

RELATÓRIO DE AUDITORIA PROGRAMADA

1. ORDEM DE SERVIÇO

2020/02242

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Ensino Público. Auditoria nas creches da Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RME-SP).

2.2. Objetivo

Avaliar 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.

2.3. Área auditada

Secretaria Municipal de Educação (SME).

2.4. Período de realização

De 01.04.2020 a 19.02.2021.

2.5. Período de abrangência

2018, 2019 e 2020.

2.6. Equipe técnica

Adriano Alves Doto

Registro TC nº 20.244

Bárbara Popp

Registro TC nº 20.178

Gilson de Nóbrega

Registro TC nº 20.275

Silvia Yuri Matsumoto

Registro TC nº 20.212

2.7. Procedimentos

A presente auditoria foi realizada no contexto de pandemia causado pela Covid-19, de modo que os procedimentos de auditoria foram limitados para atender às medidas de isolamento social, conforme as recomendações da Organização Mundial de Saúde¹.

Os procedimentos encontram-se detalhados na matriz de planejamento nº 23/2020 (peça 4).

2.8. Siglas

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AEE	Atendimento Educacional Especializado
APM	Associação de Pais e Mestres
AVCB	Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros
AVE	Auxiliar de Vida Escolar
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CBPMESP	Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo
Cefai	Centro de Formação e Acompanhamento à Inclusão
CEI	Centro de Educação Infantil
CEU	Centro Educacional Unificado

¹ Em 11.03.2020 a Organização Mundial de Saúde declarou pandemia para a infecção causada pelo novo coronavírus. Em 23.03.2020, o Município de São Paulo suspendeu o atendimento presencial ao público em diversos estabelecimentos, incluindo as unidades educacionais, de 24.03.2020 a 07.04.2020 (DM nº 59.298/2020), sendo o período prorrogado por diversas vezes, até o encerramento do período de abrangência da presente auditoria.

CIPS	Centros Infantis de Proteção à Saúde
CIPA	Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
Codae	Coordenadoria de Alimentação Escolar
Coged	Coordenadoria de Gestão e Organização Educacional
Coped	Coordenadoria Pedagógica
Diaf	Divisão de Administração e Finanças
Diceu	Divisão dos Centros Educacionais Unificados
DIEE	Divisão Técnica de Educação Especial
Dipar	Divisão de Gestão de Parcerias e Convênios
DRE	Diretoria Regional de Educação
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
EOL	Sistema Escola OnLine da SME
LBD	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério de Educação e Cultura
MELE	Measuring Early Learning Environment
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
PAEE	Professor de Atendimento Educacional Especializado
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola

PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PTRF	Programa de Transferência de Recursos Financeiros
RD	Rede Direta
RME	Rede Municipal de Ensino
RPI	Rede Parceira Indireta
RPP	Rede Parceira Particular
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SME	Secretaria Municipal de Educação
SPDM	Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina
TAJ	Termo de Acordo Judicial
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TGD	Transtorno Global de Desenvolvimento

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se de auditoria programada, com o objetivo de avaliar se a RME-SP tem propiciado as condições necessárias ao desenvolvimento de bebês e crianças, examinando aspectos sensíveis à oferta de ensino de qualidade nos Centros de Educação Infantil.

Em virtude do fechamento das escolas, desde março de 2020 – decorrente desse contexto

inusitado de isolamento social trazido pela pandemia da Covid-19 –, foram elaboradas estratégias e apresentadas alternativas, pela equipe de auditoria, ao trabalho de campo, de modo a minimizar as lacunas de fiscalização advindas da suspensão das aulas.

Deve-se ficar consignado, portanto e desde já, que não se há que falar em Programa de Visitas às Escolas (PVE), edição de 2020, dada a ausência de elemento fundamental e caracterizador do trabalho realizado desde 2018 pelo TCMSP, fato que não representa prejuízo à execução da presente auditoria, a qual serviu sua função de substituir o programa supramencionado, por meio da adaptação do escopo originalmente definido, e abrindo mão de pontos de verificação próprios de observações *in loco* (registros fotográficos, circulação pelos ambientes das unidades escolares, conversas com alunos e servidores, dentre outros), sem prescindir, no entanto, de outras técnicas eficazes, sempre que aplicáveis.

Feitos esses esclarecimentos, volta-se à apreciação das questões estruturais que delimitam o objeto auditado. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei Federal nº 9.394/96), em seu art. 11, inciso V, estabelece que aos municípios cabe:

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O art. 200 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, por sua vez, reafirma essa obrigatoriedade:

A educação ministrada com base nos princípios estabelecidos na Constituição da República, na Constituição Estadual e nesta Lei Orgânica, e inspirada nos sentimentos de igualdade, liberdade e solidariedade, será responsabilidade do Município de São Paulo, que a organizará como sistema destinado à universalização do ensino fundamental e da educação infantil.

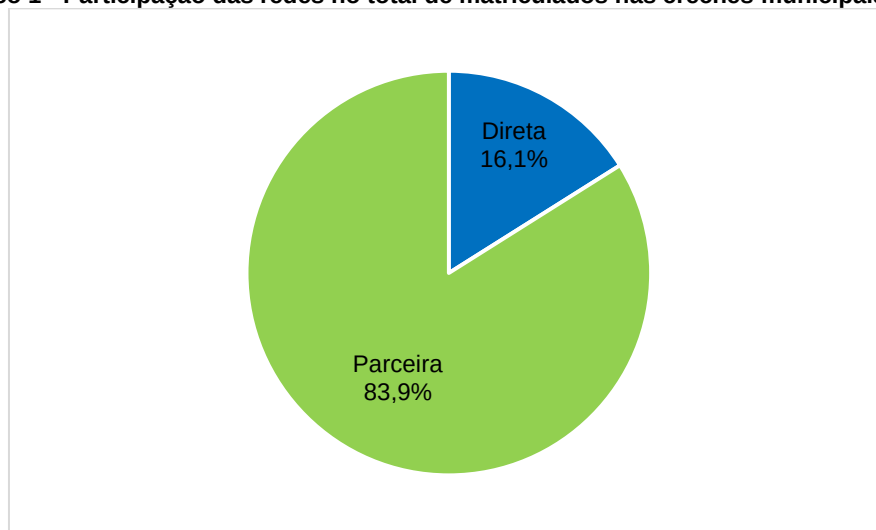
Ao manifestar interesse em matricular seu bebê ou criança de zero a três anos na RME-SP, o munícipe “concorre” a uma vaga na unidade escolar mais próxima de sua residência, que pode tanto ser um CEI direto quanto um CEI parceiro. Em todos os documentos oficiais, a SME se refere à rede de educação infantil como uma única.

Nos CEIs diretos, a unidade educacional é administrada diretamente pela SME (advindo desse fato a denominação). Nos CEIs parceiros, a unidade é gerida por uma organização da sociedade civil, com repasse de recursos da SME formalizado por meio de termo de colaboração, sendo que os CEIs parceiros classificam-se nas seguintes modalidades²:

- a) CEIs da Rede Parceira Indireta (RPI) – o serviço é prestado à população em equipamento próprio municipal, inclusive em imóvel locado ou recebido em comodato ou mediante termo de permissão de uso pela Administração;
- b) CEIs da Rede Parceira Particular (RPP) – o serviço é prestado à população em imóvel da própria organização, a ela cedido ou por ela locado, com recursos financeiros próprios ou com recursos repassados pela SME.

Havia na RME-SP, em dezembro de 2019, 344.502 bebês e crianças matriculados nas creches da cidade, de acordo com informações da Divisão de Informações Educacionais (DIE) ³ (peça 5). Desse total, 289.181 foram atendidos na rede parceira e 55.321, na rede direta. Portanto, cerca de oito em cada dez bebês e crianças matriculados nas unidades educacionais da rede estão em CEIs parceiros (gráfico 1).

Gráfico 1 - Participação das redes no total de matriculados nas creches municipais - 2019



Fonte: DIE – data-base: 31.12.2019.

² Art. 3º da Portaria SME nº 4.548/2017 e alterações.

³ Não foram considerados 977 bebês e crianças de zero a três anos matriculados em EMEIs, pois esse tipo de unidade educacional não fazia parte do escopo da auditoria. As EMEIs atendem, regularmente, crianças de quatro e cinco anos de idade.

Na mesma data-base, os Centros de Educação Infantil que atendiam bebês e crianças de zero a três anos (CEI, CEMEI, CECI e CIPS)⁴ somavam 2.490 unidades, dos quais 2.107 eram CEIs da rede parceira e 383, da rede direta, conforme dados do DIE (peça 5).

Observa-se que nos últimos anos a expansão da rede municipal de educação infantil no município de São Paulo para a faixa etária de zero a três anos se deu, prioritariamente, por meio dos CEIs parceiros⁵. De 2014 a 2019 houve um aumento de 50,4% de unidades da rede parceira, enquanto nos CEIs diretos foi observado um incremento de 0,6% no mesmo período.

Essa tendência fica ainda mais evidente quando se observa a evolução de matrículas no mesmo período: nos CEIs parceiros o número de matrículas cresceu 71,9%, enquanto nos CEIs diretos houve um decréscimo de 0,9%.

Com o crescimento da rede parceira ao longo dos anos, tanto em número de matrículas quanto de unidades, e a decorrente elevação do risco de auditoria e controle da rede, impõe-se o dever dos órgãos de controle – interno e externo – de acompanhar ambos os modelos (direto e parceiro), a fim de verificar se há diferenças significativas entre eles. Esse monitoramento se mostra imprescindível, sobretudo porque, de um lado, não é facultada às famílias a escolha por determinada rede, e de outro, não é compatível com nosso ordenamento a oferta à população de serviço público de mesma espécie com discrepância de qualidade entre os modelos adotados.

Assim, foram aplicados diversos pontos de verificação durante esta auditoria, com base em critérios objetivos e com vistas a identificar eventuais diferenças entre os modelos coexistentes no município que impactem na qualidade do serviço oferecido a bebês e crianças, não obstante a limitação imposta pela pandemia, devidamente retratada no início desta seção.

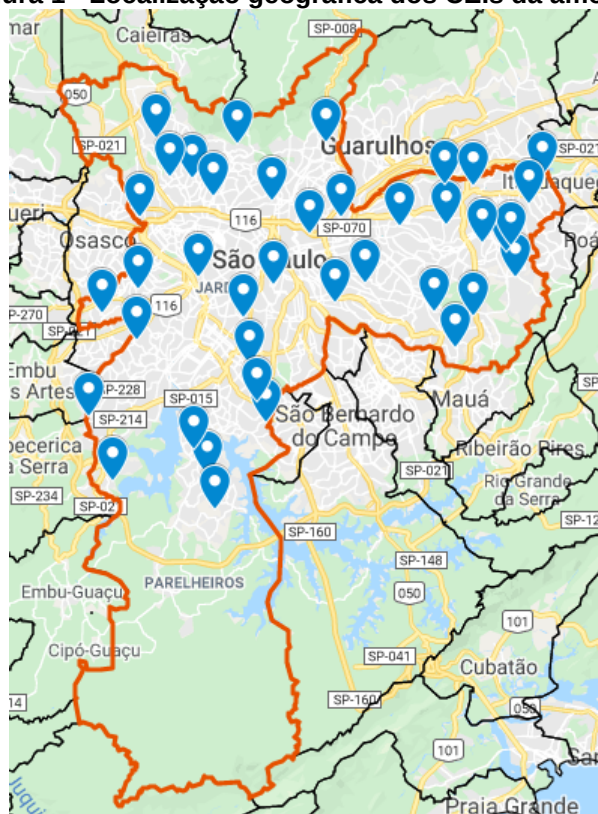
Para este trabalho, analisaram-se as estruturas central (Secretaria Municipal de Educação - SME), regional (Diretorias Regionais de Educação - DREs) e local (Centros de Educação Infantil - CEIs) relacionadas ao atendimento das crianças de zero a três anos, tanto da rede

⁴ CEI (Centro de Educação Infantil), CEMEI (Centro Municipal de Educação Infantil), CECI (Centro de Educação e Cultura Indígena) e CIPS (Centro Infantil de Proteção à Saúde).

⁵ TC nº 4097/2020.

direta como da rede parceira. Também foram aplicados, para subsidiar a análise de vários pontos de verificação, questionários eletrônicos (on-line) a diretores e professores de 39 CEIs sorteados – um da Rede Direta (RD), um da Rede Parceira Indireta (RPI) e um da Rede Parceira Particular (RPP) por DRE⁶. A localização dos CEIs da amostra pode ser observada na figura 1.

Figura 1 - Localização geográfica dos CEIs da amostra



Fonte: Elaboração própria, utilizando ferramenta (aplicativo) de localização.

Vale mencionar que a presente auditoria está alinhada com o Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030 da cidade de São Paulo (Decreto Municipal nº 58.514/2018), especialmente quanto ao Eixo Estratégico II – *garantir a todas as crianças na primeira infância educação, cuidados e estímulos que contribuam para seu desenvolvimento integral*, Meta 3 – *melhorar a qualidade da educação infantil*.

⁶ Preencheram o questionário onze diretores da rede direta (os diretores dos CEIs sorteados pertencentes às DREs Capela do Socorro e Jaçanã-Tremembé não enviaram suas respostas), 23 da rede parceira, além de 333 professores da rede direta e 375 da parceira, totalizando 742 questionários respondidos.

Ressalta-se, também, que foram contempladas na amostra unidades localizadas em oito⁷ dos dez distritos considerados prioritários para o Plano Municipal pela Primeira Infância, quais sejam: Capão Redondo, Jardim Ângela, Grajaú, Cidade Tiradentes, Lajeado, Itaim Paulista, Iguatemi e São Rafael⁸.

Por fim, destaca-se que esta auditoria é convergente com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados a este trabalho estão identificados nos ícones a seguir:



4 – Educação de qualidade. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida e para todas e todos.

16 – Paz, justiça e instituições eficazes. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

3.2. Avaliação de qualidade e suporte administrativo empreendidos por SME e DREs

Com o objetivo de traçar um panorama sobre o monitoramento e a administração dos serviços educacionais prestados a bebês e crianças de zero a três anos e de identificar eventuais diferenças entre as diretorias regionais, apresenta-se, a seguir, o mapeamento da estrutura administrativa e de gestão da SME (nível central) e das DREs (nível regional) voltada ao atendimento dos CEIs.

⁷ Distritos não contemplados na amostra: Brasilândia e Pedreira.

⁸ Primeiro balanço da implementação do Plano Municipal pela Primeira Infância.

Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/balanco.pdf>. Acesso em 29.10.2020.

No item 3.2.1.2 são apresentados os resultados de análise dos programas de avaliação de qualidade da primeira etapa da Educação (CEIs), criados por iniciativa da SME.

3.2.1. Nível – SME

O Decreto Municipal nº 59.660/2020 dispõe sobre a organização e o funcionamento da SME, bem como sobre as atribuições das diversas unidades que compõem essa Secretaria.

Segundo a SME, a Coordenadoria de Gestão e Organização Educacional (Coged), a Coordenadoria Pedagógica (Coped) e a Coordenadoria de Alimentação Escolar (Codae) são os setores, no nível central, que atuam diretamente com os CEIs da rede municipal (peças 6 e 7).

A Divisão de Gestão de Parcerias e Convênios (Dipar) faz parte da Coged e atende exclusivamente as unidades educacionais da rede parceira; e a Divisão de Educação Especial (DIEE) integra a Coped e sua atuação será detalhada no item a seguir.

3.2.1.1. Divisão de Educação Especial

De acordo com a SME (peça 8), o trabalho da DIEE está organizado para atender as demandas e especificidades dos estudantes da rede municipal com deficiências, transtornos do espectro autista, altas habilidades e superdotação – desde a educação infantil até o ensino médio, atuando inclusive na educação de jovens e adultos (EJA) – e sua finalidade é apoiar e dar suporte, por meio da oferta de recursos e estratégias especializadas, que visam responder às necessidades biopsicossociais do público da educação especial, por meio de serviços como: os Centros de Formação e Acompanhamento à Inclusão (Cefai), o Atendimento Educacional Especializado (AEE), as Escolas Municipais de Educação Bilíngue (EMEBS) e as Escolas Polo Bilíngues.

A Política Paulistana de Educação Especial está disposta no Decreto 57.379/2016 e prevê Atendimento Educacional Especializado (AEE) às crianças matriculadas na educação infantil (art. 5), já o atendimento na educação especial é normatizado pela Nota Técnica Conjunta nº 02/2015/MEC/SECADI/DPEE/SEB/DICEI, de 04 de agosto de 2015, que trata de “Orientações para a organização e oferta do Atendimento Educacional Especializado na Educação Infantil”.

Segundo dados da SME, havia na educação infantil 1.286⁹ bebês e crianças acompanhados pelo AEE, sendo 346 na rede direta e 940 na rede parceira e o atendimento educacional especializado aos bebês e crianças é realizado, preferencialmente, no contexto da unidade educacional e em seus diferentes espaços educativos, não substituindo as experiências oferecidas para todos os bebês e crianças, de acordo com propostas pertinentes ao currículo da infância (peça 7).

A organização do AEE na educação infantil demanda articulação entre o professor de referência do agrupamento¹⁰ ou turma e o professor responsável pelo AEE, que atuam de forma colaborativa e articulada (peça 7). Para os bebês e as crianças de zero a três anos, matriculadas nos CEIs, o AEE é realizado no seu horário de frequência à unidade educacional, com atuação conjunta entre os professores/responsáveis pelo AEE colaborativo ou itinerante e os demais profissionais da unidade educacional (peça 7).

Não há Professores de Atendimento Educacional Especializado (PAEEs) lotados nos CEIs, segundo a SME (peça 7). Entende-se, dessa forma, que não há necessariamente um profissional com formação em educação especial nos CEIs que possa atuar com os demais colegas.

