

10 Pontos

Para um Plano de Expansão da Educação Infantil de Qualidade no Município de São Paulo

São Paulo, 20 de agosto de 2013

1

Apresentação

O GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL SOBRE EDUCAÇÃO INFANTIL (GTIEI), criado em 2012 por iniciativa de AÇÃO EDUCATIVA ASSESSORIA, PESQUISA E INFORMAÇÃO; RUBENS NAVES, SANTOS JR. E HESKETH ESCRITÓRIOS ASSOCIADOS DE ADVOCACIA; DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO E MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO e do GT DE EDUCAÇÃO DA REDE NOSSA SÃO PAULO tem como objetivo desenvolver, em articulação e diálogo com outras iniciativas relevantes, estratégias para solucionar a massiva violação do direito à educação infantil no Município de São Paulo. Para isso conta com a reunião de esforços de promotores, defensores, advogados e instituições de sociedade civil, enquanto importantes protagonistas na busca da efetivação desse direito.

Por isso, o GTIEI considera uma oportunidade sem precedentes a realização, de forma inédita pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, de uma **AUDIÊNCIA PÚBLICA (marcada para os dias 29 e 30 de agosto de 2013)**, na qual devem ser ouvidas as autoridades municipais, inclusive o Sr. Prefeito, além de pesquisadores e membros da sociedade civil.

Tal Audiência foi convocada no sentido de melhor informar ao Judiciário as propostas e avaliações sobre políticas públicas de educação infantil em curso, além disso, o foco das discussões deve se dar em torno da necessidade de um plano público de expansão e qualificação que, uma vez apresentado pela Municipalidade, aponte medidas concretas para o enfrentamento das graves exclusões e iniquidades nesse campo. Isso porque a Audiência ocorre, justamente, no âmbito de Ações Cíveis Públicas com pedidos amplos (coletivos), propostas por organizações do Movimento Creche para Todos entre os anos de 2008 e 2010, que requerem a apresentação de tal plano público, possibilitando ao Judiciário uma apreciação da questão em toda a sua complexidade.

Com o objetivo de avançar no diálogo com o Judiciário e, principalmente, com o Poder Executivo, que é o responsável direto pela execução das políticas públicas, o GTIEI iniciou reflexões e diálogos com as organizações e redes do campo educativo no sentido de estabelecer bases para um plano de expansão com qualificação no Município. Valendo-se, para isso, das metas estabelecidas em documentos como o Plano Nacional de Educação e todo o acúmulo expresso na normativa específica. Tais pressupostos estão expressos nas considerações que se seguem.

Por fim, são apresentados objetivamente os 10 pontos, distribuídos em 4 eixos temáticos, a serem observados, pelos poderes públicos Executivo, Legislativo e

Judiciário, nas discussões, eventuais acordos e decisões que venham a fixar metas de expansão de oportunidades de acesso à educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de materialização progressiva dos direitos subjetivos das crianças.

Considerações preliminares

Considerando que a oferta de educação infantil em creches e pré-escolas é dever do Estado e direito fundamental de crianças, familiares e responsáveis (CF/88, art.7º, XXV; art. 208, IV);

Considerando que a legislação educacional define a educação infantil como primeira etapa da educação básica, com a finalidade de oferecer desenvolvimento integral às crianças até cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (LDB, art.29);

Considerando que a educação infantil pública deve observar todos os princípios constitucionais do ensino, com destaque para a igualdade de condições para o acesso e permanência, o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a gratuidade, a valorização dos profissionais com ingresso exclusivamente por concurso público e garantia de piso salarial profissional nacional, a gestão democrática e a garantia de padrão de qualidade (CF/88, art. 206);

Considerando que é atribuição prioritária do Município manter, com a necessária cooperação técnica e financeira com os demais entes federados, programas de educação infantil (CF/88, art.30, VI; art. 211, §2º; art.227);

Considerando que cabe aos sistemas de ensino dos Municípios, observadas as diretrizes nacionais, assegurar nos estabelecimentos públicos e supervisionar os estabelecimentos privados de educação infantil quanto ao respeito dos padrões de qualidade definidos na legislação nacional e local;

Considerando que as instituições privadas conveniadas com o poder público para o atendimento de educação infantil devem atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema municipal de ensino e devem ter aprovados seus projetos pedagógicos (Lei nº 11.494/2007, art.8º, §2º, IV);

