos do tesouro municipal.

---

<sup>34</sup> A grande maioria dos 5570 municípios brasileiros tem arrecadação de impostos incipiente e insuficiente para a manutenção; consequentemente a receita disponível depende do Fundo de participação dos Municípios – FPM.

## CAPÍTULO 3 SÃO PAULO: A CIDADE, CONTEXTO POLÍTICO E OS PLANOS PLURIANUAIS

[...] não se pode pensar a “cidade” apenas em termos de seus setores e infraestruturas; a cidade é o palco atual em que se elaboram e representam a cultura, a vida societária moderna, a formação da cidadania e a crucial conexão global. É ela sede da inovação e da crítica e comanda a interface entre o mercado, os produtores, a produção rural e as demandas globais; é alvo dos interesses financeiros que nelas têm a sua sede, assim como das ações do crime organizado, hoje em boa parte também globalizado. Jorge Wilhelm (2001, p.474)

### 3.1. A cidade de São Paulo

A cidade de São Paulo é a maior metrópole da América Latina, materializa o mundo capitalista no Brasil, é a cidade do mercado, ambiente urbano permeado de contradições, encontro de diversos interesses que lidera e cristaliza o processo de acumulação do capital, além disso ressignifica a construção cotidiana e intensa de disputa pela constituição de uma sociedade de direitos.

O espaço geográfico “humanizado”<sup>35</sup>, ocupado pelos seres humanos que vivem em constante disputa, sobrevivendo paulatinamente desde o período do café, foi modificado pelo capital. A “metrópole do café” ou a “capital dos fazendeiros” transformou-se na metrópole industrial.

Desde o final do século XIX e início do XX, as artes industriais desenvolvidas, mesmo de forma incipiente, foram movidas pela substituição de produtos manufaturados que, por diversas razões, não puderam ser importados. Excedentes econômicos da produção agrária, associados, ou não, a capitais estrangeiros, foram aplicados na produção de produtos industrializados permitidos pela divisão internacional do trabalho, na periferia do mundo capitalista.

A implantação das ferrovias e das primeiras usinas de energia a fim de atender as necessidades dos centros urbanos, trabalhadores livres pela abolição ou oriundos da imigração de trabalhadores europeus preparados para a primeira fase da industrialização, constituíram o cenário ideal: força de trabalho, força motriz e capital, aspectos necessários aos primeiros passos do processo fabril no meio urbano paulistano.

---

<sup>35</sup> Humanizado sem ser efetivamente humano no sentido que Paulo Freire atribuiu a humanizado, espaço portador do diálogo, condutor a dialogicidade, o respeito ao falar e ao produzir o compreender que leva a conscientização e a transformação de si e do outro.



(...) Em São Paulo, começa a despontar uma indústria nacional, à medida que a cafeicultura, em sua procura perene por terras novas, começa a invadir estados vizinhos. Mas o grosso da indústria continua sendo um setor subordinado à oligarquia agroexportadora, seu comparsa menor, sempre à espreita das oportunidades que as políticas intervencionistas de suporte ao café lhe oferecem (SINGER, 2001, p. 92).

Uma série de fatores conjugados ocasionou o desenvolvimento e o fortalecimento do parque industrial paulistano. A produção da energia elétrica, a existência de um mercado consumidor interno crescente em virtude do aumento populacional da cidade e do Estado; o afluxo de capitais, tanto estrangeiros como nacionais, atraindo grandes indústrias; a facilidade de mão de obra operária, a princípio oriunda da massa de imigrantes, mais tarde resultante da crise cafeeira (1929-1930) e do incessante êxodo das áreas rurais e do interior com a população atraída para o trabalho nas indústrias, especialmente nas indústrias têxtil e alimentícia; a existência de um mercado fornecedor de matérias-primas e a “rede de transportes” existente na cidade de São Paulo.

As contradições da capital de São Paulo sempre se destacaram, os bairros modestos, as moradias da população operária; enfim, a cidade dos proletários também foi, desde sempre, o lugar de residência dos homens públicos, dos políticos, dos donos das indústrias, dos ricos, dos bairros residenciais finos, “dos belos Jardins”, das construções solenes, dos prédios senhoriais e da configuração de um grande centro educacional atraindo estudantes “privilegiados” de vários lugares.

A metrópole paulistana assumiu o protagonismo no desenvolvimento brasileiro tornando-se o centro econômico do Brasil, exemplifica os padrões urbanísticos de países em desenvolvimento caracterizada por metropolização e intensa concentração do capital. Segundo Paul Singer (1998):

A concentração do capital se apresenta sob dois aspectos diferentes, que se reforçam mutuamente: a) a concentração de atividades em estabelecimentos e firmas cada vez maiores, causada pelas vantagens financeiras, comerciais, produtivas etc., que uma escala maior de operações proporciona; b) a concentração de atividades em determinadas áreas, causada pelas economias externas de despesas de transporte e comunicações entre empresas complementares e pelo uso em maior escala, o que reduz os seus custos, de serviços industriais (energia, água, esgotos), de serviços financeiros, comerciais etc. (SINGER, 1998, p. 126-127)

A hegemonia paulistana se consolidou a partir dos anos 50 com o processo de substituição de importações que possibilitou a produção no Brasil de: a) bens de consumo duráveis - automóveis e eletrodomésticos; b) bens de capital - máquinas e equipamentos e c) bens intermediários - siderurgia, produtos químicos, borracha e

papel. A maior parte dos estabelecimentos industriais nasceu na capital paulista, na região metropolitana (Grande ABC<sup>36</sup>) e baixada santista aproveitando os meios de transporte já existentes, inclusive portuário.

No mesmo período, a cidade de São Paulo sofre, mais intensamente, os impactos da especulação imobiliária, tanto em relação aos loteamentos de áreas bem distantes do núcleo central da cidade, acentuando o rápido crescimento de uma infinidade de "vilas", quanto referentes aos loteamentos de preços altos, caracterizados por terrenos de maior área e dotados de comodidades. Além do número crescente de prédios, os chamados, à época, de arranha-céus, a princípio limitados à área central do município. No campo do lazer, a ampliação de cinemas, teatros, museus em áreas privilegiadas da cidade.

Tudo cresceu espantosamente, o número de fábricas e de operários, as casas de comércio, o número de veículos, os telefones, o movimento do aeroporto, a quantidade de ruas, os templos, a variedade de produtos no mercado central de São Paulo. A capital paulista e a região metropolitana<sup>37</sup> foram *lócus* e síntese dos fatos que inseriram o Estado de São Paulo e o Brasil no mundo capitalista, mesmo no processo de um desenvolvimento industrial tardio. De forma singular, o município de São Paulo acumulou o capital invertido e a problemática da urbanização caracterizada pela superpopulação, escassez de serviços públicos, falta de moradia, transporte, escolas, equipamentos de saúde. O crescimento desordenado gerou o trânsito caótico e os altos índices de criminalidade.

A tese da superurbanização dos países que recém se industrializam encontra no caso de São Paulo uma ilustração bem expressiva. Em 1940, a mancha urbana contínua não ocupava todo o território da capital, contendo 1.326.261 habitantes. Apenas 30 anos depois ela se estendia por 37 municípios reunindo em seu interior 8.106.250 habitantes. Durante este período a população cresceu a taxas médias anuais de 5,5 a 6%, dobrando a cada 12 anos (SINGER, 1998, p. 121).

---

<sup>36</sup> Região do entorno sul e sudeste da capital paulista, originalmente conformada pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Sobre alguns elementos históricos, sociais, econômicos, políticos e étnicos que envolvem a conformação de cada um deles. José de Souza Martins, *Subúrbio, vida cotidiana e história no subúrbio da cidade de São Paulo*, 1992.

<sup>37</sup> Região Metropolitana é uma mancha urbana de ocupação contínua ou descontínua diretamente polarizada por uma metrópole, há uma interligação física, política, cultural e econômica, assim uma constante integração que envolve o transporte regular de pessoas e produtos e demais dinâmicas urbanas de expansão e transformação da metrópole. A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) também conhecida como Grande São Paulo, é a maior região metropolitana do Brasil, com cerca de 22 milhões de habitantes, reúne 39 municípios do estado de São Paulo em intenso processo de conurbação. Foi instituída pela Lei Complementar nº 14 de 08/06/1973, embora já houvesse um movimento anterior que delineava os aspectos para uma região metropolitana. (Moura, Rosa Libardi, Diócles e Barion, Maria Isabel. Institucionalização de regiões metropolitanas: qual o sentido? Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n 111, p. 129-143, julho/dezembro, 2006).

A indústria automobilística e toda uma cadeia produtiva de equipamentos e peças para veículos continuaram a reforçar a concentração industrial em São Paulo, em especial no entorno de seu território, na região do ABC paulista. O aprofundamento das desigualdades inter-regionais motivou a dinâmica migratória, especificamente entre 1950 e 1980, acontecendo uma macrocefalia urbana<sup>38</sup>. Cabe ressaltar que na década de 1970, a região metropolitana de São Paulo representava quase a metade (45%) do valor da produção industrial no país.

Diante dos problemas gerados pela concentração industrial na região sudeste e de forma intensa, na região metropolitana de São Paulo, começa na década de 1970 um planejamento estatal com uma série de incentivos fiscais para a desconcentração industrial, que se intensifica na década de 1990 apoiado no desenvolvimento tecnológico e informatizado, e redefinido pela abertura econômica ao mundo globalizado. Assim, além de apresentar, em 1990, 31% do valor da produção industrial, a metrópole acabou se especializando em atividades mais complexas e competitivas, solicitando novas qualificações dos trabalhadores, principalmente em novas tecnologias, ligadas à informática e à comunicação que marcam o início de uma nova era para São Paulo, constituindo no século XXI uma sociedade complexa e desigual a ser estudada e replanejada a cada governo quando da formulação dos PPAs.

### 3.1.1 SÃO PAULO HOJE: A METRÓPOLE DO SÉCULO XXI

A cidade de São Paulo, de acordo com os dados do IBGE – 2021, tem uma população estimada<sup>39</sup> de 12.396.372 habitantes, uma área de 1.521,202Km<sup>2</sup> e a densidade demográfica de 7.398,26 hab./km<sup>2</sup>. É o mais populoso, dentre os 5.570 municípios do Brasil.

Dadas as características metropolitanas da cidade, com o objetivo de aproximar o poder público municipal da população, em 2002, foram legalmente criadas as Subprefeituras (SÃO PAULO, 2002). Estas institucionalidades constituem-se em

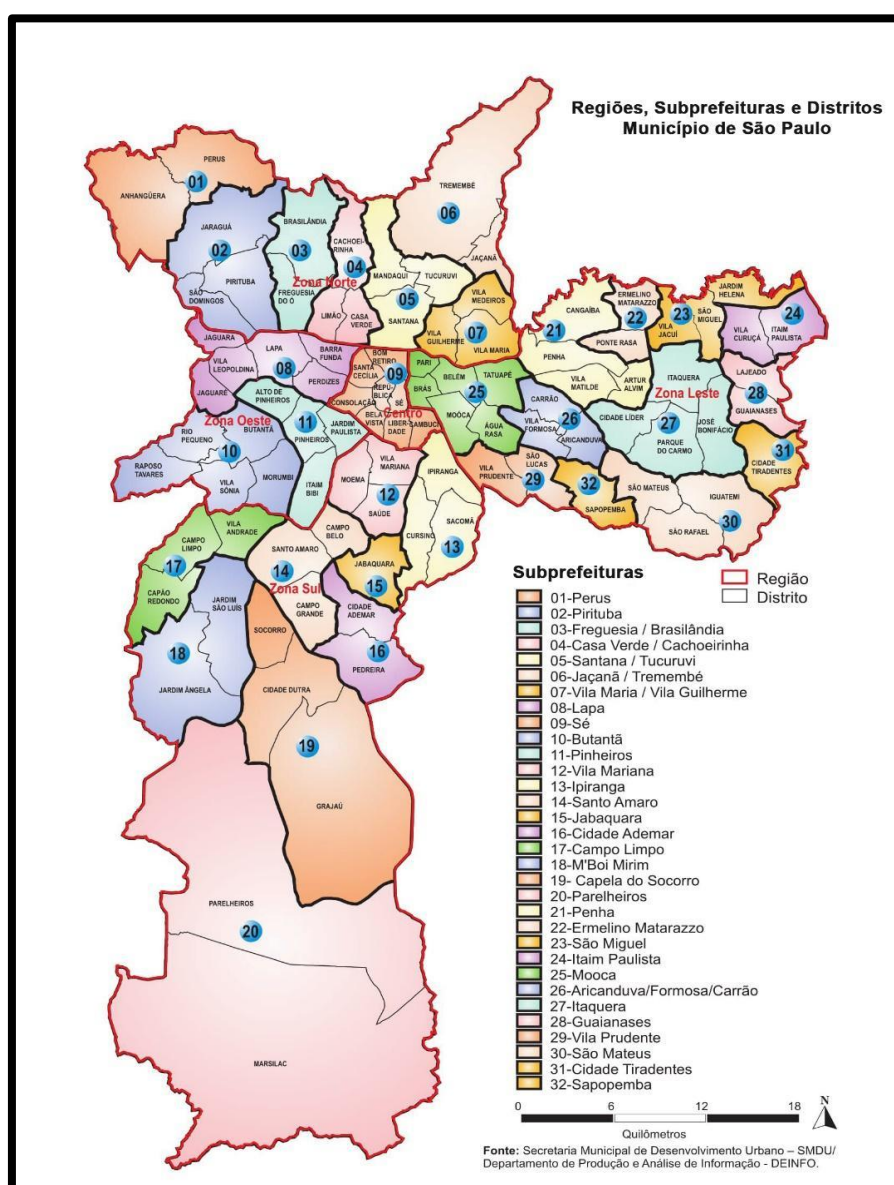
---

<sup>38</sup> A macrocefalia urbana é a massiva concentração das atividades econômicas em algumas metrópoles que propicia o desencadeamento de processos descompassados: redirecionamento e convergência de fluxos migratórios, déficit no número de empregos, ocupação desordenada de determinadas regiões da cidade e estigmatização de estratos sociais, que comprometem substancialmente a segurança pública urbana. Conceito retirado do livro de Milton Santos, *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos* (2004).

<sup>39</sup> Site visitado em 23/11/2022: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-paulo.html>. O último Censo do IBGE (2010), realizado em 2010, registrou uma população de 11.253.503 habitantes na cidade de São Paulo.

instâncias descentralizadas e regionais de administração direta, com âmbito intersetorial e territorial definidos por parâmetros e indicadores socioeconômicos. Tem a função de gerir, decidir e controlar os assuntos administrativos do município conforme a legislação vigente e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Municipal. Atualmente, são 32 Subprefeituras, conforme a Figura 1. Cada Subprefeitura tem um Subprefeito e uma equipe de assessoria que tem a função de viabilizar os serviços à população paulistana.

Figura 1 – Mapa das subprefeituras da cidade de São Paulo



Fonte: PMSU. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) em 07/10/2022.

São Paulo foi e continua sendo a cidade mais rica do país. Em 2019, o IBGE em parceria com demais órgãos, constatou que apenas oito municípios respondiam

por 24,8% do Produto Interno Bruto (PIB) do País. Juntos, representam 14,7% da população. A cidade de São Paulo, com um PIB de mais de 700 bilhões, assume o topo da lista, com 10,3%, destaca-se com grande diferença em relação aos demais entes federativos, tanto no estado de São Paulo quanto no Brasil, conforme a Tabela 1. Em seguida consta o Rio de Janeiro (4,8%); Brasília (3,7%); Belo Horizonte (1,3%) e Curitiba (1,1%). Ademais, São Paulo (2019) teve o PIB per capita<sup>40</sup> de R\$ 64.666,00 a preços correntes.

Tabela 1 - PIB de cidades no Estado de São Paulo e no Brasil/ 2019

São Paulo no Estado de São Paulo		São Paulo no Brasil	
1º São Paulo	763.805.984,80	1º São Paulo – SP	763.805.984,80
2º Osasco	81.923.606,46	2º Rio de Janeiro – RJ	354.981.483,80
3º Campinas	65.874.912,96	3º Brasília – DF	273.613.711,48
4º Guarulhos	65.165.261,62	4º Belo Horizonte – MG	97.205.324,54
5º Barueri	52.820.507,84	5º Curitiba – PR	96.088.148,89

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, 2019.

O município de São Paulo assume o 15º lugar entre os municípios do Estado de São Paulo em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM<sup>41</sup> de 0,805 (IBGE, 2010). Apesar do PIB e do valor per capita significativos, em contrapartida, a cidade de São Paulo, em 2018, apresentou o Índice GINI<sup>42</sup> de 0,581 (IBGE, 2018), e entre as capitais do País, um dos piores índices de desigualdade econômica, atrás somente de Belém (0,611), Recife (0,605) e João Pessoa (0,587). A capital paulista, no século XXI, configura-se como um espaço urbano-metropolitano plural, diversificado e profundamente desigual.

A migração populacional, um fenômeno iniciado no final do Século XX, apresentou o deslocamento de grupos populacionais de alta renda para condomínios fechados em municípios próximos à capital ou uma parcela da população, de todos

<sup>40</sup> O PIB do Município é estimado somando os impostos ao Valor Adicionado Total, por setores de atividade econômica – agropecuária, indústria e serviços (serviços da administração pública e serviços privados); o PIB per capita foi calculado utilizando a população estimada pela Fundação Seade (IBGE; FUNDAÇÃO SEADE, 2019).

<sup>41</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM (o índice varia entre 0 e 1, sendo que 1 indica maior desenvolvimento humano), é dividido em cinco categorias: IDH muito alto (0,800 – 1,000), IDH alto (0,700 – 0,799), IDH médio (0,600 - 0,699), IDH baixo (0,500 – 0,599) e IDH muito baixo (0,000 – 0,499) (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013. PMSP)

<sup>42</sup> O índice de Gini é uma medida de desigualdade econômica, ou seja, mostra quão concentrada é a renda de uma determinada população. Quando o índice está mais próximo de 1, maiores são as desigualdades, maior é a concentração de renda (BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada, Revista Desafio do Desenvolvimento, Ano 1, ed. 4, de 01/11/2004).

os estratos sociais, para outros estados e municípios de menor porte. Na década de 2.000 reduziu-se substancialmente a associação entre dinâmica demográfica e as características sociais de cada espaço da metrópole, o contínuo crescimento de algumas áreas periféricas e o esvaziamento do centro da cidade.

Segundo Marques (2014), as transformações da década tiveram efeitos sobre a segregação residencial, pois ela continua a ser uma das dimensões constitutivas mais fortes da metrópole paulistana, uma vez que ainda está em vigência uma genérica oposição entre áreas centrais mais ricas e habitadas pela elite, e áreas exteriores habitadas pela população mais pobre que exerce atividades profissionais predominantemente manuais. Além disso, afirma que ao longo da primeira década do século XXI, ocorreram dois processos classificados pela literatura como opostos: as áreas centrais de elite tornaram-se mais exclusivas, e as áreas periféricas pobres e médias ficaram mais heterogêneas; muitas podem ser as causas da segregação, porém, a questão da etnia e classe social combinadas, são as mais evidentes.

Cabe citar que a população se concentra na faixa dos 20 aos 49 anos, e há um processo gradual de envelhecimento. Nas regiões mais centrais do município está a maioria dos idosos. A expectativa de vida média na cidade é de 70,1 anos, mas tem uma variação de acordo com os territórios. Na periferia, a expectativa é menor do que em bairros centrais ou bairros nobres, diferença que pode ser de até 23 anos (Fundação SEADE, 2020).

Importa dizer que a cidade de São Paulo continuará sendo cosmopolita, pois os fluxos internacionais aumentaram. Além da população oriunda da Europa (Portugal, Itália, Espanha, Alemanha etc.) Oriente Médio (Síria, Líbano, Egito, Turquia) Ásia (Japão, China e Coreia) e América do Sul, (Chile, Argentina e Bolívia), atualmente imigrantes de regiões em conflito ou dificuldades econômicas, por exemplo, Venezuela, Haiti, Angola, Nigéria, Senegal, Ucrânia, Afeganistão etc., chegam na capital.

Em termos do perfil econômico, na cidade, verificou-se um significativo crescimento relativo no setor de serviços especializados, principalmente tecnológicos e no comércio, porém não houve o total esvaziamento da produção industrial, uma vez que na metrópole paulistana há a superposição de funções econômicas, concentrando capacidade de comando, sem perder completamente a produção fabril (DINIZ; CAMPOLINA, 2007). O comércio varejista e de consumo coexistem com a sofisticação dos bancos, e os imensos parques tecnológicos. O setor de turismo se

sobressai, São Paulo é sem dúvida um dos principais destinos turísticos no país e um dos mais desejados do mundo, a capital dos eventos nacionais e internacionais (feiras, congressos, conferências, shows, carnaval, entre outros).

Abriga sedes das grandes indústrias de diversos setores, da tecnologia, de comunicação, até de montadoras de veículos e empresas do agronegócio mundial. No geral, 63% das sedes de empresas internacionais com filial no Brasil concentram-se em São Paulo.

Segundo dados do IBGE, em 2020, o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de 4.1 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 45,7%. Em diversos domicílios os rendimentos mensais eram de até meio salário mínimo por pessoa, contabilizando 31,6% da população nessas condições.

As desigualdades aumentaram em relação à idade e à formação profissional requerida, houve nas políticas de emprego uma pequena redução da desigualdade de gênero, pois o maior acesso às políticas educacionais na cidade de São Paulo contribuiu para a entrada das mulheres no mercado de trabalho. No entanto, o feminicídio, a homofobia, a discriminação étnica e racial e o etarismo ainda estão presentes em todos os contextos sociais e precisam ser enfrentados, para a construção de uma cidade de direitos.

Em diferentes áreas sociais os problemas são evidenciados, principalmente nos territórios periféricos, tais como a falta de condições de infraestrutura, a dificuldade da mobilidade urbana, a violência, a precariedade habitacional, o desemprego, a falta de equipamentos e serviços de saúde, taxa de mortalidade infantil elevada, a ausência de espaços de lazer, esporte e cultura, entre tantos outros aspectos.

Em relação à educação, está universalizado o direito ao acesso ao Ensino Fundamental e à Educação Infantil para as crianças de 4 e 5 anos de idade. O atendimento aos bebês e crianças pequenas de 0 a 3 anos de idade se constitui em grande desafio, mas teve uma evolução significativa nos últimos anos, embora a oferta de vagas à demanda social tenha ocorrido, em sua maioria, por entidades privadas. Uma opção pelo menor custo possível, logo quando a produção acadêmica identificou a educação da criança pequena como fundamental para o desenvolvimento humano. Seria necessário a ampliação do investimento no setor público estatal.

A cidade de São Paulo do Século XXI está transformada em sua estrutura produtiva e ocupacional. Sob os efeitos da última fase histórica da globalização, quando o capital não disputa mais espaços, simplesmente os ocupa, como e quando quer, a metrópole paulistana passa a conviver com seus efeitos. O efeito mais devastador, em nossa opinião, se constituiu em um mercado de trabalho que refrata trabalhadores não especializados e requer colaboradores de altíssima especialização no mundo tecnológico provocando o estreitamento do mercado de trabalho e, conseqüentemente, altas taxas de desemprego, principalmente para trabalhadores sem qualificação profissional.

Essa emergente transformação não impede que a cidade continue fustigada pelos conflitos característicos de um sistema econômico, que não se incomoda com a vida e provoca a insegurança ambiental e cidadina, na medida em que o meio urbano surge como insustentavelmente perigoso e insalubre. Há um acentuado aumento da pobreza e do abandono dos que não conseguem participar da vida econômica, nem como produtores, nem como consumidores. Na cidade de São Paulo, as ruas expõem, a todo momento, os desvalidos, que, sem emprego e sem casa, passam a sobreviver como podem, disputando a comida e a dormida a todo momento. Tais problemas se constituem em empecilhos para a garantia dos direitos sociais e que precisam ser enfrentados pelos governantes.

As formas de morar e viver reproduzem as contradições da produção do espaço urbano e a privação, aprofundando a segregação socioespacial. Os traços neoliberais estão presentes no espaço urbano e se materializam nas disputas de poder, nos debates eleitorais, nas decisões governamentais, na elaboração do planejamento e na execução do orçamento que definem a aplicação do Fundo Público

Os atores: movimentos sociais, sindicatos, associações da sociedade civil, enfim, todo o conjunto de interesses se expressam e se fazem valer na formulação das políticas públicas.

A cidade é marcada pela Paulista da Fiesp e pelo setor financeiro, a alta tecnologia e midiática da nova Faria Lima. Essas contradições estão presentes na atuação e nas definições do Estado, na destinação de recursos financeiros e na execução do orçamento público. Em períodos democráticos, o Poder Público pode oscilar entre a lógica neoliberal e a realização das políticas públicas que asseguram os direitos sociais.



O estudo dos PPAs e do orçamento público que esta tese apresenta caminha na direção de elucidar esse movimento.

### 3.2 A Rede Municipal de Ensino de São Paulo<sup>43</sup>

A magnitude da Rede Municipal de Educação de São Paulo (RME – SP) é impressionante: ela atende mais de um milhão de estudantes, ao todo 1.289.094. São bebês, crianças, adolescentes, jovens e adultos nas diferentes etapas e modalidades da Educação Básica, matriculados em 3.766 unidades educacionais, conforme a Tabela 2. Ainda existem 342 turmas do Movimento de Alfabetização<sup>44</sup> – São Paulo (MOVA-SP), que se encontram funcionando em diversos espaços (a maioria em igrejas e associações comunitárias) e 3 Centros de Convivência Infantil.<sup>45</sup>

Tabela 2 – Unidades Educacionais da RME- SP – Ano 2002

UNIDADES EDUCACIONAIS	QUANTIDADE
Centro de Educação Infantil (CEI) – Direto	315
Centro de Educação Infantil (CEI) – Indireto	376
Centro de Educação Infantil (CEI) – Parceiro	1.853
Centro de Educação Infantil Indígena (CEII) <sup>46</sup>	3
Centro Educacional Unificado (CEU) – CEMEI	12
Centro Educacional Unificado (CEU) – CEI	45
Centro Educacional Unificado (CEU) – EMEF	46
Centro Educacional Unificado (CEU) - EMEI	47
Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos (CIEJA)	16
Centro Municipal de Capacitação e Treinamento (CMCT) <sup>47</sup>	2
Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI)	19
Escola Municipal de Educação Bilíngue Para Surdos (EMEBS)	6
Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI)	512
Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF)	502
Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio (EMEFM)	8
Escola Técnica	4
<b>TOTAL</b>	<b>3.776</b>

Fonte: Secretaria Municipal de Educação. Números da Secretaria. Disponível em: <<https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/numeros-da-secretaria/>>. Acesso em: 25 nov. 2022.

<sup>43</sup> Dados extraídos do site [Números da SME \(prefeitura.sp.gov.br\)](http://numeros.sme.prefeitura.sp.gov.br) em 25/11/2022.

<sup>44</sup> O Movimento de Alfabetização de São Paulo – MOVA-SP, criado na gestão 1989-1992, de Luiza Erundina - PT, é uma parceria entre a Secretaria Municipal de Educação - SME e organizações da sociedade civil, com a proposta de estabelecer classes de alfabetização inicial para combater o analfabetismo, oferecendo o acesso à educação de forma a contemplar as necessidades e condições dos jovens e adultos.

<sup>45</sup> Os Centros de Convivência Infantil são espaços com atendimento educacional semelhante aos do CEI Municipal, porém são destinados ao atendimento de filhos de alguns servidores públicos municipais.

<sup>46</sup> Os Centros de Educação Infantil Indígena integram aos Centros de Educação e Cultura Indígena, que buscam garantir a construção da identidade e desenvolvimento integral da criança indígena Guarani, de 0 a 6 anos de idade e fortalecer a identidade étnica presente no modo de ser e de viver dessas populações.

<sup>47</sup> Os Centros Municipais de Capacitação e Treinamento - CMCTs oferecem aos jovens e adultos cursos de qualificação profissional inicial de curta duração. O CMCT I fica localizado em São Miguel Paulista e CMCT II no Itaim Paulista, ambos pertencem à Diretoria Regional de Educação - São Miguel.

O Ensino Fundamental no município de São Paulo foi praticamente universalizado, desde o final do Século XX. Atualmente, nesta etapa da educação básica, estão matriculados 447.402 estudantes nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental.

Impulsionada pela obrigatoriedade constitucional, a oferta de vagas na Educação Infantil foi ampliada e no final de 2017, quase todas crianças do intervalo etário de 4 a 5 anos estavam matriculadas, situação mantida em anos posteriores. Podemos, então, afirmar que a universalização de uma das modalidades ou uma das fases da Educação Infantil na cidade de São Paulo foi alcançada.

De acordo com os dados oferecidos pela SME, a demanda social por vagas na rede municipal paulistana de ensino tem diminuído, dada a ampliação do atendimento na rede parceira. De 2006 até 2021, o atendimento foi triplicado, confirmando a tendência no modelo da oferta de vagas dentro do receituário neoliberal.

Na Rede Municipal de Educação, segundo dados do sistema Escola On-Line – EOL, em 2022, trabalham 43.652 professores da Educação Básica, 97,34% portadores de diploma em Licenciatura Plena; 0,63% em Licenciatura Curta e 2,03% no Nível Médio – Habilitação para o Magistério. Na Gestão Educacional, são 1.953 Coordenadores Pedagógicos, 768 Assistentes de Diretor de Escola, 1.451 Diretores de Escola e 433 Supervisores Escolares. Conta também com os Profissionais do Quadro de Apoio: 2.679 Agentes Escolares e 8.264 Auxiliares Técnicos de Educação que atuam diretamente junto aos estudantes ou em serviços nas secretarias das unidades educacionais demais órgãos da RME. Além disso, outros profissionais trabalham nos órgãos intermediários – na Secretaria Municipal de Educação, nas Diretorias Regionais de Educação, e nos Centros Educacionais Unificados em diferentes cargos, totalizando aproximadamente 62.853 profissionais da educação na área de atuação.

Uma rede singular, tem como característica uma história de lutas, com retrocessos e conquistas. Podemos nos referir a dois momentos bem marcantes, um deles caracterizado por queima de materiais curriculares elaborados na Gestão do prefeito Mario Covas (1983-1985), redução do salário dos profissionais da educação, autoritarismo exacerbado, inclusive com demissões, punições de funcionários em virtude de participação em greves ocorridas, ações essas praticadas pelo prefeito

Jânio Quadros (1986-1988) que teve ao seu lado Paulo Zingg<sup>48</sup> como Secretário Municipal de Educação.

Um outro período, na Gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), quando tivemos o privilégio de ter o Professor Paulo Freire como Secretário Municipal de Educação de São Paulo, representante de um projeto educacional emancipador, crítico, transformador, que deixou marcas significativas para a educação pública paulistana, ações como a elaboração e aprovação do Estatuto do Magistério, do Regimento Comum das Escolas Municipais, diálogo permanente com a Rede por meio de plenárias, empoderamento dos conselhos das Unidades Educacionais, colegiados, organizações estudantis, realização de formação contínua em serviço, entre outras. Todas elas foram signos impactantes no modo de ser e conceber uma rede de educação.

Posteriormente, experimentamos alternância de projetos, com governos conservadores e com gestões progressistas e democráticas. Recentemente, na Rede Municipal de Educação de São Paulo, muitas questões foram alvo de mobilizações dos profissionais da educação tais como, a reforma previdenciária, a tentativa de “privatização da gestão”<sup>49</sup> das EMEFs e EMEFMs, o aprofundamento da privatização da Educação Infantil, além dos módulos de profissionais incompletos e a constante luta por melhoria salarial e condições dignas de trabalho. As lutas da categoria docente, com marchas e contramarchas faz retomar as afirmações de Poulantzas (1985) feitas anteriormente, trazendo a complexa situação a ser analisada.

Cabe destacar quais foram os Secretários de Educação do Município de São Paulo e em quais gestões governamentais exerceram suas atividades, compreendendo o período delimitado em nossa pesquisa: 2006 a 2021. O cargo de Secretário Municipal de Educação tem importância, dada a natureza de sua complexidade, mas, principalmente, porque tem à disposição uma soma expressiva de recursos financeiros decorrentes da maior vinculação orçamentária constitucional e porque as relações políticas e acadêmicas podem oferecer indícios acerca da opção-político administrativa que orientaram as decisões no planejamento do orçamento na área educacional.

---

<sup>48</sup> Paulo Zingg (PTB) teve seu nome vinculado ao movimento anticomunista internacional e, anteriormente, em período ditatorial (23/10/1969 a 17/03/1971) já havia assumido a Secretaria de Educação do Município de São Paulo, designado pelo prefeito à época, Paulo Maluf.

<sup>49</sup> O Projeto de Lei nº 573/2021, de autoria parlamentar, propõe a terceirização da gestão das EMEFs e EMEFMs.

Quadro 4 - Secretários de Educação e Prefeitos do Município de São Paulo de 2006 a 2021

Período*	Secretário*	Formação**	Prefeito*
30/06/2006 a 02/04/2012 e 05/11/2012 a 01/01/2013	Alexandre Alves Schneider (PSD)	Mestrado em Administração Pública e Governo; Graduação em Administração de Empresa.	José Serra (PSDB) 2005 a 31/03/2006)
02/04/2012 a 05/11/2012	Célia Regina Guidon Falótico	Professora	Gilberto Kassab (PFL/ DEM/PSD) 31/03/2006 a 31/12/2012
01/01/2013 a 14/01/2015	César Callegari (PSB)	Pós-Graduação em Sociologia e Política; Graduação em Sociologia	Fernando Haddad (PT) 01/01/2013 a 31/12/2016
15/01/2015 a 01/06/2016	Gabriel Chalita (PDT)	Doutorado em Filosofia do Direito e em Comunicação Semiótica; Mestre em Direito; Graduação em Direito e em Filosofia	
03/06/2016 a 31/12/2016	Nádia Campeão (PC do B)	Agronomia	
01/01/2017 a 07/01/2019	Alexandre Alves Schneider	Mestrado em Administração Pública e Governo; Graduação em Administração de Empresa.	João Dória (PSDB) 01/01/2017 a 06/4/2018
07/01/2019 a 03/07/2019	João Cury Neto	Especialização em direito Tributário; Graduação em Direito	Bruno Covas (PSDB) 06/04/2018 a 16/05/2021
03/07/2019 a 01/01/2021	Bruno Caetano	Mestrado em Ciência Política, Graduação em Ciências Sociais	
Atual (assumiu em 01/01/2021)	Fernando Pádula Novaes	Pós-Graduação em Gestão Pública; Graduação em Direito	Ricardo Nunes (MDB) 16/05/2021

\*PMSP. Diário Oficial da Cidade de São Paulo.

\*\* Informações disponíveis nos sites digitais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Secretaria Municipal de Educação (SME), para organização do trabalho administrativo, além das Unidades Educacionais e Centros Educacionais, conta com os Órgãos Centrais, e com os órgãos intermediários: são 13 (treze) Diretorias Regionais de Educação - DREs, instaladas em diferentes distritos da cidade: 1 - DRE Butantã; 2 - DRE Campo Limpo; 3 - DRE Capela do Socorro; 4- DRE Freguesia/Brasilândia; 5 – DRE Guaianases; 6- DRE Ipiranga; 7- DRE Itaquera; 8- DRE Jaçanã/Tremembé; 9- DRE Penha; 10- DRE Pirituba -Jaraguá; 11 – DRE Santo Amaro; 12 – DRE São Mateus e 13- DRE São Miguel.

### 3.3 Planos Plurianuais na Cidade de São Paulo

A cidade de São Paulo constitui o maior orçamento público entre os municípios brasileiros, a forma e o conteúdo do orçamento estão em conformidade com o processo orçamentário legitimado pela Constituição Federal de 1988 (art. 65) e insere-se nos processos de articulação entre planejamento, ordenação e execução de um ciclo orçamentário. Também, afirmado na Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM-SP).

Art. 137 - Leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal estabelecerão:

I – o Plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária (SÃO PAULO, 1990).

As técnicas orçamentárias obedecem às especificações da lei. Segundo Giacomoni (2002)

De acordo com o modelo de integração entre planejamento e orçamento, o orçamento anual constitui-se em instrumento, de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes projetos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas. Nesse sentido, os principais elementos e informações a serem utilizados na elaboração da proposta orçamentária são buscados em componentes do sistema de planejamento (GIACOMONI, 2002, p.197).

Há uma orientação para a elaboração do Ciclo Orçamentário composto pelo Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei de Orçamento Anual – LOA, a utilização dos documentos oficiais de planejamento mais abrangentes, tais como o Plano Nacional de Educação, a Constituição Federal/88, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Plano Diretor da cidade de São Paulo e o Plano Municipal de Educação.

Cabe ressaltar que a partir de 2008, o Programa de Metas do Governo Municipal de São Paulo passou a fazer parte do processo de planejamento de gastos do executivo, na medida em que a Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município, de 26/02/2008, instituiu a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de

Metas pelo Poder Executivo<sup>50</sup>, que integra o rol dos documentos a serem considerados na elaboração do PPA e do orçamento anual.

O PPA é elaborado no primeiro ano por cada governo eleito e deve ser executado no segundo ano do mandato até o primeiro ano do governo subsequente. A intenção é preservar certa continuidade ao planejamento e à execução das políticas públicas, mesmo com a alteração de governos. Não é apenas um documento técnico ou burocrático, reconhece o planejamento como ação imprescindível para organizar a atuação do governo na gestão dos recursos financeiros por um período de quatro anos. Embora reconhecendo a existência de divergências, compreendemos que o PPA se constitui como um instrumento de cunho político e econômico que deve planejar ações para a garantia dos direitos sociais da população, principalmente atuar nas demandas e soluções que contribuam para promover a igualdade social.

Retrata a trama de negociação entre os diferentes órgãos do poder público e, ao viabilizar a participação popular no processo de elaboração (principalmente por meio das audiências públicas), traz para si um complexo movimento que repercute diversas formas de injunções que expressam a correlação de forças políticas, que visam interferir na governança dos negócios públicos, no monitoramento da execução das ações e na avaliação do processo. Identificamos nesse processo tensões que explicitam resistências contra ou a favor das premissas neoliberais e a pressão favorável ou não, à adoção de uma política de ampliação de direitos; dois movimentos contrários entre si que podem ser endógenos ou exógenos à administração.

Na elaboração, negociação e implementação do orçamento público, a ponderação de interesses, a barganha sobre possibilidades e o balizamento de representações sociais e políticas são fundamentais. Ainda que nas últimas décadas tenha havido enorme busca pela racionalização desse processo e do enquadramento do orçamento apenas como instrumento de gestão, este nunca deixará de ser também um instrumento político de ajustes entre fundos tributários e oferta de serviços e produtos para distintos setores da sociedade. Desse modo, o orçamento público, entendido como produto conjugado à planificação, representa o exercício de seleção de uma cadeia de ações voltadas ao alcance de objetivos. Ainda que formulado sob uma causalidade lógica de ações, estando pautado por parâmetros de controle, o plano/orçamento é um produto situacional e político, na medida em que se conforma tendo como base uma realidade social em constante mudança (MATUS, 2006; REIS, p. 2015, *apud* PERES; MATTOS, 2017, p. 458).

---

<sup>50</sup> O art. 69 – A da LOM modificada pela Emenda nº 30 de 26/02/2008 (SÃO PAULO. Capital, 2008), obriga ao Prefeito, eleito ou reeleito a apresentar o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse.

O PPA se caracteriza como um plano de médio prazo de uma política orçamentária que se materializa ao ser contemplado no orçamento público, sendo reafirmado nas leis orçamentárias, no desenvolvimento dos programas e ações decorrentes. Pois, em cada programa são definidas ações necessárias para alcançar o objetivo esperado, com especificação dos recursos financeiros, das metas e indicadores para avaliação do processo.

Neste trabalho, são analisados quatro Planos Plurianuais da Cidade de São Paulo, elaborados para os governos e períodos, conforme quadro a seguir.

Quadro 5 - Período dos PPAs e Gestão Municipal

Planos Plurianuais	Gestão Municipal da Cidade de São Paulo 2006 a 2021		
PPA 2006-2009	José Serra	PSDB	01/01/2005 a 31/03/2006
	Gilberto Kassab	PFL/DEM	31/06/2006 a 01/01/2009
PPA 2010-2013	Gilberto Kassab	DEM/PSD	01/01/2009 a 01/01/2013
PPA 2014-2017	Fernando Haddad	PT	01/01/2013 a 01/01/2017
PPA 2018-2021	João Dória	PSDB	01/01/2017 a 06/04/2018
	Bruno Covas	PSDB	06/04/2018 a 16/05/2021
	Ricardo Nunes	MDB	16/05/2021 até data atual

Fonte: Elaborado pelo autor. PMSP. Diários Oficiais da Cidade.

As leis que propõem os planos plurianuais se estruturam de forma sucinta, porém são integradas por vários anexos que expressam o conteúdo central do plano plurianual. Assim sendo, consideramos o texto da lei e seus anexos como uma fonte nuclear de consultas e referencial da pesquisa. Os itens que integram cada um dos PPAs analisados encontram-se arrolados no Quadro 6.

Quadro 6 - Itens constantes nos Planos Plurianuais do Município de São Paulo – 2006-2021

Lei e anexos que trazem o detalhamento do Plano Plurianual
Concepção de plano e apresentação das diretrizes
Considerações sobre a cidade de São Paulo (dados demográficos, diagnóstico, problemas e perspectivas)
Características da Rede Municipal de Ensino
Cenário Econômico: dívida pública, precatório, previdência social
Previsão de custos (arrecadação das receitas e planejamento de despesas)
Metas fiscais
Programas das diferentes áreas sociais: educação, cultura, esporte, lazer, saúde, habitação, mobilidade urbana, meio ambiente etc.
Objetivos
Conjunto de ações
Metas físicas e/ou financeiras
Indicadores (unidades, percentual)
Articulação com outros documentos: Plano Nacional da Educação, Plano Municipal de Educação, Plano Diretor Estratégico, Programa de Metas do Governo Municipal
Participação da população: audiências públicas, regionalização, acompanhamento e consulta pública online.

Fonte: Elaborado pelo autor. PMSP. SMF. PPAs 2006-2021.

O conteúdo dos PPAs expressa a trama de tensões e resistências (prós e contras) que se apresenta na disputa pelos recursos do fundo público. O primado do controle das despesas correntes restringe a capacidade de investimento, e o endividamento do município, segundo a LRF. Controlar despesas e pagar a dívida é o comportamento geral, ainda que tenham nuances, comprometendo de forma diferenciada os recursos para a saúde, assistência, atividades de zeladoria da cidade e despesas com educação.

O período analisado encontra-se sob influência das políticas neoliberais, conforme quadro teórico desta Tese. É nítida sua influência nos documentos. As nuances encontradas indicam resistências a tais medidas, o que nos reporta à breve análise de cada um dos períodos considerados pelos PPAs.

### 3.3.1 CONTEXTO POLÍTICO DOS PPAS

Alguns elementos históricos e políticos acerca do momento em que ocorreu a elaboração dos PPAs analisados, devem ser apresentados. Uma vez que apontam compromissos que evidenciam a proximidade dos executivos com as premissas neoliberais, pois os programas de governo e as práticas no exercício do poder expressam tais compromissos.

#### 3.3.1.1 PPA – 2006-2009 *Gestão de José Serra*

As eleições que definiram José Serra (PSDB) como prefeito da cidade de São Paulo (Gestão 2005-2006) ocorreram em clima de intenso conflito político. José Serra disputou o governo do Executivo paulistano com a então prefeita Marta Suplicy - PT, em 2004, após ter sido derrotado na eleição presidencial pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva - PT, em 2002. Estavam em jogo dois ideários que se contrapunham há alguns anos – a disputa pela hegemonia entre ideais neoliberais e a possibilidade da extensão de direitos sociais à população, inscritos na Constituição Federal.

José Serra representava as forças políticas que governavam o Estado de São Paulo durante vários mandatos, desde 1983, quando exercera o cargo de Secretário de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, no governo de Franco Montoro<sup>51</sup>, e retratava o conjunto de ideias neoliberais que foram derrotadas na

---

<sup>51</sup>Franco Montoro foi eleito como governador do Estado de São Paulo em 1982 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) aglutinou a oposição ao governo militar e transformou-se em partido em 1979, possuía um ideário divergente do



eleição presidencial. Portanto, fincar trincheiras no município mais importante do país era, de alguma forma, preservar um espaço político significativo para aplicar os princípios econômicos defendidos pelo PSDB.

O PPA da Cidade de São Paulo 2006-2009<sup>52</sup> foi a afirmação desse projeto político, uma vez que defendeu a aplicação dos recursos orçamentários em consonância com as reformas e textos legais propostos pelo Governo Federal, na gestão Fernando Henrique Cardoso; adotou um discurso fortemente carregado de posturas neoliberais (superavit primário, contenção de gastos públicos, reforma previdenciária, dentre outras). Contudo, esse receituário não conseguiu ser transposto mecanicamente para a cidade de São Paulo.

Na educação, por exemplo, o impulso dado à EJA pelo governo da prefeita Marta Suplicy, ancorado em forte participação popular desde a gestão da prefeita Luiza Erundina/Paulo Freire (1989-1992), resistia a seu enfraquecimento, algo previsto na política restritiva praticada por FHC à educação de jovens e adultos, no entanto, a EJA estava presente como Programa no PPA 2006 a 2009.

Numa conjuntura econômica favorável, o PPA de 2006 a 2009 (governos Serra/Kassab), aliança PSDB e PFL, planejou a cidade com uma situação financeira mais estável e com maior recurso, dado o momento vivido pelo país. Embora José Serra, em 2005, no primeiro ano do governo municipal, tenha limitado as despesas e congelado parte do orçamento, por considerar que a gestão anterior suscitava o descontrole do gasto público, principalmente no ano de 2004<sup>53</sup> e, que havia superdimensionado a arrecadação do orçamento de 2005. Os dados foram publicizados no planejamento (PPA 2005-2009, p. 5), conforme segue na Tabela 3.

---

pensamento neoliberal, representava as forças que lutaram pela redemocratização do Brasil. Em 1982, elegeu a maioria dos governadores em diferentes estados, tais como Franco Montoro em São Paulo, Leonel Brizola no Rio de Janeiro e Miguel Arraes em Pernambuco. Em 1989, em uma dissidência do PMDB com outros políticos, entre eles, José Serra, fundou o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

<sup>52</sup> Lei nº 14.123 de 28/12/2005 dispõe sobre PPA **2006 a 2009** foi promulgada pelo então Prefeito José Serra, encaminhada pelo executivo municipal por meio do Projeto de Lei nº 633/05.

<sup>53</sup> Em 2004, último ano da gestão do PT (2001-2004) no exercício da prefeita Marta Suplicy, que elaborou um grande programa de investimentos em obras, portanto despesas de Capital que incluíram obras viárias e a construção de 21 Centros Educacionais Unificados (CEUs).

Tabela 3 - Evolução da execução orçamentária da Prefeitura de São Paulo\*

<b>Especificação</b>	<b>Valor</b>
Despesa empenhada em 2002	38.149.675,21
Despesa empenhada em 2003	35.699.611,07
Despesa empenhada em 2004	36.736.070,97
Orçamento de 2005 (aprovado)	37.383.044,16
Valor congelado	6.484.086,55
Valor disponível para empenho	30.898.957,61

\*Em R\$ milhares. Valores relativos à administração direta.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Balanços Gerais do Município. Valores atualizados: INPC-IBGE (dez/2021)

Seguindo o receituário neoliberal, Serra impôs uma normativa que impediu o pagamento de serviços e obras já liquidados<sup>54</sup>, criando sérias dificuldades aos fornecedores da prefeitura que possuíam valores a receber. Dados de arrecadação realizada no ano de 2005 demonstraram que a previsão feita para o orçamento estava correta, não era necessário o congelamento.

Dessa forma, compreendemos que o congelamento dos recursos tratou a execução do orçamento como objeto de um acirramento político entre José Serra e Marta Suplicy, sugerindo processo de antecipação da disputa eleitoral pelo Governo do Estado e Governo Federal em 2006 protagonizadas pelo PSDB e o PT, novamente em ambas as instâncias. Assim, o PPA refletiu a intensa disputa pelo poder no Estado de São Paulo e, por consequência, no Brasil, dada a importância do colégio eleitoral paulista.

Diante das imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a dívida pública consolidada do município foi entendida como ponto crucial de ação do governo, pois impediria novos investimentos e a criação de programas de longo prazo. Lembremos que sob a ação da LRF os valores devidos pelo município decorrentes de contratos firmados com instituições financeiras foram refinanciados. O Tesouro Nacional amortizou a dívida em maio de 2000<sup>55</sup> junto aos credores do mercado financeiro. O governo federal refinanciou 86% da dívida do município de São Paulo

<sup>54</sup> Significa que já havia vencido o segundo estágio do processo burocrático da despesa orçamentária, quando foi dado o ateste sobre o serviço realizado ou do objeto de compra corretamente recebido. Então, é emitida a nota de liquidação e enviada à Secretaria de Finanças para ser efetuado o pagamento por meio da emissão de cheque ou ordem bancária em favor do credor.

<sup>55</sup> A negociação da dívida pública dos municípios e Estados aconteceu durante o governo do PSDB, Gestão FHC, entre 1997 e 1999, que amortizou a dívida de Municípios e Estados, com o passar dos anos, em virtude do comportamento da economia brasileira, os juros impediram a amortização da dívida pública e potencializaram o seu crescimento.

para pagamento em 30 anos, com juros de 9% ao ano e correção monetária pelo Índice Geral de Preços/Disponibilidade Interna – IGP/DI<sup>56</sup>.

O acordo negociado entre o governo federal e o governo municipal limitava a 13% o comprometimento da receita da cidade com o pagamento da dívida, que era insuficiente para amortizar sequer os juros da dívida, os valores das parcelas não pagas passaram a ser incorporados ao saldo devedor, em consequência, a dívida não diminuiu, só aumentou. O município de São Paulo, assim como outros municípios brasileiros, deixou de financiar seus investimentos (despesas de capital) porque a LRF impediu o contrato de novos empréstimos, no caso da capital paulista, de emitir títulos do Tesouro Municipal. Dessa forma, as despesas de capital (obras novas e equipamentos) diminuíram consideravelmente.

Gonzalez (2009), ao analisar as receitas da cidade de São Paulo entre 1995 e 2007, observou comportamentos diferentes da arrecadação, divididos em dois momentos. O primeiro período (1995 a 2000) foi marcado pela instabilidade nas receitas municipais em função de crises econômicas externas, volatilidade do Produto Interno Bruto e uma forte desvalorização da moeda nacional.

As receitas de capital tinham papel fundamental no financiamento da cidade, porém, o ambiente econômico no período impôs um crescimento negativo nas receitas de capital, que foram perdendo significância no financiamento do município, a situação não foi pior graças ao bom desempenho das receitas correntes (tributos municipais, transferências constitucionais - receitas próprias do município). Ainda assim, as receitas de capital representaram, até 1998, um papel relevante nos recursos orçamentários. No orçamento, em 1995, as receitas de capital correspondiam a 30%, em 1999 compunham apenas 2% das receitas disponíveis.

O segundo período (2000 a 2007) se caracterizou pela recuperação das finanças no município, influenciada por um positivo contexto econômico no país; Gonzalez (2009) explicita que as receitas de capital continuaram sendo ínfimas em virtude das proibições da LRF e dos termos da negociação da dívida pública com o governo federal. Desse modo, o município de São Paulo, possuidor de alta importância estratégica para a economia do Brasil, encontrava-se impedido de

---

<sup>56</sup> IGP/DI um dos indexadores calculados pela Fundação Getúlio Vargas, registra a inflação de preços, desde matérias primas agrícolas e industriais até bens e serviços finais. As medições são coletadas de mês cheio, isto é, de 1 a 30 ou de 1 a 31. É composto pelo IPA DI – Índice de Preços por Atacado - 60%, IPC/DI - Índice de Preços do Consumidor – 30% e INCC/ DI – Índice Nacional de Custos de Construção -10% (BRASIL, Senado Federal, Glossário).

grandes investimentos. Apesar de todas as restrições, entre 2002 e 2004, no caso da educação, o município teria investido valores consideráveis em despesas de capital na construção de 21 CEUs e de algumas obras viárias possibilitadas, principalmente, pela ampliação da arrecadação de tributos municipais, fato criticado por Serra e usado como justificativa para o não pagamento de credores, face a sua análise equivocada quanto à previsão orçamentária deixada pelo governo anterior de Marta Suplicy, que se comprovou errônea, conforme os dados de arrecadação encontrados durante nossa pesquisa.

A previdência é uma temática relacionada às finanças públicas dentro do escopo das reformas neoliberais, e Serra a considerou como prioridade. Em maio de 2005, providenciou e aprovou na câmara municipal<sup>57</sup> a primeira reforma da previdência do município, constante no PPA nos seguintes termos:

A questão da previdência social dos servidores municipais foi, até poucos meses atrás, mais um foco gerador de déficits para o tesouro, pois mesmo obrigada pela Constituição, e pela legislação federal pertinente, a Prefeitura não havia promovido, oportunamente, os devidos ajustes em seu sistema. Ao menos agora, após iniciativa do atual governo, existe uma legislação definindo alíquotas de contribuição dos servidores e do próprio município, inclusive dos aposentados e pensionistas, perfeitamente ajustadas às regras constitucionais e legais em vigor. Com as novas alíquotas de contribuição, de 11% para os funcionários e de 22% para o município, está sendo possível a obtenção, desde agosto de 2005, de uma receita adicional para o Instituto de Previdência do Município (IPREM) em torno de R\$ 163 milhões anuais. A contribuição dos aposentados e pensionistas incide somente sobre o valor que exceder o teto estabelecido para o regime geral de previdência (PPA 2006-2009, p. 6).

### 3.3.1.2 PPA – 2010-2013 Gestão Gilberto Kassab

Gilberto Kassab, como vice do prefeito José Serra, já havia dado continuidade à gestão na cidade de São Paulo, tornou-se prefeito do município de São Paulo em 2006, quando José Serra renunciou para disputar as eleições estaduais, elegendo-se governador do Estado de São Paulo, não era um quadro partidário do PSDB, pertencia ao Partido da Frente Liberal - PFL, e reelegeu-se prefeito em 2008.

O governo municipal, de perfil conservador, elaborou o PPA 2010-2013<sup>58</sup> em um ambiente político mais otimista em função do cenário econômico – preocupante,

---

<sup>57</sup> Lei nº 13.973, de 12/05/2005, posteriormente alterada pela Lei nº 17.020/2018 de 27/12/2018. A alteração tratou de ampliar a contribuição previdenciária dos servidores municipais de 11% para 14% e autorizou o executivo a criar a Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos do Município de São Paulo (SAMPAPREV).

<sup>58</sup> A Lei nº 15.090 de 29/12/2009 dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2010-2013, após o encaminhamento do PL 637/2009 ao executivo municipal. Suplemento – Anexos da Lei nº 15.090/09 – PPA 2010-2013, publicado no DOC de 26/03/2010.

mas promissor, especialmente para os anos de 2011 a 2013 – conforme a avaliação realizada pelos elaboradores do PPA (PPA 2010-2013, Anexo 1, p. 2 e 3). As condições eram favoráveis, pois o Brasil vivia o ápice dos resultados positivos da política econômica empreendida pelo governo federal. O presidente Luís Inácio Lula da Silva terminava o segundo mandato com altíssima aprovação popular, era bem avaliado e reconhecido fora e dentro do Brasil.

No plano nacional, Dilma Rousseff (PT) impôs nova derrota a José Serra (PSDB) e, pela primeira vez, o Brasil foi governado por uma mulher (gestão 2010-2014). Vitória cujo significado representou uma reviravolta, mulher, gestora firme em seus propósitos, com histórico de ter sido presa política na ditadura militar. Acima de todos esses significados, o mandato de Dilma Rousseff foi a continuidade da agenda desenvolvimentista promovida durante os dois primeiros governos do Partido dos Trabalhadores, que transitava, conflituosamente, em sentido contrário aos princípios exclusivamente neoliberais.

No PPA 2010-2013, além da nítida atenção com a dívida pública, estavam presentes outras preocupações relacionadas às despesas correntes: a situação fiscal do município; a dívida da cidade com os precatórios, principalmente os alimentícios; e, a previdência dos servidores municipais.

O plano explicita os eixos estruturantes que a gestão Kassab considerou fundamental para o planejamento do meio urbano em consonância com o Programa de Metas do governo, denominado Agenda 2012<sup>59</sup>, a saber: construção de uma cidade de direitos, sustentável, criativa, de oportunidades, eficiente e inclusiva. Especificou a necessidade de um sistema de responsabilização pelos programas do PPA, transformados em programas orçamentários. Além de incumbir os órgãos responsáveis, exigiu a definição dos coordenadores dos diversos programas e detalhou as suas atribuições, tais como garantir a integração das ações, a coerência entre os programas e a compatibilização entre receitas e despesas, projetos e leis orçamentárias, enfim acompanhar a execução dos programas e suas metas.

Art. 4º. As codificações de programas e ações constantes do Plano Plurianual serão observadas nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias e nos projetos que as modifiquem.

§ 1º. Para cada programa, deverá ser identificado:

- I o órgão responsável;
- II o coordenador do programa;
- III o objetivo e prazo de vigência;

---

<sup>59</sup> Encaminhado à Câmara Municipal em 31/03/2009, para atender às exigências da Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo (São Paulo, 2009).

- IV o valor global e respectivas fontes de financiamento;
- V as metas para atingir o objetivo, com a identificação da região a ser beneficiada;
- VI as ações necessárias à consecução do objetivo, com o respectivo valor estimado anualmente (SÃO PAULO. Cidade, 2009).

Na apresentação, o documento traz a concepção do PPA 2010-2013,

No caso do PPA, mais especificamente, o propósito é entregar à sociedade um planejamento responsável, transparente e inovador, baseado em diretrizes de governo claras e programas objetivos compostos por ações diretas, para as quais são estipuladas metas físicas e financeiras. Além disso, cada programa é acompanhado de indicadores para medir seu desempenho em relação aos desafios da cidade e às demandas da sociedade (PPA 2010-2013, Anexo – Apresentação, p. 2).

O texto também expõe um breve histórico do Sistema Nacional e Municipal de Planejamento e da transição para o PPA 2010-2013. Em relação ao Sistema Nacional de Planejamento, contextualiza fatos ocorridos nos anos 80 e meados dos anos 90, tais como crises econômicas excessivas, taxas de inflação altas e os planos de estabilização de moedas, destacando que, anteriormente, o planejamento era um instrumento de ficção, de cumprimento legal, posto que não existiam condições para um planejamento econômico.

Considera que há uma reconfiguração do PPA, de uma formatação tradicional, ou seja, organoprogramática (que define o planejamento com ações previstas, descritas e orçadas em função de órgãos responsáveis por sua execução) para uma formatação matricial (planejamento em que a estrutura é definida em virtude dos objetivos colimados e abrange ações multidisciplinares com interface de diversos agentes simultâneos em sua implementação). Cita que a LRF introduziu vários dispositivos com a incumbência de disciplinar os gastos públicos e de avaliá-los quanto à eficiência e eficácia.

Quanto ao Sistema Municipal de Planejamento, enfatiza que ao ser bem estruturado permite um programa de governo que responda aos principais problemas sociais. Os organizadores do plano anunciaram que o referido PPA buscava um sistema consistente de planejamento, com o aperfeiçoamento e integração de seus instrumentos: Plano Diretor Estratégico (PDE)<sup>60</sup>, PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei do Orçamento Anual e, ainda, acrescentaram e enalteceram a

---

<sup>60</sup> O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, é uma lei municipal que orienta o desenvolvimento e o crescimento da cidade, o plano atual foi aprovado em 14 julho de 2014 e tem vigência até 2029. (São Paulo. Cidade. Lei nº 16.050 de 31/07/2014. DOC de 01/08/2014).

Agenda 2012 – Programa de Metas da Cidade de São Paulo que utilizaram como base.

Para os elaboradores do plano, vários aspectos ganharam relevância: a Agenda 2012, com seus eixos temáticos que formam a base estratégica do plano, o diálogo da Secretaria do Planejamento com os demais órgãos da Prefeitura, a revisão da estrutura programática do PPA anterior (2006-2009), a revisão dos programas, diferenciando aqueles que são de implantação daqueles que são de manutenção. A intenção anunciada era a transparência de cada dotação orçamentária e a explicitação dos produtos e metas de cada ação, facilitando o seu acompanhamento pelo munícipe.

O documento aponta que, para mensurar os objetivos e metas do programa, estão presentes os indicadores de desempenho-efetividade que permitem integrar o PPA 2010-2013 com o sistema orçamentário, contribuindo para o acompanhamento, monitoramento e avaliação do plano de implementação, de seu impacto na sociedade e dos consequentes resultados.

A leitura do PPA possibilita identificar o compromisso da gestão com uma forma assumida de administração gerencial, a ideia de Estado enxuto e eficiente que enxerga o território como espaço de constituição de um mercado de serviços a ser proporcionado pelo poder público.

### *3.3.1.3 PPA – 2014-2017 Gestão Fernando Haddad*

A capital paulista nas eleições municipais de 2012 restabeleceu o governo do PT elegendo Fernando Haddad para prefeito. Após 8 anos do governo José Serra/Gilberto Kassab, a nova gestão petista representava um clima de esperança para a população na perspectiva da garantia dos direitos sociais e de um processo de maior participação popular na elaboração, execução e avaliação das ações governamentais.

Fernando Haddad, professor de Ciências Políticas na Universidade de São Paulo, foi apresentado à população como candidato do ex-presidente Lula, pois esteve à frente do Ministério da Educação por seis anos (quatro anos no governo Lula e dois anos no governo Dilma). Bem avaliado pelo conjunto da sociedade, ganhou a eleição disputada com José Serra, que tentava voltar ao cargo de prefeito depois de sofrer uma derrota na campanha presidencial de 2010.

A Presidenta Dilma, em 2014, numa disputa extremamente aguçada, se reelegeu ao ganhar a eleição presidencial disputada com o candidato Aécio Neves do PSDB, mas as forças políticas neoliberais foram eficientes para desestabilizar a vitória. A operação Lava Jato<sup>61</sup>, em desenvolvimento, indicava crimes de corrupção e formação de quadrilha, nos quais políticos de vários partidos estariam envolvidos, inclusive políticos do PT e dos partidos que apoiavam o governo federal. Crescia na sociedade paulistana o sentimento de indignação e revolta.

A crise econômica internacional e a conjuntura interna se refletiram no governo Haddad, criando uma conjuntura desfavorável. Parte considerável dos recursos econômicos previstos no PPA se relacionava às transferências de novos recursos que seriam realizadas pelo governo federal e elas não aconteceram. Portanto, nem o plano de metas nem os orçamentos foram cumpridos integralmente.

Desde os primeiros meses de 2013, o governo Fernando Haddad enfrentaria dificuldades de natureza política, principalmente advindas do movimento denominado “Jornadas de Junho”. Houve uma “explosão” de manifestações populares nas principais cidades brasileiras, representação da crítica inicial que, somada aos fatos seguintes, implicariam nas ações políticas e mobilizações potencialmente eficazes e responsáveis pelas mudanças que aconteceram.

É consenso entre inúmeras reportagens jornalísticas, também reiterado por analistas e participantes dos eventos, que as mobilizações de junho de 2013 presentes no cenário brasileiro tiveram como estopim o aumento dos preços das passagens de ônibus. Após duas semanas de protesto, os governos de São Paulo e de outras capitais, em ritmos diferentes, recuaram da decisão de aumento das tarifas (de R\$3,00 para R\$3,20), fato interpretado pelos manifestantes como sinal de vitória. As demandas da contestação, inicialmente restritas ao tema ‘transporte e mobilidade urbana’, ampliaram-se, agregando direitos de saúde, educação e outras reivindicações básicas. As críticas à corrupção também pontuaram a agenda das rebeliões, fundamentando o descrédito nas instituições políticas do país (BARREIRA, 2014, p.147).