Cada unidade educacional pode encaminhar sua demanda, diante da solicitação da família e/ou da observação dos profissionais da unidade sobre a necessidade de atendimento educacional especializado, segundo a DIEE (peça 8). Nos CEIs diretos, a solicitação é encaminhada para os Cefais das treze DREs ou para o supervisor escolar responsável pela unidade, para orientação e acompanhamento. Nos CEIs da rede parceira, a solicitação é encaminhada diretamente pela supervisão escolar, que agenda uma visita (supervisão escolar e representante do Cefai), quando necessário. Constata-se, portanto, que há diferença de procedimento para inclusão no atendimento educacional especializado, a depender se a criança está matriculada na rede direta ou parceira.

⁹ Dados referentes a 27.08.2020.

¹⁰ Definição dada a "agrupamento" pela Instrução Normativa SME nº 26/2019: "quantidade de crianças e/ou bebês que interagirão e serão educadas por um ou mais professores em um mesmo ambiente"

Ademais, pode-se observar, a partir das respostas dos gestores das unidades sorteadas ao questionário elaborado por esta equipe de auditoria e aplicado por meio eletrônico, haver necessidade de aprimoramento dos procedimentos atinentes à realização do AEE. A título de ilustração, são transcritos, a seguir os comentários específicos dos gestores acerca da matéria, os quais permitem observar com clareza a lacuna existente entre os normativos em vigor (bem como a estrutura formal apresentada pela SME) e a execução dessa modalidade de atendimento nos CEIs, tanto da rede direta, quanto da parceira, ficando evidenciado que a qualidade do atendimento prestado a bebês e crianças, quanto a atendimento inclusivo, fica, na prática, a cargo da organização interna e das condições materiais presentes em cada unidade de educação infantil (peças 9 e 10):

A unidade se desdobra para organizar o atendimento da maneira mais acolhedora possível, por meio de diálogo com as famílias, flexibilização de rotinas. Porém não contamos com apoio dos órgãos superiores, apenas de visitas do CEFAl. Agora apoio prático, de fato não temos. Nesse sentido nos organizamos como a realidade nos permite.

Diretor(a) de um dos CEIs diretos sorteados

Trocar experiências e sugerir atividades, através de reuniões com os pais e profissionais que atendem a criança (CAPS, UBS Jardim Aeroporto e, neste período de pandemia, iniciou atendimento no grupo de apoio do Hospital das Clínicas). Troca de relatórios com os profissionais das Instituições onde a criança é atendida, estabelecendo uma parceria com os profissionais do CEFAl. A inclusão do Pedro na rotina e no processo de desenvolvimento infantil se dá de forma natural. Ele tem uma participação relativa nas propostas e procura estar próximo aos seus colegas de turma. Quando as atividades são externas, fica perdido e procura se afastar, nesses momentos a atuação da professora é mais efetiva no sentido de trazê-lo para o grupo ou de brincar sozinha com ele. Realizamos reuniões mensais com a presença da mãe, coordenadora pedagógica, diretora e professora para avaliação do desenvolvimento e possíveis adaptações para as atividades realizadas pelo Pedro.

Diretora de um dos CEIs parceiros sorteados

Os próprios professores da sala fazem o atendimento.

Diretor(a) de um dos CEIs parceiros sorteados

Buscamos estratégias para ofertar o melhor, já que não temos profissionais específicos na área, buscamos adentrar sobre o problemática que envolve a criança, podendo assim discernir o que é possível trabalhar e readequar para que este pequeno se sinta o mais acolhido possível. Além disso, buscamos fortalecer o vínculo com a família e diante das demandas apresentadas encaminhar para serviços específicos centralizados dentro da Instituição como: SASF (Serviço de Assistência Social a Família), UBS Anchieta e outros.

Diretor(a) de um dos CEIs parceiros sorteados

Não temos atendimento especializado, fomos informados nesse momento de pandêmico pela responsável da criança sobre o laudo médico.

Diretor(a) de um dos CEIs parceiros sorteados

Esse ano só temos uma bebê com deficiência síndrome de Down, ela já faz acompanhamento com AACD, entramos em contato com o CEFAI, para também acompanhar, porém com a pandemia não teve esse retorno.

Diretor(a) de um dos CEIs parceiros sorteados

As crianças são atendidas em unidades particulares pela família e temos orientação do CEFAI

Diretor(a) de um dos CEIs parceiros sorteados

Fazemos o acompanhamento junto a família, para sabermos como são as consultas nos médicos especialistas, buscamos novos caminhos a fim de sempre ajudar no desenvolvimento da criança. Todos os anos recebemos crianças com deficiência, com indicação de outras mães, pelo nosso trabalho realizado no dia a dia.

Diretor(a) de um dos CEIs parceiros sorteados

Na avaliação MELE¹¹ realizada em 2019 (v. item 3.2.1.2.2) (peça 11), constatou-se que em 67,0% das unidades não havia formação específica para a inclusão de crianças com deficiência, em 6,0% havia um(a) professor(a) com formação específica para cada turma com criança com deficiência, em 12% havia um(a) professor(a) com formação específica para atender toda a escola e em 14%, todas as professoras estavam orientadas e aptas a trabalhar a inclusão de crianças com deficiência. Esses dados – corroborados por pesquisa feita pela equipe de auditoria, por meio de formulário eletrônico, com mais de setecentos professores de 39 CEIs sorteados das redes direta e parceira (além dos diretores) – demonstram que poucas unidades dispõem de professor habilitado para realizar a inclusão das crianças com deficiência (peças 12 e 13). Deve-se ressaltar que a ausência do PAEE nos CEIs pode ocasionar prejuízo ao desenvolvimento dessas crianças (na pesquisa realizada pela equipe de auditoria, dentre os professores que declararam haver alunos com deficiência em sua turma, quase 90% dos que atuam na rede direta e três em quatro dos docentes da rede parceira responderam não contar com auxílio de profissional para o trabalho de inclusão dessas crianças).

¹¹ A avaliação MELE (*Measuring Early Learning Environment*) foi aplicada em 2019 por SME com o objetivo de “obter um retrato objetivo da qualidade do ambiente e das experiências vivenciados pelas crianças na Educação Infantil durante o dia de observação” (Manual de Treinamento do MELE). A escala foi adaptada por SME com base no currículo da cidade e na Base Nacional Curricular Comum (BNCC), resultado num instrumento de observação direta nas áreas de: ação pedagógica, brincar, interações, ambiente, equipe, engajamento das famílias e inclusão. Além da observação direta, o instrumento contempla entrevistas com professores e gestores.

Deve-se registrar, ainda – a partir das respostas fornecidas pelos diretores de escola que 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) tivessem ao menos um bebê ou criança com deficiência matriculado em 2020 (peças 15 e 16).

Outra ação concernente aos Auxiliares de Vida Escolar (AVE) observada nesta auditoria diz respeito ao termo de colaboração firmado entre a SME e a Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), no âmbito do “Projeto Rede”, para disponibilização desses profissionais para assistir estudantes com deficiências e Transtornos Globais do Desenvolvimento (TGD) que necessitam de apoio para locomoção, higiene e alimentação. De acordo com dados da SME, apenas dez bebês e crianças, em nove CEIs (todos da rede direta)¹² são atendidos no contexto do projeto supracitado (peça 14).

Também se pôde apreender das respostas dos diretores que a maioria dos alunos deficientes matriculados nos CEIs sorteados foi diagnosticada com autismo (36,4% na rede direta e 34,8% na rede parceira), seguida por outros diagnósticos bastante precisos para crianças de zero a três anos de idade, como deficiência intelectual e deficiência física – não-cadeirante (peças 15 e 16). Esse fato desconstrói o discurso de que a identificação de deficiências na primeira metade da primeira infância é obstáculo intransponível, devendo-se compatibilizar, na prática, o conceito de desenvolvimento integral de bebês e crianças com a detecção precoce de doenças e a tomada de medidas adequadas para a efetiva inclusão de todos os alunos matriculados¹³.

Sobre os cadeirantes, vale o registro de que, embora os dados da SME revelem a presença de crianças com deficiências físicas que necessitam de cadeira de rodas nos CEIs (peça 7), 72% desses centros na rede parceira e 32% na rede direta não são acessíveis, segundo dados da avaliação MELE (peça 11). O aspecto acessibilidade será tratado na seção deste relatório dedicada à infraestrutura das edificações dos CEIs.

¹² CEI Yvone Maluhy Joseph Sabga, CEI Marielcia Florêncio de Moraes, CEI Mario Caldana, CEI Douglas Daniel do Nascimento, CEI Vila Rubi, CEI José Salvador Julianelli, CEI Jardim Luso, CEI Celia Peres Sunhiga e CEU CEI Jaçanã.

¹³ Recentemente foi publicada a LM 17.546, de 12 de janeiro de 2021, que instituiu o Sistema de Diagnóstico Precoce de Deficiência em recém-nascido, no âmbito do Município de São Paulo, o que pode contribuir, se houver integração efetiva entre os aparelhos públicos do Município, para o atendimento adequado desses bebês e crianças nas unidades escolares.

Ademais, relatos de diretores e professores dos CEIs sorteados, alguns transcritos a seguir, reforçam a tese – evidenciada até aqui – da necessidade de aprimoramento do atendimento atinente à educação especial, de modo a torná-lo mais abrangente e efetivo (peças 17 e 18):

Fica o meu apelo como professora e mãe de criança com Autismo gostaria muito que tivesse investimentos em cursos e capacitação para as professoras e equipe gestora para ajudar as crianças com transtornos, síndromes e deficiências principalmente nas redes indiretas. Falta profissionais capacitados deveria ter uma auxiliar para essas crianças SIM!!!! Elas passam 8 horas por dia nessas unidades, deveríamos ter mais apoio para fazer a diferença na vida dessas crianças e consequentemente na vidas dessas famílias.

Diretora de CEI parceiro

Acredito que precisamos de mais apoio em relação as crianças com deficiência

Diretor(a) de CEI parceiro

O problema não é a falta de formação dos educadores, e sim a falta/ausência de pessoal de apoio para a inclusão de crianças com deficiência. O Cei também precisa do apoio de AVE.

Professor(a) de CEI parceiro

Acho que as redes indiretas deveriam ter uma auxiliar de apoio para as crianças de inclusão, eles passam 8 horas por dia no CEI, penso que deveria ter mais cursos para capacitar os professores e equipe gestora para auxiliar as crianças e as famílias. Sou professora e sou mãe de uma criança Autista senti na pele a falta de apoio acho que se tivesse uma auxiliar quando ela estava no CEI teria um melhor rendimento. Precisamos de mais investimentos na causa precisamos sim que todos os professores estejam preparados e capacitados para acolher essas crianças com transtornos, síndromes e deficiências.

Professora de CEI parceiro

Constata-se, a partir do cenário traçado neste tópico e de resposta fornecida por meio de correio eletrônico pela SME à equipe de auditoria¹⁴ (peça 7), que até o fechamento deste 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

¹⁴ (...) f. o Projeto Rede disponibiliza Auxiliar de Vida Escolar (AVE) para os CEIs da rede parceira?

I. em caso positivo, a quantidade de bebês/crianças atendidos e em quais unidades?

II. em caso negativo, como se dá o suporte dos bebês/crianças com deficiências e transtornos globais de desenvolvimento que não possuem autonomia para atividades de alimentação, higiene e locomoção nos CEIs nessa rede?

Respostas Coped:

(...) Os Auxiliares de Vida Escolar – AVE são destinados para as unidades diretas. No entanto, a rede parceria dispõe de recursos orçamentários próprios, voltados para contratação de recursos humanos de diferentes naturezas (alguns contam com profissionais da fisioterapia, enfermagem, entre outros, conforme triagem da necessidade de seu contexto)

todos os educandos que necessitarem de auxílio dessa natureza, independentemente de a unidade ser direta ou parceira¹⁵.

3.2.1.2. Avaliações da qualidade da rede municipal de educação infantil

A questão da qualidade da educação infantil está na meta 3 do Plano Municipal da Primeira Infância (Lei nº 16.710/17) do Município de São Paulo. Em 2019, ao menos três grandes ações de iniciativa da SME abordaram o tema, e tais ações foram examinadas na presente auditoria - cujo escopo abarca o atendimento a bebês e crianças de zero a três anos -, como reportado nos próximos itens deste relatório.

3.2.1.2.1. Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana

Em 2015 foi incluída, no calendário escolar de todas as unidades da educação infantil, a aplicação obrigatória dos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana¹⁶, bem como a elaboração de plano de ação voltado a atender às necessidades de melhoria detectadas na avaliação. Portanto, desde aquele ano, todas as unidades de educação infantil da rede municipal utilizam essa metodologia de autoavaliação participativa, elaborando, inclusive, planos de ação.

A avaliação com os Indicadores prevê que sejam feitas reuniões com participação de todos os segmentos da escola (pais, gestores, professores, funcionários das demais áreas e comunidade em geral) para a discussão das nove dimensões contidas no documento e assim organizadas:

- Dimensão 1 – Planejamento e Gestão Educacional
- Dimensão 2 – Participação, Escuta e Autoria de Bebês e Crianças

¹⁵ Art. 21. Os serviços de apoio serão oferecidos por:

I - Auxiliar de Vida Escolar – AVE: profissional com formação em nível médio, contratado por empresa conveniada com a Secretaria Municipal de Educação, para oferecer suporte intensivo aos educandos e educandas com deficiência e TGD que não tenham autonomia para as atividades de alimentação, higiene e locomoção;

¹⁶ Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana.

Disponível em <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/Portals/1/Files/25101.pdf>. Acesso em 29.10.2020.

- Dimensão 3 – Multiplicidade de Experiências e Linguagens em Contextos Lúdicos para as Infâncias
- Dimensão 4 – Interações
- Dimensão 5 – Relações Étnico-Raciais e de Gênero
- Dimensão 6 – Ambientes Educativos: Espaços, Tempos e Materiais
- Dimensão 7 – Promoção da Saúde e Bem-Estar: Experiências de Ser Cuidado, Cuidar de Si, do Outro e do Mundo
- Dimensão 8 – Formação e Condições de Trabalho das Educadoras e dos Educadores
- Dimensão 9 – Rede de Proteção Sociocultural: Unidade Educacional, Família, Comunidade e Cidade.

A partir da metodologia própria dessa avaliação, os participantes são divididos em grupos formados para reflexão sobre uma dimensão específica e cada participante deve expressar sua opinião por meio das cores vermelha, amarela ou verde, a depender de como ele avalia a atuação da unidade em determinado item. Ao final das reuniões, realiza-se uma plenária, em que cada grupo expõe suas conclusões acerca da dimensão avaliada e é feita votação para definir a cor atribuída a cada dimensão.

Num segundo momento, em outra data (os eventos têm previsão no calendário anual de atividades das unidades escolares, com suspensão de atividades¹⁷), é realizada a discussão dos resultados com toda a comunidade e elaborado o plano de ação contendo ações, responsáveis e prazos para a resolução dos problemas considerados prioritários. O plano de ação envolve diversas instâncias, uma vez que há definição de medidas sob responsabilidade da própria unidade, da entidade mantenedora (rede parceira), dos órgãos regionais ou centrais (ambas as redes), ou até mesmo de outras instituições, como Conselho Tutelar ou órgãos da Saúde ou Assistência Social.

¹⁷ Orientação Normativa nº 38, de 23/11/2019.

Para aferir a efetividade da atuação de SME e das DREs no atendimento às demandas indicadas pelas unidades, solicitou-se aos 39 CEIs sorteados o envio, por e-mail, dos resultados e planos de ação dos Indicadores referentes a 2018 e 2019.

A primeira evidência obtida, antes mesmo do exame da documentação, diz respeito à falta de entendimento da importância desse material pelos CEIs como instrumento efetivo para resolução de problemas e aperfeiçoamento do atendimento de demandas da comunidade escolar, dado que apenas 27 escolas (dez CEIs diretos e dezessete parceiros) enviaram os documentos solicitados atinentes a 2018 e 27 (nove CEIs diretos e dezoito parceiros) a 2019 (69,2% da amostra original, para ambos os períodos), muitas alegando não terem encontrado o material.

Além disso, de todas as unidades analisadas, apenas duas, da mesma entidade mantenedora, apresentaram planos de ação com todos os indicadores das nove dimensões avaliados como “verde”, o que causou estranheza, dado que são muitos os aspectos pontuados pelos indicadores e seria difícil um local atender todos os critérios de qualidade.

De fato, ao analisar o termo de visita da Supervisão Escolar de uma dessas unidades, de agosto de 2019, puderam-se constatar vários apontamentos da profissional quanto a reparos estruturais que necessitavam ser feitos na unidade, necessidade de aquisição de materiais e brinquedos, entre outros, demonstrando que a unidade tinha diversos pontos de melhoria. Da mesma forma, na outra unidade, o termo de visita, do mesmo mês, também trouxe apontamentos referentes a limpeza, substituição dos brinquedos e reparo no lactário.

De modo geral, os problemas mais apontados pelos CEIs da amostra dizem respeito à falta de conhecimento pelos pais do projeto político pedagógico da unidade; de interação do CEI com outras unidades de educação e demais equipamentos sociais; de profissional do sexo masculino nos CEIs; de vagas nos cursos de formação oferecidos pela DRE e SME para gestores, docentes e equipe de apoio; de atividades com recursos tecnológicos; além de falhas de infraestrutura (janelas que não são da altura das crianças, carência de espaços para reuniões e descanso de funcionários, mobiliário inadequado, falta de acessibilidade etc.); e não diminuição do número de crianças por educador, como prevê o plano municipal de educação.

Perguntou-se à SME, por meio de requisição enviada, como se dava o acompanhamento, pela SME, dos resultados dos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana nos CEIs, quais os setores envolvidos e quais suas funções nesse processo. A resposta enviada foi a seguinte (peça 14):

O acompanhamento, não só dos CEIs, mas de todas as unidades de Educação Infantil, acontece de forma indireta por SME/COPED/DIEI e de forma direta pelas DREs. De forma indireta, pois as formações, orientações e partilhas sobre as ações dos Indicadores ocorrem com as Divisões Pedagógicas das DREs - DIPEDs, que atuam diretamente nos territórios.

