



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

JUSTIFICATIVA - PL 0140/2021

A demanda por vagas a crianças de 0 a 3 anos na cidade de São Paulo é uma questão que há muito desafia a busca por soluções que visem a garantia de direitos da primeira infância. Em 2013, a Prefeitura de São Paulo, vem sendo obrigada a ampliar o número de vagas nas creches. Resultado de Ação Civil Pública movida por organizações sociais e de determinação do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) que obrigou o executivo municipal ficou obrigado a criar 150 novas vagas até o ano de 2016, sendo, no mínimo, 105 mil delas em creches (crianças de 0 a 3 anos).

Segundo dados da própria Secretaria Municipal de Educação (SME) a oferta de novas vagas vem buscando, ao longo dos últimos anos, equilíbrio em relação à demanda. E em dezembro último 2020, a Secretaria Municipal de Educação informou, por meio de release publicado em seu site, que zerou as filas por vagas em creches na cidade de São Paulo, tendo, na ocasião apenas 540 crianças de 0 a 3 anos identificadas como demandantes da educação infantil¹.

A criação de novas vagas, no entanto, vem sendo produzida majoritariamente, a partir do modelo de creches particulares conveniadas e/ou rede pública indireta, reduzindo de forma célere e continua o número de crianças atendidos pela administração direta. Como a própria SME afirmou em release divulgado no dia 17 de dezembro de 2020 [] assinatura de convênios ajudaram a alcançar a marca de 375,5 mil crianças matriculadas nos últimos quatro anos.²

O primeiro refere-se unidades que desenvolvem atividades correspondentes ao plano de trabalho específico do convênio, em imóvel da própria entidade, a ela cedido, por ela locado com recurso financeiro próprio ou com verba repassada pela Secretaria Municipal de Educação para custear as despesas com as instalações. Já a rede pública indireta, objeto deste Projeto de Lei, são aqueles edifícios e bens móveis de propriedade da Prefeitura, mas que estão cedidos por contrato para a entidade ou organização social (OSCIPs) conveniada³.

Dos 2.165 equipamentos de Educação Infantil de atendimento a crianças de 0 a 3 anos existentes em 2020, 1471 eram conveniados, 377 eram mantidos com gestão indireta e apenas 317 eram unidades em rede direta. Isso significa dizer que 265.579 crianças estavam matriculadas em unidades das redes parceiras (indiretas e conveniadas) - 85% do total de crianças nessa etapa inicial da educação básica municipal.

O modelo de convênios prevê que a prefeitura repasse recursos a entidades privadas sem fins lucrativos para o provimento da educação infantil de 0 a 3 anos. O modelo abarca tanto as conveniadas, quando a gestão das unidades e o prédio onde funcionam os serviços são privados quanto as de gestão indireta, quando o prédio é cedido pelo município.

A opção pelo modelo de conveniamento e o repasse da gestão administrativa e pedagógica para organizações sociais privadas têm gerado preocupação entre especialistas. O modelo adotado pelas últimas gestões municipais (Haddad 2013-2016; Dória 2017-2018; Covas 2019-atual) tem produzido de forma célere e continua, a quantidade de convênios cresceu de maneira desproporcional e sem supervisão, conforme destacou a doutora em Educação, Lisete Arelaro.

A falta de fiscalização dos convênios vêm sendo motivo de diversas investigações que apuram a existência de crime organizado na constituição de associações e entidades. Segundo matéria da Folha de S. Paulo as entidades terceirizadas, que permitiram o salto no número de vagas nos últimos anos, recebem juntas R\$ 170 milhões ao mês da prefeitura.

A chamada máfia das creches funciona a partir da indústria das ONGs de fachada, criadas especificamente para gerir unidades terceirizadas, tanto no modelo da gestão indireta quanto no modelo das conveniadas. As entidades, algumas vezes, são criadas em nome de laranjas e chegam a ser negociadas. Uma vez conveniadas, as organizações cometem irregularidades de vários tipos para realizar o desvio dos recursos em benefício de seus membros ou padrinhos políticos.