Considerando que o Plano Nacional de Educação - PNE (Lei nº 10.172/2001) estabeleceu metas de atendimento em educação infantil a serem alcançadas até o ano de 2011 (no mínimo, 50% da população em idade de creche e 80% da população em idade de pré-escola), assim como estabeleceu parâmetros para a elaboração de padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado de unidades educacionais públicas e privadas, limitando a abertura de novas instituições ao cumprimento de tais parâmetros;

Considerando que em 2013 residem no Município de São Paulo 630.647 crianças com idade de matrícula em creche e 286.348 crianças com idade de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, em idade de matrícula em pré-escola; e que a projeção populacional indica que, em 2020, o Município terá uma população de 601.280 em idade de creche e 335.405 em idade de pré-escola (Censo 2010, IBGE; Projeção da Fundação Seade);

Considerando que em janeiro de 2013 havia no Município, somando instituições públicas, conveniadas e privadas lucrativa, 262.612 matrículas em creches e 259.235 matrículas em pré-escolas (Censo Escolar 2012, MEC/INEP);

Considerando que, segundo a Secretaria Municipal de Educação, em janeiro de 2013, estavam matriculadas ou em processo de matrícula 202.022 crianças em creches e 198.943 crianças em pré-escolas, somado somente o atendimento público nas redes direta, indireta e conveniada;

Considerando que a demanda oficial não atendida, registrada por força da Lei Municipal nº 14.127/2006, chegou, antes de iniciado o processo de matrícula, em setembro de 2012, a 174.213 crianças com idade de frequência a creche e 5.776 crianças com idade de pré-escola; e que em junho de 2013 esta demanda alcançou, respectivamente, 127.361 e 15.879;

Considerando que a taxa de frequência líquida em creche no Município de São Paulo é de apenas 26,8% e a taxa de frequência líquida em pré-escola é de 86,9%, com grandes desigualdades nestas taxas entre as diferentes regiões da Cidade (SEADE/Censo Escolar, 2011);

Considerando ainda que há grande contingente de crianças com idade de educação infantil que constituem demanda potencial, uma vez que atualmente não se encontram nem matriculadas nem cadastradas na rede oficial de ensino;

Considerando que, por força da inclusão da etapa pré-escolar no período de escolarização obrigatória (CF/88, art. 208, I), todas as crianças com idade entre 4 (quatro) e 6 (seis) anos incompletos devem ser matriculadas em pré-escolas, assegurando-se sua permanência nesta etapa durante o ano em que venham a completar 6 (seis) anos;

Considerando que, conforme detalha o estudo “Educação e Desigualdades na Cidade de São Paulo”, lançado em agosto de 2013 pela ONG Ação Educativa, a exclusão educacional é mais grave justamente nas áreas de maior vulnerabilidade social, nas quais a taxa de atendimento em educação infantil fica significativamente abaixo da média municipal;

Considerando que, conforme atestam seguidos relatórios e auditorias específicas do Tribunal de Contas do Município (TCM), a administração municipal não desenvolveu programa consistente de investimentos na rede de educação infantil, não cumpriu as metas estabelecidas no Plano Plurianual 2010 - 2013 e não assegurou qualidade elementar em boa parte das instituições a ela vinculadas;

Considerando que o Supremo Tribunal Federal (STF) em reiteradas decisões, inclusive contra o Município de São Paulo, vem afirmando a educação infantil como “prerrogativa constitucional indisponível”, cuja exigibilidade decorre do próprio texto constitucional e cuja atribuição precípua e direta é do Município;

Considerando que no mesmo sentido há entendimento sumulado do Tribunal de Justiça de São Paulo (Súmulas 63, 64 e 65), com seguidas e reiteradas decisões, tanto em ações individuais como em ações coletivas que requerem a matrícula de crianças, propostas por Ministério Público, Defensoria Pública, associações civis de defesa de direitos e particulares;

Considerando que estudos e levantamentos apontam uma crescente procura do Judiciário para a garantia desse direito, tanto diretamente como através dos órgãos institucionais de defesa e associações civis, sendo que somente a Defensoria Pública na Capital, segundo levantamento realizado pela Assessoria Cível deste órgão identificou, entre os meses de janeiro e julho de 2013, uma média diária de 60 atendimentos individuais a pais e responsáveis que, apesar de cadastrados na lista de espera, buscavam providências para acelerar o atendimento de seus filhos ou pupilos;

Considerando que há decisões judiciais transitadas em julgado há mais de 5 (cinco) anos que determinam, para as jurisdições dos Foros Regionais de Pinheiros, Santana, Lapa e Penha, a matrícula de todas as crianças demandantes por educação infantil;