O sucesso das manifestações repercutiu e contribuiu para sua ampliação. Como uma onda elas se reproduziram e atingiram outras cidades. Um processo contínuo materializou a figura imagética dos manifestantes, que passaram a ser vistos com extremada simpatia: jovens exacerbados, portadores da indignação geral da

---

<sup>61</sup> Operação Lava Jato, denominação dada a um conjunto de investigações iniciadas pelo Ministério Público a respeito do envolvimento de políticos e empresários em processo de corrupção, lavagem de dinheiro. Acabou desvendando o envolvimento entre diretores da Petrobras e políticos de diversos partidos políticos.



sociedade, os *brasileiros indignados*, rápidos em construir os discursos da revolta, céleres na organização planejada e convocada por meio das mídias sociais.

A grande mídia escrita e televisiva cobriu e colaborou para a conformação de uma opinião pública favorável aos manifestantes, que se afirmavam como não simpatizantes e não filiados aos partidos políticos. Também não se sentiam representados por qualquer político ou liderança política, nem tampouco confiavam nas instituições.

As manifestações assumiram o caráter de uma agenda coletiva de demandas e a disseminação dos eventos teve amplo registro nos meios de comunicação de massa, espaço no qual jornalistas assinalavam opiniões sobre as ocorrências. Eliane Cantanhede, jornalista da Folha de S. Paulo, em reportagem publicada em 21 de junho de 2013, comentava à época que 'os governos recuaram, mas a guerra continua mais forte que nunca. Os manifestantes se descobrem com imenso poder, multiplicam-se pelo país, desdenham os partidos e, notem, ameaçaram cercar o palácio do planalto' (BARREIRA, 2014, p.149).

O enredo estava escrito, a imagem desejada criava o *brasileiro indignado*, jovem ou não, descrente das instituições, que terminou por associar a descrença à crença em um processo político de caráter conservador, capaz de resgatar antigos ideais de ordem e progresso, condenar os avanços permissivos agregando os conceitos morais da família e da tradição. A pregação da escola sem partido, condenando a escola libertadora, as relações homoafetivas, as cotas raciais e sociais, os direitos humanos e a impunidade. São Paulo, o espaço urbano onde surgiram os protestos iniciais, o lócus principal dos conflitos sociais, das organizações populares, e da administração dos mercados, a sociedade de mercado (POLANYI, 1980) possibilitou e divulgou o personagem, protótipo inicial do produto político a ser vendido, o brasileiro indignado, nacionalista e patriótico, revoltado, que em 2018 incorpora o ser machista, misógino e racista. A imagem e o discurso do candidato ideal foram produzidos e corporificados antes das eleições presidenciais de 2018, nos conflitos que aconteceram nas ruas da cidade de São Paulo.

Michel Temer assumiu a presidência da República em maio de 2016, depois do golpe institucional que retirou a presidenta Dilma Rousseff, por meio de um processo de impeachment, que se consolidou nas manifestações de rua patrocinadas e incentivadas pela mídia e organizações empresariais.

Foi o governo Temer que impôs e intensificou novos limites aos gastos públicos nas áreas sociais, aprovando a Proposta de Emenda à Constituição - PEC 55, que

instituiu a Emenda Constitucional 95/2016<sup>62</sup>. Acentua-se aquilo que na literatura econômica é denominado como política de austeridade, em particular, a fiscal (SALVADOR, 2020, p.4); a reforma trabalhista, alterando e restringindo direitos trabalhistas e a terceirização das atividades fim, com a Lei da terceirização (Lei Federal nº 13.429/2017), medida legal que integra a agenda neoliberal para o Brasil, facilitando os processos de precarização dos direitos trabalhistas nos setores privado e público.

Em nível federal, as medidas de ajuste fiscal e suas repercussões foram nefastas, implicaram no corte expressivo de programas e atividades orçamentárias relacionadas à garantia de direitos sociais:

diversas funções orçamentárias diretamente relacionadas ao Estado Social, que buscam garantir direitos no âmbito das políticas públicas, apresentaram um encolhimento em termos reais no período em tela (SALVADOR, 2020b). Uma das quedas mais expressivas ocorreu na função Direitos da Cidadania, que, em 2016, teve um orçamento pago de R\$ 2,17 bilhões e decresce para menos de R\$ 1 bilhão em 2019, isto é, uma queda real de 57,44%, em valores deflacionados pelo IPCA (SALVADOR, 2020b). Convém lembrar que estão vinculados nessa função orçamentária programas de garantia e defesa de direitos humanos no Brasil, de igualdade racial e de gênero, o que demonstra praticamente o abandono governamental dessas políticas públicas a partir de 2016. (SALVADOR, 2020, p. 5)

No que diz respeito à Educação, os efeitos da EC/95 praticamente sepultaram a vinculação de 18% da receita de impostos da União para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), em 2019 o orçamento da educação no governo federal teria ficado abaixo dos 100 bilhões de reais, ocorrendo uma perda real de 12,57% e, em consequência, houve o corte dos recursos orçamentários aos institutos e às universidades federais, assim represaram os concursos para a carreira do magistério superior (Salvador 2020). Enfim, neste quadro social foi elaborado e materializado o PPA 2014-2017<sup>63</sup>.

O plano explicita que as diretrizes estratégicas de governo estão estruturadas nos três eixos originários do Programa de Metas a saber: I- compromisso com os direitos sociais e civis; II – desenvolvimento econômico sustentável com redução das desigualdades; III – gestão descentralizada, participativa e transparente.

No texto denominado Apresentação - Exposição de motivos, o plano foi caracterizado em relação ao seu objetivo e definição.

---

<sup>62</sup> A Emenda Constitucional 95 de 15/12/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal que desobriga 20% das vinculações orçamentárias durante 20 anos e limita as despesas orçamentárias a uma correção com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE).

<sup>63</sup> O Plano Plurianual 2014-2017 foi instituído pela Lei nº 15.949 de 30/12/2013.

O plano anual PPA é uma peça de planejamento prevista na Constituição de 1988 e regulamentada em Decreto do governo federal de 1988. Seu objetivo é induzir o poder executivo a planejar atividades por um período que vá além da anualidade imposta pela lei orçamentária, claramente restrita sob qualquer outro critério que não seja o da pura e simples execução do orçamento. Costuma-se dizer, por isso, que o PPA é o mais importante instrumento à disposição dos governantes para a implementação de políticas públicas (PPA 2014-2017, Exposição de Motivos, p. 1).

Nesse sentido, há no PPA 2014-2017, a preocupação em informar aos munícipes que o plano plurianual consistia em um instrumento de planejamento que indicava “o quanto” e “em que” o governo do Município de São Paulo pretendia investir os recursos financeiros públicos. Destarte, organiza uma orientação de leitura à população a fim de melhor compreensão do documento, onde explica os diversos itens: programas, objetivos, ações, subações, metas e indicadores; formas e importância do acompanhamento da população; correspondência entre o plano, o programa e a lógica orçamentária; diferenciação entre projeto e atividade; fontes de financiamento e a regionalização do orçamento. Enfim, há um detalhamento de todos os itens que compõem o orçamento público. Evidencia-se a intenção educativa e o esforço da administração municipal na formação da população para, didaticamente, potencializar o processo de participação.

O executivo municipal chama atenção para o caráter político do PPA dada a sua capacidade de formulação de políticas públicas, uma vez que a cidade de São Paulo apresentava condições peculiares e intrínsecas para sua elaboração, pois o Programa de Metas possibilitava à sociedade a verificação e a avaliação do que foi executado do começo até o término do governo.

Na cidade de São Paulo, já existem todas as condições para que o PPA saia da gaveta e passe a atuar de efetivo nas tomadas de decisão do executivo municipal. A principal razão para que isso ocorra é a obrigatoriedade que a Prefeitura da cidade de São Paulo passou a ter, a partir de 2008, de apresentar à sociedade, em 90 dias após o início de cada gestão, um Programa de Metas, onde estejam delineados os objetivos estratégicos, os resultados esperados, as políticas principais e os produtos concretos a serem entregues à população pelo governo que se inicia. É evidente que apesar da não coincidência dos períodos totais de vigência das duas peças, Programa de Metas e PPA, devem guardar a máxima coerência (PPA 2014-2017, Exposição de Motivos, p. 1).

Na opinião expressa no documento, São Paulo, dada a sua magnitude de metrópole, seu dinamismo econômico, seu formidável espaço urbano e riqueza, guarda em si amplas desigualdades socioeconômicas apresentando bolsões de pobreza comparáveis às áreas mais desprovidas do Brasil. Afirma que a cidade

respondia por 12% do PIB do país e convivia com desigualdades severas em vários aspectos. Sendo assim, em suas ações e programas, o PPA pretende

cumprir os 20 objetivos estratégicos da versão participativa final do Programa de Metas 2013-2016. Em todos eles, de modo explícito ou implícito, estão a intenção de reduzir a desigualdade na cidade, desigualdade que tem várias faces social, espacial, de mobilidade, de acesso a bens e serviços públicos, de participação (PPA 2013-2016, Exposição de motivos, p.1).

Os elaboradores do PPA utilizam o cálculo do coeficiente Gini<sup>64</sup> que compreende uma escala de 0 a 1, sendo 0 (zero) a mais completa igualdade e 1 (um) a mais absoluta desigualdade. O índice Gini é utilizado para referir a desigualdade social na capital paulista; calculado para São Paulo, resultava em 0,57 enquanto para o Brasil o resultado era 0,56. O coeficiente Gini paulistano chegava a ser pior que em algumas capitais do Nordeste, mesmo São Paulo tendo à época uma renda per capita de R\$ 46.000,00, muito maior que a do Brasil, que era de R\$ 22.800,00. E ainda, em 2012, 228 mil famílias viviam em situação de extrema pobreza, com renda familiar até  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo e 14,4 mil pessoas estavam vivendo na rua.

São apontadas as dificuldades da população paulistana com relação à mobilidade urbana, à insuficiência dos transportes coletivos, resultando na excessiva demora da população economicamente ativa em realizar os trajetos moradia-local de trabalho, ou ainda moradia-escola, ou qualquer deslocamento urbano para atendimento de necessidades cotidianas, seja de consumo individual ou de uso dos serviços públicos<sup>65</sup>.

Também são descritas as condições habitacionais da população, principalmente dos cidadãos de baixa renda, pois as moradias além de insuficientes, quando existentes, eram desprovidas de infraestruturas dignas de habitabilidade e de serviços urbanos básicos como água, esgoto, iluminação, e serviços, dentre eles, de assistência, saúde e educação.

Enfatiza que eram muitos os desafios da administração pública municipal, no sentido de minorar a situação de enorme desigualdade de São Paulo e atribui grande importância aos instrumentos de planejamento e orçamento e à participação contínua da população na gestão da coisa pública, para a obtenção de sucesso no

---

<sup>64</sup> O coeficiente de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento estatístico para medir a desigualdade de uma distribuição. Tem sido utilizado para mensurar a diferença entre rendimentos dos que têm mais e os que têm menos (BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada, Revista Desafio do Desenvolvimento, Ano 1, ed. 4, de 01/11/2004).

<sup>65</sup> A questão mobilidade urbana e o transporte coletivo como objeto de preocupação expressos no PPA refletem a mobilização social de 2013 já comentada em nosso texto.

enfrentamento dos desafios. Inclusive, propõe a reestruturação do PPA em relação aos anos anteriores, objetivando ter mais transparência em sua estrutura e execução. Assim, foram apresentadas as perspectivas econômicas, arrecadação e dívida pública, exposto o cenário econômico e o demonstrativo da previsão de receitas para o quadriênio 2014/2017.

Os elaboradores do PPA compreenderam que a consolidação das metas apresentadas demandaria investimentos de 24 bilhões de reais, o que significava um investimento anual duas vezes maior do realizado em anos anteriores. Indicaram que um dos problemas da capital paulista consistia em colocar-se numa posição muito tímida e aquém dos valores investidos em outras capitais do sudeste brasileiro. “De fato, a Cidade de São Paulo tem apresentado valores de investimento per capita muito inferiores às demais capitais do Sudeste, mostrando o subinvestimento em infraestrutura da cidade” (PPA 2014-2017, p. 49).

Os autores compararam o investimento per capita da cidade em 2007 de R\$245, com o per capita investido nas demais capitais do sudeste de R\$ 434, portanto 77% abaixo e, em 2011, a situação apresentava uma diferença ainda maior. Na capital paulista houve um investimento de R\$268 per capita e nas demais capitais de R\$ 537 per capita; isso corresponde a 100% a mais do que se investiu na cidade de São Paulo em infraestrutura urbana. Assim, foi considerado importante duplicar o valor investido para atingir um nível desejado de investimento per capita em infraestrutura, capaz de garantir a execução do PPA quadrienal proposto.

A realidade plausível para a administração municipal seria obter quatro condições necessárias: 1) a elevação dos repasses federais ao município de São Paulo, 2) a contenção de gastos de custeio, 3) a renegociação da dívida pública municipal e 4) o aprimoramento da arrecadação municipal:

- I. elevação dos repasses federais ao Município de São Paulo, tanto de capital, no âmbito do Programa de aceleração do Crescimento (PAC) o que possibilitará o recebimento de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para a realização de parte dos investimentos previstos no Plano de Metas, quanto correntes, para, por exemplo, melhorias de serviços em Educação e Saúde;
- II. a contenção de gastos de custeio, em especial contratos de terceiros, possibilitará a Prefeitura canalizar mais recursos do orçamento municipal para realização de investimentos e, inclusive, para honrar as contrapartidas necessárias aos recursos federais nos projetos enquadrados no PAC;
- III. a renegociação da dívida Pública municipal, especialmente junto a união e ao amparo a Medida Provisória nº 2185/2001, permitirá ao município realizar novas operações de crédito, para financiar projetos que desenvolverão a cidade e melhorarão a qualidade de vida de seus habitantes;

IV. aprimoramento da arrecadação municipal, tanto tributária como não tributária, através de ações de modernização de processos e sistemas, refinamento da legislação tributária e busca de receitas alternativas (como venda de ativos) (PPA 2014-2017, p.51).

A respeito das providências já tomadas, o texto informa a existência da renegociação dos contratos com terceiros, assim, fora providenciada a redução de gastos de custeio e o processo de apresentação de projetos ao governo federal que garantiriam recurso para moradias destinadas à população de baixa renda, por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida. A presidenta Dilma à época, anunciou cerca de 9 bilhões do PAC<sup>66</sup> para a cidade de São Paulo.

O processo de renegociação da principal dívida da cidade dependeria da aprovação do projeto de Lei Complementar nº 238, de 2013 que permitiria a renegociação do acordo feito em 2001, ao estabelecer novas condições de pagamento e proporcionar a obtenção de novos recursos para municípios que financiassem investimentos para a infraestrutura da cidade.

A respeito da elevação da arrecadação tributária própria, a incerteza provocada pela crise econômica teria efeito negativo sobre a possibilidade de ampliação da arrecadação. A principal receita tributária, o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) e os demais impostos dependiam da vitalidade da economia. No caso do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o aumento da arrecadação estava relacionado à recomposição dos índices de Valor Venal e da Planta Genérica de Valores, que determinam a cobrança dos tributos, cujo reajuste seria proposto ao legislativo municipal.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores (IPVA) também se vinculam ao desempenho da economia. A arrecadação do IPVA aumenta quando há um maior número de automóveis licenciados no município, parte da queda deste tributo seria o efeito negativo provocado pela Inspeção Veicular<sup>67</sup>, extinta em 2013, no entanto,

---

<sup>66</sup> PAC - Programa de Aceleração do Crescimento criado no início de 2007, conforme Decreto Federal n. 6.025/2007, como um Programa do Governo Federal destinado a incrementar o planejamento de longo prazo, em uma parceria entre o governo, empresas estatais e iniciativa privada, implicava na aplicação de recursos do orçamento do governo federal.

<sup>67</sup> A Inspeção Veicular foi instituída na capital Paulista durante a Gestão do Prefeito Gilberto Kassab de forma obrigatória. Era feita mediante a cobrança de uma taxa estipulada para remunerar o serviço prestado, via contrato firmado com a empresa ESTAPAR. A cessação do contrato era promessa de campanha de Fernando Haddad que foi cumprida com a suspensão do referido contrato em 2013.

esperava-se recuperação de receita. Restaria, então, o aumento da receita não tributária: as receitas de capital, a alienação de ativos e negociação do Certificado Potencial de Adicional de Construção – CEPAC<sup>68</sup>, novas emissões de operações urbanas já aprovadas (Faria Lima e Água Espraiada) que seriam providenciadas.

Há, como no PPA de quadriênios anteriores, referência ao pagamento de Precatórios cujo estoque, à época do plano, na PMSP era de R\$ 17 bilhões, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 62<sup>69</sup> e, ainda não havia decisão sobre o critério de pagamento, podendo o tesouro municipal ter que arcar com valores altíssimos para regularização da dívida. Dessa forma, para o período, a municipalidade estaria propondo o limite de 3% da receita líquida anualmente, para evitar o comprometimento excessivo dos orçamentos para o pagamento dos precatórios.

Um outro tema importante para as finanças municipais abordado no texto refere-se ao subsídio para os custos do transporte coletivo, que “penalizava” os cofres em função da altíssima defasagem das tarifas cobradas aos usuários. Assim, como em várias outras cidades, a PMSP propôs no primeiro semestre de 2013 o reajuste das tarifas, porém a onda de mobilizações sociais<sup>70</sup> criou dificuldades na medida em que impediu os reajustes e ampliou os gastos com subsídio que, conforme citado, impactou de forma severa as finanças municipais.

No caso do Município de São Paulo, as passagens voltaram aos valores estipulados no início de 2011 (R\$ 3,00). Esta decisão tem impactos significativos nas finanças públicas em 2013 e nos anos seguintes. Já em 2013, o impacto dessa decisão será um aumento próximo de R\$ 200 milhões no subsídio anual ao sistema de transporte (chegando a R\$ 1,3 bilhão no exercício) e, em 2014, o subsídio poderá chegar a R\$ 1,7 Bilhões. É um

---

<sup>68</sup> Os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) são valores mobiliários emitidos pela Prefeitura do Município de São Paulo, são títulos imobiliários adquiridos por interessados em construir edificações acima do potencial construtivo estabelecido para a região. Do total arrecadado pela Prefeitura por meio desse instrumento um percentual, definido por lei, é destinado, exclusivamente, à execução de Habitação de Interesse Social (HIS) e o saldo para construção de obras de infraestrutura e melhorias na região da Operação A SP URBANISMO, divisão que coordena as Operações Urbanas Consorciadas. Cada CEPAC equivale a determinado valor de m<sup>2</sup> para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto. As operações urbanas em vigência são Água Espraiada e Faria Lima. Site: SP Urbanismo, PMSP.

<sup>69</sup> A Emenda Constitucional nº 62, também conhecida nos meios jurídicos como “lei do calote oficial”, principalmente dos precatórios alimentícios, dos precatórios decorrentes de ações já decididas referente ao pagamento de salários e direitos dos servidores públicos federais, estaduais e municipais, proponha um limite de 1,5% da receita líquida para o pagamento de precatórios já devidos.

<sup>70</sup> Em 2013, movimentos sociais urbanos unidos ao Movimento Passe Livre – MPL produziram um conjunto muito poderoso de mobilizações, reivindicando a Tarifa Zero para o transporte coletivo na Cidade de São Paulo e em outros centros urbanos. Conseguiram bloquear o aumento de tarifas de transportes na cidade de São Paulo.

aumento expressivo, especialmente se recordarmos que esse subsídio foi de R\$ 520 milhões em 2011 e R\$ 953 milhões em 2012. (PPA 2014-2017, p.60).

A decisão sobre onde se gasta o fundo público é sempre matizada pela força dos argumentos, tensões à época das decisões, no caso, o peso da mobilização social foi crucial para decisão, além disso, uma reflexão deveria ser feita: para um orçamento que em estimativa seria de 68 bilhões em 2013 e poderia chegar a 73 bilhões em 2017, investir 5% da receita para garantir o direito constitucional de ir e vir é uma decisão política, que depende do atendimento dos interesses das forças organizadas do capital e do trabalho na disputa pelo fundo público. Propostas vistas como não factíveis podem se tornar viáveis conforme o momento político, correlação de forças e interesses que motivam as decisões acerca das despesas que oneram o tesouro público.

Ressalta a importância de São Paulo providenciar os recursos imprescindíveis para a viabilização do PPA 2014 a 2017; cabia à administração trabalhar para aumentar a arrecadação via combate à sonegação, utilizando a modernização dos meios administrativos tecnológicos para o aperfeiçoamento, o controle e a diminuição do custeio das atividades. O PPA afirma que São Paulo deveria ampliar a participação nos volumes repassados pela União aos Estados afinal, a Capital Paulista, responsável por 10% da renda nacional, estava recebendo quantidade de recursos inferior às suas necessidades e muito abaixo ao recebido pelas demais capitais do sudeste.

A renegociação da dívida pública contraída com o governo federal, em termos mais favoráveis à PMSP, encaminhada junto às autoridades federais pela administração da cidade, cujo prefeito Fernando Haddad empenhou-se intensamente, foi encarada como fato novo - e quase certo. A captação de recursos vindos de receitas não tributária: a negociação dos Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC e de bens imóveis subutilizados também era vista como receita consolidada que contribuiria para transparecer um certo otimismo e ousadia necessários a quem pretendia concretizar os programas descritos no PPA. E por fim, são apresentados dados de expectativa de arrecadação, dos quais extraímos as informações.



Tabela 4 - Previsão de Receitas para o município de São Paulo - PPA 2014 A 2017

Receitas	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Receitas correntes</b>	59.911.727	63.844.556	61.765.276	62.529.757	66.303.847
<b>Receitas capital</b>	8.963.622	14.167.238	8.986.555	8.519.078	7.759.277
<b>Intraorçamentárias correntes</b>	2.423.032	2.581.757	2.439.881	2.477.346	2.643.926
<b>Intraorçamentárias de capital</b>	14.156	0	0	0	0
<b>Deduções da receita corrente</b>	-2.958.707	-2.995.853	-2.897.906	-2.901.600	-3.063.090
<b>Total da receita</b>	<b>68.353.830</b>	<b>77.597.698</b>	<b>70.293.806</b>	<b>70.624.582</b>	<b>73.643.959</b>

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Balanços Gerais do Município. Valores atualizados: INPC-IBGE (dez/2021)

### 3.3.1.4 PPA – 2018-2021 Gestão João Dória/Bruno Covas

Na capital paulista, também em 2016, João Dória, candidato pelo PSDB, com perfil midiático e um discurso que reafirmava que sua posição não era de um político, mas de gestor e empresário, disputou e venceu as eleições municipais para o período de 2017-2021, impedindo a reeleição de Fernando Haddad. Ao mesmo tempo, o contexto nacional é preocupante e complexo.

Em julho de 2017, o ex-presidente Lula foi condenado pelas acusações da operação Lava Jato promovida pelo Ministério Público, que resultou no seu impedimento na disputa às eleições presidenciais em 2018 e deram a vitória ao projeto neoliberal, autoritário e conservador. Jair Bolsonaro foi eleito Presidente da República<sup>71</sup>, assumiu o protótipo do perfil “brasileiro indignado”, nacionalista, revoltado, misógino, machista e racista, “o mito”, que poderia resolver todos os problemas da sociedade brasileira.

A liderança carismática e conservadora, a força política capaz de derrotar: o esquerdismo; o PT (demonizado pela mídia e a Lava Jato); as lideranças homoafetivas; as mulheres líderes do movimento feminista; a escola doutrinária; as cotas sociais e os direitos humanos. Em síntese, propalavam reestabelecer a moralidade, a ordem e o progresso, a bandeira brasileira e acima de tudo Deus, a pátria e a família brasileira.

Além da face conservadora dos costumes, o governo Bolsonaro engajou-se em aprofundar a marca neoliberal na política econômica nacional, com o compromisso

<sup>71</sup> Com o impedimento do Ex-presidente Lula, em função das condenações nos processos que resultaram da investigação da Lava Jato, Fernando Haddad o substituiu, disputou e perdeu as eleições presidenciais para o então deputado federal Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal – PSL.

em intensificar as privatizações e o ajuste fiscal, produzindo superávit orçamentário ao prevalecer o destino do Fundo Público como remunerador do capital rentista.

Um dos elementos essenciais no conflito distributivo do fundo público diz respeito à captura de recursos para o pagamento de juros e amortização da dívida pública, o que está diretamente relacionado à financeirização da riqueza e as mudanças na proteção social no capitalismo contemporâneo. Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais (SALVADOR, 2020, p. 6)

A consequência de uma diretriz política desta natureza foi criar dificuldades para estabelecer e manter políticas públicas voltadas para os direitos previstos na Constituição Federal de 1988, principalmente a saúde e a educação. A pandemia da Covid-19 provou de forma inquestionável esta realidade provocando um número insuportável de vítimas fatais, e a situação somente não piorou porque pandemias não são seletivas, não escolhem classes sociais, sexo ou etnias, foram milhares de mortes e milhões de sobreviventes com sequelas sérias ou não.

Felizmente, estados e municípios agiram de forma prudente e não seguiram as “diretrizes de combate à doença” que receberam do governo federal, mas infelizmente no Brasil ocorreram mais de 690 mil óbitos, 35 milhões de pessoas foram infectadas e apresentaram os sintomas da doença.

Em São Paulo, o prefeito eleito impôs a lógica de privatização do público como modelo de gestão, conforme está expresso no PPA do período de 2018 a 2021. Mas, renunciou ao cargo de Prefeito, para se candidatar ao governo do estado de São Paulo em 2018, obtendo êxito. Bruno Covas - PSDB, vice-prefeito, então, assumiu a gestão municipal e deu continuidade ao programa de aprofundamento neoliberal, a exemplo do modelo vitorioso e posto em prática pelo governo federal.

Chega-se a propor a desestatização da capital paulista. É nesse contexto, com o entranhamento de um discurso empresarial, que anunciava constantemente o argumento da ineficiência da administração estatal, a desvalorização do bem e do serviço público, que ocorre a elaboração do PPA 2018-2021.<sup>72</sup>

O **PPA 2018-2021** afirma que os programas apresentados obedecem à diretriz da regionalização das ações e estão em consonância com os projetos que compõem

---

<sup>72</sup> A Lei Municipal nº 16.773, de 27/12/2017 dispõe sobre o PPA para o quadriênio 2014-2017; PPA 2018-2021 foi instituído pelo Projeto de Lei nº 687 de 30/09/2017 e pela Lei Municipal nº 16.773, de 27/12/2017.

o Programa de Metas 2017-2020, com os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, elaborados no âmbito da Agenda 2030<sup>73</sup> da Organização das Nações Unidas – ONU e com o Plano Diretor vigente à época.

No Art. 4º da Lei, § 1º, consta que cada programa seria composto por:

- I - ações necessárias à consecução das políticas públicas prioritárias para a Administração Municipal, com as respectivas metas físicas e financeiras;
- II - valor global e respectivas fontes de financiamento, com a identificação, quando cabível, das Prefeituras Regionais e Distritos a serem beneficiados pelos investimentos;
- III - indicadores de acompanhamento e respectivos resultados esperados para o período 2018/2021, quando cabível;
- IV - vínculo com o Programa de Metas 2017-2020 e a Agenda 2030 da ONU;
- V - órgão responsável e órgãos participantes (SÃO PAULO. Cidade, 2017).

No plano é expresso que o esforço analítico despendido pelas equipes técnicas da Prefeitura é fundamental para que o PPA não seja mera peça fictícia, mas sim o verdadeiro balizador das políticas públicas. Julga que o PPA se constitui no mais importante instrumento de planejamento à disposição dos governantes para implementação de políticas públicas ao retratar, em visão macro, as intenções do gestor público para um período de quatro anos.

O documento enfatiza a importância do estabelecimento de diretrizes ao defini-las como normas gerais, amplas, estratégicas, que mostram o caminho a ser seguido na gestão dos recursos por quatro anos, e, portanto, o planejamento deve ser bem elaborado para que as ações sejam realizadas da melhor forma possível, com benefícios à população. Expõe os principais objetivos do PPA, a saber: a) definir, com clareza, as metas e prioridades da administração e os resultados esperados; b) organizar, em Programas, as ações que resultem na oferta de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade; c) estabelecer a necessária relação entre os Programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo; d) nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, de maneira compatível com os objetivos do Plano e a restrição orçamentária intertemporal; e) facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento destas ações e pelos resultados obtidos; f) integrar as ações do município com as desenvolvidas pela União e governo do Estado; g) estimular

---

<sup>73</sup> Em setembro de 2015, os 193 países membros das Nações Unidas adotaram uma nova política global: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, cujo objetivo consiste em elevar o desenvolvimento do mundo e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas. O lema é não deixar ninguém para trás; foram estabelecidos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com 169 metas.

parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas; h) explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo; e, i) dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos.

Explicita os diferentes conceitos relacionados ao planejamento orçamentário e afirma que não é obrigatória a presença de todos os programas de duração continuada relacionados às atividades-meio da Administração Pública no PPA, como despesas com o custeio da folha de pagamento do funcionalismo público ou despesas administrativas gerais, para que o PPA não perca sua finalidade de instrumento de planejamento.

Há, no entanto, o conceito de programas de duração continuada, cuja definição na CF/1988 não é precisa. Retirando-se os programas governamentais que têm prazo de conclusão, os quais são denominados de investimentos, qualquer outra ação poderia ser considerada de duração continuada.

Na prática, há uma interpretação restritiva para que sejam consideradas apenas ações finalísticas. Para que o PPA não perca sua finalidade de instrumento de planejamento, não se obriga a presença de todos os programas de duração continuada relacionados às atividades-meio da Administração Pública, como despesas com o custeio da folha do funcionalismo público ou despesas administrativas gerais (PPA, 2018-2021, p. 8).

Parece-nos importante considerar que a visão que subjaz o conceito assumido no PPA 2018-2021, no caso em estudo, expressa que ficam fora do planejamento a perspectiva de formação e valorização de servidores públicos, que realizam a prestação de serviços e extensão de direitos sociais à população. Na realidade, o quadro de funcionários públicos tem sobrevida mais extensa que os governos e os PPA.

No PPA 2018-2021, com a revisão dos Programas e das ações orçamentárias utilizados nos planos anteriores, os projetos e as atividades foram pormenorizados em Detalhamentos das Ações (DA) que informam a qual intervenção específica o orçamento planejado e executado se destina sob o viés geográfico, e que permitiria maior transparência no planejamento e execução dos planos orçamentários e avanços na regionalização dos investimentos ao vincular a ação a determinado território (Prefeituras Regionais e Distritos). O PPA 2018-2021 estabeleceria uma integração com o Plano de Metas 2017-2020, e métricas mais adequadas para o monitoramento

e acompanhamento das ações, traduzidas em indicadores quantitativos com série histórica disponível.

### 3.4 Comparativo de alguns pontos – as nuances de resistência e de adesão ao projeto neoliberal

Nos PPAs dos períodos considerados, percebemos certa continuidade que revela a importância que a legislação tem na efetivação dos direitos sociais, compreendemos que a pressão neoliberal não consegue demolir a obrigação do governante em cumprir determinados programas assentados na CF/88 e legislação complementar. Mas, na análise detalhada que fizemos, indicamos a presença dos pontos em que triunfa a política neoliberal.

A participação e o acompanhamento feito pela população têm importância para assegurar a continuidade dos programas a seu favor. Igualmente essencial são a vigilância e a construção de lobby de pressão sobre o poder legislativo, no sentido de manter os direitos já assegurados em lei, que são frequentemente solapados por reformas legais. Nesse sentido, o detalhamento dos PPAs pode ser um fator facilitador da participação e do acompanhamento das ações.

Destacamos pontos comuns, ou seja, preocupações aparentemente coincidentes aos PPAs: a dívida pública consolidada do município, os precatórios judiciais, as metas fiscais, a previdência municipal, a transparência e participação.

Quadro 7 –PPAs e preocupações aparentemente coincidentes

Preocupação coincidente nos PPAs	Proposições e/ou impactos
<p><b>1 – Dívida Pública:</b>            - a dívida pública negociada no ano 2000 perdurou como um entrave até a Gestão do Prefeito Fernando Haddad (2013-2016), isto é, esteve presente nos três primeiros PPAs estudados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- o problema foi equacionado em fevereiro de 2016, quando o Executivo municipal assinou a renegociação da dívida com o Governo Federal;</li> <li>- mudança do indexador nos termos do contrato original, reduziu significativamente os valores devidos, fazendo com que a dívida atingisse 0,74 pontos percentuais da receita líquida do município, um índice bem abaixo do 1,2 que prevê a legislação;</li> <li>- a PMSP recuperou a possibilidade de contrair empréstimos para financiar novos projetos, recuperando a capacidade de investimento por meio da obtenção de receitas adicionais nos PPAs e orçamentos subsequentes.</li> </ul>
<p><b>2 – Precatórios judiciais:</b>            - em 2006, já sem possibilidade recursal por parte da administração municipal;            - atraso no cumprimento de precatórios judiciais;            - alto saldo devedor: R\$ 11,9 milhões, R\$ 5,9 milhões apenas os precatórios de natureza alimentícia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a solução não aconteceu, mas poderá vir da Emenda Constitucional nº 114 promulgada pelo Congresso Nacional em 16 dezembro de 2021, que fixou percentuais de recursos anuais para destinação de pagamento dos precatórios e determinou a amortização dos pagamentos atrasados até 2026.</li> </ul>

<b>Preocupação coincidente nos PPAs</b>	<b>Proposições e/ou impactos</b>
<b>3- Metas fiscais:</b> - esforço para atingir resultados positivos tanto em resultados nominais <sup>74</sup> quanto em resultados primários <sup>75</sup> , obtendo amortizações da dívida pública.	- o planejamento busca o equilíbrio fiscal.
<b>4 – Previdência municipal</b> - considerada como foco gerador de déficit para o tesouro municipal; - proposto o ajuste previdenciário.	- inclusão de novas alíquotas de contribuição, de 11% para os funcionários e de 22% para o município, desde agosto de 2005; - 2018 – criação do SAMPAPREV; - em 2021, ampliação do tempo de contribuição e da idade mínima para alcançar o direito à aposentadoria, ampliação de desconto dos servidores na ativa e dos servidores aposentados elevando a alíquota de 11% para 14%, limitando a isenção ao salário mínimo oficial.
<b>5 – Transparência e Participação</b> - participação da sociedade civil de diferentes formas	- audiências públicas; - mecanismos de participação estabelecidos pela LRF, artigo 48, parágrafo único. - consulta pública online - detalhamento, regionalização e indicadores para acompanhamento e avaliação dos projetos

Fonte: Elaborado pelo autor. PMSP. SMF. PPAs 2006-2021.

O principal fio condutor destas preocupações se constitui nos entraves que se colocam pela LRF, e o compromisso de diminuir a ação realizadora do Estado. A participação é tática a ser priorizada na conquista de direitos civis e sociais e a informação dos dados se faz imprescindível à organização e qualificação dos processos participativos, capazes de influir no conteúdo das políticas. Ambas exigem projetos e não há projeto sem um custo adicional, e se há uma política pública de participação e transparência por parte dos governos, o Fundo Público deve arcar com as despesas deste projeto.

Parece haver uma contradição, o exame detalhado das propostas pode revelar que ela seja aparente, afinal para produzir o mel é necessário o néctar das flores, sem as flores e o néctar não atraímos as abelhas obreiras e não teremos a produção de mel. O Fundo Público é a principal motivação, o mel que produz a vida, é o interesse, pois nele está a capacidade primordial do Estado reproduzir a vida a partir da definição das prioridades de execução e das diretrizes que vão dar o tom principal do que se fará, potencializará a vida ou acumulação do Capital e, o orçamento público é a expressão visível da decisão tomada.

<sup>74</sup> Resultado nominal é o termo usado nas finanças públicas, representa a diferença entre receitas e despesas totais.

<sup>75</sup> O resultado primário indica se os gastos orçamentários são compatíveis com a arrecadação. É obtido pela diferença entre receitas primárias (não financeiras, arrecadação) e despesas primárias (não financeiras).

O fundo público envolve a capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos, principalmente tributos, para realizar intervenções em políticas públicas, englobando as políticas econômicas e sociais, o que permite alterar ou conservar a realidade socioeconômica do país. O fundo público, em particular a sua face mais visível, o orçamento público, é determinante para a acumulação do capital e a reprodução social no modo de produção capitalista, espelhando as contradições entre as classes sociais e a correlação de forças políticas na sociedade (SALVADOR, 2020, p. 2).

A transparência se alcança por intermédio do conhecimento e da participação da sociedade civil, da publicidade extensiva que deve circular todas as atividades e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas.

A análise dos planos quadrienais, utilizando-se do referencial de interpretação, nos aproxima mais de uma perspectiva que avalia se os planos, e a postura política orçamentária visam oferecer equipamentos públicos capazes de estender direitos para toda população paulistana. Os planos utilizaram-se, de forma hábil, dos instrumentos disponíveis para elaborar um diagnóstico da situação da cidade, uma radiografia das tendências de um ambiente social excludente, da ausência crônica do direito à moradia, das condições indignas de sobrevivência e participação do meio urbano, de uma cidade que tem sido capaz de produzir pelo menos 10% da riqueza do país.

A metrópole paulistana concentra as decisões mais importantes de investimentos no país, o empresariado organizado fez do locus paulistano seu centro de negócios, que pela evolução de sua infraestrutura permite indicar a Capital Paulista como polo referencial mais importante do gerenciamento empresarial brasileiro. Apesar disso, o maior orçamento público municipal do País ainda não foi capaz de criar para todos os seus habitantes uma cidade de direitos, convivemos com problemas sociais e insuficiência de recursos.

Os planos seguem uma orientação forçosamente legal e primam sempre pelo controle de despesas. A administração vem garantindo o mal viver sem ousar caminhar mais rápido na direção da ampliação da dignidade humana. Há uma indicação de que é mais importante o déficit, pagar a dívida, mesmo que pelas condições negociadas ela seja impagável.

## **CAPÍTULO 4 A EDUCAÇÃO NOS PLANOS PLURIANUAIS DA CIDADE DE SÃO PAULO: PROJETOS EM DISPUTA**

A possibilidade de uma escola que seja interessante, instigante e revolucionária não se dará pela ação exclusiva do Estado, mas por grupos de educadores, movimentos populares, pais e alunos, que decidam fazer das suas escolas, de fato, uma alternativa de emancipação política, cultural e social. Lisete Arelaro (2020, p.54-55)

A educação de modo geral e a educação escolar, em particular, é campo de disputa dos projetos de diferentes grupos e classes sociais, está sempre na mira do poder, da dominação e do controle ideológico do capital, do neoliberalismo, das forças conservadoras e neoconservadoras, mas também a serviço da conscientização e da transformação social.

O processo de definição do orçamento público da educação se constituiu em uma arena política gerada por interesses, tensões e conflitos. Perspectivas contrastantes, polarizadas e conflitivas quanto ao orçamento surgem em relação à destinação dos recursos do fundo público.

### **4.1 Os Programas da Educação e os recursos previstos**

Na análise dos Planos Plurianuais, de imediato, observamos a organização dos programas da educação em cada PPA, a quantidade de programas elaborados, os valores previstos e a estrutura de cada plano. Os PPAs apresentaram aspectos iniciais como justificativa, diagnósticos, diretrizes, contexto educacional para a elaboração dos Programas da Educação, porém é no detalhamento do programa que encontramos semelhanças e diferenças. É apresentado no Quadro 8 os programas da área da educação em cada PPA. Três prioridades se destacaram: o acesso, a permanência e a qualidade

Discorreremos brevemente acerca de cada um dos temas, acentuando os diferenciais que decorrem dos compromissos de natureza programática de cada um dos planos que foram responsáveis pelo espaço temporal, que delimitaram a ação planejadora.



Quadro 8 - Os Programas da Educação nos Planos Plurianuais da Cidade de São Paulo

PPA	PROGRAMAS DA EDUCAÇÃO
<b>2006 a 2009</b>	<b>0331</b> – Educação Infantil; <b>0158</b> – Ensino Fundamental; <b>0261</b> – Ensino Médio; <b>0301</b> – Educação de Jovens e Adultos; <b>0329</b> – Educação Indígena; <b>0153</b> – Educação Especial; <b>0321</b> – Educação Profissional; <b>0328</b> – Ampliação do tempo e permanência do aluno e <b>0332</b> - Qualidade e formação.
<b>2010 a 2013</b>	<b>1121</b> – Acesso à Educação e qualidade de ensino – Educação Infantil; <b>1122</b> - Acesso à educação e qualidade do ensino – Ensino Fundamental; <b>1123</b> – Acesso à educação e qualidade do ensino – educação de Jovens e Adultos; <b>1124</b> – Acesso à educação e qualidade do ensino – Educação Integrada; <b>1125</b> – Acesso à educação e qualidade do ensino – Educação Especial; <b>1126</b> – Acesso à educação e qualidade do ensino – Ampliação do tempo de permanência do aluno; <b>1127</b> – Acesso à educação e qualidade do ensino – Formação, Avaliação e Aprimoramento do Ensino; <b>1128</b> – Acesso à educação e qualidade do ensino – Alimentação escolar; <b>2110</b> – Melhoria da qualidade do ensino – Ensino Médio e <b>2120</b> – Melhoria da qualidade do ensino – Educação Profissional.
<b>2014 a 2017</b>	<b>3010</b> – Melhoria da Qualidade e Ampliação do Acesso à Educação
<b>2018 a 2021</b>	<b>3010</b> – Manutenção e Desenvolvimento da Educação; <b>3025</b> – Apoio à Escola e ao aluno e <b>3026</b> – Acesso à educação de qualidade do ensino – formação, avaliação e aprimoramento do ensino.

Fonte: Elaborado pelo autor. PMSP. SMF. PPAs 2006-2021.

Os PPAs na área da Educação apresentam dois procedimentos: até 2013 o detalhamento do PPA é pormenorizado, os programas referem-se às etapas e modalidades da educação básica, à permanência e à qualidade da educação; após 2014, os programas foram agrupados, ou em um único programa (PPA 2014-2017) ou em três programas (PPA 2018-2021) e apresentam a predominância do detalhamento das ações e metas, pois são descritas de forma minuciosa, além disso, há um processo de regionalização das ações. São visões diferenciadas de planejamento que exigem do pesquisador o aprofundamento do estudo, assim como a análise da execução orçamentária anual, para verificação dos projetos e do alcance das metas.

A previsão de custos dos Programas da Educação está organizada nas tabelas 5, 6, 7, e 8, informando os valores relativos às despesas de capital e às despesas correntes.

Entendemos que o conceito de despesas de capital e despesas correntes nos PPAs dos governos José Serra/Gilberto Kassab, Gilberto Kassab e João Dória/Bruno Covas foram determinantes para a inclusão no PPA das despesas com remuneração de pessoal. As três gestões pautadas em premissas neoliberais ao considerarem os limites previstos na LRF, mesmo admitindo a disputa e a tensão em torno do tema,

previamente estabeleceram um valor que seria o limiar dos gastos. O PPA 2014-2017<sup>76</sup>, gestão Haddad, não inclui os custos totais que seriam gastos com remuneração. As despesas de capital previstas no referido PPA são, significativamente, superiores em relação às planejadas nos demais PPAs, a médio prazo podem implicar em custos de MDE, inclusive com despesas de pessoal.

Tabela 5 - Programas de Educação e Previsão de Despesas - PPA 2006-2009

Código	Programa	Despesas correntes	Despesas de capital	Valor 2006 a 2009
0331	Educação Infantil	9.860.165.114	773.982.895	10.634.148.009
0158	Ens. Fundamental	14.705.538.420	964.634.066	15.670.172.486
0261	Ensino Médio	207.663.730	42.810.912	250.474.642
0301	Educação Jovens e Adultos	233.157.943	9.156.974	242.314.917
0329	Educação Indígena	19.678.142	2.348.826	22.026.968
0153	Educação Especial	263.184.587	16.607.103	279.791.690
0321	Ensino Profissional	38.913.437	5.459.985	44.373.423
0328	Ampliação do tempo e permanência do aluno	792.186.487	34.502.469	826.688.956
0332	Qualidade e Formação	854.418.259	11.733.293	866.151.552
<b>Total</b>		<b>26.974.906.119</b>	<b>1.861.236.523</b>	<b>28.836.142.642</b>

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Públicas. PPA 2006-2009. R\$ Bilhões. Valores atualizados: INPC-IBGE (dez/2021)

Tabela 6 - Programas de Educação e Previsão de Despesas – PPA 2010-2013

Código	Programa	Despesas Correntes	Despesas de Capital	Valor Total 2010-2013
1121	Acesso à educação e qualidade do ensino – Educação Infantil	15.686.093.268,11	680.292.125,26	16.366.385.393,37
1122	Acesso à educação e qualidade do ensino – Ensino Fundamental	16.186.029.922,16	1.043.414.994,15	17.229.444.916,31
1123	Acesso à educação e qualidade do ensino – Educação de Jovens e Adultos	114.615.491,70	2.556.511,87	117.172.003,57
1124	Acesso à educação e qualidade do ensino – Educação integrada	2.385.257.799,49	143.508.605,08	2.528.766.404,58
1125	Acesso à educação e qualidade do ensino – Educação Especial	379.234.738,16	42.343.951,35	421.578.689,52
1126	Acesso à educação e qualidade do ensino – Ampliação do tempo de permanência do aluno	149.410.953,54	409.735,50	149.820.689,04

(continua)

<sup>76</sup> A análise do processo de execução orçamentária confirmou, no PPA 2014-2017, que foram contabilizados na atividade - código 2822 a quantia de 10,1 bilhões para operação e manutenção do sistema de ensino, mas não estavam inclusos os valores relacionados à remuneração dos profissionais efetivos da educação de acordo com os Dados Abertos da Secretaria da Municipal da Fazenda de São Paulo.

1127	Acesso à educação e qualidade do ensino – Formação, Avaliação e Aprimoramento do Ensino	680.459.664,06	6.160.356,85	686.620.020,91
1128	Acesso à educação e qualidade do ensino – Alimentação Escolar	5.098.700.581,97	-	5.098.700.581,97
2110	Melhoria da qualidade do ensino – Ensino Médio	256.280.639,41	23.547.236,95	279.827.876,36
2120	Melhoria da qualidade do ensino – Educação Profissional	55.105.319,20	3.195.543,55	58.300.862,75
<b>Total</b>		<b>40.991.188.377,80</b>	<b>1.945.429.060,58</b>	<b>42.936.617.438,38</b>

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Públicas. PPA 2006-2009. R\$ Bilhões. Valores atualizados: INPC-IBGE (dez/2021)

Tabela 7 - Programa de Educação e Previsão de Despesas - PPA 2014-2017\*

Código	Programa	Despesas Correntes	Despesas de Capital	Valor Total 2014-2017
3010	Melhoria da qualidade e ampliação do acesso à educação	31.028.634.998,90	4.005.601.960,86	35.034.236.959,76
<b>Total</b>		<b>31.028.634.998,90</b>	<b>4.005.601.960,86</b>	<b>35.034.236.959,76</b>

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Públicas. PPA 2006-2009. R\$ Bilhões. Valores atualizados: INPC-IBGE (dez/2021)

Tabela 8 - Programa de Educação e Previsão de Despesas – PPA 2018-2021

Código	Programa	Despesas Correntes	Despesas de Capital	Valor Total 2018-2021
3010	Manutenção e Desenvolvimento da Educação	54.996.180.711,93	1.452.983.936,33	56.449.164.648,26
3025	Apoio à Escola e ao Aluno	6.343.208.931,56	-	6.343.208.931,56
3026	Acesso à Educação e Qualidade de Ensino – Formação, avaliação e aprimoramento do ensino	246.562.601,15	-	246.562.601,15
<b>Total</b>		<b>61.585.952.244,65</b>	<b>1.452.983.936,33</b>	<b>63.038.936.180,98</b>

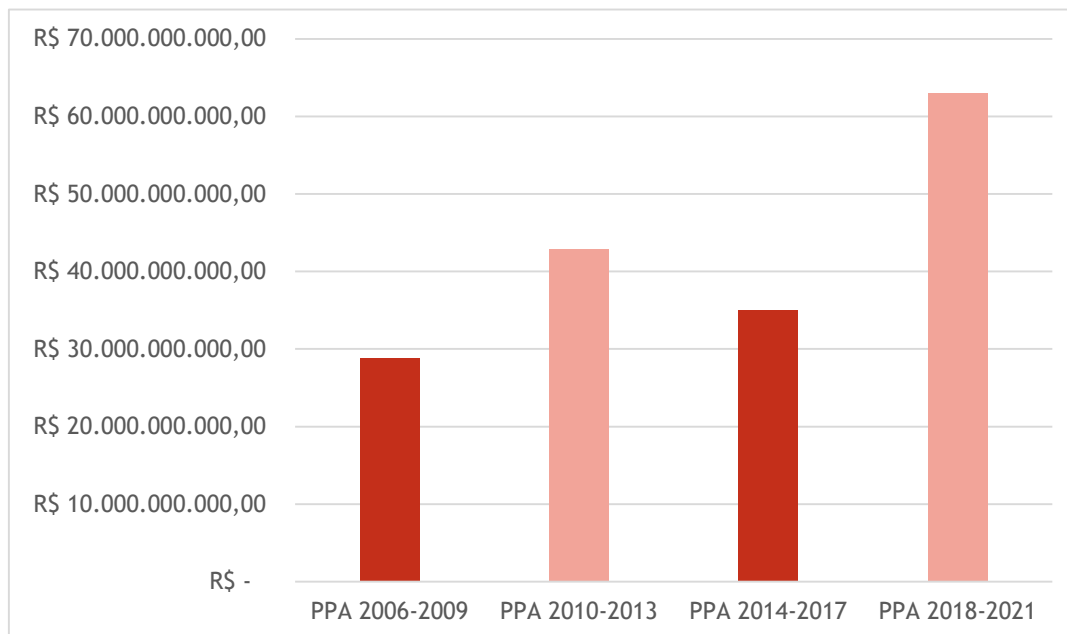
Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Públicas. PPA 2006-2009. R\$ Bilhões. Valores atualizados: INPC-IBGE (dez/2021)

Há nos PPAs uma avaliação das possibilidades de arrecadação e a previsão de valores necessários à execução orçamentária de seus projetos e atividades, diante das demandas da população. A Figura 2 expressa a síntese da capacidade de realização, e compara a previsão dos valores que os governos julgaram apropriados e viáveis aos momentos políticos, sociais e econômicos em que os planos foram gestados.

Eventuais diferenças são, absolutamente, normais e justificáveis diante do diagnóstico dos problemas e do prognóstico sobre a viabilidade das ações. Na análise

dos gastos orçamentários, verificamos que as despesas realizadas com vencimentos dos profissionais efetivos da educação municipal aumentaram, durante a gestão do prefeito Fernando Haddad, conforme informações apresentadas nos relatórios da Secretaria Municipal da Fazenda. Se fossem incluídos os valores orçados encontrados na execução orçamentária, os dados da Figura 2 seriam alterados.

Figura 2 - Plano Plurianuais e Despesas Previstas – 2006 a 2021



Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Públicas. Execução Orçamentária. Valores atualizados INPC/IBGE (dez/2021).

#### 4.2 Ações e metas da Educação nos PPAs

Apresentamos as ações e/ou metas descritivas planejadas nos programas da Educação presentes nos PPAs. A análise das informações nos permitiu selecionar quais projetos ou atividades planejadas poderiam confirmar nossa tese inicial.

- a) Infraestrutura física: construção de CEIs, EMEIs, EMEFs, CEUs e CEMEIs; reforma, ampliação, conservação, requalificação e/ou adequação de espaços para garantir a acessibilidade nas Unidades Educacionais; construção ou cobertura de quadras esportivas;
- b) Operação e Manutenção das Unidades Educacionais: CEIs, CEIIs, EMEIs, EMEFs, EMEBs, EMEFMs, CIEJAs, CMCTs e CEUs;
- c) Manutenção e ampliação da Rede Parceira/Convênios para operação e manutenção de: Centros de Educação Infantil/Creches; Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial;

- d) Programas de Apoio aos estudantes: provimento do transporte para as crianças da Educação Infantil e estudantes do Ensino Fundamental (EMEI e EMEFs);
- e) Fornecimento de uniformes, de material escolar e viabilização do Programa Leve-Leite (CEI, EMEI e EMEFs); Transporte Especial (EMEBs);
- f) Programas de Transferência de Recursos Financeiros: Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/FNDE; Programa de Recursos de Transferência de Recursos Financeiros - PTRF;
- g) Avaliação dos Estudantes;
- h) Ampliação da Jornada dos educandos: 6 horas nas EMEIs e 7 horas ou mais nas EMEFs;
- i) Especificidades da EJA, Educação Especial, Ensino Médio e Ensino Profissional;
- j) Formação dos educadores;
- k) Remuneração dos Profissionais da Educação e,
- l) Apoio Didático e Pedagógico.

Além das ações e metas acima elencadas presentes na maioria dos PPAs, existem as especificidades, tais como: Programa Minha Biblioteca (PPA 2010-2013 e PPA 2014-2017); Programa Ler e Escrever (PPA 2010-2013); implantação de polos da Universidade Aberta do Brasil, Programa FNDE para abertura de novas turmas de Educação Infantil e Programa FNDE para atender novas turmas de crianças de 0 a 48 meses, beneficiárias do Programa Bolsa Família (PPA 2014-2017); projetos de educação oriundos de recursos de desestatizações e parceria, implantação de voucher educacional e de noções e conceitos de empreendedorismo (PPA 2018-2021).

Na apresentação do cenário educacional, nas justificativas para as definições dos programas, em ações, metas e indicadores constantes nos PPAs conseguimos identificar possíveis divergências e convergências nas propostas das diferentes gestões municipais.

#### 4.2.1 INFRAESTRUTURA: PRIORIDADE NA CONSTRUÇÃO DO CEI E DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO

Sabemos que o acesso à educação é a primeira condição para a garantia de direitos à população brasileira. Os planos demonstram que dada a universalização do

Ensino Fundamental no município de São Paulo, o acesso de bebês e crianças pequenas à Educação Infantil era a principal dificuldade a ser enfrentada do ponto de vista da democratização das oportunidades educacionais.

Ações referentes à infraestrutura física foram previstas e ressaltamos que são imprescindíveis tanto para garantir o acesso à Educação Infantil (CEIs e EMEIs) quanto para possibilitar melhores condições aos processos pedagógicos, didáticos e ao trabalho dos profissionais da educação.

Nos PPAs, mesmo em relação à infraestrutura, observamos algumas contradições no processo de planejamento. No PPA de 2006 a 2009, havia um certo otimismo em relação a estrutura física ao considerar que problemas poderiam ser resolvidos apenas com ações pontuais.

A exemplo do que ocorre no restante do País, o problema da educação, na sua base – estrutura física e disponibilidade de profissionais – já se acha razoavelmente equacionado. **Os índices de alunos matriculados são satisfatórios, assim como a estrutura física disponível, carecendo tão-somente de ações pontuais** como a substituição das escolas de lata por outras de alvenaria e a implantação de novas unidades, inclusive nos CEUs, e outras, de atendimento pré-escolar, completando a rede atual, já existente. A questão que se faz mais presente, nesta área, diz respeito, novamente, à **gestão dos recursos disponíveis**. (PPA 2006-2009, p.6; grifos nossos)

Como pôde a administração propor tão somente a realização de ações pontuais, quando naquele momento era preciso atender às demandas da Educação Infantil, CEI e EMEI? Ademais, em relação ao Ensino Fundamental, na cidade de São Paulo, era imprescindível a racionalização da ocupação dos prédios escolares, em especial, a substituição das salas metálicas<sup>77</sup> por prédios de alvenaria; era também imperativo extinguir os turnos intermediários, reduzir o número de alunos por turma e providenciar para que os alunos estudassem próximos às suas moradias. Além disso, o “Programa São Paulo é uma Escola”, carro-chefe do governo, estava fadado ao fracasso, começando pela falta de espaços para o seu desenvolvimento nas unidades educacionais.

Em relação à garantia do acesso às crianças de 0 a 3 anos à Educação Infantil constatamos que os Planos Plurianuais (2006 a 2021) apresentam objetivos, ações, metas e/ou indicadores convergentes:

---

<sup>77</sup> A administração do prefeito Celso Pitta (01/01/1997 a 01/01/2001) optou por construções de escolas com paredes e telhados metálicos como uma solução para atender a demanda de Ensino Fundamental. As construções sofreram críticas severas e foram denominadas como “escolas de latinha”. Ao final da administração Marta Suplicy ainda existiam unidades para serem substituídas, o que motivou durante a campanha sérias críticas à gestão petista.

- a) ampliar o acesso de crianças de zero a seis anos a creches e escolas de Educação Infantil (PPA 2006-2009);
- b) diminuir o número de crianças cadastradas na demanda por vagas em Educação Infantil (PPA 2010-2013).
- c) ampliar o acesso à Educação Infantil com a expansão da rede de equipamentos e a criação de 150 mil novas vagas. (PPA 2014-2017);
- d) expandir em 30% (85,5 mil) as matrículas em creche na RME (PPA 2018-2021).

O direito à educação às crianças de 0 a 5 anos de idade apresentava-se como uma preocupação. Conforme os registros nos PPAs, em 2005, constavam 15 mil crianças de 4 e 5 anos de idade na fila de espera para a matrícula nas EMEIs. As crianças na faixa etária de 6 anos foram matriculadas no Ensino Fundamental de 9 anos.

As vagas nas EMEIs foram sendo garantidas na Rede Direta, na Educação Infantil o grande desafio e meta era garantir o acesso, de crianças de (0) zero a 3 (três) anos no Centro de Educação Infantil/Creche. Pois, em 2013, ainda constavam 110 mil crianças na fila de espera por vagas em creches.

Para tanto, as gestões municipais anunciavam nos PPAs duas propostas coincidentes<sup>78</sup>: 1) a construção de CEIs e 2) contratos com organizações sociais sem fins lucrativos (Rede Parceira/Convênios) para operação e manutenção de CEIs.

Nos PPAs estudados constam previsões orçamentárias para a construção de CEIs, geralmente reivindicados nos processos de participação da população ocorridos nas audiências públicas regionais, nas plataformas de participação denominadas consultas públicas online ou por meio de outras mobilizações populares: abaixo-assinados, organização de mães ou movimento sociais que ocuparam os espaços participativos disponibilizados pela administração municipal nos anos de 2006 a 2021 ou ainda, em requerimentos apresentados pelo legislativo do município ao executivo em reuniões gerais ou audiências individuais concedidas aos vereadores, tanto pelo prefeito como pelo secretário municipal da educação. Assim, podemos dizer que, seja pela atuação de um morador, de um líder comunitário ou pela reivindicação e pressão de um coletivo de moradores que construções de CEI foram previstas nos PPAs. São as diversas formas ou ocasiões, possibilidades de interferir no planejamento do

---

<sup>78</sup> O PPA 2018-2021 criou uma ação que propôs *voucher* educacional.

orçamento público para a definição de uma decisão do poder executivo, nesse caso, a construção de CEIs.

Identificamos nas metas físicas os projetos de construção de CEIs nos quatro PPAS distribuídos da seguinte forma:

Quadro 9 - Previsão de Construção de CEIs – PPAs 2006 a 2021

PPA	Previsão de construção de CEIs Metas físicas
2006-2009	142
2010-2013	74
2014-2017	236 <sup>79</sup>
2018-2021	7
Total (2006-2021)	459

Fonte: Elaborado pelo autor. PMSP. SMF. PPAs 2006-2021.

Em função das dificuldades orçamentárias e da execução de projetos, muitas reivindicações são apresentadas repetidamente pelos interessados nos PPAs e nas Leis de Orçamento Anual - LOA, pois quem reivindica já entendeu que entre planejar, priorizar, executar e conquistar o direito, há um longo caminho. Mas, de fato, foram construídas de 2006 a 2021, 217 unidades de Educação Infantil destinadas a atender as crianças pequenas de 0 a 3 anos, deste total 44 compuseram a Rede Direta da PMSP e 173 foram entregues à administração das parcerias para o atendimento da demanda de Educação Infantil, os dados da execução orçamentária totalizaram valores significativos transferidos para as organizações sociais sem fins lucrativos, privadas, questão abordada no Capítulo 6.

#### 4.2.2 MANUTENÇÃO E OPERAÇÃO DA REDE PARCEIRA (CONVÊNIOS) – CEIS

O PPA de 2006 a 2009 explicita a necessidade de ampliação dos convênios para agilizar o atendimento das crianças na faixa etária do CEI/Creche conforme segue:

Como esse segmento é muito diferenciado, considera-se a existência de três faixas etárias com características de atendimento distintas: a primeira compreende crianças de 0 e 1 ano; a segunda, a crianças de 2 e 3 anos; e a terceira, a crianças com 4, 5 e 6 anos. O acesso à primeira série do ensino

<sup>79</sup> O grande número de proposta de construção de CEI se justifica em função do plano de meta prever 150 mil vagas de Educação Infantil e da continuidade de reivindicações não concretizadas em execuções orçamentárias anteriores, geralmente as construções são previstas, licitadas e, muitas vezes, acabam por ultrapassar o tempo de 4 anos dos governos por vários motivos: problemas licitatórios, desapropriações, projetos executivos para as construções inadequados e insuficientes etc.



fundamental se dá quando a criança completa 7 anos. Com relação às crianças de 4 a 6 anos, o atendimento realizado no município já atende à demanda, estando de acordo com as metas definidas no Plano Nacional de Educação. **Com relação à faixa etária de 2 a 3 anos, o atendimento é realizado em creches da própria administração municipal e nas conveniadas. A expansão do atendimento no ritmo e intensidade necessários para suprir a carência de vagas, exigirá a intensificação na realização de convênios** (PPA 2006 -2009, p.60, grifo nosso).

Dados confirmaram que neste período foram construídos 50 CEIs, 35% do planejado, ao mesmo tempo, a meta de atendimento de crianças de 0 a 3 anos nos CEIs conveniados atingiu 118% (São Paulo, SMF, Base de Dados, PPA 2006-2009). Provavelmente o recurso previsto para a construção de CEIs trilhou outro caminho, e chegou a outro destino.

No PPA 2010-2013 consta a afirmação que a primeira frente da gestão governamental consistia na diminuição do número de crianças cadastradas sem acesso a vagas em creches, pois em 2008, ano utilizado como referência, 57.607 crianças aguardavam a garantia de seu direito, o acesso à educação. Buscava planejar ações articuladas com o Plano Nacional de Educação, principalmente no cumprimento das metas referentes ao atendimento à demanda da Educação Infantil (bebês e crianças de 0 a 3 anos).

O PPA 2014-2017 considera imensa a capacidade de atendimento da Rede Municipal de Ensino na fase inicial da Educação Básica, que é de sua competência e, ao mesmo tempo, constata a insuficiência de vagas para atender à demanda por Educação Infantil e propõe:

Para lidar com o déficit de vagas em creches, o governo municipal propõe a construção de 243 Centros de Educação Infantil (29 construídos pelo próprio município, 42 em parceria com o governo estadual e 173 em parceria com o MEC) (Meta 17), criando 53 mil vagas na rede de atendimento. Além disso, 65 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) e um Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI) devem ser construídos (Meta 18) gerando aproximadamente 35 mil vagas. A construção de 20 Centros Educacionais Unificados (CEU) também contribuirá com essa ampliação, com 10 mil novas vagas (Meta16). Com o mesmo intuito a Secretaria Municipal de Educação prevê o acréscimo de convênios com instituições não governamentais (Meta 19), o que levará a criação em torno de 52 mil vagas, atingindo um total de 150 mil novas vagas (PPA 2014-2017, Exposição de Motivos, p.12)<sup>80</sup>.

Assim, para a garantia do acesso dos bebês e crianças pequenas à Educação, o PPA 2014-2017 expressa que, além da necessidade da criação de novos espaços

---

<sup>80</sup> Planejamento extremamente audacioso, em função da judicialização da demanda por educação infantil no município de São Paulo em 2013, houve uma Ação Civil Pública que, além de determinar a ampliação célere em 150 mil novas vagas (52 mil através de convênios), produziu importantes efeitos institucionais sobre o PPA e a execução dos orçamentos públicos do município.

por meio de construções e a criação de 98 mil vagas na rede pública estatal, precisaria expandir a oferta de vagas para Educação Infantil, com acréscimos de novos convênios que potencializava a oferta de 52 mil novas vagas.

