



**Julia Adib Passos**

**A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE  
EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE SÃO  
PAULO  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS DECISÕES GTIEI**

**Monografia apresentada à Escola de  
Formação da Sociedade Brasileira  
de Direito Público – SBDP, sob a  
orientação da Professora Luiza de  
Andrade Corrêa.**

**SÃO PAULO  
2016**

**Resumo:** A presente pesquisa investigou os efeitos do monitoramento implementado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) para fiscalizar e avaliar o desempenho da Prefeitura de São Paulo em relação ao cumprimento do plano de metas apresentado pela gestão eleita em 2013, no que se referia à educação infantil. Este monitoramento foi o resultado de duas decisões judiciais históricas promulgadas pelo Poder Judiciário, pois foram as primeiras do Brasil a apresentarem um caráter dialógico, ou seja, não apenas afirmaram a existência de um direito subjetivo fundamental que deveria ser observado, mas preocuparam-se em garantir fosse tal direito concretamente concedido por meio da realização de um acompanhamento do cumprimento da decisão na fase de execução do julgado. Para isso, o Tribunal de Justiça criou um Comitê de Monitoramento responsável por fiscalizar e avaliar o trabalho desenvolvido pela Prefeitura no sentido de cumprir o referido plano de metas, que contemplava o ambicioso objetivo de criar 150 mil vagas na educação infantil, no prazo de quatro anos. Assim, esta pesquisa buscou entender como se deu a interação entre os Poderes Executivo e Judiciário por intermédio da atuação do Comitê de Monitoramento nesta problemática e compreender os desdobramentos da política pública de educação infantil desenvolvida pela Prefeitura, para analisar os efeitos que a judicialização dialógica possivelmente promoveu tanto em relação à rede de educação infantil do município, quanto na dinâmica de atuação do Poder Judiciário. Os resultados obtidos demonstraram que o método dialógico é potencialmente superior ao método tradicional de julgamento, pois promoveu um ganho em termos de transparência da política pública de educação infantil, qualificou o diálogo interinstitucional dos órgãos envolvidos; aproximou a sociedade civil das decisões políticas e judiciais, dentre outros efeitos. Entretanto, as duas decisões poderiam ter sido ainda mais eficazes caso o Comitê de Monitoramento tivesse uma estrutura melhor, com suporte técnico adequado para realizar o trabalho de fiscalização e avaliação da Prefeitura.

**Palavras-chave:** Judicialização de políticas públicas. Educação Infantil. Tribunal de Justiça de São Paulo. Decisões GTIEI. Decisão dialógica.

## **Agradecimentos**

Agradeço ao Rafael Mafei, que dispôs-se a conversar comigo e contar um pouco sobre o mundo acadêmica sem sequer me conhecer. Depois deste encontro, eu tive a certeza de que o papel do professor é muito importante, pois ele não apenas te ensina coisas, mas mostra caminhos possíveis. Ao final da conversa, lembro que senti alívio por estar desanimada com a Faculdade e muito entusiasmo com a ideia de transformar meu Presente no Direito. Ele sugeriu-me entrar na Escola de Formação e eu decidi caminhar nesse sentido. Estes foram os primeiros passos para a realização desta pesquisa.

Agradeço a todas as pessoas que também colaboraram para tornar esta pesquisa uma realidade: em especial a Luiza Corrêa, minha orientadora; a Amanda Valdo, minha tutora e o Danilo Souza, colega da EF que revisou o texto nas vezes que pedi.

Além disso, em minha família, sou muito grata à Luisa, minha prima amada que me ajudou com a revisão do texto.

Por fim, seria um disparate não agradecer à minha mãe e ao meu pais, sem os quais nada disso seria possível. Eles e o meu irmão Renato são meus grandes amores.

