

A dimensão Educação do IDH-M na cidade de São Paulo

O presente estudo avalia o comportamento dos componentes da dimensão educação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), em 2010, no município de São Paulo e em suas Subprefeituras (desde 2017, denominadas Prefeituras Regionais), com base no *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil* (PNUD, FJP, IPEA, 2013). O Informe Urbano n.º 29 (SÃO PAULO, 2017), ao retratar a evolução do IDH-M no município entre 2000 e 2010, demonstrou que a dimensão educação, mesmo com os menores valores, apresentou as maiores taxas de crescimento quando comparada às demais dimensões, além de se correlacionar mais fortemente com o IDH-M. Tal desempenho justifica um olhar mais detalhado para essa dimensão.

Desde o século XVIII, o pensamento liberal afirmava que a educação teria o papel de contribuir decisivamente para o funcionamento e as mudanças da sociedade, além da formação intelectual e moral do indivíduo. Grosso modo, garantida a “igualdade de oportunidades” de acesso à escola, construir-se-ia uma sociedade aberta e democrática, em que as diferenças de escolaridade e posição social são atribuídas ao mérito e às diferenças individuais. Nessa linha, ao longo dos séculos XIX e XX, as correntes liberais conceberam a escola como o instrumento de mobilidade social e fator de civilização, democracia, modernização, progresso e/ou desenvolvimento (CUNHA, 1975, p. 25-63).

A relação entre educação e desenvolvimento tem sido objeto de polêmica que coloca em polos extremos, de uma lado, uma visão economicista, que afirma a educação apenas como insumo econômico e, de outro, a educação como direito fundamental de formação da pessoa humana. Essas duas concepções opostas e a amplitude de posições intermediárias possíveis repercutem, diretamente, na definição de diferentes políticas educacionais, inclusive no que diz respeito às condições de ensino, currículos, metodologias, formação de professores, administração (ou gestão) do sistema, participação da comunidade escolar, entre outros importantes aspectos.

Os críticos à visão unidirecional de educação como fator de desenvolvimento sustentam que a escola não é elemento independente da ordem social e, portanto, não é capaz sozinha de produzir transformações estruturais (com destaque para CUNHA, 1975). O investimento em educação não é capaz, por si só, de reduzir desigualdades, concentração de renda e desemprego. A sociologia da educação sustenta, até mesmo, o papel de reprodução das desigualdades e de conservação social da instituição escolar (destacando-se BORDIEU; PASSERON, 1992). Considerando tais argumentos, a afirmação da educação como fator de desenvolvimento pode ser, pelo menos, reformulada em termos de uma relação recíproca, ou seja, incluindo a contribuição do “desenvolvimento para a educação”. Tal reformulação supõe o questionamento, tanto dos modelos de desenvolvimento quanto das concepções possíveis de educação (SOUZA, 2008).

Por outro lado, a educação aparece como o primeiro dos direitos sociais arrolados pelo artigo 6.º da Constituição de 1988, seguido pela “saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988). Como direito humano e constitucional, a educação, portanto, é indissociável dos outros direitos. Conforme Haddad (2014), “o direito à educação só se realizará plenamente se for conquistado junto com a melhoria da saúde, moradia, trabalho decente, transportes, superando o ‘dilema do ovo e da galinha’ entre educação e desenvolvimento” (p.34).

A Constituição do Brasil também afirma que a educação, direito de todos, deve atender, além da finalidade de qualificação para o trabalho, também o pleno desenvolvimento do indivíduo, inclusive em relação à participação política. Diz o artigo 205: “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Ainda por determinação constitucional, desde 2016, o

Estado deve garantir “educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2009), embora a Lei Federal n.º 12.796 já tivesse estabelecido, em 2013, a gratuidade da educação infantil até os cinco anos de idade e as referidas obrigatoriedade e gratuidade da educação básica dos quatro aos 17 anos, compreendendo a pré-escola, ensino fundamental e ensino médio (BRASIL, 2013).

Já em relação à concepção de desenvolvimento, nos anos 1990, os organismos internacionais passaram a considerar, além dos objetivos estritamente econômicos, o investimento em recursos humanos e as chamadas políticas sociais, destinadas a atenuar a pobreza e as desigualdades. Assim, o mote “educação como fator de desenvolvimento”, relegado na década anterior de ajuste econômico, foi retomado como parte do movimento de transformação das proposições neoliberais das agências internacionais, entre elas o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. No Brasil, a concepção de “educação como fator de desenvolvimento” fundamentou, em maior ou menor grau, as reformas educacionais iniciadas nos anos 90, que incluíram a promulgação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996) e seguem até hoje, com a chamada reforma do ensino médio (BRASIL, 2017).