O PPA 2018-2021 prevê a ampliação do acesso na primeira etapa da Educação Infantil (creche) priorizando o atendimento nas regiões com maior vulnerabilidade social do município. Traz como meta a expansão de matrículas em creche, aponta como indicador a expansão em 30% (85,5 mil) das matrículas em creche na RME.

Estudos acadêmicos identificaram a ampliação do processo de terceirização, caracterizado como privatização da oferta de vagas na Educação Infantil na cidade de São Paulo.

A integração das creches aos sistemas municipais de ensino, exigência trazida pela LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, iniciou-se efetivamente na cidade de São Paulo no ano de 2002, na gestão de Marta Suplicy (2001-2004). Desde a transição o número de equipamentos, assim como o de crianças nos CEIs públicos e conveniados cresceram consideravelmente. Conforme os dados [...] no período de 2002 a 2012 o total de matriculados nos equipamentos públicos e conveniados ampliou-se 122,88%. Desse percentual, 26,93% das matrículas se concentravam nos CEIs públicos e 73,07% nos conveniados com a prefeitura, evidenciando o processo histórico de expansão de vagas no município via esfera privada. (Franco et al, 2019, p. 90-91).

Para a garantia do acesso à Educação Infantil, todos os planos indicam a construção de CEIs e o conveniamento, ou melhor, a política de estabelecimento de parcerias com instituições privadas. Ao passar à iniciativa privada, o direito educacional se transforma em serviço de baixo custo aos cofres públicos. Situação impulsionada pela legislação federal, a LRF, que estabeleceu limites ao planejamento e à execução orçamentária. As intenções previstas no planejamento e nas ações concretas indicam que a parceria é opção considerada pelos governantes, aparentemente definitiva, para a ampliação do atendimento à criança pequena.

Além disso, temos indícios do aprofundamento do processo de privatização,<sup>81</sup> como estratégia de conter as despesas correntes com os trabalhadores do sistema municipal de educação na cidade de São Paulo.

---

<sup>81</sup> O PL 573/2021 de autoria dos vereadores Cris Monteiro (Novo); Rubinho Nunes (União) e Fernando Holiday (Republicanos) propõe autorizar o Poder Executivo a implementar o sistema de gestão compartilhada em escolas de ensino fundamental e médio da rede pública municipal de ensino em parceria com organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Além disso, a Prefeitura de São Paulo propôs uma parceria inédita à instituição salesiana Liceu Coração de Jesus, colégio particular, a fim de manter seus atuais 187 alunos e atender em 2023, 500 estudantes dos anos iniciais do Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Ver “**Prefeitura propõe convênio para Liceu Coração de Jesus não encerrar atividades educacionais**”, disponível em:

#### 4.2.3 PERMANÊNCIA E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO PPA

Nos Planos Plurianuais no Ensino Fundamental, o conceito de qualidade está atrelado principalmente aos resultados das avaliações; à alfabetização na idade certa; à ampliação do tempo do educando na escola; e aos aspectos referentes à valorização dos profissionais da educação.

Os indicadores presentes nos PPAs relacionados ao Ensino Fundamental são a síntese da preocupação quanto ao desempenho dos estudantes em dois itens: IDEB e alfabetização na idade certa.

##### 4.2.3.1 *Índice de desenvolvimento da educação básica - IDEB*

Em relação ao IDEB, convém destacar a influência dos organismos multilaterais, principalmente do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), na forma de se conceber e implantar o sistema de avaliação no Brasil. Uma intervenção por meio da cartilha neoliberal conduziu a forma de pensar as políticas educacionais como condição indispensável para o desenvolvimento econômico, principalmente para os países emergentes. Segundo Peroni (2003) o objetivo da escola pela ótica neoliberal seria o desenvolvimento das habilidades básicas de aprendizagem para que os trabalhadores pudessem satisfazer a demanda imposta pela acumulação flexível<sup>82</sup>.

Nos PPAs, a qualidade está vinculada aos resultados de uma avaliação estandardizada, pautada em uma concepção de qualidade economicista e mercadológica. O PPA de 2006 a 2009 registra a necessidade da melhoria do rendimento escolar dos alunos da Rede Municipal de Ensino, ancorado nos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica porque o IDEB foi criado em 2007, após a elaboração do PPA.

Os resultados das avaliações de rendimento escolar indicam a necessidade de adoção de medidas urgentes que visem a assegurar melhorias no aproveitamento, apontando soluções para os problemas detectados. No Estado de São Paulo, os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) mostram que a maioria dos alunos da rede pública vem sistematicamente apresentando desempenho crítico, em geral, e, em especial, nas disciplinas de português e matemática. Os resultados obtidos em 2003 mostram que, nessas duas matérias, 45,6% e 63,2% dos alunos,

---

<<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-propoe-convenio-para-liceu-coracao-de-jesus-nao-encerrar-atividades-educacionais>>. Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>82</sup> Acumulação flexível é um termo criado por David Harvey no seu livro “Condição pós-moderna” para designar a “flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” (HARVEY, 1994, p.140).

respectivamente, encontravam-se em situação difícil. (PPA 2006-2009, Anexo V, p. 58)

Tabela 9 - O IDEB nos Planos Plurianuais da cidade de São Paulo – 2006 a 2021

Indicadores do IDEB	PPA 2006-2009		PPA 2010-2013		PPA 2014-2017		PPA 2018-2021	
	Valor Base	Índice Final	Índice Final	Índice Final	Valor Base 2011	Índice Final	Valor Base	Índice Final
Atingir IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental, da rede municipal	—	—	4,3	5,2	4,8	5,7	5,8	6,8
Atingir IDEB dos anos finais do Ensino Fundamental, da rede municipal	—	—	3,9	5,0	4,3	5,6	4,3	6,5

Fonte: Elaborada pelo autor. São Paulo. SMF. PPA 2006-2021.

O PPA 2010-2013 atribui grande relevância ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>83</sup>, criado pelo Governo Federal. Ficaram evidenciadas as correlações entre o planejamento da educação nacional e o planejamento da educação do governo municipal, apesar das diferenças partidárias entre os governantes. A adesão ao IDEB, proposto pelo MEC, indicava a conjunção do pensamento a respeito de política de avaliação educacional, pois tinha como principais metas para a garantia da qualidade da educação, o aumento do IDEB, de 4,3 para 5,2 nos anos iniciais e de 3,9 para 5,0 nos anos finais.

O PPA 2014-2017 instituiu o Programa Mais Educação São Paulo, objetivou a reorganização curricular e administrativa, ampliação e fortalecimento da rede municipal de ensino para promover a melhoria da qualidade social da Educação Básica, também anunciou o rompimento com a estrutura anterior do Ensino Fundamental e a progressão continuada. Em contraponto, propôs a reorganização do Ensino Fundamental em três ciclos: Ciclo I - Ciclo Alfabetização (1º, 2º e 3º anos); Ciclo II - Ciclo Interdisciplinar (4º, 5º e 6º anos) e Ciclo III - Ciclo Autoral (7º, 8º e 9º ano).<sup>84</sup>

<sup>83</sup> O índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007, no segundo mandato do Governo Lula, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). É composto pelo produto entre dois fatores: a média da proficiência dos estudantes (N) obtida pela Prova Brasil (em Língua Portuguesa e em Matemática) e a média das taxas de aprovação (P) nos anos que correspondem a cada etapa do Ensino Fundamental - dividido em anos iniciais (1º ao 5º ano) e anos finais (6º ao 9º ano) – e às séries do Ensino Médio (1ª a 3ª série). (SME/SP, 2018, p.9)

<sup>84</sup> A grande polêmica entre os educadores da reorganização do Ensino Fundamental foi a previsão da reprovação anual no Ciclo Autoral.

O Ciclo I, que está atrelado ao Pacto Nacional pela Alfabetização, tem como um dos principais objetivos garantir que todas as crianças estejam alfabetizadas até os 8 anos de idade. O Ciclo II Interdisciplinar (4<sup>o</sup> aos 6<sup>o</sup> anos) corresponde à fase de articulação e de integração dos componentes curriculares ligados a uma gradual apresentação e outros olhares sobre o mundo trazido pelas disciplinas integradas e pelo convívio com mais professores, possibilitando a superação de um sistema rígido e uniformizado em direção a formas inovadoras de organização do tempo e do espaço para o desenvolvimento curricular. Estes ciclos preveem avaliação e retenção apenas no último ano de cada. Já o Ciclo III Autoral, refere-se aos três últimos anos do Ensino Fundamental, possui avaliação em todos os anos e inova com a entrega de um Trabalho de Conclusão de Ciclo (TCC) de caráter interdisciplinar. Neste ciclo, o trabalho com leitura, escrita e solução de problemas matemáticos, com pesquisa em todas as áreas do conhecimento, estimula os alunos à autoria (PPA 2014-2017, Exposição de Motivos, p. 13).

No entanto, a preocupação com o IDEB estava presente nos indicadores do PPA, visava aumentar o índice dos anos iniciais de 4,8 para 5,7 e do ciclo final de 4,3 para 5,6.

O PPA 2018-2021 estabeleceu como meta, no Ensino Fundamental, o aumento do IDEB de 5,8 para 6,8 nos anos iniciais e de 4,3 para 6,5 nos anos finais; 95% dos alunos com, no mínimo, nível de proficiência básico na Prova Brasil, nos anos iniciais e finais

O IDEB, por meio de índices matematicamente calculados, propõe a qualificação da produção da educação vinculada a uma métrica que estimula a competitividade entre os sistemas e as escolas. Introduce o conceito concorrencial, consegue induzir currículos, conteúdos, formação de educadores, conforme evidenciam os próprios PPAs. Segundo Arelaro

A divulgação pública das ‘melhores’ e ‘piores’ escolas do país traduz, evidentemente, estímulo à política de adotar nos currículos escolares, os conteúdos previstos e propostos nos testes nacionais, pois quanto maior a nota da escola (pública ou privada) maior será a ‘propaganda’ da excelência de seu ensino. Por outro lado, tal política desestimula o processo criativo de produção política de projetos pedagógicos nas escolas, que traduzam, cada vez mais, o interesse e a diversidade dos grupos sociais das diferentes regiões do país. O processo de metrificação da qualidade de atendimento educacional traz competição e individualização de êxitos e sucessos nas políticas educacionais como expressão de modernidade e desenvolvimento (ARELARO, 2020, p.50).

A educação competitiva, como sinônimo de qualidade, encobre problemas inerentes aos diversos territórios do município de São Paulo em que se situam as escolas, desenvolve um sistema mercadológico de educação que impacta nas unidades educacionais, nas famílias, nos educadores. Assim, o IDEB além de induzir currículos, conteúdos em consonância com as avaliações padronizadas e classificar as escolas por grau de excelência, trabalha para perpetuar condições e questões que

afetam as comunidades e tenta alijar a vida escolar das condições concretas e cotidianas da cidade que prejudicam a vida escolar.

#### 4.2.3.2 Alfabetizar “na idade certa”

A alfabetização é uma temática em constante discussão nas unidades educacionais da cidade de São Paulo, assim como em todo o Brasil, impulsionada por problemas relacionados à apropriação da leitura e escrita, apresentados pelas crianças nos anos iniciais. São várias as justificativas relativas aos desafios para a alfabetização, dificuldades da criança em aprender, formação inadequada do professor, falhas no processo de ensino, falta de compromisso das famílias, ineficiência dos gestores educacionais, afirmadas pelos setores críticos à educação pública no Brasil.

Alfabetizar as crianças “na idade certa” consta em três dos quatro planos analisados, exceto no PPA 2006-2009. A propositura em alfabetizar todas as crianças até 8 anos de idade, ou até o 2º ano, ou o 3º Ano do Ensino Fundamental abarca interesses diversos.

Quadro 10 - Indicador de Alfabetização

PPA	Indicadores de Alfabetização
PPA 2006-2009	Não previsto
PPA 2010-2013	Percentual de alunos alfabetizados ao final do segundo ano do Ensino Fundamental – 100%
PPA 2014-2017	Percentual de alunos alfabetizados na idade certa – Indefinido
PPA 2018-2021	Alunos da Rede Municipal alfabetizados ao final do segundo ano do Ensino Fundamental – 97%

Fonte: Elaborado pelo autor. PMSP. SMF. PPA 2006-2021.

Sabemos que a incorporação do indicador “alfabetizar toda criança na idade certa”, tem correspondência com sugestões de organizações internacionais e nacionais que, em encontros multilaterais, definiram a “Década das Nações Unidas para a Alfabetização”<sup>85</sup> (2003-2012) onde representantes do setor privado tentaram impor sua lógica na alfabetização.

<sup>85</sup> A organização de uma década para a alfabetização foi proposta pelo diretor-geral da Unesco, Koichiro Matsura, na 56ª sessão da Assembleia Geral da ONU, em 2001, a foi lançada oficialmente em 13 de fevereiro de 2001, na sede da ONU, em Nova York, nos Estados Unidos. O Brasil esteve presente e foi o primeiro a lançar a iniciativa internamente em 2003.

No plano nacional, sob a influência do movimento Todos pela Educação - TPE<sup>86</sup>, firmou-se o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação<sup>87</sup>, em seus objetivos estratégicos elenca metas que compreendem especialmente a Educação Básica pública, objetivando que toda criança seja plenamente alfabetizada até os 8 anos.

Nesse contexto, a meta do Movimento Todos Pela Educação, de alfabetizar todas as crianças até 8 anos de idade, pode ser entendida, num primeiro momento, como um avanço, mas em outro pode significar uma desconsideração às necessidades, especificidades e singularidades com as quais cada criança se relaciona com o mundo e se apropria da cultura socialmente produzida, principalmente quando disso decorrem propostas de se iniciar mais cedo o processo formal de alfabetização e letramento (ARELARO, 2020, p. 243).

A intenção de alfabetizar a criança na idade certa estão associadas a outras ações públicas, tais como a instituição da Provinha Brasil<sup>88</sup> (2008), a criação do Pacto Nacional de Alfabetização pela Idade Certa – PNAIC (2012), a incorporação da Avaliação Nacional de Alfabetização - ANA<sup>89</sup>(2013). Nesse projeto, a criança alfabetizada seria submetida às regulações e ao controle de uma ideologia neoliberal, tornando longínqua a possibilidade de uma criança como sujeito de direitos e do direito ao brincar, jogar, de sonhar, de criar e recriar.

Que todas as crianças sejam alfabetizadas, parece o desejado por todos nós, enquanto projeto emancipador na perspectiva de uma cidade de direitos, mas a preocupação reside em o que fazer com as crianças que não foram, por diversos fatores, alfabetizadas. Só as avaliações externas não bastam! São diferentes realidades, territórios constituídos com discrepantes desigualdades em cada região da cidade.

---

<sup>86</sup> Criado em setembro de 2006, o TPE surgiu de uma iniciativa empresarial levada adiante pelo Grupo Gerdau (empresa multinacional do campo da siderurgia), com a participação de outras empresas como: Suzano papel e celulose, Odebrecht, DPaschoal, Instituto Camargo Corrêa, Fundação Roberto Marinho, e dos bancos Real, Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Santander, bem como do Instituto Ayrton Senna, do Instituto Ethos e pessoas físicas, incluindo secretários de Educação de alguns estados, diretores de órgãos do MEC, além de professores universitários.

<sup>87</sup> Brasil. Decreto nº 6.094, de 24/04/2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Meta Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

<sup>88</sup> Destinada às crianças no segundo ano de escolarização, que conforme os documentos oficiais têm o compromisso com a equidade e qualidade da educação (INEP/MEC, 2009). A finalidade é “monitorar” a alfabetização realizada nas escolas públicas e interferir no sentido de prevenir e corrigir problemas relacionados à leitura e escrita.

<sup>89</sup> Portaria n. 482, de 07/06/2013, dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). DOU de 10/06/2013. (BRASIL, 2013).

Nessa perspectiva, entendemos que interesses comuns mitigam ou dissimulam divergências que se esfumaçam no jogo político concreto, neste caso, é a ação de governar visando a possibilidade de reproduzir o interesse geral da população ou operar sobre o fundo público e, atender a acumulação e a reprodução da força do trabalho.

#### *4.2.3.3 Ampliação do tempo de permanência do estudante na escola*

Em relação à ampliação do tempo de permanência dos estudantes na escola, os projetos se diferenciaram em configurações e princípios. Os dois primeiros PPAs objetivaram a permanência do estudante em horário pré ou pós-aula desenvolvendo atividades extracurriculares de caráter educacional, cultural e esportivo, firmando parcerias com organizações privadas.

Grande parte das condições prévias necessárias para a implantação do programa já foram realizadas, incluindo: a normatização das condições para a celebração de convênios da Secretaria com ONGs, fundações, institutos e associações para o desenvolvimento de atividades dentro do programa; a regulamentação do repasse de recursos para as Associações de Pais e Mestres, para a implementação dos projetos e atividades no âmbito do programa. O processo de capacitação para professores e para educadores comunitários já foi iniciado, e diversos projetos vêm sendo desenvolvidos pela Secretaria, com o intuito de organizar um conjunto de atividades que compõem o programa. Cabe a cada escola a estruturação de projetos no âmbito do programa, com a programação das atividades a serem desenvolvidas, bem como a sua implementação (PPA 2006-2009, Detalhamento das Diretrizes e Ações, p. 65).

O Ensino Fundamental de 9 anos havia colocado novos desafios para as EMEFs, buscava uma nova organização dos tempos, espaços e materiais para o atendimento das crianças de 6 anos. Ampliar o tempo de permanência de crianças e adolescentes nas unidades educacionais, sem a organização adequada, não seria viável. E não poderia acontecer com um caráter apenas compensatório, na tentativa de corrigir os efeitos das desigualdades sociais.

A ampliação do tempo de permanência do aluno na escola é um significativo passo para a melhoria da qualidade do ensino e vem combinada a uma ideia de educação integrada. Isso significa promover a educação em tempo integral por meio de atividades de caráter educacional, social, cultural e esportivo capazes de melhorar a vida na escola, a formação do aluno e a integração com a comunidade. A educação integrada comporta também a alimentação escolar de qualidade para suprir as necessidades nutricionais diárias e garantir o processo de ensino e aprendizagem (PPA 2010-2013, p. 13).



Quadro 11 - Ampliação do tempo de permanência do estudante na escola

PPA	Ampliação do tempo de permanência do estudante ou Escola Integral em tempo integral
PPA 2006-2009	Programa São Paulo é uma Escola
PPA 2010-2013	Percentual de alunos da EMEF com jornada de 7 horas Diagnóstico em 2008 – 0 Meta final (2013) - 100%
PPA 2014-2017	Ampliação da jornada escolar - Programa Mais Educação
PPA 2018-2021	Escolas Municipais de Ensino Fundamental que oferecem turmas em educação integral em tempo integral (7h/dia ou mais) Diagnóstico em 2016 – 13% Meta final 33,8%

Fonte: Elaborado pelo autor. PMSP. SMF. PPAs 2006-2021.

No plano 2014-2017, a ampliação do tempo de permanência dos estudantes envolve um outro olhar, há a intenção no desenvolvimento de uma educação integral, na integralidade dos sujeitos das aprendizagens, pautada em uma educação crítica, libertadora.

Além disso, será ofertada a 100 mil alunos da rede municipal a ampliação da jornada escolar (Meta 15). A implementação de um Programa de Educação Integral que atenda aos diferentes níveis e modalidades de ensino e promova a ampliação do tempo de permanência dos estudantes sob os cuidados da escola será realizada de forma a expandir e estimular atividades esportivas, culturais, artísticas e tecnológicas, para a integralidade da educação (PPA 2014-2017, Exposição de Motivos, p. 13)

Todos os planos têm a perspectiva do aumento de tempo de permanência do estudante na escola, o que significa que seria necessário: prédios projetados, reorganizados e readequados; vivências e experiências democráticas e interessantes por meio da arte, da cultura, do esporte; tempo para a reflexão dos contextos históricos e políticos; envolvimento e participação dos profissionais da educação e da comunidade; disponibilidade de espaços e materiais, enfim é preciso um conjunto de aspectos integrados e de uma concepção emancipatória de educação em tempo integral para o acolhimento responsável de meninas e meninos, estudantes na Rede Municipal de Educação de São Paulo. Tudo isto requer um montante de recursos significativo do orçamento público.

Compreendemos que a ampliação do tempo do estudante na escola não deve acontecer apenas porque o PNE prevê um percentual adicional para matrículas de alunos em tempo integral; para ceder espaço para as parcerias público-privado. Também não pode ser uma ação que aconteça para simplesmente suprir as carências dos educandos e, concomitantemente ser uma forma de reduzir a ação estatal na

esfera pública, desobrigando o estado de cumprir políticas sociais mais estruturantes na tentativa de amenizar as contradições de uma sociedade capitalista.

### 4.3 Formação dos profissionais

Em relação à formação dos profissionais da educação, as metas são pouco explicitadas, não foram estruturadas propostas de formação em serviço contínua, com exceção do PPA 2014-2017.

O Plano de 2006-2009 registra a intenção de um processo formativo da seguinte forma:

o desenvolvimento e implantação de um projeto pedagógico integrado com o permanente aperfeiçoamento do corpo docente e diretivo das unidades educacionais, consistente e consentâneo com as novas realidades tecnológicas e profissionais, de forma a efetivamente preparar o estudante para interagir no mundo moderno. (PPA 2006-2009, Anexo I, p. 7)

O Plano 2010-2013 inclui a formação de professor como uma das metas, com a finalidade de incluir o currículo considerado oficial à época na Rede Municipal de Ensino, orientado pelo *Programa Ler e Escrever*, que priorizava os conhecimentos da Língua Portuguesa e Matemática, principalmente para melhor desempenho dos estudantes nas avaliações externas.

O PPA 2014-2017 apresenta a proposta de formação dos profissionais de educação ao considerá-la como condição para a melhoria da qualidade educacional.

Para a melhoria do ensino, é necessário implantar uma medida orgânica de formação dos profissionais de educação, promovendo reconhecimento, reflexão crítica e aperfeiçoamento das práticas curriculares. Por isso, a Secretaria Municipal de Educação irá instalar 31 polos da Universidade Aberta do Brasil (UAB) em Centros Unificados (CEUs), onde serão ofertados cursos de graduação, aperfeiçoamento, especialização e mestrado, incentivando a formação dos educadores (Meta 14) (PPA 2014-2017, Exposição de Motivos, p. 13).

Durante a gestão do prefeito Fernando Haddad (PT), em consonância com o planejamento, foi reestruturada a SME e criadas estruturas organizacionais regionalizadas<sup>90</sup> nas Diretorias Regionais de Educação responsáveis pelo processo de formação dos profissionais desenvolvido de 2013 a 2016, o qual deveria ter continuidade.

O PPA 2018-2021 cita que pretende aprimorar as práticas dos profissionais da educação ao desenvolver processos de formação continuada a partir de informações sobre os conhecimentos e saberes dos estudantes, a fim de reunir dados que

---

<sup>90</sup> Conforme o Decreto nº 56.793, de 04/02/2016. DOC de 05/02/2016. (São Paulo, 2016)

permitam a reorganização e o aperfeiçoamento das propostas pedagógicas e, assim, alinhar o trabalho pedagógico das unidades educacionais da RME com a nova proposta de Base Nacional Comum Curricular (BNCC)

Não podemos nos esquivar e deixar de tecer breves comentários sob quais condições a BNCC foi produzida. Em um processo de intensa disputa, de um lado pesquisadores, acadêmicos, profissionais da educação, representantes de movimentos sociais em prol da educação pública e, do outro lado, representantes de institutos privados, de fundações ou grupos conservadores e neoliberais com o intuito de promover o desmantelamento das políticas sociais. Os segmentos de direita e a chamada nova direita se fortaleciam no país e, portanto, no jogo de correlações de forças. O processo de discussão da BNCC começou em 2014, depois de muitas disputas ideológicas, e de forma autoritária foi homologada e aprovada em 2017. Então, sabemos que adaptar o currículo pautado na BNCC pode não ser o que desejamos para uma educação pública, estatal e de qualidade. Pois há um avançar na mercantilização do conteúdo da educação, o aprofundamento da lógica do mercado na administração pública, na busca incessante em obstruir a prática democrática. Em função dos argumentos encontrados nos escritos dos PPAs a formação e o conteúdo programático são um campo em disputa e de interesse do mercado educacional instituído por meio da opção de governos inspirados na lógica neoliberal.

#### **4.4 A Questão salarial nos PPAs**

Temos indicado que há na LRF um caráter inflexivo à questão salarial dos servidores públicos, os limites definidos fazem refluir a perspectiva de aumentos reais no sentido de recuperar o poder de compra dos vencimentos. Pode ser o motivo de não termos encontrado, no conjunto de PPAS analisados, projetos que focalizassem aumentos reais nos vencimentos dos profissionais da Educação. É sabido que o maior número de servidores públicos está vinculado ao magistério e aos demais profissionais que apoiam ou trabalham, diretamente, no sistema público estatal da educação.

Ainda que avanços tecnológicos aplicados às experiências educacionais, ultimamente, tenham sido ampliados, a relação professor-estudante continua sendo primordial, embora sejam conhecidas propostas que visam a substituição de parte do relacionamento direto e pessoal entre mestre e aprendiz, realizadas e disponibilizadas

por meio de recursos tecnológicos, pelo menos, em níveis e modalidades do ensino ou, em parte, da formação profissional<sup>91</sup>. As recentes experiências motivadas pela pandemia demonstraram quão prejudicial pode ser às crianças e adolescentes a ausência das atividades de ensino presenciais.

Registramos durante nossa experiência em cargos de confiança<sup>92</sup> do governo municipal de São Paulo a presença de movimentos sociais ligados à esfera da conquista de direitos inscritos no texto constitucional, nos momentos oportunos de participação, no planejamento das atividades e projetos de governo. No entanto, as lutas sindicais na sua maioria se dirigiram, pontualmente, a resultados objetivos às conquistas imediatas de percentuais de aumento salarial durante o momento da execução orçamentária. Quase sempre abandonando o momento em que se elaboram planos de médio prazo como são os PPAs.

A articulação política entre sindicatos e partidos políticos, a presença de parlamentares eleitos pela categoria ou o exercício de parlamentares nos mandatos expressando relações políticas em defesa dos direitos educacionais, talvez seja o motivo da ausência de reivindicações salariais nos PPAs. Os PPAs pouco se referenciaram à recuperação salarial e, uma certeza aparente, uma proposta consistente ou, ao menos, uma estimativa de aumento salarial declarada nos PPAs poderia se constituir em compromisso evidente da valorização e reconhecimento dos profissionais da educação pelo governo municipal. O que encontramos no nosso estudo foi somente a presença ou a ausência da previsão dos recursos necessários ao pagamento dos vencimentos dos profissionais da educação.

Os governos parecem contar com a possibilidade, caso seja imperativo, após negociação entre os profissionais e o governo municipal, com a readequação do orçamento anual, para atender minimamente, as reivindicações salariais.

[...] o conceito de programas de duração continuada, cuja definição na CF/1988 não é precisa[...]. Para que o PPA não perca sua finalidade de instrumento de planejamento, **não se obriga a presença** de todos os **programas de duração continuada** relacionados às atividades-meio da Administração Pública, **como despesas com o custeio da folha do funcionalismo público** ou despesas administrativas gerais (PPA 2018 a 2021, p.8 - grifos nossos).

---

<sup>91</sup> Antes dos atuais recursos tecnológicos da computação já existiam os famosos cursos à distância, por correspondência ou a educação radiofônica.

<sup>92</sup> A minha atuação nas administrações municipais (1989-1992; 2001-2004 e 2013-2016) ocupando cargos de confiança no gabinete da SME e na DREs São Miguel e Penha.

O PPA 2018-2021 expressa que o plano da gestão municipal já está institucionalizado sem a necessidade de registro escrito, pois, segundo a LRF é preciso conter e manter, se possível, diminuir as despesas correntes. O princípio de restrição das despesas correntes implica, de forma definitiva, na ausência de previsão de aumentos reais dado o entendimento que se trata de um programa de duração continuada.

#### **4.5 Temas cingidos pela lógica neoliberal**

Alguns temas no âmbito das políticas sociais, em particular na educação, recebem um tratamento diferenciado e são cingidos diretamente pela máxima neoliberal: a produção de um valor, de uma mercadoria. Portanto, o planejamento educacional deve desenvolver projetos e práticas que estabeleçam à educação uma lógica em que o investimento deva ser incentivado em grupos sociais e etários que possam se constituir em mão de obra útil ou potenciais consumidores de bens produzidos. A EJA e a Educação Especial, duas das modalidades da Educação Básica e o Ensino Médio se constituem em exemplos dessa conjectura.

O PPA 2006-2009 em relação à Educação de Jovens e Adultos - EJA pretendia a expansão do atendimento vinculada à melhoria da qualidade, em uma perspectiva de aprendizagem formal e da preparação dos jovens e adultos para o trabalho e, portanto, a reformulação dos cursos privilegiando a inserção de conteúdos e práticas pedagógicas que propiciassem a formação articuladas aos cursos profissionalizantes, de nível básico, ofertados por instituições públicas e privadas (PPA 2006-2009, Detalhamento de Diretrizes e Ações). Faz referência ao CMCT e aos CIEJAs, como meios suficientes e exemplares para o alcance dos objetivos. Quem não conhece a Rede Municipal de Educação fica com a impressão de um amplo atendimento, porém o número reduzido dessas unidades educacionais<sup>93</sup> é insuficiente para o conjunto de necessidades da população que demanda ensino profissional básico.

No PPA 2010-2013, em relação à EJA, a meta é a diminuição da taxa de evasão dos educandos de 18,6% em 2008 para 14,39% até o final de 2013, cabe lembrar que a evasão de alunos na EJA sempre foi objeto de discussão e de grande desafio na Rede Municipal de Educação de São Paulo.

---

<sup>93</sup> Na cidade de São Paulo estão instalados apenas dois Centros Municipais de Capacitação e Treinamento (CMCT) localizados nos distritos de São Miguel e Itaim Paulista (DRE São Miguel) e 16 Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos, quantidade insuficiente para atender os distritos.

Além dessas ações na educação básica, é dever do município prover também os jovens e adultos que não puderam efetuar os estudos na idade regular de uma formação capaz de desenvolver as competências necessárias para progredir no trabalho e nos estudos posteriores (PPA 2010-2013, p. 13)

No PPA 2014-2017 há a compreensão da necessidade de promover incentivos e condições àqueles que não tiveram acesso à educação básica e além de propor a manutenção dos investimentos, planeja a ampliação de 20 mil vagas destinadas à Educação de Jovens e Adultos (PPA 2014-2017, p. 14). O PPA 2018-2021 não fez referência à Educação de Jovens e Adultos, somente planejou os recursos para a continuidade e a operação e manutenção da EJA.

Há de se destacar que, ao longo do período estudado, a quantidade de turmas do MOVA foi reduzida drasticamente. O Movimento de Alfabetização da Cidade de São Paulo MOVA- SP criado e incorporado como uma política pública na Gestão do PT (1989-1992) com Luiza Erundina/Paulo Freire, exemplificou o que seria uma política pública em educação de jovens e adultos para a leitura do mundo, conscientização e compreensão da luta em defesa de uma sociedade justa e igualitária, assim expandiu-se em todas as regiões da cidade de São Paulo. O MOVA ultrapassou os limites municipais e estaduais; conseguiu organizar-se nacionalmente como um movimento popular de alfabetização, e embora esvaziado, paulatinamente, no transcorrer das diversas gestões não petistas que sucederam à prefeita Luiza Erundina, sobrevive, resistindo teimosamente à sua extinção.

Um dos resultados dramáticos, da combinação entre um mundo mergulhado no neoliberalismo e o avanço do direito à educação, tem sido a frustração diante da constatação de que os esforços por colocar a EJA na agenda dos governos não resultaram em avanços significativos. Tanto no Brasil, quanto no mundo, o número de analfabetos jovens e adultos diminui lentamente e os avanços na escolaridade desse grupo são tímidos. O dilema talvez resida justamente na consequência maior das políticas neoliberais: o aprofundamento das desigualdades sociais, cenário em que os potenciais educandos da EJA não poderiam mesmo ver seus direitos realizados (Pierro e Haddad 2015, p. 199).

Quanto à Educação Especial, as ações não são explicitadas em todos os Planos Plurianuais, mas sabemos que as políticas públicas para o atendimento de bebês, crianças, adolescentes, jovens e adultos que apresentam deficiências matriculados na Rede Municipal de Ensino de São Paulo, embora com avanços, ainda são insuficientes.

Os PPAs 2006-2009 e 2010-2013 planejaram a consolidação da política de atendimento<sup>94</sup> às crianças, adolescentes, jovens e adultos que apresentam deficiências: a formação dos educadores; o fornecimento de transporte aos estudantes; a coordenação dos Centros de Formação e Acompanhamento à Inclusão (CEFAI) e a manutenção de convênios para o atendimento de crianças e adolescentes e Salas de Apoio e Acompanhamento à Inclusão (SAAI). Nos PPAs posteriores, foram previstos recursos para a continuidade de ações relativas à Educação Especial. Além disso, a partir de 2011 com a criação das Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos (EMEBS)<sup>95</sup>, os PPAs, conseqüentemente, passaram a prever recursos para a operação e manutenção das unidades, anteriormente, denominadas Escolas Municipais de Educação Especial (EMEE).

O Ensino Médio na RME centra-se em apenas 8 unidades educacionais na Rede Municipal de Educação de São Paulo, uma vez que, constitucionalmente, os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na Educação Infantil. Não há interesse do poder público em construir novas unidades, assim as metas restringem-se em manter e operar as Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio (EMEFMs).

Os Planos Plurianuais selecionados para o escrutínio neste estudo - período 2006-2021, apresentaram ações ou metas e previsões orçamentárias relativas a outros aspectos, porém não tecem comentários a respeito, que são os benefícios que contribuem para o acesso e permanência dos estudantes, tais como fornecimento de materiais, de uniformes, de transporte escolar e programa do leve leite; o repasse de recursos do Programa de Transferência de Recursos Financeiros<sup>96</sup> e do Programa Dinheiro Direto na Escola/FNDE<sup>97</sup> encaminhados para a Associação de Pais e

---

<sup>94</sup> Conforme o Decreto nº 45.415 de 18/10/2004 (SÃO PAULO, 2004) na gestão Marta Suplicy (PT).

<sup>95</sup> Decreto nº 52.785 de 10/11/2011 (SÃO PAULO, 2011) que cria as Escolas Municipais de Educação Bilíngue para Surdos (EMEBS). Atualmente, são 6 unidades na Rede Municipal de Educação de São Paulo.

<sup>96</sup> O Programa de Transferência de Recursos Financeiros – PTRF, instituído pela Lei nº 13.991 de 10/06/2005, objetiva fortalecer a participação da comunidade escolar no processo de construção da autonomia das unidades educacionais da RME/SP. Consiste na transferência de recursos financeiros estabelecidos em orçamento pela Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da SME encaminhado para as Associações de Pais e Mestres (APMs) das unidades educacionais, destinados à cobertura de despesas de custeio, tais como manutenção dos equipamentos conservação das instalações físicas, aquisição de matéria de desenvolvimento de atividades educacionais e projetos pedagógicos. Em cada exercício financeiro é divulgado pela SME, a forma de cálculo, o valor e a periodicidade das transferências.

<sup>97</sup> O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE consiste na destinação anual de recursos financeiros pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, enviado para as APMs. De caráter suplementar, tem como finalidade em contribuir para: 1. o provimento de necessidades prioritárias dos

Mestres (APMs) das Unidades Educacionais e ao fornecimento de material e de apoio didático, pedagógico e educacional.

As questões relativas à educação étnico-racial, gênero, homofobia, sequer foram citadas. Enquanto isso, de 2006 a 2021 foram muitos os acontecimentos que impactaram ou poderiam suscitar referências na formação dos educadores e assim, compõem os PPAs e o orçamento da educação. Embora, as unidades educacionais e órgãos regionais da educação tenham atuado em tais temáticas.

#### **4.6 Afirmação das premissas neoliberais e o direito à educação nos PPAs**

Confirmamos, na análise sobre a Educação nos PPAs, marcas neoliberais que comprometem o papel do Estado, de acordo com a pressão nacional e internacional das agências reguladoras do capital:

Se o neoliberalismo se transformou num verdadeiro projeto hegemônico, isto se deve ao fato de ter conseguido impor uma intensa dinâmica de mudança material e, ao mesmo tempo, uma não menos intensa dinâmica de reconstrução discursivo-ideológica da sociedade, processo derivado da enorme força persuasiva que tiveram e estão tendo os discursos, os diagnósticos e as estratégias argumentativas, a retórica, elaborada e difundida por seus principais expoentes intelectuais (num sentido gramsciano, por seus intelectuais orgânicos) (GENTILI, 1996, p. 24).

Construir escolas e entregá-las à administração das instituições privadas parceiras e/ou firmar contratos de parcerias para atender os bebês e crianças pequenas; investir recursos a fim de preparar os estudantes para melhorar o desempenho nas avaliações externas e atingir as metas do IDEB; realizar formação para os professores de acordo com a BNCC; alfabetizar as crianças na idade certa sem considerar questões e desigualdades sociais; ampliar o tempo de permanência dos estudantes privilegiando privatizações; remunerar os profissionais da educação nos limites da LRF, todas essas ações, são marcas neoliberais que envolvem um montante de recursos do orçamento público.

Os Programas na Educação têm um alto custo. E representam não somente o valor monetário com base no mercado, mas também se constituem em valores éticos e sociais. O planejamento do orçamento da Educação nos Planos Plurianuais além de revelar a quantidade de recurso público que será utilizado para cumprir o princípio constitucional, nos informa onde será aplicado, como e para qual finalidade.

---

estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia do financiamento; 2. promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica; e 3. o incentivo da autogestão escolar e do exercício da cidadania, com a participação da comunidade no controle social. (...)



Sobretudo, o que está em jogo é assegurar a educação pública estatal e de qualidade social que possa criar condições dignas para a formação de crianças, adolescentes e jovens.

A pesquisa confirmou dados iniciais de que o planejamento dos processos de extensão dos direitos educacionais em Educação Infantil privilegiou a privatização da referida educação e a destinação limitada de recursos a remuneração dos profissionais da educação. As correlações que envolvem os dois temas podem caracterizar mais concretamente a influência das premissas do neoliberalismo no planejamento. Na execução orçamentária do município de São Paulo, nos capítulos que se seguem, aprofundaremos a análise dos dados que comprovem a nossa tese.

## **CAPÍTULO 5 ORÇAMENTO PÚBLICO NA CIDADE DE SÃO PAULO: A MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL**

No Brasil, desde 1995, entramos num processo de privatização e terceirização sistemática dos serviços e do patrimônio público que vêm se mantendo intacta até os dias atuais, apesar das mudanças de partidos políticos no governo do país. São, portanto, vinte anos ininterruptos de implantação de políticas neoliberais como opção de projeto de desenvolvimento político e econômico, com consequências perversas para todas as áreas sociais. Lisete Arelaro (2022, p.46).

O orçamento público não se restringe aos aspectos burocráticos e a área contábil, pode ser elemento fundamental de transformação social. Ousamos dizer que o orçamento pode ser uma poderosa ferramenta de consolidação da igualdade social e da dignidade humana, um avanço na construção de um Estado Democrático de Direitos. Porém, como produto histórico das relações conflituosas em uma sociedade de classes, pode se transformar em controle e expressão de uma política econômica que promove a acumulação capitalista.

Salvador (2010) destaca que o estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política em sua amplitude, pois este reflete a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como na definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. Esse dimensionamento permite compreender e mensurar a relevância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada em um país, estado ou município.

O orçamento é a materialização de políticas públicas que são executadas pelo poder Executivo, formado pelos representantes eleitos pela população. Assim, implica nas responsabilidades assumidas no processo de planejamento governamental onde constam as ações e metas pretendidas para a garantia dos direitos, bem como o processo de execução. Cabe ao Estado a obtenção de recursos, as receitas, e a gestão e aplicação dos recursos, as despesas. Este movimento orçamentário deve garantir tanto o funcionamento do aparelho estatal quanto o bem-estar da coletividade ao atender as necessidades públicas na perspectiva da concretização dos direitos sociais, a fim de que todas as pessoas tenham condições de vida digna, em uma sociedade igualitária e justa.

Objetivamos contribuir com a análise do orçamento público da cidade de São Paulo no período de 2006 a 2021 a partir da correlação existente entre receitas arrecadadas e despesas liquidadas, pois, quanto mais aumentam as receitas, maiores são as possibilidades da realização das despesas. Portanto, evidencia-se a importância da vinculação de recursos à educação como garantia desse direito

O orçamento público expressa um jogo de diversos desejos, demandas ideais, reivindicações. Ao ser executado pelos representantes eleitos pela população concretiza-se como uma atividade eminentemente política, com prioridades previamente definidas, as quais, muitas vezes, não contemplam diferentes grupos, organizações, movimentos populares, enfim, os habitantes e suas peculiaridades - territoriais, sociais, econômicas, culturais, educacionais, políticas. Assim, o orçamento em constante disputa, espelha as contradições entre classes e reflete a correlação de forças de várias naturezas atuantes na sociedade, além de definir a direção e a forma de ação do Estado, nas suas prioridades de políticas públicas.

Abordaremos a composição dos orçamentos da cidade de São Paulo. No orçamento público são explicitadas as receitas, isto é, os valores financeiros que ficaram à disposição, depois da aprovação dos vereadores, para a realização das despesas que constituem os gastos do governo a cada ano fiscal ou orçamentário.

### **5.1 A composição da receita no Município de São Paulo: os impostos e as transferências constitucionais**

Os impostos municipais são a fonte principal de recursos para o financiamento da educação municipal. A Lei Orgânica do Município de São Paulo, em seu artigo 208, destina 31% da arrecadação dos impostos municipais aos gastos com educação, sendo 25% com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e 6% destinados às despesas com programas de Educação Inclusiva que garantam a permanência dos estudantes, ou seja, amplia os percentuais mínimos previstos originalmente na Constituição Federal:

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

§ 1º - O Município desenvolverá planos e diligenciará para o recebimento e aplicação dos recursos adicionais, provenientes da contribuição social do salário-educação de que trata o art.212, § 5º, da Constituição da República, assim como de outros recursos, conforme o art. 211, § 1º da Constituição da República.

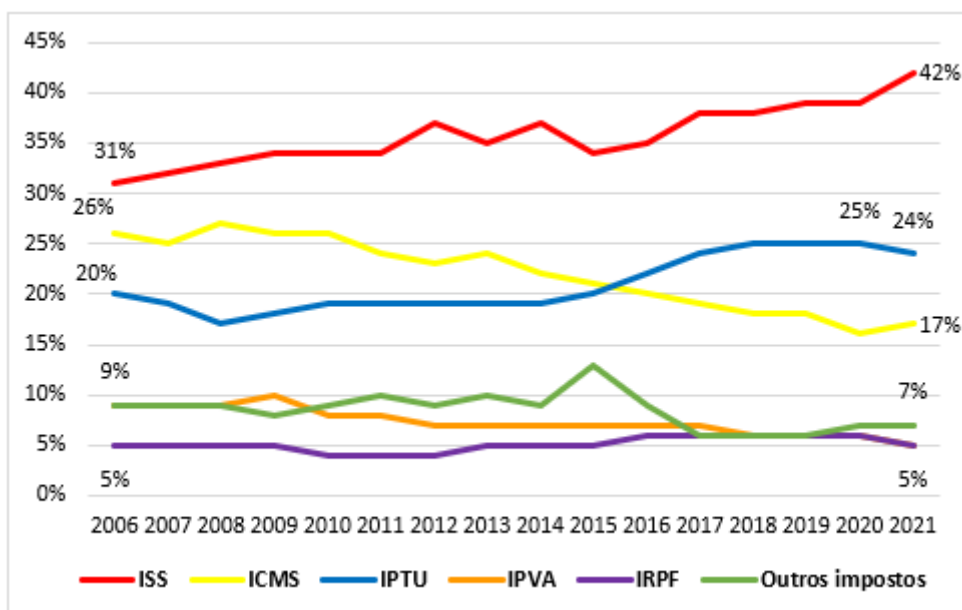
§ 2º - A lei definirá as despesas que se caracterizam como de manutenção e desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, bem como da educação infantil e inclusiva.

§ 3º - A eventual assistência financeira do Município às instituições de ensino filantrópicas, comunitárias ou confessionais, não poderá incidir sobre a aplicação mínima prevista no "caput" deste artigo (SÃO PAULO, 1990).

O Imposto Sobre Serviços - ISS é o que mais sobressai do total das receitas arrecadadas no município de São Paulo. Na série histórica (Figura 3), notamos que no ano de 2006 ele representou 31% dos impostos arrecadados, e tem crescido progressivamente até 2021, com exceção do período entre 2013 e 2016. Ainda cabe ressaltar que, em 2021, o ISS representou 42% da receita. A cidade de São Paulo passou a ser, definitivamente, uma cidade prioritariamente de serviços. O mercado imobiliário, os serviços bancários, de saúde, comunicação, tecnologia, turismo e comércio em geral, cresceram exponencialmente e assumiram papel relevante na configuração econômica da cidade.

O Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU, é a segunda fonte arrecadadora em 2006, proporcionando 20% da receita arrecadada pelo município. Ocorreram períodos de oscilação negativa, porém de 2016 em diante o IPTU manteve-se em crescimento até 2020 de forma significativa, quando atingiu 25% dos valores arrecadados em impostos.

Figura 3 - Receitas resultantes de Impostos – 2006 a 2021\*



\*Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Pública. SP

Tabela 10 - Receitas resultantes de impostos (2006-2021)\*

Ano	ISS	%	ICMS	%	IPTU	%	IPVA	%	IRPF	%	Outros impostos**	%	Total
2006	9.792.511.126,65	31%	8.146.989.515,30	26%	6.343.332.712,27	20%	2.696.386.508,62	9%	1.463.139.965,69	5%	2.977.335.707,47	9%	29.956.555.570,30
2007	10.938.868.612,39	32%	8.663.823.039,51	25%	6.547.819.988,83	19%	3.067.171.363,22	9%	1.618.923.016,84	5%	3.181.501.645,28	9%	32.399.184.649,23
2008	11.959.326.839,70	33%	9.568.587.490,19	27%	6.219.952.587,41	17%	3.185.630.041,41	9%	1.797.872.451,91	5%	3.187.940.949,90	9%	34.121.437.908,61
2009	12.209.941.853,05	34%	9.420.248.136,02	26%	6.616.436.855,32	18%	3.463.888.611,33	10%	1.672.747.456,88	5%	2.951.247.503,75	8%	34.661.762.959,47
2010	13.633.035.741,09	34%	10.313.936.545,02	26%	7.825.418.489,12	19%	3.366.696.054,51	8%	1.658.448.817,54	4%	3.539.360.390,05	9%	38.678.447.219,78
2011	14.802.656.400,05	34%	10.578.355.091,27	24%	8.227.000.498,66	19%	3.388.994.256,30	8%	1.828.454.016,48	4%	4.397.736.892,97	10%	41.394.743.139,25
2012	17.005.803.651,16	37%	10.562.438.538,10	23%	8.616.820.308,12	19%	3.403.178.930,59	7%	1.982.505.254,39	4%	4.107.901.187,22	9%	43.696.142.615,19
2013	16.377.785.372,39	35%	11.290.396.630,94	24%	8.798.193.034,87	19%	3.293.171.279,70	7%	2.089.397.094,14	5%	4.428.543.372,53	10%	44.188.089.690,44
2014	17.399.358.984,45	37%	10.401.301.911,65	22%	9.118.627.923,45	19%	3.336.829.304,00	7%	2.168.401.235,83	5%	4.375.601.445,91	9%	44.631.719.569,45
2015	15.671.342.952,59	34%	9.407.244.851,21	21%	8.998.940.722,78	20%	3.219.746.524,53	7%	2.302.785.693,23	5%	6.165.234.366,81	13%	43.462.509.417,92
2016	15.296.642.830,74	35%	8.588.408.359,10	20%	9.728.182.507,13	22%	3.141.087.959,42	7%	2.495.956.591,02	6%	4.026.943.445,18	9%	40.781.265.101,56
2017	17.739.559.524,06	38%	8.742.157.988,19	19%	11.356.315.347,19	24%	3.046.731.669,98	7%	2.795.221.016,59	6%	2.815.438.850,57	6%	43.700.203.379,99
2018	18.052.509.680,80	38%	8.744.587.609,34	18%	12.081.882.980,63	25%	3.031.068.973,77	6%	2.997.150.103,30	6%	2.916.813.363,42	6%	44.826.862.607,95
2019	20.063.501.599,57	39%	9.079.922.684,93	18%	13.125.355.631,05	25%	3.109.026.766,67	6%	3.077.856.229,75	6%	3.332.635.195,07	6%	48.710.441.877,28
2020	19.955.159.791,43	39%	8.346.965.063,56	16%	12.934.583.743,98	25%	3.055.148.382,52	6%	3.152.861.859,12	6%	3.329.942.134,96	7%	47.621.799.116,45
2021	23.533.006.357,03	42%	9.437.079.617,87	17%	13.303.686.714,34	24%	2.913.294.856,88	5%	2.917.934.986,59	5%	4.219.472.648,52	7%	53.406.540.194,64

\* Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

\*\* Outros impostos: ITBI; FPM; IPTR; IC. OURO; ICM DES IC; Cota Parte da Participação Estadual da Arrecadação do IPI sobre a Exportação; Cota Parte Royalties - Compensação Financeira pela Produção de Petróleo; Multas e Juros de Mora de Impostos; Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa de Impostos; Receita da Dívida Ativa de Impostos; Programa de Parcelamento Incentivado - PPI

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Públicas. SP. Elaboração do Autor. Valores atualizados: INPC/IBGE (dez/2021).

Observamos na Tabela 11, que apresenta os valores transferidos constitucionalmente para a cidade de São Paulo, nos dezesseis anos pesquisados, obtiveram uma variação positiva: 16 bilhões em 2006, alcançando ao final em 2021 pouco mais de 20 bilhões. Entre os anos de 2006 e 2015 houve crescimento contínuo, interrompido em 2012 (22,03 bilhões), quando ocorre a redução dos valores, com a imediata recuperação do crescimento em 2013 (23 bilhões).

As transferências constitucionais diminuem em 2014 (19,9 bilhões), provavelmente em virtude da disputa eleitoral, da crise econômica e do processo político conturbado que resultou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016. Permanecendo abaixo do arrecadado em 2013, até o final da nossa série histórica. Interpretamos a momentânea queda nas transferências como um reflexo da crise institucional, econômica e política em função dos fatos ocorridos no período. Ao longo do período estudado, a cidade de São Paulo recebeu 317,9 bilhões em transferências constitucionais para os recursos do Fundo Público, valor atualizado pelo INPC/IBGE.

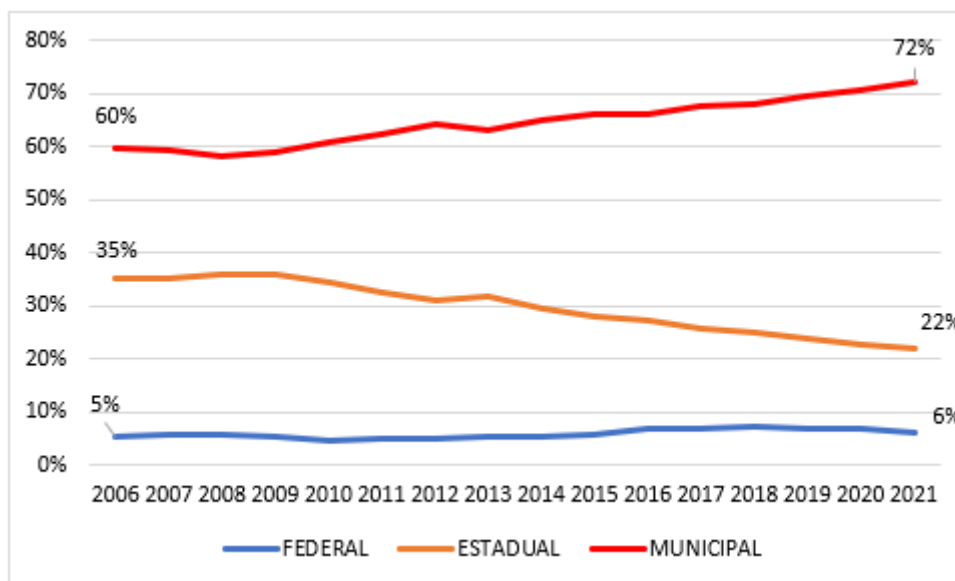
Tabela 11 - Transferências constitucionais: cidade de São Paulo de 2006 a 2021, em bilhões de reais\*

Ano	Valores R\$	Valores atualizados INPC/IBGE (dez/2021) R\$
2006	7.000.757.410,24	16.783.283.279,33
2007	7.893.345.696,99	18.057.939.260,86
2008	9.302.191.356,79	19.851.058.678,34
2009	10.183.604.578,88	20.862.921.569,65
2010	11.310.978.672,82	21.843.539.186,67
2011	12.228.865.477,11	22.242.684.755,30
2012	12.836.942.217,97	22.036.359.708,68
2013	14.504.028.074,09	23.581.439.312,39
2014	13.058.835.755,33	19.967.083.928,84
2015	13.258.358.345,60	18.268.573.965,01
2016	13.568.773.867,14	17.409.902.429,22
2017	14.120.694.115,66	17.772.431.288,15
2018	15.176.509.482,84	18.445.033.353,58
2019	16.349.804.325,03	19.223.792.549,05
2020	18.893.713.493,78	21.117.223.945,04
2021	20.346.013.939,21	20.494.539.840,97
<b>Total</b>	<b>210.033.416.809,48</b>	<b>317.957.807.051,06</b>

\*Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas públicas. SP

Figura 4 - Receitas resultantes dos Impostos Federais, Estaduais e Municipais\*



\* Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Públicas. SP

Ainda, na esfera das receitas, ao que se refere a arrecadação dos tributos que compuseram os orçamentos executados de 2006 e 2021, observamos na Figura 4 que em 2006 os impostos municipais responderam por 60% do total arrecadado, as transferências constitucionais de impostos estaduais 35% e 5% da arrecadação correspondeu aos impostos federais.

Fica explícito que entre 2006 e 2021 há uma gradativa redução das transferências constitucionais de âmbito estadual, e a crescente arrecadação de impostos do município. Assim, temos em 2021, 6% de receitas resultantes de transferências da União e 22% do Estado, além de 72% de arrecadação dos impostos de âmbito Municipal. Na composição das receitas do município de São Paulo, os valores mais relevantes advêm da arrecadação própria, evidenciando o papel preponderante dos impostos municipais, fator confirmado na série histórica pesquisada.

Apresentamos o valor total referente as receitas provenientes das transferências constitucionais e impostos municipais no Município de São Paulo no período de 2006 a 2021, as quais a educação estabelece a vinculação. Destacamos, separadamente, as receitas provenientes dos Fundos (FUNDEF e FUNDEB), porém já incorporadas ao valor total, na Tabela 12 apresentada.

Tabela 12 - Receitas provenientes de Impostos, Transferências Constitucionais e Fundos no Município de São Paulo: 2006 a 2021\*

Ano	Valor Total das Receitas - Impostos e Transferências Constitucionais	Receita Fundos FUNDEF/FUNDEB e Novo FUNDEB
2006	31.419.695.535,99	2.472.218.419,13
2007	34.018.107.668,36	2.909.602.083,63
2008	35.919.310.364,78	3.712.912.608,89
2009	36.334.510.414,30	4.449.694.801,25
2010	40.336.896.037,32	4.719.865.927,70
2011	43.223.197.155,73	4.765.831.662,26
2012	45.678.647.869,58	4.535.536.984,87
2013	46.277.486.784,58	5.025.472.698,34
2014	46.800.120.805,28	4.857.304.123,31
2015	45.765.295.111,15	4.586.978.857,91
2016	43.277.221.692,58	4.428.592.886,47
2017	46.495.424.395,32	4.750.468.620,81
2018	47.824.012.708,82	4.952.867.575,54
2019	51.788.298.108,20	5.457.432.021,08
2020	50.774.660.975,57	5.219.287.870,60
2021	56.324.475.181,23	5.891.803.370,81
<b>Total</b>	<b>702.257.360.808,79</b>	<b>72.735.870.512,60</b>

\* Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Execução Orçamentária. Quadro Geral da Educação. Valores atualizados: INPC-IBG (dez/2021)

No município de São Paulo, constatamos, em relação às receitas vinculadas à educação, um crescimento sucessivo entre 2006 e 2014, nos anos posteriores, de 2015 a 2017, as receitas apresentam valores inferiores a 2014, principalmente em 2016, com a diminuição da atividade econômica, demonstrando que as oscilações podem ocorrer de um ano para outro, conforme os dados indicados na Tabela 12. Em 2016, a instabilidade política afetou diretamente a produtividade econômica. A incerteza instaurada no país e o quadro de crise mundial influenciaram negativamente os níveis de arrecadação tributária, em consequência, os valores destinados às despesas com educação reduziram proporcionalmente no município.

Somente em 2018, os valores arrecadados retornam ao montante de recursos obtidos em 2014 e começa uma nova fase positiva. No modelo de financiamento de educação adotado pelo poder público brasileiro, o investimento sempre dependerá de forma imperativa do comportamento da economia. Em períodos de crescimento e de



desenvolvimento da atividade econômica, com níveis mais altos de arrecadação de impostos, podemos observar a ampliação de investimento na área da educação, da forma estabelecida para os critérios de vinculação de recursos. Assim, estamos sempre sujeitos a um efeito sanfona. Melhor seria se o entendimento dos governantes encarasse a educação como fator intrínseco ao crescimento econômico e desenvolvimento do país, e garantisse investimentos crescentes em educação. Provavelmente, com a Emenda Constitucional 95<sup>98</sup> a situação poderá apresentar um cenário ainda mais negativo em um futuro bem próximo.

A cidade de São Paulo recebeu os recursos financeiros relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (2006) e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (2007-2021), inclusive com valores adicionais, que correspondem ao número sempre expressivo de educandos atendidos na Rede Municipal de Educação de São Paulo. Tais transferências FUNDEF e FUNDEB aparecem nos relatórios da Secretaria Municipal da Fazenda em demonstrativos separados, uma vez que somente o Novo FUNDEB assume caráter permanente na Constituição Brasileira. Os municípios que têm acréscimo de recursos são aqueles cujo número de matrículas potencializa esse recebimento, sendo essa a situação da capital paulista.

## **5.2 Fundos Constitucionais da Educação: FUNDEF, FUNDEB e o Novo FUNDEB**

Na década de 1990, ocorreram transformações na política educacional brasileira, entre elas, a implementação da política de fundos, com a materialização do FUNDEF.

Arelaro e Gil (2020) consideram que não haverá um ensino de qualidade para todos se não forem ampliados os recursos da educação. Compreendem que a problemática do financiamento da educação no país não se resolve apenas com um aperfeiçoamento de aspectos gerenciais ou com a diminuição/eliminação de desvios: é imprescindível o aporte de novos recursos. A disputa ideológica, econômica e política, em vários momentos oculta ou mascara situações complexas, como por exemplo, a falta de recursos destinados a uma educação de qualidade. Isto ocorreu

---

<sup>98</sup> Emenda Constitucional nº 95/2016, altera o ato das disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, propôs limitar o gasto do governo por 20 anos.

com a implementação do FUNDEF, pois com a bandeira da descentralização/municipalização do Ensino Fundamental iludiu prefeitos e comunidades sobre sua pseudodemocratização, sobre a universalização do atendimento educacional obrigatório e sua qualificação, com a promessa do aumento substantivo de seus recursos. Ao contrário disso, não foi garantido sequer no primeiro ano de sua implantação uma atualização de valor ao menos compatível com a inflação do período (ARELARO; GIL, 2020).

a) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF

A Emenda Constitucional 14/96, definiu uma política de distribuição de responsabilidades em relação à educação brasileira para as diferentes esferas governamentais – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Estabeleceu, aos estados e municípios, competência ao atendimento à demanda do Ensino Fundamental e criou o FUNDEF<sup>99</sup>.

A política de criação dos fundos constitucionais justificou-se pela busca da equalização dos investimentos em educação. Desde 1998, com a implantação do FUNDEF em todo o país, ficou determinado aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a aplicação de ao menos 60% do percentual constitucional mínimo de 25% da receita de impostos no Ensino Fundamental. Desse modo, criou-se uma subvinculação de 15% de alguns impostos: o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS; a compensação financeira prevista na Lei Complementar 87/96 - Lei Kandir (BRASIL, 1996), para as perdas provocadas pela desoneração do ICMS das exportações; o Imposto sobre Produtos Industrializados - Exportação - IPI EXP; o IPI e IR fornecem os recursos tanto para o Fundo de Participação dos Estados - FPE quanto para o Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

As críticas foram contundentes, principalmente:

1. ao focalizar com destaque os recursos para o Ensino Fundamental;
2. em relação à mínima participação da receita da União para o fundo;

---

<sup>99</sup> O FUNDEF foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e regulamentado na Lei nº 9.424 de 24/12/1996 e Decreto nº 2.264 de 27/06/1997. Foi implantado, de forma experimental, no Pará em 1997 e em alguns municípios do Ceará; o Fundo vigorou em todo o país de 01/01/1998 a 31/12 2006.

3. da redistribuição dos recursos já existentes e não o acréscimo, de fato, de novos recursos;
4. ao reforçar a visão de alguns governantes que se referem ao percentual mínimo estabelecido das receitas para a educação como se fosse um percentual máximo e
5. a indução à municipalização do Ensino Fundamental.

A redistribuição realizada pelo número de educandos existentes trouxe como decorrência a possibilidade de o município *receber* ou *deixar de receber*, no dizer de alguns, *ganhar* ou *perder* parte considerável do próprio orçamento. A lógica consistia em *mais matrículas, mais dinheiro*. Assim, o FUNDEF ao ser implementado exerceu forte pressão para municipalização do Ensino Fundamental, o que gerou transformações significativas na realidade educacional brasileira.

Segundo Oliveira (2003), a partir de 2002, as redes municipais passaram a atender a mais de 50% do total de matrículas e, especialmente, ocorreu um aumento substantivo do atendimento nas redes municipais da região Sudeste, principalmente nos estados de São Paulo e Minas Gerais, os mais estadualizados nos meados dos anos 1990.

No Estado de São Paulo ocorreu uma nova organização dos recursos financeiros, e na oferta do Ensino Fundamental. A Rede Municipal de Educação da cidade de São Paulo contava com grande número de escolas com atendimento ao Ensino Fundamental, no entanto, a vigência do FUNDEF proporcionou, aos poucos, a ampliação do número de matrículas, em virtude da política de fundos que criava a subvinculação dos recursos já existentes destinados ao ensino fundamental. De acordo com Pinto (2002):

Quando analisamos a distribuição de responsabilidades pela educação básica entre estados e municípios ao longo dos últimos anos no Brasil, tendo por base os dados do Censo Escolar do INEP, constatamos o grande aumento do peso das matrículas da rede municipal. Assim é que, se no período de 1991 a 1996 as matrículas municipais respondiam por cerca de 37% do total da rede pública, com a entrada em vigor, a partir de 1997, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), nota-se um progressivo aumento da participação da rede municipal, que chega em 2006 atendendo 52% das matrículas públicas (PINTO, 2002, p.877).