## **Abreviaturas**

**CDHEP:** Centro de Direitos Humanos e Educação Popular

**CEI:** Centro de Educação Infantil

**CEMEI:** Centro Municipal de Educação Infantil

**EC:** Emenda Constitucional

**ECA:** Estatuto da Criança e do Adolescente

**EMEI:** Escola Municipal de Educação Infantil

**FUNDEB:** Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

**FUNDEF:** Fundo de Manutenção. e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

**GTIEI:** Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre Educação Infantil

**LDB:** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

**LRF:** Lei de Responsabilidade Fiscal

**MEC:** Ministério da Educação

**ONG:** Organização não Governamental

**TAC:** Termo de Ajuste de Conduta

**TJSP:** Tribunal de Justiça de São Paulo

**UFABC:** Universidade Federal do ABC

## Sumário

|                                                                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introdução.....                                                                                                                                         | 07 |
| 2. Metodologia.....                                                                                                                                        | 20 |
| 2.A. Pergunta de pesquisa e subperguntas.....                                                                                                              | 20 |
| 2.B. Objetivo do método.....                                                                                                                               | 21 |
| 2.C. Procedimento para colheita de dados.....                                                                                                              | 22 |
| 2.D. Análise.....                                                                                                                                          | 25 |
| 3. Atuação do Comitê em relação ao Tribunal de Justiça, entre seus membros e com a Prefeitura.....                                                         | 29 |
| 3.A. Atuação do Comitê em relação ao Tribunal de Justiça.....                                                                                              | 29 |
| 3.B. Atuação do Comitê entre seus próprios membros.....                                                                                                    | 33 |
| 3.C. Atuação do Comitê em relação a Prefeitura.....                                                                                                        | 37 |
| 4. Efeitos da atuação do Comitê De Monitoramento sobre o Poder Judiciário, em Relação ao seus próprios membros e sobre o Plano de Metas da Prefeitura..... | 44 |
| 4.A. Efeitos da atuação do Comitê sobre o Poder Judiciário.....                                                                                            | 44 |
| 4.B. Efeitos da atuação do Comitê sobre seus próprios membros.....                                                                                         | 50 |
| 4.C. Efeitos da atuação do Comitê sobre o Plano de Metas da Prefeitura.....                                                                                | 54 |
| 4.C.I. Estrutura da rede de educação infantil do Município de São Paulo.....                                                                               | 55 |
| 4.C.II. Breve histórico do desenvolvimento de consolidação da educação infantil como um direito social fundamental.....                                    | 60 |
| 4.C.III. Exposição dos resultados obtidos pela Gestão Haddad no cumprimento do plano de metas.....                                                         | 65 |
| 4.C.IV. Balanço crítico dos resultados apresentados sob as perspectivas da Prefeitura e do Comitê.....                                                     | 69 |

|                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5. Perspectivas de atuação dos membros do Comitê De Monitoramento..... | 84  |
| 6. Considerações finais.....                                           | 92  |
| 7. Referências bibliográficas.....                                     | 98  |
| 8. Anexos.....                                                         | 100 |
| 8.A. Formulário de consentimento.....                                  | 100 |
| 8.B. Roteiro de entrevistas.....                                       | 102 |
| 8.C. Íntegra das entrevistas.....                                      | 116 |

## 1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objeto de investigação a judicialização da política pública de educação infantil do município de São Paulo com enfoque nas decisões judiciais nº 063.951.0/0-00 e 0018645-21.2010.8.26.0003/50000 ajuizadas pelo movimento Creche para Todos entre 2008 e 2010, as quais foram julgadas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo em dezembro de 2013 e condenaram o município de São Paulo a executar o plano de metas apresentado pelo prefeito recém eleito Fernando Haddad no que tangia à educação infantil. Este plano continha, dentre outras metas, o compromisso de criar 150 mil vagas de creches e pré-escolas com observação dos padrões de qualidade, no período correspondente ao mandato eleitoral - quatro anos, ou seja, até dezembro de 2016.

Assim, considerando o caráter diferenciado destas decisões, pois determinaram fosse criado um Comitê de Monitoramento vinculado ao Tribunal de Justiça de São Paulo que acompanhasse o desempenho da Prefeitura na execução deste plano com as prerrogativas de fiscalizá-la e avaliá-la, a presente pesquisa buscou compreender como ocorreu este monitoramento para analisar a qualidade do diálogo desenvolvido entre os membros do Comitê internamente e destes com a Prefeitura de modo que, a partir disto, seja possível avaliar as vantagens deste método de decisão judicial em relação às decisões tradicionalmente promulgadas pelo Poder Judiciário, cujo caráter é individual e condenatório sem previsão de acompanhamento, bem como suas peculiaridades, desacertos, limitações e desafios de implementação, levando-se em conta as diferentes visões dos atores envolvidos e o contexto sócio-político da problemática.

Nesse sentido, saliento que o tema desta pesquisa está inserido em um contexto bastante amplo que já foi profundamente estudado em trabalho que deu origem à seguinte tese de mestrado: "A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo"<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> CORREA. Luiza Andrade. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. 2014.

de autoria de minha orientadora Luiza Andrade Corrêa, na qual foi investigado o processo social que deu origem às duas ações judiciais anteriormente referidas e seus efeitos materiais e simbólicos. Como esta dissertação foi o ponto de partida do presente estudo de caso e, considerando o fato do arcabouço teórico analisado por ela ter configurado a moldura metodológica deste trabalho, dedicarei as próximas páginas da introdução aos principais resultados contidos nela, tanto para contextualizar a problemática investigada por mim, quanto para situar o leitor à respeito do ponto exato a partir do qual este trabalho foi iniciado.