Após a realização dos Planos de Ação, são entregues os fluxogramas de demandas das Unidades Educacionais nas DREs (que tem data específica constante em Instruções Normativas que dispõem sobre a elaboração de Calendário de Atividades, publicadas anualmente, tanto para as unidades diretas quanto parceiras), que são compilados e enviados um fluxograma por DRE para SME/COPED/DIEI. Nesse momento, os fluxogramas são analisados e os resultados sintetizados em um documento da RME, e encaminhado à SME/COPED, que tem o papel de dar prosseguimento.

No que cabe à Divisão de Educação Infantil - DIEI, as informações dos territórios transformam-se em demandas formativas, que se desdobram em formações a serem realizadas em nível central e regional.

Pelo relato da SME, as ações executadas no nível central dizem respeito exclusivamente ao oferecimento de formações. No entanto, da análise das demandas apontadas nos planos de ação supramencionados, foi possível verificar que, até por conta da natureza da avaliação, existiam demandas em todas as áreas, desde reformas estruturais até compra de materiais. Então, novo questionamento foi dirigido à SME, especificamente sobre o encaminhamento de demandas de natureza diversas das formativas e a resposta enviada foi “Há outras necessidades que extrapolam as demandas formativas, foco de atuação da Coped, e são tratadas por diferentes coordenadorias da SME” (peça 7).

Constatou-se, portanto, ausência de efetividade da SME para resolução dos problemas registrados nos planos de ação dos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana analisados, sobretudo quanto às ações alheias a formação, uma vez que foram verificados diversos apontamentos em 2018 que se repetiram em 2019 – alguns problemas, segundo registros, bastante antigos.

Tal situação também foi identificada a partir dos questionários on-line enviados a diretores e professores dos CEIs sorteados, por meio dos quais vários profissionais manifestaram suas preocupações acerca do encaminhamento dos Indicadores de Qualidade. Eis os relatos (peça 19):

[...] na auto avaliação dos Indicadores de qualidade, alguns apontamentos são referente a estrutura do prédio, pouca ventilação e estrutura inadequada para os bebês e crianças do CEI.

Professor(a) de CEI direto

Sobre o Indicador de Qualidade todos os anos os problemas levantados não dependem da unidade escolar solucioná-los. O sempre frequente que compromete quase todos é a quantidade de crianças por adulto e os materiais.

Professor(a) de CEI direto

Participação dos pais nos Indicadores de Qualidade: Comparece uma minoria, apesar de nossos esforços em conscientizá-los da importância da presença das famílias.

Professor(a) de CEI direto

Os "Indicadores" não resultaram em ações efetivas externas (medidas cabíveis à SME), por isso, acredito que as discussões caíram em descrédito.

Professor(a) de CEI direto

Ao meu ver, essa pesquisa de Indicadores de Qualidade, deveriam ser levadas mais a sério, pois todos os anos são feitas essas pesquisas, participei delas todos os anos, e em unidades diferentes, e não vejo melhorias nas dificuldades e deficiências apontadas pelas UEs, que são as mesmas todos os anos.

Professor(a) de CEI direto

Os Indicadores que ficam vermelhos e que não dependem da escola continuam por vários anos na mesma condição. Temos problemas importantes com a estrutura do prédio, sendo necessário uma reforma estrutural, hidráulica e elétrica.

Professor(a) de CEI direto

Indicadores: não vejo na prática nossas avaliações sendo contempladas, muitos pedidos de mudanças, em especial nos espaços, nunca são atendidas, inclusive as perguntas que muitas vezes não contemplam nossa realidade.

Professor(a) de CEI direto

Gostaria de ver minha escola com uma rampa de acesso em caso de emergência. Um problema que nos inquieta. Apesar de já termos demonstrado em todos os indicadores nunca tivemos respostas.

Professor(a) de CEI direto

Além disso, a análise dos registros dos CEIs sorteados revelou uma tendência nas unidades da rede parceira de, quando apontada uma dimensão como amarela ou vermelha, deixar claro que a demanda partiu dos pais ou da comunidade, como pode ser percebido pelos exemplos a seguir:

Os pais elencaram aspecto negativo da segurança. Esta segurança não envolve especificamente o CEI, mas o fato de estar dentro da Instituição aberta para comunidade.

CEI parceiro – dimensão 9

Os pais que estão este primeiro ano conosco estão conhecendo essa pratica e por isso não entenderam muito bem a pergunta. Por essa razão optaram pela cor vermelha

CEI parceiro – dimensão 6

A comunidade observou que as salas não são devidamente arejadas e iluminadas. A comunidade entende que não há CIPA na unidade escolar

CEI parceiro – dimensão 7

A comunidade alega que seriam necessárias as mesmas condições de trabalho das diretas incluindo a redução da carga horária, reajuste salarial, redução da quantidade de criança por sala. A comunidade alega que não há momentos formativos com relação a acolhimento de bebês e crianças com deficiência. A comunidade alega que não há representantes na unidade educacional nas entidades sindicais e nos fóruns de defesa da infância

CEI parceiro – dimensão 6

Em outros itens, fica registrada a percepção dos participantes sobre eventuais diferenças na estrutura de atendimento prestado entre a rede direta e a parceira:

Também disse que o CEI não dispõe de ônibus como a rede direta.

CEI parceiro – dimensão 3

Os Ceis parceiros não atendem crianças com deficiências.

CEI parceiro – dimensão 1

Não há conselho de escola na Rede Parceira.

CEI parceiro – dimensão 1

Nos educadores da rede conveniada não participamos das formações diretamente da SME/DRE, nossa formação é continua pela coordenação e direção onde elas participam diretamente dos cursos solicitados da DRE e faz o repassa. O CEI não possui esta formação detalhada mesmo porque não possuímos professores habilitados nesta área ou que haja a possibilidade da rede conveniada possuir profissionais habilitados para atender especificamente essas crianças. A Inclusão é feita no cotidiano nas vivências uns com outros.

CEI parceiro – dimensão 8

As percepções referentes às diferenças entre as redes no atendimento às crianças com deficiências e na formação e participação direta dos professores nas ações de formação de SME foram validadas por esta auditoria por meio de outras análises (v. itens 3.2.1.1, 3.2.2.1 e 3.3.2.1 deste relatório). A existência de Conselho de Escola nos CEIs da rede parceira não foi objeto desta auditoria.

Também foi possível constatar, em alguns aspectos, falta de entendimento dos participantes da autoavaliação dos Indicadores quanto a conceitos e princípios de qualidade contidos no documento e também no currículo da cidade, demonstrando a necessidade de ações de formação para dotar os envolvidos no processo da compreensão necessária do que os documentos preconizam. Podem ser usadas como exemplos as citações abaixo, extraídas dos planos de ação referentes a aspectos dos indicadores:

Em conversa com os pais, achamos que para manuseio das crianças computador e máquinas digitais ainda não são materiais de uso, pois ainda não sabem manusear e os brinquedos são mais adequados

Resposta de CEI parceiro – questão 6.1.13 – diferentes recursos tecnológicos e midiáticos fazem parte das experiências propostas às crianças, numa perspectiva de educação pela descoberta e não pela instrução?

Isso já foi discutido com as famílias e comunidade escolar em outras reuniões dos Indicadores e reuniões eventuais e preferem que as prateleiras estejam somente no acesso das professoras para evitar acidentes e a circulação em sala ficar mais livres com caixas organizadoras.

Resposta de CEI parceiro – questão 6.1.12 – os livros infantis estão organizados de modo que fiquem à disposição dos bebês e crianças em cestos ou prateleiras sempre à sua altura?

De fato, com o intuito de uniformizar o entendimento dos participantes acerca de conceitos e princípios de qualidade contidos no documento Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana, foi instituído, por meio da Portaria nº 2.740, de 20 de março de 2018, grupo de estudo e prática da educação infantil no âmbito da SME, que se reuniria entre abril e julho de 2018 com a finalidade de “analisar e refletir sobre as características, abrangências e profundidade do instrumento, com vistas a subsidiar ações relativas à Avaliação na/da Educação Infantil Paulistana” (art. 1º).

Para assunção dos objetivos que motivaram a constituição do grupo supracitado, foram definidas suas seis competências (art. 2º da portaria), a saber:

- aprofundar estudos, reflexões e diálogos sobre os Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana;
- contribuir para a ampliação e o aprofundamento do debate da avaliação na/da Educação Infantil no Município;
- propiciar o conhecimento da realidade da Unidade Educacional pela autoavaliação participativa;
- promover mudanças colaborando para o fortalecimento da gestão democrática através do diálogo entre as Unidades Educacionais, famílias/comunidade e destas com as Diretorias Regionais de Educação e Secretaria Municipal de Educação na garantia dos direitos dos bebês e crianças;
- constituir nos territórios de cada Diretoria Regional de Educação, Grupo de Estudo e Prática para promover a qualificação das ações da Avaliação na/da Educação Infantil;
- participar de formações estabelecidas pela Divisão de Educação Infantil referentes aos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana e atuar como multiplicador, promovendo discussões e reflexões com suas equipes de trabalho em seu local de atuação.

Além disso, ficaram estabelecidas, no art. 7º, a elaboração e publicação de documento que sistematizaria e consolidaria os produtos resultantes das atividades desenvolvidas no âmbito do grupo de estudo e prática da educação infantil.

Diante da ausência, em meados de 2020, de publicação do documento – prevista em portaria de 2018 –, a equipe de auditoria endereçou questionamento à SME acerca das atividades do grupo (peça 14), sendo enviada a seguinte resposta:

Concluiu-se que as dimensões de qualidade devem ser situadas como objetos de reflexões e formações permanentes dos profissionais para serem traduzidas em práticas pedagógicas significativas com vistas a uma educação de qualidade, efetiva e bem sucedida e que as políticas voltadas à educação dos bebês e crianças precisam ser sensíveis às suas peculiaridades e demandas com buscas a consolidação de uma pedagogia da(s) infância(s) coerente com uma concepção de criança ativa, competente, rica, portadora de uma voz, sujeito de direitos e com ação social.

A Secretaria também informou o número do processo SEI (6016.2018/0057665-3) do qual constava o documento resultante das atividades do grupo, indicando como causa para a demora do cumprimento do disposto em portaria, o fato de o texto estar “em análise para a organização da publicação”.

Em consulta ao referido processo, foi identificada a contratação direta (com fundamento em notória especialização), pela SME, de Professora Mestra para prestar serviços de assessoria à Divisão de Educação Infantil, a fim de dar “continuidade ao trabalho de formação em relação ao uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil” e atuar “na construção e elaboração de um documento que explicita a questão da qualidade no cotidiano das unidades de Educação Infantil na perspectiva das crianças”¹⁸.

Por fim, também foi possível acessar, por meio do processo supramencionado, o documento resultante do trabalho conjunto do grupo e da assessoria, denominado “A escuta como fundamento do currículo da infância paulistana” e organizado pela assessora contratada.

A partir das análises realizadas, chegou-se a duas conclusões, a saber:

- embora o referido documento tenha sido apresentado em julho de 2020¹⁹, ele não foi publicado pela SME até o fechamento desta auditoria, em infringência ao art. 7º da Portaria nº 2.740/2018;
- o documento produzido não reflete os objetivos, aspirações e necessidades da rede, fartamente demonstrados ao longo de todo o processo de avaliação dos Indicadores de

¹⁸ O contrato de assessoria vigorou de outubro de 2018 a dezembro de 2019, a um custo de R\$ 135.000,00 (cento e trinta e cinco mil reais).

¹⁹ Documento inserido em 06.07.2020 – Processo SEI 6016.2018/0057665-3.

Qualidade e elaboração dos respectivos planos de ação, bem como expressos de forma categórica na exposição de motivos e em diversos artigos da Portaria que instituíra o grupo (basta observar a abrangência de competências expostas no art. 2º do normativo, reproduzido neste relatório), caracterizando-se a falta de aderência entre a finalidade do grupo de estudo – que ao longo do trabalho ainda contratara uma assessoria – de, nos dizeres da própria SME, analisar e refletir sobre as características, abrangências e profundidade do Instrumento Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana, e o texto final do documento, que versa sobre escuta das crianças, parte incidental.

3.2.1.2.2. Avaliação MELE

Em 2019, por meio de uma parceria firmada com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal²⁰, foi realizada a aplicação da escala Measuring Early Learning Environment (MELE) em amostra de escolas de educação infantil da RME-SP (peça 11), com o objetivo de “obter um retrato objetivo da qualidade do ambiente e das experiências vivenciados pelas crianças na Educação Infantil durante o dia de observação” (Manual de Treinamento do MELE – peça 21). A escala foi adaptada pela SME com base no currículo da cidade e na Base Nacional Curricular Comum (BNCC), resultando num instrumento de observação direta nas áreas de ação pedagógica, brincar, interações, ambiente, equipe, engajamento das famílias e inclusão, além de entrevistas com professores e gestores (peça 11).

Em resposta à requisição da auditoria sobre os resultados da aplicação do MELE, a SME apresentou informações contidas no documento “Educação Infantil em São Paulo – Apresentando os resultados da aplicação do MELE”²¹.

De acordo com as informações fornecidas pela SME, para a aplicação foi selecionada uma amostra de 50 CEIs (treze diretos e 37 parceiros), distribuídos de forma proporcional pelas treze DREs, de acordo com o número de unidades de cada região, e em cada CEI foram observadas duas turmas, uma de Minigrupo I e outra de Minigrupo II, sorteadas de forma

²⁰ Acordo de cooperação técnica celebrado entre o município de São Paulo e a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal em 12.12.2018 (Processo SEI nº 6011.2018/0001778-9).

²¹ Não obstante o endereçamento de solicitações reiteradas, a SME não forneceu os dados desagregados da avaliação, mas apenas uma apresentação em formato “ppt” com informações consolidadas (peça 11).

aleatória, totalizando 99 turmas observadas, 100 professores e 49 diretores entrevistados em CEIs (peça 14). Também foram feitas aplicações da escala em EMEIs, mas esses dados não serão tratados aqui por não constituírem objeto deste trabalho.

Ao longo do processo de observação das turmas, a equipe de colaboradores da Fundação registrou os 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%). Cabe ressaltar que todos esses itens compõem o documento “Padrões Básicos de Qualidade da Educação Infantil Paulistana” (Orientação Normativa nº 01/2015), de observância obrigatória para as unidades de educação infantil da cidade de São Paulo, como explicitado no item 3.3.4 deste relatório. Diversos aspectos relacionados à infraestrutura dos imóveis são tratados no item 3.3.4 deste relatório.

Com relação às práticas pedagógicas previstas no currículo da cidade, foram observadas diferenças nos ambientes e na proposição de atividades entre os CEIs diretos e os parceiros. Alguns exemplos:

Quadro 1 - Percentuais de unidades da rede municipal que atendem aos critérios do MELE – práticas pedagógicas

Item	Percentual da rede direta que atende ao critério	Percentual da rede parceira que atende ao critério
Acesso a materiais diversos e organizados no espaço da sala em cantos	32	28
Produções feitas pelas crianças estão expostas nas salas	60	54
Produções feitas pelas crianças estão expostas na Unidade Educacional	76	43
Objetos pessoais e/ou fotos da criança e da família estão presentes na sala	64	46
Textos, listas, cartazes ou informações escritas nas paredes estão na altura dos olhos das crianças	36	43
Cartazes ou folhas impressas com ilustrações da rotina estão nas paredes na altura dos olhos das crianças	8	18

Fonte: Documento intitulado “Educação Infantil em São Paulo – apresentando os resultados da aplicação do MELE”.

Também foram constatadas diferenças entre a rede direta e a parceira quanto às práticas pedagógicas. A análise dos dois extremos da escala (práticas não observadas e duas ou mais práticas pedagógicas qualificadas) resultou nos seguintes percentuais:

Quadro 2 - Percentuais de turmas da rede municipal que atendem aos critérios do MELE – práticas pedagógicas

Item	Percentual da rede direta com práticas não observadas	Percentual da rede parceira com práticas não observadas	Percentual da rede direta com duas ou mais práticas pedagógicas qualificadas	Percentual da rede parceira com duas ou mais práticas pedagógicas qualificadas
Educação étnico-racial	84	96	0	0
Tecnologias digitais	64	81	0	0
Mundo físico e natureza	60	80	12	8
Práticas sociais com leitura e escrita	56	66	8	7
Leitura de gêneros literários	48	50	20	16
Linguagens plásticas	40	51	20	4
Noções de número, espaço, tempo e suas relações	16	59	28	3
Movimentos amplos e gestos das crianças	24	32	24	9
Teatro, dança e/ou música	32	30	8	8
Práticas de oralidade	16	28	36	12
Brincadeira livre	0	14	40	16

Fonte: Documento intitulado “Educação Infantil em São Paulo – apresentando os resultados da aplicação do MELE”.

Percebe-se que há uma grande diferença entre os percentuais de turmas dos CEIs diretos e parceiros em relação a algumas práticas pedagógicas qualificadas.

Observou-se, a partir dessa avaliação, que 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, que os bebês e crianças matriculados nos CEIs parceiros têm menos chance de estar em uma unidade com essas práticas pedagógicas qualificadas.

Ainda sobre práticas pedagógicas, em um outro bloco de ações relacionadas a “oportunidades de aprendizagens para o cuidado de si, o bem-estar e a saúde”, constatou-se que em 36% das turmas de CEIs parceiros e em 28% das turmas de CEIs diretos não pôde ser observado a prática da lavagem de mãos. Destaca-se o dado acima, uma vez que em momento de pandemia como o atual, a lavagem das mãos ganha ainda mais relevância como prática imprescindível para a preservação da saúde.