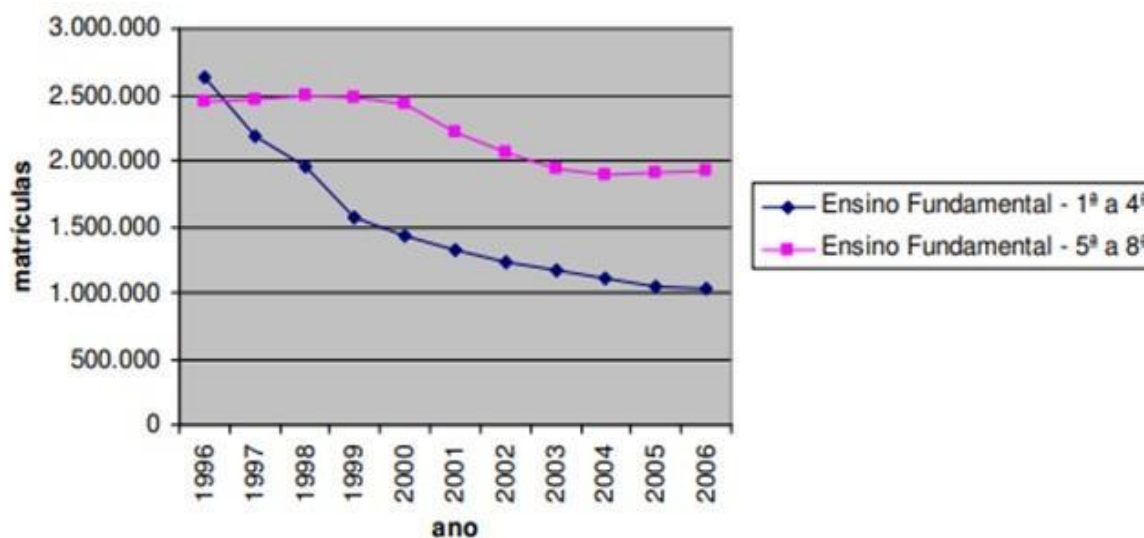
Dessa forma, ocorreu uma crescente responsabilização do município com o atendimento do Ensino Fundamental, em consequência, houve a superlotação de classes com alta quantidade de educandos e a permanência do funcionamento das escolas municipais na cidade de São Paulo, durante anos, em quatro turnos (três

turnos diurnos e um noturno) para garantir o atendimento à população, uma vez que não foram previstos recursos suficientes para a construção de novas unidades educacionais.

Um aspecto a ser destacado no município de São Paulo no período de 1996 a 2006 é que houve uma dramática redução de matrículas na rede estadual de mais de 2 milhões e um crescimento acelerado de cerca de 1,5 milhão de matrículas na rede municipal de ensino. (SANTOS, 2007, p. 63)

E mais, Santos (2007) comenta que a curva representada em gráfico sobre o processo de transferência de matrículas não deixa dúvida sobre o impacto do FUNDEF no atendimento anual de educandos, pois a queda das matrículas no sistema estadual foi proporcional à ampliação das matrículas no município.

Figura 5 – Evolução das Matrículas do Ensino Fundamental na Rede Estadual de Educação de São Paulo



Fonte: INEP/MEC, 2007.

Mesmo com valores superiores do custo aluno praticado pela municipalidade em comparação ao valor remunerado pelo FUNDEF, a capital paulista aceitou a municipalização das matrículas.

Uma outra consequência deste aumento da participação municipal nas matrículas da educação é que se rompeu o equilíbrio entre alunos atendidos e capacidade financeira dos municípios. Assim é que, embora os municípios já possuam uma matrícula na educação básica maior que aquela apresentada pelos estados, sua receita líquida de impostos é bem inferior àquela obtida pelos estados (cerca de três quartos), o que demonstra uma situação de grande fragilidade do atual sistema de financiamento (PINTO, 2007, p. 878).

A luta incessante de educadores, pesquisadores, entidades sindicais, movimentos sociais, parlamentares e de outras instâncias da sociedade civil por um atendimento equânime a todas as etapas da Educação Básica - Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio - foi fundamental para a criação do FUNDEB em substituição ao FUNDEF. Reafirmava-se uma perspectiva de totalidade, necessária para o enfrentamento dos problemas proeminentes na educação brasileira.

b) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – 2007 a 2020

O FUNDEB<sup>100</sup>, instituído pela EC nº 53 de 2006, com vigência de 14 anos, contemplou todas as etapas da Educação Básica do Brasil - a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio.

Com tal característica, o FUNDEB permite uma maior flexibilidade na aplicação dos recursos educacionais por parte do Estado e municipalidades, suplantando-se, assim, o 'engessamento' causado pelo Fundo já extinto, que determinava que parte significativa (60%) dos recursos vinculados fosse aplicada somente no ensino fundamental (MILITÃO, 2012, p. 153).

O FUNDEB criado no âmbito do Distrito Federal e em 27 Estados, tinha como abrangência os governos estaduais e seus municipais e o governo do distrito federal que eram, concomitantemente, provedores e beneficiários dos recursos que constituíam o Fundo. A complementação da União, de até 10% do valor total dos recursos que compunha o fundo, restringia-se aos fundos que não atingiam o valor anual mínimo estabelecido por aluno. Dessa forma, operou de forma singular ao concentrar e distribuir recursos destinados à educação pública brasileira. O FUNDEB superou a lógica do FUNDEF ao corrigir o fundo anterior, e os municípios passaram a contar com recursos financeiros adicionais para financiar sua competência exclusiva do conjunto das etapas da Educação Básica: a Educação Infantil<sup>101</sup>.

A distribuição de recursos, realizada com base no Censo Escolar do ano anterior ao corrente ano letivo a partir de um coeficiente atribuído, vinculado a cada Estado e seus municípios, conforme o número de estudantes matriculados. Foram

---

<sup>100</sup> O FUNDEB implantado a partir pela Emenda Complementar nº 53/06 de 19/12/2006, Medida Provisória nº 339 de 28/12/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20/06/2007 e Decreto nº 6.253 de 13/11/2007, alterado pelo Decreto nº 6.278 de 29/11/2007 e Decreto nº 6.571 de 17/09/2008.

<sup>101</sup> O poder público local no município de São Paulo constituiu a mais numerosa rede educacional de atendimento da Educação Infantil do Brasil.

aplicados fatores de ponderação diferenciadores de custo aluno-ano<sup>102</sup>, fixados ano a ano, entre setenta centésimos (0,70) e um inteiro e um e trinta centésimos (1,30) em relação às etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino a saber: 1) Creche em tempo integral; 2) Pré-escola em tempo integral; 3) Creche em tempo parcial; 4) Pré-escola em tempo parcial; 5) séries iniciais do Ensino Fundamental urbano; 6) séries iniciais do Ensino Fundamental no campo; 7) séries finais do Ensino Fundamental urbano; 8) séries finais do Ensino Fundamental no campo; 9) Ensino Fundamental em tempo integral; 10) Ensino Médio urbano; 11) Ensino Médio no campo; 12) Ensino Médio em tempo integral; 13) Ensino Médio integrado à educação profissional; 14) Educação Especial; 15) Educação Indígena e Quilombola; 16) Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo e 17) Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo<sup>103</sup>.

Ao reiterar a lógica existente no FUNDEF anterior, o FUNDEB incentivou a expansão quantitativa do atendimento educacional, relacionando-o aos recursos financeiros, uma vez que cada educando se tornou uma espécie de “unidade orçamentária”. A diferença concentrou-se na capacidade do Fundo mobilizar, com nova redistribuição de recursos, um maior atendimento na Educação Infantil, principalmente nas Creches, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, na etapa do Ensino Fundamental, e na etapa do Ensino Médio.

Trouxe o reconhecimento da educação básica como um processo contínuo e a necessidade do enfrentamento de outros desafios, tais como uma maior contribuição da União na redistribuição de recursos financeiros e, em especial, em relação à qualidade social da educação, que compreende várias dimensões, inclusive o digno valor anual custo-aluno e a tão sonhada valorização dos profissionais da educação, implicando a necessidade da criação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), embora tivesse a previsão de, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB ao pagamento dos profissionais do Magistério da Educação Básica em efetivo exercício.

---

<sup>102</sup> O debate em torno do custo foi essencial para a definição de valores que compõem a política de Fundos atualmente (novo FUNDEB) há o Valor aluno anual Total – VAAT. o aprofundamento sobre custo aluno pode ser feito através de diversos artigos e teses indicamos CARREIRA e PINTO (2007) PINTO (2014), CAMARGO e NASCIMENTO (2005).

<sup>103</sup> Atualmente no FUNDEB existem 18 fatores de ponderação diferenciados de custo aluno que variam entre 0,80 e 1,30 foi acrescentado o XVIII – Formação técnica e profissional prevista no inciso V do caput do art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996: 1,30.

c) Novo FUNDEB na constituição: processo de resistência (a partir de 2021).

A constituição do novo FUNDEB foi marcada por intensa disputa por recursos financeiros, implicou em uma série de agendas de negociações de diversos segmentos que resultaram em propostas de emenda à constituição (PECs), debates, seminários, fóruns organizados, audiências públicas conjuntamente a pressão do e sobre o governo. O debate esteve acirrado, apresentando consenso da maioria quanto a constitucionalidade do novo FUNDEB e dissenso quanto a complementação da União referente à destinação de mais recursos à educação. Representantes de setores privados, neoliberais, buscavam impor uma lógica mercadológica à educação. O novo FUNDEB, assim como outras decisões na área da educação, é o resultado de um processo de tensões e resistência do debate democrático.

Segundo os registros do Relatório da Comissão Especial do Fundeb da Câmara dos Deputados, apresentado e aprovado em Plenário da Câmara, em 21 de julho de 2020, foram realizadas muitas audiências públicas e reuniões técnicas, contando com a presença de vários políticos, técnicos, profissionais e docentes, dentre os quais se destacaram o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Professores Doutores notórios pesquisadores em financiamento da educação, como José Marcelino Rezende Pinto (USP), Nalú Farenzena (UFRGS), Nelson Amaral (UFG), Jamil Cury (PUC/MG), dentre muitos outros (RIBEIRO 2020 p.3).

O novo FUNDEB<sup>104</sup> aprovado pelo Congresso Nacional, modificou a Constituição Brasileira por meio da Emenda Constitucional nº 108 de 26/08/2020, cujo artigo 212-A é incluído com a seguinte redação:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de natureza contábil;

II - Os fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do caput do art. 155, o inciso II do caput do art. 157, os incisos II, III e IV do caput do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição;

<sup>104</sup> Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15/2015 da Câmara dos Deputados e nº 26/200 do Senado Federal, chamada PEC do novo FUNDEB.

III - os recursos referidos no inciso II do caput deste artigo serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea "a" do inciso X do caput e no § 2º deste artigo. (BRASIL, 2020)

Com aspectos diferenciados, o Fundo passa a ser política de caráter permanente, ampliou a participação da União nos recursos para educação, passando a ser 23% (inciso V); também condicionou 70% dos recursos do Fundo à remuneração dos profissionais da Educação (inciso XI)<sup>105</sup>. Porém, concordamos com Arelaro (2020) que, ainda é indispensável um projeto de reforma tributária que crie condições estruturais, que não necessite de fundos, mas de recursos necessários para a construção de uma educação de qualidade.

### 5.2.1 FUNDEF E FUNDEB NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A cidade de São Paulo recebeu recursos dos fundos – FUNDEF e FUNDEB, os quais destacaram-se nas receitas, em virtude da quantidade de matrículas. Segundo Bassi (2011):

Durante o período em que o Fundef esteve em vigência, entre 1998 e 2006, o montante da contribuição pouco se alterou, contudo, a receita foi crescente, reflexo da elevação do número de matrículas de Ensino Fundamental na Rede Municipal. Depois desse período, sob o Fundeb, receita e contribuição passaram a ser crescentes. Esse comportamento se explica porque, nos seus primeiros três anos, a implantação do Fundeb ocorreu de forma progressiva, incorporando em um terço a cada ano as matrículas dos outros níveis e modalidades de educação básica e a receita dos impostos não alcançados pelo Fundef (BASSI, 2011, p.11).

O município de São Paulo contribuiu com o Fundo, mas o montante de recursos retornou com ‘acréscimos’. Na Tabela 13 é possível observar que em toda a série histórica estudada, os acréscimos, isto é, as diferenças de recursos entre o que o município contribuiu para o Fundo e o que o município recebeu, são significativas. Os percentuais variam entre 38,95%, a menor diferença, em 2012, e o maior acréscimo de recursos recebido do Fundo, de 56,47% em 2021.

---

<sup>105</sup> Consideramos fundamental citar as modificações ocorridas recentemente face à importância que têm para o financiamento da educação nos municípios brasileiros, embora o novo FUNDEB, com suas alterações constitucionais, tenha passado a vigorar somente no último ano que compreende a nossa pesquisa, assim não será possível avaliar de forma mais geral, o seu impacto na educação do município de São Paulo.



Tabela 13 - Recursos e percentuais anuais destinados e recebidos - FUNDEF e FUNDEB no Município de São Paulo, 2006 a 2021

Ano	Receita	Município destinou ao Fundo	%	Município recebeu do Fundo	Diferença	%
2006	31.419.695.535,99	1.282.213.688,00	51,86%	2.472.218.419,13	1.190.004.731,13	48,14%
2007	34.018.107.668,36	1.720.096.106,01	59,12%	2.909.602.083,63	1.189.505.977,62	40,88%
2008	35.919.310.364,78	2.257.169.980,63	60,79%	3.712.912.608,89	1.455.742.628,26	39,21%
2009	36.334.510.414,30	2.651.103.283,72	59,58%	4.449.694.801,25	1.798.591.517,53	40,42%
2010	40.336.896.037,32	2.815.258.845,23	59,65%	4.719.865.927,70	1.904.607.082,47	40,35%
2011	43.223.197.155,73	2.909.512.171,41	61,05%	4.765.831.662,26	1.856.319.490,85	38,95%
2012	45.678.647.869,58	2.879.439.844,54	63,49%	4.535.536.984,87	1.656.097.140,33	36,51%
2013	46.277.486.784,58	3.013.303.880,41	59,96%	5.025.472.698,34	2.012.168.817,93	40,04%
2014	46.800.120.805,28	2.845.340.201,22	58,58%	4.857.304.123,31	2.011.963.922,10	41,42%
2015	45.765.295.111,15	2.618.911.347,62	57,09%	4.586.978.857,91	1.968.067.510,29	42,91%
2016	43.277.221.692,58	2.439.013.152,86	55,07%	4.428.592.886,47	1.989.579.733,61	44,93%
2017	46.495.424.395,32	2.448.780.994,84	51,55%	4.750.468.620,81	2.301.687.625,97	48,45%
2018	47.824.012.708,82	2.446.219.558,77	49,39%	4.952.867.575,54	2.506.648.016,77	50,61%
2019	51.788.298.108,20	2.523.958.151,58	46,25%	5.457.432.021,08	2.933.473.869,51	53,75%
2020	50.774.660.975,57	2.359.208.118,40	45,20%	5.219.287.870,60	2.860.079.752,21	54,80%
2021	56.324.475.181,23	2.564.759.842,96	43,53%	5.891.803.370,81	3.327.043.527,85	56,47%

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Públicas. Orçamento. Valores atualizados: INPC-IBGE (dez/2021).

Cabe ressaltar que os acréscimos recebidos dos Fundos, até então, correspondem a percentuais expressivos dos totais da receita da cidade de São Paulo no período de 2006 a 2021, ficando abaixo de 4% somente nos anos de 2006 (3,79%); 2007 (3,49%) e 2012 (3,66%); acima de 5% nos anos de 2018 (5,24%); 2019 (5,66%); 2020 (5,63%) e 2021 (5,65%) e nos demais anos, entre 4% e 5%.

### 5.3 Outras receitas da Educação

Existem outras fontes de recursos destinados a garantir o trabalho educacional e permanência dos educandos, mas em menor volume. Referem-se a um conjunto de recursos que vão além dos que são provenientes das receitas até aqui mencionadas. São valores decorrentes de programas ou convênios intergovernamentais que têm prazos para sua execução financeira. Não são recursos de caráter permanente e

podem ter temporalidade definida pelo convênio firmado ou ainda, têm uma destinação previamente definida como os recursos provenientes da contribuição social do salário-educação (§ 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988).

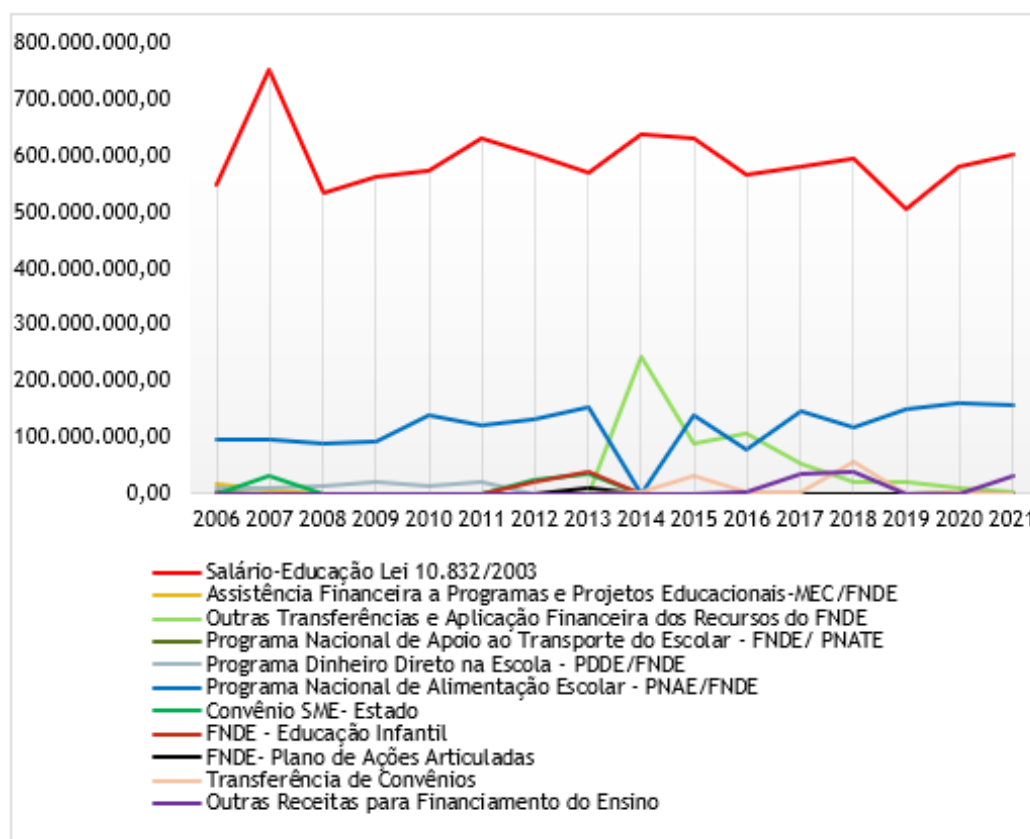
§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (BRASIL, 1988)

Apresentamos os dados de 2006 a 2021 referentes a recursos que são considerados “outras receitas”.

Figura 6 - Outras receitas – Educação (2006-2021)\*



\* Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Públicas. SP.

São recursos inferiores aos montantes da arrecadação direta provenientes de impostos municipais e das transferências constitucionais, mas cobrem parcialmente, alguns gastos relativos ao funcionamento das unidades educacionais, alimentação de estudantes, convênios de educação especial, formação de docentes em Educação

Infantil e Educação Indígena, enfim, complementam recursos financeiros para Manutenção e Desenvolvimento de Ensino. No caso do recurso do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE<sup>106</sup> constituíram valores importantes que chegaram às Unidades Educacionais para serem executados diretamente pelas Associações de Pais e Mestres - A.P.M.

Na Figura 6 percebemos que a contribuição social do Salário-Educação<sup>107</sup> (SE) é a fonte de recursos mais significativa, corresponde a 2,5% do valor da folha de pagamento das empresas arrecadado pelo governo federal, que até 2003 ficava com 1/3 da arrecadação nacional e repassava 2/3 aos Estados. Em dezembro de 2003, a sistemática de repasse de cota foi modificada pela Lei Federal nº 10.832 de 29/12/2003, que determinou o repasse direto da parte da cota estadual às prefeituras, de acordo com o número de matrículas no Ensino Fundamental (Regular e EJA). Assim os municípios deixaram de depender dos governos estaduais, o que acelerou o processo burocrático de transferência dos valores. Todavia, concentrou a maior parte dos recursos do salário-educação com o governo federal. Conforme Davies (2008)

embora esta nova sistemática introduzida pela Lei nº 10.832 tenha sido progressista, diminuiu o montante das cotas estaduais/municipais ao concentrar mais recursos com o governo federal, cuja fatia do salário-educação passou a ser de 40%, e não mais apenas 1/3 (33%), isto porque esta lei (ainda em vigor) estipulou que o cálculo das cotas federais e estaduais não se basearia mais nos 100%, mas sim em 90%, pois 10% seriam retidos pelo FNDE para financiar programas como transporte escolar e outros, e os 90% restantes seriam divididos na proporção de 1/3 (agora 30%) para o governo federal e 2/3 (agora 60%) para as cotas estaduais e municipais. Ou seja, se antes de 2004 o governo federal ficava com 33%, a partir desta lei

<sup>106</sup> O programa PDDE foi criado em 1995, com o caráter suplementar e objetivando prover necessidades prioritárias das escolas que garantam o seu funcionamento e promovam melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, incentivem a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social. Alguns trabalhos de pesquisa já analisaram o programa na cidade de São Paulo que criou Programa de Transferência de Recursos Financeiros - PTRF, com finalidade correlata ao programa federal. Indicamos o trabalho Gestão Financeira Descentralizada: uma análise do programa dinheiro direto na escola de Ana Maria de Albuquerque Moreira publicado na FINEDUCA, Revista volume 2 p. 1 a 13 UFRGS, 2012, o artigo Os Recursos Financeiros Descentralizados como Indutores da Gestão Democrática e Ferramentas para a Promoção da Qualidade do Ensino de Mariana Peleje Viana. FINEDUCA UFRGS Volume 7 - 2017 e Política de Descentralização Orçamentária e Autonomia Das Unidades Educacionais: o Programa de Transferência de Recursos Financeiros da Rede Municipal de Ensino de São Paulo publicado pela FGV São Paulo, 2018 de Carolina Ferraz Passos, Igor Fortes Catta Preta, e Juliana Campolina Rebelo Horta.

<sup>107</sup> O Salário-Educação foi criado em 1964 para financiar, à época, o ensino primário público. Com a Lei nº 4.440, também foi usado para sustentar as escolas privadas, pois possibilitava às empresas, a criação de escolas para seus funcionários e dependentes ou a compra de vagas pelas empresas em escolas particulares, em 1971 ampliou o recurso para atender todo o 1º Grau (atual Ensino Fundamental). Somente em 1996 com a Emenda Constitucional nº 14 foi decretado o fim da privatização legal, ao determinar que todo o Salário-Educação fosse recolhido aos cofres públicos a começar com os alunos ingressantes.

aumentou seu percentual para 40% (30%+10%), diminuindo, por conseguinte, o percentual estadual/municipal de 66% (existente antes da Lei nº 10.832) para 60%. (DAVIES,2008, p.448).

Não temos dúvidas de que a necessidade de ampliação da receita na cidade de São Paulo, para o financiamento de projetos educacionais, ainda se impõe.

#### **5.4 As despesas no Município de São Paulo – 2006 a 2021**

Os recursos públicos devem ser utilizados de acordo com as definições de prioridades para a garantia dos direitos sociais, portanto, devem ser pautados em um planejamento responsável. Se o Estado possui o poder coercitivo na arrecadação de receitas dos indivíduos, a fim de financiar os diversos programas que objetivam o bem-estar da coletividade, também tem o dever de realizar as despesas com transparência, de forma que os gastos e/ou investimentos possam ser, facilmente, acompanhados pela população. A despesa consiste em um conjunto de dispêndios realizados pelos governos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.

##### **5.4.1 DESPESAS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO**

A Constituição Federal legitima e regulamenta as principais fontes de recursos destinados à Educação. De acordo com o artigo 212, a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. A Emenda Constitucional nº 108/2020, acrescenta o art. 212-A e enfatiza que caberá aos entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios) destinar parte dos recursos tanto à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica quanto à remuneração condigna de seus profissionais.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9436/96, explicita e reafirma a determinação constitucional, disciplinando o que poderia ser considerado gastos com educação, para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em seus artigos 70 e 71 da seguinte forma:

Art. 70. Considerar-se-ão como manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso

e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996)

E para que não pairasse nenhuma dúvida, os legisladores explicitaram o que não poderia ser considerado gasto ou despesa com MDE:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III – formação de quadros especiais para administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996)

Até 2002, no Município de São Paulo, as unidades educacionais e os órgãos regionalizados (Delegacias Regionais de Ensino Municipal ou Núcleos de Ação Educativa), somente executavam gastos orçamentários por meio do regime de Adiantamento Direto<sup>108</sup>. Com a criação das Subprefeituras<sup>109</sup>, e da unidade orçamentária regionalizada, à época Coordenadorias de Educação (CE) atuais Diretorias Regionais de Educação (DREs), ocorreram novas possibilidades de descentralização da execução orçamentária.

A SME orienta tanto as unidades escolares quanto os órgãos regionalizados a utilizarem os procedimentos de gastos orçamentários até os limites da dispensa de licitação. As Diretorias Regionais de Educação, unidades orçamentárias, a princípio, podem constituir Comissões de Licitação e têm competência legal para utilizar todas as modalidades de gasto orçamentário previstas na legislação, o que nos remete a

<sup>108</sup> Modalidade de gasto previsto na legislação de execução orçamentária (Lei 4320/64 artigos 65,68 e 69 e Lei 8666/93 Artigo 60). Consiste na concessão de valor a um servidor, sob a reponsabilidade do ordenador de despesa, com prazo certo para gasto e prestação de contas, com finalidade de efetuar despesas, que pela excepcionalidade não pode ser realizada pelo processo normal de aplicação, isto é, empenho direto ao fornecedor do bem ou serviço e, precedido de licitação ou dispensa conforme a Lei 8666/93.

<sup>109</sup> A Lei 13992/02 dispõe sobre a criação das subprefeituras na cidade de São Paulo e transfere órgãos e funções da administração direta. Foram criadas 31 Subprefeituras sendo que na estrutura da subprefeitura previa a criação de uma Coordenadoria da Educação.

discutir quais são as formas de execução orçamentária, em outras palavras, discutir “como gastar”.

#### 5.4.2 AS DESPESAS EM EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: 2006 A 2021

A Lei Orgânica do Município de São Paulo de 04/04/1990, com as alterações realizadas a partir da Emenda 24/2001<sup>110</sup>, amplia de 30% para 31% da arrecadação dos impostos municipais os gastos com educação.

A Lei Municipal nº 13.245/2001<sup>111</sup> regulamenta a Emenda nº 24 e determina a divisão dos 31%, destinando assim 25% para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e 6% às despesas com programas de Educação Inclusiva. Define as despesas que poderão ser consideradas no cômputo do percentual das despesas destinadas à educação, reafirmando os preceitos constitucionais que também são explicitados na Lei nº 9394/1996 e na Lei Orgânica do Município de São Paulo de 1990. São consideradas como despesas relativas à Manutenção e Desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. As despesas relativas à educação inclusiva são assim especificadas:

Art. 3º - Serão consideradas como despesas relativas à educação inclusive para fins do disposto do § 5º do artigo 200 da Lei Orgânica do Município:

I - programas voltados à educação de jovens e adultos que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria;

II - programas de reinserção educacional da criança e adolescente em situação de risco pessoal ou social;

III - programas especiais para educação de crianças e adolescentes com deficiência;

IV - programas voltados para a educação profissionalizante visando o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva;

V - programas que fortaleçam a inclusão de crianças e adolescentes na ação educacional do município;

VI - custos de produção e transmissão de programas de educação promovidos ou patrocinados pelo Poder Público Municipal, veiculados em emissoras de rádio e televisão;

VII - implantação e manutenção de centros integrados de educação e cultura, implantação e manutenção de telecentros ou serviços para acesso a tecnologias de informação e comunicação, em específico, às redes municipais e mundiais de conhecimento; bem como implantação e manutenção de bibliotecas públicas que estejam formalmente consideradas como parte da educação inclusiva, implantação e manutenção de clubes-

---

<sup>110</sup> A Emenda nº 24 à Lei Orgânica do Município de São Paulo de 26/12/2001, introduziu alterações e acrescentou dispositivos a Lei Orgânica anterior. Originalmente, a LOM previa a aplicação de 30% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Educação Infantil.

<sup>111</sup> Define as despesas que poderão ser consideradas no cômputo do percentual das receitas destinado à educação, nos termos dos artigos 200, 203 e 208 da Lei Orgânica do Município de São Paulo. (SÃO PAULO, 2001).

escola que estejam formalmente considerados como parte da educação inclusiva em apoio à rede municipal de ensino. (Redação dada pela Lei nº 15.963/2014)

VIII - provisão de alimentação em creches, escolas de educação infantil, ensino fundamental e supletivo.

IX - parcela crescente anualmente e o total a partir do exercício de 2018, conforme o Anexo II, da despesa decorrente da insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos do Município de São Paulo relativa aos inativos da Educação, considerando-se a proporção entre os proventos pagos aos inativos da Educação e o total dos proventos pagos no referido Regime; (Incluído pela Lei nº 15.963/2014)

X - despesas com proteção escolar, realizadas pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana. Urbana (SÃO PAULO, 2001; 2014).

Cabe lembrar que não há consenso na categoria dos profissionais da Educação quanto à Educação Inclusiva compor os 31% do orçamento da educação na cidade de São Paulo. Situação que é adicionada ao conjunto de aspectos complexos que implicam nas correlações de forças de grupos diferenciados e que têm em comum a luta pela garantia do acesso e da permanência de crianças, jovens e adultos à educação.

Apresentamos os valores destinados às despesas liquidadas realizadas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Educação Inclusiva, além do percentual correspondente às receitas arrecadadas na cidade de São Paulo de 2006 a 2021.

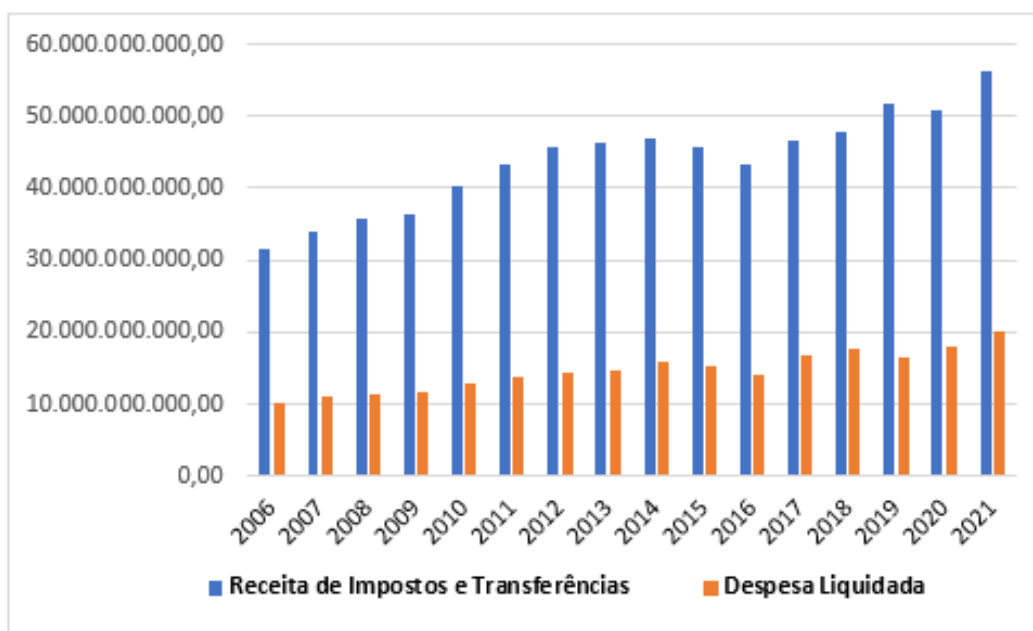
Tabela 14 - Demonstrativo de Despesas Liquidadas em Educação da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2006-2021\*

Ano	Receita de Impostos e Transferências	Despesa Liquidada	%
2006	31.419.695.535,99	10.000.475.997,25	31,83%
2007	34.018.107.668,36	10.961.607.137,70	32,22%
2008	35.919.310.364,78	11.412.204.895,07	31,77%
2009	36.334.510.414,30	11.690.955.001,74	32,18%
2010	40.336.896.037,32	12.991.410.653,48	32,21%
2011	43.223.197.155,73	13.837.226.544,44	32,01%
2012	45.678.647.869,58	14.309.336.660,82	31,33%
2013	46.277.486.784,58	14.716.257.425,04	31,80%
2014	46.800.120.805,28	15.740.103.152,00	33,63%
2015	45.765.295.111,15	15.267.082.385,10	33,36%
2016	43.277.221.692,58	14.147.401.611,09	32,69%
2017	46.495.424.395,32	16.697.083.665,41	35,91%
2018	47.824.012.708,82	17.626.430.750,95	36,86%
2019	51.788.298.108,20	16.611.933.872,74	32,08%
2020	50.774.660.975,57	17.994.950.913,72	35,44%
2021	56.324.475.181,23	20.246.625.116,61	35,95%

\* Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Demonstrativo Lei de Responsabilidade Fiscal 2006-2021. Valores atualizados: INPC-IBGE (dez/2021).

Figura 7 - Demonstrativo de Despesas em Educação - MDE e Educação Inclusiva: 2006-2021 da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Município de São Paulo, 2006-2021\*



\* Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Demonstrativo Lei de Responsabilidade Fiscal 2006-2021.

Observamos na Figura 7 que há diminuição das despesas nos anos de 2015 e 2016, da mesma forma em 2020 em relação a 2019. Fica evidente que, nos anos citados, ocorreram cortes nas despesas, revelando que algum valor deixou de ser gasto! Seriam salários? Corte de pessoal? Manutenção de imóveis destinados à prestação do serviço educativo? A análise pormenorizada das rubricas relativas às despesas pode elucidar as questões. Por enquanto, mencionamos Castro (2007, p.870) que, ao analisar uma década de gastos com educação nas três esferas de governo, afirma:

Pode-se concluir, após examinar esses dados, que a não ampliação da importância dos gastos em educação demonstra, claramente, o sentido do ajuste macroeconômico imposto à sociedade brasileira, sobretudo no período de crise da política de estabilização monetária. Por isso, em todo o período, a prioridade macroeconômica da área de educação pouco se alterou, apesar do discurso em prol da educação. Por outro lado, isso que aconteceu com a educação, como mostram Castro et al. (2007), reflete a opção de política econômica que tem levado à imensa transferência de renda – do lado real da economia para o financeiro – e que se processa mediante apropriação de parcela expressiva do gasto público; o que reflete a primazia dos interesses de determinados setores político-econômicos, ligados principalmente à área financeira. (CASTRO, 2007, p. 870).

As despesas liquidadas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Educação Inclusiva no período de 2006 a 2021 variaram de forma correspondente. Em 2006, a despesa atingiu 10 bilhões e em 2021 foram 20,2 bilhões. De acordo com



os demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal, os percentuais mínimos de aplicação dos recursos destinados à educação foram obedecidos, ultrapassando sempre o percentual mínimo de 31% da receita de impostos previstos na Lei Orgânica do município de São Paulo - LOM.

Verificamos mais atentamente as despesas executadas anualmente e notamos que são poucos os projetos e as atividades diferenciadas. As exceções referem-se geralmente a um programa de grande relevância para um governo, por exemplo o Programa Ler e Escrever (2007 a 2012) e o Programa Mais Educação (2013-2016).

Cabe ressaltar que conforme o Manual de Classificação de Despesas da Cidade (SÃO PAULO, 2015), o conceito atividade é definido como um instrumento de programação, utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção de Governo. O conceito de projeto, por sua vez, apresenta-se como um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, que envolve um conjunto de operações, limitadas no tempo, e resulta em um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo.

Os relatórios demonstram que na cidade de São Paulo, no período de 2006 a 2021, as atividades que requerem mais dispêndio são:

- Operação e Manutenção do Ensino Fundamental;
- Operação e Manutenção da EMEI;
- Operação e Manutenção do CEI;
- Operação e Manutenção dos CEUs,
- Remuneração dos Profissionais do Magistério - Ensino Fundamental;
- Remuneração dos Profissionais do Magistério – EMEI;
- Remuneração de Profissionais do Magistério - CEI;
- Convênios para Operação e Manutenção dos CEIs e Creches da Rede Conveniada e outras modalidades de Parcerias (até 2017), a partir de 2018 passou a denominar Manutenção e Operação da Rede Parceira – Centro de Educação Infantil (CEI).

Um segundo bloco composto pelos **projetos** e **atividades** que envolvem um custo inferior às atividades do primeiro bloco, a saber:

**Projetos**

- Construção de Unidades Educacionais Integradas ou Centros Educacionais Unificados;
- Construção de Unidades Educacionais de Ensino Fundamental,
- Construção de Unidades de Educação Infantil (CEI/EMEI);
- Reformas e Ampliação de Unidades Educacionais ou prédios educacionais municipais;
- Construção de prédios educacionais municipais ou aquisição de imóveis;
- Cobertura de Quadras.

**Atividades**

- Administração da Secretaria Municipal de Educação;
- Programa Municipal de Alimentação Escolar;
- Programa Suplementar de Alimentação Escolar – Leve-Leite;
- Administração da Coordenadoria de Educação ou Diretoria Regional de Educação;
- Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE-FNDE;
- Fornecimento do Transporte Escolar – Educação Infantil e Ensino Fundamental;
- Fornecimento de Uniformes e Material Escolar – Ensino Fundamental e Educação Infantil;
- Aquisição de Materiais, Equipamentos e Serviços de Informática, Implantação e
- Operação de Sistemas de Informação e Comunicação (atividades raras).

Ademais, destacamos um terceiro bloco, no qual as despesas dependem de recursos inferiores aos blocos anteriores, mas sempre lembrando que pela magnitude da cidade de São Paulo ainda são recursos significativos, talvez não suficientes para os ideais de educação pública que desejamos. São as atividades:

- Operação e Manutenção do Ensino Médio;
- Apoio Didático-Pedagógico Educacional;
- Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação;
- Avaliação de Aproveitamento Escolar dos Alunos da RME;

- Transporte do Escolar Educação Especial;
- Publicações de Interesse do Município;
- Operação e Manutenção da Educação Indígena;
- Operação e Manutenção do CIEJA;
- Operação e Manutenção da Educação Especial;
- Administração do Conselho Municipal de Educação ou Operação e Promoção;
- Campanhas, Simpósios e Eventos Turísticos, Culturais e Cívicos e,
- Operação e Manutenção do CMCT.

Nesse bloco também acrescentamos as atividades que são específicas das gestões, por exemplo, Educação em Tempo Integral – São Paulo é uma Escola (2006-2009); Ler e Escrever – Ensino Fundamental (2007 a 2013); Escola Sete Horas (2010 a 2013); Programa Mais Educação (2014-2017).

Porém, quando se trata de analisar o orçamento, é preciso aprofundar os elementos de despesas presentes nas atividades e nos projetos, para compreender a complexidade da destinação dos recursos públicos. Os exemplos, a seguir, referem-se à etapa da Educação Infantil cuja análise será aprofundada mais à frente.

### Exemplo 1:

Tabela 15 - Atividade Operação e Manutenção de Escolas Municipais de Educação Infantil – Ano 2006 da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Município de São Paulo, 2006

Função: Educação Código:12	Subfunção: Educação Infantil	Valor Liquidado
<b>Atividade: 2837</b>	<b>Operação e Manutenção de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI)</b>	<b>1.190.663.535,59</b>
31901100	Vencimentos e Vantagens Fixas- Pessoal Civil	1.011.729.050,27
33903000	Material de Consumo	9.035.885,28
33903600	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	642.126,07
33903700	Locação de Mão-de-Obra	424.921,14
33903900	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	93.099.678,80
33904600	Auxílio-Alimentação	61.298.905,77
33904700	Obrigações Tributárias	8.616,08
33904900	Auxílio-Transporte	8.317.602,51
33909200	Despesas de Exercícios Anteriores	1.106.761,76
44905200	Equipamentos e Material Permanente	4.999.987,90

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Públicas. Orçamento. Quadro de Detalhamento de Despesas, 2006. Valores atualizados: INPC-IBGE (dez/2021).

**Exemplo 2:**

Tabela 16 - Projeto Construção de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) – Ano 2021

Função: Educação Código:12	Subfunção: Educação Infantil	Valor Liquidado
Projeto 3361	Construção de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI)	5.478.560,49
44905100	Obras e Instalações	578.831,00
44906100	Aquisição de Imóveis	4.899.729,49

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Públicas. Orçamento. Quadro de Detalhamento de Despesas, 2006. Valores atualizados: INPC-IBGE (dez/2021).

Podemos notar que a atividade “Operação e Manutenção de Escolas Municipais de Educação Infantil (Exemplo 1) é composta por vários elementos de despesas, ou seja, os objetos de gasto. Ao analisarmos a referida atividade, constatamos que a despesa Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil corresponde ao maior dispêndio (84,97%); os demais elementos representam apenas 15,03% dos gastos da atividade específica – material de consumo (0,76%); outros serviços de terceiros – pessoa física (0,05%); locação de mão de obra (0,04%); outros serviços de terceiros – pessoa jurídica (7,82%); auxílio-alimentação (5,14%); auxílio-transporte (0,70%); despesas de exercícios anteriores (0,09%) e material permanente (0,42%).

O projeto “Construção de Escolas Municipais de Educação Infantil” (Exemplo 2) tem apenas dois elementos de despesa: obras e instalações (10,57%) e aquisição de imóveis (89,43%), elemento de maior despesa neste projeto. Assim, de forma mais explícita, sabemos qual o destino dos recursos públicos. Nesses exemplos, sobressaem o gasto com a remuneração dos profissionais da educação e com aquisição de imóveis, ambos referentes à Educação Infantil.

Mas, quais elementos foram impulsionadores das despesas realizadas no orçamento da cidade no período estudado?

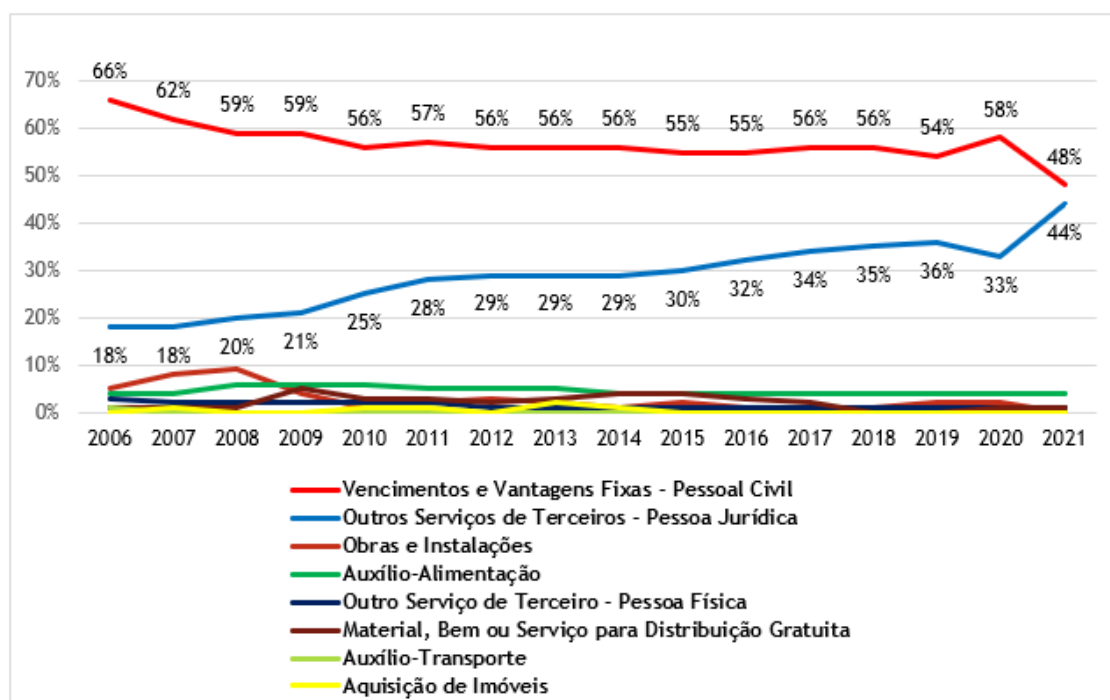
#### 5.4.3 O DETALHAMENTO DAS DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Na análise feita das despesas presentes nas atividades de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), constatamos como elementos que recebem maior

destinação dos recursos públicos, as despesas com “Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoa Civil” (48% do total, em 2021) e “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (44% do total, em 2021).

A Figura 8, apresenta as principais despesas em Educação na cidade de São Paulo no período de 2006 a 2021 e seus respectivos valores tão relevantes.

Figura 8 - Despesas em Educação na Cidade de São Paulo (2006-2021)\*



\* Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Públicas. Orçamento. Quadro de Detalhamento de Despesas, 2006-2021.

A despesa “**Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoa Civil**” refere-se aos profissionais contratados como estatutários. Está presente em diversas atividades: Operação e Manutenção do Ensino Fundamental; Operação e Manutenção da EMEI; Operação e Manutenção do CEI; Operação e Manutenção dos CEUs, Remuneração dos Profissionais do Magistério - Ensino Fundamental; Remuneração dos Profissionais do Magistério – EMEI; Remuneração de Profissionais do Magistério – CEI; Administração da Secretaria Municipal de Educação, Administração da Coordenadoria de Educação ou Diretoria Regional de Educação, Operação e Manutenção da Educação Indígena; Operação e Manutenção do CIEJA; Operação e Manutenção da Educação Especial.

Envolve, ainda, o pagamento de salários, 13º salário, férias, gratificações, adicionais, tudo o que compõe o que denominamos remuneração dos profissionais da educação. De acordo com Jacomini e Minhoto (2015, p. 152) no caso do magistério municipal, a remuneração é composta pelos vencimentos do cargo acrescida de vantagens pecuniárias permanentes e temporárias, estabelecidas em leis, tais como vantagens por tempo de serviço, gratificações, auxílios, indenizações, além de abonos e prêmios.

As despesas com os vencimentos dos Profissionais da Educação, a maioria da carreira do Magistério, consistem em atividade permanente. Os recursos estimados para o pagamento dos salários do pessoal do quadro do magistério são previstos na Lei de Orçamento Anual – LOA e estão limitados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, na cidade de São Paulo.

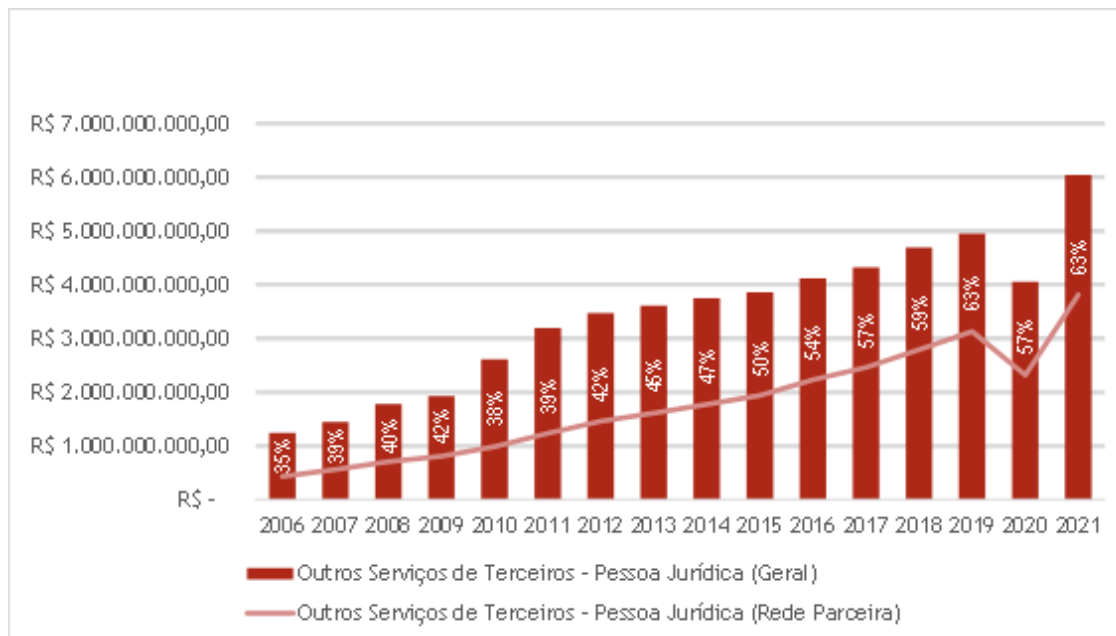
O segundo elemento de despesa mais dispendioso refere-se a “**Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica**”. Trata-se de recursos destinados ao pagamento de empresas jurídicas que prestaram algum tipo de serviço à municipalidade tais como alimentação, segurança, limpeza, assessoria, consultoria, locação de imóveis e equipamentos, tarifas de energia elétrica, gás, esgoto, serviços de comunicação, despesas com congressos, simpósios, conferências e a própria destinação de recursos para entidades parceiras para o atendimento de crianças em Centros de Educação Infantil, e demais atividades correlatas.

Notamos que, gradativamente, as despesas com “Vencimentos e vantagens fixas” foram diminuindo e que os gastos com “Outros Serviços Pessoa Jurídica” ganharam uma proporção significativa, chegando em 2021 com apenas 4% de diferença. A cada ano, tais despesas, classificadas como despesas correntes, passaram por um processo de evolução, assumindo valores mais relevantes no orçamento público da cidade de São Paulo.

Pela evolução do atendimento da Educação Infantil de zero a três anos em instituições parceiras, com o crescimento de 375% entre 2006 e 2021, podemos inferir que um montante de recursos públicos foi progressivamente destinado a esta finalidade. Em consequência, temos a privatização dos serviços públicos, a realização das orientações neoliberais no que diz respeito ao atendimento da Educação Infantil (Rosemberg, 2002). Além do atendimento na Educação Infantil, o processo de terceirização fragiliza a contratação de outras categorias de servidores públicos,

especialmente o pessoal de apoio à educação, alimentação escolar, vigilância e limpeza e conservação dos prédios escolares.

Figura 9 - Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica e CEIs Parceiros\*



\* Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Públicas. Quadro detalhado das Despesas, 2006-2021.

Os valores liquidados com “Outros serviços pessoa jurídica” referentes ao pagamento das organizações parceiras para o atendimento de bebês e crianças pequenas de 0 a 3 anos matriculadas na Educação Infantil, cresceram rapidamente. Em 2006 correspondia a 35% dos gastos com terceiros, pessoa jurídica; em 2021 atingiu um ápice de 63% dos gastos com terceiros. O governo municipal, ainda destinou para os CEIs da Rede Parceira demais recursos públicos para realização de outras despesas, além do pagamento de serviços de pessoas jurídicas, tais como, pagamento de pessoa física, aluguéis, obrigações tributárias etc. Dessa forma, mostraremos na Tabela 17 o total de valores destinados do orçamento público aos CEIs da Rede Parceira. Ademais, demonstramos o montante de recursos utilizados para a Remuneração dos Profissionais da Educação.

Tabela 17 - Remuneração dos Profissionais da Educação e Manutenção e Operação da Rede Parceira – CEI da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Município de São Paulo\*

Ano	Orçamento Educação	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (MDE)	%	Manutenção e Operação da Rede Parceira - CEI	%
2006	6.939.544.747,03	4.139.368.581,01	60%	438.826.452,44	6%
2007	8.027.277.407,85	4.698.613.601,77	59%	567.117.394,39	7%
2008	8.858.603.472,63	4.904.265.363,92	55%	710.667.965,70	8%
2009	9.259.363.573,73	5.175.555.499,42	56%	814.566.099,66	9%
2010	10.293.582.262,54	5.484.595.082,56	53%	993.431.619,54	10%
2011	11.296.319.012,96	6.062.449.021,52	54%	1.241.113.293,19	11%
2012	12.011.596.395,94	6.281.457.548,04	52%	1.470.587.015,00	12%
2013	12.349.731.359,86	6.474.211.049,46	52%	1.617.086.129,72	13%
2014	12.870.627.219,80	6.813.938.586,79	53%	1.781.958.118,60	14%
2015	12.686.384.397,21	6.625.222.710,80	52%	1.950.186.746,96	15%
2016	12.690.524.647,81	6.592.235.482,50	52%	2.236.023.097,55	18%
2017	12.883.283.207,14	6.851.084.131,30	53%	2.465.213.962,12	19%
2018	13.388.554.429,87	7.068.928.376,23	53%	2.798.303.149,43	21%
2019	13.932.274.939,46	7.132.097.258,67	51%	3.136.900.840,42	23%
2020	12.264.067.023,82	6.707.867.237,19	55%	2.324.785.582,32	19%
2021	13.808.250.630,05	6.241.152.768,58	45%	3.816.877.925,66	28%

\* Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Públicas. Orçamento. Quadro de Detalhamento de Despesas, 2006-2021. Valores atualizados: INPC-IBGE (dez/2021).

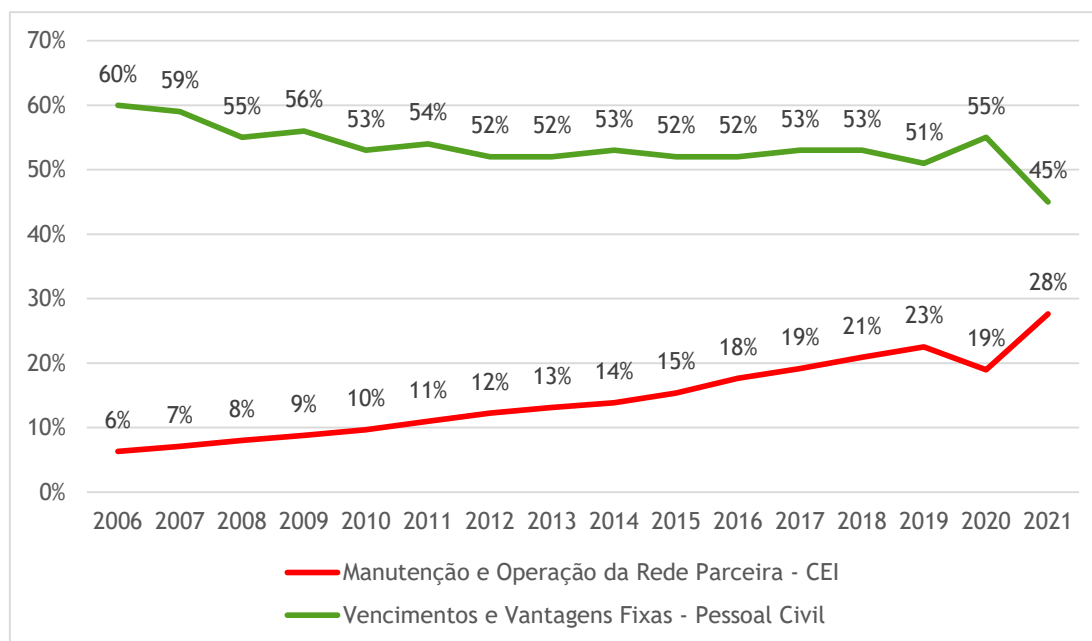
Inconformados com a situação apresentada quanto ao aumento impactante relacionado à despesa Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, pesquisamos em quais projetos ou atividades aconteciam os maiores gastos com tal despesa, e constatamos que são destinados para a atividade Manutenção e Operação da Rede Parceira – Centro de Educação Infantil (CEI)<sup>112</sup>, conforme demonstrado na Figura 10

Em 2006, os recursos financeiros destinados a política de conveniamento dos CEIs correspondiam a 6% do total de despesas na educação da cidade de São Paulo, mas com o acelerado crescimento, em 2021, chegou a 28%. Enquanto isso, o gasto com a remuneração dos profissionais de educação que era de 60% em 2006 tem decréscimo ao longo do período estudado e, em 2021 corresponde a 45%.

<sup>112</sup>Até 2017 a atividade era denominada como Convênios para Operação e Manutenção dos CEIs e Creches da Rede Conveniada e outras modalidades de Parcerias. A partir de 2018, passou a denominar Manutenção e Operação da Rede Parceira – Centro de Educação Infantil (CEI).



Figura 10 - Detalhamento das principais despesas em Educação: Remuneração dos Profissionais da Educação x Manutenção e Operação da Rede Parceira – CEI, da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Município de São Paulo (2006-2021)\*



\* Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Públicas. Quadro detalhamento das Despesas, 2006-2021.

Ressaltamos que no elemento de despesa Vencimentos e Vantagens Fixas, constam os recursos destinados ao Ensino Médio e ao Ensino Profissional (vinculado ao Ensino Médio), mas cabe lembrar que o texto constitucional reafirmado pela atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil,1996) define como responsabilidade do município a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Determina, ainda, que as áreas que são além da competência do município deverão ser atendidas com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, calculamos os valores destinados à remuneração dos profissionais da educação, com base na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Tabela 18 - Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Município de São Paulo, 2006-2021\*

Ano	Orçamento Educação	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (Geral)	%	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil (MDE)	%
2006	6.939.544.747,03	4.577.570.644,38	66%	4.139.368.581,01	60%
2007	8.027.277.407,85	4.975.839.599,61	62%	4.698.613.601,77	59%
2008	8.858.603.472,63	5.223.493.164,31	59%	4.904.265.363,92	55%
2009	9.259.363.573,73	5.496.838.567,12	59%	5.175.555.499,42	56%
2010	10.293.582.262,54	5.809.623.395,43	56%	5.484.595.082,56	53%
2011	11.296.319.012,96	6.405.239.331,14	57%	6.062.449.021,52	54%
2012	12.011.596.395,94	6.701.291.643,54	56%	6.281.457.548,04	52%
2013	12.349.731.359,86	6.908.153.784,42	56%	6.474.211.049,46	52%
2014	12.870.627.219,80	7.210.567.061,87	56%	6.813.938.586,79	53%
2015	12.686.384.397,21	7.028.394.205,79	55%	6.625.222.710,80	52%
2016	12.690.524.647,81	7.011.695.647,75	55%	6.592.235.482,50	52%
2017	12.883.283.207,14	7.262.464.684,08	56%	6.851.084.131,30	53%
2018	13.388.554.429,87	7.495.255.451,05	56%	7.068.928.376,23	53%
2019	13.932.274.939,46	7.588.931.857,56	54%	7.132.097.258,67	51%
2020	12.264.067.023,82	7.162.352.816,07	58%	6.707.867.237,19	55%
2021	13.808.250.630,05	6.643.634.164,67	48%	6.241.152.768,58	45%

\* Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Contas Públicas. Orçamento. Quadro de Detalhamento de Despesas, 2006-2021. Valores atualizados: INPC-IBGE (dez/2021).

Está instalada na cidade de São Paulo a intensa disputa por recursos públicos e o processo de privatização da Educação Infantil, no atendimento de bebês e crianças pequenas, em especial, nos Centros de Educação Infantil. Os dados revelam o perigo que enfrentamos com a lógica neoliberal. É por meio da crença na “mão invisível” do mercado, termos utilizados por Adam Smith, que se concretiza a privatização dos bens públicos. Segundo Salvador (2020)

A disputa por recursos públicos, no âmbito do orçamento estatal, ocupa posição relevante no contexto de financeirização do capitalismo e do conjunto de contrarreformas do Estado, realizadas sob auspício das políticas neoliberais. O neoliberalismo não se limita às medidas econômicas, pois é um “projeto político de classe, não somente um programa de políticas”, conforme destaca Puella-Socarrás (2015, p. 24), sendo compreendido também na perspectiva de sistema normativo, que ampliou sua influência no mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida, transformando profundamente as sociedades (DARDOT; LAVAL, 2016 *apud* SALVADOR, 2020, p. 3).

A análise das despesas, neste estudo, verificou o gasto de forma globalizada, ou seja, tendências gerais da execução, seu crescimento em função da receita e quais as rubricas que implicaram maior liquidação. Principalmente dois tipos de despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) impactaram o orçamento educacional paulistano: as despesas com a Remuneração dos Profissionais da Educação e as despesas com a Manutenção e Operação da Rede Parceira – Centro de Educação Infantil (CEI), objeto dos nossos estudos nos próximos capítulos.

## **CAPÍTULO 6 A PRIVATIZAÇÃO DOS CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: A DISPUTA ENTRE A GARANTIA DO DIREITO SOCIAL E O PROJETO NEOLIBERAL**

A totalidade do conhecimento com base em uma temática específica vai se estendendo à medida que essa temática é problematizada em suas diversas possibilidades. Nesse sentido, a problematização “é a reflexão que alguém exerce sobre um conteúdo, fruto de um ato, ou sobre o próprio ato”. Paulo Freire (1981a, p. 83)

Na análise apresentada por esta pesquisa, temos afirmado a influência de princípios neoliberais, especialmente dois anteparos que atrapalham as políticas públicas sociais: a falta de investimento financeiro substancial em educação e a consequente contratação insuficiente de profissionais.

No que diz respeito às receitas que compõem o fundo público e à exigência de seu maior volume, esbarra-se na ausência de uma tributação justa. As desigualdades sociais no Brasil são profundas e a concentração de renda está entre as maiores do planeta. No entanto, os mais ricos negam-se a contribuir de forma justa ao fundo público, impedindo a reforma tributária que, efetivamente, implante uma tributação progressiva – princípios neoliberais a evitam, em nome do individualismo, da meritocracia e da ideologia do esforço. É urgente que os mais ricos paguem mais impostos e quem tem menos pague menos e, no limite, nada pague.

Mesmo assim, a população luta e os movimentos sociais fizeram ampliar as responsabilidades públicas, sobretudo, a partir da Constituição de 1988. Há uma tensão, portanto, entre recursos insuficientes, resistências e lutas populares. No que diz respeito às receitas que compõem o fundo público e à exigência de seu maior volume, esbarra-se na ausência de uma tributação justa.

Quando os movimentos sociais ultrapassam a barreira orçamentária e normatizam em Lei a exigência da política social, um segundo obstáculo se interpõe à conquista: as limitações com os gastos no contrato dos profissionais necessários para o atendimento da política pública, quando os efeitos da famigerada Lei de Responsabilidade Fiscal são impostos, incidindo principalmente sobre as áreas da educação e da saúde, cuja operacionalização exige maior número de profissionais.

Neste capítulo, tomamos como exemplo dessa luta pela valorização social da educação, a evolução do direito à Educação Infantil e da Creche, cujo atendimento teve grande expansão no período considerado.

A pesquisa constatou que as conquistas legais evitaram retrocessos, colocando uma certa homogeneidade nas proposições políticas dos diferentes partidos que se sucederam na administração paulistana, o que foi comprovado na análise dos sucessivos PPAs (Capítulo 3).

A pressão pelo direito à Educação Infantil trouxe um complexo movimento que, paulatinamente, divide/diminui a vitória dos grupos populares ao propiciar uma valorização indevida da ação privada, tão ao gosto do ideário neoliberal. O caso da ampliação do atendimento em Creche traz a polêmica resistência versus ganhos para os dois lados em confronto – as forças neoliberais e os movimentos sociais e populares. Elucidar a questão torna-se um imperativo na demonstração de nossa tese.

Essa questão reforça mais uma constatação da própria pesquisa: a urgência da formação docente e das comunidades escolares, relativamente à composição e ao uso do fundo público, permitindo maior visualização dos impedimentos neoliberais, contra os quais se deve voltar a mira dos movimentos organizados, na conquista efetiva do direito à educação com qualidade das crianças pequenas, e com respeito e reconhecimento de seus profissionais.

O capítulo é composto por um breve histórico do atendimento às crianças pequenas, inclusive na cidade de São Paulo, permeado pela polêmica de uma determinada visão assistencialista que reduz o direito à educação. Em seguida, trazemos os marcos jurídicos fundamentais que reconhecem a Educação Infantil como um direito da infância e das famílias brasileiras. Na continuação, situamos o processo de judicialização resultante da luta das famílias, principalmente das mulheres, na luta pela efetivação desse direito e, a partir daí, passamos a discutir, com exemplos e dados, a política de atendimento da Educação Infantil paulistana.

### **6.1 Desenrolando o novelo da privatização**

No contexto brasileiro, até o início do século XX, o atendimento em creche basicamente inexistia. A creche é originária de uma política atrelada à evolução da economia capitalista, com a transformação da estrutura econômica praticamente agrária para uma vida determinada pela intensificação da industrialização e crescente urbanização do país. Entre alguns aspectos que contribuíram para uma nova

organização econômica e social, ressaltamos o lugar social da mulher, que instituiu uma outra configuração da divisão do trabalho familiar, pois cabia somente à mulher a guarda e os cuidados com a alimentação, vestimentas e educação dos filhos.

A creche, a princípio, pautada em uma visão filantrópica e assistencialista, consistia em um espaço de guarda (depósito) de crianças para suprir as necessidades geradas pela intensificação do trabalho feminino e pelas condições sociais e econômicas das famílias, vítimas da miséria, vulnerabilidade e desigualdade social.