A concepção de ‘desenvolvimento humano’ adotada pelo PNUD é derivada das idéias do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1998. Para Sen, desenvolvimento corresponde a “desdobramento de oportunidades”, isto é, não é um fenômeno estritamente econômico, de montante de renda bruta ou *per capita*, mas inclui a maneira como uma sociedade funciona e oferece oportunidades a seus membros. Uma vez que se considera que a educação ofereça aos indivíduos mais e melhores oportunidades de escolha e inserção, essa dimensão é interpretada como fundamental para o chamado ‘desenvolvimento humano’.

O conceito de desenvolvimento que está na base do IDH é o de desenvolvimento humano como um “processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser” (PNUD, 2017). As três dimensões do IDH, entre elas a educação, são interpretadas, portanto, não como finalidades ou resultados,

mas como “meios de desenvolvimento”:

- longevidade: ter uma vida longa e saudável;
- educação: ter acesso ao conhecimento;
- renda: ter um padrão de vida digno;

O IDH-M, composto pelas mesmas três dimensões, reproduz em escala municipal o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, calculado para os países. Da dimensão educação do IDH-M, fazem parte o indicador de fluxo escolar da população jovem (taxas de escolarização e de escolaridade por recortes etários) e o indicador de escolaridade da população adulta, estimados com base nos dados dos Censos Demográficos do IBGE. O indicador de fluxo escolar da população jovem acompanha a população em idade escolar em quatro momentos e é resultado da média aritmética dos percentuais de:

- crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola;
- jovens de 11 a 14 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental regular;
- jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo;
- jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo;

A escolaridade da população adulta, por sua vez, é medida pelo percentual da população de 18 anos ou mais, com ensino fundamental completo. A média geométrica dos dois componentes resulta na dimensão educação do IDH-M, sendo que o peso do fluxo escolar da população jovem equivale a 2, enquanto a escolaridade da população adulta tem peso 1. O índice final da dimensão educação, portanto, composto por taxas de escolarização e escolaridade indica basicamente o acesso da população à educação. Condições e processos de ensino e aprendizagem, rendimento e resultados do sistema escolar, entre outros aspectos, não fazem parte da dimensão educação do IDH-M. Os índices finais são classificados pelo PNUD como:

- baixo desenvolvimento humano - menor que 0,550;
- médio - entre 0,550 e 0,699;
- alto - entre 0,700 e 0,799;
- muito alto - acima de 0,800.

Este Informe destaca o corte de 0,7 ou 70%, identificando assim as áreas que, segundo a classificação do PNUD, alcançaram o patamar de alto desenvolvimento humano. Em 2010, a dimensão educação do IDH-M paulistano alcançou um valor de 0,725 e manteve-se inferior às demais dimensões, longevidade e renda, que receberam respectivamente 0,855 e 0,843. Em uma análise intraurbana, as menores taxas da dimensão educação estavam distribuídas em 13 Subprefeituras localizadas