Quanto à ocorrência de interações físicas negativas, foram observadas interações dessa

natureza²² em aproximadamente 4% da rede direta e 19% da rede parceira. Há uma observação no material disponibilizado por SME que destaca que esses percentuais podem significar que 71.820 crianças da rede parceira e 2.268 crianças da rede direta podem estar expostas à possibilidade de interações físicas negativas.

Com relação aos materiais, a avaliação demonstrou que, em grande parte das unidades visitadas, os materiais, mesmo quando existentes, não são utilizados pelas crianças. Dos materiais listados, os com maior uso pelas crianças foram: faz de conta (46%), jogos (40%), materiais não estruturados (36%) e livros de histórias (35%). No outro extremo, os materiais menos encontrados foram repertório étnico-racial e científico e materiais de pesquisa: 75% das unidades não tinham os materiais presentes. Novamente cabe lembrar que o currículo da cidade da educação infantil prevê, em seu item 1.4.1, a educação para as relações étnico-raciais, citando, inclusive, a legislação que dispõe sobre a obrigatoriedade do ensino da História e Cultura Afro-Brasileira, Africana e Indígena no currículo da Educação Básica. A escassez de práticas pedagógicas (v. quadro 2) e a ausência de materiais tratando dessa temática nos CEIs indicam que dispositivos legais acerca da matéria não vêm sendo cumpridos, tampouco os itens correlatos do currículo da cidade.

3.2.1.2.3. Avaliação “Medida de Qualidade das Escolas de Educação Infantil”

Também em 2019, SME enviou um questionário aos pais dos bebês e crianças matriculadas nos CEIs e EMEIs a fim de “avaliar a qualidade da Educação Infantil da Rede Municipal de São Paulo” (peça 22). A empresa contratada, por dispensa de licitação, para a prestação desse serviço (juntamente com a elaboração, aplicação e tabulação dos dados da Prova e Provinha São Paulo 2019) foi a Vunesp por meio do contrato nº 92/SME/2019, no valor de R\$ 6.481.306,71 (seis milhões, quatrocentos e oitenta e um mil, trezentos e seis reais e setenta e um centavos) (peça 23).

²² No manual de aplicação do MELE, na p. 20, há a explicação do que se entende por interações física negativas: “são os comportamentos físicos que o(a) professor(a) utiliza com as crianças. Esses comportamentos não são necessariamente técnicas disciplinares em resposta a um comportamento inadequado de uma criança, mas também podem ser uma maneira geral do(a) professor(a) interagir com uma ou mais crianças. Os professores podem ter esse tipo de comportamento sem que entendam que isso possa fazer mal à criança ou a outras crianças que estão observando essas interações físicas negativas. Essas interações não são definidas por como a criança responde a elas. Algumas crianças podem ficar tristes, outras podem rir ou não ter nenhuma resposta. Nota: a interação física negativa inclui puxar o braço da criança, cutucar, empurrar, agarrar, bater, destruir um trabalho que a criança tenha feito, tomar um objeto ou ameaçar fazer algum dos exemplos anteriores”.

Consta da justificativa da SME para a aplicação dos questionários na Educação Infantil (peça 23) que:

Os questionários da Educação Infantil visam avaliar as condições presentes nas CEIs, EMEIs e CEMEIs, na visão dos pais e/ou responsáveis, nos seguintes constructos: Cooperação e troca, Espaços materiais e mobiliários, Experiências e linguagens, Interações, Planejamento institucional e Promoção de saúde, por meio de 99 itens e 20 itens referentes aos dados sócioeconômicos das famílias para o cálculo do Inse (indicador Sócioeconômico).

O item 1.6.2 do termo de referência especifica o público-alvo da avaliação, a saber: 558.041 pais/responsáveis de bebês e crianças matriculadas em CEIs e EMEIs, assim distribuídas: Berçário I (31.818); Berçário II (85.392); Minigrupo I (114.949); Minigrupo II (109.484); Infantil I (102.550) e Infantil II (113.848).

A Divisão de Avaliação Escolar encaminhou os dados na seguinte proporção: 19.377 questionários de CEIs diretos, 1.777 de CEMEIs e 189 de CEUs CEIs, totalizando 21.343 questionários da rede direta. Da rede parceira, foram 113.769 questionários, sendo 1.834 da RPI e 111.935 da RPP.

O questionário enviado aos pais/responsáveis pelos bebês e crianças matriculados em CEIs é composto de 103 questões de múltipla escolha e versa sobre os mesmos aspectos contemplados nos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana.

De modo geral, não houve diferenças significativas nas respostas entre a rede direta e a parceira (rede indireta e particular) e chamou a atenção a quantidade de pais ou responsáveis que demonstraram não conhecer diversos aspectos da escola em que seus filhos estão matriculados, inclusive os relativos à estrutura física das unidades (quadro a seguir). Ressalte-se que esses itens já deveriam ser debatidos há alguns anos nas reuniões dos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana, o que corrobora a tese de que os pais ainda sabem pouco sobre as atividades e as estruturas das unidades de educação infantil.

Quadro 3 - Questionário aos pais dos bebês e crianças matriculadas nos CEIs e EMEIs - percentual de respostas “não sei”

Questão	% Rede Direta	% Rede Parceira Particular e Indireta
24. No CEI há mobiliários e equipamentos acessíveis para crianças com deficiência?	57,4	57,6
30. No CEI há brinquedos, livros, materiais pedagógicos e audiovisuais que incentivam o respeito às diferenças entre brancos, negros, indígenas e pessoas com deficiência?	42,2	41,3
31. No CEI há livros e outros materiais de leitura, brinquedos, materiais pedagógicos e audiovisuais adequados às necessidades das crianças com deficiência?	62,3	61,6
49. As professoras promovem a participação das crianças com deficiência em todas as atividades do cotidiano?	49,8	52,4
70. O CEI encaminha as crianças com deficiência que necessitam de atendimento educacional especializado?	55,3	60,2
84. As crianças com deficiência recebem atendimento educacional especializado quando necessitam?	50,6	55,1
103. O CEI permite que o bebê tenha o leite materno?	52,3	51,4

Fonte: Dados fornecidos pela Divisão de Avaliação Escolar.

3.2.2. Nível regional (DREs)

As DREs são integradas por Supervisão Escolar, Divisão Pedagógica (Diped), Divisão de Administração e Finanças (Diaf), Divisão dos Centros Educacionais Unificados (Diceu) e unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino²³.

Solicitou-se às treze DREs da cidade o quantitativo de servidores destinados ao atendimento dos CEIs dos seguintes setores: Supervisão Escolar, Diped e Setor de Parcerias (integra a Diaf) e obteve-se o quadro completo dos servidores dessas DREs em dezembro de 2019: 414 supervisores escolares, 99 servidores na Diped e 174 profissionais no Setor de Parcerias (peça 24).

Esses dados podem ser confrontados com o disposto na Portaria SME nº 1005/2019, que estabelece o número de supervisores escolares por DRE. O resultado foi uma divergência de treze servidores, porquanto pela portaria supramencionada há 427 profissionais distribuídos pelas DREs, e tal diferença advém da DRE Ipiranga, que noticiou 23 servidores, ante os 36 profissionais constantes do normativo.

²³ Art. 18 do DM nº 59.660/2020.

Com relação aos servidores da Diped e do Setor de Parcerias, observa-se diferença significativa entre as DREs, quando considerado o número de CEIs por profissional (tabela 1).

Tabela 1 - Unidades educacionais x profissionais da Diped e Setor de Parcerias

DRE	Nº de unidades (redes direta e parceira)	Nº de profissionais da Diped	Nº de unidades/ Profissionais da Diped	Nº de unidades da rede parceira	Nº de profissionais do setor de parcerias	Nº de unidades da rede parceira/ Profissionais do setor de parcerias
Butantã	111	4	27,8	93	9	10,3
Campo Limpo	306	5	61,2	246	22	11,2
Capela do Socorro	162	2	81,0	128	5	25,6
Freguesia/Brasilândia	211	3	70,3	193	15	12,9
Guaianases	235	3	78,3	207	14	14,8
Ipiranga	201	23	8,7	177	12	14,8
Itaquera	198	18	11,0	174	14	12,4
Jaçanã/Tremembé	136	3	45,3	112	11	10,2
Penha	185	15	12,3	152	14	10,9
Pirituba/Jaraguá	206	2	103,0	178	12	14,8
Santo Amaro	141	2	70,5	123	13	9,5
São Mateus	171	2	85,5	137	12	11,4
São Miguel	227	17	13,4	187	21	8,9
Total	2.490	99	668,4	2.107	174	12,1

Fonte: DIE (CEIs) e DREs (profissionais do setor de parcerias) – data-base: 31.12.2019 (peças 5 e 24).

Quanto à relação quantidade de CEIs (diretos e parceiros)/número de profissionais da Diped, verifica-se que a amplitude do indicador ficou entre 8,7 (DRE Ipiranga) e 103,0 (DRE Pirituba-Jaraguá). Já a amplitude do indicador quantidade de unidades educacionais da rede parceira/ número de funcionários do Setor de Parcerias ficou entre 8,9 (DRE São Miguel) e 25,6 (DRE Capela do Socorro).

Assim, recomenda-se que a SME avalie a quantidade de profissionais da Diped e do Setor de Parcerias adequada para cada DRE, considerando as especificidades das unidades educacionais existentes no território.

3.2.2.1. Supervisão escolar

A supervisão escolar integra as DREs e possui, dentre outras atribuições, a orientação, o acompanhamento e a avaliação da implementação das diretrizes da política educacional nas unidades do sistema municipal de ensino (art. 70, inciso I, do DM nº 59.660/2020).

De acordo com o art. 50 da Portaria nº 4.548/2017, as visitas dos supervisores escolares aos CEIs da rede parceira, devem ocorrer, no mínimo, mensalmente. Na rede direta, a maioria das DREs respondeu que as visitas também são mensais, existindo, todavia, adequações em razão de impedimentos legais, necessidades da DRE e demandas das unidades, dentre outros.

As observações realizadas pelos supervisores escolares durante as visitas são registradas em documentos denominados relatório de supervisão/termo de vista.

Aplicou-se questionário eletrônico para amostra de supervisores escolares. Foram selecionados os profissionais que visitaram, nos meses de julho e agosto de 2019, os CEIs sorteados para este trabalho e que permaneceram na função em 2020. Desse modo, foram enviados questionários para 35 supervisores escolares, obtendo-se respostas de 28 deles (80% da amostra).

De acordo com a totalidade dos supervisores escolares que responderam ao questionário, e com CEIs parceiros em seu setor de supervisão, a frequência das visitas às unidades da rede parceira era mensal (peça 26).

Quanto às unidades da rede direta, 87,0% dos profissionais²⁴ declararam que as visitas ocorreram mensalmente; 8,7%, quinzenalmente; e 4,3%, bimestralmente (peça 25).

Questionados a respeito dos registros, 100% dos supervisores que responderam ao questionário declararam que toda orientação efetuada durante a visita ao CEI é anotada no relatório de supervisão ou termo de visita (peças 25 e 26).

²⁴ Supervisores escolares que possuíam CEIs da rede direta em seu setor de supervisão.

3.2.2.1.1. Relatórios de supervisão ou termos de visita

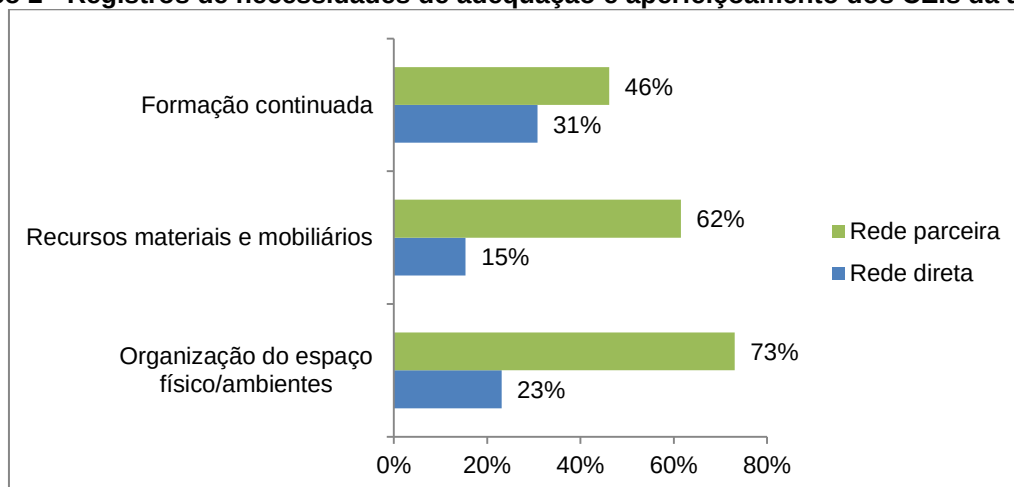
Além dos questionários aplicados aos supervisores, analisou-se uma amostra dos relatórios ou termos de visita da supervisão escolar de todos os CEIs selecionados para este trabalho. Foram analisados 38 documentos referentes a agosto de 2019 e um relativo a julho do mesmo ano, dado que uma unidade da rede direta não fora visitada pelo supervisor escolar no mês de referência.

Os registros dos supervisores escolares foram analisados a partir dos seguintes aspectos dos padrões de qualidade da educação infantil paulistana (Orientação Normativa nº 1/2015):

- a) espaços/ambientes;
- b) recursos materiais e mobiliários e;
- c) formação continuada dos profissionais da educação.

Da análise dos relatórios ou termos de visitas selecionados, constatou-se que o percentual de registros de necessidades de adequação aos padrões de qualidade da educação infantil paulistana foi maior nos CEIs da rede parceira do que nas unidades da rede direta, sendo que necessidades de adequação da organização do espaço físico/ambientes e de recursos materiais e mobiliários foram os itens que apresentaram as maiores diferenças entre CEIs diretos e parceiros sorteados: 50 e 47 pontos percentuais, respectivamente (gráfico 2) (peças 25 e 26).

Gráfico 2 - Registros de necessidades de adequação e aperfeiçoamento dos CEIs da amostra



Fonte: Relatórios/termos de visita da supervisão escolar de julho/agosto de 2019 dos 39 CEIs da amostra.

A dificuldade de cumprimento, pelos CEIs, das orientações emitidas pelos supervisores escolares – bem como eventuais causas – foi relatada por diversos profissionais nos questionários, como exemplificado abaixo²⁵ (peça 27):

As equipes gestoras são "vigiadas" pelas mantenedoras e, ao não se sentirem com autonomia para realizar o trabalho, não conseguem cumprir as orientações da supervisão escolar, pois há uma relação trabalhista envolvida, redundando no desemprego; a supervisão é vista com insegurança e desconfiança por ambos: mantenedoras e equipes gestoras. Os interesses de bebês e crianças não são atendidos.

Na rede direta, o imóvel é antigo, necessita de muito investimento [...]. Conseguimos liberação de ATA, mas com a pandemia nada ocorreu ainda, em relação a verba de ATA. A dificuldade são os recursos econômicos para realizarmos o necessário.

Nos ceis da rede parceira/indireta: espaços inadequados (prédios que não são da PMS); dependendo da Entidade, o não atendimento às orientações registradas, em termo; a precária formação dos profissionais que neles atuam (na maioria das Entidades); coação e enfrentamento por parte dos membros da entidade que aparecem "de surpresa", durante nossas visitas e questionam, muitas vezes, de forma grosseira e intimidatória as orientações deixadas, em termo.

No geral, há uma falta de formação e, às vezes, má fé do mantenedor com relação ao funcionamento do Sistema Educacional, o não cumprimento das 15

²⁵ Sempre que houver probabilidade considerável de identificação do profissional que forneceu as respostas – e no caso dos supervisores escolares, foi selecionado um por DRE para contribuir com os trabalho –, as citações não serão acompanhadas de legendas, mesmo porque a individualização não colabora para o resultado desta auditoria.

metas expostas na Portaria 4.548/17, a formação deficitária das gestoras e das educadoras, a não realização dos termos das adequações indicadas e as ameaças, inclusive, política a alguns Supervisores no exercício da sua função.

No CEI direto verificamos que as verbas para este segmento não dão conta do processo de manutenção, muitas vezes é preciso realizar reformas de grande porte por serem prédios diretos e aí precisamos ficar no aguardo de liberação de ATA.

A demora por parte das Unidades Educacionais no atendimento aos Padrões de Qualidade apontados pela Supervisão. O que nas Diretas significa demora de execução da própria SME e nas Conveniadas demora de apresentação de Plano de Execução ou não cumprimento do mesmo ou, ainda, a demora de execução da própria SME (no caso das Parceiras Indiretas/prédio da PMSP). Apesar das reiteradas e constantes solicitações em relatórios mensais de visita da Supervisão Escolar, documentos estes que seguem regularmente, por exemplo, para o Núcleo de Parcerias e são encartados nos Processos SEI.

Diante do exposto, recomenda-se que a SME estabeleça procedimentos, a partir da escuta e participação dos supervisores escolares e demais atores envolvidos, para garantir que as orientações emitidas pelos supervisores escolares tenham efetividade, de modo a assegurar uma educação de qualidade para todos os bebês e crianças atendidos na Rede Municipal de Ensino.

Seguindo com a análise, observou-se que as deficiências na formação continuada dos gestores e professores das unidades educacionais foram registradas com frequência pelos supervisores escolares. Alguns exemplos dos problemas relatados (peça 27):

As principais dificuldades são relativas à uma carência de repertório e de formação pedagógica dos profissionais que atuam nos Ceis Parceiros. Não há um processo de formação continuada que resulte numa aquisição específica de saberes voltados para a faixa etária. Ainda há improviso e realização de atividades que não se descolam do senso comum.

A formação da equipe técnica (diretor e coordenador), e equipe docente são bem deficitárias e fica muito a desejar no trabalho de cuidar e educar.