Em sua pesquisa, publicada em 2014, Corrêa buscou compreender a intensa judicialização da educação infantil que vinha ocorrendo no município de São Paulo para avaliar todas as implicações decorrentes de tal fenômeno e, nesse sentido, em que medida tal lógica de julgamento produzia efeitos eficazes em relação à concretização do direito que estava em jogo, fosse no âmbito do próprio Poder Judiciário, ou pela influência que possivelmente produzia sobre as políticas públicas encampadas pelo Poder Executivo municipal.

Ao longo de seu estudo, ficou evidenciado que o perfil dos demandantes por vagas em creches e pré-escolas era essencialmente de pessoas de baixa renda, ao contrário do que ocorria em relação à judicialização de outros direitos fundamentais, como saúde, por exemplo, que levava muitas pessoas abastadas a acionarem o Poder Judiciário para terem acesso a medicamentos caros e não oferecidos pelo SUS. Assim, a Defensoria Pública exercia papel fundamental para a configuração deste contexto, pois era o órgão do Judiciário que protagonizava tais pedidos judiciais, com uma média de 70 a 90 pedidos diários de vagas na educação infantil municipal.

Diante desta situação, a pesquisa também contemplou considerações de natureza jurídica para compreender como o direito à educação infantil foi reconhecido e implementado no ordenamento jurídico ao longo dos anos, chegando ao ponto de ser, naquele momento, razão de tamanha problemática frente ao Poder Judiciário.

Assim, observou que somente a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a educação infantil deixou de integrar a pasta da Assistência Social e passou a ser reconhecida como um direito social fundamental integrante da educação. Esta transformação possibilitou uma ressignificação do cuidado dado às crianças de zero à cinco anos, pois passou-se a pensar em metodologias de ensino com critérios de qualidade específicas às necessidades delas como tentativa de desconstruir o estigma de que as instituições voltadas à educação infantil eram meros locais onde se deixavam as crianças para o fim de viabilizar a ida dos pais ao trabalho<sup>2</sup>.

Desde então, várias leis infraconstitucionais foram promulgadas com o escopo de aumentar a abrangência da educação básica gratuita. Assim foi que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n 9.394/1996 - estabeleceu que a educação básica teria início aos quatro anos de idade e, portanto, a matrícula de crianças em pré-escolas seria obrigatória<sup>34</sup>.

Nesse ínterim, o estudo da autora demonstrou que tal processo de implementação jurídica da educação infantil chegou ao nível de suscitar a possibilidade de estender a obrigatoriedade de matrícula às crianças de zero à três anos, que eram atendidas em creches. Esta mudança não foi realizada, todavia. Ainda hoje, o entendimento vigente é de que somente a prestação do serviço de creche é obrigatória, ou seja, se os pais desejarem uma vaga a seus filhos, devem ter o acesso a tal serviço garantido por tratar-se de direito subjetivo fundamental das crianças, cujo fundamento jurídico provém da EC n 53/2006<sup>5</sup>.

Assim, considerando todas estas transformações que ampliaram o direito à educação para abranger as crianças de zero à cinco anos, foi necessário também implementar, quando não criar, leis orçamentarias,

---

<sup>2</sup> CORREA. Luiza Andrade. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. 2014.

<sup>3</sup> Antes, tal obrigatoriedade se dava a partir dos seis anos. Ou seja, a matrícula na pré-escola, que contempla crianças de quatro e cinco anos, não era obrigatória.

<sup>4</sup> CORREA. Luiza Andrade. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. 2014.

<sup>5</sup> Id., 2014.

fundos e metas que garantissem recursos suficientes à concretização do direito a vagas em creches e pré-escolas.

Nesse sentido, Corrêa também explicou que, em âmbito nacional, a Constituição Federal já determinava que 25% da receita do orçamento resultante dos impostos dos estados e municípios fosse obrigatoriamente destinada ao ensino. No caso de São Paulo especificamente, a Lei Orgânica do Município subiu o piso do investimento em educação para determinar que 31% da receita do orçamento fosse destinada à educação municipal, que abrangia educação infantil, fundamental, especial, de jovens e adultos, transporte escolar, entre outras despesas.

Ainda, deve-se considerar que, à despeito da educação infantil ser objeto de competência do município, faz-se necessário à sua implementação, a cooperação técnica e financeira do respectivo Estado e da União. Nesse sentido, também viabilizou maiores investimentos na educação infantil, a criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) em 2006, que substituiu o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação) e possibilitou o repasse de recursos federais não apenas à educação fundamental, como ocorria antes, mas também à educação infantil<sup>6</sup>.