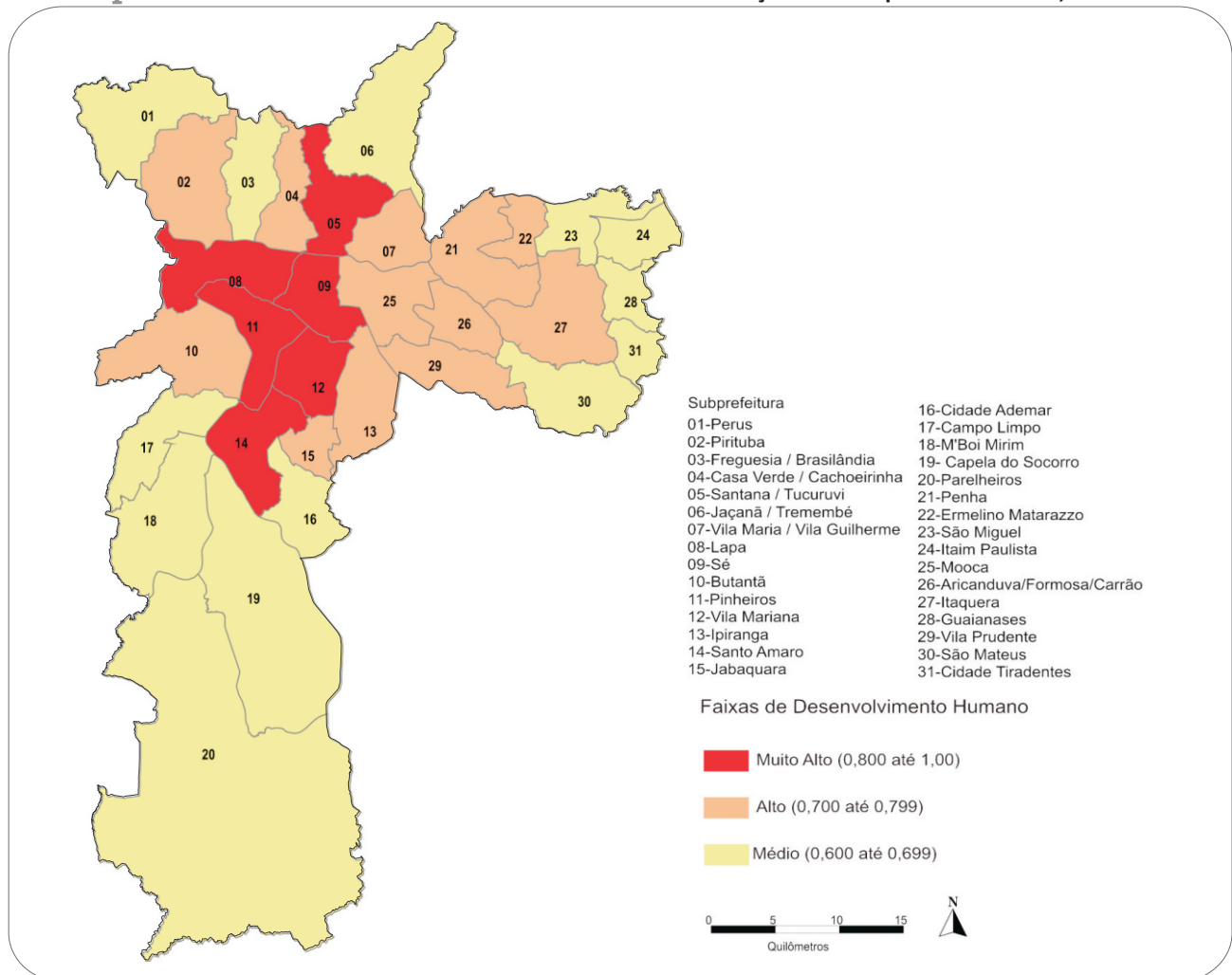
na periferia do município, que não alcançaram o patamar de 0,700 e foram classificados como médio IDH-M. A Subprefeitura de Parelheiros foi a que obteve o menor valor no município, totalizando 0,610. Em situação intermediária estavam 12 Subprefeituras, cujos indicadores são classificados como alto. Apenas 6 Subprefeituras alcançaram o maior patamar nesta dimensão, classificadas como muito alto, dentre elas a Suprefeitura de Pinheiros, que atingiu o maior valor para a cidade, computando 0,885, conforme Mapa 1.

Os dois primeiros componentes do fluxo escolar da população jovem (crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola e jovens de 11 a 14 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental regular) apresentaram os melhores resultados entre os indicadores da dimensão educação.

O percentual de crianças de 5 a 6 anos que frequentavam a escola no município era de 93%. Nenhuma Subprefeitura apresentou índice abaixo de 70% e as quatro que não atingiram 80% deste indicador localizam-se na periferia da Zona Sul da cidade: M'Boi Mirim, Cidade Ademar, Parelheiros e Capela do Socorro, conforme Tabela 1 a seguir. Vale lembrar que o ano de 2010, a que se referem os dados do IDH-M, foi o prazo final para que os municípios de todo o país implantassem o ensino fundamental de nove anos, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade (BRASIL, 2006).

Os percentuais de adolescentes de 11 a 14 anos no segundo ciclo do ensino fundamental apresentaram valores menores que o indicador anterior e três Subprefeituras ficaram abaixo de 70%: Cidade Ademar, Parelheiros e Aricanduva, mostrado na Tabela 1.