Dentre as irregularidades estão: a) simulação de compra de insumos e alimentos de fornecedores de fachada (nota fria); b) locação de imóveis superfaturados que pertencem a conhecidos (foram encontrados 119 imóveis superfaturados); c) pagamentos de propinas a funcionários públicos; d) desvio de encargos de funcionários e falsificação de guias (mais de R\$ 10 milhões em desvios encargos trabalhistas); e e) aparelhamento político.

A proximidade dessas organizações sociais com alguns políticos municipais, entre os quais, vereadores da capital tem sido uma das principais linhas de investigação do Ministério Público e da Polícia Civil. O nome do vereador Ricardo Nunes (MDB), atual vice-prefeito da cidade, foi nominado numa das representações apresentados sobre o caso. Ao lado dele também o então vereador, Rodrigo Goulart (PSD). Ambos são apontados como muito próximos da Sobei (Sociedade Beneficente de Interlagos) - maior organização social gestora de creches da cidade, com unidades que atendem 5.000 alunos

Após as denúncias e da descoberta de prejuízos milionários mais de cem creches foram descredenciadas. A Prefeitura também passou a exigir das organizações parceiras a inscrição no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, título de Utilidade Pública Municipal e, no mínimo, 24 meses de atividade. No entanto, a possibilidade de envolvimento de agentes políticos na máfia das creches reforçam a crítica ao modelo atual de conveniamento.

A escolha pelo modelo de conveniamento vem sendo defendida pelas últimas gestões municipais por, supostamente, representar menor custo por aluno. Mas a verdade é que a Prefeitura não tem divulgado ano a ano o curso por aluno nas escolas da rede direta, o que dificulta qualquer avaliação comparativa entre as duas redes. Concretamente, a falta de supervisão nos contratos realizados com organizações sociais conveniadas também impede que a sociedade civil exerça o controle social sobre os gastos que são realizados por essas entidades privadas e/ou filantrópicas.

Para além dos fatores financeiros e da predisposição deste modelo à abertura de brechas para o beneficiamento de aliados políticos, com contratos viciados e renovação automática de acordos, o modelo atual também gera uma série de disparidades relacionadas à qualidade da educação, resultando na existência de duas redes voltadas às crianças abaixo de 3 anos na cidade.

A primeira delas se apresenta como espaço adequado, em geral edificado para esse fim, com alimentação de qualidade, professores com formação em serviço, plano de carreira, jornadas de trabalho e salários melhores para seus funcionários. A segunda é composta majoritariamente por unidades em espaços físicos adaptados (alguns sem condições para o atendimento), profissionais com jornadas maiores e baixos salários, sem plano de carreira e sem formação em serviço.

Em diligência realizada pelo Tribunal de Contas Municipal (TCM), em 2017, foram apontados os principais problemas encontrados nas escolas conveniadas. Entre os quais estavam: a) a deficiência na supervisão pedagógica; b) menores salariais, formação inadequada e alta rotatividade de profissionais e professores quando comparado à rede direta; e c) falhas na infraestrutura. E, apesar de passados três anos, as falhas e deficiências ainda são motivos de preocupações por parte de mães e pais de alunos, de profissionais, cada vez mais precarizados e também de especialistas.

A precariedade dos vínculos empregatícios dos profissionais que trabalham na rede indireta também é fator de grande preocupação, na medida em que corrobora negativamente para comprometimento profissional e o desenvolvimento/acompanhamento constante das atividades pedagógicas, influenciando também sobre a qualidade do atendimento. Isso sem falar no uso político de muitos desses cargos, distribuídos para arregimentar apoio eleitoral em diferentes regiões de SP.

Em novo acordo realizado com o TJSP, a Prefeitura ficou obrigada a criar 85 vagas de 2017 até o final de 2020. E o modelo de escolha do então prefeito João Dória (PSDB) seguiu sendo o de conveniamentos, sendo esse ainda, somado a novas fórmulas: a) a compra de vagas em unidades de ensino privadas - Programa Mais Creche; b) programa mais educação. A fórmula fundo público repassado a instituições privadas tem se consolidado como modelo na educação infantil municipal.

