



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 945/2022 DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 573/2021.

Trata-se de Projeto de Lei 573/21, cujo conteúdo "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" apresentado pelos Vereadores Cris Monteiro (NOVO); Sandra Santana (PSDB) e Rubinho Nunes (UNIÃO).

Apesar de não citado pela Comissão de Constituição e Justiça, importante ressaltar, de antemão, que o presente PL desrespeita inúmeras normativas legais e constitucionais, as quais serão tratadas ao longo deste parecer, além das questões de mérito, sendo elas, entre outras: arts. 37, II e 206, I, VI, VII, CF; art. 115, II, da Constituição do Estado de São Paulo; arts. 3º, I, IX; 14, I; 26, caput, da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional); Objetivo 4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas; art. 9º, PNE (Plano Nacional de Educação); meta 12.10 do PME (Plano Municipal de Educação) e Lei Municipal nº 14.660/07, que disciplina os Quadros de Profissionais da Educação Municipal.

Conforme parecer da Comissão supramencionada, importante citar a obrigatoriedade, com prévia e ampla publicidade, da realização de pelo menos duas audiências públicas durante o trâmite do presente Projeto, conforme art. 41, XI, da Lei Orgânica do Município, ainda não realizadas.

A justificativa do Projeto de Lei parte da falsa premissa de uma suposta falta de qualificação dos diretores escolares, nos seguintes termos "há dúvidas se o processo de eleição e de indicação mais usados atualmente para preenchimento do cargo garante a escolha de um representante que saiba de fato acompanhar os processos de ensino e de gerência de recursos humanos e financeiros, por exemplo".

Nota-se o total desconhecimento do funcionamento da rede municipal de educação. Na rede municipal de educação de São Paulo não existe essa figura da eleição (salvo em situações de substituição temporária com eleição feita pelo conselho de escola nos termos da legislação) ou indicação política de diretores, estes são nomeados mediante concurso público de acesso e, para assumir a vaga, é necessário comprovar tempo de magistério e no mínimo três anos de experiência no magistério público municipal, dessa forma garantindo que o candidato que foi aprovado no concurso público também comprove sua experiência na rede municipal, logo estapafúrdia essa justificativa que embasa a tese da terceirização da gestão das unidades escolares.

Em contrapartida, os diretores das OSCs são indicados pela própria OSC, sem participação comunitária, ferindo o art. 206, VI, CF e art. 3, VIII, da Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)) os quais garantem a gestão democrática do ensino público.

Quanto à qualidade da educação, o Projeto de Lei, como norma geral e abstrata, não indica qual seria a definição de qualidade do ensino proposta ou em quais autores e análises educacionais seriam baseadas as metas do ensino, para garantia de sua qualidade.

Eis que tal conceito na literatura acadêmica contempla um amplo rol de concepções que podem partir de um caráter mais subjetivo até parâmetros quantitativos personificados por meio de indicadores diversos.

Que conceitos, representações ou concepções sinalizam uma escola de qualidade? Quais são os principais conceitos e definições que embasam os estudos, as práticas e as políticas educativas, bem como as dimensões e os fatores que apontam a construção de uma educação de qualidade? É possível uma escola de qualidade para todos? Tais questões revelam a complexidade da temática da qualidade no campo educativo.

A Qualidade da Educação: Perspectivas e Desafios. Dourado e Oliveira.

Como exemplos de gestão entregues às Organizações Sociais, os autores do Projeto de Lei citam as "2.057 creches conveniadas, ou seja, organizações sociais que recebem recurso público para gerir o funcionamento dos equipamentos de primeira infância como forma de garantir o acesso público, gratuito e com mais qualidade à população" no Município de São Paulo.

Conforme art. 5º do PL em questão, o programa ocorrerá prioritariamente na estrutura dos equipamentos públicos escolares municipais já existentes, não se eximindo a possibilidade de utilização de equipamentos públicos a serem inaugurados.

Um ponto a se destacar nesse trecho diz respeito à prioridade de utilização de equipamentos públicos escolares já existentes ou que vierem a ser inaugurados. Nesse ponto, diferentemente dos termos de colaboração e parceria na Educação Infantil em que as organizações da sociedade civil implantam equipamentos de educação em localidades a priori carentes da atuação educacional estatal, o projeto em tela propõe a utilização de equipamentos públicos já instalados nos territórios.