Por fim, outra inovação legal destacada por Corrêa foi a criação do Plano Nacional de Educação - Lei n 13.005/2014, cuja vigência prevista foi de dez anos e estabeleceu duas metas em relação à educação infantil. A primeira foi a universalização do acesso à pré-escola (quatro e cinco anos) até 2016 e a segunda, concernente às crianças de zero à três anos, a ampliação do acesso à creche em 50% até 2024, momento em que finda a vigência do Plano.

Todo este aparato normativo com fulcro constitucional veio possibilitar que o direito à educação infantil, quando não obtido diretamente com o Poder Executivo municipal, fosse requerido por meio do Poder

---

<sup>6</sup> CORREA. Luiza Andrade. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. 2014.

Judiciário, tanto na forma de ações individuais, como em demandas coletivas<sup>7</sup>. Para ilustrar a intensidade da judicialização gerada neste contexto, basta verificar os dados referentes à demanda de vagas não atendida pelo município em agosto de 2016, cujos números eram 2.334, em relação às pré-escolas, e 122.674, quanto às creches<sup>8</sup>. Ou seja, atualmente, há um grande número de pais cujos filhos não têm acesso às vagas e, em decorrência disto, procuram o Poder Judiciário para obterem a tutela.

Mais adiante, Corrêa analisou como esta demanda passou a ser atendida pela Justiça de São Paulo, cujo procedimento também sofreu transformações ao longo dos anos. À princípio, o direito social à educação era tido como uma norma de caráter programático, o que não garantia aos demandantes por vagas em creches e pré-escolas o provimento de suas respectivas ações judiciais, já que a interpretação jurídica dominante possibilitava a prevalência de outros valores, como a manutenção do equilíbrio financeiro do ente federado, comumente arguido sob a denominação de princípio da reserva do possível.

Esta interpretação foi sendo gradualmente superada, todavia. Os juízes e tribunais passaram a compreender o direito social à educação como um direito subjetivo fundamental de eficácia plena que gerava ao Estado uma contrapartida na forma de um dever, que era o de garantir a concessão do direito imediatamente, independentemente de quaisquer custos ou dificuldades. A partir dessa mudança de entendimento, as diversas ações judiciais que pleiteavam vagas em creches e pré-escolas passaram a ser, em sua grande maioria, providas<sup>9</sup>.

Ocorre que a intensa judicialização do direito à educação infantil começou a gerar alguns efeitos colaterais. Isso porque as ações judiciais

---

<sup>7</sup> Em relação às demandas coletivas, o Poder Judiciário apenas concedia o direito se houvesse a identificação expressa e individualizada de cada criança cujo acesso à vaga estava sendo requerido, na ação (CORREA, 2014).

<sup>8</sup> SAO PAULO. Apresenta a Meta 19 do Programa de Metas. PlanjaSampa. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/meta/19/>>. Acesso em: 1 nov. 2016.

<sup>9</sup> CORREA. Luiza Andrade. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. 2014.

patrocinadas pela Defensoria Pública eram, em geral, providas e o Município de São Paulo, ocupante do polo passivo da ação, sistematicamente condenado a oferecer as vagas em creches e pré-escolas imediatamente, sob pena de multa, mesmo que, na realidade, existisse um deficit enorme de vagas disponíveis, cuja concessão em larga escala implicava, necessariamente, em grandes investimentos financeiros, que esbarravam em uma série de dificuldades concretas e demandava tempo considerável<sup>10</sup>.

Disto, resultou uma outra consequência igualmente problemática, conforme demonstrado por Corrêa. O município de São Paulo, para cumprir as condenações, além de muitas vezes abrir vagas que não atendiam aos padrões de qualidade exigidos, conforme relatado pelo Ministério Público e Defensoria Pública, passou a priorizar o atendimento das crianças que tinham decisão judicial em seu favor em detrimento das demais que não procuraram o Poder Judiciário. Em outras palavras, para evitar o pagamento de multas judiciais, a Prefeitura passou a relativizar a prioridade de atendimento das crianças que estavam na fila de espera criada pelo município, para atender a uma outra fila, que ficou chamada de fila das liminares, referente às crianças cujo direito à vaga havia sido reconhecido judicialmente.