Mapa 1 - Índice de Desenvolvimento Humano dimensão Educação - Município de São Paulo, 2010.



Fonte: Gonçalves & Maeda, 2017; Elaboração: SMUL/ Geoinfo

A Subprefeitura que apresentou o melhor índice foi Vila Prudente/Sapopemba, onde mais de 77% da população nesta faixa etária havia concluído o ensino fundamental.

Os dois últimos componentes do fluxo escolar da população jovem (15 a 17 anos com ensino fundamental completo, e 18 a 20 anos com ensino médio completo) apresentaram resultados inferiores aos das faixas etárias anteriores. Dezenove Subprefeituras atingiram índices abaixo de 70% em relação ao percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo.

As oito Subprefeituras que não atingiram 65% estavam concentradas nas zonas leste e sul do município, conforme visto na Tabela 2 a seguir.

O indicador de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo encontra-se em situação ainda pior, sendo que apenas Vila Mariana e Pinheiros apresentaram valores superiores a 70%, necessários para o alto desenvolvimento. Os piores índices corresponderam às Subprefeituras de Parelheiros e Cidade Tiradentes, onde menos de 35% da população na citada faixa etária possuía ensino médio completo.

Tabela 1 - Porcentagem de crianças e jovens por situação escolar - Município de São Paulo, 2010

Subprefeitura *	Crianças 5 e 6 anos frequentando a escola	Jovens de 11 a 14 anos no 2.º ciclo do EF
M'Boi Mirim	87,85	70,14
Cidade Ademar	88,02	69,61
Parelheiros	88,65	68,88
Capela do Socorro	90,74	74,96
Pirituba	90,95	72,60
Tremembé/ Jaçanã	91,03	71,06
Jabaquara	91,52	71,68
São Miguel	92,27	75,18
Vila Maria/ Vila Guilherme	92,43	70,13
Ipiranga	92,51	75,42
Casa Verde/ Cachoeirinha	92,76	73,66
Campo Limpo	92,82	72,92
Sé	92,89	70,17
Itaquera	92,98	74,01
Santana/ Tucuruvi	93,61	75,99
Freguesia/ Brasilândia	93,76	73,13
Moóca	93,84	76,15
Ermelino Matarazzo	94,09	77,01
Guaianases	94,23	73,77
Itaim Paulista	94,25	75,42
Perus	94,28	73,72
Cidade Tiradentes	94,42	75,06
Aricanduva	94,60	68,93
Santo Amaro	94,91	75,69
Butantã	95,39	72,60
São Mateus	95,51	72,03
Penha	95,59	73,68
Vila Prudente/ Sapopemba	96,93	77,12
Lapa	96,95	76,62
Vila Mariana	97,96	75,68
Pinheiros	98,51	74,09
MSP	93,01	73,40

* As Subprefeituras, em 2017, passaram a ser denominadas Prefeituras Regionais.

Fonte: Gonçalves & Maeda, 2017; Elaboração: SMUL/ Geoinfo

No município de São Paulo, cerca de metade da população entre 18 e 20 anos não havia completado o ensino médio em 2010.

No Gráfico 1 a seguir, pode-se identificar as diferenças no acesso à educação entre as faixas etárias componentes dos indicadores do fluxo escolar da população jovem. Fica evidente que neste grupo populacional quanto maior a faixa etária, menor a taxa de escolarização, sendo que as populações de 15 a 17 anos e de 18 a 20 anos encontram-se mais defasadas.