Resta elucidar se o projeto abre a possibilidade da implantação de equipamentos não públicos geridos pelas organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Esse último aspecto remonta ao modelo dos CEIs conveniados da rede municipal. Destacamos que há muitos pontos negativos no atendimento feito pelas OSC, um deles é quando há irregularidades comprovadas, levando ao descredenciamento, o atendimento do bebê e da criança é descontinuado e os professores desligados, perdendo todo o vínculo da criança com o educador e deixando os funcionários inseguros em relação aos seus direitos trabalhistas.

É necessário ressaltar que as medidas iniciais que justificaram a abertura dos CEIs conveniados deram-se devido à falta de priorização política, omissão de comprometimento dos governos com a primeiríssima infância e ausência de planejamento estratégico de políticas de garantia do direito à educação, o que ocasionou uma demanda muito alta reprimida e nesse contexto político, por excepcionalidade optou-se por esse modelo considerando a falta de tempo hábil para construção de prédios públicos para atender a demanda.

Hoje nota-se que esse sistema está de tal forma enraizado que o que era de caráter excepcional, tornou-se não apenas a regra, mas quase sete vezes maior em termos quantitativos quando comparamos a quantidade de CEIs da rede parceira com a rede direta. Contudo, ressalta-se que a procura e espera por vagas na rede direta é enorme, pois os responsáveis entendem que na rede direta as crianças têm maior apoio pedagógico, os conselhos de escola fazem uma grande diferença na qualidade das unidades e os espaços físicos são garantidos e pensados para a primeira infância. O que não ocorre na maioria das unidades conveniadas, que são casas adaptadas para o atendimento, muitas vezes sem parque externo e até mesmo sem boa ventilação nas salas. Ainda há que se destacar que não existe conselho de escola nos CEIs da rede parceira, o que viola o princípio da gestão democrática.

Neste diapasão, de acordo com auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo nº 1.458/21, o qual avaliou "se a Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP) tem propiciado aos bebês e crianças as condições necessárias a seu desenvolvimento, examinando aspectos sensíveis à oferta de ensino de qualidade nos Centros de Educação Infantil" no período de 01.04.2020 a 19.02.2021, a utilização de convênios para a oferta da educação obrigatória, pública e de qualidade mostra-se ineficaz.

Os dados divulgados quanto à gestão escolar por parte das conveniadas, atualmente chamadas de "unidades parceiras" são alarmantes, citando-se apenas alguns:

- 78,3% das unidades sorteadas da rede parceira não possuíam profissionais treinados e destinados especialmente à inclusão das crianças com deficiências, não obstante grande

parte dessas escolas (81,8% da rede direta e 65,2% da rede parceira) tinham ao menos um bebê ou criança com deficiência matriculado em 2020;

- 46,2% dos CEIs diretos da amostra não contavam com sanitários para pessoas com deficiência em suas dependências, ante 88,5% dos CEIs parceiros;

- até o fechamento desse relatório somente as unidades da rede direta dispunham de AVEs, a despeito de previsão do Decreto Municipal nº 57.379/2019, em seu art. 21, da atuação desses profissionais junto a todos os educandos que necessitarem de auxílio dessa natureza, independentemente de a unidade ser direta ou parceira;

- registro de itens básicos de infraestrutura menos encontrados nas salas de atividades, quais sejam: janelas na altura das crianças (25%), mobiliário adequado (37%), acesso à área externa (48%) e espelho amplo na altura das crianças (49%);

- das onze oportunidades de aprendizagem avaliadas, em oito as práticas pedagógicas qualificadas foram adotadas mais em turmas dos CEIs diretos do que dos CEIs parceiros, sendo que em alguns casos, a diferença foi de mais de 20 pontos percentuais (noções de número, espaço, tempo e suas relações, práticas de oralidade e brincadeira livre). Assim, constata-se, com base na avaliação MELE (Measuring Early Learning Environment - Medindo Ambiente de Aprendizagem Inicial), que os bebês e crianças matriculados nos CEIs parceiros têm menos chance de estar em uma unidade com essas práticas pedagógicas qualificadas;

- enquanto mais da metade (54,5%) dos diretores da rede direta concluíram cursos de especialização - além dos 9,1% com título de mestrado -, mais de 60% dos que atuam nos CEIs parceiros sorteados declararam contar somente com nível superior completo (graduação);

- enquanto todos os CEIs diretos da amostra contavam com APM (Associação de Pais e Mestres), somente dois CEIs parceiros (8,7%) dispunham de associação constituída;