Este fato gerou uma situação de injustiça, pois muitas crianças em situação de alta vulnerabilidade, que tinham prioridade de atendimento segundo os critérios de atendimento da Prefeitura, foram renegadas e coladas em fila de espera ainda maior. Além disso, evidenciou que a judicialização da educação infantil não estava produzindo os efeitos que se imaginava<sup>11</sup>, pois o Município não se sentia pressionado a gerar novas vagas, nem considerava a existência da judicialização quando ia planejar o

---

<sup>10</sup> Id., 2014

<sup>11</sup> À princípio, várias ONGs e movimentos sociais que atuavam na área de educação infantil de São Paulo litigavam direitos sociais no Poder Judiciário para obterem decisões judiciais favoráveis às crianças sem acesso a vagas não apenas com a finalidade de lhes garantir tal direito, mas também para exercerem uma pressão em relação à Prefeitura e, assim, tornar o trabalho desta mais célere.

orçamento destinado a educação infantil, apenas passava as crianças da fila das liminares na frente das crianças da fila pública<sup>12</sup>.

Nesse contexto, faz-se necessário expor a atuação de várias entidades privadas e instituições públicas engajadas na melhoria da educação infantil que começaram a enxergar nesta sistemática de decisões um problema amplo que ultrapassava as fronteiras do Poder Judiciário e demandava, portanto, uma reflexão maior no sentido de pensar novas soluções à questão da educação infantil no município. A importância em descrevê-las deve-se ao fato de muitas delas terem vindo a integrar o Comitê de Monitoramento que será objeto de análise da presente pesquisa.

Assim, conforme demonstrado por Corrêa, um destes atores foi o Ministério Público, que atuava na avaliação e fiscalização do serviço de educação infantil por meio de acordos extrajudiciais, inquéritos civis, TACs (termos de ajustamento de conduta) e ações civis públicas desde a década de 1990, tendo criado, em 2010, o Grupo Especial de Atuação em Educação do Ministério Público (GEDUC) para tornar seu trabalho mais especializado e eficiente.

Paralelamente, também vinha atuando nesta seara, a Organização Não Governamental (ONG) denominada Ação Educativa, cujo viés de atuação era mais voltado ao Poder Judiciário e tinha como principais preocupações litigar o direito à educação infantil, realizar pesquisas sobre o tema da judicialização, coletar informações públicas sobre a atuação do Judiciário, entre outras tarefas. Além disso, mantinha uma interlocução com organizações que atuavam em diversas regiões da cidade e eram voltadas à satisfação e aprimoramento da educação infantil diretamente, como o Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo (CDHEP), Instituto de Cidadania Padre Josimo Tavares e Casa dos Meninos<sup>13</sup>.

Foi através do diálogo desenvolvido entre essas diversas organizações, que direitos importantes, como a obrigatoriedade da

---

<sup>12</sup> CORREA. Luiza Andrade. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. 2014.

<sup>13</sup> Id., 2014.

prefeitura em publicar a demanda total de vagas em creches e pré-escolas, foram conquistados. Ainda, desta interação, surgiu o movimento Creche Para Todos, responsável pelo ajuizamento das duas ações judiciais referidas no início desta introdução, uma voltada ao bairro do Jabaquara, que requeria o direito à educação infantil de todas as crianças da região, e outra que visava a satisfação do direito à universalidade das crianças do município. As duas foram julgadas procedentes pelo Tribunal de Justiça, como será demonstrado mais a frente<sup>14</sup>.

Por fim, a autora investigou como se deu a criação do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Educação Infantil (GTIEI), que reuniu o escritório Rubens Naves Santos Jr. Advogados, a Ação Educativa, o Ministério Público, a Defensoria Pública e outras entidades, como o movimento Nossa São Paulo. Este grupo formou-se com o objetivo de promover a discussão sobre questões relacionadas à educação infantil no município de forma conjunta e estratégica.

A relevância do GTIEI para a presente pesquisa deve-se ao fato deste grupo ter sido o responsável por modificar a estratégia de litigância pelo direito a vaga na educação infantil, promovendo as decisões judiciais objeto deste trabalho, cujo caráter é diferenciado, como será demonstrado nos capítulos reservados a sua análise, o que justifica expor brevemente nos próximos parágrafos o percurso feito por ele desde a sua formação até a promulgação de tais decisões.

Primeiramente, o grupo preocupou-se em desenvolver um estudo teórico quanto à alternativas de judicialização de políticas públicas e analisar dados sobre a eficiência do modelo de julgamento do Poder Judiciário. Depois, apresentaram um parecer com os resultados deste estudo e atuaram politicamente para que as duas ações judiciais acima mencionadas tivessem um conteúdo diferenciado, na visão deles, potencialmente mais eficiente<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> CORREA. Luiza Andrade. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. 2014.

<sup>15</sup> Id., 2014.