Assim, o acesso à creche tinha como foco o “mérito da necessidade”, onde ser mais pobre era determinante para ter o “privilégio” de uma vaga. Em decorrência, algumas narrativas semelhantes se perpetuaram ao longo do tempo e reafirmaram que o direito à Educação Infantil seria fundamental tão somente para garantir a alimentação e a proteção da criança.

Estudos históricos (Lamb et al., 1992) assinalam que os modelos de instituições de EI que conhecemos atualmente se originaram na Europa do final do século XIX e espalharam-se pelo mundo. Até o final dos anos de 1960, notava-se uma base compartilhada entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, seguindo, grosseiramente (com variações nacionais), dois modelos institucionais: o das creches e seus similares, instituições que acolhem exclusivamente ou principalmente crianças pobres; e o dos jardins-de-infância, não destinados a crianças pobres (ROSEMBERG, 2002, p. 32-33).

Ao final da década de 1960, a Educação Infantil passou a integrar a agenda das políticas de desenvolvimento econômico e social elaborada por organismos vinculados à Organização das Nações Unidas (ONU) para os países subdesenvolvidos.

Países como o Brasil ampliaram o atendimento, onde e quando foram capazes, na perspectiva do menor custo, acarretando o que Rosemberg (2002) denominou como uma educação para a subalternidade. Com base em estudos elaborados para os países subdesenvolvidos, a autora enfatiza que:

- a expansão da Educação Infantil constituía uma via para combater a pobreza (com enfoque no combate à desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental, portanto, sua cobertura deveria crescer;

- os países pobres não dispunham de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a Educação Infantil;
- a forma de expandir a Educação Infantil nos países subdesenvolvidos deveria ser por meio de modelos que minimizassem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental.
- para reduzir os investimentos públicos, os programas deveriam se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados “não formais”, “alternativos”, “não institucionais”, isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na “comunidade”, mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para os seus objetivos.

Um confronto de ideias e de práticas trazidas por recomendações de Organismos Internacionais indicavam que o que era bom para crianças de países desenvolvidos não era bom para crianças de países subdesenvolvidos. Um menu foi divulgado em várias línguas, em seminários e publicações por organismos multilaterais para orientar a expansão da Educação Infantil com pouco investimento público: professores leigos justificam salários reduzidos; espaços improvisados e inadequados; materiais pedagógicos escassos e, assim, a criação de ambientes profundamente desfavoráveis ao enriquecimento das experiências infantis. “A educação infantil para os países subdesenvolvidos tornou-se a rainha da sucata.” (ROSEMBERG, 2002, p. 35).

Concebida na perspectiva de compensação de carências de populações pobres, especialmente as residentes em periferias urbanas, visava combater a desnutrição e preparar a criança para o ensino fundamental. Os programas de Educação Infantil, no entanto, só foram criados no final dos anos 70 e início da década de 80, momento de condições demográficas e políticas para a sua expansão, em razão do processo de urbanização acentuada, da redução nas taxas de natalidade, do despertar do ideário feminista contemporâneo e da crise econômica e política.

No Brasil, sob o regime militar, a pobreza poderia consistir numa ameaça à segurança nacional, portanto, as políticas de assistência, entre elas, programas de Educação Infantil, constituíram parte das estratégias de combate à guerra ideológica e psicológica. Atuar nos bolsões de pobreza era uma medida preventiva à expansão

do “comunismo internacional”, em detrimento de uma concepção de política social que estendesse direitos às crianças.

Em terras brasileiras, em função do histórico da Educação Infantil, o formato institucional, com a participação comunitária, de certa forma foi bem acolhido. Uma das motivações para isso, postura antiescolar, pois análises da época caracterizavam os sistemas escolares educacionais como aparelhos de dominação social e reprodução do *status quo* (Althusser, 1998). Além disso, inexistia o conhecimento da comunidade local sobre o que seria uma Educação Infantil, uma vez que era insignificante a proporção de brasileiros que havia frequentado essa etapa de ensino.

O modelo não previa a formação profissional especializada de educadores, pois, para a redução do custo, empregaram-se muitas professoras “leigas”<sup>113</sup>. Os programas se expandiram sem que se tenha construído competência e prática nacional para esse novo tipo de atendimento em massa. O modelo conhecido de instituição para a infância era próximo ou igual ao da escola primária, de baixa qualidade. A massificação dessa proposta, com baixo investimento de recursos públicos, teve impacto tanto na extensão do atendimento, quanto em sua qualidade e retardou o processo de construção nacional da consolidação de uma proposta de Educação Infantil democrática, de qualidade, centrada na criança, isto é, em suas necessidades, experiências e cultura.

Ao final da ditadura militar, a intensificação da mobilização social pela elaboração de uma nova constituinte, incluindo os novos movimentos sociais – movimentos de mulheres e movimento criança pró-Constituinte, teve uma atuação decisiva na aprovação da CF/88 e no reconhecimento da Educação Infantil como uma extensão do direito à educação universal às crianças de 0 a 6 anos, assim como um direito de homens e mulheres trabalhadores terem seus filhos pequenos cuidados e educados em creches e pré-escolas. Além disso, o reconhecimento da Educação Infantil como um instrumento para a igualdade de oportunidades de gênero, na medida em que apoiou o trabalho materno extradoméstico.

No Brasil, o Ministério da Educação, logo após a promulgação da CF/88, por meio da Coordenação de Educação Infantil (COEDI), com a participação de

---

<sup>113</sup> Na prefeitura de São Paulo, até a permanência das creches na Secretaria de Assistência Social, em 2001, as pajens ocupavam funções educativas. Ao passarem para a SME e para pertencerem ao quadro do magistério, tiveram que passar por processo de formação, criado com objetivo central de que elas recebessem a formação adequada como docentes (FRANCO, 2009).



universidades, movimentos sociais, partidos políticos e associações profissionais, elaborou nova proposta, apresentada no documento de Política de Educação Infantil, que propunha o afastamento do modelo “não formal” com investimento público e adotava metas de expansão com atendimento de qualidade (BRASIL, 1993, p. 21).

A implantação da proposta foi abandonada em 1994 pela administração federal de Fernando Henrique Cardoso que incorporou, no plano das políticas econômicas, cânones do FMI e no plano das políticas educacionais, formulações do Banco Mundial (DE TOMMASI, WARDE, HADDAD, 1996). A Proposta de Emenda Constitucional de 1995 (PEC 233 A/95), em sua primeira versão, propunha recolocar a creche em programas de assistência voltados à população mais pobre. O texto proposto não prosperou, mas a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos foram desacolhidos com a instituição do FUNDEF que criou obstáculos a ampliação do seu financiamento ao priorizar o Ensino Fundamental regular.

O Brasil efetuou uma profunda reforma educacional, adotando orientações economicistas do Banco Mundial, ao adequar as políticas educacionais àquelas voltadas ao desenvolvimento econômico e alinhadas à nova ordem mundial (Haddad, 1998; Corragio, 1996; Torres, 1996; entre outros). Nesse contexto, o governo escolheu o Ensino Fundamental para a concentração dos recursos públicos, sob a argumentação de que as taxas de retorno do investimento público seriam maiores nessa fase escolar do que em outras (Rosemberg, 2002). Portanto, foi realizada uma focalização dos gastos sociais no Ensino Fundamental, bem como a descentralização, municipalização e, também o incentivo à privatização da Educação Infantil, por meio da constituição de um mercado de serviços educacionais.

Rosemberg (2002) já alertava, à época, sobre a necessidade de uma avaliação dos gastos diretos e indiretos, decorrentes da implantação dos programas de Educação Infantil e de quem se beneficiava com o investimento de verba pública.

A história do atendimento das crianças pequenas até três anos de idade em uma instituição pública, na forma como a conhecemos, chegou tardiamente à cidade de São Paulo, assim como em todo o território nacional, por meio da assistência social. Sabemos que a origem da escola de Educação Infantil foi atribuída à criação dos parques infantis, onde apesar do ineditismo e originalidade da proposta, crianças de 0 (zero) a 3 anos de idade estavam fora do atendimento.

Podemos afirmar que a iniciativa privada sempre esteve presente no atendimento de bebês e crianças pequenas. Desde meados do século XX, a criação

de creches no município de São Paulo começou por meio das entidades e organizações civis sem fins lucrativos. Na década de 1950, são criadas as primeiras creches vinculadas a Prefeitura Municipal de São Paulo, o processo de conveniamento foi o instrumento jurídico-administrativo que se estabeleceu entre entidades beneficentes e Assistência Social da PMSP, para assegurar recursos públicos na criação e manutenção das creches.

O Poder Público já demonstrava interesse em financiar entidades assistencialistas ou filantrópicas. Na gestão Faria Lima (UDN/ARENA - 1965-1969), ocorreu a implantação da Secretaria do Bem-estar Social (SEBES), órgão que seria responsável pelas creches e foram instituídos convênios com entidades particulares, visando o aumento de atendimento das crianças. Segundo dados de SILVA (2018), nesse período, eram atendidas 840 crianças nesses estabelecimentos, sendo 180, na rede direta, e 660 em instituições indiretas ou conveniadas.

A criação da primeira creche pertencente à rede direta na PMSP ocorreu em 1969, em virtude de problemas com uma entidade mantenedora no bairro de Guaianases, Zona Leste da cidade de São Paulo<sup>114</sup>. Na década de 1970, intensificaram os movimentos por creches para suprir a demanda existente, o que impulsionou a construção dos primeiros prédios da rede direta. Gradativamente, o poder público, por meio de um processo moroso, ofereceu o atendimento às crianças nas seguintes modalidades: creches diretas, creches indiretas e creches particulares conveniadas.

A precariedade da organização de espaços para o desenvolvimento de oportunidades educacionais para as crianças pequenas em nosso país foi e é notória e, sem nenhuma hesitação, podemos afirmar que as ações coletivas da população participando, reivindicando como um direito, a ampliação de unidades educacionais públicas e de vagas para educação da infância, estabelecem tensões de forma permanente, foram e ainda são o motivo mais evidente de multiplicação das vagas.

O aumento da demanda por vagas articulou o movimento social que pressionou os governantes exigindo soluções para o problema, contribuindo para romper com o processo de invisibilidade das crianças pequenas no contexto das políticas públicas

---

<sup>114</sup> De acordo com Anita Viudes Carrasco de Freitas (2005), a secretaria do Bem-Estar Social assumiu a administração da creche conveniada de Guaianases, depois de desentendimentos com a entidade que a administrava. Esta teria sido a primeira creche direta da rede.

educacionais. Nesse sentido, podemos dizer que aconteceu, à semelhança de outras lutas, “o grito dos excluídos”.

Segundo Oliveira (1984), os órgãos responsáveis<sup>115</sup> pela coordenação das creches na cidade de São Paulo argumentavam que o conveniamento de creches onerava menos aos cofres públicos, quando comparado ao custo de uma creche com administração direta. Portanto, essa opção não se constitui uma novidade da nova onda neoliberal, pois as administrações municipais de São Paulo de 1973 a 1980 já não deram ênfase à construção de creches públicas, privilegiando o convênio com entidades particulares.

O Poder Público aumentou a quantidade de creches da administração direta em São Paulo na década de 80 do século XX, devido as ações dos movimentos sociais, pelo Movimento de Luta por Creches. Mas o predomínio do atendimento de crianças em instituições assistenciais ou filantrópicas em relação à rede direta permaneceu até 1982. Nas gestões Reynaldo de Barros (1979-1982) e de Mário Covas (1983 a 1985), a rede direta se expandiu, em consequência, superou o atendimento realizado em creches indiretas e conveniadas. Grande quantidade de creches diretas inauguradas potencializou as matrículas de crianças em creches públicas estatais, situação que permaneceu até a gestão de Luiza Erundina (PT -1989 a 1992).

Quadro 12 - Creches e modalidades de atendimento da PMSP até 1988.

<b>Creches e modalidades de atendimento (até 1988)</b>					
Creches	Governos Anteriores	Reynaldo de Barros (1979-1982)	Mário Covas (1983-1985)	Jânio Quadros (1986-1988)	Total
Diretas	4	120	110	35	269
Indiretas	21	02	24	06	53
Conveniadas	74	63	77	22	236

Fonte: ROSEMBERG, CAMPOS, HADDAD (1991)

Na cidade de São Paulo, apesar do reconhecimento da Educação Infantil como direito educacional na CF/88 e da LDBEN, somente em 2001, na gestão da prefeita

<sup>115</sup> Secretaria do Bem-Estar Social (1965 a 1975) e Coordenadoria do Bem-Estar Social (1975 a 1982).

Marta Suplicy (PT), começou a fase de transição das Creches da Secretaria de Assistência Social para a Secretaria Municipal de Educação<sup>116</sup>.

As creches da rede direta passaram a ser denominadas Centro de Educação Infantil - CEI. Os CEIs Diretos existentes integraram a SME a partir de 01/01/2002 e os CEIs Indiretos e as Creches Particulares Conveniadas passaram para a responsabilidade única da SME, a partir de 01/04/2003.

Devido à pressão por parte dos movimentos da sociedade civil, a Lei Municipal nº 14.127/06<sup>117</sup> foi aprovada, determinando a criação de um cadastro para registro da demanda por vagas em todas as etapas da Educação Básica no sistema público informatizado Escola Online (EOL) da SME, acessível em todas as unidades educacionais. A iniciativa possibilitou o aprimoramento e a organização das informações sobre a demanda; o conhecimento, de forma efetiva, da necessidade de vagas em creches; e em outras modalidades do ensino municipal, a publicização dos dados relativos à quantidade de vagas solicitadas aos interessados, e a situação dos inscritos na lista de espera para o atendimento em cada uma das unidades educacionais.

A luta de muitas décadas pela consagração da creche como instituição educativa é conquistada mediante muitos esforços; movimentos sociais urbanos de luta por creche foram pioneiros para que esse direito fosse conquistado e instituído pela Carta Constitucional. Depois com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal nº 8069/90 e pela Lei nº 9394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), trouxe a implementação de políticas voltadas à educação da infância de 0 a 6 anos, incluindo a criança como sujeito de direitos, devendo ser prioridade das políticas públicas integradas. (OLIVEIRA; BAUER, 2020, p.521)

As reivindicações populares assumidas por organizações, mobilizações estáveis e grupos organizados na sociedade civil disputaram e ainda disputam espaço nos orçamentos públicos. A luta pela conquista de novas vagas na educação básica na cidade de São Paulo repercute na burocracia (Poulantzas, 1985), conquista aliados e reforça a defesa constitucional.

---

<sup>116</sup> A Constituição Federal de 1988 definiu a educação infantil sob a responsabilidade do município como direito subjetivo de todas as crianças brasileiras. A LDBEN no artigo 89 (BRASIL, 1996), estipulou o atendimento em creches como uma responsabilidade da educação que deveriam estar integradas aos respectivos sistemas de ensino em três anos, a partir da promulgação da Lei.

<sup>117</sup> Lei nº 14.127 de 05/01/2006 dispõe sobre a criação do Programa de Informação sobre demanda por acesso e permanência de crianças, jovens e adultos na rede municipal de ensino público na cidade de São Paulo.

## 6.2 A Legislação e as condicionantes para a privatização da Educação infantil

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, Art. 21, reconheceu a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, ofereceu as orientações gerais e o alicerce necessário para o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade.

No mesmo ano, em 1996, tivemos a inclusão de uma política de fundos para a Educação no Brasil com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) que, ao não contemplar a Educação Infantil, causou uma retração na oferta do acesso público nessa etapa da Educação Básica. Conforme Arelaro (1999), com a aprovação do FUNDEF que subvinculou 15% (quinze por cento) das receitas do fundo para o ensino fundamental, a Educação Infantil ficou subfinanciada diante da escassez de recursos: situação decorrente de uma perspectiva neoliberal como já foi destacado de atuação do Estado brasileiro, possivelmente, contribuiu para o aumento de convênios na Educação Infantil, por serem considerados “menos onerosos” aos cofres públicos.

A Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998) modificou o conceito da esfera “pública não estatal” e impactou os modos como o Estado brasileiro ampliou a privatização da oferta da Educação Infantil em Creche e a destinação dos próprios equipamentos das Creches/CEIs na cidade de São Paulo, induziu o financiamento público da oferta privada de serviços públicos por meio da celebração de contratos, convênios e parceria, intensificando a privatização de funções, até então, exclusivas do Estado, notadamente aquelas relativas à oferta de políticas públicas, em particular, a educação.

Adrião (2018) elaborou uma matriz sobre as formas de privatização presentes, dentre elas, a privatização da gestão do direito à Educação Infantil, através de parcerias com organização sem fins lucrativos, possibilidade prevista desde 1999<sup>118</sup>. O Marco Regulatório do Terceiro Setor<sup>119</sup>, editado em 2014, passou a ser utilizado na Cidade de São Paulo em 2017 e seus efeitos estão dentre as condicionantes jurídicas, um dos objetos principais da nossa análise.

Anteriormente a esse Marco, a aprovação da Lei Complementar nº 101, em 2000, conhecida como LRF (BRASIL, 2000), já enfatizava as metas fiscais, legislando

---

<sup>118</sup> A Lei Federal nº 9790/99 disciplinou os acordos entre Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e o Poder Público.

<sup>119</sup> Houve a atualização do conceito por meio da Lei nº 13.019 de 31/07/2014.

sobre as transferências e financiamento entre governos, impondo regras austeras para a administração financeira e patrimonial e determinando limites para diferentes tipos de gastos. Por exemplo, a referida lei estabeleceu aos municípios o limite de 60% para despesas com pessoal; causou o congelamento de gastos em várias áreas e atividades, legitimou a ação privada com terceirização de serviços públicos na área educacional. Uma das possíveis saídas para garantir um direito instituído, foi o conveniamento dos CEIs

Assim, o Estado atuaria como um organismo externo, gerenciador e “neutro”, respaldado em poder e legitimidade, que impõe limites, leis e regras para sua atuação e revigore o capitalismo! Ocorre um movimento contraditório, no qual algo se apresenta como o inverso do que na realidade é. Somente por meio da dialética pode-se perceber que por trás da aparente diversidade das coisas, pela aparente neutralidade científica da ortodoxia oculta-se o seu oposto, ou seja, a sua essência, a defesa ideológica do capital (COSTA FILHO, 2010, p.2).

Instala-se a negação do direito pela possibilidade da sua transformação em mercadoria: serviços prestados pelo setor empresarial, mediante remuneração a ser feita pelo fundo público.

A criação do Fundo de Manutenção Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (BRASIL, 2006), substituindo ao FUNDEF (BRASIL, 1996), resultante do movimento de educadores que defendem a Constituição Cidadã, incluiu todas as etapas da Educação Básica, reafirmou e ampliou a concepção de educação como direito. A instauração desse Fundo também significou a inclusão inaugural da Educação Infantil na política de financiamento da educação brasileira. Todavia, esse recurso contabilizou as matrículas da Educação Infantil e da Educação Especial da rede conveniada, administradas por instituições privadas sem fins lucrativos entre os critérios de remuneração. Conseqüentemente, propiciou a migração de recursos públicos para entidades que estão inscritas juridicamente como “parcerias público-privadas” para o atendimento educacional, um incentivo à ampliação de uma política de conveniamento da Educação Infantil em âmbito municipal.

Concordamos com Arelaro (2008) ao dizer:

É difícil imaginar que, com todas as facilidades que a regulamentação do FUNDEB concedeu às relações público-privadas na educação, as esferas públicas empenhem-se para construir alternativas de atendimento diferentes das que vêm consagrando como as mais ágeis e viáveis para o atendimento, em especial o emergencial, das crianças pequenas, com a significativa (des)

responsabilização do Estado pelo atendimento educacional direto. (ARELARO, 2088, p. 61).

As críticas contundentes a respeito da implantação e autorização do FUNDEB (BRASIL, 2006) para remunerar instituições comunitárias, filantrópicas e/ou confessionais foram confirmadas em um documento de orientação aos municípios para instituição de convênios<sup>120</sup> e para a concretização de políticas educacionais de cunho neoliberal, o que evidencia uma política nacional de conveniamento (BORGHI et al. 2014, p. 509) e reforça a perspectiva de política permanente de parcerias na Educação Infantil, não somente na cidade de São Paulo, mas em todo o país.

O Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014, na Meta (1) estabelece a universalização da educação infantil para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final de 2024. Para o alcance da Meta 1, foram definidas estratégias, entre elas, regime de colaboração entre os entes federativos para a expansão das redes públicas de Educação Infantil, segundo um padrão de qualidade, considerando as peculiaridades locais e o levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta.

Em São Paulo, na gestão do prefeito Fernando Haddad (PT – 2013 a 2016), a aprovação do Plano Municipal de Educação de São Paulo, Lei nº 16.271 (SÃO PAULO, 2015) estava em consonância com as premissas do Plano Nacional de Educação. A exemplo disso, ressaltamos a Meta 5: universalizar, até 2016, a Educação Infantil para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade e assegurar, durante a vigência do Plano, atendimento para 75% das crianças de 0 a 3 anos e 11 meses ou 100% da demanda registrada, o que for maior (SÃO PAULO, 2015).

Uma das estratégias para o cumprimento dessa meta era investir na ampliação da oferta de Educação Infantil de 0 (zero) a 3 (três) anos na rede direta, indireta e conveniada, assegurando sua qualidade (SÃO PAULO, 2015). A política de convênios ou parcerias seria uma exceção, uma solução transitória, mas, na prática, reafirmou-se como uma política pública, talvez, permanente.

---

<sup>120</sup> BRASIL. MEC/SEB. Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para oferta de educação infantil. Brasília: MEC, SEB, 2009.

O mecanismo das parcerias estabelece uma relação entre diferentes atores individuais e coletivos e intermedeia o processo de privatização da educação. Envolve um conjunto de procedimentos legitimando uma forma de governança, segundo alguns, mais adequada à economicidade da oferta educacional, ancorada a uma nova forma de gestão dos interesses públicos, que teria a possibilidade de solucionar problemas difíceis enfrentados pelos governos na área educacional.

Essa modalidade inclui somente o tema do acesso; a qualidade é vista como ulterior à conquista da vaga pelos setores populares. Habilmente, os mercadores da educação passam a providenciar processos formativos que, sob justo preço, prometem solucionar a questão da qualidade, em todos os níveis educacionais.

A Educação Infantil, neste momento, vista como essencial na formação humana, constituiu um mercado de prestação de serviços, que fez penetrar a moldagem neoliberal, articulada por meio de um conjunto de relações sociais, políticas e econômicas. Uma rede, sem nunca ter sido prioritariamente estatal, reprograma as instituições públicas governamentais, e subverte a função de protagonista do poder estatal. Há uma mudança de paradigma, pois vence a posição que adjudica à administração pública a responsabilidade de financiar a produção do serviço privado (o público não estatal).

Trata-se de um movimento mundial, que de acordo com Ball (2012), se estabeleceu via rede de inter-relacionamentos de organismos e organizações especializadas em alterar a presença do Estado na sociedade, redimensionando e diminuindo sua capacidade de governança e dirigindo importantes recursos do Fundo Público para a acumulação capitalista.

[...]os dois eixos principais de tendências globais na política educacional são aqueles de escolha das escolas pelos pais e o papel da escolaridade “privada”, e a reforma dos sistemas públicos de ensino juntamente a linhas gerencialistas/empreendedoras. O primeiro trata de um conjunto de argumentos neoliberais sobre uma desestatização mais ou menos radical (Jessop, 2002), sujeitando organizações públicas a concorrência e/ou à entrega da prestação de serviços educacionais para o setor privado. O segundo é mais pós-neoliberal, no sentido de reafirmar o papel do Estado, mas em uma nova forma, envolvendo uma mudança de governo para governança; isto é, de burocracia para as redes, de prestador para contratante (BALL, 2020, p.37, grifos nossos).

A privatização do mercado educacional tem demonstrado profundidade e enraizamento. Precisamos avançar para além da denúncia, pois é nosso dever e responsabilidade como educadores, em prol da igualdade e da justiça social encerrar



esta perversidade epistemológica, diria Paulo Freire. É sempre útil lembrá-lo: o mundo é inacabado, o homem é inacabado, por isso está sendo!

### **6.3 A judicialização e a privatização da Educação Infantil na cidade de São Paulo**

O processo de redemocratização da sociedade brasileira a partir da década de 1980 e a necessidade de construir uma sociedade de direitos impulsionou a população a ampliar as estratégias de luta e procurar instituições que pudessem representá-la na conquista e proteção dos seus direitos - individuais, difusos e coletivos. Por exemplo, o Ministério Público e a Defensoria Pública que, paulatinamente, começaram a atuar em conjunto com as demandas populares, principalmente a partir do início do século XXI.

A demanda manifesta pela população conseguiu, por intervenção do poder judiciário, pressionar o poder Executivo da administração municipal paulistana com ações promovidas pela Defensoria Pública e Ministério Público. Caracterizou-se como um momento marcado por um Estado, em sua dimensão local, coagido a garantir o direito fundamental à Educação. O poder jurídico obrigou o cumprimento do dever estatal do Executivo local, exigindo o cumprimento imediato de sua responsabilidade.

Um avanço no sentido de incluir os “sem direito” como prioridade na gestão pública. Consideramos que a judicialização é consequência da orientação de restrição de despesas correntes na previsão orçamentária, presente nos Planos Plurianuais e na execução do orçamento do Município de São Paulo.

A demora do poder público para a garantia de acesso, principalmente de bebês e crianças pequenas à educação e, a atuação da população exigindo o cumprimento dos seus direitos, contraditoriamente, acelerou a opção feita pelo executivo para a privatização de atendimento da demanda de Educação Infantil de zero a três anos, embora esse viés no atendimento às crianças na creche seja histórico<sup>121</sup>.

Mas surgiram outras justificativas para a expansão da rede parceira; uma delas foi a falta de terrenos para construção de unidades educacionais, as quais consideramos falaciosas na medida em que constatamos prédios educacionais

---

<sup>121</sup> Ver mais a esse respeito em Moisés Kuhlmann Júnior (2000), em Histórias da educação infantil brasileira.

destinados ao funcionamento de CEIs construídos pelo governo municipal, com dinheiro público, que foram entregues à administração das organizações parceiras.

Ações civis foram ajuizadas e originaram acordos a serem cumpridos pelo poder público municipal. A primeira interpelação dessa natureza ocorreu durante a gestão da prefeita Marta Suplicy - PT, quando um Termo de Ajuste de Conduta – TAC, obrigou o poder Executivo da cidade de São Paulo a criar 30 mil novas vagas para atender a demanda da educação infantil, num acordo entre o judiciário e a administração municipal. Seu cumprimento se deu por intermédio da construção dos CEUs e unidades de Educação Infantil.

A judicialização extrapolou os canais usuais. Anteriormente, o juiz determinava a matrícula dos sem vagas, quando provocado. No movimento crescente de ações judiciais, em 2013, foi ajuizada uma ação que exigiu do executivo o cumprimento do Plano de Metas apresentado na Câmara Municipal que indicava a criação quase imediata de 150 mil vagas em Educação Infantil<sup>122</sup>.

Nesse sentido, a judicialização da educação infantil em São Paulo apresentou efeitos de diferentes ordens: o primeiro diz respeito à influência do Judiciário na agenda de políticas públicas, percebida no acolhimento das demandas por acesso à educação infantil e, mais recentemente, no Acórdão que determinou a apresentação de plano de expansão para cumprimento das metas estipuladas pelo próprio Prefeito, plano renovado em 2017 por intermédio de um acordo judicial entre as partes. Tal modelo decisório, ainda que não seja voltado de imediato a impedir ou mesmo reduzir a rotina de judicialização individual e repetitiva, tem o sentido de abrir uma alternativa ao controle judicial de políticas públicas, mais coerente com seu processo de produção, implementação e avaliação (XIMENES et al, 2019, p.183).

Os acordos entre o judiciário e o executivo municipal em São Paulo foram vistos positivamente pelos pesquisadores da área, uma vez que passaram a exercer controle judicial coerente e compeliram a aceleração da produção de vagas. Contudo, esses acordos impulsionaram também o aumento da oferta de vagas, preferivelmente, na rede parceira, tanto pela agilidade no atendimento numérico, definido pelos acordos e ações judiciais, como pela opção mais econômica aos cofres públicos. Não houve a imposição de barreiras a essa expansão desenfreada, nem a previsão de um marco temporal que garantisse a ampliação do atendimento público direto.

---

<sup>122</sup> A sentença exigia o cumprimento da meta prevista pelo governo apresentada na Câmara Municipal e criou um grupo de acompanhamento e controle composto pelo judiciário, sociedade civil e governo para acompanhar a sua execução.

O repasse de valores orçamentários e bens públicos (prédios e equipamentos<sup>123</sup>), destinados à ação de conveniamento ou parcerias com instituições privadas para o atendimento aos bebês e crianças pequenas é mais um dos mecanismos de transferência de recursos públicos na história da educação brasileira, em que o aparelho estatal tem a tradição de não se responsabilizar integralmente pelos custos e organização das oportunidades educacionais.

São a natureza e a abrangência dos mecanismos de simbiose entre os setores privados e órgãos públicos que indicam a amplitude dos processos de privatização da educação pública, esta entendida como o conjunto de processos que têm direcionado a educação básica pública brasileira para o campo e sob o interesse do setor privado corporativo ou a este associado (ADRIÃO; DOMICIANO, 2018, p.5).

#### **6.4 Transferências de recursos públicos para o setor privado**

A análise dos Planos Plurianuais e dos orçamentos de 2006 a 2021 da cidade de São Paulo confirmou volumes expressivos destinados aos CEIs Conveniados/Parceiros<sup>124</sup>. O aumento do número de CEIs da Rede Parceira, utilizado como mecanismo para a garantia do acesso à primeira etapa da Educação Infantil impôs uma educação pública não estatal vinculada à lógica de mais mercado e menos Estado.

Em 2021, os dados indicavam que a cidade de São Paulo havia superado as metas estipuladas no Plano Nacional de Educação e no Plano Municipal de Educação<sup>125</sup>, pois 472.624 (SÃO PAULO, 2021) das crianças estavam matriculadas nas Unidades Educacionais 79,5% do total da população de crianças até 3 anos de idade que era 594.454<sup>126</sup>. Houve redução importante da fila por matrículas que culminou na inexistência da fila de demanda em janeiro de 2021. Nesse sentido, as pressões das lutas sociais de segmentos da população paulistana e os acordos com o poder judiciário<sup>127</sup> foram efetivos e confluíram de forma contraditória, ao garantir o

<sup>123</sup> A propriedade dos prédios e equipamentos não é transferida para as instituições privadas, trata-se de uma permissão de uso para fins de interesse público, neste caso, o funcionamento de um Centro de Educação Infantil (CEI).

<sup>124</sup> Os CEIs conveniados passaram a ser chamados de CEIs parceiros a partir de 2017, alteração realizada pelo Marco Regulatório instituído no município. Apresentamos os modelos do Termo de Convênio (Anexo 2) e do Termo de Colaboração – Celebração de Parceria (Anexo 3) elaborados pela PMSP.

<sup>125</sup> O Plano Nacional de Educação (2014-2024), Lei nº 13.005 de 25/06/2014 (BRASIL, 2014) prevê a meta de 50% da população infantil (0-3 anos) atendida e o Plano Municipal de Educação (2015-2025), Lei Municipal nº 16.271 de 17/09/2015 (SÃO PAULO, 2015) estabelece a meta de 75%.

<sup>126</sup> Os dados de população da faixa etária de crianças de 0 a 3 anos foram extraídos do Portal da PMSP. Fundação SEADE, 2021.

<sup>127</sup> Há indícios de que as relações em rede pesquisadas por Ball em defesa do Mercado educacional, podem estar calibrando estas ações, quando trabalhávamos no gabinete da SME em 2013, representei

atendimento reivindicado pelo movimento e, ao mesmo tempo, acolher os interesses neoliberais que, progressivamente, interferiram na política pública da Educação Infantil.

Entendemos que um conjunto de fatores intragovernamentais e extragovernamentais foram mobilizados e influíram decisivamente no processo híbrido de atendimento das crianças de zero a três anos, com a intensificação do processo de privatização. Ademais, de acordo com estudos recentes (BALL, 2020; ADRIÃO, 2018; NASCIMENTO et al. 2015), há uma tendência de aprofundamento desse modelo de gestão da educação no município de São Paulo, caracterizado pela defesa de transferência direta de recursos públicos da educação para instituições com fins lucrativos.

Os programas Mais Creche e Bolsa Primeira Infância, instituídos em dezembro de 2019 na cidade de São Paulo<sup>128</sup>, pretendem transferir recursos a entidades ou instituições de caráter privado, com ou sem fins lucrativos, ou ainda à própria família, como forma de “compensar” eventuais carências ou ausência de atendimento do poder público no direito à Educação Infantil. Consistem na mais recente forma de transferir recursos públicos para o mercado educacional, e novos estudos poderão aprofundar o efeito desta nova investida neoliberal. Os meninos e as meninas não podem ficar excluídos da completude do direito à Educação Infantil, sem que haja, ao menos, uma compensação financeira à família ou devida remuneração ao ensino privado.

#### 6.4.1 RECURSOS PÚBLICOS E O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO DOS CEIS NA CIDADE DE SÃO PAULO

As políticas públicas de Educação Infantil realizadas na cidade de São Paulo, historicamente contou com a atuação do Poder Público junto as esferas privadas para a garantia do direito ao acesso às instituições educacionais formais pelas crianças pequenas. Os valores de remuneração para um CEI Parceiro resultam da composição das turmas que o CEI atende, pois de acordo com cada agrupamento de crianças há

---

a municipalidade em uma reunião articulada pelo Ministério Público e sociedade civil, dentre os presentes, grupos de advocacia - Hesketh Advogados e Rubens Naves Santos Jr Advogados, argumentavam em favor da urgência do atendimento, afinal bebês não podiam esperar.

<sup>128</sup>Os programas Mais Creche e Bolsa Primeira Infância foram instituídos por meio da Lei municipal nº 17.244, regulamentados pelo Decreto nº 59.134.

um valor per capita. A publicação do extrato do termo convencional com a entidade parceira (Quadro 13) exemplifica os termos e condições em que foram e são feitos os repasses financeiros às instituições e organizações sociais sem fins lucrativos.

Optamos por utilizar os valores per capita de portarias que foram publicadas no Diário Oficial da Cidade de São Paulo que estão vinculadas aos períodos inicial e final da nossa pesquisa. Para o ano de 2006 foram publicadas duas portarias, a Portaria nº 6.943/05 definiu os valores que a PMSP deveria repassar aos CEIs Parceiros até maio de 2006 e a Portaria nº 4.679/06, publicada no mês de novembro de 2006, registrou novos valores per capita a partir de junho de 2006. Cabe notar que, no segundo documento, há registros de que foram pagos os valores remunerados às creches conveniadas<sup>129</sup> de forma retroativa. Também, selecionamos a Portaria SME nº 1.910/21 que definiu os valores per capita do ano de 2021.

Tabela 19 - Valor per capita nos CEIs Conveniados/Parceiros da SME – PMSP (2006-2021)

Portaria/ano	Per capita até 60 crianças	61-90 crianças	91-120 crianças	Acima de 120 crianças	Adicional Berçário
6943/05	R\$ 511,56	R\$ 408,26	R\$ 376,29	R\$ 356,61	R\$ 130,35
4679/06	R\$ 522,62	R\$ 417,14	R\$ 385,97	R\$ 364,40	R\$ 134,25
1910/21	R\$ 789,72	R\$ 614,48	R\$ 563,75	R\$ 521,72	R\$ 280,03

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. Legislação Municipal. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Valores atualizados: INPC/IBGE (dez/2021)

O cálculo do per capita anual, em 2021, maior valor de per capita mensal de R\$ 789,72 (Tabela 19) atinge R\$ 9.476,64 para um CEI que atenda, pelo menos, 60 crianças sem incluir o adicional do berçário, o valor anual praticado, neste caso, é superior ao per capita anual do Fundeb que foi de R\$ 5.467,03<sup>130</sup>.

Ao analisar as razões do processo de privatização da Educação Infantil no município de São Paulo, Nascimento (2015) apresentou dados de per capita praticado em dois CEIs parceiros com 167 crianças, considerou as variações conforme a composição relativa ao número de crianças matriculadas. O valor per capita anual

<sup>129</sup> A partir do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), Lei Federal nº 13.019/2014 e do Decreto Municipal nº 57.575/2016, as creches antes conhecidas como unidades “conveniadas” passaram a ser chamadas de “parceiras”. De acordo com a legislação parcerias são acordos firmados com organizações sociais de interesse público, e que podem ser formalizados a partir de Termos de Colaboração (caso os planos de trabalho sejam orientados pela administração pública) ou Termos de Fomento (caso os planos sejam orientados pelas organizações) quando não há transferências de recursos públicos para essas instituições.

<sup>130</sup> Valor definido Portaria interministerial nº 10/12/21 BRASIL. DOU 20/12/2021.

resultou em R\$ 9.265,80 (CEI A) e R\$ 11.134,12 (CEI B); comparou com o per capita anual de um CEI direto de 167 crianças que atingiu o valor de R\$ 21.818,97 (INPC/IBGE dez/2021).

Calculamos, também, o valor médio desembolsado pela municipalidade por criança matriculada em 2021, na rede parceira (CEIs indiretos e parceiros) e chegamos a R\$ 9.196,14, valor resultante da divisão do valor liquidado para o pagamento de todos os parceiros R\$3.816.877.925,50 (Tabela 21) e total de matrículas efetivadas na rede parceira - 415.052 (Tabela 26).

Por outro lado, se imaginássemos, hoje, transformar todas as parcerias do ano de 2021 em rede direta, teríamos que investir em prédios públicos que atendessem 331.140 crianças matriculadas nos CEIs parceiros (Tabela 26) e investir um valor de aproximadamente R\$ 12.622,83<sup>131</sup> por criança em MDE, que significaria mais do que dobrar imediatamente o orçamento da SME investidos em Educação Infantil até 3 anos.

Os valores possivelmente ultrapassariam os limites de gastos com pessoal da LRF<sup>132</sup>, além da necessidade premente de encontrar fontes arrecadoras de impostos ou financiamento via empréstimos que suportassem todo o investimento inicial em construção e equipamentos e, posteriormente, recursos para manutenção e desenvolvimento das atividades educativas. Seria uma meta que demandaria o esforço de vários governos. Assim, é completamente possível afirmar que a PMSP pode planejar assumir, anualmente, ao menos parte do atendimento dos 384 CEIs Indiretos, o que exigiria a ampliação do fundo público municipal.

Mas, essa possibilidade concreta, enfrentaria outras barreiras. Há um *lobby* que pressiona na direção do conveniamento; jornais de grande circulação da cidade de São Paulo afirmam que as entidades têm compromissos políticos com parlamentares da Câmara Municipal de São Paulo. Os educadores dos CEI parceiros não foram admitidos por meio de concurso público, cada organização social parceira tem seu método, sua forma de seleção. O que temos conhecimento, em função do noticiário,

---

<sup>131</sup> O valor corresponde a diferença existente entre o valor per capita médio da rede parceira de R\$ 9.196,14 o valor per capita anual do CEI Direto de R\$ 21. 818, 97 pesquisado por Nascimento em 2015.

<sup>132</sup> As estimativas poderão ser calculadas em trabalhos posteriores que pretenderão abordar os limites da LRF a uma possível transformação da Rede Parceira em Rede Direta de Educação Infantil na cidade de São Paulo.

é que certamente há uma influência dessa modalidade junto ao mercado imobiliário<sup>133</sup>, pois o Convênio traz ao proprietário do imóvel uma segurança efetiva. É bem possível que a velha prática de indicações dos vereadores pode ter voltado a ser realidade como forma de garantir o acesso à Educação Infantil<sup>134</sup>. Por fim, e não menos importante, há nas mídias uma mensagem cotidiana que afirma a excelência do privado em relação ao público, tão ao gosto do modelo neoliberal.

#### Quadro 13 - Extrato de Aditamento de Convênio

EXTRATO DO TERMO DE ADITAMENTO Nº 1818 2021/DRE-PE/RPP -CEI JUJUBINHA  
 PROCESSO SEI: 6016.2019/0070120-4  
 PARTES: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO -  
 P.M.S.P. - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, POR MEIO DA DIRETORIA  
 REGIONAL DE EDUCAÇÃO PENHA E INSTITUTO DE AÇÃO SOCIAL FORÇA E VIDA/CEI  
 JUJUBINHA  
 C.N.P.J. nº 02.080.755/0001-79 VIGÊNCIA: 02/12/2019 a 01/12/2024  
 Objeto: aditamento de capacidade de atendimento para adequação de demanda.  
 A organização manterá em funcionamento, um Centro de Educação Infantil/Creche, com as  
 seguintes características:  
 NOME: CEI JUJUBINHA ENDEREÇO: RUA WOSTEIN, 258/270 – VILA AMÁLIA/SP  
 ATENDIMENTO: 142 CRIANÇAS, SENDO 83 DE BERÇÁRIO.  
 FAIXA ETÁRIA: 00 a 03 ANOS  
 VALOR DO “PER-CAPITA”: 60 - R\$ 784,10 30 - R\$ 610,03 30- R\$ 559,66  
 122 - R\$ 517,94 VALOR DO BERÇÁRIO: 83 - R\$ 278,00  
 VALOR DO PAGAMENTO MENSAL: R\$ 93.531,38  
 VALOR DO ADICIONAL BERÇÁRIO: R\$ 23.074,00  
 VALOR REPASSE INICIAL: R\$ 34.541,88  
 VALOR DO ACRÉSCIMO PARA CUSTEAR LOCAÇÃO: R\$ 7.000,00 (0,61% do VVR) +IPTU  
 VALOR DO PAGAMENTO TOTAL M E N S A L: R\$ 123.605,38+IPTU  
 MODALIDADE DO SERVIÇO: RPP  
 VALOR DO PAGAMENTO TOTAL 05 ANOS: R\$ 7.416.322,80  
 DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: 16.17.12.365.3010.2.828.3.3.50.39.00.00.50.39.00.00 DATA DA  
 LAVRATURA: 08/07/2021 SIGNATÁRIOS: Sra. Luci Batista Costa Soares de Miranda – Diretor  
 Regional de Educação– DRE/PE e Juliana Ribeiro Torquato - ORGANIZAÇÃO PARCEIRA

Fonte: PMSP. Diário Oficial da Cidade de São Paulo de 29/09/2021, p. 72.

<sup>133</sup> Como se constata nas informações levantadas, o convênio assegura as vagas em imóveis adaptados e de baixa qualidade. Os valores de manutenção com qualidade no atendimento a esses imóveis são maiores relativamente a prédios públicos construídos com essa finalidade, conforme demonstra estudo realizado por Bório.

<sup>134</sup> De acordo com reportagem da Revista Época: Família de candidato a vice-prefeito na chapa de Bruno Covas teria recebido 50 mil reais por serviços de dedetização em creches conveniadas. No corpo da reportagem fica evidente a proximidade político partidária da entidade Associação Amigos da Criança e do Adolescente (Acria). A presidente da associação, Eliana Targino, é ex-funcionária de Nunes, e o vice-presidente, José Cleanto Martins, é pai de uma assessora do parlamentar Ricardo Nunes, atual prefeito da cidade de São Paulo. O faturamento da entidade com os convênios de creches entre 2017 e 2019 teria sido de 17 milhões por ano (<https://noticias.r7.com/eleicoes-2020/empresa-da-familia-de-candidato-a-vice-de-covas-recebeu-de-creches-29062022>).

Consideramos pertinente ao entendimento dos nossos argumentos, divulgar um extrato de contrato de Aditamento de Convênio (Quadro 13), que expõe o valor da remuneração, o tempo de duração e o total do empenho realizado para o acerto da parceria entre uma entidade e o município de São Paulo. Neste caso, a vigência do convênio entre a PMSP e o Instituto de Ação Social Força e Vida <sup>135</sup>que seria de 60 meses, a capacidade de atendimento do CEI era para 142 crianças, pelas quais receberia um valor mensal de R\$ 123.605,38, no qual estavam incluídos o valor do aluguel e do IPTU. A expectativa de “faturamento da entidade” de R\$ 7.416.322,80, correspondia ao valor total com a operação e manutenção de um CEI, em um período de cinco anos.

A CEI Jujubinha integra as unidades da entidade Instituto de Ação Social Força e Vida. Consideramos pertinente apresentar o quadro resumo de pagamentos de dezembro de 2019. A instituição recebeu o valor de R\$ 1.793.786,84 correspondente as liquidações de todos os CEIs, aluguéis e IPTU de todas as locações de prédios destinados ao funcionamento dos CEIs conveniados com a entidade. Como podemos observar, a relação de pagamentos é extensa, conforme apresentado na Tabela 20.

Tabela 20- Valor Liquidado: pagamento mensal por unidade ao Instituto de Ação Social Força e Vida – Rede Parceira – 2019

UNIDADE EDUCACIONAL	VALOR DEZ/2019
CEI PIMPOLHO	R\$ 268.500,76
CEI VOVÔ BERNARDO	R\$ 167.785,99
CEI ME NINAR	R\$ 123.173,97
CEI VOVÓ ANNA GOMES	R\$ 134.059,00
CEI ERA UMA VEZ	R\$ 327.742,54
CEI BEM MAIOR	R\$ 191.108,34
CEI SEMENTINHA DO BEM	R\$ 177.437,97
CEI VOVÓ ADELAIDE	R\$ 130.312,08
CEI JUJUBINHA	R\$ 104.396,90
CEI VIVA	R\$ 169.269,29
<b>TOTAL RECEBIDO PELA ENTIDADE</b>	<b>R\$ 1.793.786,84</b>

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SME. Dados Abertos: Parcerias de Educação Infantil em 12/2019.

<sup>135</sup> A escolha da entidade foi aleatória entre as entidades parceiras que possuíam contratos com a municipalidade, os dados são públicos dessa e de todas as parcerias firmadas pela administração municipal, publicados em Dados Abertos da PMSP.



Há entidades que recebem valores maiores mensalmente. Como afirmou Franco (2015) existem organizações parceiras com um número de convênios que consiste em verdadeira rede própria. Ao analisarmos o orçamento público na cidade de São Paulo compreendendo os anos de 2006 a 2021, período vinculado ao planejamento expresso em quatro Planos Plurianuais (2006 a 2009; 2010 a 2013; 2014 a 2017 e 2018 a 2021) verificamos que a “Operação e Manutenção de CEIs e Creches da Rede Conveniada e outras modalidades de Parcerias” (código 2825 até 2017) com a alteração de denominação para “Manutenção e Operação da Rede Parceira – Centro de Educação Infantil – CEI” (código 2828) é uma das atividades que requerem um dos maiores montantes do recurso público, só não é maior que a liquidação correspondente a Remuneração do Magistério, onde se concentram as despesas com vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil. A Tabela 21 indica os recursos liquidados com as parcerias para o atendimento da demanda de Educação Infantil.

Tabela 21 - Despesas da Atividade – Manutenção e Operação da Rede Conveniada/Parceira – CEI: 2006 a 2021 – PMSP/SME\*

Ano	Valor Liquidado – Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	Valor Liquidado Total com CEIs Conveniados/ Parceiros para Manutenção e Operação da Rede Conveniada/Parceira – CEI	
	Valor	Valor	%
2006	6.939.544.747,03	438.826.452,44	<b>6,32%</b>
2007	8.027.277.407,85	567.117.394,39	<b>7,06%</b>
2008	8.858.603.472,63	710.667.965,70	<b>8,02%</b>
2009	9.259.363.573,73	814.566.099,66	<b>8,80%</b>
2010	10.293.582.262,54	993.431.619,54	<b>9,65%</b>
2011	11.296.319.012,96	1.241.113.293,19	<b>10,99%</b>
2012	12.011.596.395,94	1.470.587.015,00	<b>12,24%</b>
2013	12.349.731.359,86	1.617.086.129,72	<b>13,09%</b>
2014	12.870.627.219,80	1.781.958.118,60	<b>13,85%</b>
2015	12.686.384.397,21	1.950.186.746,96	<b>15,37%</b>
2016	12.690.524.647,81	2.236.023.097,55	<b>17,62%</b>
2017	12.883.283.207,14	2.465.213.962,12	<b>19,13%</b>
2018	13.388.554.429,87	2.798.303.149,43	<b>20,90%</b>
2019	13.932.274.939,46	3.136.900.840,42	<b>22,51%</b>
2020	12.264.067.023,82	2.324.785.582,32	<b>19,96%</b>
2021	13.808.250.630,05	3.816.877.925,50	<b>27,64%</b>
<b>% Evolução</b>			<b>769,79%</b>

\* Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Prestação de Contas Públicas – Orçamento 2006-2021. Valores atualizados: INPC/IBGE (dez/2021).

Os dados confirmam o aumento persistente e proporcionalmente ampliado da destinação dos recursos públicos para as entidades e organizações sem fins lucrativos, privadas. Em 2006, o gasto com a rede conveniada foi de R\$

438.826.452,44, o que representou 6,32% em relação à despesa liquidada total com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no município de São Paulo. Esses valores e percentuais foram ampliados gradativamente nos anos subsequentes. Três períodos chamaram a atenção: de 2015 para 2016 um aumento de repasse de recursos de 2,25%; de 2019 para 2020 uma redução percentual de 2,55% e a grande ampliação de 2020 para 2021 com um aumento explosivo de 7,68%, o que significou, de um ano para o outro, uma diferença de R\$ 1.492.092.343,18 (bilhões). A taxa de evolução do repasse de recursos públicos para organizações civis privadas sem fins lucrativos foi de 769,79% de 2006 a 2021.

Há ainda dados a serem acrescentados, os valores referentes à construção de prédios públicos destinados ao atendimento da demanda de Educação Infantil transferidos às organizações privadas sem fins lucrativos. Lembramos ainda que devem ser considerados como patrimônio público destinados a prestações de serviços educacionais, que ao serem concluídos são entregues com todos os equipamentos que compõem o escopo do projeto, isto é, equipamentos de cozinha, mobiliário, brinquedos do parque infantil etc. As Tabelas 22 e 23 apresentam os dados coletados na execução orçamentária, portanto correspondem à liquidação dos projetos que foram concluídos e entregues. Ainda é preciso elucidar que os valores das construções realizadas de 2006 a 2009 não estão disponibilizados separadamente, ou seja, os dados relativos à construção de CEI e EMEI são agrupados em construção de Unidades Educacionais de Educação Infantil (Tabela 22).

Assim, consideramos somente as transferências de patrimônio público às organizações realizadas no período 2010 a 2021 (Tabela 23) e temos um valor já bastante vultuoso, uma vez que foram destinados R\$ 603.602.341,46 para a construção de 93 CEIs, sendo que 72 destes prédios foram repassados para a administração da Rede Parceira.

Tabela 22 - Construção de Unidades Educacionais de Educação Infantil\*

Ano	Valor Liquidado R\$	Valor atualizado: IBGE/INPC (dez/2021)
2006	18.580.611,12	44.544.274,52
2007	14.442.317,72	33.040.298,27
2008	16.768.770,84	35.784.885,64
2009	7.951.861,49	16.290.799,72
<b>Total</b>	<b>57.743.561,17</b>	<b>129.660.258,15</b>

\* Construção de CEI e EMEI

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Dados Abertos. 2006-2021.

Tabela 23 - Construção de CEIs

Ano	Valor Liquidado R\$	Valor atualizado: IBGE/INPC (dez/2021)
2010	5.098.288,32	9.845.713,97
2011	13.288.712,65	24.170.406,23
2012	6.256.094,38	10.739.438,08
2013	15.608.375,04	25.376.946,80
2014	82.977.972,20	126.874.107,78
2015	113.583.956,17	156.506.322,31
2016	39.207.979,84	50.307.206,10
2017	45.401.581,62	57.142.834,70
2018	37.323.229,18	45.361.432,28
2019	28.702.812,50	33.748.227,32
2020	27.457.508,77	30.688.851,18
2021	32.602.853,88	32.840.854,71
<b>Total</b>	<b>447.509.364,55</b>	<b>603.602.341,46</b>

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Dados Abertos. 2006-2021.

Os gastos relativos à Educação Infantil coletados na execução orçamentária, no período escolhido, revelam como a demanda por Educação Infantil impactou o orçamento, a alternativa adotada pelo executivo municipal, sua opção de atendimento por meio de conveniamento com organizações sociais ao invés dos Centros de Educação Infantil da Rede Direta. Concordamos com Arelaro (2017):

Como o crescimento histórico do atendimento em creches sempre contou com entidades comunitárias ou privadas, as entidades comunitárias também foram autorizadas, desde que em convênios com a esfera pública, a fazer jus a esse financiamento. Pode-se afirmar que foi essa decisão a que permitiu a expansão significativa do número de crianças atendidas em creches [...] A maior cidade do Brasil, São Paulo, é um ótimo exemplo, pois possuía, em 2015, 369 creches sob responsabilidade da administração direta e 1.350 unidades em convênio com a Secretaria Municipal de Educação. Em 2014, 359 delas eram Centros de Educação Infantil (CEI) indiretos, ou seja, escolas públicas administradas pela iniciativa privada em convênio com a Prefeitura, e 991 eram creches comunitárias, havendo demanda inscrita, sem atendimento, de mais de 90.000 crianças (ARELARO, 2017, p.209).

O repasse de recursos públicos para o setor privado significa o processo de expressiva diminuição da ação do Estado na execução de políticas públicas para a primeira infância, e a transferência de suas responsabilidades para as instituições não estatais. Constitui-se na promoção de um domínio que separa o Público do Estado e que se transforma em um espaço público-privado ou em um espaço público não-estatal. De acordo com Arelaro (2008)

O conceito de “público não-estatal” como expressão sinônima de interesses públicos, autorizando e incentivando propostas de contrato de gestão público-privadas, com transferência de responsabilidades tradicionalmente afetadas ao

poder estatal para a esfera privada, com o respectivo investimento de recursos públicos. (ARELARO, 2008, p. 53)

Os recursos repassados para os CEIs Parceiros implicam em sucessivas privatizações – dos profissionais, dos processos de participação, da gestão pedagógica e administrativa, dos prédios e das relações, das concepções das ações socioculturais, éticas, políticas e pedagógicas com a infância. O que define a contratação de profissionais sem as normas do Estatuto do Magistério, sem plano de carreiras, com condições salariais diferenciadas etc., que geram uma outra rede de CEIs, uma rede paralela de unidades educacionais para garantir serviços educacionais às crianças pequenas.

Ao final dos anos 80, Campos (1988) em relação às organizações não governamentais, já alertava que uma das principais características dos programas destinados às crianças pequenas de baixa renda era o fato de se constituírem basicamente em máquinas burocráticas e técnicas de repasse de verbas para entidades privadas de diversos tipos. Reafirmava-se que o recurso às entidades da sociedade civil era justificado pela necessidade de baixar custos e buscar maior eficiência, à época, entendida, como mais agilidade no atendimento e por meio de um discurso de valorização da população junto aos equipamentos e a sua proximidade com a comunidade.

Cabe-nos ressaltar, que a política de privatização da esfera pública não é um fenômeno particular, de um município ou de um país, está ancorada nas premissas do FMI, do Banco Mundial que têm como base as condicionalidades econômicas as quais são seguidas sistematicamente. Segundo Torres (1997) dois elementos condicionam radicalmente a formulação da política pública: a privatização e a redução do gasto público, políticas claramente compatíveis, das quais a primeira pode-se considerar, se não exclusivamente, ao menos como parte estratégica importante da segunda. (TORRES, 1997, p. 124-125)

Geralmente, os países subordinados a essas políticas, são aqueles que estão em uma situação de desenvolvimento dependente das normas reguladoras de mecanismos internacionais, países onde a burguesia nacional tem se demonstrado historicamente incapaz de se autodeterminar, incorporando as funções que lhe são definidas pela divisão internacional de produção de bens e mercadorias autorizadas pelos países capitalistas dominantes e já industrializados (FERNANDES, 1975).

É o poder do neoliberalismo, que transforma a privatização da escola pública em uma mera questão econômica vinculada à redução do investimento governamental ou inversão de capital em organizações sociais ou comunitárias que integram a esfera do mercado.

De forma extremamente perigosa, a resolução encontrada no atendimento à criança pequena abre a possibilidade de seu uso em outros níveis da Educação Básica, fato já demonstrado com as investidas recentes de privatização da gestão das escolas de Ensino Fundamental da cidade de São Paulo.

### 6.5 A expansão dos Centros de Educação Infantil no Município de São Paulo – 2006 a 2021

Os números explicitam o impacto da política pública, que assumiu a ausência estatal no atendimento da população infantil. Apresentamos evolução quantitativa dos CEIs na cidade de São Paulo com série histórica de 2006 a 2021, registrada na Tabela 24.

Tabela 24 - Evolução dos CEIS da SME da PMSP - 2006 a 2021

Ano	Nº CEI DIR	%	Nº CEI IND	%	Nº CEI PARC	%	TOTAL DE CEIS	%
2006	336	33,63	211	21,12	452	45,25	999	100
2007	341	29,91	272	23,86	527	46,23	1.140	100
2008	351	27,53	292	22,90	632	49,57	1.275	100
2009	359	26,15	307	22,36	707	51,49	1.373	100
2010	359	25,03	305	21,27	770	53,70	1.434	100
2011	359	24,62	312	21,40	787	53,98	1.458	100
2012	361	23,08	322	20,59	881	56,33	1.564	100
2013	363	22,32	343	21,10	920	56,58	1.626	100
2014	363	21,18	350	20,42	1.001	58,40	1.714	100
2015	365	18,93	352	18,26	1.211	62,81	1.928	100
2016	367	17,77	358	17,34	1.340	64,89	2.065	100
2017	371	17,04	381	17,50	1.425	65,46	2.177	100
2018	376	15,77	394	16,52	1.615	67,71	2.385	100
2019	378	14,91	387	15,27	1.770	69,82	2.535	100
2020	380	14,88	385	15,08	1.788	70,04	2.553	100
2021	380	14,58	384	14,74	1.842	70,68	2.606	100
<b>%EVOLUÇÃO</b>	<b>13,10%</b>		<b>81,99%</b>		<b>307,52%</b>		<b>160,86%</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SME, Microdados.

Podemos observar que em 2006, o município contava com 33,63% das unidades de CEIs Diretos; 21,12% CEIs Indiretos e 45,25% CEIs

Conveniados/Parceiros. Em 2021, foram 14,58% CEIs Diretos; 14,74% CEIs Indiretos e 70,68% CEIs Conveniados/Parceiros.

No período de 2006 a 2021 a taxa de evolução do crescimento da quantidade dos Centros de Educação Infantil da Rede Direta da cidade de São Paulo foi apenas de 13,10%, dos CEIs Indiretos de 81,99% e dos CEIs Parceiros de 307,52%.

Os dados comprovam o baixo crescimento dos CEIs Diretos, foram construídos 173 prédios educacionais municipais com recursos públicos entre e 2006 e 2021 e, absurdamente, entregues para o trabalho das organizações privadas viabilizando os CEIs Indiretos, em consequência, o aumento dos CEIs Parceiros. Considerando que tanto os CEIs Indiretos quanto os CEIs Parceiros estão sob a responsabilidade de instituições e organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, portanto privadas e que ambos compõem a Rede Parceira, reorganizamos os dados para uma melhor visualização da situação.

Tabela 25 – Expansão dos CEIs da Rede Direta e Rede Parceira da SME - PMSP 2006 a 2021

Ano	REDE DIRETA	%	REDE PARCEIRA	%
2006	336	33,63	663	66,37
2007	341	29,91	799	70,09
2008	351	27,53	924	72,47
2009	359	26,15	1014	73,85
2010	359	25,03	1075	74,97
2011	359	24,62	1099	75,38
2012	361	23,08	1203	76,92
2013	363	22,32	1263	77,68
2014	363	21,18	1351	78,82
2015	365	18,93	1563	81,07
2016	367	17,77	1698	82,23
2017	371	17,04	1806	82,96
2018	376	15,77	2009	84,23
2019	378	14,91	2157	85,09
2020	380	14,88	2173	85,12
2021	380	14,58	2226	85,42
<b>% EVOLUÇÃO</b>	<b>13,10%</b>		<b>235,75%</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SME, Microdados.

Assim, os CEIs da Rede Direta, em 2021, representaram 14,58%, a taxa de evolução de 2006 a 2021 foi de apenas 13,10% e os CEIs da Rede Parceira com 85,42% do total dos CEIs do Município de São Paulo, cujo índice de evolução na série histórica de 2006 a 2021 chegou a 235,75%.

A ampliação da garantia do acesso da Educação Infantil na cidade de São Paulo trouxe um enorme paradoxo. Ao mesmo tempo que conseguiu atender as demandas da população, caminhou na contramão de uma educação pública e estatal. Expandiu uma “rede parceira” de CEIs, materializou a privatização com recursos públicos. Vejamos a efetivação de matrículas nos CEIs no período de 2006 a 2021 apresentada na Tabela 26.

Tabela 26 - Matrículas nos CEIs: Rede Pública e Rede Parceira: PMSP - SME (2006 a 2021)\*

ANO	MATRÍCULAS			Total Geral
	CEI DIRETO	CEI INDIRETO	CEI PARCEIRO	
2006	55.638	39.754	70.508	165.900
2007	53.178	49.090	77.480	179.748
2008	49.450	57.530	96.540	203.520
2009	49.356	57.913	107.923	215.192
2010	47.187	56.772	114.317	218.276
2011	51.748	59.651	121.488	232.887
2012	51.349	62.185	129.981	243.515
2013	51.044	67.894	138.894	257.832
2014	50.013	71.906	150.196	272.115
2015	51.153	71.947	189.368	312.468
2016	53.461	73.643	220.586	347.690
2017	54.012	79.092	244.390	377.494
2018	55.357	84.875	288.107	428.339
2019	53.647	83.192	316.557	453.396
2020	52.978	76.206	283.878	413.062
2021	57.572	83.912	331.140	472.624
<b>% Evolução</b>	<b>3,48%</b>	<b>111,08%</b>	<b>369,65%</b>	<b>184,88%</b>

\* Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SME. Microdados da RME.

O acesso das crianças pequenas à Educação Infantil ocorreu, principalmente, na rede parceira. O número das matrículas na rede parceira em 2006 era o dobro da rede direta. Ao longo da série apresentada essa diferença aumentou sucessivamente e, ao final da série, em 2021, a matrícula nos CEIs parceiros alcançou o equivalente a 7 vezes mais que o número de matrículas da rede própria. Verificamos um crescimento de 111,08% de crianças matriculadas nos CEIs indiretos, e nos CEIs parceiros um aumento de 369,65%, percentual impressionante quando comparado a taxa de evolução de matrículas nos CEIs diretos, apenas 3,48%. A população de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos, em 2022, foi estimada em 594.454, o atendimento nos CEIs atingiu 79,5%, em conformidade com as metas previstas no Plano Municipal de Educação.

O TCM em auditoria realizada entre 2020 e 2021 apresentou relatório<sup>136</sup> que destacou aspectos que dimensionam a questão qualitativa do atendimento à Educação Infantil. Existem diferenças significativas relativas à estrutura organizacional entre CEIs diretos e parceiros em diversos aspectos, tais como: a) repasse de verbas; b) jornada de trabalho; c) formação continuada; e) remuneração e condições de trabalho.

Assim, podemos afirmar que, para além da precariedade de muitos imóveis adaptados, as condições de contratação dos profissionais são seguramente mais frágeis em relação àquela assegurada aos profissionais da rede direta, seja em termos da perspectiva salarial e de carreira, seja em termos de formação continuada.

Também constatamos que o município de São Paulo, ao optar pela privatização da Educação Infantil até 3 anos, oferece às crianças uma educação que deixa dúvidas quanto à qualidade e acolhe a proposta de educar as crianças dos setores populares, a maioria atendida pela rede conveniada, empregando o menor custo possível.

---

<sup>136</sup> Relatório TCM sobre Auditoria Qualidade das creches (2020) conselheiro Relator Mauricio Faria publicado no site do TCM São Paulo Capital em 21.06.2021.



## CAPÍTULO 7 A VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO

Para além do horizonte atual, pode ser gestada outra realidade que requer lutas permanentes, daí a necessidade de uma educação que nos possibilite inserir, no âmbito dessas lutas, parte da aplicação do conhecimento que deveria ser aprendido nas escolas, mas que se não se aprende nelas, não pode deixar de ser feita ou adiada. Lisete Arelaro (2022, p.29).