- [As principais dificuldades enfrentadas por mim na supervisão escolar referem-se à] Formação e incorporação de Práticas pelas unidades da Rede Parceira;
- Poucos momentos coletivos de formação na Rede Parceira;

Considerações acerca de eventuais diferenças atinentes à formação continuada entre CEIs diretos e parceiros serão analisadas no item 3.3.2.1 deste relatório, inclusive com a abordagem de prováveis causas desencadeadoras de discrepâncias (extensão e composição da jornada de trabalho, incentivo institucional à participação em cursos e treinamentos e monitoramento da efetiva participação e engajamento dos servidores, por exemplo).

3.3. Unidades escolares – CEIs diretos e parceiros (nível local) (peças 12, 13, 15 e 16)

Inicialmente são demonstrados os resultados da análise realizada acerca da natureza e finalidade das verbas destinadas aos dois modelos de CEIs coexistentes na RME-SP (diretos e parceiros), ficando consignado que não faz parte do escopo desta auditoria o exame da suficiência desses recursos.

Os CEIs da rede direta com Associação de Pais e Mestres constituída recebem recursos federais do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE²⁶) e municipais do Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF²⁷). Em 2019, 362 CEIs da rede direta, de um total de 383 (94,5%), receberam recursos dos dois programas.

Os CEIs da rede parceira não recebem verbas do PDDE e do PTRF, sendo efetuados treze repasses de recursos municipais por ano, no valor pactuado no termo de colaboração²⁸ – doze mensais e o outro dividido em abril e setembro, conforme informações da SME²⁹.

Não obstante a estrutura atualmente em vigor na RME-SP, a abrangência dos repasses é motivo de apreensão entre diretores e professores dos CEIs, estando algumas dessas exposições transcritas a seguir:

²⁶ Os recursos financeiros repassados pelo PDDE são destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino – Lei Federal nº 11.947/2009.

²⁷ No PTRF os valores destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção dos equipamentos existentes, conservação das instalações físicas do sistema de ensino, e de pequenos investimentos, de forma a contribuir supletivamente para a garantia de funcionamento das unidades educacionais – Lei Municipal nº 13.991/2005.

²⁸ A verba mensal per capita destina-se à cobertura de despesas com recursos humanos, alimentação, bens permanentes, material pedagógico, material de limpeza e higiene, material de escritório, concessionárias de serviços públicos, manutenção e outras despesas descritas no Plano de Trabalho - art. 26 da Portaria SME nº 4.548/2017.

²⁹ Os repasses dos meses de abril e setembro são acrescidos de 50% do valor mensal estabelecido no termo de colaboração, preferencialmente para utilização com qualificação do quadro de recursos humanos, pagamento de 13º, férias acrescidas de 1/3 e demais encargos trabalhistas, rescisões e diferenças salariais, aquisição de bens permanentes, execução de melhorias em suas instalações e aquisição de materiais pedagógicos – art. 27 da Portaria SME nº 4.548/2017.

Considero necessário agilidade nas compras por SME, minha unidade por exemplo não tem sequer mesas adequadas para alimentação dos bebês e crianças. Mesmo sendo constantemente solicitado. Também entendo que o uso das verbas necessita ser desburocratizado facilitando assim as compras. Outro fator importante é considerar adequações nos prédios dos CEIs que atendam os Padrões Básicos de Qualidade para Educação Infantil. Documento formulado em 2015 pela própria SME aprovado pelo Conselho Municipal porém nunca colocado em prática.

Diretor(a) de CEI direto

Precisamos de mais funcionários de apoio e verbas condizentes com as necessidades da educação, e formações dos coordenadores que sejam relevantes com a realidade da unidade.

Professor(a) de CEI direto

A verba não é suficiente para adquirir materiais e brinquedos de acordo com a faixa etária. Não há mais vigilância na unidade, ficamos sem segurança e já houve roubo. O mobiliário não é adequado para todos os bebês, faltam cadeirões.

Professor(a) de CEI direto

O trabalho com os bebês e crianças requer o contato e exploração de materialidades e muitas vezes a aquisição destes é limitado pelas verbas disponível. Assim como a vivência em espaços culturais como visitas a centros culturais, museus, teatros, cinemas.

Professor(a) de CEI direto

A seguir são tratados diversos aspectos que permeiam os CEIs da RME-SP, tais como sistema de atendimento e características do corpo docente, indicando as diferenças encontradas entre CEIs diretos e parceiros.

3.3.1. Sistema de atendimento e jornada de trabalho

Anualmente a SME publica Instrução Normativa com orientações para a organização das unidades educacionais. Para 2020, a Instrução Normativa nº 45, de 11 de dezembro de 2019, determinou em seu art. 12 que os CEIs funcionariam em período integral de dez horas, compreendido entre às 7h e às 19h, sendo o início e término do período decidido em Conselho de Escola. Dessa forma, todos os CEIs sorteados devem funcionar sob regime de atendimento em período integral de dez horas diárias, determinação seguida pelos CEIs, conforme validação com as 39 unidades da amostra desta auditoria.

A jornada de trabalho dos profissionais da educação da RME-SP está estabelecida no art. 12

da LM nº 14.660, de 26 de dezembro de 2007, e determina a jornada básica semanal de 30 horas para os professores de educação infantil. Assim, enquanto nos CEIs da rede direta, via de regra, os professores passam cinco horas diárias em sala de aula, nos CEIs parceiros, cujas relações laborais são regidas pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), a jornada de trabalho diária em sala de aula pode chegar a dez horas. A título de exemplo, 92,3% dos 375 docentes dos CEIs parceiros sorteados que responderam ao questionário já mencionado afirmaram passar oito horas por dia com os bebês e as crianças (os outros 7,7% revelaram passar dez horas diárias em sala de aula).

Diversas consequências advêm das diferenças estruturais apontadas neste item, a começar pela forma como as redes harmonizam a carga horária dos professores com o sistema de atendimento dos CEIs, uma vez que há dois turnos de trabalho nos CEIs diretos – distribuição de pessoal suficiente para cobrir, *a priori*, todo o período de funcionamento das unidades escolares – e turno único nos CEIs parceiros, gerando, inclusive, dificuldades para manutenção de professores em quantitativo mínimo exigido nas horas de funcionamento das unidades escolares que excederem à carga horária padrão do docente celetista.

Ademais, muitos dos impactos dessas diferenças apontadas entre as redes podem afetar a qualidade do serviço prestado, uma vez que os desafios para formação continuada, instrução, lazer e descanso dos docentes, dentre outros, se mostram muito maiores na rede parceira.

3.3.2. Características do corpo docente e da equipe gestora

Quanto ao aspecto “dedicação exclusiva”, os diretores de escola apresentaram realidades semelhantes, dado que menos de 10% desses profissionais na rede direta declararam trabalhar também em outra unidade escolar, enquanto todos os diretores da parceira afirmaram atuar exclusivamente na escola sorteada.

Já com os docentes, o panorama é diferente, uma vez que, enquanto menos de 2% dos professores da rede parceira declararam trabalhar em outro local além da escola sorteada, a cada quatro professores consultados da rede direta, um trabalhava em outra instituição de ensino (25,5%) – a maioria em outro cargo de professor na Rede Municipal de Ensino. Esse dado deve ser analisado com cautela, pois tal diferença, como será observado adiante, não tem

origem na remuneração dos profissionais, dado que a da rede parceira é inferior à dos docentes da rede direta, podendo ser apontada como uma das causas do fenômeno observado – senão a principal – a discrepância entre as jornadas de trabalho de cada rede (v. item 3.3.1), uma vez que a jornada de trabalho dos professores dos CEIs parceiros (de oito horas diárias), via de regra, não permite o acúmulo de outra função.

Com relação à “rotatividade de profissionais”, 72,8% dos diretores dos CEIs da rede direta sorteados estavam há até cinco anos na escola na atual função (quase a metade dos diretores com menos de um ano); já na rede parceira, quase a metade dos diretores declararam estar à frente da escola, nessa mesma função, havia seis anos ou mais, sendo que a cada quatro, um estava nessa posição, na mesma unidade, havia onze anos ou mais. Entre os professores, 42,9 e 33% dos profissionais consultados da rede direta e parceira, respectivamente, estavam na mesma escola havia mais de seis anos.

Também por meio dos questionários foi possível apurar que quase a metade dos diretores dos CEIs sorteados da rede direta (45,5%) afirmou que não trabalhava naquela unidade em 2019 – não participando, portanto, do processo de levantamento e discussão dos pontos de melhoria da escola (Avaliação dos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana) –, ante 4,3% dos diretores dos CEIs parceiros sorteados.

Esses dados revelam mais uma diferença entre as unidades da rede direta e parceira, qual seja, a rotatividade de diretores dos CEIs (entre os professores, a rotatividade ficou em torno de 10,5% em ambas as redes), fenômeno que traz consequências ao processo de gestão das unidades escolares, causando dificuldades, inclusive, para o desenvolvimento de cultura organizacional e o reconhecimento das demandas da comunidade escolar, conforme retratado no item 3.2.1.2.1 deste relatório.

Quanto à experiência, deve-se mencionar, já de início, que, até em virtude das diferenças na forma de ingresso e no regime de promoções dos profissionais entre a rede direta e a parceira, nesta havia diretores de escola, dentre os consultados, que iniciaram sua atuação nas respectivas unidades em outro cargo; já naquelas, todos os diretores ingressaram nos CEIs sorteados no cargo que ocupam atualmente.

Além disso, o tempo de exercício na função não é um atributo diferenciador entre os diretores consultados, dado que em ambas as redes, pouco mais da metade declarou estar havia seis anos ou mais na função, boa parte (45,5% na direta e 39,1% na parceira) havia onze anos ou mais.

Já entre os professores, o cenário mais uma vez é outro, uma vez que 87,9% dos docentes da rede direta que responderam ao questionário afirmaram exercer o ofício havia seis anos ou mais (quase a metade havia mais de quinze anos), contra 58,4% da rede parceira (13,6% com mais de quinze anos de atuação na carreira).

3.3.2.1. Formação

Com relação à formação básica de gestores e professores (graduação, pós-graduação), foi possível observar, a partir dos dados colhidos das escolas sorteadas, diferença significativa entre CEIs diretos e parceiros. 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). Entre os professores, a discrepância é ainda maior – praticamente 70% dos docentes dos CEIs da rede direta sorteados revelaram possuir especialização e quase não havia profissionais somente com o magistério (1,5%), ante 16,3% e 7,2% nas unidades parceiras.

Contudo, quando se trata de formação continuada, a realidade dos profissionais é bastante similar, dado que cerca de nove dentre dez professores e diretores de ambos os modelos responderam ter participado de algum curso de formação ao longo de 2019. Vale registro quanto ao impacto da jornada de trabalho, maior dos professores dos CEIs parceiros, sobre os momentos em que se dá esta participação: para quase 70% desses profissionais ela ocorreu predominantemente durante a parada pedagógica, ante 15,9% dos docentes da rede direta, os quais contam, ainda, com horário coletivo como instrumento destinado à formação continuada.

Com relação às ações formativas promovidas pela SME ou pelas DREs, pôde-se observar que a modalidade “Jornada Pedagógica”³⁰ foi a única que contou com a adesão massiva de professores e gestores, tanto dos CEIs diretos, quanto dos parceiros (entre 79,6 e 100% de adesão); destacando-se, ainda, mais uma modalidade entre os diretores dos CEIs parceiros, qual seja, o projeto “Infância em Foco” (quase 90% dos profissionais consultados declararam ter participado desse evento formativo). Sustenta o alto índice de adesão às jornadas pedagógicas o fato de que quase nove dentre dez professores consultados afirmaram conseguir aplicar o conhecimento adquirido na edição de 2019 em sua prática docente.

3.3.2.2. Remuneração

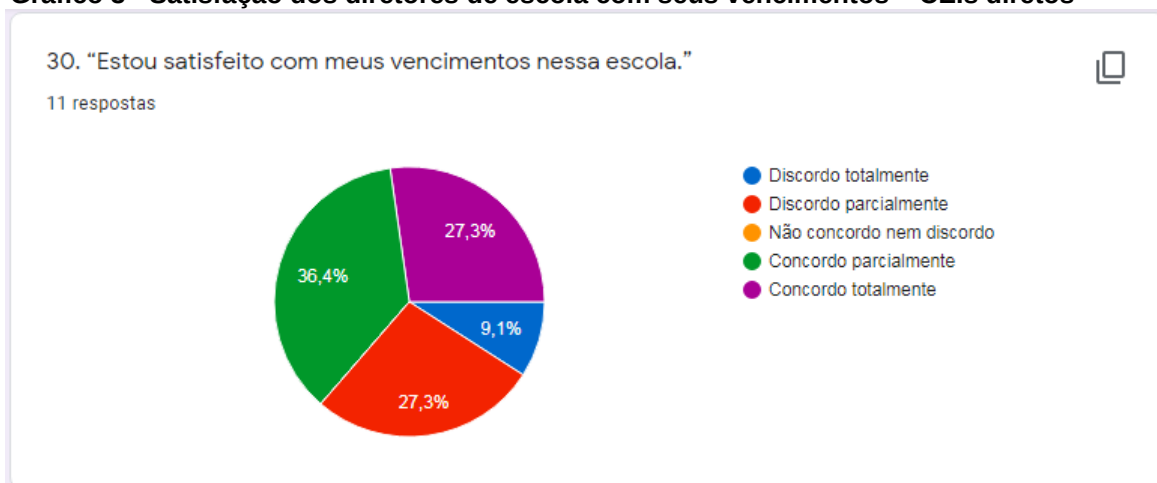
Para a obtenção de panorama acerca da remuneração dos gestores e professores dos CEIs sorteados, foram elaboradas questões que permitissem relacionar um aspecto objetivo – faixa salarial e remuneração auferida por professores e diretores – com outro subjetivo – nível de satisfação atinente à remuneração percebida.

Antes de passar aos resultados, cabe lembrar que há diferença já no vínculo de trabalho entre os profissionais dos CEIs diretos e os dos parceiros, dado que naquele, via de regra, trata-se de servidores estatutários, enquanto neste, de celetistas – fato que, por si só, já traz desdobramentos, como os atinentes a estabilidade e regime previdenciário (dentre tantos outros).

Quando indagados sobre impressões acerca de sua remuneração, 65,2% dos diretores dos CEIs parceiros sorteados se declararam satisfeitos, ante 63,7% daqueles dos CEIs diretos, como ilustram os gráficos 3 e 4.

³⁰ “Esta ação tem como público alvo todos educadores e gestores das unidades de Educação Infantil, diretas e parceiras do município, com foco no aprofundamento das reflexões a respeito do Currículo da Cidade – Educação Infantil, o compartilhamento de saberes entre os educadores de todos os territórios, visando à materialização deste enquanto norteador das práticas docentes dos Centros de Educação Infantil (CEI) e das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI).” – <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/jornada-pedagogica-da-educacao-infantil/>. Acesso em 11.02.2021.

Gráfico 3 - Satisfação dos diretores de escola com seus vencimentos – CEIs diretos



Fonte: Questionário aplicado a diretores e professores de 39 CEIs sorteados (elaboração própria, por meio de ferramenta destinada à criação de formulários on-line).

Gráfico 4 -Satisfação dos diretores de escola com seus vencimentos – CEIs parceiros



Fonte: Questionário aplicado a diretores e professores de 39 CEIs sorteados (elaboração própria, por meio de ferramenta destinada à criação de formulários on-line)

Não obstante a semelhança quanto ao aspecto subjetivo da matéria (satisfação – sentimento, impressão), o elemento objetivo revela diferenças significativas entre as modalidades de CEI, posto que a remuneração de quase metade dos diretores dos CEIs diretos era superior, no segundo semestre de 2020, a dez salários mínimos – a do restante dos entrevistados estava compreendida entre cinco e dez salários mínimos –, enquanto mais de 85% dos diretores dos parceiros sorteados perfaziam até cinco salários mínimos (30,4% entre um e três salários mínimos) – menos de 10% com remuneração superior a dez salários mínimos.

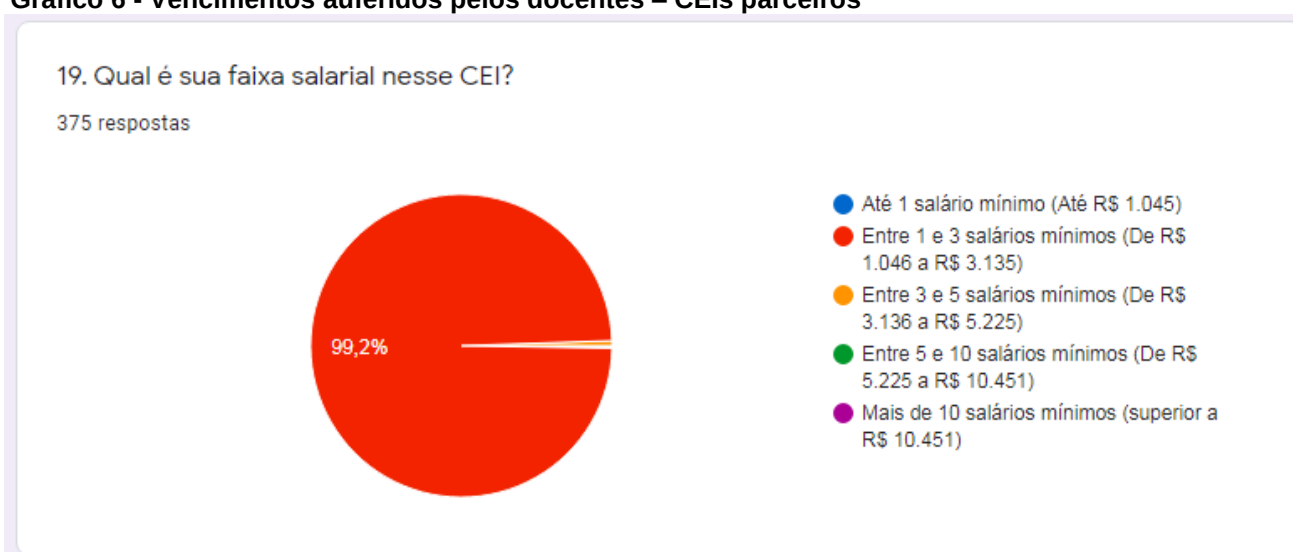
Já entre os professores dos CEIs sorteados, três dentre quatro docentes da rede direta que responderam ao questionário se declararam satisfeitos com seus vencimentos, ante 49,1% nos CEIs parceiros. A diferença de remuneração também é considerável entre os professores, porquanto, por um lado, 70,9% dos docentes dos CEIs diretos sorteados recebiam entre três e cinco salários mínimos – havendo, ainda, 23,7% com remuneração entre cinco e dez salários mínimos –, e de outro, 99,2% dos professores dos CEIs parceiros declararam receber entre um e três salários mínimos, conforme demonstrado nos próximos gráficos:

Gráfico 5 - Vencimentos auferidos pelos docentes – CEIs diretos



Fonte: Questionário aplicado a diretores e professores de 39 CEIs sorteados (elaboração própria, por meio de ferramenta destinada à criação de formulários on-line)

Gráfico 6 - Vencimentos auferidos pelos docentes – CEIs parceiros



Fonte: Questionário aplicado a diretores e professores de 39 CEIs sorteados (elaboração própria, por meio de ferramenta destinada à criação de formulários on-line)

Fica consignado, mais uma vez, que as questões tratadas nesta seção devem ser analisadas em perspectiva ampla, levando-se em consideração outros fatores, como a forma de ingresso desses profissionais na área pública, sua formação, a experiência acumulada e o tempo de carreira, dentre outros aspectos. Do mesmo modo, os dados ora apresentados não retratam a realidade remuneratória de servidores de outros ciclos de ensino (EMEIs e Ensino Fundamental, por exemplo), sendo impróprias, portanto, deduções ou extrapolações.