O GTIEI foi exitoso em sua empreitada e conseguiu que, em dezembro de 2013, o Tribunal de Justiça de São Paulo julgasse as referidas ações e proferisse duas decisões judiciais<sup>16</sup> - as quais chamarei, de agora em diante, de decisões GTIEI - condenando o município de São Paulo à criação de 150 mil vagas de creches e pré-escolas, nos termos do Plano de Metas apresentado pelo prefeito recém eleito Fernando Haddad, com a observância dos devidos padrões de qualidade, no período relativo ao mandato eleitoral - quatro anos, ou seja, até 31/12/2016, sob a supervisão da Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça, que seria assistida por um Comitê de Monitoramento responsável por fiscalizar e avaliar o trabalho realizado pela prefeitura, cujo mal desempenho estaria sujeito à possível cominação de penalidades<sup>17</sup>.

Ora, percebe-se que o teor das decisões GTIEI é, de fato, diferenciado em comparação ao conteúdo das outras milhares de decisões condenatorias individuais diariamente ajuizadas pela Defensoria Pública. Contudo, resta a dúvida: são capazes de gerar melhores resultados? Para responder a este questionamento, Corrêa desenvolveu uma análise comparativa dos dois tipos de decisão, utilizando como moldura teórica e metodológico o texto *Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America*. Neste texto, o autor colombiano César Rodriguez-Garavito utiliza os seguintes conceitos<sup>18</sup>:

- Caso estrutural - problemática sócio-econômica complexa que resulta em grave violação de direitos fundamentais de uma parte considerável da população, em relação a qual as forças políticas existentes e competentes a sanar a situação pouco atuam, ou não atuam, devido a uma série de dificuldades estruturais.

---

<sup>16</sup> São as decisões judiciais nº 063.951.0/0-00 e 0018645-21.2010.8.26.0003/50000, mencionadas no primeiro parágrafo da introdução, que são objeto de análise desta pesquisa.

<sup>17</sup> CORREA. Luiza Andrade. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. 2014.

<sup>18</sup> Conforme salientado no início da introdução, a análise de Corrêa sobre a teoria jurídica mencionada é moldura metodológica da presente pesquisa. Por esta razão, é necessário discorrer sobre ela.

- Decisão monológica - são decisões judiciais com as seguintes características: 1. afirmação de direitos forte, 2. acompanhamento do cumprimento da decisão fraco e 3. estabelecimento de remédios e soluções fortes.
- Decisão dialógica - são decisões judiciais com as seguintes características: 1. afirmação de direitos forte, 2. acompanhamento do cumprimento da decisão forte e 3. estabelecimento de remédios e soluções moderados.

Percebe-se que ambos modelos de decisão não se diferenciam no quesito "afirmação de direitos", pois são igualmente firmes e pragmáticos quanto à obrigação do Estado em conceder tais direitos que são fundamentais. Assim, apresentam diferenças quanto ao

1. **acompanhamento do cumprimento da decisão.** Nas decisões monológicas, o acompanhamento praticamente inexistente, ao passo que, nas dialógicas, o Poder Judiciário usa de mecanismos para avaliar/fiscalizar a atuação do Estado na efetivação dos direitos concedidos pela decisão.
2. **estabelecimento de remédios e soluções.** Em decisões monológicas, o Juiz estabelece exatamente o que deve ser executado pelo ocupante do polo passivo da ação, com a previsão de multas/penalidades em caso de descumprimento, enquanto as dialógicas possuem determinações mais abertas, que possibilitam o diálogo entre os envolvidos no problema, sem a previsão de astreintes necessariamente.

Assim, na visão do autor, uma decisão dialógica rompe com a lógica tradicional seguida pelo Poder Judiciário, na qual este resolve o caso concreto sem o devido contato com o problema em questão e sem estabelecer um diálogo com as demais instituições envolvidas, restringindo-se a uma argumentação em grande medida dogmática e principiológica. Por

causa disso, segundo o autor, tais decisões dialógicas têm maiores possibilidades de serem eficazes e alcançarem transformações reais<sup>19</sup>.

A partir desta classificação, Corrêa verificou que o modelo de atuação do Poder Judiciário de São Paulo em relação ao problema de falta de vagas em creches e pré-escolas seguia uma lógica monológica, cuja prática constante, além de não resolver a questão, ainda gerava uma série de injustiças, como foi demonstrado anteriormente: surgimento de fila das liminares paralela à fila pública, sujeição da prefeitura ao pagamento de multas que não solucionavam o problema existente etc.