A valorização dos profissionais da educação, no Brasil, tem sua história marcada por lutas políticas impulsionadas por complexa correlação de forças sociais e econômicas. Analisaremos, neste capítulo, as incidências da política neoliberal sobre a remuneração dos profissionais da educação na cidade de São Paulo, e como no contexto paulistano, se operaram as resistências a esse intento.

Ressaltamos que o neoliberalismo tem como inimigo os sindicatos que foram acusados de haver corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 1995, p. 10). Para os neoliberais, o Estado deve ser forte o suficiente para reduzir o poder sindical, controlar o dinheiro e conter os gastos com políticas sociais. Ao longo deste trabalho destacamos a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>137</sup> como um ponto de inflexão no planejamento e execução orçamentária, assim trataremos dos seus impactos na questão da massa salarial dos profissionais da educação pública e estatal do município, pois, os limites nela previstos, não podem ser ultrapassados.

No capítulo anterior, demonstramos como a LRF foi decisiva no processo de privatização das creches, pois para a garantia do acesso à Educação Infantil, a recomendação foi a solução combinatória, construção de prédios municipais e locação de imóveis para a ampliação de CEIs conveniados, isto é, a política de estabelecimento de parcerias com instituições privadas. O poder público municipal, ao transferir a responsabilidade à iniciativa privada, transforma o direito educacional em serviço de baixo custo aos cofres públicos, conforme premissas neoliberais.

Várias produções acadêmicas analisam a valorização, a identidade e a qualidade da profissão docente e dos demais profissionais da educação e indicam que o salário e a jornada são questões que se tornaram primordiais nas lutas dos

---

<sup>137</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), oficialmente Lei Complementar nº 101/2000, visa impor o controle dos gastos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

trabalhadores da educação pública no estado e na cidade de São Paulo (SOUZA, 1993; KRUPPA, 1994; VIANNA, 2001; CAMARGO et al 2014; MONLEVADE, 2016).

O processo de redemocratização do país foi consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando novas relações e perspectivas de Estado e Educação, entre educação básica e superior, contribuíram para a consagração do princípio de valorização dos profissionais da educação escolar a partir da elaboração de planos de carreira, do ingresso no serviço público, exclusivamente, por concurso público de provas e títulos e Piso Salarial Profissional Nacional - PSPN. Princípios estes que foram reafirmados na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, art. 67 (BRASIL, 1996) que, ainda, acrescentou como uma orientação geral, o processo de formação e condições adequadas de trabalho aos profissionais da educação.

Abordamos neste estudo a remuneração de todos os funcionários da educação, os docentes e os não docentes, os que pertencem ao quadro do magistério e os não inclusos, Monlevade (2009) oportunamente, alertou e criticou a forma que estes, na maioria das vezes, são vistos e tratados, como os invisíveis, portanto é imprescindível ressaltar que são profissionais tão necessários quanto os docentes e os gestores que compõem o quadro do magistério.

Na Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de São Paulo estes profissionais constituem o Quadro de Apoio aos serviços educacionais, são responsáveis por inúmeras atividades que garantem a realização do trabalho docente e o funcionamento das unidades educacionais e administrativas. Eles estão presentes nas escolas, nos corredores, nas salas de aula, nas secretarias das unidades educacionais, nas DREs, no gabinete da SME e no Conselho Municipal de Educação, em todos os órgãos administrativos e pedagógicos.

[...] A visão reducionista dos estudiosos da educação escolar, que só conseguem perceber em cena, nas escolas, professores e alunos, torna os demais "invisíveis". A realidade, entretanto, é que sempre estiveram presentes nas escolas outros trabalhadores. (MONLEVADE, 2009, p.341).

A remuneração dos profissionais do magistério e demais servidores da área educacional é a despesa mais significativa do orçamento da educação. Identificamos a repercussão das diretrizes neoliberais sobre a política de valorização dos profissionais da educação assumida pelas administrações que estiveram à frente do executivo municipal paulistano durante o período de 2006 a 2021.

Há que se atentar às determinações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Novo FUNDEB. A EC-53/2006, estabeleceu a destinação de 60% dos recursos do FUNDEB para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, definidos como: “docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica” (Lei Federal nº 11.494/2007).

O Novo FUNDEB, EC-108/2020 (BRASIL, 2020), ampliou para 70% os recursos orçamentários destinados a remunerar os profissionais da educação básica e, também inclui além dos docentes, os profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica (Lei nº 14.113/2020 e artigo 26, § 1º, Inciso II da Lei nº 14.276/2021).

O direito constitucional à educação, a LDB, o PSPN, o FUNDEB e o NOVO FUNDEB resultam da luta dos educadores<sup>138</sup> e da organização popular. Foram suas ações coletivas e lutas sociais que nos permitiram chegar à escola democrática. Fomos capazes de incluir nos textos constitucionais e na legislação complementar salvaguardas ao financiamento da educação, estabelecendo vinculações orçamentárias, hoje como ontem, consideradas entraves aos negócios do governo e do capital.

Nada passou ileso, pois o Capital e seus interesses, na disputa pelos recursos do Fundo Público souberam solapar as vinculações à educação pública suprimindo-as no período ditatorial, ou criando as Desvinculações da Receita da União – DRU<sup>139</sup>- e a Lei de Responsabilidade Fiscal em período recente da democracia brasileira, após a CF-1988. A EC-95/2016 (BRASIL, 2016) foi o último ataque aos direitos

---

<sup>138</sup> Atualmente são vários os atores sociais envolvidos no debate, nem sempre com as mesmas posições, em defesa da escola pública e estatal: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação; a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE); a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED); Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), diferentes sindicatos, fóruns e, ainda os coletivos regionalizados.

<sup>139</sup> Mecanismo criado pelo Estado brasileiro, via emenda constitucional, que permite ao governo retirar parte da receita destinada a direitos sociais. A primeira DRU foi em 1994, tendo sido prorrogada até 2007. Porém, retornou com a Emenda nº 95/2016, recentemente promulgada, que retira 20% dos recursos destinados aos direitos sociais por 20 anos até 2036.

constitucionais, sequestrando da União e de todos os entes federativos valores orçamentários importantes até 2036, cuja repercussão negativa na valorização salarial e na carreira dos educadores da cidade de São Paulo merecerá ser objeto de outros estudos.

Ainda que tenham sido vários os ataques, em momentos diferentes, a resistência dos diversos atores da educação pública defendeu o direito educacional, garantiu a criação, em Estados e Municípios, de legislação que organizou as carreiras dos profissionais do Magistério e proporcionou conquistas, apesar das inserções neoliberais que fustigam incessantemente as políticas educacionais, conforme Arelaro et al. (2014):

A partir da década de 1990, com base na Constituição Federal de 1988 (CF/88), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996 (LDB/96), na Emenda Constitucional nº 14/1996 (EC 14/96), na Lei nº 9.424/1996, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e, mais recentemente, na Resolução da Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB) nº 2 de 2009, no Parecer CNE/CEB nº 9/2009 e na Lei nº 11.738/2008 (Lei do Piso), que instituiu o piso salarial profissional nacional, Estados e municípios passaram a elaborar planos de cargos, carreira e salários de forma mais sistemática para os profissionais do magistério ou a adequar os planos já existentes à legislação e às novas concepções de carreira docente que se conformaram no marco da reforma do Estado (EC nº 19/1998). Se esse movimento, por um lado, vai ao encontro da reivindicação histórica dos educadores por planos de carreira e salários, por outro, introduz a avaliação de desempenho como condição de progressão funcional, vinculada aos resultados dos alunos nos testes de larga escala nacional, estadual ou municipal, medida que tem sido criticada por sindicato e por pesquisadores da área educacional. (ARELARO, 2014, p.198-199).

No município de São Paulo várias iniciativas de implementar avaliações de desempenho, gratificações e prêmios incidiram e, de alguma forma, contribuíram para desmobilizar movimentos reivindicatórios de maior amplitude, são estratégias que se renovam e enredam o debate e o embate entre os trabalhadores da educação e o executivo municipal.

### **7.1 As astúcias políticas e econômicas na valorização salarial dos profissionais da educação pública e estatal na cidade de São Paulo**

No período analisado, constatamos que os profissionais da educação na cidade de São Paulo foram envolvidos por uma série de medidas governamentais que tiveram impacto nos vencimentos, às vezes, de forma pontual, mas que serviram de mecanismos de contenção para os reais aumentos remuneratórios. Poderíamos dizer, que são ações originárias da forte pressão econômica e ideológica das agências

multilaterais, principalmente do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) que implicaram decisões relacionadas ao rigor fiscal, à redução dos gastos públicos, às reformas tributárias e previdenciárias, ao processo de privatização dos serviços públicos, à elaboração de leis e decretos e no modo de agir dos diferentes governos, inclusive das gestões do município paulistano.

Políticas de concessões de gratificações,<sup>140</sup> abonos ou premiações ocorreram e ainda estão presentes e se constituem em astúcias políticas e econômicas para camuflar as condições salariais. Ainda prorrogam, distorcem e dificultam o desenvolvimento de mobilização, no sentido da valorização dos profissionais da educação.

É recente a revalorização da gratificação de local de trabalho,<sup>141</sup> para profissionais da educação que exercem suas atividades em unidades educacionais de difícil lotação, em decorrência de conjunturas socioambientais, cuja solução definitiva dependeria de ações planejadas envolvendo várias políticas sociais do poder público. A gratificação se constitui em mais uma solução paliativa que, ao pretender compensar baixos salários, estabelece condições especiais para suprir a falta de pessoal em escolas que têm dificuldade em constituir um corpo mais fixo de servidores. A administração pública não constrói um projeto que trate, na completude, os problemas que afetam as chamadas condições socioambientais e nem melhora, de fato, a política salarial.

O governo Kassab, em 2009, introduziu o Prêmio de Desempenho Educacional (PDE)<sup>142</sup>, uma “gorjeta” anual disciplinadora da luta dos profissionais da educação da rede direta, que estabeleceu processo de avaliação de desempenho condizente com o modelo de gestão gerencial, utilizou como argumento o princípio de “valorização” do servidor da educação municipal em relação às metas elaboradas em cada gestão governamental, presentes em seus Programas de Metas, inseridos, desde 2008, no ciclo de planejamento orçamentário.

---

<sup>140</sup> Na PMSP os profissionais de Educação tiveram diversas gratificações: a título de exemplo, em 2006, a gestão José Serra/Gilberto Kassab instituiu Gratificação de Regência, de Atividade Educativa, de Apoio Educacional, Gratificação Especial para Especialistas, Gratificação para Desenvolvimento Socioeducativo, além do abono complementar conforme a Lei nº 14.244 de 29/11/2006 (SÃO PAULO, 2006).

<sup>141</sup> Lei nº 17.722 de 07/12/2021 (SÃO PAULO, 2021).

<sup>142</sup> O Prêmio de Desempenho Educacional (PDE) foi instituído no Município de São Paulo pela Lei nº 14.938 de 30/06/2009 (SÃO PAULO, 2009), alterada pela Lei nº 17.200 de 14/10/2019 (SÃO PAULO, 2019) e regulamentada por decretos posteriores.

O PDE se constituiu em um embrião de uma proposta que pretendeu vincular o pagamento de valores aos profissionais da educação, levando em conta os resultados dos estudantes, em avaliações externas. Propositura veementemente combatida e recusada pelos sindicatos da categoria por ser uma política pautada na meritocracia, competitividade, que concebe a qualidade da educação como sinônimo de metrificação, além de não considerar integralmente as reais condições de trabalho dos profissionais da educação, e as diferentes realidades das unidades educacionais e dos estudantes. Ademais, a não concretização de tal proposta é um dos exemplos de resistência à aplicação de mais um preceito neoliberal, na educação do município.

No entanto, a política de premiação se manteve sem um vínculo direto aos resultados dos estudantes nas avaliações externas padronizadas. Em 2021, o Decreto nº 60.967 de 28/12/2021 (SÃO PAULO, 2021) reajustou o valor do PDE até R\$ 6.000,00, cujo recebimento foi de acordo com os seguintes critérios: jornadas de trabalho dos profissionais, desempenho das unidades da Secretaria Municipal de Educação e assiduidade do servidor. O desempenho das unidades da Secretaria Municipal de Educação foi aferido pelo índice de abandono dos estudantes e da participação dos estudantes na Prova São Paulo, além do percentual de ocupação escolar.

O PDE consolidou um formato de remuneração durante o período estudado, uma argúcia política e contábil, visto que não consolida despesa que ultrapasse o limite da LRF e pode contribuir, quando necessário, para o executivo cumprir a exigência legal de gastos com MDE, além de satisfazer, de forma astuciosa, as demandas dos servidores. O pagamento do PDE de 2022 deverá ocorrer até abril de 2023, poderá atingir valores até R\$ 7.800,00, caso o profissional não tenha ausências ao trabalho<sup>143</sup>.

Adentramos em tempo posterior ao nosso estudo, para caracterizar, mais uma vez, a consolidação da marca neoliberal enraizada na política educacional do município em relação à remuneração dos profissionais de educação acentuando aspectos que, certamente, deverão ser objeto de novas investigações. A política de prêmios não somente se estabeleceu, mas também se expandiu como um programa que destina recursos públicos ao mercado educacional e à política de privatização da Educação Infantil.

---

<sup>143</sup> Regulamentado pelo Decreto nº 62.138 de 30/12/2022 (SÃO PAULO, 2022).

A PMSP instituiu o Programa Mais Integração no âmbito da Rede Municipal de Ensino<sup>144</sup>, cujo propósito foi aproximar as práticas pedagógicas, modelos administrativos e institucionais nos Centros de Educação Infantil – da rede direta aos CEIs da rede parceira, argumentando que este seria o modo de propiciar o atendimento “igualitário” na oferta de educação pública. O programa propõe ações formativas e a criação de estruturas de gestão participativa (Conselhos de Escola) com representação assegurada no Conselho de Representantes de Conselhos de Escola – CRECE<sup>145</sup>. Em decorrência, cria o pagamento de Prêmio para os profissionais dos CEIs Indiretos e Parceiros, conforme condições e critérios estabelecidos em ato próprio da Secretaria Municipal de Educação que foram publicados na Instrução Normativa nº 30 17/09/2022, estabelece o valor máximo de R\$ 6.000,00 e os critérios de atribuição dos valores a cada profissional: 1) Assiduidade; 2) tempo de permanência na Organização Social Parceira; 3) formação continuada; 4) participação efetiva na aplicação de indicadores de qualidade da educação infantil; 5) engajamento no trabalho coletivo; 6) interação com as famílias e responsáveis e; 7) índice de evasão de no máximo 10%.

Dessa forma, o Programa Mais Integração acrescenta o prêmio à política de gratificações e premiações, é mais uma manobra que se constitui em nova investida do ideário neoliberal. Porém, esperamos que ocorra uma reação dos movimentos sociais e organizações sindicais que são combatentes aos fazeres e consequências desse pensamento hegemônico, em prol de uma educação pública estatal e da garantia dos direitos e da valorização de seus profissionais.

## **7.2 Lutas e conquistas históricas no processo de valorização dos Profissionais da Educação na RME – SP**

Diversas ações e movimentos consolidaram a luta dos profissionais da educação na cidade de São Paulo, articulados por movimentos sociais – campanhas, fóruns, núcleos, coletivos e sindicatos.

Os sindicatos são constituídos em um processo dentro da legalidade do capital, logo, compõem um arsenal de estruturas políticas que armam as forças do trabalho e ainda que estejam organizando estratos sociais do conjunto dos profissionais, como

---

<sup>144</sup> Decreto nº 61.704 de 12/08/2022 (SÃO PAULO, 2022).

<sup>145</sup> Instituído pela Lei Municipal nº 16.213 de 17/06/2015 (SÃO PAULO, 2015).

no caso do município de São Paulo<sup>146</sup>, tanto quanto as forças conservadoras, requerem avanços que não destruam o lócus de disputa conquistado. A luta sindical - política, econômica e ideológica - sempre depende da relação entre o Estado-patrão (KRUPPA, 1994) e os profissionais, com as pressões, interferências e interesses de diversos atores. Muitas vezes, os sindicatos são alvos de críticas seja pelo personalismo dos dirigentes ou pelo comportamento nas negociações junto ao Estado-patrão, considerando o Estado capitalista como um espaço permanente de contradição e de tensão. Entretanto, no município paulistano, os sindicatos são legitimados por seus filiados e pela categoria para travarem lutas pela conquista de direitos coletivos e direitos fundamentais à educação pública estatal.

As mobilizações, caracterizadas por resistências às medidas do poder público, são articuladas tanto pelos sindicatos quanto por demais organizações sociais<sup>147</sup> que defendem a educação pública e estatal, que juntamente com o coletivo dos educadores combatem o processo de desvalorização dos profissionais, a retirada de direitos trabalhistas e a lógica perversa na destinação dos recursos públicos, além disso, buscam a construção de uma educação pública e estatal de qualidade social.

Assembleias, manifestações, paralisações e diversas greves<sup>148</sup> tentaram, frearam ou adiaram processos prejudiciais à valorização dos profissionais da educação, objetivaram melhores condições de trabalho, da carreira, da composição dos cargos e de salário; garantia de isonomia salarial; fim da política de terceirização e de privatização do serviço público; cessação das políticas de gratificações ou premiações; tentativa de impedimento das reformas previdenciárias<sup>149</sup>; aumento de recursos financeiros para a educação; construção de uma educação pública e estatal de qualidade, entre outras reivindicações.

---

<sup>146</sup> No município de São Paulo existem cinco sindicatos que representam os trabalhadores da educação da RME – SP: Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais (APROFEM), Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo (SINESP), Sindicato dos Servidores Municipais de São Paulo (SINDSEP), Sindicato dos Educadores da Infância (SEDIN) e o Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo (SINPEEM).

<sup>147</sup> Podemos citar, a título de exemplo, algumas organizações em defesa da educação pública e estatal no município: Fórum Municipal de Educação Infantil de São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação - Comitê São Paulo; Coletivo Infâncias Zona Leste, Movimentos de Educação Popular, Núcleo de Avaliação Institucional (NAI – FEUSP), entre outras.

<sup>148</sup> Muitas greves marcaram o período de 2006 a 2021: 2006 (17 dias); 2013 (22 dias); 2014 (42 dias); 2017 (17 dias); 2018 (20 dias); 2019 (33 dias); 2021 (120 dias).

<sup>149</sup> Lei 17.020/2018 promulgada pelo prefeito Bruno Covas, instituiu, no âmbito do município de São Paulo, o Regime de Previdência Complementar de que trata o art. 40, §§14 e 15 da CF/88. E Emenda à Lei Orgânica nº 41/2021 de 19/11/2021, resultante da aprovação do PLO nº 07/2021, de autoria do Prefeito Ricardo Nunes.



As lutas travadas pela categoria resultaram em conquistas que, por sua vez, impulsionaram decisões e originaram novas reivindicações. O concurso público está estabelecido no Brasil desde a Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), como forma de seleção para a contratação dos profissionais do serviço público.

Na cidade de São Paulo, o concurso público para o ingresso na carreira docente vigora desde 1937 como forma de admissão de educadores para os Parques Infantis<sup>150</sup>. Conforme Camargo et al. (2014) constituiu em um aspecto relevante para a construção do profissionalismo e da identidade docente que permaneceu em leis posteriores como condição para o ingresso no magistério municipal.

No entanto, por meio da modalidade de provimento em “livre comissão”, a partir da década de 1970, existia a possibilidade de contratar profissional da educação que seria selecionado sob a responsabilidade da SME, foi o caso do “professor comissionado”, porém houve contratação para diferentes funções, inclusive secretários de escola, supervisores de ensino e outros funcionários<sup>151</sup>, a prática não guardava semelhança alguma ao do cargo em comissão<sup>152</sup> definido posteriormente na CF/88 nem mesmo com o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de São Paulo, Lei nº 8.989 de 29/10/1979 (SÃO PAULO, 1979).

Portanto, concordamos com Camargo et al (2014) ao afirmar que

A realização de concursos se coloca como antídoto às escolhas arbitrárias de indivíduos e como instrumento que fomenta o mérito para o desempenho de funções de interesse geral. Ao assentar-se na comprovação de diplomas e conhecimentos específicos e não em atributos como status social, relações familiares, apadrinhamentos pessoais, o concurso público tem como meta a efetivação de um recrutamento justo, oferecendo, ao menos no nível formal, igualdade de condições e oportunidades para os interessados no desempenho de funções públicas, em virtude do anonimato e impessoalidade dos certames, da divulgação prévia dos conteúdos das provas, de procedimentos objetivos de seleção, avaliação e classificação de candidatos, bem como do direito a recurso (CAMARGO, 2014, p.217).

---

<sup>150</sup> O Parque Infantil, inicia e inaugura no município de São Paulo a história da rede municipal de ensino, vinculado na época ao recém-criado Departamento de Cultura (DC) sob a direção de Mário de Andrade, e de Nicanor Miranda que chefiavam a Divisão de Educação. O parque infantil é regulamentado e inicia sua expansão, refreada em 1940, na gestão de Prestes Maia. A proposta era atender no mesmo espaço as crianças de 3 ou 4 a 6 anos e as de 7 a 12, fora do horário escolar (KULHMAN JR, 2012).

<sup>151</sup> Não podemos esquecer que até o advento da Constituição Federal de 1988 não havia no ordenamento jurídico vedação à contratação de empregado público sem prévia aprovação em concurso público, porque na redação do artigo 97, § 1º, da CF/67, atribuída pela EC nº 1 /1969, somente era exigido concurso para investidura no primeiro cargo público, com exceção das hipóteses dispensadas por lei e dos cargos em comissão (BRASIL, 1967; 1969).

<sup>152</sup> Cargo em comissão ou cargos comissionados são aqueles que podem ser ocupados por indivíduo sem vínculo com o órgão público, sua natureza é a confiança e o compromisso político e pessoal com o ocupante de cargo e a administração do governo em exercício.

Ademais, a exigência do concurso público na ocorrência de 5% dos cargos vagos explícita no Estatuto dos Profissionais da Educação Municipal de São Paulo, assegurou na RME a grande quantidade de funcionários efetivos.

Durante a gestão da prefeita Luiza Erundina de Sousa - PT (1989-1992), por iniciativa do executivo, foi aprovada a Lei nº 11.229/92 (SÃO PAULO, 1992) que promulgou o Estatuto do Magistério Público Municipal, o qual estabeleceu uma carreira do magistério estruturada que se constituiu de professores (Adjuntos e Titulares), Diretor de Escola, Coordenador Pedagógico e Supervisor Escolar.

O processo de discussão e a consulta ampla à rede contribuíram para a permanência de conquistas basilares advindas do Estatuto do Magistério, dentre elas, em particular, a concepção de jornada do trabalho docente. Governos de diferentes concepções ou matrizes políticas, embora tenham alterado as jornadas originais, consideraram e afirmaram o princípio de horários destinados à formação e ao planejamento coletivo entre os pares e a comunidade escolar.

O Estatuto do Magistério passou por alterações em anos posteriores, começando pela Lei nº 11.434/1993 (SÃO PAULO, 1993) durante a gestão do prefeito Paulo Maluf (1993-1996), a qual incorporou os profissionais do Quadro de Apoio, constituído por Auxiliares Técnicos de Educação - ATE a fim de exercerem funções administrativas e Agentes Escolares, cujas atividades eram relacionadas à limpeza e conservação dos prédios escolares e ao preparo da alimentação dos estudantes. Destacamos que serviços, antes realizados pelos agentes escolares, atualmente, estão completamente terceirizados.

Os Auxiliares Técnicos de Educação por intermédio de processo eletivo no Conselho de Escola passaram a acessar o cargo de Secretário de Escola<sup>153</sup> que antes era de livre provimento e nomeado diretamente pelo prefeito.

As jornadas de trabalho dos docentes também foram modificadas pela Lei nº 11.434/1993, (SÃO PAULO, 1993) mas a concepção definida no Estatuto do Magistério de 1992 permaneceu, cuja composição da jornada dos professores contemplava o processo de formação permanente, trabalho coletivo, estudo e planejamento, atividades imprescindíveis para o exercício da docência.

A gestão Gilberto Kassab (2006-2012) por meio da Lei nº 14.660/2007 (SÃO PAULO, 2007), atribuiu novas denominações para as jornadas docentes e incluiu no

---

<sup>153</sup> Além do Secretário da Escola, os Assistentes de Diretor passaram a ser escolhidos por meio de processo eletivo no Conselho de Escola.

quadro de profissionais da Educação Municipal, a Jornada Básica de 30 horas de trabalho – J 30 (25 horas de regência de turma e 5 horas-atividades), destinada aos Professores de Educação Infantil (PEI) atuantes nos Centros de Educação Infantil. Profissionais que se tornaram integrantes à Rede Municipal de Ensino em função da transferência das Creches da Secretaria da Assistência Social (SAS) para a Secretaria Municipal da Educação (SME). Além disso, instituiu a possibilidade de o Auxiliar Técnico de Educação exercer o cargo não somente nas unidades escolares, ampliando para órgãos regionais e centrais da SME, também alterou a forma de escolha do Secretário e do Assistente de Diretor que passaram a ser indicados pelo diretor da escola onde exercerão a função.

O Quadro, a seguir, elucida as modificações havidas na composição das jornadas dos docentes. Permaneceram as jornadas complementares e a Jornada Especial de 40 horas de trabalho semanais (J-40) para os gestores educacionais e demais profissionais. Para maior compreensão da evolução das jornadas de trabalho docentes reproduzimos o quadro elaborado por Camargo et al. (2014).

Quadro 14 - Alterações da Jornada de Trabalho dos Docentes da Prefeitura Municipal de São Paulo

<b>Jornada</b>	<b>Hora atividade</b>	<b>Prefeito</b>	<b>Legislação</b>
20h	-	Faria Lima	Lei 7037/67
27 40	20%	Miguel Colasuonno	Lei 8309/75
24	4	Olavo Setúbal	Lei 8694/78
20	10%	F. Altino Lima	Lei 9662/83
30h JTI 20 JTP	1/3 10%	Luiza Erundina	Lei 11229/92
40h/a (JEI) 30h/a (JEA) 20h/a (JB) JEX e TEX - até limite de 232 h/a mensais	15h/a – JEI 5h/a - JEA 2h/a – JB	Paulo Maluf	Lei 11.434/03
30h (J30) 30h/a (JBD) 40h/a (JEIF) JEX e TEX - até limite de 170 h/a mensais	5h - J30 5h/a - JBD 15h/a – JEIF	Gilberto Kassab	Lei 14.660/07

Fonte: CAMARGO et al., 2014.

Atualmente, todos os profissionais que atuam na educação municipal, nas escolas e órgãos da SME estão contemplados no Estatuto dos Profissionais da Educação consolidado na Lei nº 14.660/2007 (SÃO PAULO, 2007). A diversidade do quadro de profissionais de Educação na cidade de São Paulo, sua forma de provimento e campo de atuação, encontram-se nos Anexos 4 e 5.

Existiram outras conquistas no período analisado que merecem ser mencionadas: incorporação de gratificações aos vencimentos dos profissionais da educação (2008, 2009, 2010); regulamentação da evolução funcional para o Quadro de Apoio (2009); criação de referências para os profissionais do Magistério (2014), e reajustes salariais<sup>154</sup>. No entanto, como alerta Vianna (2018) os avanços são tensionados por reorientações políticas e sofrem risco de desaparecimento em um contexto de franco cerceamento das políticas sociais, principalmente na educação. E ainda, não são suficientes para a construção de uma educação pública estatal de qualidade, há necessidade da continuidade da luta, que deve ser incessante, principalmente em relação à destinação dos recursos públicos.

### **7.3 Quanto custa aos cofres públicos o profissional da Educação: despesa ou investimento**

As despesas realizadas com os profissionais da Educação referem-se aos gastos realizados com professores, gestores educacionais (Coordenador Pedagógico, Assistente de Diretor, Diretor de Escola e Supervisor Escolar) e profissionais do quadro de apoio - Auxiliares Técnicos de Educação e Agentes Escolares, além de profissionais que trabalham nos órgãos intermediários e centrais, DRE e SME. Os dados gerais relacionados às despesas com pessoal da educação entre 2006 e 2021 podem ser observados na Tabela 27.

---

<sup>154</sup>Por exemplo, a Lei nº 16.416 de 1/4/2016, Art. 5º, reajustou as Escalas de Padrões de Vencimentos dos Quadros dos Profissionais de Educação – QPE em 7,57% (sete inteiros e cinquenta e sete centésimos por cento) em duas parcelas iguais de 3,7160% (três inteiros e sete mil cento e sessenta décimos de milésimos por cento), a primeira parcela a partir de 1º de novembro de 2017 e a segunda parcela a partir de 1º de novembro de 2018.

Tabela 27 - Despesa: Remuneração dos Profissionais da Educação da cidade de São Paulo 2006-2021\*

ANO	ORÇADO	LIQUIDADADO	DIFERENÇA	% DA DIFERENÇA
2006	4.290.345.569,97	4.139.368.581,01	150.976.988,96	3,52%
2007	4.729.085.880,82	4.698.613.601,77	30.472.279,05	0,64%
2008	4.981.740.994,18	4.904.265.363,92	77.475.630,26	1,56%
2009	5.221.196.804,75	5.175.555.499,42	45.641.305,33	0,87%
2010	5.645.231.349,83	5.645.231.349,83	0,00	0,00%
2011	6.467.316.127,30	6.062.449.021,52	404.867.105,78	6,26%
2012	6.528.390.844,04	6.281.457.548,04	246.933.296,00	3,78%
2013	6.712.485.792,84	6.474.211.049,46	238.274.743,38	3,55%
2014	6.813.946.405,87	6.813.938.586,79	7.819,08	0,00%
2015	6.706.029.521,02	6.625.222.710,80	80.806.810,22	1,20%
2016	6.851.872.938,00	6.592.235.482,50	259.637.455,50	3,79%
2017	7.159.792.560,76	6.851.084.131,30	308.708.429,46	4,31%
2018	7.182.211.113,12	7.068.929.424,96	113.281.688,16	1,58%
2019	7.614.511.453,15	7.132.097.258,67	482.414.194,48	6,34%
2020	7.229.093.136,87	6.707.867.237,19	521.225.899,68	7,21%
2021	6.944.500.466,01	6.241.152.768,26	703.347.697,75	10,13%

\* Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF Dados Abertos. Valores atualizados: INPC/IBGE (dez/2021).

Constata-se na Tabela 27 que em todos os anos pesquisados os valores liquidados sempre estiveram abaixo dos valores orçados. A única exceção aconteceu em 2010, quando os valores são coincidentes. No ano de 2014 onde os valores são semelhantes, *a priori*, consideramos que houve o atendimento parcial das reivindicações salariais em virtude de greve<sup>155</sup> e mobilização sindical dos profissionais da educação municipal.

<sup>155</sup>Em 2014, o movimento grevista foi amplamente noticiado pela grande imprensa e jornais sindicais, além disso, testemunhei os fatos e as negociações, pois participei do governo municipal na Assessoria Técnica de Planejamento e após assumi o cargo Diretor Regional de Educação da DRE Penha em 2014. Ver: (<https://g1.globo.com/saopaulo/noticia/2014/04/professores-da-rede-municipal-de-sp-entram-em-greve-diz-sindicato.html>); (<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/05/apos-mais-de-um-mes-de-paralisacao-professores-mantem-greve-em-sp.html>); (<https://educacao.uol.com.br/noticias/2014/06/03/docentes-de-sp-passam-noite-mais-fria-do-ano-em-frente-a-prefeitura.htm>); Jornal do SINPEEM, p.3-10, jun./2014

Em alguns anos, as despesas com pessoal foram reduzidas. Primeiramente, entre os anos de 2014 e 2017, pois em 2015 a liquidação foi inferior a 2014, o que corresponde a R\$ 188,7 milhões; o mesmo ocorreu de 2015 para 2016 com a redução de R\$ 32,9 milhões de reais. Dessa forma, os gastos com despesa de pessoal só alcançaram valores próximos aos apresentados em 2014 no orçamento de 2017, quando a liquidação dessas despesas chega a R\$ 6,85 bilhões. A explicação encontrada durante a pesquisa refere-se a decisão da gestão de Fernando Haddad – PT (2013-2016) em retirar dos gastos com MDE o valor relativo ao pagamento dos aposentados da carreira do magistério. Segundo informações pesquisadas, a decisão teve respaldo na orientação adotada pelo Tribunal de Contas do Município seguindo decisão de outros tribunais de contas<sup>156</sup>.

Posteriormente, ao final do período estudado, nos anos de 2020 e 2021, há queda significativa com despesas relacionadas à remuneração dos funcionários da educação, causada pela influência direta da pandemia da COVID-19, quando o trabalho docente passou a ser online e os custos com substituição de docentes em licenças médicas, faltas ao trabalho ou outros afastamentos foram reduzidos. Além disso, a maioria dos profissionais não recebeu valores relativos a alguns benefícios, tais como vale-alimentação e vale-transporte, já que, os trabalhadores estavam isolados em suas casas, em trabalho remoto. Também, ficaram proibidas quaisquer outras medidas que pudessem aumentar despesas de pessoal tais como concessão de pagamento de valores relativos a novos processos de evolução funcional, quinquênios e sexta-parte<sup>157</sup>.

---

((<https://www.sinpeem.com.br/home.php>); Jornal do SINPEEM, p. 3-4, abr./2015  
(<https://www.sinpeem.com.br/home.php>).

<sup>156</sup>O Supremo Tribunal Federal entendeu que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para efeitos de gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, refere-se exclusivamente à remuneração paga aos profissionais da educação que não estejam em desvio de função ou exercendo atividade que contribua diretamente para o ensino. Considerou-se que o profissional do magistério inativo não contribui diretamente para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Portanto, conforme entendimento do STF, não se pode incluir o pagamento de proventos de inativos no conceito de gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), sob pena de descumprimento do art. 212 da Constituição da República. Vários tribunais de contas anteciparam a decisão do Supremo.

<sup>157</sup>A Lei Federal nº 173 (BRASIL, 2020) alterou a Lei nº 101/2000 – LRF (BRASIL, 2000) que provocou medida do governo municipal ao publicar o Comunicado nº 49, DOC de 11/06/2020 p. 25, congelando a concessão e o pagamento de novos quinquênios, sexta-parte, evolução funcional e de qualquer outra medida que significava aumento de despesa de pessoal.

Tabela 28 - Valores de remuneração dos profissionais da educação. São Paulo. SME – PMSP: 2006-2021\*

Ano	Orçamento: Despesas com Educação	Despesas com Remuneração dos Profissionais da Educação – MDE**	%
2006	6.939.544.747,03	4.139.368.581,01	60%
2007	8.027.277.407,85	4.698.613.601,77	59%
2008	8.858.603.472,63	4.904.265.363,92	55%
2009	9.259.363.573,73	5.175.555.499,42	56%
2010	10.293.582.262,54	5.645.231.349,83	55%
2011	11.296.319.012,96	6.062.449.021,52	54%
2012	12.011.596.395,94	6.281.457.548,04	52%
2013	12.349.731.359,86	6.474.211.049,46	52%
2014	12.870.627.219,80	6.813.938.586,79	53%
2015	12.686.384.397,21	6.625.222.710,80	52%
2016	12.690.524.647,81	6.592.235.482,50	52%
2017	12.883.283.207,14	6.851.084.131,30	53%
2018	13.388.554.429,87	7.068.928.376,23	53%
2019	13.932.274.939,46	7.132.097.258,67	51%
2020	12.264.067.023,82	6.707.867.237,19	55%
2021	13.808.250.630,05	6.241.152.768,58	45%

\* Os dados refletem, nos anos de 2020 e 2021, o efeito da pandemia da COVID -19.

\*\* Até o ano de 2015 estão inclusas as despesas com a remuneração dos profissionais aposentados da carreira do ensino municipal.

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. SMF. Dados Abertos. Valores atualizados: INPC/IBGE (dez/2021).

As despesas (investimento) realizadas com a remuneração dos profissionais da educação, conforme apresentamos na Tabela 28, representaram 60% em 2006 e 45% em 2021 dos valores liquidados com MDE. Considerando que 2021 caracterizou-se como um ano atípico em função da pandemia da COVID-19, podemos observar na Tabela 28 que há uma queda percentual progressiva entre 2006 e 2020 de 5%. No entanto, em outros anos o percentual de contenção de despesas com profissionais da educação tornou-se ainda maior, por exemplo, em 2019 chegou a 9% em relação a 2006. A conclusão admissível é que a pretensão de diminuição de despesas correntes nos PPAs alcança em 2019 o objetivo pretendido.

Ressaltamos que o limite estabelecido pela LRF consiste no principal obstáculo a valorização dos profissionais da educação, quadro que só pode ser alterado se houver um aumento significativo da receita de impostos ou modificação da legislação que inclua na vinculação de recursos outras fontes arrecadoras, além disso, faz-se necessário alterar a própria LRF. Pois como pode ser observado, o máximo de comprometimento dos recursos com os vencimentos foi em 2006 (60%) e o mínimo

(51%) em 2019, ano em que os recursos orçamentários destinados à educação atingiram o maior valor.

#### 7.4 Remuneração dos profissionais da educação

Há uma crescente desvalorização do trabalho docente e dos demais profissionais (Camargo et al, 2014; Monlevade, 2000) apesar da singular estruturação da carreira desde 1992, quando foi instituído o Estatuto do Magistério Municipal.

A realização periódica de concursos públicos, como via quase que exclusiva de acesso ao magistério, aliada à definição de normas específicas que estruturam a carreira com exigências crescentes de certificação, à crescente organização sindical dos docentes e ao processo de diferenciação interna dos cargos docente, sem com isso submetê-los a carreiras e remunerações distintas, conferiram identidade e deram contornos à profissão na cidade de São Paulo. Por outro lado, a expansão do número de professores, em virtude da ampliação do atendimento escolar ao longo do tempo, sem a elevação proporcional de recursos financeiros para o aumento ou a manutenção da remuneração, levou a um processo de desvalorização social, econômica e salarial do docente, refletido no valor da hora-aula, e de alteração da imagem da profissão, nestes últimos anos. (CAMARGO et al, 2014, p. 218).

Ao longo dos anos e das transformações que foram ocorrendo no sentido da democratização das oportunidades educacionais, a luta dos setores populares foram adensando o atendimento das escolas públicas, que, se antes atendiam poucos, passaram a atender muitos, podemos dizer que os filhos da classe operária adentraram ao ambiente escolar, o que exigiu do orçamento público recursos exponenciais. Sabemos que, apesar de todo o esforço dos educadores comprometidos com a extensão do direito à educação, a ampliação dos recursos orçamentários não ocorreu na mesma velocidade que o atendimento à demanda. Sendo assim

Premida pela demanda de novos alunos, ou espremida pelo baixo salário, a professora<sup>158</sup> duplicou e até triplicou sua jornada de trabalho na escola. Se fosse professora particular nos dois turnos, certamente teria dobrado o salário. No caso das professoras de redes públicas, a tendência foi outra: mais turnos e horas de trabalho e o salário proporcionalmente menor. No caso de uma combinação de padrões diferentes – públicos federal, estadual e municipal e privados ou comunitários – os ganhos e perdas salariais com a multiplicação de turnos podiam ser e realmente foram os mais diversos. O que importa é a tendência à sobrecarga do trabalho direto com a desvalorização salarial e a desqualificação da profissão. (MONLEVADE, 2000, p. 70).

---

<sup>158</sup> Resolvemos manter e explicar que as professoras são a maioria no magistério, assim é sempre bom lembrar Paulo Freire, professoras sim, no gênero feminino. Pois, considerava uma contradição presente na cultura brasileira, no uso da língua portuguesa, utilizar mesmo com poucos representantes do sexo masculino, a prevalência do masculino na indicação das funções, das profissões, porque é incomum utilizar as terminologias no feminino.



A vida das mestras e demais funcionários da educação escolar sempre foi e ainda será de organizar-se para combater a tendência à desvalorização em suas várias dimensões, inclusive da hora-aula da jornada docente e da hora de trabalho dos demais trabalhadores da educação que, a seguir, analisaremos.

Cabe informar, para melhor compreensão dos dados pesquisados e apresentados, que na carreira do Quadro dos Profissionais da Educação do Município de São Paulo - Quadro do Magistério e Quadro de Apoio, há a possibilidade concreta de que todos alcancem os maiores padrões de vencimento por meio da progressão funcional, em virtude da formação, titulação acadêmica, tempo de serviço, avaliação funcional, ou seja, progressão vertical ou progressão horizontal.

#### 7.4.1 REMUNERAÇÃO DOS DOCENTES

A maioria dos docentes que atua na Rede Municipal de Educação apresenta a habilitação em Licenciatura Plena no começo da Carreira. Em 2006<sup>159</sup> mais de 70% dos professores tinham a Licenciatura Plena, e em 2021 eram 97,24%<sup>160</sup>.

A Tabela 29 demonstra os valores relativos à hora-aula dos cargos da função docente, referentes aos anos pesquisados, (2006 a 2021) considerando duas situações:

1) o professor que inicia a carreira com a Habilitação correspondente ao Nível Médio<sup>161</sup>, recebe o valor da hora-aula conforme a referência QPE 11 A, ao permanecer no Magistério sem a realização de um curso superior pode movimentar-se na carreira e ser remunerado por hora-aula referente ao QPE 18 E, até 2013, ou o valor da hora-aula, QPE 20 E, após 2014<sup>162</sup>;

2) o professor que apresenta a Licenciatura Plena (QPE 14 A) pode chegar ao final da carreira na referência QPE 21E e após 2014 receberá o valor da hora-aula referente ao QPE 23 E.

---

<sup>159</sup> Dados conforme publicação em DOC de 29/07/2006 (SÃO PAULO, 2006).

<sup>160</sup> Segundo informação extraída do sistema EOL Gerenciamento da SME em 2021.

<sup>161</sup> Conforme a Lei Federal nº 5.692/1971, Habilitação Específica para o Magistério, pela Lei Federal nº 9394/1996, curso Normal (Brasil, 1971; 1996).

<sup>162</sup> A lei nº 15.963 de 15/01/2014 (SAO PAULO, 2014) acrescentou ao quadro do magistério duas novas referências (QPE22 e QPE24).

Calculamos o valor da hora-aula<sup>163</sup> no início da carreira e o valor da hora-aula ao final da carreira para os docentes nas duas situações entre 2006 e 2021, cujos valores compõem a Tabela 29.

Tabela 29 - Magistério: Valor hora-aula docente na SME. PMSP: 2006 -2021

ANO	VALOR HORA-AULA Docente QPE 11	VALOR HORA-AULA QPE 18 E (até 2013) e QPE 20 E (após 2014)	VALOR HORA-AULA Docente QPE14A	VALOR HORA-AULA QPE 21E (até 2013) QPE 23E (após 2014)
2006	R\$ 10,17	R\$ 20,34	R\$ 12,29	R\$ 24,57
2007	R\$ 9,81	R\$ 19,62	R\$ 11,85	R\$ 23,69
2008	R\$ 11,00	R\$ 22,00	R\$ 13,29	R\$ 26,58
2009	R\$ 11,34	R\$ 22,66	R\$ 13,69	R\$ 27,37
2010	R\$ 11,41	R\$ 22,82	R\$ 13,79	R\$ 27,56
2011	R\$ 11,85	R\$ 23,68	R\$ 14,31	R\$ 28,61
2012	R\$ 12,32	R\$ 24,63	R\$ 14,88	R\$ 29,75
2013	R\$ 12,99	R\$ 25,97	R\$ 15,69	R\$ 31,37
2014	R\$ 13,85	R\$ 31,42	R\$ 16,74	R\$ 37,95
2015	R\$ 13,18	R\$ 29,88	R\$ 15,92	R\$ 36,09
2016	R\$ 12,73	R\$ 28,86	R\$ 15,38	R\$ 34,87
2017	R\$ 13,82	R\$ 31,33	R\$ 16,69	R\$ 37,85
2018	R\$ 14,50	R\$ 32,87	R\$ 17,51	R\$ 39,71
2019	R\$ 14,81	R\$ 33,59	R\$ 17,89	R\$ 40,58
2020	R\$ 14,48	R\$ 32,84	R\$ 17,50	R\$ 39,67
2021	R\$ 13,32	R\$ 30,19	R\$ 16,08	R\$ 36,47

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2006-2021. Valores atualizados: INPC/IBGE (dez/2021).

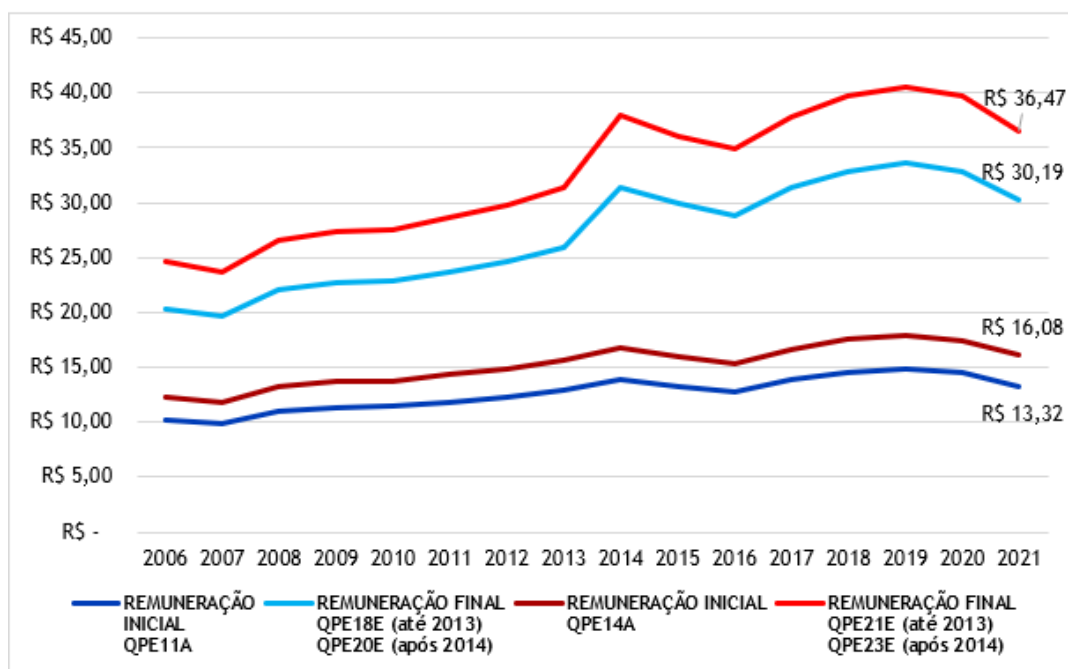
Ao analisarmos os valores, consideramos a referência inicial dos docentes com a formação de nível médio, ou seja, sem licenciatura plena em Pedagogia ou em outras licenciaturas, QPE 11 A. Em 2006, o docente, com o enquadramento funcional nessa referência, recebeu R\$ 10,17 por hora-aula e, em 2021, R\$ 13,32, assim ao valor da hora-aula na referência inicial, após dezesseis anos, foi acrescido R\$ 3,15 ou 30,9%. Na última referência da carreira, para os docentes com formação no Ensino Médio (QPE 18 E) em 2006 o valor da hora-aula era R\$ 20,34 e, em 2021 a hora-aula para o docente na mesma situação foi remunerada em R\$ 30,19, ou seja, ocorreu uma variação de R\$ 9,85 ou 40,42%.

<sup>163</sup> De acordo com a legislação municipal (Lei municipal 14.660/07 e Decreto 48.589/08) cada jornada tem uma quantidade de horas mensais, por exemplo: Jornada Básica do Docente (JBD - 25 horas aula e 5 horas atividade – 30 horas semanais - 180 horas aula mensais); Jornada Especial Integral de Formação (JEIF – 25 horas aula 15 horas adicionais, 40 horas aula semanais -240 horas aula mensais). Assim a hora aula na JBD corresponde 1/180 e na JEIF 1/240.

Os docentes que iniciaram a carreira com formação no ensino superior (QPE 14 A) em 2006 recebiam o valor hora-aula de R\$ 12,39 e os professores ingressantes em 2021, na mesma referência, receberam R\$ 16,08 por hora-aula, uma diferença de R\$ 3,69 ou 30,8%. Afirmado de outra forma, houve aumento real salarial de 30,8% no valor da hora aula, após dezesseis orçamentos.

No caso do professor no final da carreira podemos afirmar que as perdas são menores em função da ampliação do número de referências ocorridas em 2014, a última referência da carreira passou a ser QPE 23 E o aumento foi de R\$ 11,90 ou 48,63% no valor da hora aula.

Figura 11 - Remuneração Docente, por valor hora-aula (2006-2021)



Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2006-2021. Valores atualizados: INPC/IBGE (dez/2021).

Observando a Figura 11 sobre a remuneração dos docentes, o valor da hora-aula inicial e da hora-aula ao final da carreira de acordo com a formação docente, ou seja, com ou sem formação universitária, pudemos verificar que apesar de uma variação positiva entre 2006 e 2019, existem variações que expressam aumentos e perdas salariais em diferentes momentos.

#### 7.4.2 REMUNERAÇÃO DOS GESTORES EDUCACIONAIS.

Os Gestores Educacionais - Coordenador Pedagógico, Diretor de Escola e Supervisor Escolar - têm a jornada de 40 horas semanais. Analisamos o valor inicial

da hora trabalho e o valor final possível. Os dados coletados indicam que, de forma idêntica ao que ocorre com a hora-docente, o valor da hora-trabalho dos gestores educacionais revela que embora tenha ocorrido um aumento mais significativo do valor da hora de trabalho, esse aumento não foi suficiente para a constituição de uma política de valorização que estabeleça níveis salariais do Magistério que equipare os ganhos aos de outros profissionais com o mesmo grau de responsabilidade, formação acadêmica e experiência profissional.

Observamos o valor da hora-trabalho para os cargos de Coordenador Pedagógico, Diretor de Escola e Supervisor Escolar. Os cargos têm referências iniciais diferentes a saber: Coordenador Pedagógico - QPE 15 A, Diretor de Escola - QPE 17 A e Supervisor Escolar - QPE 18 A. Ao final da carreira não existem valores diferenciados para os gestores, pois todos poderão chegar até QPE 24 E<sup>164</sup>.

Uma evidência a ser destacada é a proximidade dos valores remunerados entre a hora-aula (45 minutos) do professor (a) e a hora trabalho (60 minutos) dos gestores educacionais, assim para compararmos os valores é necessário considerarmos o valor de  $\frac{3}{4}$  da hora de trabalho dos cargos de gestão com a hora-aula do docente, cálculo que demonstra a proximidade das respectivas remunerações.

Nesse sentido, consideramos significativo exemplificar. Vejamos, em 2021, no último enquadramento dos gestores educacionais - QPE 24 E, o valor de 1 (uma) hora trabalho custava R\$ 50,12. Para compararmos com o valor da hora-aula do professor cuja duração é de 45 minutos, subtraímos  $\frac{1}{4}$  do valor da hora de trabalho do gestor, o que corresponde a R\$12,53; dessa forma, o valor de 45 minutos de trabalho dos gestores é R\$ 37,59. O valor da hora-aula do professor ao final da carreira, (QPE 23 E) é de R\$ 36,47. Portanto, em julho de 2021, a diferença do custo para o mesmo tempo de trabalho do professor e do gestor, 45 minutos, era de R\$ 1,12 na última referência possível para os dois cargos. Na prática, a remuneração salarial destinada aos gestores, QPE 24 E, em 2021, tem uma diferença mínima em relação à remuneração do professor que está no QPE 23 E, ambos no último enquadramento da carreira do magistério.

---

<sup>164</sup> No ano em que iniciamos a pesquisa, a carreira do magistério era constituída até a o QPE 22, a partir da Lei nº 15.963, de 15 de janeiro de 2014, por negociação com as entidades sindicais, passaram a integrar a carreira do magistério as referências QPE 23 e QPE 24, conseqüentemente os docentes poderiam acessar até o QPE 23 e os gestores acessam até o QPE 24.

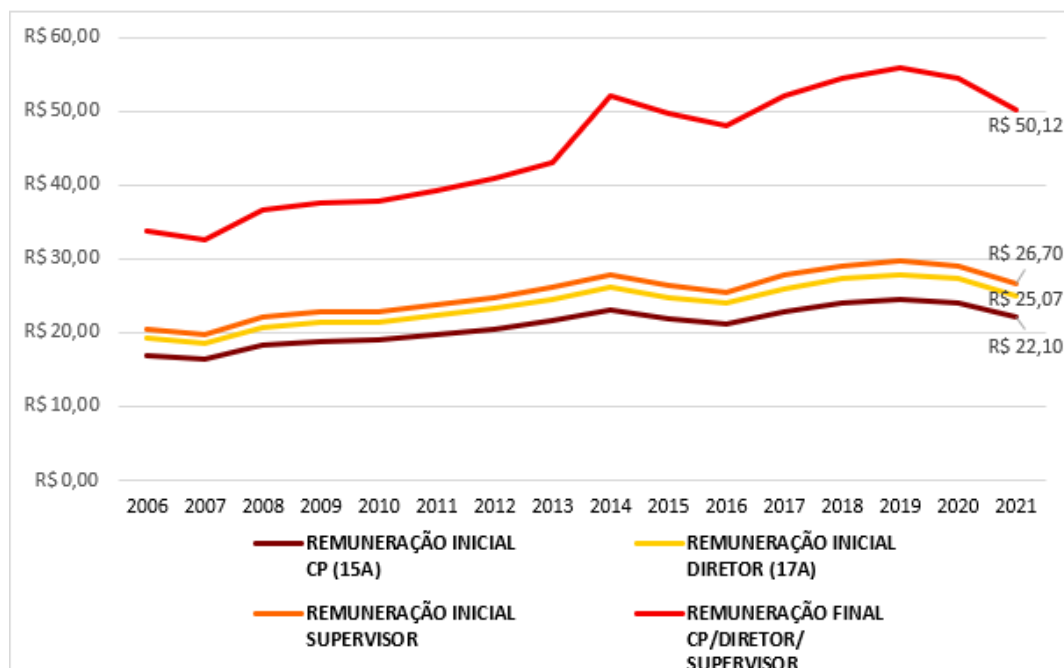
TABELA 30 - REMUNERAÇÃO – GESTORES EDUCACIONAIS – PMSP 2006-2021

ANO	VALOR HORA CP 15 A	VALOR HORA DIRETOR 17A	VALOR HORA SUPERVISOR 18 A	VALOR HORA REFERÊNCIA FINAL
2006	16,89	19,15	20,40	33,76
2007	16,30	18,47	19,67	32,56
2008	18,27	20,72	22,07	36,52
2009	18,82	21,34	22,73	37,62
2010	18,94	21,49	22,88	37,87
2011	19,66	22,30	23,75	39,31
2012	20,45	23,19	24,70	40,88
2013	21,56	24,45	26,04	43,10
2014	23,00	26,09	27,78	52,15
2015	21,87	24,81	26,42	49,60
2016	21,13	23,97	25,53	47,91
2017	22,94	26,02	27,71	52,01
2018	24,07	27,30	29,07	54,57
2019	24,59	27,89	29,70	55,76
2020	24,04	27,27	29,04	54,52
2021	22,10	25,07	26,70	50,12

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2006-2021. Valores atualizados: INPC/IBGE (dez/2021).

A Figura 12 apresenta o valor hora trabalho dos gestores educacionais e a análise nos permite concluir que, no caso dos gestores, a variação positiva é pouco significativa, minimamente superior em relação aos docentes: os Coordenadores Pedagógicos recebiam na referência inicial R\$ 16,89 em 2006 e receberam R\$ 22,10 em 2021 um aumento real de R\$5,21(30,84%) por hora de trabalho, o mesmo ocorreu para Diretores R\$ 5,92 (30,91%) e Supervisores R\$ 6,3 (30,88%). O mais significativo aumento foi ao final da carreira, R\$ 16,36 (48,45%). Trata-se de um tratamento nada isonômico, entre os cargos da carreira do magistério, porém, está em acordo com a perspectiva de uma administração de tipo gerencial onde os gestores devem ser remunerados de forma que fique evidente a diferenciação salarial, mesmo que pequena em alguns casos, mas real.

Figura 12 – Remuneração dos Gestores Educacionais



Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2006-2021. Valores atualizados: INPC/IBGE (dez/2021).

#### 7.4.3 REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO QUADRO DE APOIO À EDUCAÇÃO

A análise do padrão de remuneração do Quadro de Apoio refere-se aos profissionais não docentes que pertencem ao Quadro de Profissionais de Educação. Neste caso, o Agente Escolar e o Auxiliar Técnico de Educação - ATE.

A hora-trabalho na referência inicial em 2006 foi valorada em R\$ 4,42 para o Agente Escolar (QPE 1 A) e em R\$ 10,03 para o ATE (QPE 3 A); com uma pequena variação positiva chega em 2010 a R\$ 4,96 (Agente Escolar) e R\$ 5,63 (ATE). Em 2019, o maior valor da série histórica remunera a R\$ 6,44 o Agente Escolar e a R\$ 7,31 o ATE. No ano de 2021, o Agente Escolar, na referência inicial recebeu R\$ 5,79 e o ATE R\$ 6,57 por hora trabalho.

A remuneração da referência final possível aos profissionais do Quadro de Apoio tem o mesmo percurso, em 2006 alcançava o valor de R\$ 5,69 para o Agente Escolar e R\$ 6,45 ao ATE. No ano de 2021<sup>165</sup>, consistia em R\$11,58 para o Agente Escolar e R\$16,89 ao ATE.

<sup>165</sup> A Lei nº 14.660/2007 instituiu a evolução funcional para os profissionais do Quadro de Apoio, porém foi regulamentada pelo Decreto nº 50.648 de 01/06/2009. A referência inicial consistia no único salário base do quadro de apoio acrescido da promoção por merecimento, quinquênios e sexta-parte destinada a todo servidor municipal (SÃO PAULO, 2007; 2009).

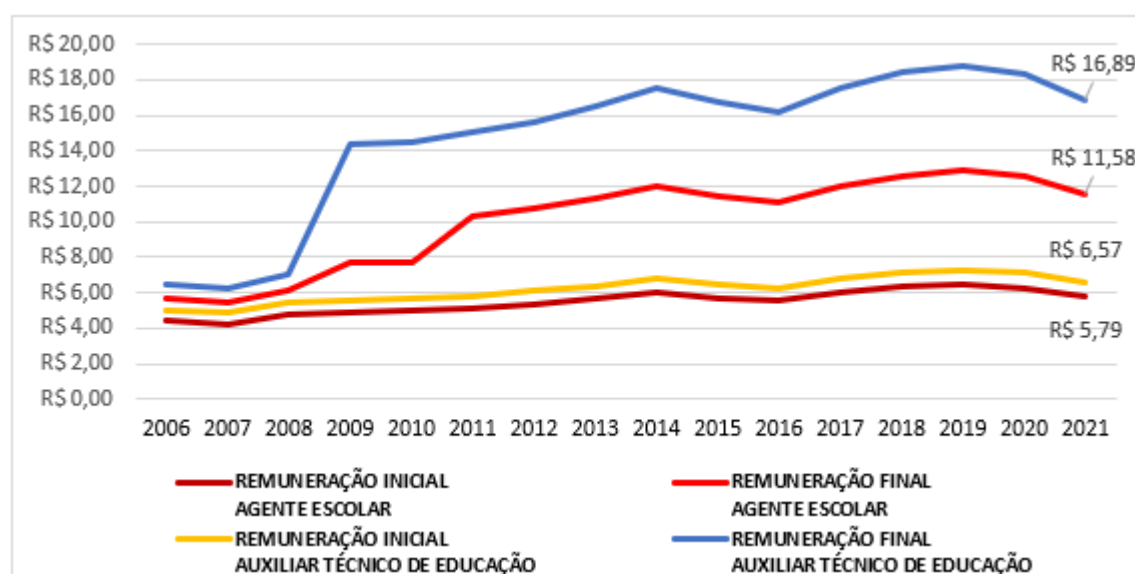
Tabela 31 - Remuneração da hora trabalho do Quadro de Apoio à Educação. SME. PMSP. 2006-2021

ANO	AGENTE ESCOLAR HORA INICIAL 1 A	AGENTE ESCOLAR HORA FINAL 8 E	ATE INICIAL 3 A	ATE FINAL 14 E
2006	R\$ 4,42	R\$ 5,69	R\$ 5,02	R\$ 6,45
2007	R\$ 4,27	R\$ 5,49	R\$ 4,84	R\$ 6,23
2008	R\$ 4,79	R\$ 6,16	R\$ 5,41	R\$ 6,98
2009	R\$ 4,93	R\$ 7,66	R\$ 5,59	R\$ 14,38
2010	R\$ 4,96	R\$ 7,71	R\$ 5,63	R\$ 14,48
2011	R\$ 5,15	R\$ 10,30	R\$ 5,84	R\$ 15,03
2012	R\$ 5,36	R\$ 10,71	R\$ 6,08	R\$ 15,63
2013	R\$ 5,65	R\$ 11,29	R\$ 6,41	R\$ 16,48
2014	R\$ 6,02	R\$ 12,04	R\$ 6,83	R\$ 17,57
2015	R\$ 5,73	R\$ 11,46	R\$ 6,50	R\$ 16,72
2016	R\$ 5,54	R\$ 11,07	R\$ 6,28	R\$ 16,15
2017	R\$ 6,01	R\$ 12,01	R\$ 6,82	R\$ 17,53
2018	R\$ 6,30	R\$ 12,60	R\$ 7,15	R\$ 18,39
2019	R\$ 6,44	R\$ 12,88	R\$ 7,31	R\$ 18,79
2020	R\$ 6,30	R\$ 12,59	R\$ 7,14	R\$ 18,37
2021	R\$ 5,79	R\$ 11,58	R\$ 6,57	R\$ 16,89

Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2006-2021. Valores atualizados: INPC/IBGE (dez/2021).

Ainda que os profissionais do quadro de apoio tenham a hora trabalho mais bem remunerada, no período de 2018 a 2020 e sofrido perdas em 2021 observadas na Tabela 31 e na Figura 13, houve aumento real no valor da hora trabalho do agente escolar no início da carreira correspondente a 30,9% ou seja, R\$ 1,37 e o valor de R\$ 5,89 equivalente 103,51% no final da carreira. Também ocorreu algo semelhante com o valor da hora trabalho do ATE, uma vez que, na referência inicial houve um aumento de R\$ 1,55 (30,87%) e, na referência final, o aumento foi de R\$ 10,44 (161,86%).

Figura 13 - Remuneração do Quadro de Apoio à Educação – Valor hora de trabalho



Fonte: Elaborada pelo autor. PMSP. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2006-2021. Valores atualizados: INPC/IBGE (dez/2021).

Os valores de hora de trabalho inicial e final para o desempenho dessas ocupações são relevantes e podemos considerar que estes profissionais se encontravam, e ainda se encontram com salários acima dos praticados para remunerar profissionais de igual formação e função no mercado de trabalho principalmente, os agentes escolares. Lembremos que as suas funções passaram por processo de privatização: conservação e limpeza dos ambientes e preparo da alimentação fornecida aos estudantes. A solução encontrada para diminuir os custos foi a contratação de empresas terceirizadas.

A efetiva desvalorização do profissional que repercute na identidade do servidor público compreende a extinção da sua função. E indica para os efetivos o reaproveitamento profissional adequando os funcionários remanescentes em novas funções ou atividades, as quais, eles podem não estar preparados para exercê-las.

Percebemos, assim, a ausência de uma política pertinente, que os incluísse em uma pauta formativa na agenda da qualidade social da educação pública, de uma perspectiva que esses trabalhadores sejam tratados com dignidade, pois, muitas vezes, presenciamos, nesse caso, o descaso com o processo formativo destes profissionais.

### **7.5 Remuneração: astúcias, tensões e resistências**

Nesta perspectiva, o controle de gastos com os profissionais da educação contribuiu para que as chamadas despesas correntes fossem devidamente controladas e contidas de acordo com o planejamento indicado nos PPAs. Sendo assim, para que pudéssemos compreender e verificar se o efeito dos aumentos salariais observado na carreira dos profissionais produziu, de fato, a valorização salarial, resolvemos compará-la à evolução do salário mínimo real. Durante o período, a somatória do reajuste real do salário mínimo foi de 50,1%<sup>166</sup>. Apesar dos reajustes nos valores de hora-aula dos docentes e da hora de trabalho dos gestores, os percentuais ficaram sempre abaixo da somatória do aumento real do salário mínimo.