- foram detectados CEIs da rede parceira sem qualquer ambiente interno para recreação (57,7% das escolas parceiras sorteadas estavam nessa situação), além das próprias salas de aula, tampouco áreas externas descobertas ou arbóreas para propiciar contato dos bebês e crianças com a natureza (30,8%), o que contraria o disposto nos Padrões Básicos de Qualidade e não segue cláusula do Termo de Acordo Judicial (TAJ), assinado em 14/09/2017 (processo nº 0150735- 64.2008.8.26.0002 - peça 31). 84,6% (onze dentre os treze CEIs diretos e 22 dentre os 26 parceiros) não possuíam salas de recreação ou de vídeo à disposição dos bebês e crianças;

- em relação a área construída por aluno, 15,4% dos CEIs diretos e de 23,1% dos parceiros (da amostra) está abaixo do índice "projetos padrão" do FNDE adotado como critério;

- seis CEIs (ou 46,2%) da amostra da rede direta e 20 (ou 76,9%) da parceira não dispunham de sala de trocador (fraldário);

Ressaltamos novamente que, enquanto 100% dos Ceis da rede direta possuem Conselho de Escola com a participação ativa de toda comunidade escolar na gestão pedagógica, financeira e administrativa, 0% dos Ceis da rede parceira apresentam esse instrumento colegiado da gestão democrática constituído.

A partir dos dados concretos, conclui-se que, longe de aprimorar a gestão da educação, a parceria com organizações sociais resulta em precariedade da educação e a conseqüente diminuição de sua qualidade, descumprindo o Objetivo 04 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, documento no qual o Brasil é signatário e que coloca como meta nacional "assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos".

Levando-se em consideração, como já demonstrado, de que a terceirização afeta diretamente a qualidade da educação pública e gratuita, ao ser implementada nos moldes do art. 4º do PL, dando-se prioridade aos bairros com menores indicadores de Desenvolvimento Humano e com menores níveis de avaliação escolar, conclui-se que as crianças e adolescentes em maior vulnerabilidade social serão os mais prejudicados pela medida, aumentando-se a desigualdade educacional e contrariando a garantia de ensino com padrão de qualidade de forma equitativa para todos, descrita em art. 3º, I e IX, da LDB.

Nota-se que há um perigo real de aprovar uma mudança tão significativa na administração das escolas baseados num modelo que não se preocupa com a inclusão,

podendo aumentar ainda mais o abismo social e excludente que os alunos das escolas públicas já estão expostos cotidianamente.

Quanto aos princípios, objetivos e obrigações evocados pelo PL em comento, descritos nos arts. 6º, 7º e 8º, nada trazem de inovador quanto ao já estabelecido em normativas, planos e currículos norteadores da educação pública existentes, com exceção do foco na parceria com organizações sociais.

Ao mencionar a forma de atratividade para as organizações sociais participarem da gestão compartilhada por meio do denominado "investimento social privado" (art. 7, II), não há especificação sobre se é uma referência a valores monetários ou qual seria o mecanismo que o Estado teria que ofertar para conseguir obter o empenho da sociedade civil organizada, sendo norma extremamente genérica, com lacuna que deve ser preenchida de acordo com as leis federais 13.019/14 (MROSC) e 9.666/95 (Lei de Licitações).

Já o artigo 9º menciona as normativas jurídicas que servem de base para o programa de gestão compartilhada, sendo estas a Lei Federal nº 13.019/2014, citada acima, e o Decreto Municipal nº 57.575/2016, que dispõe sobre o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil nas esferas federal e municipal, novamente citando de forma genérica como será a relação de contratação dessas organizações.

Ao descrever de forma genérica as formas de contratação e uso do erário pelas Organizações Sociais, facilita-se que outros casos de desvio de verbas públicas, como o que ocorreu na amplamente noticiada "Máfia das Creches", que desviou ao menos R\$14.000.000,00 (quatorze milhões de reais)* venham a acontecer, agora no ensino fundamental e médio.

O artigo 10 prevê que "as organizações sociais terão liberdade para estruturar a matriz curricular, o projeto político pedagógico, as metodologias de ensino e organização escolar, assim como os materiais pedagógicos da escola assistida desde que aprovados previamente pela Secretaria Municipal de Educação, assim como estabelecer a carga horária da escola assistida desde que obedeça o mínimo previsto nas legislações referentes".

Segundo art. 26, caput, LDB, a base curricular será comum, devendo ser complementada de acordo com as especificidades de cada estabelecimento escolar.

Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

Como forma de alcançar a interlocução entre realidade local e conhecimento, o Plano Municipal de Educação (PME - Lei Municipal 16.271/15) dispõe como meta a participação de toda a comunidade escolar na formulação e avaliação do Projeto Político Pedagógico, currículo escolar, plano de gestão escolar e regimento escolar:

12.10. Garantir no sistema municipal de ensino a participação e a consulta de profissionais da educação, educandos e seus familiares na formulação e avaliação do Projeto Político Pedagógico da escola, currículos escolares, plano de gestão escolar e regimento escolar.

A gestão democrática para elaboração do projeto pedagógico também é prevista no art. 14, I, LDB:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

Tendo estas normativas em vista, a Secretaria Municipal de Educação estabelece seu currículo e objetivos de ensino baseando-se em ampla pesquisa bibliográfica, assim como em encontros com professores, nos grupos de estudos e prática pedagógicas, nos quais há o debate de ideias para construir-se com muitas mãos o programa que a rede seguirá.

Ao permitir que organizações sociais definam o currículo, o projeto pedagógico, metodologias e organizações escolares corre-se o risco de criar um abismo entre a realidade do aluno e aquilo que a escola propõe, pois uma das bases do currículo da cidade é a garantia do conhecimento do território escolar, assim como da comunidade no qual a unidade está inserida, para que haja garantia de qualidade e equidade.

"Trata-se, portanto, de um documento que se atualiza todos os dias nos diferentes territórios da cidade. É parte de um processo que passará por transformações e qualificações a partir das contribuições vindas da prática." Currículo da Cidade- educação infantil, pág.9

Esta permissão também representa grande risco de tolher-se o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, possibilitando, por exemplo, a apresentação por parte das OSCs de projetos inconstitucionais como os do movimento denominado "Escolas sem Partido", conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal em ADI 5537.

O artigo 11 do projeto de lei dispõe que "as organizações sociais terão autonomia para montar e gerir o time de professores, diretores, vice-diretores e secretário escolar da instituição assistida conforme previsto na Lei Municipal nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006 e respeitadas as limitações impostas pelo anexo I da Lei Municipal nº 14.660 de 26 de dezembro de 2007".

A Lei Municipal nº 14.132/06 dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais e os contratos de gestão, termo de colaboração e termo de fomento. Já o anexo I da Lei Municipal nº 14.660/07, se refere ao Quadro dos Profissionais de Educação, que indica o número de cargos, a denominação do cargo/lotação e referência, além de dispor que o provimento de cargos da carreira de Magistério se dará por ingresso por concurso público.

Art. 8º. O provimento dos cargos da carreira do Magistério Municipal far-se-á:

I - mediante concurso público de provas ou de provas e títulos para os cargos da Classe dos Docentes;

O projeto de lei não especifica se a autonomia de gestão se dará nos mesmos moldes do existente nas escolas em relação à Secretaria Municipal de Educação ou se o instrumento de parceria adotado poderá permitir formas diferenciadas de gestão escolar e de contratação que não aquele mediante concurso público, o que fere a lei citada.

Complementando as dúvidas existentes em relação à gestão e contratação de pessoal pelas OSCs conveniadas, o art. 12 assim estabelece: "Os funcionários efetivos das escolas que se tornarem assistidas pela Organização Social poderão pleitear ingresso no modelo de gestão e contratação da Organização Social parceira ou, para aqueles que não queiram se submeter ao novo regime de contratação proposto pela Organização Social, poderão solicitar remoção para outra instituição pública municipal".

O parecer da Comissão de Administração Pública levanta significativo ponto relativo a este artigo: "O art. 12 do projeto de lei estabelece que o funcionário efetivo poderá pleitear o ingresso no modelo de gestão e contratação da Organização Social ou solicitar remoção para outra instituição pública municipal. (...) Dependerá de Decreto Municipal regulamentar a situação para os funcionários da área da educação. A dúvida acerca do tema é o que aconteceria se uma grande parte das unidades educacionais passarem para a gestão de Organizações Sociais e os funcionários não quiserem aderir a essa gestão. Onde seriam realocados os funcionários?"

Sobre esse questionamento, vamos além: como serão garantidos os direitos aos servidores advindos dos novos concursos públicos para preenchimento de cargos vagos? Uma vez que se pode contratar servidores pelo regime CLT, os servidores estatutários irão cair em vacância? O direito de discutir, discordar, manifestar opinião será cerceado devido ao medo de demissão e ao invés de termos uma gestão democrática, como temos atualmente, teremos a gestão do medo e do "manda quem pode, obedece quem tem juízo". Esse seria um grande retrocesso na educação pública do município.