Ademais, não se pretende, com essas informações, dar margem a juízo de valor sobre a adequação da remuneração desses profissionais (remunerações maiores não necessariamente significam vencimentos vultosos), mas tão somente traçar paralelo entre as realidades vividas em cada modalidade de CEI, fomentando reflexões e estudos, de forma sistematizada – a serem realizados por diversos setores da área pública (controles interno e externo) e da sociedade (controle social) –, acerca da equidade entre as estruturas sobre as quais se assenta a prestação de serviço público essencial à população.

3.3.2.3. Motivação

Outro aspecto importante para qualquer organização, com impactos diretos sobre a qualidade do serviço prestado, diz respeito ao clima escolar; e a motivação dos profissionais que atuam na ponta, interagindo com o usuário, consiste em parte importante da matéria. Assim, na presente auditoria foram abordados diversos aspectos – além da remuneração – atinentes ao clima organizacional e que podem afetar a motivação de diretores e professores no exercício de suas atribuições profissionais no âmbito da unidade escolar em que atuam.

Já de início, merecem registro os altos índices de motivação, dos profissionais que responderam aos questionários, em trabalhar nos CEIs da amostra sorteada – entre 90,9% (diretores dos CEIs diretos) e 94,4% (professores dos CEIs parceiros).

Quando questionados sobre eventuais razões que os deixariam desmotivados, a resposta mais frequente entre os diretores dos CEIs diretos foi o número insuficiente de servidores na unidade em que atuam (36,4%), e entre os dos CEIs parceiros, os baixos salários (13%). Já entre os professores dos CEIs diretos, destacam-se como fonte de desmotivação número insuficiente de servidores (17,7%), precariedade da estrutura física da unidade (13,8%) e falta de participação

dos pais no cotidiano escolar (10,8%), enquanto os baixos salários foi a razão mais mencionada pelos docentes dos CEIs parceiros (16,8%).

Avançando no tema, foi possível averiguar que a maioria dos profissionais afirmou pretender continuar atuando nas escolas em que estão atualmente, sendo que 27,3% dos diretores e 13,5% dos professores dos CEIs diretos declararam ter intenção de se remover (número significativo, quando se pensa na quantidade de professores na rede direta e no impacto logístico decorrente de tantas remoções, em números absolutos, sobre o sistema de ensino municipal), ante 30,4% dos diretores e 16,8% dos docentes dos CEIs parceiros, dados que permitem concluir haver bastante similaridade entre os dois grupos dos CEIs sorteados, quanto a esse quesito.

Não obstante a semelhança quanto à intenção dos profissionais de ambos os modelos de CEIs em continuar nas escolas em que estão atualmente, resposta afirmativa de diretores e professores dos CEIs parceiros à questão atinente ao interesse em trabalhar na rede direta (65,2% e 86,1%, respectivamente) antecipa temas ligados às condições de trabalho oferecidas pelos modelos de CEI e revela que, embora esses profissionais mantenham boa relação de trabalho na unidade em que atuam, consideram mais atraentes as oportunidades oferecidas pela rede direta, denotando haver a percepção, ao menos entre os profissionais da área, de que a rede direta é mais atrativa à mão de obra.

Compôs o escopo do presente trabalho, também, como visto nos itens anteriores deste relatório, a indicação das causas dessa maior atratividade que a rede direta exerce sobre os recursos humanos da Educação municipal paulistana. Vale frisar, nesse momento, que, em virtude da pandemia, teve-se que abrir mão de ponto de verificação bastante utilizado no PVE – não executado em 2020 – e relevante para a aferição de diversos aspectos atinentes às condições de trabalho, qual seja, o trabalho de campo. Desse modo, deve-se ressaltar que para aferição desses aspectos foram utilizadas técnicas compatíveis com o isolamento social, como aplicação de questionários e análise de documentação (no caso da avaliação da infraestrutura das escolas).

Feitas tais considerações, volta-se aos dados. Nos CEIs diretos sorteados, 72,8% dos diretores

e 85,9% dos professores avaliam que as condições de trabalho na unidade em que atuam são boas ou muito boas, ante 91,3% e 96% dos diretores e professores, respectivamente, nos CEIs parceiros.

Ademais, traço importante do ambiente organizacional foi revelado a partir das respostas dos diretores à seguinte questão: “Os trabalhos desenvolvidos pelos gestores (direção, assistente de direção e coordenação) são bem recebidos pelo quadro de professores da escola?”. Para todos os diretores, de ambos os modelos de CEIs, a resposta é “sim, sempre ou quase sempre”, havendo maior predominância do “sempre” nas respostas dos CEIs sorteados da rede parceira (65,2%, ante 45,5% dos CEIs diretos sorteados).

Nota-se, portanto, que, em geral, há mais profissionais dos CEIs parceiros sorteados que consideraram as condições de trabalho das escolas em que atuam satisfatórias do que nos CEIs diretos, sendo similares os aspectos gerais atinentes a ambiente organizacional.

Contudo, a partir da leitura dos comentários feitos por diversos docentes e gestores – destinados a esclarecer aspectos tratados ao longo do questionário ou fornecimento de informações que cada profissional julgasse ser relevante –, alguns dados vieram à tona, de modo a dirimir a aparente contradição oriunda de comparação entre o desejo de permanecer na mesma unidade escolar e a pretensão de atuar na rede direta, manifestados por diretores e professores dos CEIs parceiros.

As discrepâncias das condições de trabalho entre as unidades diretas e as parceiras foram pontuadas por diversos profissionais destas, destacando-se as referentes à carga horária e aos salários. A percepção de desvalorização dos profissionais das unidades parceiras em relação aos servidores das diretas também foi externada em vários comentários, como o reproduzido a seguir:

Ser Educadora é maravilhoso, principalmente sendo Gestora em Educação Infantil. Amo minha profissão e desempenho com muito afinco, porem a desvalorização para a Rede Parceira em relação a Rede direta é muito grande, principalmente na questão salarial e isso nos entristece demais.

Diretora de Cei parceiro

3.3.3. Integração com outras instâncias administrativas e com a comunidade escolar

Para verificar o grau de integração entre os diversos atores que interagem com a escola – a fim de extrair sinais do quanto as medidas anunciadas – e informadas à equipe de auditoria – por órgãos superiores da Educação (SME e DREs), foram lançadas perguntas a diretores e professores sobre suas impressões acerca da interação com esses órgãos, supervisores escolares e pais de alunos.

Entre os diretores dos CEIs, é praticamente consenso que a atuação da supervisão escolar é boa ou muito boa (90,9% na rede direta e 95,7% na parceira), o mesmo não sendo observado quanto à avaliação que fazem a respeito da comunicação realizada pela SME e pelas DREs (73,9% dos diretores dos CEIs parceiros a considerem muito boa, ante 54,5% dos CEIs diretos sorteados – 18,2% destes avaliam a comunicação como muito ruim).

Quanto à participação dos pais, professores e diretores opinaram, sendo que nos CEIs parceiros sorteados, a percepção positiva é maior (65,2% dos diretores e 48,3% dos professores consideram a participação dos pais boa ou muito boa, ante 45,5% e 35,5%, respectivamente, nos CEIs diretos).

Já com relação às verbas destinadas aos CEIs da rede direta com Associação de Pais e Mestres (APM) constituída, em 2019, 362 CEIs da rede direta, de um total de 383 (94,5%), receberam recursos dos programas nos âmbitos federal (PDDE) e municipal (PTRF). O fato de a constituição de APM ser requisito para o recebimento de verbas pelos CEIs diretos (v. item 3.3.3) pode consistir em uma das causas, senão a principal, da diferença entre as redes quanto à presença dessas associações em cada unidade da RME-SP. Enquanto todos os CEIs diretos da amostra contavam com APM, somente dois CEIs parceiros (8,7%) dispunham de associação constituída.

Outro aspecto que, embora não contemplado nos questionários, teve grande incidência entre professores e diretores – os quais manifestaram suas preocupações espontaneamente no espaço destinado a comentários que julgassem pertinentes – diz respeito à vigilância nas escolas. Diversos professores e diretores dos CEIs diretos registraram suas preocupações, algumas transcritas a seguir (peças 17 a 20):

A unidade não dispõe de serviço terceirizado de vigilância desde março/2020, tendo sofrido invasões e atos de vandalismos após a retirada do serviço.

Diretor(a) de CEI direto

O nosso quadro de vigias está incompleto.

Diretor(a) de CEI direto

Necessitamos da reforma do prédio, de acordo com a planta aprovada, desde 2012. Falta de Valorização salarial dos Diretores ; Falta de serviços terceirizados de merenda, limpeza, vigilância e lavanderia; equipamentos precários de lavanderia que necessitam de constantes manutenções devido a sobrecarga de lavagens; mobiliários inadequados (mesas , cadeiras e armários para os docentes e para a faixa etária dos berçários) ; muita oscilação e queda de internet o que impossibilita a realização dos trabalhos diários; muita burocracia para os chamados técnicos ; necessidade de uma reforma que contemple troca de portas, pisos e janelas.

Diretor(a) de CEI direto

O problema que me refiro a vigilância é que esse serviço foi suspenso, e da limpeza eu acredito que deveria ser um numero maior de funcionários para dar conta de toda a unidade.

Professor(a) de CEI direto

Quando citei "Problemas com o serviço de vigilância" quis dizer que O PROBLEMA É QUE NÃO TEMOS VIGIÊNCIA, FORAM DISPENSADOS PELA PREFEITURA.

Professor(a) de CEI direto

Outro ponto importante, é que a segurança é voltada apenas ao patrimônio e não ao pessoal.

Professor(a) de CEI direto

Seria muito sensato uma vigilância diária durante a jornada de atendimento da U. E. como preventiva a segurança física de bebês, crianças, servidores, funcionários terceirizados e toda comunidade escolar. (...) Falta de segurança - muitos assaltos no entorno. A presença da Guarda Civil Metropolitana e Ronda Escolar frequente inibiria os assaltos. Por conta da falta de vigilância, nos custou a perda de brinquedos, bens, e invasão do prédio e atos de vandalismo em anos anteriores.

Professor(a) de CEI direto

Precisamos de segurança no entorno da unidade durante todo o período. Precisamos de segurança na entrada e saída das crianças devido a entrada livre da comunidade.

Professor(a) de CEI direto

Falta de segurança no CEI, devido o término do contrato e não substituíram. Necessitamos de segurança nos horários de entrada e saída da unidade.

Professor(a) de CEI direto

Segurança é importante, gostaria a volta dos policiais na parte noturna, como era antes (policiais nas escolas).

Professor(a) de CEI direto

Precisamos de segurança em torno da Unidade em todo o período, também na entrada e saída das crianças.

Professor(a) de CEI direto

Vale ressaltar que o serviço de segurança e vigilância também é tema de constante preocupação nas EMEFs, como pode ser constatado em todas as edições do PVE (processos e-TCM nºs 6.923/2018 e 4.119/2019).

3.3.4. Infraestrutura

Para verificação de eventuais diferenças entre os CEIs da rede direta e da rede parceira, quanto aos ambientes oferecidos a bebês e crianças, foram colhidas e analisadas informações dos 39 CEIs sorteados, analisando-se aspectos como existência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, de parecer prévio de vistoria dos prédios e de laudo de habitabilidade, bem como dimensões dos ambientes e número de crianças por sala.

3.3.4.1. Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB

O Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) é um dos documentos básicos exigidos para edificações e áreas de risco, por ocasião da construção, reforma ou ampliação, regularização e mudança do tipo de ocupação, expedido após análise e aprovação pelo Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo (CBPMESP).

Este documento - emitido pelo CBPMESP – certifica que, durante a vistoria, a edificação apresentava condições de segurança contra incêndio, consistindo requisito para a emissão deste documento, que o imóvel atenda aos requisitos estabelecidos em legislação vigente, tais como os decretos estaduais, que dispõem sobre medidas de segurança contra incêndio nas edificações³¹, instruções técnicas do CBPMESP, normas da ABNT e normas complementares (federais, estaduais e municipais).

³¹ Com destaque ao Decreto nº 63.911 de 10/12/2018.

Constatou-se, a partir de informações fornecidas pela SME (peças 28 e 29), que nenhum dos CEIs diretos da amostra desta auditoria possuía AVCB válido.

Já quanto aos CEIs parceiros, após análise dos processos eletrônicos (SEI) da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), bem como de documentos encaminhados pela SME (peças 28 e 29), constatou-se que um AVCB estava vencido, representando 3,4% da amostra selecionada. A SME encaminhou documento do CBPMESP apontando pendências de documentos para a conclusão do processo como a causa da irregularidade identificada.

Diante do exposto, fica evidente que as exigências feitas pela SME para a rede parceira³² não encontram paralelo nos CEIs diretos, uma vez que, enquanto na rede parceira foi encontrado um Cei (dos 26 analisados) sem AVCB dentro do prazo de validade, nenhum dos treze CEIs diretos da amostra possuía AVCB válido, documento imprescindível para o funcionamento de prédios públicos, segundo o ordenamento pátrio, conforme lembrado nos dois primeiros parágrafos deste item do relatório.

Por fim, cabe informar que a falta da documentação válida sobre o cumprimento das medidas de segurança contra incêndio nas unidades da rede direta é recorrente. Na segunda edição do PVE, realizada em 2019 (TC-004119/2019), quando foram vistoriadas 46 escolas de todas as treze DREs do município (43 EMEFs, uma EMEB e duas EMEFMs), verificou-se que nenhuma contava com o AVCB válido. Em sua manifestação sobre os apontamentos do aludido TC, a SME ratificou a constatação da auditoria e declarou que algumas ações estavam em curso para solucionar o problema; entretanto, tais medidas não implicaram resultado prático até o ano de 2020, como demonstrado nesta auditoria.

3.3.4.2. Vistoria prévia das edificações – parecer da área técnica da DRE

Após analisar os processos eletrônicos dos 26 CEIs da rede parceira (RPI e RPP) e os documentos suplementares enviados pela SME, confirmou-se que todas as unidades escolares contavam com parecer, emitido pela área técnica de engenharia responsável pelas vistorias

³² Portaria nº 4.548/2017, alterada pela IN nº 05 e 17/04/2018, art.22 – O início de funcionamento do Cei será autorizado pelo Gestor da parceria, mediante entrega do AVCB e manifestação da Comissão especial de Vistoria de que as obras ou adequações foram concluídas.

dos imóveis, atestando que essas edificações atendiam aos padrões básicos de infraestrutura instituídos por portaria específica da SME.

Entretanto, foi possível constatar que os relatórios elaborados pela área técnica, derivados da vistoria e análise das informações da unidade parceira, apontavam de forma genérica as condições do imóvel, tendo como foco principal a análise de compatibilidade entre as dimensões das salas/ambientes e a quantidade de crianças, conforme requisitos definidos na Orientação Normativa 1/15-SME, que estabelece os Padrões Básicos de Qualidade da Educação Infantil Paulistana e prevê:

- sala de atividades para os bebês (zero a um ano de idade): dimensão deve ser na proporção de 1,50m² por bebê;
- sala de atividades para as crianças (dois a cinco anos de idade): dimensão deve ser na proporção de 1,20m² por criança.

Neste quesito, com base nos relatórios técnicos e nas informações disponibilizadas no Sistema Escola On Line (EOL), bem como nos próprios processos eletrônicos da PMSP, pôde-se concluir que todos os 26 CEIs parceiros atendiam, à época da realização da análise, ao estabelecido na Orientação Normativa 1/15-SME.

Contudo, constatou-se não haver um padrão nas análises realizadas pelos técnicos das DREs, uma vez que o relatório descritivo da vistoria prévia deveria informar objetivamente se o imóvel detém condições para instalação do CEI, as adequações necessárias para a implantação, a capacidade de atendimento e a compatibilidade entre o valor proposto para o aluguel e a legislação vigente ³³, elementos não encontrados frequentemente nos documentos examinados.

³³ Uma das ações da DRE, conforme previsto no Manual de Gestão de Parcerias item 1-c.