Considerando que as milhares de ações em curso sobre o tema na Capital sobrecarregam sobremaneira todos os órgãos do Sistema de Justiça, assim como a administração municipal, tanto através de sua Procuradoria como da Secretaria Municipal de Educação e seus órgãos de gestão, consumindo recursos que certamente seriam mais bem aplicados na defesa dos interesses autênticos da coletividade;

Considerando que o descumprimento das determinações constitucionais e legais, bem como das decisões judiciais, pode levar à responsabilização do Prefeito Municipal por ato de improbidade administrativa;

Considerando o acúmulo teórico e normativo presente em documentos de referência, principalmente: Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Res. CNE/CEB nº 5/2009); Parecer CNE/CEB nº 20/2009, que dispõe sobre a revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil; Parecer nº 08/2010, que estabelece normas sobre os padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública; Política Nacional de Educação Infantil (2005); Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil (2008); Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (2008); Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2009); Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças (2009); Resoluções da Conferência de Educação da Cidade de São Paulo, sintetizadas no documento Plano de Educação da Cidade de São Paulo: proposta discutida e aprovada (2010); e as normas e orientações do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo;

Considerando a necessidade de definir requisitos necessários e objetivos para que a oferta de educação infantil aconteça em condições de qualidade, passíveis de monitoramento por parte da administração, das instâncias participativas e de controle, dos órgãos do sistema de justiça, da sociedade civil e da comunidade escolar;

Considerando, portanto, a necessidade de aperfeiçoar a prestação jurisdicional à população de São Paulo e, sobretudo, adotar medidas que sejam capazes de superar o atual quadro de exclusão educacional e ausência de uma política efetiva de ampliação com qualidade do acesso à educação infantil;

Considerando que essa situação levou à criação em 2012 do Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre Educação Infantil (GTIEI), por iniciativa de Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação; Rubens Naves, Santos Jr. e Hesketh Escritórios Associados de Advocacia; Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo e GT de Educação da Rede Nossa São Paulo, com objetivo de refletir sobre as políticas educacionais e as medidas judiciais, propondo soluções técnicas e políticas;

Considerando as discussões promovidas pelo GTIEI na “Oficina de Trabalho Interinstitucional: bases para a proposição de um plano de expansão da educação infantil de qualidade no Município de São Paulo”, realizada no último dia 30 de novembro de 2012 na Escola Superior do Ministério Público, em parceria com o GT de Educação da Rede Nossa São Paulo e a participação de educadores, pesquisadores, defensores públicos, promotores de justiça, juristas, advogados e representantes da sociedade civil;

Considerando que essa Oficina formulou proposições sobre acesso, qualidade, regime de colaboração e financiamento da educação infantil que, em grande medida, fundamentam o presente documento;

Considerando a oportunidade representada pela convocação de Audiência Pública pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (dias 29 e 30 de agosto de 2013) e os pedidos de caráter coletivo veiculados nas Ações Cíveis Públicas que motivaram tal iniciativa, fatos que possibilitam avançar no diálogo entre os Poderes Judiciário e Executivo, com a participação decisiva da sociedade civil organizada e dos demais órgãos do sistema de Justiça;

5

10 pontos

Por tais razões, as instituições signatárias vêm, em comum acordo, propor as seguintes medidas, como bases para um plano de expansão da educação infantil de qualidade no Município de São Paulo, cuja iniciativa cabe à Municipalidade, em colaboração com os demais entes federados, a ser discutido e monitorado pelos poderes Legislativo e Judiciário, assim como pelas instituições de defesa de direitos e sociedade civil:

Eixo I - Acesso e Disponibilidade

1 – Assegurar, até 2016, a criação de no mínimo 150 mil novas vagas em creches para a população de zero a 3 (três) anos de idade (o que permitiria alcançar 50% de taxa de frequência líquida, considerando a população de 2013), e, **até 2020, uma taxa de frequência líquida de, no mínimo, 80% da população na mesma faixa etária** (481.024 crianças, considerada a projeção populacional para 2020), garantindo-se, ao final, o atendimento de toda a demanda manifesta por creches (zero a 3 anos), promovendo-se por todos os meios a inclusão dos segmentos economicamente mais desfavorecidos, respeitadas as diretrizes de qualidade e os parâmetros de expansão abaixo:

- a) O atendimento em **tempo integral** e a **elevação progressiva da participação proporcional das matrículas na rede direta** de educação infantil no total de vagas ofertadas pelo Município;
- b) A **priorização da expansão nos distritos com mais baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)** assegurando-se que, até 2016, as taxas de frequência líquida em creche em cada um dos 30 distritos com menor IDH sejam, no máximo, 10% inferior à média dos 20 distritos municipais com maior IDH e que, em 2020, as taxas em cada um dos 30 distritos com menor IDH sejam, no máximo, 5% inferior à média dos 20 distritos com maior Índice;
- c) A promoção da **busca ativa** de crianças em situação de vulnerabilidade social em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, possibilitando-lhes a inclusão educacional ainda na etapa creche;
- d) A garantia de ampliação de vagas em **berçários**, que atendem às crianças de até 1 (um) ano de idade e entre 1 (um) e 2 (dois) anos de idade, de forma a que o atendimento a essas faixas etárias responda, em 2016, respectivamente, a no

mínimo 2% e 12% do total de vagas ofertadas, e, em 2020, respectivamente, a no mínimo 5% e 20% do total de vagas ofertadas;

2 – Universalizar, até 2015, o atendimento da população na faixa etária de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, respeitadas as diretrizes de qualidade e os parâmetros de expansão abaixo:

- a) A partir de 2014, desenvolvimento e implementação de **uma política de busca ativa** das crianças em idade de matrícula pré-escolar, residentes no município de São Paulo, e que não se encontrem matriculadas em unidade de educação infantil ou cadastradas no sistema público, com vistas à efetiva universalização e equalização de oportunidades;
- b) A **ampliação da oferta de educação infantil em pré-escolas de tempo integral**, de forma a que este atendimento responda, em 2016, a no mínimo 20% das matrículas públicas nesta etapa e, em 2020, atenda a toda a demanda por tempo integral, respeitando-se a opção das famílias ou responsáveis e oferecendo-se tal modalidade prioritariamente nos distritos com menor IDH do Município;

Eixo II – Diagnóstico e informação

3 – Até o final de 2013, aperfeiçoar o sistema de registro de demanda escolar, regulamentado pelo Decreto nº 47.155/2006, de forma a permitir um acompanhamento qualitativo da política de atendimento em educação infantil, considerando:

- a) Dar publicidade à **faixa etária da criança e data inicial de cadastro**, incluindo no sistema informações sobre o perfil socioeconômico, situação de vulnerabilidade, sexo, cor/raça e deficiência;
- b) Desenvolver e dar publicidade ao **tempo médio de espera por vagas** na rede pública, por faixa etária e distrito do Município;
- c) Criação de mecanismos de **divulgação mensal do cadastro** oficial da demanda atendida e não atendida de forma regionalizada (por subprefeituras e distritos), incluindo informações do Censo 2010 (IBGE) sobre a população infantil residente nos respectivos territórios, e seu perfil socioeconômico, de forma a possibilitar maior controle social e cotejamento entre atendimento, demanda cadastrada e demanda potencial;
- d) Necessidade de estabelecer o **georeferenciamento da demanda atendida e não atendida**, das instituições públicas, privadas e conveniadas em funcionamento, além dos locais com potencial para construção de novas unidades e oferta de atendimento;
- e) Incluir, no cadastro da demanda e nos diagnósticos, **informações sobre a modalidade de atendimento pretendida** - tempo integral ou parcial;
- f) Estabelecer **mesa de diálogo interinstitucional**, envolvendo as instituições signatárias do presente documento, pesquisadores e órgãos de pesquisa, para o detalhamento da proposta de aperfeiçoamento do sistema de registro da demanda escolar;

4 – Até 2014, realizar, em regime de colaboração, **levantamento estatístico da demanda potencial por educação infantil**, como mecanismo para adaptar a oferta municipal às condições da população, à necessidade de enfrentar as desigualdades sociais e planejar o atendimento;

Eixo III - Condições básicas de qualidade

5 – Realizar e divulgar, até novembro de 2013, **levantamento completo das condições de oferta pública nas redes direta, indireta e conveniada**, e divulgar, até janeiro de 2014, plano de qualificação da infraestrutura e equalização das condições de oferta pública de educação infantil no município de São Paulo, atendendo aos requisitos básicos estabelecidos nas normas do sistema de ensino, nas normas de acessibilidade e na legislação pertinente;

6 – Assegurar até 2016 o necessário cumprimento dos seguintes **requisitos básicos de atendimento e de infraestrutura** para a garantia de uma educação de qualidade em todas as unidades da rede municipal, direta e conveniada:

- a) No caso de agrupamentos com crianças de mesma faixa de idade, conforme o Parecer CNE/CEB nº 20/2009, o seguinte **número máximo de crianças por professor**:
 - de 6 (seis) a 8 (oito) crianças por professor, no caso de crianças de zero e um ano;
 - até 15 (quinze) crianças por professor, no caso de crianças de dois e três anos;
 - até 20 (vinte) crianças por professor, nos agrupamentos de crianças de quatro a seis anos;
- b) Garantia dos seguintes **parâmetros mínimos de área coberta para as salas de atividade** de educação infantil definidos pelo Conselho Municipal de Educação (Deliberação CME nº 04 /2009), enquanto outros parâmetros não forem aprovados:
 - 1,50 m² por criança de zero a 1 (um) ano;
 - 1,20 m² por criança para crianças com 2 (dois) anos ou mais;
 - b.1) Concluir, até 2015, processo de **reavaliação sobre os parâmetros mínimos de área coberta para as salas de atividade e demais espaços**, com o objetivo de adaptá-los às normas de saúde e segurança, além de melhorar as condições de desenvolvimento das atividades pedagógicas;
- c) A alocação de no máximo dois **grupamentos de crianças por sala de atividade** na faixa etária de até 3 (anos) e de no máximo um grupamento por sala de atividade para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos;
- d) Garantia de suportes (AVE, interlocutor, acompanhante especializado, etc) às **crianças com deficiência**, permitindo seu pleno desenvolvimento e construção da autonomia em ambiente educacional inclusivo;
- e) Garantir **condições adequadas de infraestrutura** nos prédios existentes e nos que serão construídos, destinados a crianças na faixa da Educação Infantil, quanto às dimensões, características, acessibilidade e disposição dos ambientes,

- que levem em conta as necessidades específicas da faixa etária, nos aspectos de saúde, higiene, segurança e acolhimento de bebês e crianças pequenas;
- f) Presença universal de **instalações sanitárias adequadas** para a higiene pessoal das crianças, adaptadas às respectivas faixas etárias, nas redes direta, indireta e conveniada;

7 – Assegurar, até 2016, em toda a rede de educação infantil, os seguintes parâmetros relacionados aos **profissionais da educação e às condições de gestão**:

- a) Garantia de que todos os **profissionais que atuam diretamente com as crianças nas instituições de educação infantil** da rede direta ou conveniada sejam professores, formados em Pedagogia ou Normal Superior, admitida como mínima a formação em nível médio na modalidade Normal;
- b) Reserva de no mínimo 1/3 da jornada de trabalho dos professores da educação infantil, tanto na rede direta e indireta como na rede conveniada, **para atividades de estudo, formação, planejamento, avaliação e interação comunitária**, a serem desenvolvidas preferencialmente na própria unidade educacional (Lei nº 11.738/2008, art.2º, §4º);
- c) Garantia de **condições para a gestão adequada** das unidades de educação infantil, com presença de um trabalhador designado para as funções de assistência à direção e outro para a secretaria escolar, além do quadro de apoio necessário, em todas as unidades do sistema público, tanto instituições diretas, indiretas e conveniadas;
- d) Regulamentação e garantia, nas instituições diretas, indiretas e conveniadas, de **adequada proporção entre coordenadores pedagógicos e professores** de educação infantil, visando assegurar o acompanhamento dos processos pedagógicos, além do apoio necessário aos educadores, crianças e familiares;

Eixo IV - Orçamento, financiamento, planejamento e monitoramento

8 – Assegurar os **meios orçamentários, urbanísticos, administrativos e de gestão** para a implementação das presentes propostas, através da articulação interinstitucional e do fortalecimento da capacidade institucional, com garantias de **equilíbrio e monitoramento** no Plano Diretor Estratégico, no Plano Municipal de Educação, nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e no Plano Plurianual 2014 – 2017, apresentando, no caso destes dois últimos instrumentos legais, ou em regulamento, planejamento regionalizado de investimentos e de políticas de expansão, por coordenação de educação ou distrito, possibilitando assim o acompanhamento da execução pela população e pelos conselhos participativos de políticas públicas;

9 – Promover até 2014, com a participação do Conselho Municipal de Educação, do Conselho do FUNDEB, do Tribunal de Contas do Município e de especialistas independentes, **estudo sobre o custo aluno-qualidade da educação infantil em São Paulo**, como forma de apoiar o planejamento público e qualificar a oferta no conjunto da rede, tanto direta como indireta e conveniada.

10 – Divulgar publicamente, a cada 6 (seis) meses, para efeito de monitoramento em todas as instâncias envolvidas, relatório **técnico de acompanhamento da implementação do plano de expansão da educação infantil de qualidade**, observando-se os eixos e pontos propostos neste documento.