A única exceção refere-se aos profissionais da educação do quadro de apoio que foram enquadrados na última referência da carreira, no entanto, é bem provável que tenham sido poucos, uma vez que a evolução funcional do quadro de apoio só aconteceu a partir de 2010 em função do processo demorado de regulamentação da

---

<sup>166</sup>Fonte Nota técnica DIEESE 12/01/2023.



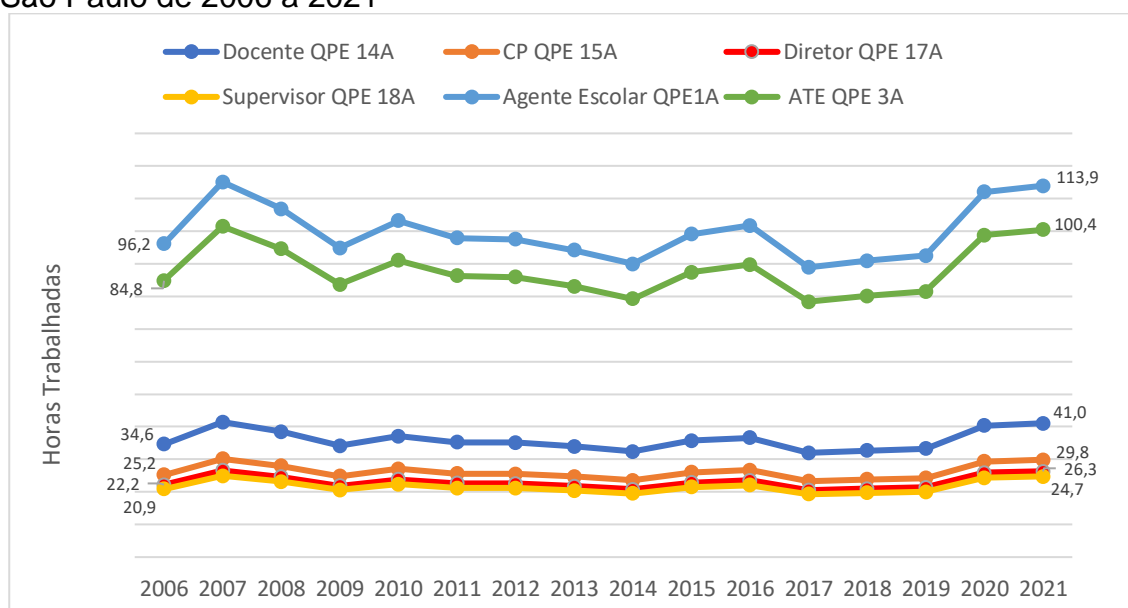
evolução funcional destes profissionais<sup>167</sup>. Os agentes escolares puderam ser enquadrados na referência QPE 5 desde que tivessem 20 anos de exercício no cargo, em 2010, nesta primeira evolução os servidores poderiam dar saltos, isto é passar da referência inicial para outras subsequentes.

Tabela 32 - Horas trabalhadas pelos profissionais da educação para a compra da cesta básica do DIEESE na cidade de São Paulo

ANO	Valor Cesta Básica Cidade São Paulo	Hora trabalhada Docente QPE 14A	Hora trabalhada CP QPE15A	Hora trabalhada Diretor QPE 17A	Hora trabalhada Supervisor QPE 18A	Hora trabalhada Agente Escolar QPE 1A	Hora trabalhada ATE QPE 3A
2006	R\$ 177,45	34,6	25,2	22,2	20,9	96,2	84,8
2007	R\$ 214,63	41,4	30,1	26,6	25,0	115,1	101,5
2008	R\$ 239,49	38,4	28,0	24,7	23,2	106,8	94,5
2009	R\$ 228,19	34,1	24,8	21,9	20,6	94,8	83,6
2010	R\$ 265,15	37,1	27,0	23,8	22,4	103,2	91,0
2011	R\$ 277,27	35,2	25,6	22,6	21,2	97,9	86,3
2012	R\$ 304,20	35,1	25,5	22,5	21,1	97,5	85,9
2013	R\$ 327,24	33,9	24,7	21,8	20,4	94,2	83,1
2014	R\$ 354,19	32,4	23,5	20,8	19,5	89,9	79,3
2015	R\$ 412,12	35,7	26,0	22,9	21,5	99,1	87,4
2016	R\$ 438,89	36,6	26,6	23,5	22,1	101,7	89,7
2017	R\$ 424,36	32,0	23,3	20,5	19,3	88,9	78,4
2018	R\$ 471,44	32,7	23,8	21,0	19,7	90,9	80,1
2019	R\$ 506,50	33,3	24,2	21,4	20,0	92,4	81,5
2020	R\$ 631,46	40,3	29,4	25,9	24,3	112,1	98,8
2021	R\$ 654,70	41,0	29,8	26,3	24,7	113,9	100,4

Fonte: Elaborada pelo autor. Banco de Dados da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos. DIEESE. 2006-2021

Figura 14 - Horas trabalhadas e compra da cesta básica do DIEESE no município de São Paulo de 2006 a 2021



Fonte: Elaborada pelo autor. Banco de Dados da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos. DIEESE. 2006-2021

<sup>167</sup>Decreto nº 50.648 de 01/06/2009 e Decreto nº 51.946 de 25/11/2010 Portaria nº 3.276 de 23/06/2009.

Além disso, analisamos os efeitos da política salarial do município de São Paulo na carreira dos profissionais da educação, no período estudado, relacionando o valor da hora-aula docente e o valor da hora trabalho dos gestores educacionais e do pessoal do quadro de apoio quanto ao poder de compra da cesta básica calculada pelo DIEESE. Evidenciamos que, apesar de em termos percentuais ocorrerem aumento nos vencimentos dos profissionais da carreira da educação da cidade de São Paulo, na comparação com o poder de compra da cesta básica não houve valorização salarial significativa, uma vez que, praticamente houve a manutenção do poder de compra ou em alguns anos, os profissionais tiveram seus salários desvalorizados, pois gastaram mais horas para comprarem a mesma cesta básica. O gráfico expressa de forma explícita o movimento delineado do poder de compra dos profissionais da educação do município de São Paulo de 2006 a 2021.

As colunas revelam a quantidade de horas trabalhadas para a compra da cesta básica do DIEESE no município de São Paulo de 2006 a 2021. A quantidade de horas representa o quociente, isto é, o resultado da divisão do valor da cesta básica definido em dezembro de cada ano, pelo valor da hora-aula ou hora-trabalho das referências iniciais de cada cargo da carreira dos profissionais da educação no município de São Paulo. Notamos que a diferença de horas entre o primeiro e o último ano sempre foi maior ou igual a 4 horas a mais de trabalho, para comprar a mesma cesta, e ainda observamos que os profissionais com menor remuneração são os que trabalham mais horas para adquirir a cesta básica, os agentes escolares e os ATEs.

A partir dos dados coletados e apresentados a respeito da remuneração dos profissionais da educação, compreendemos a importância deste tema, pois

a qualidade é a soma de insumos que concorrem com a aprendizagem dos estudantes. Prédios bem construídos em espaços amplos e ecologicamente ocupados, salas arejadas e com temperatura adequada, biblioteca e videotecas articuladas com os currículos, alimentação saudável, jornada de pelo menos sete horas, turmas com número de estudantes pedagogicamente coerentes com o processo de ensino-aprendizagem, conteúdos curriculares compatíveis com a cultura dos estudantes e objetivos dos cursos e, principalmente, profissionais da educação (gestores, professores e funcionários) bem formados e bem pagos (MONLEVADE, 2016, p.99).

A questão salarial é sem dúvida aquela que pode ser um divisor de águas na formação de um quadro de profissionais de educação. Entendemos que a seletividade numa sociedade de mercado opera com a possibilidade de atrair os mais qualificados para as funções necessárias no ambiente escolar, principalmente a função docente.

O conhecimento adquirido na experiência como educador durante anos na carreira no magistério municipal e a sabedoria popular, expressa pelos pais que acompanhavam a vida escolar e tentavam escolher o professor para seus filhos, demonstrou que o trabalho de um bom professor, bem formado e eticamente comprometido, constitui fator importantíssimo na qualidade do ensino e da aprendizagem.

Ressaltamos que os valores éticos a que nos referimos são aqueles que devem contribuir para uma educação libertadora, humanizadora, crítica, a favor dos oprimidos e marginalizados e comprometidos com um processo emancipador de educandas e educandos.

No entanto, só será possível atrair bons professores para a carreira do magistério se houver uma jornada de trabalho condizente com as necessidades de planejamento, realização de projetos coletivos e, sem dúvida, a existência de uma remuneração capaz de atrair estudantes com valores éticos e sólida formação inicial, variantes importantíssimas para a elevação da qualidade educacional e do prestígio social da profissão docente e dos demais profissionais da educação.

Podemos dizer que o processo de construção da legislação que se constituiu e organizou a vida funcional dos profissionais da educação foi o resultado de vários vetores, de projetos, por vezes antagônicos, tensões que operaram politicamente nos últimos 30 anos. Forças progressistas e conservadoras atuaram e provocaram mudanças na sociedade e na legislação que regula o Estado brasileiro e seus entes federativos. A sociedade civil, partidos, sindicatos e movimentos sociais se mobilizaram, se organizaram e disputaram a liderança nos processos políticos por dentro e de fora do aparelho estatal e disputam a primazia das mudanças.

A mudança, em qualquer sociedade, é um processo político. É fundamentalmente uma tentativa das classes dominantes de manterem a dominação, de as classes intermediárias se associarem em seu proveito à dominação ou alterarem o seu conteúdo e as suas formas. Em sentido inverso, é uma tentativa das classes subalternas no sentido de modificar ou destruir a dominação. Pode-se ver que a polarização é muito complexa. O conservador quer a mudança. Se não houver mudança, a própria dominação pode ser destruída, sofrer uma crise (FERNANDES, 2020, p. 78).

Mudanças que foram reorganizadas por novas mudanças, mas os dados da execução do orçamento público nos indicam que, ainda, foram insuficientes, para atingir a valorização do trabalho no chão da escola, das unidades educacionais públicas.

É na luta por direitos que se forma o educador militante, para além de defender seus direitos profissionais, forja o conceito de luta de classes e assume um papel, se descobre organizado e organizador, se solidariza com os que não têm direitos, entende que mudança implica em uma luta solidária. Organizados dentro e fora da escola, e na busca de transformações que podem ter um desfecho contrário ou contraditório às premissas políticas que as engendraram porque forças conservadoras e reformadoras atuam e, também articulam, dirigem, direcionam, desarticulam e cooptam.

O conservador deseja mudança, mudança essencial para manter o conservantismo, para vitalizar o conservantismo. O reformista não é reformista se não for capaz de definir programas de mudança – mudanças que, aí, passam a ser essenciais, porque para o reformista não se trata de preservar uma ordem, trata-se de ir ao fundo das potencialidades de transformação dessa ordem, como quiseram, por exemplo, os pioneiros da educação nova. Se temos uma sociedade capitalista podemos explorar todos os elementos que são possíveis dentro dessa sociedade. E o reformista pode também querer alguma outra coisa, querer um socialismo que, além de forçar essa revolução dentro da ordem, queira juntar a essa revolução o começo de uma transição para novas formas econômicas, sociais e políticas. Por fim, o revolucionário também quer mudanças, e mudanças que partam da revolução contra a ordem, que enterrem a ordem existente e, junto com ela, conservadores e reformistas (FERNANDES, 2020, p. 79).

Foram nessas condições históricas, de reação neoliberal, que os atores em cena, descritos por Fernandes (2020), atuaram e atuam, o espaço de luta e a disputa entre conservadores e progressistas vai desenvolvendo papéis e eventos de uma História. Governantes da cidade de São Paulo, no discurso, admitiam a educação como investimento básico para desenvolver a economia e a vida em sociedade. Porém, de acordo com os dados pesquisados, mesmo sem queda de arrecadação de impostos e outras receitas, o planejamento não pôde, em virtude dos limites legais, garantir investimentos capazes de revalorizar a remuneração dos profissionais da educação e, em decorrência, a execução orçamentária, em vários momentos, concretizou ações alicerçadas nas políticas neoliberais, uma vez que, durante o período pesquisado, constatamos:

1. As despesas correntes com os salários dos profissionais de educação apresentaram os valores liquidados sempre aquém dos valores orçados, com exceção do sucedido em 2010 e 2014<sup>168</sup>, quando os valores corresponderam ao valor orçado;

---

<sup>168</sup> Anos em que ocorreram amplas mobilizações da categoria que forçaram correções salariais.

2. A inexistência de diretriz governamental que elevasse significativamente os salários dos profissionais da educação; a manutenção da situação salarial dentro de patamares instituídos pela LRF;
3. No período pesquisado houve aumento salarial para professores no início da carreira profissional QPE 14 A de R\$ 3,69 que corresponde a 30,8%. No caso do professor no final da carreira, em função da ampliação do número de referências ocorrida em 2014, a última referência da carreira passou a ser QPE 23E, o aumento foi de 48,63% no valor da hora-aula.
4. Os gestores receberam aumentos reais: CP 30,84%; Diretor 30,91 e, Supervisor 30,88 %
5. Os funcionários do quadro de apoio foram os únicos que obtiveram aumentos reais bastante significativos: os agentes escolares - 103,51%, e os ATE - 161,86%, somente os que conseguiram ou conseguirão chegar no final da carreira, pois, no início da carreira, o aumento real foi de 30,91% para os agentes e 30,87% para os ATE.
6. A comparação dos índices de aumentos reais nos quadros de vencimentos do magistério com a somatória dos percentuais da valorização do Salário Mínimo real, calculados pelo DIEESE em 50,15%, nos permite uma visão elucidativa da dimensão da desvalorização da remuneração do pessoal da educação no município de São Paulo, os únicos que escaparam foram os funcionários do quadro de apoio, mesmo assim, somente alguns;
7. Os reajustes alcançados pelas lutas sindicais foram insuficientes para manter o poder de compra dos profissionais de educação, pois ao final da série histórica, todos ocupantes de cargos da carreira passaram a depender um número maior de horas para a compra da cesta básica definida pelo DIEESE na cidade de São Paulo.
8. O aumento da contribuição dos servidores em relação ao Instituto da Previdência do Município de São Paulo, que elevou a alíquota de 6% para 14%, recoloca o poder de compra dos funcionários da educação num patamar abaixo de 2006;
9. A consolidação da política de gratificações e de premiações, astúcias políticas e econômicas começaram a ganhar terreno fora do espaço público estatal, com o uso de recursos públicos;

10. A instituição e intensificação do processo de terceirização e de privatização de serviços de limpeza, da conservação dos prédios e do preparo da alimentação escolar, no âmbito das unidades educacionais, pode ser explicado pelos “salários considerados altos”;
11. A diminuição das despesas de pessoal com os profissionais de educação no município de São Paulo em consonância com a meta de planejamento geral, a redução das despesas correntes;
12. A contenção das despesas com pessoal explicita a opção pela privatização crescente do atendimento à demanda social de zero a três anos na Educação Infantil<sup>169</sup> e
13. A aplicação, de forma contumaz, da LRF e de medidas neoliberais como a reforma da previdência.

As forças neoliberais exógenas e endógenas à administração pública conseguiram se impor na direção da política educacional do município de São Paulo. Ao optar por deixar de valorizar a remuneração dos profissionais da educação, os governos municipais desqualificam continuamente as unidades educacionais, propiciam críticas negativas ao sistema público estatal e indicam o caminho da privatização como solução para os problemas.

Todavia, não foi absolutamente tranquila esta imposição, houve sempre um movimento organizado pelas forças políticas resistentes, contrário às premissas e princípios neoliberais agenciados. Se não fossem as lutas travadas pelos profissionais nas diferentes instâncias, o impacto na vida profissional, com o avanço de perdas de direitos teriam encontrado ainda mais espaço.

Nossa tese consiste na afirmação de que há um processo conflituoso em curso de natureza política envolvendo vários atores públicos e privados que, por enquanto, tem sido capaz de fazer valer ideias neoliberais na administração dos recursos públicos no município de São Paulo. Alterar esse quadro como desejamos, significa mudar o rumo tanto do planejamento quanto na execução orçamentária na educação municipal.

---

<sup>169</sup> A concessão pelo Executivo municipal do piso salarial no valor de R\$ 3.845,63 a partir de 1/10/2022 para o professor das creches conveniadas, valor bem próximo aos valores do piso de um professor de CEI efetivo integrante ao quadro do magistério, reforça a tendência ao tipo de contrato de trabalho que a administração municipal privilegiou no período de 2006 a 2021 e que predomina neste momento.

## CONCLUSÃO

O diálogo é o encontro amoroso dos homens que, mediatizados pelo mundo, o “pronunciam, isto é, o transformam, e, transformando-o, o humanizam para a humanização de todos. Paulo Freire (2012, p.51).

Para começo de conversa, como ficam nossas ideias quando chegamos a esse ponto? Após horas de trabalho, leitura e escrita... pesamos os prós e os contras e o que dizer. Resolvemos começar pelos planos. Lembrei-me de “Planejamento Sim e Não: um modo de agir num mundo em permanente mudança”, uma obra pouco lembrada hoje em dia, do autor e companheiro Chico Whitaker! Lisete Arelaro, nossa mestra, apresentou a obra no início dos anos 80, mais precisamente em 1983. Lembranças carinhosas, afetivas passaram na nossa mente. Algumas coisas, não se pode, nem se deve esquecer.

De fato, dentre as lições aprendidas com Whitaker, uma delas foi fundante: o exercício de planejar nas sociedades capitalistas é limitado pela incapacidade de se planificar toda a produção econômica de modo a garantir o atendimento das necessidades da população, vinculadas aos resultados das atividades produtivas.

O planejamento governamental, como vimos no Capítulo 2, está presente na Constituição Federal de 1988, mas, mesmo anteriormente, iniciativas de planejamento foram feitas no sentido de assegurar desenvolvimento, seja no sentido da mudança cultural e social do Plano Trienal de Celso Furtado/Jango Goulart, seja para facultar a intervenção do Estado na Economia, mas prevendo e fazendo crescer ou nunca distribuir à moda de Delfim Neto e dos governos militares, o que de fato ocorreu, aumentando as desigualdades sociais.

Qual a novidade, então? Como as mudanças neoliberais, ocorridas em 1990 incidiram no período estudado nessa pesquisa? A polêmica do planejamento para desenvolvimento versus ênfase no mercado percorreu a série histórica pesquisada.

Nosso estudo sobre o orçamento, suas origens e evolução demonstraram que há muito tempo o liberalismo esteve preocupado em controlar o poder estatal, desde quando precisava comunicar ao soberano que ele não podia gastar mais do que arrecadava e depois mandar a conta para os súditos. Aumentar impostos e despesas não foi bem aceito em lugar algum, nem no Brasil colonial, nem nas outras colônias, muito menos na Europa colonizadora. Controlar os gastos do Estado e limitar ao máximo a arrecadação de impostos sobre os seus bens e lucros sempre foi preocupação de economistas burgueses, pois o Estado deve existir para garantir a

segurança e assegurar as condições necessárias para acumulação capitalista, a repartição injusta da arrecadação pouco importa aos setores dominantes.

O nosso interesse se constituiu em investigar a interferência das ideias neoliberais no processo de planejamento e execução orçamentária da administração municipal da cidade de São Paulo, no período de 2006 a 2021.

São Paulo, tornou-se o mais importante polo industrial brasileiro, lócus principal do capitalismo no país e, podemos dizer, centro irradiador de cultura, ciência e tecnologia para todo o Brasil, inclusive da elaboração e da expansão de políticas sociais, da produção das ideias de planejamento e controle da administração pública.

Formou lideranças que divulgaram e construíram ideias democráticas e libertadoras, no centro principal do conflito de classe do Brasil; colaborou de maneira ímpar com o movimento que, em vários momentos da nossa história, exigiu e construiu a democracia brasileira, em especial, nossa Constituição Federal, a Constituição Cidadã de 1988, inspirada no ideário da Declaração Universal dos Direitos Humanos e na esperança de que estaríamos, finalmente, construindo uma sociedade de direitos no Brasil.

Mas, também, uma cidade que produziu lideranças políticas que comandaram e conceberam uma sociedade excludente, a serviço da acumulação capitalista e de ideias antidemocráticas.

No período considerado, de 2006 a 2021, o governo no município de São Paulo foi exercido por partidos políticos diferentes, houve a alternância entre o PT, considerado o partido de esquerda e mais resistente aos pressupostos neoliberais, e o PSDB, PSD e MDB, partidos historicamente comprometidos com o ideário liberal. No entanto, os planos e a execução orçamentária se apresentaram como uma aparente preocupação coincidente, e numa tensão entre direitos e privatizações. Cabe ressaltar que a gestão do prefeito Fernando Haddad investiu mais em despesa de capital e realizou reajustes salariais expressivos, mas ainda insuficientes.

O estudo demonstra que o marco dos direitos sociais e, conseqüentemente, a possibilidade do Estado do bem-estar social, cujas linhas se encontram, ainda que não bem definidas e/ou consolidadas na Constituição de 1988, é profundamente confrontada com a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2.000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que impede a ampliação de gastos com pessoal, necessidade fulcral das políticas de educação.



A pesquisa revela a insuficiência de recursos em função da não alteração das fontes de receita, e a inexistência de uma política tributária justa voltada ao efetivo desenvolvimento, capaz de enfrentar e superar a desigualdade social. Além disso, comprova que o marco legal da constituição atuou como salvaguarda de direitos, por exemplo, a Educação de Jovens e Adultos, inexistente no governo de FHC e marco da investida neoliberal é uma política que se mantém nos planos municipais, embora bastante fragilizada. Da mesma forma, o direito à educação à criança pequena discutido e contraditoriamente, realizado.

A enigmática convergência nos planejamentos de 2006 a 2021 consistiu na preocupação constante de diminuir as despesas correntes, a dívida pública da cidade, o déficit previdenciário, as metas fiscais e, por conseguinte, o superávit fiscal dominou o cenário e a disputa política. Marcas neoliberais encontradas que se constituem obstáculos ao direito educacional.

A investigação denota que apesar do controle das despesas correntes, procedimento admitido pelas administrações, houve a extensão do direito à Educação Infantil, acentuadamente impingida, pelo movimento de resistência social assumido pelo processo de judicialização. O atendimento aos bebês e crianças pequenas se efetivou, ainda que, quase exclusivamente, pela contratação de instituições privadas por meio de convênios, atualmente, são as parcerias público-privadas.

Os dados confirmaram a privatização de 173 unidades educacionais construídas pelo Poder Municipal para o atendimento da Educação Infantil de zero a três anos por intermédio de parcerias com as instituições sem fins lucrativos. As exceções foram as unidades de Educação Infantil construídas junto aos CEUs e as unidades constituídas como Centro Municipal de Educação Infantil – CEMEI que atendem crianças de zero a seis anos. Os bens imóveis envolvidos no processo de terceirização são de valores muito expressivos, os dados do período que conseguimos apurar, de 2010 a 2021, indicaram um investimento de R\$ 603.602.341,46 (Valores atualizados: INPC/IBGE) destinados a construção de 61 CEIs, sendo que apenas 8 prédios integraram a Rede Direta e 59 CEIs foram entregues à administração da Rede Parceira.

A cidade de São Paulo, em 2021, matriculou pelo menos 79,5% das crianças na faixa etária de zero a três anos em Centros de Educação Infantil, na sua grande maioria, em estabelecimentos educacionais parceiros, atingindo as metas

quantitativas previstas no Plano Nacional de Educação e no Plano Municipal de Educação.

Sem fazer generalizações inconsequentes, não há dúvida que as instalações físicas de muitos CEIs parceiros não são as mais adequadas à permanência, ao cuidado e às experiências educativas das crianças atendidas.

A administração tomou medidas que facilitaram a “livre iniciativa” para o atendimento da demanda de Educação Infantil, entre elas: 1) alteração de per capita, com acréscimo de 20% do valor, que incentivou a abertura e o funcionamento de CEIs com número reduzido de crianças; 2) autorização de repasse de recursos para alterações e adequações de espaços físicos visando a ampliação de atendimento em berçários; 3) fim da obrigatoriedade da entidade declarar que não teve e nem estabelecerá parcerias com outros órgãos públicos ou instituições privadas com a mesma finalidade da parceria firmada com a administração municipal; 4) fim da apresentação obrigatória do auto de vistoria do Corpo de Bombeiros ao início do processo de cadastramento da entidade tornando-o obrigatório somente quando for, de fato, estabelecida a parceria; alterações com relação à execução dos recursos; 5) exclusão da obrigatoriedade de execução com a formação dos profissionais envolvidos no atendimento das crianças e, 6) dissociou a avaliação da contratação de aluguel de prédios destinados ao funcionamento de CEIs conveniados com os preços do mercado. Essas facilidades adotadas colaboraram para a ampliação do número de parcerias.

O crescimento vertiginoso, célere e “espontâneo” do número de organizações interessadas na prestação do serviço educacional propiciou a criação de um mercado educacional sem precedentes, na história do ensino público municipal da cidade de São Paulo, com recursos do Fundo Público.

A prefeitura da cidade de São Paulo, em 2021, liquidou R\$ 3,8 bilhões junto às entidades parceiras, responsáveis pelo atendimento de 87,8% das crianças de 0 a 3 anos de idade na Educação Infantil matriculadas na Rede Municipal de Ensino. Consiste um fator ainda mais impactante a soma dos valores repassados à Rede parceira ao longo da série histórica, pois o governo municipal transferiu R\$ 28,3 bilhões do Fundo Público às entidades parceiras que atenderam à demanda em CEIs.

A intensa movimentação de recursos públicos e a criação de um número considerável de empregos, numa cidade que sofre com índices altíssimos de desemprego, são fatos que atestam fatores à opção já comprovada da gestão pública

do município de São Paulo, em atender a Educação Infantil por meio da parceria público-privada. As admissões de profissionais do ensino nas instituições parceiras podem se constituir num trampolim para pretensões que desequilibrem disputas de natureza política, fazendo retornar ao cenário antigas práticas de apadrinhamento político que a Constituição Federal de 1988 coibiu ao exigir concursos públicos como condição para a contratação do servidor público.

A histórica marginalidade institucional da Educação Infantil contribuiu para, tardiamente, incluí-la como direito educacional das nossas crianças. A pressão social pelo atendimento, somada à interferência do judiciário e do ministério público que assumiram o direito à Educação Infantil como direito subjetivo de todos os bebês, judicializando vagas por intermédio de ações individuais e Ações Cíveis Públicas culminaram em um processo de privatização induzida.

O avanço da privatização dos CEIs alcançou números importantes do ponto de vista orçamentário, despesa inferior somente àquelas destinadas à folha salarial dos profissionais da educação. Atualmente (2021), ao todo são 2.226 unidades educacionais, a rede parceira representa, 85,46% dos CEIs que atende a população e responde por 415.052 das matrículas (87,8%); ficando a cargo dos CEIs Diretos somente 12,2% das 472.424 crianças matriculadas. Um crescimento acelerado e, de acordo com defensores privatistas, a única forma de atender rapidamente a demanda. O processo de privatização ocorrido de 2006 a 2021 fez crescer em 307,52% o número de CEIs Parceiros.

As relações administrativas e políticas com a iniciativa privada e processos de convênio e parcerias para atendimento de demanda, invariavelmente, implicam em solicitações que tentam suavizar regras e procedimentos de controle burocrático. O fechamento de uma unidade provoca a perda de receita da instituição parceira, desemprego e devolução de imóvel ao proprietário que deixa de receber o aluguel, quase seguro, porque é muito improvável a inadimplência quando há a garantia do orçamento público. Podemos imaginar o desapontamento de uma entidade ou de um proprietário que se vê desprovido de renda certa de uma hora para outra. Ao serem rompidas as relações contratuais, todas as demais relações que se estabeleceram em função dela ficam abaladas. Portanto, “tudo deve ser feito” para evitar o rompimento, uma vez que se vier a acontecer será sempre traumático e, às vezes, dramático.

E mais, quando comparamos a evolução das despesas realizadas junto a rede parceira, ano após ano, com a liquidação dos recursos destinados ao pagamento dos

profissionais da educação, constatamos uma progressiva elevação dos valores liquidados com a rede parceira. O percentual de diferença entre as duas despesas diminuiu consideravelmente. Em 2006, os gastos com a rede parceira atingiam 18% das despesas liquidadas, enquanto as despesas com a remuneração de pessoal da educação eram de 66%, em 2021, a rede parceira foi responsável por 27,64% das despesas em MDE e a liquidação com os salários dos profissionais da educação atingiu 48%.

Os serviços complementares, que dão suporte às atividades de ensino nas unidades educacionais, tais como a conservação dos prédios, alimentação dos estudantes foram privatizadas, assim como os serviços de vigilância em algumas unidades educacionais e órgãos regionais e central.

As atividades de formação de docentes e aplicação de avaliações externas foram contratadas junto às instituições privadas, e passem, identificamos propostas e ações concretas cuja pretensão se constitui na privatização da gestão de outras unidades educacionais, além dos Centros de Educação Infantil<sup>170</sup>.

Ao obtermos os valores totais de serviços terceirizados que envolvem a manutenção e desenvolvimento de ensino nos foi possível observar o crescimento dos valores orçamentários liquidados envolvidos. A terceirização (liquidação a pessoas jurídicas) correspondia em 2006 a 16%; em 2021 correspondeu a 44%, sendo que os valores liquidados que envolveram a privatização dos CEIs parceiros em 2021 corresponderam a 63% das liquidações realizadas com pessoas jurídicas.

Como assegurar às crianças um atendimento de qualidade quando tantos interesses e variáveis estão em jogo? Não arguimos sem sinceridade, nenhuma irreverência na pergunta, o problema é sério, as crianças estão sendo atendidas e precisam exercer o direito à educação com a melhor qualidade possível, a qualidade social.

Quando estivemos administrando o problema, procuramos incluir todos os educadores em processos formativos, evidenciando princípios de qualidade que compreendessem a importância das atividades educativas para a criança pequena. No cotidiano da Educação Infantil, as relações interativas entre crianças e adultos acontecem em todos os ambientes e momentos da unidade educacional e se

---

<sup>170</sup> Proposto PL 577 dos vereadores Cris Monteiro (NOVO), Sandra Santana (PSDB) e Rubinho Nunes (União Brasil) base do governo, que autoriza o executivo a privatizar a gestão das escolas municipais.

consolidam quando o fazer da didática prima pelo respeito à infância e às suas individualidades. É preciso encontrar soluções pedagógicas e administrativas sem renunciar as condições mínimas que podem ser, no futuro, ampliadas e melhoradas.

Constatamos que não houve, em dezesseis orçamentos anuais, nenhuma previsão de revalorização dos vencimentos dos profissionais da educação. Nesse sentido, explica-se a inexistência de diretriz governamental que elevasse significativamente os salários dos profissionais da educação e a predominância de uma política de manutenção da situação salarial dentro de patamares instituídos pela LRF.

Ao abordamos o tema, identificamos que somente em dois anos, 2010 e 2014, os recursos orçados foram quase ou totalmente liquidados com o pagamento dos vencimentos dos profissionais da educação. Podemos afirmar que, com exceção de 2010, nos demais anos houve valores residuais de previsão orçamentária destinados às despesas com a remuneração dos profissionais de educação. A pesquisa indicou que, pelo menos nos anos 2015 e 2016, houve declínio nas despesas com remuneração dos profissionais em virtude da desoneração dos gastos com o pagamento das aposentadorias, retirados das despesas com MDE. Ainda, nos anos 2020 e 2021, o menor custo com salários aconteceu em decorrência do período pandêmico, quando não ocorreram o pagamento de diversos benefícios (vale-transporte e auxílio-alimentação), foram suspensos todos os procedimentos que concediam evolução na carreira e outras vantagens pecuniárias, além disso, inexistiu a contratação de novos docentes para a substituição por faltas ou licenças médicas, aposentadorias e falecimentos.

Calculamos a diferença da somatória de todos os valores orçados e de todos os valores liquidados para o pagamento dos vencimentos ao longo do período de 2006 a 2021, obtivemos a diferença residual de R\$ 3,6 bilhões que poderiam ter sido pagos aos funcionários, caso, hipoteticamente, a administração resolvesse zerar todo o valor orçado para a remuneração da folha de pagamento da educação nos orçamentos, ainda que prevista e já compreendida nas limitações impostas pela LRF à remuneração dos servidores públicos.

Apesar de termos encontrado dados que indicam que os reajustes da hora-aula ou da hora-trabalho conferiram ganhos salariais consideráveis aos profissionais da educação conquistados pela luta sindical, segundo os dados do DIEESE, também verificamos que o poder de compra dos vencimentos dos profissionais foi

desvalorizado, tanto pela insuficiência dos reajustes, quanto pelo aumento significativo das contribuições ao sistema previdenciário do município. Os percentuais dessa desvalorização variam conforme a tabela de vencimentos, porém atinge a todos os profissionais. Dessa forma, os reajustes foram insuficientes para manter o poder de compra dos profissionais de educação, pois, ao final da série histórica, todos ocupantes de cargos da carreira passaram a despende um número maior de horas trabalhadas para a compra da cesta básica no valor definido pelo DIEESE, na cidade de São Paulo.

A comparação dos índices de aumentos reais nos quadros de vencimentos do magistério com a somatória dos percentuais da valorização do Salário Mínimo real calculados pelo DIEESE em 50,15% nos permite uma visão elucidativa da dimensão da desvalorização da remuneração do pessoal da educação, no município de São Paulo.

Um estratagema astucioso intervém junto aos profissionais do ensino municipal, o PDE criado em 2008, consolida a política de premiações ao funcionário que cumpre metas e nunca se ausenta, consolidando a lógica meritocrática de que só é possível estabelecer alguma remuneração melhor àqueles que pelo esforço individual fizeram por merecer, uma medida que permite ajustar as despesas aos parâmetros constitucionais de gastos com MDE, quando for necessário, sem comprometer o orçamento nos anos subsequentes. O valor do PDE em 2022 a ser pago em 2023 pode alcançar o valor de R\$ 6.800,00 se o profissional não apresentar ausências no trabalho.

A astúcia se completa quando a medida legal passa a ser utilizada para, espertamente, tentar equalizar a rede privatizada e a rede pública. Foi criado, em 2022, o Programa Mais Integração direcionado aos CEIs privatizados e, semelhante ao PDE, cria prêmio que será pago aos funcionários das unidades que conseguirem aproximar as práticas pedagógicas, os modelos administrativos e institucionais aos modelos da rede direta, argumentando que este seria o modo de propiciar o atendimento “igualitário” na oferta de educação pública. O programa propõe ações formativas e a criação de estruturas de gestão participativa (Conselhos de Escola) com representação assegurada no Conselho de Representantes de Conselhos de Escola – CRECE, até o valor do prêmio é semelhante, ao pagar o valor de até R\$ 6.000,00, mas somente, aos funcionários que nunca faltem ao trabalho. Assim, o poder público pretende a consolidação da política de gratificações e de premiações,

astúcias políticas e econômicas destinadas a ganhar terreno fora do espaço público estatal com o uso de recursos públicos.

Constatamos e comprovamos em função dos dados da pesquisa que a privatização do sistema público de ensino pode ser aprofundada, pois ela é complemento e instrumento técnico que concorre junto com a desvalorização salarial da carreira da educação para diminuição das despesas correntes e, mais, sabemos que na realidade os valores “economizados” tanto com a privatização quanto com a liquidação dos vencimentos, são destinados a ampliar o mercado educacional e ao alcance dos superávits orçamentários crescentes.

Entendemos que, para as pretensões de privatistas declaradas, a diminuição definitiva da folha salarial da educação é uma meta, que só será possível, com a total privatização dos serviços voltados aos direitos educacionais, transformados assim em novas mercadorias, disputadas num novo mercado das entidades – o espaço do mercado público privado.

Mas não acontecem na velocidade por eles desejada porque existem mecanismos e atores sociais que oferecem resistência civil e provocam tensões políticas. Os sindicatos dos profissionais da educação, os partidos políticos, as associações de pesquisa sobre o financiamento da educação, grupos políticos, campanhas e movimento sociais em defesa da escola pública, tensionam e se opõem às políticas de privatização. No entanto, é um enfrentamento difícil pois, o *lobby* privatista é constante e a imagem da eficiência da esfera privada é insistentemente defendida na mídia impressa, nos meios digitais e televisivos

A administração estatal afirmada e desenvolvida pelo liberalismo clássico, hoje neoliberalismo, vem se alterando gradativamente, envolvendo dirigentes educacionais e pesquisadores, atraindo e conquistando adeptos.

O estudo aponta em confronto a esse velho/novo esquema de cooptação conservadora, a necessidade da ampliação da capacidade de participação ativa dos educadores nos espaços de disputa do poder e na definição da política pública; a imprescindível compreensão dos procedimentos vinculados ao orçamento público dos sistemas de ensino e o estudo pelos educadores dos mecanismos legais que fragilizam os direitos, de forma específica, o direito à educação.

É indispensável e fundamental o desenvolvimento de processo formativo dos profissionais da educação voltado às necessidades explicitadas nas e pelas instituições responsáveis pela formação de educadores, entidades sindicatos e

organizações que defendem a educação pública e estatal, de forma organizada afirmando a importância da defesa dos avanços constitucionais de 1988.

As leis importam! Potencialmente, a população organizada e os profissionais da educação podem alterar limites impostos da legislação e erigir uma política pública de afirmação de direitos. A defesa da escola pública estatal, popular, democrática e de qualidade social continua sendo um desafio a ser enfrentado esperançosamente.



## REFERÊNCIAS

ADRIÃO Theresa; BEZERRA, Egle Pessoa. O setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. *Currículo sem Fronteiras*, v 13, n 2, p.256-268, maio/agosto, 2013.

ADRIÃO, Theresa. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. *Currículo sem Fronteiras*, v. 18, n 1, p. 8-28, jan-abr, 2018.

ADRIÃO, Theresa; DOMICIANO, Cássia Alessandra. A Educação Pública e as Corporações: avanços e contradições em uma década de ampliação de investimentos no Brasil. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*. Porto Alegre, v. 8, n.3, 2018.

ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito administrativo descomplicado*. 25. ed. São Paulo: Forense, 2017.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo & SADER, Emir (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, especial, p. 899-919, out. 2007.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008, p.51-66.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Gestão Democrática não é falácia, é prática social. **Rev. Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 65-77, jan./jun. 2016.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Avaliação das políticas de educação infantil no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Zero a Seis**, São Paulo, v. 19, n. 36 p.206-222, jul-dez, 2017.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **Escrito sobre Políticas Públicas em Educação**. São Paulo: FEUSP, 2020.

ARELARO, Lisete Regina Gomes, JACOMINI Márcia Aparecida, KLEIN, Sylvie Bonifácio. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.37, n.1, 220p. 35-51, jan./abr. 2011.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; JACOMINI, Márcia Aparecida; SOUZA, Nilson Alves de; SANTOS, Kátia Aparecida. Condições do trabalho docente: uma análise da carreira na rede municipal de ensino de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 95, n. 239, p. 197-217, jan./abr., 2014.

ARRIAGADA, Carlos Andrés Hernández; LAZARETI, Bruna Loporchio. A territorialidade frente mar do Porto Valongo, suas interfaces na relação com a Cidade de Santos. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO ONLINE DE GESTÃO URBANA, 4., 2020, São Paulo. **Anais eletrônicos...**: São Paulo: PPGARQ/FAAC/Unesp, 2020. Disponível:

[https://www.researchgate.net/publication/352135095\\_Anais\\_do\\_IV\\_Simposio\\_Brasileiro\\_Online\\_de\\_Gestao\\_Urbana](https://www.researchgate.net/publication/352135095_Anais_do_IV_Simposio_Brasileiro_Online_de_Gestao_Urbana)>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BALL, Stephen John. Mercados educacionais, escolha e classe social: o mercado como uma estratégia de classe. In GENTILI, Pablo (org.). **Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

BALL, Stephen John. **Educação Global S.A.**: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: UEPG, 2020.

BARREIRA, Irllys Alencar F. Ação direta e simbologia das “jornadas de junho”: notas para uma sociologia das manifestações. **Contemporânea** – Revista de Sociologia da UFSCar, São Carlos, v. 4, n. 1, p. 145-164, jan./jun., 2014.

BARRETO, Pedro. Perfil – John Maynard Keynes. IPEA – Revista Desafios do desenvolvimento. Brasília, Ano 6, Edição 52, 2009.

BARUCCI, Elizabete. **Políticas de atendimento à infância nas creches municipais de São Paulo** (1989 a 1992). 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

BASSI, Marcos Edgar. Os Recursos Financeiros aplicados na educação da Rede de Ensino da Prefeitura da Cidade de São Paulo: subsídios para a construção de um plano de educação. **Fineduca** – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.1, nº 12, 2011.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In LIMA SOBRINHO, Barbosa et al. **Em defesa do interesse nacional**: desinformação e alienação do patrimônio público. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BENTO, Berenice. Nome social para pessoas trans: cidadania precária e gambiarra legal. **Contemporânea** – Revista de sociologia da UFSCAR. São Carlos, v. 4, nº 1, p. 165-182, jan./jun., 2014.

BERTIN, Enidelce. **Alforrias em São Paulo do século XIX**: liberdade e dominação. São Paulo: Humanitas, 2004.

BORGHI, Raquel Fontes. **A oferta educacional na educação infantil**: um estudo dos conveniamentos em municípios pequenos do interior paulista. 2011. 105 f. Trabalho de conclusão de curso (licenciatura - Pedagogia) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro, 2011.

BORGHI, R.; ADRIÃO, T.; Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo, Xamã, 2008. p. 101-110.

BORGHI, Raquel; BERTAGNA, Regiane; ADRIÃO, Theresa. Subsídios públicos às instituições privadas de educação infantil: um estudo em municípios paulistas. In: SILVA, S. M.; SILVA, M. V.(Org.). **Trabalho Docente e políticas educacionais para educação infantil: desafios contemporâneos**. Uberlândia: EDUFU, 2014, p. 131-150.

BORGHI, Raquel Fontes; BERTAGNA, Regiane Helena. Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões brasileiras. **Rev. Bras. Estud. Pedagógico**, Brasília, v. 97, n. 247, p. 506-508, set./dez, 2016.

BRASIL. [Constituição Imperial (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 10. Mar. 2020.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.412, de 8 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p. 17, 19 jun. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividade a cargo do distrito federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p.1, 5 jun. 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p. 10, 10 dez. 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos estados e do distrito federal sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (Lei Kandir). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p.1, 16 set. 1996.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p. 2, 16 dez. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p.5, 27 ago. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p.1, 28 abr. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p.1, 5 mai. 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p.2, 28 mai. 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a união,

estados, o distrito federal e municípios; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p.1, 26 nov. 2014.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal. **Diário Oficial. Imprensa Nacional**: Brasília, DF, seção 1, p.2745, 23 mar. 1964.

BRASIL. Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1 e 2 graus, e da outras providencias. **Diário Oficial**: Brasília, DF, 12 ago.1971. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692impressao.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial**: Brasília, DF, seção 1, p.1, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial**: Brasília, DF, seção 1, p. 1, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p. 1, 23 dez.1996.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 25 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e desenvolvimento do ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 § 7º, do Ato das disposições Constitucionais transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p.30 (28442), 26 dez.1996.

BRASIL. Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p.1, 28 mai. 1998.

BRASIL. Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei no 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p.1, 30 dez. 2003.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n o 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n os 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p.7, 21 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro

de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p.2, 16 dez. 2010.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de educação PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, edição extra, p.1, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, edição extra C, seção 1, p.1, 25 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, edição extra, seção 1, p.1, 1 abr.2021.

BRASIL. **Plano diretor para a reforma do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974. Institui classificação funcional programática. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**: Brasília, 29 jan. 1974.

BRASIL. Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, seção 1, p.17, 10 jun.2013.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; GOUVEIA, Andréia Barbosa; GIL, Juca; MINHOTO, Maria Angélica Pedra. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. **RBPE**, Brasília, v 25, p.341-363, maio/ago., 2009.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; JACOMINI, Marcia Aparecida; MINHOTO, Maria Angélica Pedra Carreira. Remuneração do magistério no município de São Paulo: Análise Legislativa em Perspectiva Histórica. **Revista Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n. 126, p. 215-235, jan./mar, 2014.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do. Levantamento do Custo/aluno/ano em escolas da educação básica de São Paulo que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade. In: FARENZENA, Nalú; VIEIRA, Sofia Lerche et al. (org.). **Custos e Condições de qualidade da Educação em Escolas Públicas**: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP/MEC, 2005, p. 183-202.

CAMPOLINA DINIZ, C.; CAMPOLINA, B. A Região Metropolitana de São Paulo: Reestruturação, Re-espacialização e Novas Funções. In: **Revista Eure**, v. XXXIII, n.98, p. 27-43, 2007.

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel M. **Creche e Pré-escola no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 2006.

CARREIRA, Denise, PINTO José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, especial, p. 857-876, out. 2007.

CASTRO, Marcio Henrique Monteiro de. Nosso Mestre Ignacio. Introdução. In: BENJAMIN, César (org.). **Obras reunidas / Ignacio Rangel**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012. v.1, p.15-36.

CHAUÍ, Marilena. **A ideologia da competência**. 1.ed. 3. reimp. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Perseu Abramo, 2022.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

COMPARATO, Fabio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

COSTA FILHO, Samuel. The Road to hell is paved with good intentions. **Informe econômico**, Belo Horizonte, v.2, n.4, nov./dez.,2009 - jan.2010.

COSTA FILHO, Samuel. **A lei de responsabilidade fiscal**: a institucionalização do Estado Brasileiro em defesa do capital financeiro. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre o pensamento político. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO Jr, Celso José. **A função dos Planos Plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais**: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento de sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. Brasília: IPEA, 2020.

CUNHA JÚNIOR, Henrique. Bairros negros, a forma urbana das populações negras no Brasil: disciplina da pós-graduação em arquitetura e urbanismo. **Crítica e Sociedade**: revista de cultura política, Uberlândia, v. 10, n. 1, 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, especial, p. 831-855, out. 2007.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação e seus desafios. **ECCOS**. Revista Científica UNINOVE, São Paulo, v. 6, n.1, p. 43-63, jun. 2004.

DAVIES, Nicholas. O salário-educação: fragilidades e incoerências. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.89, n. 133, p. 443-454, set./dez. 2008.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Nota Técnica nº 271**. São Paulo, 12 jan. 2023. Disponível em:

<<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2023/notaTec271salarioMinimo.html>>. Acesso em: 14 jan. 2023.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Banco de Dados da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos**. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/notaBancoDados.html>>. Acesso em: 14 jan. 2023.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo, 1958.

FARIAS, M. Infância e educação no Brasil nascente. In: VASCONCELOS, V.M.R.; FARIA, A. L. G. de; PALHARES, M.S (Orgs.). **Educação Infantil pós-LDB**: rumos e desafios. Campinas: Autores Associados, 2003. p. 19-50.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERNANDES, Florestan. **A formação política e o trabalho do professor**. São Paulo, Marília: Lutas Anticapital, 2020.

FERREIRA, Francisco Whitaker. **Planejamento sim e não**: um modo de agir num mundo em permanente mudança. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Trad. Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANCO, Dalva de Souza, DOMICIANO, Cassia Alessandra; ADRIÃO, Theresa. Privatização das Creches em São Paulo e seus efeitos sobre a qualidade da oferta. **Revista Teoria e Prática da Educação**, v. 22, n. 3, p. 80-96, set./dez. 2019.

FRANCO, Dalva de Souza. **Gestão de creches para além da assistência social**: transição e percurso na prefeitura de São Paulo de 2001 a 2004. 2009. Dissertação. (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo, 2009.

FRANCO, Dalva de Souza. **As creches na educação paulistana (2002-2012)**. 2015. Tese. (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação?** 15. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

FREITAS, Anita Viudes Carrasco de. **Práticas educativas em creche pública do município de São Paulo no período de transição para a Secretaria Municipal de Educação (1999-2003)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.



FURTADO, Celso. Quando o futuro chegar. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sergio (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 78-132.

GENTILI, Pablo. A desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das maiorias. In: GENTILI, Pablo (org). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, Tomaz Tadeu; GENTILI, Pablo (org.). **Escola S.A: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996.

GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu (orgs). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis, Ed. Vozes, 1999.

GIACOMETTI, Haroldo Clemente; TRISTÃO, José Américo Tardelli; TRISTÃO, Virginia Talaveira Valentini. A tributação do lixo na cidade de São Paulo: uma discussão dos aspectos fiscais e ambientais. **Pesquisa em Debate**, São Paulo, v. 4, n. 2, ed. 7, jul./dez. 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. Editora Atlas, 11ª Edição, São Paulo 2002.

GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, FGV, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GONZALEZ, Javier Ignacio Toro. **A insustentabilidade do acordo de renegociação da dívida pública interna do município de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. In: MEYER, Arno. (Org.). **Finanças públicas: ensaios selecionados**. São Paulo: IPEA/FUNDAP, 1997.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Effective Evaluation**. São Francisco: Jossey-Bass, 1981.

JACOMINI, Marcia, MINHOTO, Maria Angelica. Vencimento e Remuneração Docente em São Paulo. In: CAMARGO, Rubens Barbosa de. et al. (orgs.) **Vencimento e remuneração docente no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2015.

JUSTINIANO, Henrique Macedo. O Centro Educacional Unificado como um fator de centralidade da periferia. **Revista Juventude e Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 34-46, jul./dez. 2017. Semestral.

KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa. **Atas CIAIQ**. Investigação Qualitativa em Educação, v.2, p. 243-247, 2015.

KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de investigaciones**. UNAD, Colômbia, Bogotá, v.2, n. 14, p. 55-73, jul./dic. 2015.

KRUPPA, Sônia Maria Portella. **O movimento de professores em São Paulo: o sindicalismo no serviço público, o Estado como patrão**. 1994. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

KRUPPA, Sônia Maria Portella. **O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90**. 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

KUHLMANN JR., Moysés. A circulação das ideias sobre a educação das crianças: Brasil, início do século XX. In: FREITAS, M.C.; KUHLMANN JR., M (Orgs). **Os intelectuais na história da infância**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 459-501.

KUHLMANN JR., Moysés. Educando a infância brasileira. In: LOPES, E.M.T; FARIA FILHO, L.M., VEIGA, G. G.(orgs.). **500 anos de Educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p.469-496.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. A Metrópole de São Paulo no início do século XXI. **Revista USP**, São Paulo, n. 102, p. 23-32, jun./jul./ago. 2014.

MARTINS, José de Souza. **Subúrbio: vida cotidiana e história no subúrbio da cidade de São Paulo: São Caetano, do fim do Império ao fim da República Velha**. São Paulo: HUCITEC, Prefeitura de São Caetano do Sul, 1992.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. **O tempo Saquarema**. Brasília: HUCITEC, 1987.

MENDES, Geisa do S.C.V; CAMELO, João; ARELARO, Lisete R.G; TERRASÊCA Manuela; SORDI, Mara R. L. de; KRUPPA, Sonia M. P. Autoavaliação como estratégia de resistência à avaliação externa ranqueadora. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, número especial, p. 1283-1298, 2015.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. O FUNDEB e a municipalização do ensino fundamental em São Paulo, novo fundo, velhas tendências. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, Unesp, v. 22, n. 41, set./dez. 2012.

MONLEVADE, José Antônio Cabral de. História e construção da identidade: compromissos e expectativas. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 5, p. 339-352, jul./dez. 2009.

MONLEVADE, José Antônio Cabral de. O custo aluno qualidade: novo critério de financiamento. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 313-327, 2014.

MONLEVADE, José Antônio Cabral de. Pagar bem os profissionais da Educação Básica - Construindo o sim e o como. **Retratos da Escola**, Brasília, v.10, n.18, p. 85-105, 2016.

MONTANO, Monique; PERONI, Vera Maria; FERNANDES, Maria Dilnéia. O processo de privatização da educação infantil no âmbito do Fundeb. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 11, n. 28, 2021.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão financeira descentralizada: uma análise do programa dinheiro direto na escola. **Fineduca**, Porto Alegre, v.2, n.1, 2012.

MOURA, Rosa; LIBARDI, Diócles; BARION, Maria Isabel. Institucionalização de regiões metropolitanas: qual o sentido? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n 111, p. 129-143, jul./dez., 2006.

MUSGRAVE, Richard A. **A teoria das finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1974.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do; SILVA, Cleber Nelson de Oliveira. As creches conveniadas em São Paulo: quais os reais motivos dessa opção política. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 5, n. 10, 2015.

OFFE, Claus. Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./dez., 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Maria Crisneilândia Bandeira de; BAUER, Carlos. Brevíssima história dos movimentos sociais e educacionais na cidade de São Paulo nas décadas de 1970 e 1980. **RTPS** - Rev. Trabalho, Política e Sociedade, São Paulo, v. 5, n. 9, p. 503-524, jul./dez. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Sergio Lima de. **O diálogo competitivo brasileiro** (ebook). Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <<https://divulgacao.editoraforum.com.br/ebook-gratuito-dialogo-competitivo-brasileiro-nova-lei-de-licitacoes>>. Acesso em: 12. mar. 2022.

OLIVEIRA, Rosa Maria Rodrigues de. Para uma crítica da razão androcêntrica: gênero, homoerotismo e exclusão da ciência jurídica. **Revista Sequência**, Santa Catarina, v. 5, n. 48, p. 41-72, 2004.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 144, p. 652-670, jul./set. 2018.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. A creche no Brasil: mapeamento de uma trajetória. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v.14, n.1, p. 43-52, jan./jun., 1988.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos; FERREIRA, Maria Clotilde Rossetti. Proposta para o atendimento de creches no município de São Paulo: histórico de uma realidade. **Cad. Pesq**, São Paulo, p. 39-56, 1986.

PARDAL, M.V.C. O cuidado às crianças pequenas no Brasil escravista. In: VASCONCELOS, V. M. R. (Org.) **Educação da infância: história e política**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

PASSOS, Carolina Ferraz; PRETA, Igor Fortes Catta; HORTA, Juliana Campolina Rebelo. **Política de descentralização orçamentária e autonomia das unidades educacionais**: o programa de transferência de recursos financeiros da rede municipal de ensino de São Paulo. São Paulo: FGV, 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do Estado patrimonial ao gerencial. In SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sergio (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

PERES, Ursula Dias; MATTOS, Bruna Barcellos. A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do município de São Paulo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 22, n. 73, set./dez., 2017.

PIERRO, Maria Clara Di; HADDAD, Sérgio. Transformações nas políticas de educação de jovens e adultos no Brasil no início do terceiro milênio: uma análise das agendas nacional e internacional. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 35, n. 96, p. 197-217 maio/ago., 2015.

PINTO, José Marcelino Resende. A Política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, especial, p. 877-897, outubro, 2007.

PINTO, José Marcelino Resende. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

PINTO, José Marcelino Resende. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Propuesta Educativa**, v. 2, n. 52, ano 28, novembro, 2019.

PINTO, Pedro A. **Dicionário de sinônimos**. Rio de Janeiro: Científica, 1956.

PIRES, José Santos Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16, 2006.

POLANYI, Karl. **A grande Transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POLANYI, Karl. **A subsistência do homem e ensaios correlatos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder o socialismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985. p.286-306.

PRADO Jr, Caio. **A cidade de São Paulo**: geografia e história. São Paulo: Brasiliense, 1998.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria Especial de Comunicação. Prefeitura propõe convênio para Liceu Coração de Jesus não encerrar atividades educacionais. São Paulo, 19 ago. 2022. Disponível em: <<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-propoe-convenio-para-liceu-coracao-de-jesus-nao-encerrar-atividades-educacionais>>. Acesso em: 15 out. 2022.

RANGEL, Ignácio. **Introdução ao desenvolvimento econômico brasileiro**. Obras reunidas. v.1. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

RANGEL, Ignácio. Princípio da dualidade. Obras reunidas. v.1. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012

REVISTA DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO. Brasília: IPEA, ano 1, ed. 4, nov. 2004.

RIBEIRO, Andreia Costa. Desigualdade no financiamento da Educação Básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb. **Fineduca** – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 12, n. 6, 2022.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Cidade, nação e mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sergio (Org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

ROCHA, Fábio Dantas. Trabalho urbano e relação raciais no pós-abolição: racialização e cultura popular na cidade de São Paulo (1890-1920). In: ANPUH-SP ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA, 23., 2016, São Paulo. **Anais Eletrônicos** [...]. 2016. Assis, SP: ANPUH-SP, Unesp, 2016. Disponível em: <[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.encontro2016.sp.anpuh.org/resources/anais/48/1467760599\\_ARQUIVO\\_TRABALHOURBANOERELACAORA\\_CIAISNOPOS-ABOLICAO\\_ANPUH\\_SP\\_09\\_2016.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.encontro2016.sp.anpuh.org/resources/anais/48/1467760599_ARQUIVO_TRABALHOURBANOERELACAORA_CIAISNOPOS-ABOLICAO_ANPUH_SP_09_2016.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2021.

RODRIGUES, Hugo Thami; OLIVEIRA, Antonio Furtado. A regressividade do sistema tributário brasileiro. In: I CONGRESSO INTERINSTITUCIONAL UNISC/URCA – PROMOVENDO POLÍTICAS PÚBLICAS, CONCRETIZANDO DEMANDAS SOCIAIS. Crato, CE, 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/ppds/article/view/16449/0>. Acesso em: 15 out. 2021.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Cadernos de Pesquisa, n. 115, p. 25-63, março, 2002.

ROSEMBERG, Fúlvia; CAMPOS, Maria M. Malta; HADDAD, Lenira. A rede de creches no município de São Paulo. São Paulo: Departamento de Pesquisas Educacionais; Fundação Carlos Chagas, nº 6, Janeiro, 1991.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós Neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SALVADOR, Evilásio. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 1-15, jul./dez. 2020.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Carlos José Ferreira dos. **Nem tudo era italiano**: São Paulo e pobreza: 1890- 1915. 3. ed. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2008.

SANTOS, Katia Aparecida dos. **O conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEF**: um estudo de caso do município de São Paulo. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 40.268, de 31 de janeiro de 2001. Dispõe sobre a efetivação de diretrizes de integração das creches ao Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, ano 46, n. 22, p. 1, 1 fev. 2001.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 47.059, de 10 de março de 2006. Divulga as Escalas de Padrões de Vencimento do funcionalismo público municipal, em cumprimento ao disposto no parágrafo único do artigo 5º da Lei nº 14.115, de 21 de dezembro de 2005. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 51, n. 47, p. 3, 11 mar. 2006.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 47.926, de 29 de novembro de 2006. Dispõe sobre o reajuste dos padrões de vencimento e salários dos servidores públicos municipais, na forma do disposto no artigo 2º da Lei nº 13.303, de 18 de janeiro de 2002, referente ao quadrimestre de julho a outubro de 2006. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 51, n. 223, p. 3, 30 nov. 2006.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 49.588, de 9 de junho de 2008. Dispõe sobre o pagamento da Gratificação por Desenvolvimento Educacional relativa ao exercício de 2008. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 53, n. 105, p. 1, 10 jun. 2008a.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 49.589, de 9 de junho de 2008. Dispõe sobre o pagamento da remuneração relativa às jornadas de trabalho dos profissionais de educação docentes. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 53, n. 105, p. 1-3, 10 jun. 2008b.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 50.639, de 28 de maio de 2009. Dispõe sobre o reajustamento das Escalas de Padrões de Vencimentos dos Quadros dos Profissionais de Educação - QPE, nos termos do disposto no artigo 1º da Lei nº 14.709, de 3 de abril de 2008. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 54, n. 99, p. 1, 29 maio 2009.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 51.526 de 28 de maio de 2010. Dispõe sobre o reajustamento das Escalas de Padrões de Vencimentos dos Quadros dos Profissionais de Educação - QPE, nos termos do disposto no artigo 1º da Lei nº 14.709, de 3 de abril de 2008. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 55, n. 100, p. 1, 29 maio 2010.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 52.399, de 7 de junho de 2011. Divulga os novos valores das Escalas de Padrões de Vencimentos do Quadro dos Profissionais da Educação, em cumprimento ao disposto no § 3º do artigo 1º da Lei nº 15.215, de 25 de junho de 2010. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 56, n. 106, p. 3-4, 8 jun. 2011.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 53.161, de 21 de maio de 2012. Divulga os novos valores das Escalas de Padrões de Vencimentos do Quadro dos Profissionais da Educação - QPE, em cumprimento ao disposto no § 3º do artigo 1º da Lei nº 15.215, de 25 de junho de 2010. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 57, n. 95, p. 1-3, 22 maio 2012.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 54.030, de 21 de junho de 2013. Divulga os novos valores das Escalas de Padrões de Vencimento do funcionalismo público municipal, em cumprimento ao disposto no § 2º do artigo 1º e no parágrafo único do artigo 4º da Lei nº 15.774, de 29 de maio de 2013. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 58, n. 117, p. 1-9, 22 jun. 2013.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 55.001, de 3 de abril de 2014. Divulga os novos valores das Escalas de Padrões de Vencimentos dos Quadros dos Profissionais de Educação, em cumprimento ao disposto no § 2º do artigo 4º da Lei nº 15.490, de 29 de novembro de 2011. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 59, n. 64, p. 1-3, 4 abr. 2014.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 56.204, de 29 de junho de 2015. Divulga os novos valores das Escalas de Padrões de Vencimentos dos Quadros dos Profissionais de Educação, em cumprimento ao disposto no § 2º do artigo 4º da Lei nº 16.008, de 5 de junho de 2014. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 60, n. 119, p. 1-3, 30 jun. 2015.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 57.499, de 5 de dezembro de 2016. Divulga os valores consolidados dos padrões e referências de vencimento e dos subsídios do funcionalismo público municipal, conforme especifica. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 61, n. 227, p. 1-21, 6 dez. 2016.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 57.789, de 20 de julho de 2017. Divulga os novos valores das Escalas de Padrões de Vencimentos dos Quadros dos Profissionais de Educação - QPE, em cumprimento ao disposto no § 2º do artigo 6º da Lei nº 16.275,

de 2 de outubro de 2015. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 62, n. 137, p. 1, 21 jul. 2017.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 58.043, de 21 de dezembro de 2017. Divulga os novos valores das Escalas de Padrões de Vencimentos dos Quadros dos Profissionais de Educação - QPE, em cumprimento ao disposto no § 2º do artigo 5º da Lei nº 16.416, de 1º de abril de 2016. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 62, n. 239, p. 169, 22 dez. 2017.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 58.265, de 8 de junho de 2018. Divulga os novos valores das Escalas de Padrões de Vencimentos dos Quadros dos Profissionais de Educação - QPE, em cumprimento ao disposto no § 2º do artigo 6º da Lei nº 16.275, de 2 de outubro de 2015. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 63, n. 107, p. 1-3, 9 jun. 2018.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 58.687, de 28 de março de 2019. Divulga os novos valores das Escalas de Padrões de Vencimentos dos Quadros dos Profissionais de Educação - QPE, em cumprimento ao disposto no § 2º do artigo 5º da Lei nº 16.416, de 1º de abril de 2016. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 64, n. 59, p. 1, 29 mar. 2019.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 61.704, de 12 de agosto de 2022. Institui o Programa Mais Integração no âmbito da Rede Municipal de Ensino, destinado a promover ações que aproximem as práticas pedagógicas, modelos administrativos e institucionais nos Centros de Educação Infantil – CEIs, diretos, indiretos e parceiros, de modo a propiciar o atendimento igualitário na oferta de educação pública. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 67, n. 153, p. 1, 13 ago. 2022.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 62.138, de 30 de dezembro de 2022. Fixa o valor do Prêmio de Desempenho Educacional instituído pela Lei nº 14.938, de 30 de junho de 2009, para o exercício de 2022. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, ano 67, n. 248, p. 1, 31 dez. 2022.

SÃO PAULO (Cidade). Emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo nº 30, de 26 de fevereiro de 2008. Acrescenta dispositivo à Lei Orgânica do Município de São Paulo, instituindo a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 53, n. 37, p. 92, 27 fev. 2008.