Por conseguinte, passou à análise das decisões GTIEI e concluiu que estas teriam características dialógicas pelo fato de terem determinado a criação de um comitê de monitoramento responsável por manter um diálogo constante entre o Poder Judiciário, sociedade civil, Ministério Público, Defensoria Pública e a Prefeitura. Tal medida tinha o intuito de promover uma pressão real em relação à Prefeitura para que a educação infantil do município fosse implementada quantitativa e qualitativamente não apenas em relação às crianças cujos pais haviam procurado o judiciário, mas para sua generalidade, segundo um plano de política pública preestabelecido pela Prefeitura. Outro ponto que as caracterizaram como dialógicas foi o fato de não terem imputado astreintes ao município, deixando tal possibilidade em aberto ao juiz da execução, a depender do desempenho da Prefeitura na execução do plano de metas apresentado por ela.

Embora a dissertação de Corrêa tenha sido finalizada anteriormente à instauração do Comitê, o que a impossibilitou de investigar os resultados efetivamente obtidos pelo município quanto ao plano de metas segundo este método dialógico, ela já pôde observar algumas vantagens deste modelo em relação ao que vinha sendo adotado. Por exemplo: a realização da primeira audiência pública do Estado de São Paulo, na qual reuniram-se pessoas de diversas áreas da educação infantil para debaterem esta questão no município proporcionado uma troca de saberes entre os diversos atores participantes. Por fim, também apresentou uma série de desafios que o

---

<sup>19</sup> CORREA. Luiza Andrade. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. 2014.

comitê possivelmente enfrentaria para avaliar e fiscalizar a prefeitura, tais como o estabelecimento de prazos e parâmetros de avaliação e a criação de critérios para a imputação de penas em caso de descumprimento das decisões. Estes levantamentos feitos pela autora foram enfrentados e analisados na presente pesquisa.

Ora, pelo exposto, não resta dúvida quanto à relevância do trabalho desenvolvido por Corrêa. Trata-se do primeiro caso brasileiro em que um Tribunal de Justiça local promulgou duas decisões de caráter dialógico capazes de, possivelmente, ressignificar o papel do Poder Judiciário na implementação das políticas públicas. Além disso, é tema atual que suscita discussões de grandes divergências e dúvidas no que diz respeito ao modo como os tribunais devem se portar, sendo importante dar continuidade ao estudo também por esta razão.

Assim, a presente pesquisa desenvolveu os passos seguintes desta problemática a partir da visão dos atores nela envolvidos e da moldura metodológica resultante da análise de Corrêa, para promover uma reflexão à respeito da efetividade deste modelo de decisão judicial à luz da experiência promovida pelas decisões GTIEI. Nesse sentido, já é possível adiantar que os resultados deste trabalho relevaram a existência de dificuldades, limitações e desafios ao sucesso pleno do método dialógico, além de terem demonstrado que as razões destas dificuldades transbordam o campo do direito, levando à indagação final de qual papel as decisões GTIEI podem realmente ter desempenhado neste processo.

O alcance destes resultados só foi possível por causa da investigação empírica realizada na pesquisa. Assim, no próximo capítulo, está demonstrado o método de coleta de dados usado nesta investigação, bem como a análise desenvolvida para estruturar as informações obtidas através dela. Em seguida, nos três capítulos subsequentes ao da metodologia, tal análise é desenvolvida e seus resultados são demonstrados sob três perspectivas, de acordo com a divisão a seguir exposta.

1. **Atuação do comitê de monitoramento.** Análise do modo como ocorreu a atuação do comitê ao longo do monitoramento, com enfoque

na qualidade do diálogo desenvolvido entre seus próprios integrantes, destes com a prefeitura e também em relação ao Poder Judiciário.

2. **Efeitos da atuação do comitê de monitoramento.** Análise dos possíveis efeitos que a atuação do comitê gerou sobre seus próprios integrantes, que nunca haviam tido uma experiência deste tipo; em relação à implementação do plano de metas executado pela prefeitura - ou seja, foi analisado em que medida o monitoramento colaborou para os resultados efetivamente obtidos, se é que o fez; e, por fim, sobre a estrutura do Poder Judiciário, com enfoque nas questões próprias deste órgão, que são a intensa judicialização e o impacto dela na política pública de educação infantil.
3. **Perspectivas de atuação do comitê de monitoramento.** Análise das possibilidades de atuação dos atores que trabalham no comitê de monitoramento, tendo como referência as informações prestadas por eles, seja através do próprio comitê, cuja existência não tem prazo determinado para findar, ou de forma independente, por meio de parcerias entre eles.