A garantia de concurso público é mandamento constitucional, previsto tanto no art. 37, II, CF, quanto no art. 115, II, da Constituição Bandeirante, respeitando-se os princípios da impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outras normas de regência do direito administrativo que devem ser respeitadas tanto pela administração pública direta quanto indireta.

Os ingressantes nos Quadros de Magistério do Município devem ter respeitada a forma mais democrática de seleção, e, por conseguinte, devem ser livres de qualquer tipo de influência, apadrinhamento e perseguições, pois o certame tem que ser realizado com lisura para possibilitar o ingresso do candidato mais preparado.

Para tanto, garante-se a estes servidores o direito à estabilidade, conforme art. 41, caput, CF e, mais especificamente aos profissionais de educação, o direito à liberdade de cátedra, conforme art. 3º, II, LDB.

Ao mencionar outras formas de contratação pelas Organizações Sociais, corre-se o risco de que ocorra o definhamento da contratação por concurso público destes profissionais, ferindo princípios basilares da administração pública e possibilitando a precariedade das condições de trabalho, resultando diretamente na qualidade de educação oferecida na rede municipal.

A organização do Quadro dos Profissionais de Educação, com as respectivas carreiras e o Estatuto dos Profissionais da Educação Municipal garante a equidade e isonomia do ensino público municipal, motivo pelo qual deve-se permanecer a eficácia das normativas em comento.

Destacamos também que o modelo adotado nas creches conveniadas na Prefeitura de São Paulo, conforme demonstrado em auditoria do TCM acima citada, não garante o direito à formação do educador em sua carga horária semanal, o que impede o aperfeiçoamento profissional, refletindo nas práticas de ensino, pois o tempo que na rede direta é dedicado ao estudo e formação docente, na rede conveniada é tempo em sala de aula, o que se torna extremamente extenuante para o educador e implica diretamente em sua formação pedagógica.

As diferenças entre a contratação pelas CEIs diretas e conveniadas e sua relação com a condições de trabalho do profissional são gritantes, citando-se a extenuante jornada de trabalho; a menor valorização dos profissionais, inclusive por falta de tempo para cursos de formação em serviço; a maior rotatividade; a menor remuneração dos profissionais das redes conveniadas e a ausência da gestão democrática, pois a relação que se institui é a relação de gerenciamento/mando/comando/submissão, e não a relação da gestão da mediação pedagógica.

Por fim, é importante consignar a posição de educadores que estudam há anos o modelo de educação pública, como por exemplo o professor da UFABC e integrante da REPU (Rede Escola Pública e Universidade), Fernando Cássio**. Para o professor, "a proposta se baseia em uma ideia simplória de que a gestão empresarial ou terceirizada funciona melhor do que a gestão pública. Indicadores de ensino ruins são resultado da falta de investimento decente em educação, falta de professores, salários baixos, falta de assistência social aos alunos. Resolver essas questões é a solução para um sistema educacional eficiente, não uma gestão empresarial".

Tratando-se de Projeto de Lei que delega às Organizações Sociais a educação no município de São Paulo e devido à generalidade de grande parte de seu conteúdo, inclusive quanto ao uso do erário para sua implementação, assim como os fatos que comprovam a queda na qualidade de direitos fundamentais como exemplificado pela adoção de creches conveniadas no Município, o afronto à Constituição Federal e demais legislações citadas, a Comissão de Educação, Cultura e Esportes, no âmbito de sua competência, entende que o objeto da propositura em questão não está aderente às diretrizes da educação pública de qualidade, seguida pelas escolas municipais. Ante o exposto, contrário é o parecer.

Sala da Comissão de Educação, Cultura e Esportes, em 24/08/2022.

Ver. Eliseu Gabriel (PSB) - Presidente

Ver. Celso Giannazi (PSOL) - Relator

Ver. Delegado Palumbo (MDB)

Ver. Eduardo Matarazzo Suplicy (PT)

Ver. Roberto Tripoli (PV)

* Disponível em <https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2021/01/mafia-das-creches-desviou-ao-menos-r-14-milhoes-em-sp-diz-pf.shtml>. Acesso em 21.06.22

** Disponível em <https://www.gazetasp.com.br/estado/camara-de-sp-discute-projeto-que-autoriza-3eordm-setor-a-gerir-escola/1111335/>. Acesso em 22.06.22

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 25/08/2022, p. 119

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