3.3.4.3. Identificação dos ambientes dos CEIs (planta arquitetônica ou croqui)

Conforme previsto na Portaria nº 4.548/2017³⁴, em seu art. 11, para a formalização da proposta do termo de colaboração, o processo administrativo deverá ser instruído com alguns documentos, dentre eles planta arquitetônica ou croqui do prédio que demonstre como os espaços serão organizados para o atendimento pretendido (item VII).

Ao analisar a documentação (planta ou croqui) de 24 dos 26 CEIs parceiros da amostra³⁵, constatou-se, primeiramente, que alguns documentos estavam ilegíveis ou apresentavam somente os nomes das salas ocupadas pelas crianças, de forma simplificada (escritos à mão, por exemplo), sem identificação dos demais ambientes e de suas dimensões; ficando evidente não haver um padrão na forma de apresentação das plantas/croquis pelos parceiros.

Foram detectados, ainda com base nesses documentos, 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).

Ao examinar uma informação, dentre tantas disponíveis no sistema EOL, referente aos 39 CEIs da amostra, constatou-se que 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.

Os projetos arquitetônicos dos CEIs da rede direta que fazem parte da amostra desta auditoria foram fornecidos pela SME, deixando-se consignado, desde já, que a Secretaria não localizou os projetos de três CEIs.

Ademais, foi possível observar, com base nos documentos localizados, que os projetos não passaram por qualquer atualização (50% dos documentos encaminhados datavam da década de 80 e o projeto mais recente dizia respeito a cadastramento arbóreo de 2012), fato que eleva

³⁴ Portaria nº 4.548/2017, e alterações trazidas pela Instrução Normativa nº 05 de 17.04.2018.

³⁵ Não foram localizados no processo eletrônico (SEI) as plantas ou croquis de dois CEIs da rede parceira.

consideravelmente o risco de que esses documentos não reflitam de forma fidedigna os ambientes atuais desses CEIs.

Nos ambientes externos, ficou evidente a diferença entre os CEIs das redes direta e os das parceiras, uma vez que os imóveis ocupados pela rede direta estavam em amplos terrenos e com grandes áreas arbóreas, ao contrário do que acontece, via de regra, nos CEIs da rede parceira, tratando-se, em mais da metade das unidades analisadas, de imóveis edificadas para acomodação de unidades familiares e posteriormente transformados em ambientes escolares.

Outro problema detectado via EOL diz respeito à ausência de “solário” (ambiente externo) em parte dos CEIs da amostra (duas escolas, ou 15,4% do CEIs diretos da amostra, e cinco CEIs, ou 19,2% da amostra da rede parceira não possuíam esse ambiente), fato que também contraria o disposto nos Padrões Básicos de Qualidade da Educação Infantil Paulistana. Corrobora esta constatação, a detecção – a partir da conjugação de consultas dos croquis dos CEIs parceiros com utilização de ferramenta (aplicativo) de localização – de garagens dos imóveis improvisadas como parque infantil, equipadas, geralmente, com brinquedos em material plástico e revestimento de piso do tipo “emborrachado” para proteção dos usuários.

Vale menção ao disposto na cláusula 4 do TAJ supramencionado, que marca compromisso assumido pelo Município de São Paulo de não autorizar, a partir de 1º de agosto de 2018, a abertura de unidades de educação infantil cujos prédios não atendessem à exigência de área externa para uso dos alunos.

3.3.4.4. Laudo de Habitabilidade

Conforme previsto no art. 11 da Portaria nº 4.548/2017³⁶, caso a proposta do termo de parceria seja para manutenção de CEI de rede parceira particular (RPP), deverá ser apresentado laudo técnico emitido por engenheiro civil ou arquiteto atestando a situação das instalações, em especial as condições de segurança e habitabilidade do prédio para os fins a que se destina.

³⁶ Portaria nº 4.548/2017, e alterações trazidas pela Instrução Normativa nº 05 de 17.04.2018.

Ao analisar a documentação juntada aos processos eletrônicos da RPP da amostra, foram identificados laudos técnicos atestando que oito das treze unidades dessa rede reuniam condições de segurança de habitabilidade; ou seja, 38,5% da amostra não atendia ao disposto no, art. 11, inciso IX, “a”, da portaria.

3.3.4.5. Número de agrupamentos por ambiente

Durante a análise das informações fornecidas pela SME e disponíveis no EOL, foi possível constatar que o número de agrupamentos por ambiente de diversos CEIs era incompatível com o que consta da regra geral da cláusula 2 do compromisso assumido pelo Município de São Paulo por meio do TAJ já mencionado neste relatório (peça 31), segundo o qual o Município de São Paulo buscaria progressivamente o atendimento dos seguintes limites de agrupamentos por ambiente:

- a) no máximo dois agrupamentos de crianças por ambiente, quando Berçário (I ou II) ou Minigrupo I; e
- b) no máximo um agrupamento de crianças por ambiente, quando Minigrupo II, Infantil I e Infantil II.

Dentre os CEIs sorteados, cinco da rede direta (38,5% dos CEIs diretos da amostra) e cinco da rede parceira (19,3% dos indiretos) mantinham três agrupamentos no mesmo ambiente de berçário (B-I ou B-II).

Deixa-se consignado, desde já, que não faz parte do escopo desta auditoria verificar o enquadramento da rede à exceção contida no TAJ (como previsto no §1º da cláusula 2, “em carácter excepcional e justificado tecnicamente, o Município fica autorizado a implantar mais de dois agrupamentos num mesmo ambiente”)³⁷, mas tão somente adotar os parâmetros definidos no termo já referenciado como critério para apuração de eventuais diferenças entre a rede direta e a parceira – hipótese descartada para os berçários.

³⁷ Para fiscalização do cumprimento do TAJ, foi realizada auditoria programada, TC nº 000705/2019.

Já quanto ao minigrupo, oito CEIs parceiros não se enquadravam no disposto nas alíneas “a” e “b” da cláusula 2 do TAJ (ou 30,8% das escolas parceiras da amostra), sendo identificadas três unidades escolares com três agrupamentos no mesmo ambiente de MG I, quatro com dois agrupamentos no mesmo ambiente de MG II e outra com um agrupamento de MG I e um de MG II ocupando o mesmo ambiente. Verificou-se, assim, mais uma diferença considerável entre a rede direta e a parceira, uma vez que todos os CEIs diretos da amostra atendiam ao número de agrupamentos por ambiente determinado no termo supracitado.

3.3.4.6. Área por aluno

A fim de identificar as áreas totais disponíveis por aluno, foi realizado um comparativo entre as áreas dos CEIs da amostra e as previstas nos projetos-padrão do FNDE³⁸, usadas como referência.

O quadro 4 demonstra as tipologias de projeto padrão do FNDE, que variam de escolas com uma a doze salas de aula, sem e com quadra coberta:

Quadro 4 - Projeto padrão FNDE 2015-2018

TIPOLOGIAS	TERRENO (Dimensões mínimas)	ÁREA CONSTRUÍDA	DEMANDA ATENDIDA	OBSERVAÇÕES
Escola 1 sala de aula *	35 m x 25 m	113,96 m ²	30 alunos por turno	declividade máxima do terreno igual a 3%
Escola 2 salas de aula	35 m x 25 m	208,83 m ²	60 alunos por turno	declividade máxima do terreno igual a 3%
Escola 4 salas de aula	50 m x 80 m	740,88 m ²	120 alunos por turno	declividade máxima do terreno igual a 3%
Escola 4 salas de aula com quadra coberta	50 m x 80 m	1.208,87 m ²	120 alunos por turno	declividade máxima do terreno igual a 3%
Escola 6 salas de aula	50 m x 80 m	867,79 m ²	180 alunos por turno	declividade máxima do terreno igual a 3%
Escola 6 salas de aula com quadra coberta	50 m x 80 m	1.323,11 m ²	180 alunos por turno	declividade máxima do terreno igual a 3%
Escola 12 salas de aula com quadra coberta	80 m x 100 m	3.228,08 m ²	390 alunos por turno	permite implantação personalizada

* Tipologias usadas também para escolas indígenas e quilombolas

Fonte: “Projetos arquitetônicos para construção” – FNDE.

³⁸ “Projetos arquitetônicos para construção” - <http://www.fn-de.gov.br/acessibilidade/item/525-projetos-arquitet%C3%B4nicos-para->, Acesso em 06.10.2020.

Para obter referência mais compatível com as características das unidades de educação infantil da RME-SP, foram consideradas três destas tipologias do FNDE como base para comparativo com os CEIs da amostra (tipologias de escolas com duas, quatro e seis salas de aula –sem quadra coberta). Então, efetuou-se a divisão da coluna área construída pela coluna demanda atendida (de alunos por turno), obtendo-se o índice área/aluno, conforme demonstrado no quadro 5:

Quadro 5 - Tipologias adotadas como referência

Tipologia	Terreno	Área Constr.	Demanda Atendida	Área/Aluno	Área Total do Terreno
Escola 2 salas de aula	35 m x 25 m	208,83 m ²	60 alunos por turno	3,4805	875,00
Escola 4 salas de aula	50 m x 80 m	740,88 m ²	120 alunos por turno	6,174	4.000,00
Escola 6 salas de aula	50 m x 80 m	867,79 m ²	180 alunos por turno	4,821056	4.000,00

Fonte: "Projetos arquitetônicos para construção" – FNDE.

Dos índices obtidos, foi utilizado para comparativo o menor (3,48 – em destaque no quadro acima), correspondente à tipologia da escola com duas salas de aula, com área construída de 208,83m² e demanda atendida de 60 alunos por turno.

Quanto às premissas utilizadas nos CEIs da amostra, para a realização do comparativo, foi considerado o número de alunos constante do sistema EOL e a área construída das escolas a partir de duas bases de dados (AVCB e EOL), devido à falta de informações padronizadas (foram utilizados os documentos do AVCB³⁹ para os CEIs parceiros – já que somente catorze deles apresentavam a área construída dos imóveis no sistema EOL – e para a rede direta foi adotado o EOL como base para a comparação – uma vez que constavam dados no sistema de onze dessas unidades e que nenhuma delas possuía AVCB válido).

O quadro 6 apresenta os dados coletados referentes ao número de alunos e área construída dos CEIs sorteados:

³⁹ As informações relativas à área foram colhidas dos documentos oficiais de emissão dos AVCB pelo CBPMESP, independentemente da expiração das datas de validade.

Quadro 6 - Número de alunos e área construída por CEI

TIPO	Número de alunos - EOL	Área Construída - EOL	Área (m²) - AVCB	Área construída/ n° de alunos
CEI DIRET 1	148	792,00	-	5,35
CEI DIRET 2	110	630,00	-	5,73
CEI DIRET 3	135	618,00	-	4,58
CEI DIRET 4	114	739,00	-	6,48
CEI DIRET 5	129	250,00	-	1,94
CEI DIRET 6	206	-	-	-
CEI DIRET 7	113	650,00	-	5,75
CEI DIRET 8	123	600,00	-	4,88
CEI DIRET 9	123	555,00	-	4,51
CEI DIRET 10	77	544,00	-	7,06
CEI DIRET 11	60	447,00	-	7,45
CEI DIRET 12	119	-	-	-
CEI DIRET 13	160	550,00	-	3,44
CEI INDIR 1	120	487,00	547,82	4,57
CEI INDIR 2	410	-	1.833,52	4,47
CEI INDIR 3	201	540,00	2.304,00	11,46
CEI INDIR 4	214	1.321,00	733,20	3,43
CEI INDIR 5	183	-	680,00	3,72
CEI INDIR 6	160	-	505,00	3,16
CEI INDIR 7	200	-	484,00	2,42
CEI INDIR 8	129	500,00	1.087,58	8,43
CEI INDIR 9	128	-	500,00	3,91
CEI INDIR 10	202	-	1.421,78	7,04
CEI INDIR 11	103	374,00	374,00	3,63
CEI INDIR 12	140	268,00	469,45	3,35
CEI INDIR 13	218	-	1.062,00	4,87
CR.P.CONV 1	70	-	393,20	5,62
CR.P.CONV 2	93	-	290,00	3,12
CR.P.CONV 3	139	335,00	647,43	4,66
CR.P.CONV 4	140	-	540,82	3,86
CR.P.CONV 5	202	1.613,00	1.800,00	8,91
CR.P.CONV 6	109	167,00	306,00	2,81
CR.P.CONV 7	122	710,00	553,24	4,53
CR.P.CONV 8	80	369,00	369,00	4,61
CR.P.CONV 9	128	1.710,00	693,36	5,42
CR.P.CONV 10	195	3.266,00	6.924,65	35,51
CR.P.CONV 11	105	462,00	450,00	4,29
CR.P.CONV 12	113	-	623,00	5,51
CR.P.CONV 13	132	-	509,00	3,86

Fonte: Sistema EOL e AVCB (elaboração própria).

Da comparação entre o índice da escola padrão do FNDE adotado para esta auditoria (3,48) e os índices apurados para os CEIs da amostra, constatou-se que dois CEIs diretos e seis parceiros – quatro da RPI e dois da RPP – apresentaram índice de área construída por aluno inferior aos padrões do FNDE adotados como critério para esta auditoria; e portanto, ofertavam menos área construída aos bebês e crianças –, e à comunidade escolar como um todo – do que o menor índice extraído do “projeto padrão” do FNDE.

A área construída por aluno de 15,4% dos CEIs diretos e de 23,1% dos parceiros da amostra está abaixo do índice “projetos padrão” do FNDE adotado como critério. Esse cenário deriva, em grande medida, do fato da análise de adequação da quantidade de bebês e crianças às dimensões dos ambientes da escola, realizada pelas DREs, concentrar-se exclusivamente no tamanho das salas.

Recomenda-se, portanto, que o escopo da análise de adequação da quantidade de bebês e crianças às dimensões dos ambientes seja ampliado a outros espaços, tais como sanitários, áreas internas de recreação e espaços para funcionários e demais usuários, sobretudo quando da avaliação de imóveis a serem ocupados pela rede parceira.

3.3.4.7. Acessibilidade

Para propiciar acessibilidade aos usuários dos imóveis destinados à educação infantil, necessariamente devem ser observadas as leis, normas e diretrizes que indicam os requisitos mínimos necessários sobre a matéria.

Dentre esses normativos, destaca-se a norma NBR-9050 da ABNT, que trata de acessibilidade a edificações, mobiliário e espaços e equipamentos urbanos. Esta norma foi publicada em 1985 e desde então passou por algumas revisões, sendo a mais recente publicada em 2020.

Consultando os processos eletrônicos atinentes à gestão da rede parceira, constatou-se não haver documentação específica indicando a realização de análise criteriosa sobre o atendimento aos requisitos de acessibilidade pelos imóveis ocupados pelos CEIs da amostra.

Do mesmo modo, não havia detalhamento quanto aos requisitos de acessibilidade nos croquis

e projetos examinados, dado que nenhum dos documentos dos CEIs parceiros trazia informações dos itens de acessibilidade, como vaga específica para veículos, rampas e escadas de acesso, sanitários, sinalização e mobiliário, e os projetos dos imóveis da rede direta, em sua maioria da década de 80 (como já afirmado anteriormente), também não detalhavam os requisitos de acessibilidade.

Ademais, foi identificada, em consulta ao EOL, diferença significativa entre CEIs diretos e parceiros relacionadas à matéria em tela, na medida em que, segundo informações disponíveis no sistema, 46,2% dos CEIs diretos da amostra não contavam com sanitários para deficientes em suas dependências, ante 88,5% dos CEIs parceiros.

Cabe informar que a falta de acessibilidade dos imóveis em unidades escolares da SME é recorrente. Na segunda edição do PVE, realizada em 2019 (TC-004119/2019), quando foram vistoriadas 46 escolas de todas as treze DREs do município (43 EMEFs, uma EMEB e duas EMEFMs), constatou-se que 28 (60,9% das escolas visitadas) estavam instaladas em prédios não acessíveis (deficientes físicos não conseguiriam chegar a todos os ambientes) e que em 22,2% delas não havia sanitários específicos para deficientes.

Como os imóveis destinados à educação infantil devem ser acessíveis não somente aos bebês e crianças, mas também a todas as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, permanente ou transitória, consideramos fundamental a tomada de medidas, por parte do poder público municipal, para que requisitos mínimos de acessibilidade, determinados em lei, sejam observados.

3.3.4.8. Ambientes disponíveis aos funcionários

Como já exposto no item 3.3.4.3, os croquis e plantas encaminhados à equipe de auditoria pela SME (CEIs diretos) e os inseridos nos processos eletrônicos (CEIs parceiros) não trouxeram muitas informações sobre os ambientes à disposição dos funcionários dos CEIs, inclusive dos professores.

Dessa forma, a fim de complementar o estudo sobre os ambientes, foi realizada consulta ao sistema EOL, constatando-se a ausência, em grande parte dos CEIs da amostra, de ambientes

destinados especificamente aos profissionais, inclusive prestadores de serviço terceirizado.

De acordo com o sistema EOL, um CEI da rede direta não possuía sala de diretor de escola, ante sete CEIs parceiros (ou 26,9% das unidades da rede parceira sorteadas) nessa situação. Já quanto à sala da coordenação pedagógica, três CEIs diretos (23,1% dos sorteados da rede direta) e doze CEIs parceiros (46,2% rede parceira) não contavam com esse ambiente.

Outro ambiente analisado a partir das informações do sistema EOL foi a Sala dos Professores, apurando-se que oito CEIs diretos (61,5% dos diretos selecionados) não ofereciam esse ambiente, ante quinze (57,7%) dos CEIs parceiros analisados.

Já a secretaria das unidades escolares – ambiente de primeiro atendimento presencial aos usuários - está presente em todos os CEIs da rede direta da amostra, mas em apenas doze (ou 46,2%) da rede parceira.