Não por acaso, o descompasso na qualidade de educação das redes conveniadas ou de gestão indireta tem prejudicado, principalmente, as populações mais pobres, que vivem nas periferias das cidades, e majoritariamente, a população negra moradora dessas regiões. Isso acontece porque são nos distritos mais vulnerabilizados onde o modelo de conveniamento e gestão indireta mais se ampliaram nos últimos quatro anos, em função da demanda reprimida nessas regiões.

No final de 2019, os distritos de Jardim Ângela (789), São Rafael (601) e Tremembé (573) - localizados na Zona Sul, Sudoeste e Norte, respectivamente - eram os que possuíam maior demanda por vagas em creche, somando 1.963. Em dezembro de 2020, Capão Redondo, Jardim São Luís e Cidade Ademar - todos na Zona Sul da capital - eram os que tinham maior demanda por vaga em creches em números absolutos, somando 207. Além dos distritos citados, Campo Limpo, Grajaú, Pedreira, Campo Grande, Sacomã, Jabaquara, Vila Andrade (todos na Zona Sul), Sapopemba (Sudoeste), Vila Maria (Zona Norte) Ermelino Matarazzo (Zona Leste) são os que mais demandaram vagas em creche nos últimos dois anos. Todos situados nos extremos da capital ou em regiões mais empobrecidas e com menor número de equipamentos por demanda.

Conforme previsto na Constituição Federal de 1988, crianças e adolescentes devem ter prioridade absoluta (Art. 227) no que se refere a promoção de direitos, entre os quais, o direito à Educação, cabendo ao Estado, aqui representado pelo município, provê-lo. O direito à educação para pleno desenvolvimento, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho (Art. 53), também é assegurado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990). O direito à educação também é consolidado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394/1996) e nos Planos de Educação aprovados em âmbito federal, estadual e municipal.

A educação infantil, em especial num país marcado por desigualdades de renda, de raça e de gênero e no qual 40% das residências são chefiadas por mulheres em idade produtiva. A universalização da educação infantil é, portanto, fundamental para promover o direito ao trabalho das mães - uma maneira efetiva de enfrentar a desigualdade oriunda da divisão sexual do trabalho.

Por tudo isso aqui, justifica-se a aprovação deste Projeto de Lei para que os recursos públicos sejam destinados para a rede pública, promovendo a reversão gradual do processo de terceirização do ensino que muitos prejuízos têm trazido à qualidade da educação, em especial, da Educação Básica.

E preciso superar a desigualdade de atendimento e condições de trabalho existentes hoje, que divide a rede em duas.

¹ Matrículas e Demandas por Distrito: 2020. Portal da Prefeitura de São Paulo Acesso em 18 fev. 2020. Disponível em: <<https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/aceso-a-informacao/demanda-escolar/>>.

² Prefeitura zera fila de creche pela primeira vez na história. Portal da Prefeitura de São Paulo. Acesso: 18 fev 2021. Disponível em<<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-zera-fila-de-creche-pela-primeira-vez-na-historia>>.

³ Unidades Educacionais. Portal da Prefeitura de São Paulo. Acesso em: 18 fev. 2021. Disponível em:<<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Page/PortalSMESP/Unidades-Educacionais-1>>.

Máfia das creches em SP negociava ONGs a R\$ 8.000, indica investigação. Folha de S. Paulo, São Paulo, 28 nov.2019. Acesso em: 18 fev. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/11/mafia-das-creches-em-sp-negociava-ongs-a-r-8000-indica-investigacao.shtml>>.

Promotoria apura irregularidades e elos políticos em creches terceirizadas. Folha de S. Paulo, São Paulo, 16 set.2019. Acesso em: 19 fev. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/promotoria-apura-irregularidades-e-elos-politicos-em-creches-terceirizadas.shtml>>.

Durante a diligência realizada o TCM visitou 20 unidades conveniadas e constatou que 25% não tinham espaço de refeitório adequado e mais de um terço desses prédios não tinham janelas e sacadas na altura ideal e redes de proteção. Cf. Aposta da gestão Doria, creche por convênio tem qualidade em xeque. Folha de S. Paulo, São Paulo, 21 mai. 2017. Acesso: 18 fev. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/05/1885963-aposta-da-gestao-doria-creche-por-convenio-tem-qualidade-em-xeque.shtml?origin=folha>>."

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 11/03/2021, p. 65-66

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.