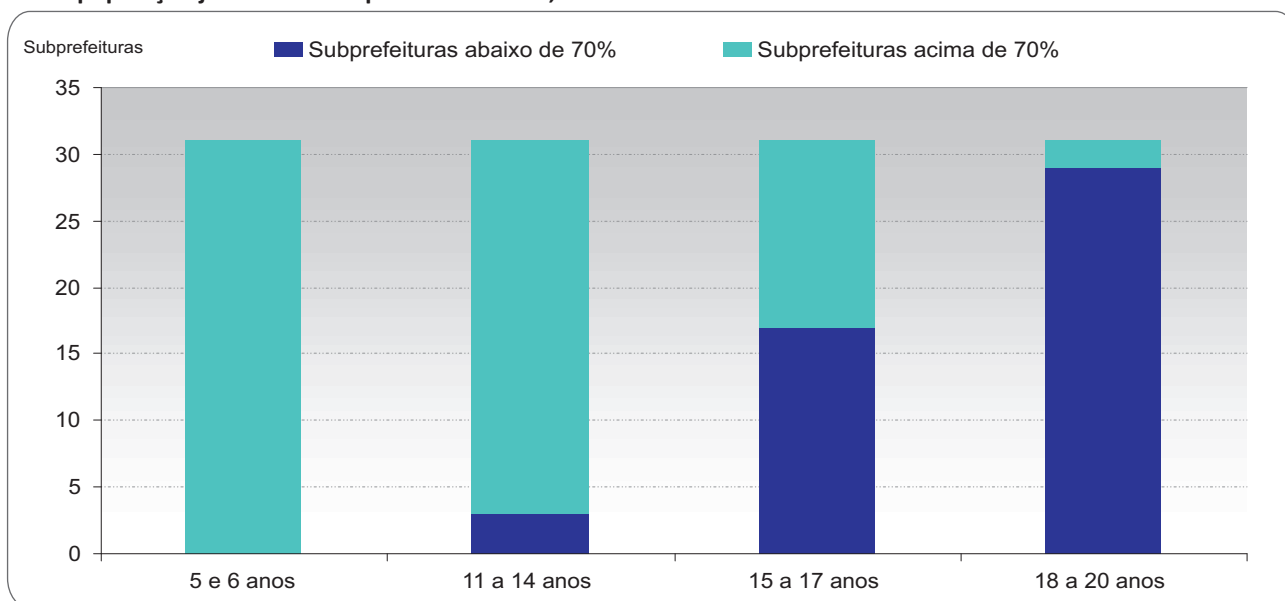
O Informe Urbano n.º 26 (SÃO PAULO, 2017) aponta o ensino médio como etapa da educação básica em que se concentram os grandes problemas de acesso e permanência da população jovem, levantando hipóteses sobre uma gama de fatores internos e externos à instituição escolar que explicariam essa situação, como a falta de motivação dos jovens para estudar em uma escola que já não transmite um conhecimento reconhecido como legítimo e que fornece um certificado que já não é garantia de ingresso no mercado de trabalho, nem de ascensão social.

Tabela 2 - Porcentagem de jovens por situação escolar - Município de São Paulo, 2010.

Subprefeitura	Jovens de 15 a 17 anos com EF completo	Jovens de 18 a 20 anos com EM completo
M'Boi Mirim	61,23	41,79
Campo Limpo	62,80	40,88
Cidade Ademar	62,82	44,09
Jabaquara	63,17	49,02
Parelheiros	63,74	34,04
Cidade Tiradentes	63,81	34,81
São Mateus	64,23	42,49
Guaianases	64,91	41,86
Freguesia/ Brasilândia	65,44	41,40
Capela do Socorro	65,88	43,53
Tremembé/ Jaçanã	66,13	49,79
Perus	68,52	44,22
Butantã	68,98	50,59
São Miguel	69,05	46,35
Itaim Paulista	69,09	42,52
Vila Maria/ Vila Guilherme	69,23	51,10
Itaquera	69,31	49,66
Vila Prudente/ Sapopemba	69,63	50,53
Casa Verde/ Cachoeirinha	69,87	53,91
Penha	70,63	58,38
Ermelino Matarazzo	70,89	58,51
Pirituba	71,23	50,83
Aricanduva	74,79	59,41
Ipiranga	75,37	52,73
Sé	76,77	64,05
Moóca	78,26	63,42
Lapa	78,33	66,78
Santana/ Tucuruvi	78,69	67,17
Vila Mariana	81,66	77,14
Santo Amaro	83,17	63,75
Pinheiros	86,33	75,97
MSP	68,92	50,51

Fonte: Gonçalves & Maeda, 2017; Elaboração: SMUL/ Geoinfo

Gráfico 1 - Distribuição das Subprefeituras segundo as porcentagens dos componentes do fluxo escolar da população jovem - Município de São Paulo, 2010



Fonte: Gonçalves & Maeda, 2017; Elaboração: SMUL/ Geoinfo

No que se refere à escolaridade da população adulta com 18 anos ou mais, 68% possuía ensino fundamental completo no município de São Paulo, sendo que 10 Subprefeituras apresentavam índices superiores a 70%. Os maiores indicadores foram alcançados em vila Mariana e Pinheiros, onde cerca de 90% da população adulta possuía ensino fundamental completo. Na extremidade oposta, estava a Subprefeitura de Parelheiros, onde menos da metade da população adulta havia concluído o ensino fundamental, conforme Tabela 3.