Como o foco desta auditoria são os anos iniciais da educação infantil, a existência de sala de trocador (fraldário) nos CEIs da amostra foi mais um ponto de verificação examinado. A partir das informações disponíveis no EOL, constatou-se que seis CEIs (ou 46,2%) da amostra da rede direta e 20 (ou 76,9%) da parceira não dispunham desse ambiente.

Evidenciaram-se, portanto, as diferenças entre os CEIs diretos e parceiros da amostra – com exceção da sala de professores – quanto a esse importante aspecto, porquanto intimamente relacionado às condições de trabalho oferecidas a professores e gestores dessas unidades escolares.

Por fim, quanto à enfermaria, detectaram-se poucos CEIs da amostra com esse ambiente. Na rede direta, onze não possuíam enfermaria (84,6%) da amostra, ante dezenove (ou 73,1%) da amostra da rede parceira.

3.4. Responsável pela área

Bruno Caetano Raimundo	Secretário Municipal de Educação até 31.12.2020
Fernando Padula Novaes	Secretário Municipal de Educação desde 01.01.2021

4. CONCLUSÃO

A partir da finalidade do presente trabalho, qual seja, avaliar se a RME-SP tem propiciado aos bebês e crianças as condições necessárias a seu desenvolvimento, e depois de delimitado escopo para que tal objetivo fosse alcançado de forma objetiva e mediante aspectos bem definidos, foram elaboradas cinco questões de auditoria, todas orbitando ao redor de ponto fundamental que permeia a estrutura de atendimento a crianças de zero a três anos na rede pública municipal: a garantia de padrão mínimo de qualidade nos centros de educação infantil, sejam eles diretos ou parceiros.

Assim, a seguir são apresentadas as principais conclusões oriundas da análise de cinco aspectos sensíveis à oferta de ensino de qualidade (suporte administrativo oferecido pela Secretaria e Diretorias de Educação; registros efetuados pela supervisão escolar concernentes a padrões básicos de qualidade; estrutura administrativa e de gestão das escolas observadas, vis a vis a quantidade de bebês e crianças matriculados; dimensões dos ambientes das unidades escolares; e resultados e monitoramento dos planos de ação dos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana realizados pelos CEIs), sob o prisma da verificação de equidade entre CEIs diretos e parceiros – questão fundamental, sobretudo em virtude do sistema adotado atualmente na RME-SP ser majoritariamente por proximidade da residência:

- Suporte administrativo oferecido por SME e DREs

4.1. A quantidade de creches atendidas diretamente por servidores da Divisão Pedagógica (Diped) e do Setor de Parcerias varia significativamente entre as DREs, ficando a amplitude desse indicador entre 8,7 (DRE Ipiranga) e 103,0 (DRE Pirituba/Jaraguá) creches por profissional da Diped e entre 8,9 (DRE São Miguel) e 25,6 (DRE Capela do Socorro) creches por profissional do Setor de Parcerias (**subitem 3.2.2**);

4.2. Há diferenças, quanto à educação especial, entre os CEIs da rede direta e os da rede parceira, uma vez que os procedimentos para inclusão dos bebês e crianças com deficiência, transtornos do espectro autista, altas habilidades e superdotação são menos burocráticos para a rede direta, e que somente as unidades da rede direta dispõem de Auxiliar de Vida Escolar (AVE), contrariando o disposto no art. 21 do DM

nº 57.379/2019 (**subitem 3.2.1.1**);

4.3. Além das diferenças indicadas no item anterior, há evidências de problemas no atendimento inclusivo permeando igualmente CEIs diretos e parceiros, tais como ausência de diretrizes bem definidas e efetivas emanadas pelos órgãos de organização central e regional de educação (SME e DREs) – o atendimento fica, na prática, a cargo da organização interna e das condições materiais existentes em cada unidade de educação infantil –; escassez de unidades com professor habilitado para realizar a inclusão das crianças com deficiências; carência de formação específica para a inclusão de crianças com deficiência em 67% das escolas de educação infantil, segundo dados do MELE; e falta de Professores de Atendimento Educacional Especializado (PAEEs) lotados nos CEIs para atuar de forma colaborativa com os demais colegas no trabalho de inclusão. Vale ressaltar que , a carência de profissional com formação específica em educação especial pode ocasionar prejuízo ao desenvolvimento dessas crianças (**subitem 3.2.1.1**);

- Atuação da supervisão escolar

4.4. Os relatórios ou termos de visitas analisados revelam que há proporcionalmente mais registros de necessidades de adequação aos padrões de qualidade da educação infantil paulistana nos CEIs da rede parceira do que nas unidades da rede direta, sendo que as maiores diferenças entre eles dizem respeito à organização do espaço físico (ambientes) e recursos materiais e mobiliários (50 e 47 pontos percentuais, respectivamente) (**subitem 3.2.2.1**);

4.5. O principal resultado dos questionários aplicados por meio eletrônico aos supervisores escolares diz respeito à dificuldade para cumprimento das orientações por eles emitidas, em virtude, dentre outros, da falta de autonomia das equipes gestoras para o cumprimento das orientações da supervisão escolar e de recursos financeiros para as adequações necessárias (**subitem 3.2.2.1**);

- Estrutura administrativa e de gestão dos CEIs

4.6. Existem diferenças significativas relativas à estrutura organizacional entre CEIs diretos e parceiros em diversos aspectos, inclusive quanto a quadro de pessoal, tais como:

- a) repassse de verbas: diferentemente do que ocorre com a rede direta, os CEIs parceiros não recebem verbas do PDDE e do PTRF, mas repasses mensais de recursos municipais, no valor pactuado em termo de colaboração **(subitem 3.3)**;
- b) jornada de trabalho: embora o sistema de atendimento seja idêntico entre os CEIs (integral com dez horas diárias), o tempo em sala de aula dos professores da rede parceira é consideravelmente maior (40 horas semanais, ante 25 – mais cinco destinadas a formação – na direta), havendo dois turnos nos CEIs diretos e turno único nos parceiros **(subitem 3.3.1)**;
- c) dedicação exclusiva: em boa medida como consequência da discrepância entre as jornadas de trabalho, a proporção de docentes com dedicação exclusiva ao CEI é maior na rede parceira (índice superior a 98%, ante 74,5% nos CEIs diretos, com base na amostra adotada para o trabalho) **(subitem 3.3.2)**;
- d) formação: embora não se possa ignorar o fato de que professores e gestores que ingressam na área pública via concurso (cargos estatutários) ostentam mais titulações do que os profissionais com vínculo precário com a Administração Pública (caso do quadro de pessoal dos CEIs parceiros, formado por celetistas) – e esse fato impacta a qualidade do serviço fornecido à população, como evidenciado em avaliação realizada por Fundação contratada pela SME, cujos principais resultados foram descritos no presente relatório –, o índice de participação dos profissionais em cursos e eventos de formação continuada é bastante similar (cerca de 90% dos profissionais entrevistados declararam ter participado de eventos dessa natureza ao longo de 2019). Entretanto, quase 70% dos docentes dos CEIs parceiros participaram das formações durante a parada pedagógica (até em virtude da carga horária desses professores em sala de aula), ante 15,9% dos professores da rede direta, que dispõem de mais momentos para investir em atualização e

aperfeiçoamento. Eis mais um fato que se traduz em desafio para a manutenção da qualidade da educação, a depender do modelo de CEI adotado **(subitem 3.3.2.1)**;

- e) rotatividade e retenção: os professores dos CEIs diretos sorteados atuam, via de regra, há mais tempo nessas unidades escolares do que os dos CEIs parceiros (87,9% trabalham na mesma escola há 6 anos ou mais, contra 58,4% da rede parceira). Esse resultado se mostra compatível com a intenção manifestada por diversos profissionais dos CEIs parceiros de migrar para a rede direta (65,2% dos diretores e 86,1% dos professores, respectivamente) **(subitens 3.3.2 e 3.3.2.3)**;
- f) remuneração e condições de trabalho: os vencimentos de quase metade dos diretores dos CEIs diretos é superior a dez salários mínimos, enquanto os rendimentos de mais de 85% dos diretores dos CEIs parceiros sorteados não ultrapassam cinco salários mínimos. Entre os professores, os vencimentos de 70,9% dos docentes dos CEIs diretos estão entre três e cinco salários mínimos (23,7% recebem de cinco a dez salários mínimos); por sua vez, 99,2% dos professores dos CEIs parceiros recebem entre um e três salários mínimos **(subitem 3.3.2.2)**.

- Infraestrutura dos CEIs

- 4.7.** Há diferenças, também, entre os CEIs diretos e os parceiros quanto à infraestrutura dos imóveis em que estão instalados, a começar pelo controle da segurança predial contra incêndio, porquanto nenhum CEI direto da amostra contava com AVCB válido – fato já detectado nas duas edições do PVE realizadas –, enquanto apenas um, dentre os 26 CEIs parceiros analisados, não dispunha de AVCB dentro do prazo de validade. Esse dado evidencia o tratamento diverso dado às redes, uma vez que a apresentação desse documento consiste em requisito para o início das atividades das escolas pelo modelo de parceria, exigência que não tem paralelo entre as unidades da rede direta **(subitem 3.3.4.1)**;
- 4.8.** Os relatórios elaborados pelos técnicos das DREs não demonstram a existência de padrão nas vistorias prévias realizadas nos imóveis utilizados pelos CEIs parceiros, porquanto não foram encontrados em vários desses documentos elementos que revelem

objetivamente se o imóvel reúne condições para instalação do CEI **(subitem 3.3.4.2)**;

- 4.9.** As plantas arquitetônicas ou croquis de 92,3% dos 26 CEIs parceiros da amostra não representam o imóvel de forma adequada, porquanto ilegíveis e vagas – apresentação simplificada das salas ocupadas pelas crianças, sem identificação dos demais ambientes e de suas dimensões **(subitem 3.3.4.3)**;
- 4.10.** Os projetos das edificações dos CEIs diretos não passaram por qualquer atualização (50% dos documentos encaminhados à auditoria datam da década de 80 e o projeto mais recente é de 2012), fato que eleva consideravelmente o risco de que esses documentos não reflitam de forma fidedigna os ambientes atuais desses CEIs **(subitem 3.3.4.3)**;
- 4.11.** Quase 58% dos CEIs da rede parceira sorteados não dispõem de qualquer ambiente interno para recreação, 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 contraria o disposto no TAJ **(subitem 3.3.4.3)**;
- 4.12.** Segundo dados do EOL, 84,6% da amostra – CEIs diretos e parceiros – não dispõem de salas de recreação ou de vídeo, não havendo solários em 15,4% dos CEIs diretos e em 19,2% dos CEIs parceiros da amostra, contrariando o disposto nos Padrões Básicos de Qualidade da Educação Infantil Paulistana **(subitem 3.3.4.3)**;
- 4.13.** Enquanto todos os CEIs diretos da amostra atendem ao número de agrupamentos por ambiente determinado no TAJ já mencionado, oito CEIs parceiros (ou 30,8% desse segmento da amostra) não se enquadram no disposto nas alíneas “a” e “b” da cláusula 2 do termo supracitado, verificando-se, assim, mais uma diferença considerável entre a rede direta e a parceira **(subitem 3.3.4.5)**;
- 4.14.** Foram identificados, mediante exame da documentação juntada aos processos eletrônicos da RPP da amostra, laudos técnicos atestando que oito das treze unidades dessa rede reuniam condições de segurança de habitabilidade; ou seja, 38,5% da

amostra não atendia ao disposto no, art. 11, inciso IX, “a”, da portaria **(subitem 3.3.4.4)**;

4.15. A área construída por aluno de 15,4% dos CEIs diretos e de 23,1% dos parceiros da amostra está abaixo do índice de “projetos padrão” do FNDE adotado como critério. Esse cenário deriva, em grande medida, do fato de a análise de adequação da quantidade de bebês e crianças às dimensões dos ambientes da escola, realizada pelas DREs, concentrar-se exclusivamente no tamanho das salas **(subitem 3.3.4.6)**;

4.16. Há diferença significativa entre CEIs diretos e parceiros quanto à acessibilidade dos imóveis – embora a falta de acessibilidade dos imóveis ocupados por unidades escolares da rede direta também tenha sido apontada em auditorias anteriores, inclusive por meio de trabalho de campo –, conforme indicado na avaliação MELE, segundo a qual 32% dos CEIs diretos e 72% dos parceiros não dispõem de edificações acessíveis. Além disso, dados oficiais disponíveis no Sistema EOL revelam que 46,2% dos CEIs diretos da amostra não contam com sanitários para deficientes em suas dependências, ante 88,5% dos CEIs parceiros **(subitem 3.3.4.7)**;

- Avaliações da qualidade da rede municipal de educação infantil

4.17. Dentre os problemas apontados pelas unidades nas edições de 2018 e 2019 dos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana, destaca-se uma série de carências, como a falta de conhecimento pelos pais do projeto político pedagógico da unidade; de interação do CEI com outras unidades de educação e demais equipamentos sociais; de profissional do sexo masculino nos CEIs; de vagas nos cursos de formação oferecidos pela DRE e SME para gestores, docentes e equipe de apoio; de atividades com recursos tecnológicos; além de problemas de infraestrutura também apontados em outros itens desta conclusão; e não diminuição do número de crianças por educador **(subitem 3.2.1.2.1)**;

4.18. Falta de efetividade da SME na resolução dos problemas registrados nos planos de ação dos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana analisados – sobretudo quanto às ações alheias a formação –, evidenciada pela repetição de diversos apontamentos da edição de 2018 em 2019 (alguns bastante antigos). Esse também é o

diagnóstico de inúmeros diretores e professores dos CEIs sorteados, dado que manifestaram suas preocupações acerca do encaminhamento dos Indicadores de Qualidade **(subitem 3.2.1.2.1)**;

4.19. Falta de entendimento dos participantes da autoavaliação dos Indicadores de conceitos e princípios de qualidade próprios da avaliação, bem como dos contidos no currículo da cidade, demonstrando a necessidade de ações de formação para dotar os envolvidos no processo da compreensão necessária do que os documentos preconizam **(subitem 3.2.1.2.1)**;

4.20. Embora a SME tenha constituído grupo de estudo como principal medida para aperfeiçoar o processo de avaliação dos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana, o documento elaborado pela equipe supramencionada não foi publicado até o fechamento desta auditoria, em infringência ao art. 7º da Portaria nº 2.740/2018, tampouco atende às necessidades da rede, evidenciadas ao longo do processo de avaliação, bem como os objetivos expressos no art. 2º, dentre outros aspectos da portaria que instituíra o grupo, caracterizando falta de aderência entre a finalidade da constituição do GEP e o produto entregue pelo grupo **(subitem 3.2.1.2.1)**;

4.21. Segundo a avaliação MELE, os itens básicos de infraestrutura com menor incidência nas turmas dos CEIs foram, respectivamente: janelas na altura das crianças (25%), mobiliário adequado (37%), acesso à área externa (48%) e espelho amplo na altura das crianças (49%), o que contraria o disposto na Orientação Normativa nº 01/2015 **(subitem 3.2.1.2.2)**;

4.22. Há grande diferença entre as turmas dos CEIs diretos e parceiros em relação a algumas práticas pedagógicas qualificadas, sendo registrada, ao longo da avaliação MELE, proporcionalmente, incidência dessas vivências em duas ou três vezes mais unidades da rede direta, o que significa que os bebês e crianças matriculados na rede parceira têm menos chance de estarem em uma unidade com essas práticas pedagógicas qualificadas **(subitem 3.2.1.2.2)**;

4.23. Na avaliação MELE foi registrada a ocorrência de interações físicas negativas em

aproximadamente 4% da rede direta e 19% da rede parceira, percentuais que revelam que 2.268 e 71.820 bebês e crianças podem estar expostas a interações físicas negativas nos CEIs das redes direta e parceira, respectivamente **(subitem 3.2.1.2.2)**;

4.24. Materiais de pesquisa e de repertório étnico-racial e científico são os mais escassos, segundo avaliação MELE, sendo que 75% dos CEIs não contavam com objetos dessa natureza, contrariando previsão do currículo da cidade da educação infantil e disposição legal que tornou obrigatório o ensino da História e Cultura Afro-Brasileira, Africana e Indígena nas instituições de ensino **(subitem 3.2.1.2.2)**;

4.25. Traço marcante captado pela Vunesp no âmbito da aplicação de questionário aos pais ou responsáveis pelos bebês e crianças matriculados nos CEIs da RME-SP diz respeito ao desconhecimento deles sobre diversos aspectos atinentes à escola, mesmo sobre aqueles que já deveriam ser debatidos há alguns anos nas reuniões dos Indicadores **(subitem 3.2.1.2.3)**.

5. RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se à SME:

5.1. Avaliar a quantidade de profissionais da Diped e do Setor de Parcerias adequados para cada DRE, considerando as especificidades das unidades educacionais existentes no território **(subitem 3.2.2)**;

5.2. Estabelecer procedimentos, a partir da escuta e participação dos supervisores escolares e demais atores envolvidos, para garantir que as orientações emitidas pelos supervisores escolares tenham efetividade, de modo a assegurar uma educação de qualidade para todos os bebês e crianças atendidos na RME-SP **(subitem 3.2.2.1.1)**;

5.3. Ampliar o escopo da análise de adequação da quantidade de bebês e crianças às dimensões dos ambientes, sobretudo quando da avaliação de imóveis ocupados pela rede parceira, não se atendo somente ao tamanho das salas de aula **(subitem 3.3.4.6)**;

5.4. Verificar os termos do acordo judicial firmado pela PMSP em 14.09.2017, registrando os

resultados das análises nos pareceres e relatórios técnicos das equipes responsáveis pelas visitas dos imóveis ocupados pelos CEIs (**subitens 3.3.4.3 e 3.3.4.5**).

Em 19.02.2021

ADRIANO ALVES DOTO
Agente de Fiscalização

BÁRBARA POPP
Agente de Fiscalização

GILSON DE NÓBREGA
Agente de Fiscalização

SILVIA YURI MATSUMOTO
Agente de Fiscalização