SÃO PAULO (Cidade). Emenda Executivo nº 24, de 26 de dezembro de 2001. Introduz alterações e acrescenta dispositivos à Lei Orgânica do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**: São Paulo, ano 46, n. 241, p. 43, 27 dez. 2001.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 8.989, de 29 de outubro de 1979. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo. **Diário do Município**: São Paulo, ano 24, n. 206, p. 1, 30 out. 1979.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 9.016, de 20 de dezembro de 1979. Assegura diferença de vencimentos, como vantagem pessoal, aos titulares dos cargos de encarregado de setor de limpeza pública, e das outras providências. **Diário do Município**: São Paulo, ano 24, n. 242, p. 1, 21 dez. 1979.



SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 0 de 4 de abril de 1990. Lei Orgânica do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**: São Paulo, ano 35, n. 64, p. 25-39, 5 abr. 1990.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 11.229, de 26 de junho de 1992. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**: São Paulo, ano 37, n. 120, p. 1, 27 jun. 1992.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 11.434, de 12 de novembro de 1993. Dispõe sobre a organização dos quadros dos profissionais de educação, da prefeitura do município de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**: São Paulo, ano 38, n. 212, p. 1, 13 nov. 1993.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 13.245, de 26 de dezembro de 2001. Define as despesas que poderão ser consideradas no câmputo do percentual das receitas destinado à educação, nos termos dos artigos 200, 203 e 208 da Lei Orgânica do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**: São Paulo, ano 46, n. 241, p. 1, 27 dez. 2001.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 13.399 de 1 de agosto de 2002. Dispõe sobre a criação de Subprefeituras no Município de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**: São Paulo, ano 47, n. 144, p. 1, 2 ago. 2002.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 13.652, de 25 de setembro de 2003. Dispõe sobre a adoção de medidas destinadas à valorização dos servidores públicos municipais, introduz alterações na legislação de pessoal do Município de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**: São Paulo, ano 48, n. 182, p. 1, 26 set. 2003.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 13.973, de 12 de maio de 2005. Dispõe sobre as contribuições para o regime próprio de previdência social dos servidores públicos do Município de São Paulo que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 50, n. 89, p. 1, 13 maio. 2005.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 14.123, de 28 de dezembro de 2005. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2006/2009. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 50, n. 244, p. 3, 29 dez. 2005.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 14.127, de 5 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a criação do Programa de Informação sobre demanda por acesso e permanência de crianças, jovens e adultos na rede municipal de ensino público e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 51, n. 4, p. 1, 6 jan. 2006.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 14.244, de 29 de novembro de 2006. Institui a Gratificação de Regência, a Gratificação de Atividade Educativa, a Gratificação de Apoio Educacional, a Gratificação de Atribuição Educacional, a Gratificação Especial para Especialistas, a Gratificação de Apoio à Educação, a Gratificação por Desenvolvimento Sócio-Educativo e o Abono Complementar, a serem concedidos aos servidores que especifica. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 51, n. 233, p. 1-3, 30 nov. 2006.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 14.660, de 26 de dezembro de 2007. Dispõe sobre alterações das Leis nº 11.229, de 26 de junho de 1992, nº 11.434, de 12 de novembro de 1993 e legislação subsequente, reorganiza o Quadro dos Profissionais de Educação, com as respectivas carreiras, criado pela Lei nº 11.434, de 1993, e consolida o Estatuto dos Profissionais da Educação Municipal. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 52, n. 239, p. 5-13, 27 dez. 2007.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 14.709, de 3 de abril de 2008. Dispõe sobre o reajustamento das Escalas de Padrões de Vencimentos dos Quadros dos Profissionais de Educação, a absorção das gratificações instituídas pela Lei nº 14.244, de 29 de novembro de 2006, na forma que especifica e introduz alterações na Lei nº 14.660, de 26 de dezembro de 2007. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 53, n. 63, p. 1-3, 4 abr. 2008.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 14.938, de 30 de junho de 2009. Institui o Prêmio de Desempenho Educacional e revoga as leis e os dispositivos legais que especifica. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 54, n. 120, p. 1, 1 jul. 2009.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 15.090, de 29 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o plano plurianual para o quadriênio 2010/2013 (PL n. 637/09) Suplemento-DOC 26/03/2010 - Anexos da L 15090/09-Plano Plurianual 2010/2013. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 54, n. 241, p. 1, 30 dez. 2009.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 15.949, de 30 de dezembro de 2013 Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2014/2017. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 58, n. 246, p. 1, 31 dez. 2013.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 15.963, de 15 de janeiro de 2014. Acrescenta referências à Escala de Padrões de Vencimentos do Quadro do Magistério Municipal, do Quadro dos Profissionais de Educação - QPE. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 59, n. 10, p. 1, 16 jan. 2014.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 16.271, de 17 de setembro de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 60, n. 174, p. 1, 18 set. 2015.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 16.275, de 2 de outubro de 2015. Dispõe sobre o reajustamento dos limites fixados para os Abonos Complementares e para o Abono de Compatibilização devidos aos Profissionais de Educação, bem como das Escalas de Padrões de Vencimentos dos Quadros dos Profissionais de Educação – QPE, na forma que especifica. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 60, n. 185, p. 1, 3 out. 2015.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 16.773, de 27 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 62, n. 242, p. 3, 28 dez. 2017.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 17.200 de 14 de outubro de 2019. Altera a Lei nº 10.726, de 8 de maio de 1989, dispondo sobre a prorrogação da licença-paternidade aos servidores municipais; altera a Lei nº 14.938, de 30 de junho de 2009, que institui o

Prêmio de Desempenho Educacional. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 64, n. 195, p. 1, 15 out. 2019.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 17.722, de 7 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a valorização do Vale-Alimentação e do Auxílio-Refeição, previstos, respectivamente, nas Leis Municipais nº 13.598, de 5 de junho de 2003, e nº 12.858, de 18 de junho de 1999, da Bolsa-Estágio, prevista no art. 2º da Lei nº 13.392, de 17 de julho de 2002, da Gratificação por Exercício de Função em Regiões Estratégicas, prevista na Lei nº 15.367, de 8 de abril de 2011, da Diária Especial por Atividade Complementar, disposta na Lei nº 16.081, de 30 de setembro de 2014, e do Prêmio de Desempenho em Segurança Urbana, previsto na Lei nº 15.366, de 8 de abril de 2011; altera e revaloriza a Gratificação de Difícil Acesso, prevista no art. 95 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a Gratificação por Local de Trabalho dos Profissionais de Educação, prevista nos arts. 60, 61 e 62 da Lei nº 14.660, de 26 de dezembro de 2007; altera a Lei nº 10.827, de 4 de janeiro de 1990, referente aos Adicionais de Insalubridade e Periculosidade, as regras relativas às férias e abono de faltas dos servidores municipais, o Capítulo I da Lei nº 17.224, de 31 de outubro de 2019, que trata sobre a Bonificação por Resultados; regulamenta as horas trabalhadas além da jornada pelos servidores municipais; institui a Gratificação por Local de Trabalho nas unidades da Saúde; regulamenta e cria gratificação para a função de pregoeiro e agente de contratação. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 66, n. 234, p. 6, 8 dez. 2021.

SÃO PAULO (Cidade). Portaria nº 6.943, de 17 de novembro de 2005. Valor do per capita e do adicional berçário - a partir de 01/11/05. **Diário Oficial do Município de São Paulo**: São Paulo, ano 50, n. 216, p. 18, 18 nov.2005.

SÃO PAULO (Cidade). Portaria nº 4.679, de 6 de dezembro de 2006. Divulga o valor do per capita e do adicional berçário. Retroage os efeitos a partir de 01/07/06. **Diário Oficial do Município de São Paulo**: São Paulo, ano 51, n. 228, p. 14, 7 dez.2006.

SÃO PAULO (Cidade). Portaria nº 3.276, de 23 de junho de 2009. Dispõe sobre os critérios para apuração da pontuação de títulos e de tempo para fins de evolução funcional dos integrantes das Carreiras do Quadro de Apoio à Educação, do Quadro dos Profissionais da Educação. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 54, n. 115, p. 20, 24 jun.2009.

SÃO PAULO (Cidade). Portaria nº 3.477, de 8 de julho de 2011. Institui normas gerais para celebração de convênios no âmbito da Secretaria Municipal de Educação com Entidades, Associações e Organizações que atendam crianças na faixa etária de 0 (zero) a 3 (três) anos, define procedimentos para concessão de autorização de funcionamento das instituições conveniadas, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 56, n. 127, p. 17, 9 jul.2011.

SÃO PAULO (Cidade). Portaria nº 4.291, de 30 de julho de 2014. Estabelece procedimentos para o enquadramento por Evolução Funcional dos integrantes da carreira do Magistério Municipal nas duas referências acrescidas na Escala de Padrões de Vencimentos do Quadro do Magistério Municipal e do Quadro dos Profissionais de Educação. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 59, n. 139, p. 28, 31 jul.2014.

SÃO PAULO (Cidade). Portaria nº 5.188, de 25 de julho de 2016. Estabelece procedimentos para solicitação de enquadramento por evolução funcional dos integrantes da Carreira do Magistério Municipal, do quadro do Magistério Municipal, via Sistema Eletrônico/SEI. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 61, n. 138, p. 10, 26 jul.2016.

SÃO PAULO (Cidade). Portaria nº 5.737, de 18 de julho de 2019. Atualiza o valor do “per capita” e adicional berçário para os Centros de Educação Infantil/ creches da rede parceira da Cidade de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 64, n. 133, p. 16, 19 jul.2019.

SÃO PAULO (Cidade). Portaria nº 1.910, de 9 de abril de 2021. Atualiza o valor do per capita e adicional berçário para os Centros de Educação Infantil/ creches da rede parceira da Cidade de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 66, n. 68, p. 11, 10 abr.2021.

SÃO PAULO (Cidade). Projeto de Lei nº 01-00573/2021 da Vereadora Cris Monteiro (NOVO). Autoriza o Poder Executivo a implementar o sistema de gestão compartilhada em escolas de ensino fundamental e médio da rede pública municipal de ensino em parceria com organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 66, n. 173, p. 83, 3 nov. 2021.

SEADE INFORMA DEMOGRAFIA. Aniversário do município de São Paulo. Fundação Seade. Sistema de Projeções Populacionais. jan./2020. Disponível em: <[https://informa.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/8/2020/01/aniversario\\_municipio\\_sp.pdf](https://informa.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/8/2020/01/aniversario_municipio_sp.pdf)>. Acesso em: 10. mar. 2021.

SILVEIRA, Adriana Dragone. Atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo com relação ao direito de crianças e adolescentes à educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17, n. 50, maio/ago. 2012.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 14. ed. São Paulo: Contexto, 1998.

SINGER, Paul. Evolução da economia e vinculação internacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sergio (Orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SOUZA, Aparecida Néri de. **Sou professor sim senhor!** representações sobre o trabalho docente, tecidas na politização do espaço escolar. 1993. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Classes sociais e estratificação social. In: FORACHI Maria Alice Mencarini; MARTINS, José de Souza (Org.): **Sociologia e sociedade**. Rio de Janeiro: LTC LTDA, 1990. p. 281-296.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo (org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. 3. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Relatório anual de fiscalização de 2017**. Prefeitura do Município de São Paulo. São Paulo: TCM, 2017, p. 180-230. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/8692>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Auditoria: Qualidade das creches (2020)**. Conselheiro Relator Mauricio Faria. São Paulo, 21 jun. 2021. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/32776>>. Acesso em: 15 out. 2021.

VIANA, Arízio. **Orçamento brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950.

VIANNA, Cláudia. A produção acadêmica sobre organização docente. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n.77, p. 100-130, 2001.

VIANNA, Cláudia. **Políticas de educação, gênero e diversidade sexual: breve história de lutas, danos e resistências**. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2018.

WILHEIM, Jorge. Metrôpoles e faroeste no século XIX in. In SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge & PINHEIRO, Paulo Sergio (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

XIMENES, Salomão Barros; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA Mariana Pereira da. Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 29, p. 155-188, maio/ago. 2019.

## ANEXO 1 – RESPOSTA SME SOBRE FONTE DE DADOS



São Paulo, 06 de maio de 2022.

**Assunto:** Solicitação de Dados para elaboração de pesquisa

**Interessado:** Marcos Mendonça

**Resposta ao Requerimento:**

Prezado solicitante,

Após análise do seu requerimento, esclarecemos que a Prefeitura do Município de São Paulo dispõe do canal de serviços do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão - e-SIC (<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/sistema-eletronico-de-informacao-ao-cidadao-e-sic/>), para atendimento ao pedido de informações objetivas sobre a Gestão Pública, como por exemplo: contratos, orçamento, licitações e outros dados relativos às Políticas e Programas da Secretaria (Decreto nº 53.623/2012 que regulamenta a Lei Federal nº 12.527/2011).

Como Política de Transparência Ativa, o Portal de Dados Abertos da Prefeitura de São Paulo reúne conjuntos de dados de todas as secretarias, subprefeituras e empresas públicas municipais. Com os recursos deste Portal, é possível a visualização de dados e obter informações essenciais sobre as Políticas Públicas e sobre a administração da cidade ([http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt\\_PT/](http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/)).

Para obter dados sobre as Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino, acessar o link: [http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt\\_PT/dataset/cadastro-de-escolas-municipais-conveniadas-e-privadas](http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/dataset/cadastro-de-escolas-municipais-conveniadas-e-privadas) - "Cadastro de escolas municipais, conveniadas e privadas". Aplicar o filtro na coluna "TIPOESC", selecionar os tipos de escola de interesse e aplicar a soma para obter o quantitativo.

Na base de dados "Microdados da Rede Municipal de Educação - Matrículas" ([http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt\\_PT/dataset/microdados-matriculas](http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/dataset/microdados-matriculas)), é possível obter informações das matrículas realizadas na Rede Municipal de Educação de São Paulo para Educação Infantil (creches e pré-escolas), Educação Fundamental (1º ao 9º ano), Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos (EJA), Técnico e Educação Especial. Aplicar o filtro nas colunas: "DESC\_TIPO\_TURMA" selecionar "REGULAR"; em "DESC\_ETAPA\_ENSINO" selecionar a etapa de ensino e aplicar a soma.

Pelo tamanho do número de registros da base disponibilizada, a abertura do arquivo deve ser realizada em softwares estatísticos. Recomendamos o uso do R/R Studio,

software livre, que permite a abertura, edição, limpeza da base, análise estatística, exportação de dados e visualização.

Ressaltamos que a mesmo local há o Dicionário de Variáveis para consulta.

Dados sobre matrículas podem também ser obtidos sob link: <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/aceso-a-informacao/demanda-escolar> - Matrículas e Demanda registrada por Distrito (dados desde 2007).

Informações sobre o perfil dos servidores da Educação Municipal estão dispostos na base "Microdados - Perfil dos Servidores da Educação Municipal", que contém informações sobre o perfil dos servidores da educação (sexo, idade, nível de formação), os cargos-base e atual, podendo ser acessadas por meio do link: [http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt\\_PT/dataset/microdados-servidores-perfil](http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/dataset/microdados-servidores-perfil). Aplicar o filtro na coluna "DC\_CARGO\_ATUAL" e selecionar o cargo de interesse de pesquisa.

As referidas bases têm sua atualização anual.

Informações relacionadas à Execução Orçamentária da cidade de São Paulo podem ser encontradas no Portal da Secretaria Municipal da Fazenda, disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Em "Execução Orçamentária", selecionar o ano de pesquisa. Abrir a base de dados xlsx e aplicar o filtro nas colunas: "Sigla\_Orgao", selecionar "SME"; para obter informações sobre as despesas com pessoal, selecionar "1" na coluna "Grupo\_Despesa"; as despesas com Educação Infantil constam na coluna "ProjetoAtividade", selecionando "2828" - Manutenção e Operação da Rede Parceira - Centro de Educação Infantil (CEI); para Manutenção e Operação da Rede Parceira - Educação Especial, selecionar "2821" e para Manutenção e Operação da Rede Parceira - Alfabetização de Jovens e Adultos, selecionar "2829". O valor liquidado pode ser observado em "VI\_Liquidado".

Por fim, esclarecemos que os temas abordados em seu requerimento encontram-se públicos e indicamos alguns links, entretanto, é possível obter outras informações relativas às Políticas e Programas da SME no Portal Institucional (<https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/>) e no Portal de Dados Abertos ([Educação - Portal de Dados Abertos da Cidade de São Paulo \(prefeitura.sp.gov.br\)](https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/)).

Atenciosamente,



SME/GAB/NUTAC

Núcleo de Transparência Ativa e Controle Interno

<https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br>

## ANEXO 2 – TERMO DE CONVÊNIO – CRECHE/CEI NA PMSP

ANEXO VI DA PORTARIA Nº 2.752, DE 07 DE MAIO DE 2007

TERMO DE CONVÊNIO

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

TERMO DE CONVÊNIO- CRECHE/CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL

CONVÊNIO Nº... / SME/200...

COORDENADORIA DE EDUCAÇÃO .....

PROCESSO:.....

DOTAÇÃO: ....

OBJETO: CRECHE/CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL

A PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - P.M.S.P., por intermédio da Secretaria Municipal de Educação, doravante designada, simplesmente, SME, neste ato representada pelo(a) Secretário(a), Senhor(a)....., e o (a) ....., sita na ....., .....- ....., CEP ....., C.N.P.J. nº ....., doravante designada simplesmente CONVENIADA, por meio do seu representante legal ao final qualificado, assinam o presente termo, mediante as seguintes cláusulas e condições:

**CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO**

O presente convênio destina-se ao atendimento às crianças por meio de Centro de Educação Infantil/Creche, segundo as diretrizes técnicas da Secretaria Municipal de Educação e de acordo com o Plano de Trabalho aprovado pela Coordenadoria de Educação.

1.1- O atendimento será inteiramente gratuito para o usuário.

1.2- O Plano de Trabalho poderá ser reformulado a qualquer tempo, por solicitação de qualquer uma das partes, desde que as alterações ocorram por mútuo assentimento.

**CLÁUSULA SEGUNDA - DA VIGÊNCIA**

O presente convênio vigorará a partir da data de sua lavratura, pelo prazo inicial de 30 (trinta) meses, admitida sua prorrogação por iguais períodos, mediante termo de aditamento, precedido de parecer conclusivo da Coordenadoria de Educação quanto à continuidade dos serviços, desde que qualquer das partes conveniadas não manifestem, por escrito, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, a intenção de pôr fim ao convênio.

**CLÁUSULA TERCEIRA - DOS(as) CEIs/CRECHES CONVENIADOS(as)**

A CONVENIADA manterá em funcionamento uma Creche/ Centro de Educação Infantil com as seguintes características:

3.1 NOME: .....

3.2 ENDEREÇO: RUA ....., .....-7 .....

3.3 CAPACIDADE CONVENIADA: .....

3.4 FAIXA ETÁRIA.....a ..... ANOS, SENDO ..... CRIANÇAS NA FAIXA ETÁRIA DE 0 A 2 anos.

3.5 VALOR DO "PER CAPITA": R\$ .....

3.6 VALOR DO PAGAMENTO MENSAL: R\$ .....

3.7 VALOR DO ADICIONAL BERÇÁRIO: R\$ .....

3.8 VALOR DA VERBA DE IMPLANTAÇÃO: R\$ .....

3.9 VALOR DA VERBA DE INSTALAÇÃO: R\$.....

3.10 VALOR DO PAGAMENTO TOTAL MENSAL:R\$ .....

3.11 MODALIDADE DO SERVIÇO:

**CLÁUSULA QUARTA - DAS COMPETÊNCIAS E OBRIGAÇÕES**

4.1 Compete à SME por meio da Coordenadoria de Educação:

I. Supervisionar, técnica e administrativamente, os serviços conveniados, desde a sua implantação;



- II. Indicar parâmetros e requisitos mínimos para as funções e atividades;
  - III. Indicar a necessidade de formação continuada do pessoal;
  - IV. Acompanhar o serviço e fiscalizar o adequado uso da verba e o cumprimento das cláusulas do Convênio, dos padrões de qualidade dos serviços e do Plano de Trabalho aprovado;
  - V. Fornecer gêneros alimentícios necessários às crianças, por intermédio do Departamento de Merenda Escolar da Secretaria Municipal de Gestão, de acordo com os padrões e sistemática por ela estabelecidos;
  - VI. Emitir Termo de Entrega referente à relação dos bens fornecidos pela Coordenadoria de Educação e/ou adquiridos com a verba de implantação, devidamente caracterizados e identificados, que será necessariamente anexado ao processo administrativo correspondente, do qual conste o recebimento pelo representante legal da CONVENIADA;
  - VII. Emitir relatório mensal sobre a qualidade dos serviços prestados pela entidade, visando a assegurar o exato cumprimento das obrigações contidas no termo de convênio e conseqüente liberação de pagamentos posteriores.
  - VIII. Indicar prazo para adoção de providências necessárias, no caso de constatação de irregularidades.
  - IX. Emitir parecer técnico conclusivo para celebração/ aditamento do convênio mediante a análise e regularidade de toda a documentação exigida e atendimento às disposições legais vigentes.
- 4.2- Compete à CONVENIADA:
- I. Prestar atendimento à criança, conforme o proposto no Plano de Trabalho e Projeto Pedagógico;
  - II. Proporcionar amplas e igualitárias condições de acesso à população, sem discriminação de nenhuma natureza;
  - III. Contratar por sua conta, pessoal qualificado e necessário à prestação de serviço, conforme orientações técnicas da Secretaria Municipal de Educação, comprometendo-se a cumprir a legislação vigente, em especial a trabalhista e previdenciária. O quadro de Recursos Humanos a ser contratado pela CONVENIADA, coberto pelo valor recebido mensalmente, deverá seguir rigorosamente o apontado no Plano de Trabalho;
  - IV. Manter recursos humanos, materiais e equipamentos adequados e compatíveis, visando ao atendimento dos serviços que se obriga a prestar, bem como alcançar os objetivos deste Convênio;
  - V. Arcar com as despesas decorrentes de:
    - Pagamento do aluguel, encargos, impostos e taxas incidentes sobre o imóvel, quando for o caso;
    - Cobertura de gastos com reforma e ampliações, quando for o caso;
    - Complementação de despesas eventuais que ultrapassem o valor do "per capita" fixado;
  - VI. Garantir direitos da criança, dos usuários e de seus funcionários na avaliação dos serviços prestados pelo Convênio, bem como no acesso às informações como Plano de Trabalho, Projeto Pedagógico e Termo de Convênio;
  - VII. Manter, pelo prazo de 5 (cinco) anos, registro das provas de aplicação dos recursos, tais como notas fiscais e demais demonstrativos das despesas, o qual permanecerá à disposição dos órgãos públicos competentes para sua eventual apresentação quando solicitada, de acordo com a conveniência da administração.
  - VIII. Prestar contas do adicional no mês de janeiro do exercício seguinte ao recebimento e quando concedida, da verba de implantação, no prazo de um mês do seu recebimento.
  - IX. Manter os seguintes instrumentais devidamente preenchidos e atualizados:
    - Ficha Individual de Matrícula;
    - Livro de presença diária, com relação nominal das crianças;
    - Instrumentais de controle dos gêneros alimentícios;
    - Instrumentais de registro de cadastro;
  - X. Entregar em datas estabelecidas pela Coordenadoria de Educação, em calendário anual, do
    - Relatório mensal do número de refeições servidas;
    - Relatório de estoque dos gêneros não perecíveis;

- Outros que, eventualmente, a Secretaria Municipal de Educação, por meio da Coordenadoria de Educação possa solicitar para o acompanhamento e avaliação da CONVENIADA.

XI. Atender às orientações previstas nas normas técnicas do Departamento de Merenda Escolar da Secretaria Municipal de Gestão, quanto aos procedimentos para oferta às crianças de alimentação equilibrada e saudável.

XII. Cumprir o Calendário Anual de Atividades previsto em Portaria específica;

XIII. Colocar e manter placa cedida pela PMSP em local visível e frontal ao(à) CEI/Creche;

XIV. Fazer constar em todas as suas publicações, materiais promocionais e de divulgação de suas atividades e eventos, informações sobre o Convênio celebrado com a SME;

XV. Comunicar à SME, por meio da Coordenadoria de Educação, toda e qualquer alteração ocorrida em seus estatutos, mudanças de diretoria ou substituição de seus membros;

XVI. Não utilizar nenhuma parcela dos recursos financeiros repassados pela SME/Coordenadoria de Educação para outros fins que os não previstos nem especificados no Plano de Trabalho aprovado.

XVII. Zelar e manter o prédio, os equipamentos e o material de consumo em condições de higiene e segurança, de forma a garantir o desenvolvimento das atividades programadas, com qualidade;

XVIII. Zelar pelo imóvel e mobiliário municipal, quando for o caso, os quais deverão ser mantidos em adequadas condições de uso e perfeito funcionamento, responsabilizando-se pela necessária manutenção, reparos e reposição destes, arcando, inclusive, com o pagamento das contas referentes às concessionárias de serviços públicos;

XIX. Instalar linha telefônica nos CEI/Creches municipais ou locados pela Municipalidade que passam a integrar a rede indireta;

XX. Devolver, ao término do Convênio, todos os bens móveis públicos municipais que se encontrem em seu poder, relacionados no Termo de Entrega constante do processo administrativo identificado no preâmbulo do presente termo, assumindo, o representante legal da CONVENIADA, a condição de FIEL DEPOSITÁRIO destes;

XXI. Apresentar, quando solicitado pela Coordenadoria de Educação, via "online", os dados referentes às matrículas, turmas e demais informações julgadas necessárias pela Coordenadoria;

XXII. Recolher 21,07% sobre o total das despesas com recursos humanos, a título de provisão /fundo de reserva em conta poupança específica, com intuito de garantir pagamentos referentes ao 13º salário, férias e encargos oriundos de rescisões trabalhistas.

XXIII. Restituir ao final do convênio o saldo financeiro não utilizado do fundo de reserva aludido no inciso anterior.

4.2.1- Quando se tratar de próprio municipal ou locado pela Prefeitura Municipal de São Paulo, fica estabelecido que a CONVENIADA é gerenciadora dos bens municipais, devendo restituí-los nas mesmas condições de sua entrega, uma vez findo ou denunciado o convênio, respeitado o desgaste do período de utilização e a durabilidade destes.

4.2.2- Quando se tratar de CEI/Creche particular conveniada, fica estabelecido que a CONVENIADA é gerenciadora dos bens adquiridos com recursos provenientes de verbas específicas do convênio, doados/incorporados à Prefeitura do Município de São Paulo, devendo restituí-los nas mesmas condições de sua entrega, uma vez findo ou denunciado o convênio, respeitado o desgaste do período de utilização e a durabilidade destes.

4.2.3-- Os CEIs da rede indireta e os CEIs/Creches da rede particular conveniada poderão adquirir bens permanentes com a verba de implantação e do adicional, caso em que esses bens deverão ser objeto da doação e incorporação à PMSP/SME.

#### CLÁUSULA QUINTA - DO FUNCIONAMENTO

Fica convencionado que o(a) CEI/Creche objeto deste termo, deverá funcionar por um período mínimo de 5 (cinco) dias por semana, totalizando a carga horária mínima de 10 (dez) horas diárias.

5.1- Os horários de início e término do serviço, serão estabelecidos com a participação dos usuários, de forma a atender às necessidades destes.

#### CLÁUSULA SEXTA - DAS FÉRIAS

O CEI/Creche poderá ser fechado para férias previstas no Calendário Anual de Funcionamento de acordo com período estabelecido pela SME em Portaria específica, publicada no D.O.C.

**CLÁUSULA SÉTIMA - DO "PER CAPITA"**

O "per capita" mensal a ser pago à CONVENIADA previsto na Cláusula Terceira deste termo, é devido por criança matriculada que apresente frequência de no mínimo 75% (setenta e cinco) dos dias de efetivo funcionamento no período competente, ressalvadas as ausências justificadas por meio de atestados médicos na apuração da frequência.

7.1- A SME assegura o pagamento das crianças que ultrapassarem a idade estabelecida na Cláusula Terceira - FAIXA ETÁRIA, até 31 de janeiro do exercício subsequente.

**CLÁUSULA OITAVA - DO PAGAMENTO**

Para ocorrer o repasse dos recursos mensais referentes ao "per capita", a CONVENIADA deverá apresentar à SME, por meio da Coordenadoria de Educação, até o dia 20 do mês da prestação dos serviços, o requerimento acompanhado dos seguintes documentos:

a) cópia reprográfica da folha de frequência das crianças matriculadas, relativa ao período compreendido entre o primeiro e o último dia do mês anterior;

b) nota fiscal de prestação de serviços (primeira via), facultada sua emissão, no caso de isenção ou imunidade a ser comprovada com apresentação da cópia do despacho de imunidade tributária do ISS. Poderá em casos devidamente justificados ser apresentado protocolo ou declaração expedido pela Divisão de Imunidades, Isenções, Incentivos Fiscais e Regimes Especiais - DIESP da Secretaria de Finanças;

c) cópia do comprovante individual de pagamentos dos funcionários e comprovação do recolhimento dos respectivos encargos sociais (GPS, FGTS e outros), sendo que deverão ser apresentadas a cópia e o original para conferência;

d) planilha de aplicação mensal dos recursos financeiros (Anexo VII- Item 9);

e) comprovantes (nota fiscal, cupom fiscal, recibo) das despesas relacionadas na planilha de aplicação mensal dos recursos financeiros, não necessitando ficar cópia destes no processo de pagamento.

f) cópia do recibo do pagamento do aluguel, se for o caso;

g) extrato da conta poupança referida no inciso XXII do item 4.2 da Cláusula Quarta, acompanhado de planilha e documentos comprobatórios do uso dos recursos financeiros, quando for o caso.

8.1- Excepcionalmente, o primeiro repasse após a celebração do termo do convênio será efetivado com a apresentação, apenas, do contido na alínea "b" e a relação nominal das crianças devidamente matriculadas. A partir do segundo repasse, a conveniada deverá apresentar todos os documentos para a prestação de contas referente ao mês anterior da prestação dos serviços.

8.2- No prazo de até 5 (cinco) dias úteis, a contar do recebimento da solicitação do pagamento, a Coordenadoria de Educação juntará o relatório de supervisão escolar e emitirá parecer técnico conclusivo da execução do Convênio e, se favorável, será encaminhado para a liquidação e pagamento da despesa.

8.3- O pagamento será programado até o terceiro dia útil do mês seguinte da sua solicitação, desde que satisfeitas as condições previstas neste convênio e no Plano de Trabalho aprovado.

8.4- Para receber o pagamento do "per capita", no período de férias, considera-se a frequência comprovada do mês anterior ao fechamento. Durante o período, resguardados os valores destinados a recursos humanos, a conveniada poderá utilizar os recursos financeiros do convênio, para a reposição de utensílios, manutenção do imóvel a fim de garantir melhor qualidade nos serviços prestados, materiais pedagógicos e despesas previstas no Plano de Trabalho.

8.5- O pagamento ficará suspenso, caso venha a ocorrer a necessidade de providências complementares por parte da CONVENIADA, a pedido da Coordenadoria de Educação.

8.6- A Conveniada poderá efetuar despesas de modo a completar o gasto mensal estimado para manutenção dos serviços durante o trimestre, visando obter melhor relação custo benefício. Os saldos não gastos no trimestre civil deverão ser descontados na prestação de contas do primeiro mês do trimestre seguinte.

8.7- No caso da entidade, proprietária do imóvel, manter sua sede no mesmo local de funcionamento do CEI/Creche, as despesas com concessionárias (energia elétrica, telefone, água, etc.) não podem exceder a média mensal do gasto de unidade de capacidade similar.

**CLÁUSULA NONA - DOS DESCONTOS**

Deverão ser descontados na prestação de contas:

- a) os saldos não gastos no trimestre civil;
- b) as despesas com recursos humanos, nos casos em que o quadro de recursos humanos não esteja em conformidade com o proposto no Plano de Trabalho, respeitado o prazo de três (03) meses para a nova contratação.

#### CLÁUSULA DÉCIMA- DA VERBA DE IMPLANTAÇÃO

Para receber a verba de implantação a CONVENIADA deverá, imediatamente após a formalização do presente termo, apresentar à Coordenadoria de Educação os seguintes documentos:

- a) requerimento de solicitação do pagamento, de acordo com o Anexo VII - Item 2;
- b) relação nominal de crianças inscritas/matriculadas;
- c) relatório detalhado das atividades de implantação;

10.1- No prazo de até 05 (cinco) dias úteis, a contar do recebimento da solicitação do pagamento, a Coordenadoria de Educação emitirá parecer técnico conclusivo sobre as atividades de implantação e, se favorável, será encaminhado para a liquidação e pagamento da despesa.

10.2- O pagamento será programado dentro de 10 (dez dias) dias a contar da data do recebimento da sua solicitação, desde que satisfeitas as condições previstas neste termo e nas normas gerais para celebração de convênios.

10.3- A prestação de contas da verba deverá ocorrer no prazo máximo de 01 mês após o recebimento da mesma.

#### CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DO ADICIONAL

Será concedido, anualmente, à conveniada um adicional destinado:

- a) à execução de melhorias em suas instalações e a aquisição de bens permanentes, de modo a garantir condições de habitabilidade e de funcionamento compatíveis com a responsabilidade pública quanto à segurança de uso dos serviços de ocupação coletiva;
- b) aos procedimentos de qualificação de pessoal para garantir o adequado padrão de desempenho do serviço;
- c) ao pagamento de encargos decorrentes da contratação de recursos humanos: até 70% do valor do adicional;

11.1- O adicional deverá ser gasto a partir do seu recebimento, sendo que a prestação de contas deverá ser apresentada até o dia 15 (quinze) do mês de janeiro do exercício seguinte.

11.2- O adicional será pago da seguinte forma:

a) Para o convênio celebrado até 31 de maio a conveniada receberá um adicional equivalente a 100% do repasse mensal, pagos em duas parcelas, sendo 50% no mês de junho e 50% no mês de outubro.

b) Para o convênio celebrado no período de 01 de junho a 31 de outubro a conveniada receberá um adicional equivalente a 50% do repasse mensal, pagos em uma única parcela no mês de outubro.

c) O convênio celebrado no período de 01 de novembro a 31 de dezembro não fará jus ao recebimento do adicional no ano de sua celebração.

11.3- O saldo do adicional não gasto no exercício do respectivo pagamento deverá ser descontado no pagamento da primeira parcela do adicional do exercício seguinte ao do recebimento, salvo nos casos de extinção, quando o desconto deverá ocorrer na prestação final de contas.

#### CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DO ADITAMENTO

12.1- Por acordo entre as partes, o convênio poderá ser aditado nos casos de acréscimo ou redução do número de atendidos, alteração de endereço, prorrogação de prazo ou qualquer outra modificação que não esteja contemplada no termo de convênio inaugural.

12.2- No caso de alteração do valor do "per capita", não se faz necessária a formalização de termo de aditamento.

12.3- Os procedimentos relativos à formalização de termos de aditamento deverão ser os mesmos adotados para a celebração inicial, devendo ser apresentados os seguintes documentos:

- a) ofício do representante legal da entidade dirigido ao secretário Municipal de Educação, solicitando e justificando o objeto a ser aditado;

- b) adendo ao Plano de Trabalho contemplando a alteração que modifique as condições inicialmente pactuadas;
- c) ata de eleição e posse da atual diretoria;
- d) estatuto social atualizado;
- e) certidão Negativa de Débito da Previdência Social - CND
- f) certidão de Tributos Mobiliários;
- g) certidão de regularidade junto ao FGTS;
- h) planta arquitetônica ou croqui do imóvel com as dimensões das dependências onde se dará o atendimento, especificando o número de crianças por ambiente de aprendizagem.

#### CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DOS PRAZOS E DA DENÚNCIA

O presente convênio terá a duração indicada na Cláusula Segunda, podendo ser extinto:

13.1- por inadimplência de suas cláusulas;

13.2- a qualquer tempo por uma das partes, desde que haja aviso prévio, por escrito, com o mínimo de 60 (sessenta) dias de antecedência, devendo a CONVENIADA, durante este período ser corresponsável, juntamente com a SME, por meio da Coordenadoria de Educação, pelo encaminhamento das crianças para outras unidades educacionais.

#### CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DAS PENALIDADES

O não cumprimento das Cláusulas deste Convênio, bem como a não execução total ou parcial do Plano de Trabalho aprovado constitui irregularidades passíveis das seguintes penalidades, aplicadas cumulativa e/ou progressivamente:

- a) advertência formal, por escrito;
- b) suspensão de pagamento;
- c) extinção do convênio.

14.1- Constatada a ocorrência de irregularidades pela SME, por meio da Coordenadoria de Educação, a CONVENIADA deverá ser cientificada, por intermédio de notificação emitida pela Coordenadoria de Educação.

14.2- A CONVENIADA deverá apresentar, no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, a partir da data do recebimento da notificação de irregularidades, justificativa e proposta de correção para apreciação e decisão da SME, por meio da Coordenadoria de Educação.

14.3- A liberação do pagamento será feita após a correção das irregularidades apontadas, ou da aceitação formal da proposta de correção, com prazos determinados.

14.4- A cópia da notificação de ocorrência de irregularidades, devidamente assinada pelas partes, da justificativa e da proposta de correção, integrarão o processo administrativo identificado no preâmbulo do presente termo.

14.5- Caso não seja aceita a justificativa apresentada pela conveniada, à Coordenadoria de Educação, esta proferirá decisão estipulando a penalidade cabível e notificará a conveniada de seu teor.

14.6- De tal decisão caberá recurso à SME, no prazo de 05(cinco) dias úteis.

14.7- Em sendo aplicada a penalidade de suspensão do pagamento, a conveniada terá o prazo de 30 (trinta) dias para sanar as irregularidades que ensejaram tal suspensão. Caso contrário, o convênio será extinto.

#### CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - DAS CUSTAS

A CONVENIADA fica dispensada do pagamento do preço concernente à elaboração e lavratura do presente instrumento e eventuais Termos de Aditamento em conformidade com o disposto na legislação pertinente.

#### CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA - DO FORO

Fica eleito o Foro da Comarca de São Paulo para dirimir quaisquer dúvidas ou litígio oriundos deste Convênio.

E, por estarem concordes, é lavrado o presente Instrumento em 04 (quatro) vias de igual teor, o qual, lido e achado conforme, é assinado pelas partes e pelas testemunhas abaixo identificadas, sendo uma das vias arquivadas junto a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização de Convênios da Secretaria Municipal de Educação.

São Paulo, ... de .... de 200.....

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

NOME: \_\_\_\_\_ CARGO: \_\_\_\_\_ RG: \_\_\_\_\_ CPF: \_\_\_\_\_

CONVENIADA

NOME: \_\_\_\_\_ CARGO: \_\_\_\_\_ RG: \_\_\_\_\_ CPF: \_\_\_\_\_

TESTEMUNHAS:

1. NOME \_\_\_\_\_ RG \_\_\_\_\_

2. NOME \_\_\_\_\_ RG \_\_\_\_\_

RG: Representante legal da CONVENIADA

## ANEXO 3 – TERMO DE COLABORAÇÃO: CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS - CEI NA PMSP

ANEXO I DA PORTARIA Nº 4.548, DE 19 DE MAIO DE 2017

Termo de Colaboração

PREFEITURA DE SÃO PAULO

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO

TERMO DE COLABORAÇÃO Nº \_\_\_\_\_/DRE-\_\_\_/201\_\_ - RPP OU RPI DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO – DRE-\_\_\_\_\_

PROCESSO: \_\_\_\_\_ DOTAÇÃO: 16.\_\_\_\_\_ OBJETO: CENTRO DE EDUCAÇÃO INFANTIL

CEI \_\_\_\_\_

A PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - P.M.S.P., por intermédio da Secretaria Municipal de Educação, doravante designada SME, neste ato representada pelo (a) Senhor (a) Diretor (a) Regional de Educação, consignado (a) nos termos da competência delegada, pela Portaria nº \_\_\_\_\_ de \_\_\_ de \_\_\_ de 201\_\_ e a \_\_\_\_\_, localizada na \_\_\_\_\_ Nº \_\_\_\_\_ - BAIRRO \_\_\_\_\_, CEP \_\_\_\_\_, C.N.P.J. nº \_\_\_\_\_, doravante designada Organização PARCEIRA, por meio dos seus representantes legais ao final qualificados, assinam o presente termo, mediante as seguintes cláusulas e condições, NOS TERMOS DA PORTARIA XXXXXX/17.

### CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

A presente parceria destina-se ao atendimento às crianças por meio de Centro de Educação Infantil, segundo as diretrizes técnicas da Secretaria Municipal de Educação e de acordo com o Plano de Trabalho aprovado pela Diretoria Regional de Educação – DRE, parte integrante deste termo.

1.1. O atendimento será inteiramente gratuito para o usuário.

1.2. O Plano de Trabalho poderá ser reformulado a qualquer tempo, por solicitação de qualquer uma das partes, desde que as alterações ocorram por mútuo assentimento.

### CLÁUSULA SEGUNDA - DA VIGÊNCIA

A presente parceria vigorará a partir da data de sua celebração pelo prazo inicial de 05(cinco) anos, admitida sua prorrogação por igual período, mediante Termo de Aditamento, precedido de parecer conclusivo da Diretoria Regional de Educação quanto à continuidade do atendimento, desde que qualquer das partes não se manifestem, por escrito, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, a intenção de encerrar a parceria.

2- Decorridos os prazos estabelecidos no caput desta cláusula e persistindo o interesse e conveniência de ambas as partes, deverá ser celebrado novo Termo de Colaboração.

### CLÁUSULA TERCEIRA – DOS (as) CEI/CRECHES PARCEIRAS

A organização manterá em funcionamento um Centro de Educação Infantil com as seguintes características:

3.1. NOME: CEI / Creche \_\_\_\_\_

3.2. ENDEREÇO: RUA \_\_\_\_\_ Nº \_\_\_\_\_ - BAIRRO \_\_\_\_\_ 3.3.

ATENDIMENTO: \_\_\_\_\_ CRIANÇAS, SENDO \_\_\_\_\_ DE BERÇÁRIO.

3.4. FAIXA ETÁRIA: \_\_\_ A \_\_\_ ANOS

3.5. VALOR DO “PER-CAPITA”: 00 - R\$ \_\_\_\_00 - R\$ \_\_\_\_00 - R\$ \_\_\_\_00 - R\$ \_\_\_\_ VALOR DO BERÇÁRIO: 00 - R\$ \_\_\_\_\_

3.6. VALOR DO PAGAMENTO MENSAL: R\$, \_\_\_\_\_00

3.7. VALOR DO ADICIONAL BERÇÁRIO: R\$, \_\_\_\_\_00

3.8. VALOR DO ACRÉSCIMO PARA CUSTEAR LOCAÇÃO: R\$ \_\_\_\_\_ ,00+ IPTU (em PARCELAS)

3.9. VALOR DO PAGAMENTO TOTAL MENSAL: R\$ \_\_\_\_\_ ,00

### 3.10. MODALIDADE DE ATENDIMENTO: R\_\_

#### CLÁUSULA QUARTA - DAS COMPETÊNCIAS E OBRIGAÇÕES

##### 4.1. Compete à SME, por meio da Diretoria Regional de Educação:

- I - Designar o Gestor da Parceria, bem como a Comissão de Monitoramento e Avaliação Regional objetivando o monitoramento e a avaliação do objeto da parceria;
- II. Supervisionar, técnica e administrativamente, o atendimento previsto no termo de colaboração, desde a sua implantação;
- III. Indicar parâmetros e requisitos necessários ao funcionamento da unidade educacional;
- IV. Acompanhar a formação continuada dos recursos humanos;
- V. Acompanhar e fiscalizar o adequado uso das verbas repassadas, o cumprimento das cláusulas da Parceria e a execução do Plano de Trabalho aprovado;
- VI. Fornecer gêneros alimentícios, por intermédio da SME/CODAE, de acordo com os padrões e sistemática estabelecidos, exceto carnes bovinas, suínas, aves e peixes, frutas, legumes, verduras e ovos, alimentos necessários às crianças e funcionários que não recebem vale refeição da Organização (Redação dada pela Instrução Normativa nº 7/2019)
- VII. Emitir Termo de Entrega referente à relação dos bens fornecidos pela Diretoria Regional de Educação e/ou adquiridos com as Verbas repassadas, devidamente caracterizados e identificados, que será necessariamente anexado ao processo administrativo correspondente, do qual conste o recebimento pelo representante legal da organização;
- VIII. Gravar com cláusula de inalienabilidade os equipamentos e materiais permanentes adquiridos com recursos provenientes da parceria ou fornecidos pela DRE;
- IX. Emitir relatório mensal sobre a qualidade dos serviços prestados pela organização, visando assegurar o cumprimento do contido no Termo de Colaboração e no Plano de Trabalho, com ênfase nas metas e atividades propostas; X. Indicar prazo para adoção de providências necessárias, no caso de constatação de irregularidades;
- XI. Emitir parecer técnico conclusivo para celebração/aditamento da parceria mediante a análise e regularidade de toda a documentação exigida e atendimento às disposições legais vigentes.

##### 4.2. Compete à Organização:

- I. Prestar atendimento à criança, conforme Plano de Trabalho aprovado pela DRE;
- II. Proporcionar condições de acesso à população, sem discriminação de nenhuma natureza;
- III. Contratar por sua conta, pessoal qualificado e suficiente à prestação do atendimento, conforme orientações técnicas da Secretaria Municipal de Educação, comprometendo-se a cumprir a legislação vigente, em especial à trabalhista e previdenciária. O quadro de Recursos Humanos a ser contratado pela organização de acordo com o plano de trabalho;
- IV. Proceder ao gerenciamento administrativo, financeiro dos recursos recebidos;
- V. Manter Recursos Humanos, materiais, equipamentos e serviços adequados e compatíveis, visando o atendimento, objeto desta parceria, bem como alcançar as metas propostas no Plano de Trabalho, na conformidade da legislação vigente;
- VI. Arcar com as despesas decorrentes de:
  - Pagamento do aluguel, encargos, impostos e taxas que possam incidir sobre o imóvel, quando for o caso;
  - Cobertura de gastos com reforma e ampliações, quando for o caso;
  - Complementação de eventuais despesas que ultrapassem o valor do “per capita” fixado;
- VII. Garantir aos usuários, funcionários e comunidade o acesso às informações contidas no Plano de Trabalho e no Termo de Colaboração, de forma a subsidiar a avaliação do atendimento prestado;
- VIII. Manter, pelo prazo de 10 (dez) anos, registro das provas de aplicação dos recursos, assim como notas fiscais e demais demonstrativos das despesas, os quais permanecerão à disposição dos órgãos públicos competentes para sua eventual apresentação quando solicitada;
- IX. Prestar contas das verbas repassadas nos prazos estabelecidos nas cláusulas específicas;



X. Entregar, nos prazos estabelecidos pela SME por meio da Diretoria Regional de Educação, informações, relatórios e documentos solicitados para garantir o atendimento, acompanhamento e avaliação da parceria;

XI. Adquirir gêneros alimentícios perecíveis, carnes bovinas, suínas, aves e peixes e, frutas, legumes, verduras, ovos – FLVO, e caso necessário complementar com os demais itens do Cardápio estabelecido e das orientações previstas nas normas técnicas da CODAE, com especial atenção para a oferta de uma alimentação equilibrada e saudável às crianças; (Redação dada pela Instrução Normativa 7/2019)

XII. Cumprir o Calendário de Atividades previsto em Portaria específica e publicado anualmente em Diário Oficial da Cidade de São Paulo – DOC;

XIII. Colocar e manter placa cedida pela PMSP, em local visível e frontal ao CEI; XIV. Fazer constar em todas as suas publicações, em seu sítio na internet, caso mantenha, em sua sede social, nos materiais promocionais e de divulgação de suas atividades e eventos do CEI, informações sobre a Parceria celebrada com a SME; XV. Comunicar a SME, por meio da Diretoria Regional de Educação responsável pelo credenciamento educacional da organização, toda e qualquer alteração ocorrida em seu Estatuto, mudanças na diretoria ou substituição de seus membros; mudança de endereço e demais alterações relevantes para parceria;

XVI. Abster-se do uso dos recursos financeiros repassados pela SME/Diretoria Regional de Educação para outros fins que não os previstos, nem especificados no Plano de Trabalho aprovado;

XVII. Zelar e manter o prédio, os equipamentos e os materiais em condições de higiene, segurança e uso, de forma a assegurar a qualidade do atendimento;

XVIII. Zelar pelo mobiliário e imóvel próprio municipal, quando for o caso, mantendo-os em condições adequadas de uso e funcionamento, responsabilizando-se pela manutenção, reparos e reposição;

XIX. Garantir o pagamento das contas referentes às concessionárias de serviços públicos, com recursos da parceria, conforme previsto no Plano de Trabalho;

XX. Responsabilizar-se pela instalação de linha telefônica e acesso à internet no CEI;

XXI. Devolver, ao término da parceria, todos os bens móveis públicos municipais que se encontrem em seu poder, assumindo, o representante legal da organização, a condição de FIEL DEPOSITÁRIO destes;

XXII. Responsabilizar-se pelo pagamento de encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública;

XXIII. Recolher, no mínimo, 21,57% sobre o total das despesas com recursos humanos, a título de provisão/fundo de reserva em conta poupança específica, com intuito de assegurar pagamentos referentes ao 13º salário, à remuneração de férias anuais acrescidas de 1/3 e aos encargos, férias e 13º salários oriundos de rescisões trabalhistas.

XXIV. Restituir, ao final da parceria, o saldo financeiro não utilizado de todas as verbas repassadas, inclusive do fundo de reserva aludido no inciso anterior.

XXV. Garantir o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do tribunal de contas correspondente aos processos, aos documentos e as informações relacionadas ao termo de colaboração, bem como aos locais de execução do objeto.

XXVI. Receber a demanda de educação infantil cadastrada no sistema informatizado da Secretaria Municipal de Educação tomando as devidas providências referentes à matrícula das crianças encaminhadas, de acordo com a legislação vigente. (Incluído pela Instrução Normativa nº 7/2019)

4.2.1. Quando se tratar de celebração de parceria em continuidade o saldo financeiro será transferido para a nova parceria.

4.2.2. Os CEIs da rede parceira poderão adquirir bens permanentes com as Verbas repassadas, caso em que esses bens deverão ser objeto de doação e incorporação à PMSP/SME, na ocasião da prestação de contas parcial, conforme Decreto 53.484/2012, sob pena de desconto do valor do bem não incorporado.

4.2.3. A organização deverá apresentar anualmente o Inventário de Bens Permanentes adquiridos com recursos da parceria.

**CLÁUSULA QUINTA - DO FUNCIONAMENTO**

O CEI objeto deste Termo, deverá funcionar por um período de 5 (cinco) dias por semana, com carga horária mínima de 10 (dez) horas diárias.

5.1. Os horários de início e término do atendimento serão estabelecidos com a participação dos usuários, de forma a atender suas necessidades.

**CLÁUSULA SEXTA - DAS FÉRIAS e RECESSO ESCOLAR**

A Organização concederá férias e/ou recesso aos profissionais do CEI conforme especificado no calendário anual de atividades a ser publicado periodicamente pela SME, com possibilidade de atendimento nos períodos de janeiro e julho de acordo com as necessidades das famílias, nos moldes da legislação específica;

**CLÁUSULA SÉTIMA - DO “PER CAPITA”**

A verba mensal per capita destina-se à cobertura de despesas descritas no Plano de Trabalho e constantes do manual de gestão de parcerias. O repasse mensal de recursos será calculado mediante a multiplicação do número de crianças atendidas pelo valor fixo “per capita”, que será definido em Portaria específica da SME, publicada no Diário Oficial da Cidade – DOC, podendo haver a previsão de valor adicional para crianças atendidas nos agrupamentos de berçário.

7.2. Para fins de pagamento, deverá ser observada a data do desligamento das crianças a fim de realizar o repasse proporcional aos dias em que os mesmos permaneceram matriculados. (Redação dada pela Instrução Normativa nº 05 de 17 de abril de 2018).

7.3. A SME assegurará o pagamento das crianças que ultrapassarem a idade estabelecida na Cláusula Terceira – FAIXA ETÁRIA, até 31 de janeiro do exercício subsequente.

7.4. Poderá ser previsto no Plano de Trabalho, acréscimo no repasse mensal para fins de custear as despesas de locação do imóvel onde funcionará o CEI e o respectivo IPTU, quando for o caso.

7.5. O repasse, referente ao acréscimo para fins de custodiar as despesas de locação, ocorrerá em até dez dias úteis da assinatura do termo de colaboração, desde que a organização apresente cópia do contrato de locação devidamente assinado, em até cinco dias.

7.6. Para a implantação do CEI, ocorrerá um repasse inicial, no prazo de até cinco dias úteis a contar da data da assinatura do termo de colaboração para os CEIs da Rede Parceira Indireta e ficará condicionado ao cumprimento de no mínimo 70% do Plano de Adequação para os CEIs da Rede Parceira Particular.

7.7. É vedada a utilização do repasse inicial para despesas com adequação do imóvel utilizado para o funcionamento do CEI.

7.8. Os repasses referentes aos meses de abril e setembro serão acrescidos de 50% do valor mensal estabelecido no termo de colaboração e deverão ser gastos de acordo com o previsto no parágrafo único do artigo 27 da Portaria 4.548, de 19 de maio de 2017.

**CLÁUSULA OITAVA - DO PAGAMENTO**

O repasse mensal ocorrerá nos termos previstos nos artigos 30 a 36 da Portaria 4.548, de 19 de maio de 2017.

**CLÁUSULA NONA – DOS DESCONTOS**

Deverão ser descontados:

- a) os saldos referentes ao ano civil não gastos, no ano civil poderão ser utilizados até 20 de janeiro do ano subsequente. (Redação dada pela Instrução Normativa nº 05 de 17 de abril de 2018).
- b) as despesas com Recursos Humanos, nos casos em que o quadro de recursos humanos não esteja em conformidade com o proposto no Plano de Trabalho, respeitado o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para a nova contratação;
- c) o valor correspondente à suspensão do atendimento não justificado pela Organização Parceira.
- d) valores relacionados a metas e resultados descumpridos, após esgotados os prazos de notificações.

**CLÁUSULA DÉCIMA - DO ADITAMENTO (Incluído pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)**

Por acordo entre as partes, o termo de colaboração poderá ser aditado nos termos do Artigo 50 da Portaria 4.548, de 19 de maio de 2017. (Incluído pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

10.1. Nos casos de pedido de aditamento do termo de colaboração, deverá ser apresentada a documentação comprobatória e pertinente ao motivo do aditamento, bem como os respectivos

ajustes ao Plano de Trabalho, devendo o processo ser instruído com a proposta de aditamento da organização, dirigida à DRE competente, nos termos do Artigo 42 da Portaria 4.548, de 19 de maio de 2017. (Incluído pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – GESTÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO** (Incluído pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

As ações de monitoramento e avaliação da parceria, de responsabilidade da DRE, nos termos dos artigos 53 a 60 da Portaria 4.548, de 19 de maio de 2017, visam à qualidade do atendimento às crianças e a correta execução dos recursos repassados à organização, segundo o plano de trabalho aprovado e o termo de colaboração. (Incluído pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

**CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - PRESTAÇÃO DE CONTAS** (Incluído pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

A prestação de contas apresentada pela organização deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, nos termos dos artigos 53 a 56 da Portaria 4.548, de 19 de maio de 2017. (Incluído pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

**12.1 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PARCIAL- TRIMESTRAL** (Incluído pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

A organização parceira deverá apresentar a prestação de contas parcial ao término de cada trimestre do ano, em regime de competência, que será composta ao menos pelos documentos previstos no artigo 66 da Portaria 4.548, de 19 de maio de 2017. (Incluído pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

I - Na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no Plano de Trabalho, a organização deverá apresentar relatório de execução financeira, assinado pelo representante legal da organização, com a descrição detalhada de todas as despesas e receitas efetivamente realizadas no período e sua vinculação com a execução do objeto, acompanhado da documentação que comprove a realização dessas despesas, tais como recibos, notas fiscais, comprovantes de recolhimento de tributos ou encargos, etc. (Incluído pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

II - Na hipótese de descumprimento parcial de metas ou resultados fixados no Plano de Trabalho, o relatório de execução financeira poderá ser parcial, concernente apenas às referidas metas ou resultados não atingidos, desde que seja possível segregar as despesas referentes a essas metas ou resultados. (Incluído pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

12.2- A análise da Prestação de contas ocorrerá nos termos do artigo 57 a 61 da Portaria 4.548, de 19 de maio de 2017. (Incluído pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

**CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL** (Incluído pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

A prestação de Contas Final ocorrerá de acordo com os artigos 62 a 66 da Portaria 4.548, de 19 de maio de 2017. (Incluído pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

13.1. Nos casos de pedido de aditamento do termo de colaboração, deverá ser apresentada a documentação comprobatória e pertinente ao motivo do aditamento, bem como os respectivos ajustes ao Plano de Trabalho, devendo o processo ser instruído com a proposta de aditamento da organização, dirigido à DRE competente, nos termos do Artigo 42 da Portaria nº 4.548, de 19 de maio de 2017.

**CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DENÚNCIA DA PARCERIA** (Redação dada pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

O termo de colaboração poderá ser denunciado, nos termos dos artigos 67 a 72 da Portaria 4.548, de 19 de maio de 2017. PARCERIA (Redação dada pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

**CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – IRREGULARIDADES E SANÇÕES**

Pela execução da parceria em desacordo com o Plano de Trabalho e com as normas Portaria 4.548, de 19 de maio de 2017 e da legislação específica, poderão ser aplicadas à organização da sociedade civil parceira, garantida a prévia defesa as sanções previstas no artigo 73 da Lei Federal nº 13.019, de 2014, alterada pela Lei nº 13.204, de 2015. (Redação dada pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

15.1. Na aplicação de penalidades, serão observados procedimentos previstos no artigo 74 da Portaria 4.548, de 19 de maio de 2017. (Redação dada pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

**CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA - DAS CUSTAS**

A ORGANIZAÇÃO fica dispensada do pagamento do preço concernente à elaboração e lavratura do presente instrumento e eventuais Termos de Aditamento em conformidade com o disposto na legislação pertinente. (Redação dada pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

**CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA - DO FORO** (Redação dada pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

Fica eleito o Foro da Comarca de São Paulo Capital para dirimir quaisquer dúvidas ou litígio oriundos desta Parceria. (Redação dada pela Instrução Normativa SME nº 5/2018)

E, por estarem concordes, é lavrado o presente Instrumento em 03 (três) vias de igual teor, o qual, lido e achado conforme, é assinado pelas partes e pelas testemunhas abaixo identificadas, sendo uma via arquivada na DRE e uma cópia encaminhada à SME/COGED/DIPAR.

São Paulo, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

SME/DRE - Diretor(a) Regional de Educação: NOME: \_\_\_\_\_ RG: \_\_\_\_\_ CPF: \_\_\_\_\_

ORGANIZAÇÃO: NOME: \_\_\_\_\_ CARGO: \_\_\_\_\_ NOME: \_\_\_\_\_ RG: \_\_\_\_\_ CPF: \_\_\_\_\_

TESTEMUNHA 01 NOME: \_\_\_\_\_ RG ou RF: \_\_\_\_\_

TESTEMUNHA 02 NOME: \_\_\_\_\_ RG ou RF: \_\_\_\_\_

**ANEXO 4 – CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DO QUADRO DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL E DO QUADRO DE APOIO À EDUCAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO LEI 14660/2007**

<b>CARGO</b>	<b>PROVIMENTO</b>	<b>ATUAÇÃO</b>
<b>Classe dos Docentes</b>		
<b>Professor de Educação Infantil</b> a) Categoria 1 b) Categoria 3	Mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, exigida habilitação profissional para o magistério correspondente ao ensino médio	Educação Infantil - Centros de Educação Infantil (CEI)
<b>Professor de Educação Infantil e Ensino Fundamental I</b> a) Categoria 1 b) Categoria 3	Mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, exigida habilitação profissional para o magistério correspondente ao ensino médio.	UEs de Ed. Infantil e Ensino Fundamental
<b>Professor de Ensino Fundamental II e Médio</b>	Mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, exigida habilitação profissional específica para o magistério, correspondente a licenciatura plena.	UEs de Ensino Fundamental e Ensino Médio
<b>Classe dos Gestores Educacionais</b>		
<b>Coordenador Pedagógico</b>	Mediante concurso de acesso de provas e títulos, dentre integrantes da carreira do Magistério Municipal, exigida licenciatura plena em Pedagogia e 3 (três) anos de experiência no Magistério	UEs de Ed. Infantil, de Ens. Fund e de Ens. Médio.
<b>Diretor de Escola</b>	Mediante concurso de acesso de provas e títulos, dentre integrantes da carreira do Magistério Municipal, exigida licenciatura plena em Pedagogia e 3 (três) anos de experiência no Magistério.	UEs de Ed. Infantil, de Ens. Fundamental e de Ens. Médio.
<b>Supervisor Escolar</b>	Mediante concurso de acesso de provas e títulos, dentre integrantes da carreira do Magistério Municipal, exigida licenciatura plena em Pedagogia, com no mínimo 6 (seis) anos de experiência no magistério, sendo 3 (três) anos em cargos/funções de gestão educacional.	Diretoria Regional de Educação, na forma que dispuser o regulamento.
<b>Cargos de Provimento Efetivo do Quadro de Apoio à Educação</b>		
<b>Auxiliar Técnico de Educação</b> a) Categoria 1 b) Categoria 2 c) Categoria 3	Mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, exigido o certificado de conclusão do ensino médio.	Unidades Educacionais e Órgãos Regionais e Centrais da Secretaria Municipal de Educação
<b>Agente Escolar</b> a) Categoria 1 b) Categoria 2 c) Categoria 3 d) Categoria 4	Mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, exigida formação escolar mínima correspondente ao ensino fundamental completo.	Unidades Educacionais

**ANEXO 5 – CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DO QUADRO DE APOIO À EDUCAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, LEI 14.660/07**

<b>CARGO</b>	<b>PROVIMENTO</b>	<b>ATUAÇÃO</b>
Secretário de Escola	Livre provimento em comissão pelo Prefeito, mediante indicação do Diretor de Escola, dentre integrantes da carreira de Auxiliar Técnico de Educação	Unidades Educacionais
Gestor de Centro Educacional Unificado	Livre provimento em comissão pelo Prefeito, mediante escolha em lista tríplice, dentre integrantes da carreira do Magistério Municipal, portadores de diploma de curso superior de graduação, com no mínimo 3 (três) anos de experiência na carreira.	CEUs da Diretoria Regional de Educação
Coordenador de Ação Educacional	Livre provimento em comissão pelo Prefeito, dentre integrantes da carreira do Magistério Municipal, portadores de diploma de curso superior de graduação com no mínimo 3 (três) anos de experiência na carreira	CEUs da Diretoria Regional de Educação
Assessor Técnico Educacional	Livre provimento em comissão pelo Prefeito, dentre integrantes da carreira do Magistério Municipal com licenciatura plena.	Gabinete do Secretário
Assistente Técnico Educacional	Livre provimento em comissão pelo Prefeito, dentre integrantes da carreira do Magistério Municipal com Licenciatura Plena.	- Gabinete do Secretário - Diretoria Regional de Educação
Assistente de Diretor de Escola	Livre provimento em comissão pelo Prefeito, mediante indicação do Diretor de Escola, dentre integrantes da carreira do Magistério Municipal, com licenciatura plena em Pedagogia e experiência mínima de 3 (três) anos no Magistério Municipal	UEs de Ed. Infantil, de Ens. Fund. e de Ens. Médio, na forma que dispuser o regulamento
Assistente Técnico de Educação I	Livre provimento em comissão pelo Prefeito, dentre integrantes da carreira do Magistério Municipal.	Diretoria Regional de Educação e Órgãos Centrais da Secretaria Municipal de Educação
Coordenador de Projetos	Livre provimento em comissão pelo Prefeito, dentre integrantes da carreira do Magistério Municipal, portadores de diploma de curso superior de graduação com no mínimo 3 (três) anos de experiência na carreira	Núcleo Educacional, do Centro Educacional Unificado, da Diretoria Regional de Educação