Em 2010, ainda em patamares inferiores às dimensões longevidade e renda, a distribuição desigual dos índices da dimensão educação do IDH-M pelo território da cidade supõe possibilidades também desiguais de desenvolvimento humano. Apenas seis Subprefeituras, as mais centrais: Lapa, Sé, Pinheiros, Vila Mariana, além de Santo Amaro e Santana-Tucuruvi, apresentaram índice considerado muito alto.

Basicamente, na medida em que se caminha para a periferia, os valores diminuem. De maneira semelhante, na medida em que se consideram faixas etárias mais altas, os índices diminuem, apontando para problemas de acesso e permanência na escola, especialmente da população jovem, que deveria estar cursando ou já ter completado o ensino médio.

Tabela 3 - Porcentagem de adultos com ensino fundamental completo - Município de São Paulo, 2010.

Subprefeitura	População de 18 anos ou mais de idade com o EF completo
Parelheiros	49,75
Guaianases	55,42
M'Boi Mirim	56,20
São Mateus	56,93
Cidade Ademar	58,52
Itaim Paulista	58,94
São Miguel	59,13
Capela do Socorro	59,16
Perus	59,54
Cidade Tiradentes	59,77
Campo Limpo	60,27
Tremembé/Jaçanã	63,49
Freguesia/Brasilândia	63,54
Itaquera	63,67
Vila Prudente/Sapopemba	64,42
Ermelino Matarazzo	65,61
Vila Maria/Vila Guilherme	65,93
Pirituba	66,98
Casa Verde/Cachoeirinha	67,78
Jabaquara	69,27
Penha	69,49
Ipiranga	70,30
Aricanduva	70,38
Butantã	73,15
Moóca	76,22
Santana/Tucuruvi	78,44
Sé	81,77
Lapa	82,73
Santo Amaro	82,90
Pinheiros	89,78
Vila Mariana	89,87
MSP	67,68

Fonte: Gonçalves & Maeda, 2017; Elaboração: SMUL/ Geoinfo

Mesmo sem considerar aspectos igualmente importantes relacionados às condições, processos e resultados do ensino, os dados aqui apresentados do IDH-M da cidade de São Paulo indicam que a educação ainda não é um meio de desenvolvimento humano, tampouco um direito garantido a todos.

Referências:

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução - elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino... Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Lei Federal n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29,30,32 e 87 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Lei Federal n.º 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis n.º 9.394, de 20 de dez. de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho... Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Lei Federal n.º 12.796, de 4 de abril de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Lei Federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 12 jan. 2018.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

GONÇALVES, A. F. & MAEDA, M. T. *IDH e a dinâmica intraurbana na cidade de São Paulo*. In: Organizadores: MARGUTI, B.O., COSTA, M.A e PINTO, C.V.S. *Territórios em números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de UDHS e regiões metropolitanas brasileiras*. Brasília: IPEA / INCT, 2017, p. 125-140.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; FJP - Fundação João Pinheiro; IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. P N U D ; F J P ; I P E A , 2 0 1 3 .

SÃO PAULO (cidade). *Atlas do Trabalho e Desenvolvimento da Cidade de São Paulo*. São Paulo: PMSP; PNUD; FJP; SEADE, 2009.

_____. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. *Informes Urbanos n.º 29: A dinâmica do IDH-M e suas dimensões entre 2000 e 2010 no município de São Paulo*. São Paulo, nov. 2017.

SOUZA, Regina Magalhães de. *O discurso do protagonismo juvenil*. São Paulo: Paulus, 2008.



Heloisa M. Salles Penteado Proença
Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento

Luciana Pascarelli Santos
Coordenadoria de Produção e Análise de Informação

Eduardo Donizete Pastrelo
Divisão de Análise e Disseminação

Informes Urbanos

Elaboração
Marcos Toyotoshi Maeda
Regina Magalhães de Souza

Equipe Técnica
Eduardo Donizete Pastrelo
José Marcos Pereira de Araujo

Diagramação
Carla Garcia de Oliveira

http://smul.prefeitura.sp.gov.br/informes_urbanos