## **2. METODOLOGIA**

### **2.A. Pergunta de pesquisa e subperguntas**

A presente pesquisa consiste em um estudo de caso que visa compreender a problemática exposta no tópico anterior por meio de uma investigação empírica qualitativa. Assim, formulei uma pergunta apta a cumprir este objetivo, qual seja:

**A partir da percepção dos atores envolvidos no caso<sup>20</sup>, é possível afirmar que a judicialização da política pública de educação infantil do município de São Paulo foi eficiente em promover a melhoria do sistema educacional infantil de São Paulo no caso das decisões GTIEI?**

Tendo em vista a amplitude da questão acima, formulei três subperguntas para guiarem minha investigação:

**Como se deu o monitoramento das decisões GTIEI?**

**A atuação do Comitê de Monitoramento produziu efeitos concretos em relação a educação infantil entre 2013 e 2016?**

**Quais são as perspectivas de atuação do Comitê de Monitoramento a partir de 2017?**

---

<sup>20</sup> Por “atores envolvidos no caso”, quer-se dizer o seis atores entrevistados nesta pesquisa.

## **2.B. Objetivo do método**

Como já explicitado, esta pesquisa tem como objetivo compreender a judicialização da educação infantil no município de São Paulo a partir da experiência proporcionada pelas decisões GTIEI, que contempla diversos atores. Logo, o objetivo do método usado por mim é o de garantir a compreensão desta questão a partir da demonstração dos diferentes pontos de vistas existentes, bem como das complexidades que o circundam por meio de uma análise qualitativa. Assim, neste tópico estão demonstradas as escolhas metodológicas feitas para garantir a consecução deste objetivo.

Primeiramente, destaco que não descartei as informações de natureza objetiva. O que fiz foi reconhecê-las como subsidiárias aos elementos subjetivos colhidos ao longo da investigação, estes sim imprescindíveis para responder as questões da pesquisa. Ou seja, foi conjugado o método de realização de entrevistas semi-estruturadas ao de análise documental para que fosse obtido um espectro mais detalhado do caso, pois os relatos de entrevistas nem sempre eram precisos quanto aos dados concretos.

A razão pela qual fiz entrevistas semi-estruturadas deve-se à sua forma, pois assegura que os entrevistados abordem todos os temas pertinentes à pesquisa ao mesmo tempo em que lhes possibilita trazerem novas informações. Ou seja, trata-se do método ideal para compreender as diferentes visões existentes a cerca dos trabalhos desenvolvidos pelo Comitê, Prefeitura e Tribunal, bem como seus êxitos, falhas e perspectivas de atuação, a fim de que este universo de informações possa levantar hipóteses e fundamentar uma análise concisa quanto à eficiência deste modelo dialógico implementado pelas decisões GTIEI.

Para isso, realizei entrevistas com diferentes integrantes do Comitê, um representante da Prefeitura e um representante do Tribunal de Justiça, o desembargador responsável pela supervisão do monitoramento. Todos estes estavam envolvidos na implementação do plano de metas em alguma medida e exerciam diferentes papéis nesta conjuntura.

Considerando que a presente pesquisa tem a forma de uma narrativa construída por meio dos relatos destes atores, a diversidade de perfis entrevistados enriqueceu seu conteúdo, pois contemplou as controvérsias existentes. Nesse sentido, não tive uma preocupação exacerbada em cumprir um papel de neutralidade, sobretudo por causa da alta carga de subjetividade das informações coletadas.

Além disso, também compuseram a base de dados desta pesquisa, a observação etnográfica de dois eventos. O primeiro foi o "Encontro aberto com os candidatos à Prefeitura de São Paulo", no qual reuniram-se os membros do GTIEI com os candidatos à prefeitura de São Paulo para o ano de 2017 e foram analisadas as propostas para a educação infantil de cada um deles. O segundo foi uma reunião semestral realizada entre o comitê e a prefeitura, no Tribunal de Justiça, onde esta apresentou os resultados que obteve em termos de expansão da rede de ensino e implementação da qualidade aos presentes, sob a supervisão do desembargador coordenador da infância e juventude do Tribunal.

Todas estas informações de cunho mais subjetivo coletadas ao longo da investigação foram contrapostas e/ou baseadas em dados concretos obtidos através de outros meios, tais como documentos, artigos jornalísticos, pesquisas etc. Esta conjugação de diferentes métodos e fontes de dados trouxe bastante profundidade ao meu trabalho e à análise qualitativa desenvolvida por mim.

## **2.C. Procedimento para colheita de dados**

Para iniciar a coleta de dados, o primeiro passo foi pesquisar artigos jornalísticos que tratassem sobre o tema das creches e pré-escolas no município de São Paulo, para compreender como o plano de metas do prefeito estava sendo cumprido, se estava sendo cumprido, os trabalhos desenvolvidos pela comissão de monitoramento, as soluções criadas para amenizar o problema da fila pública X fila das liminares etc.

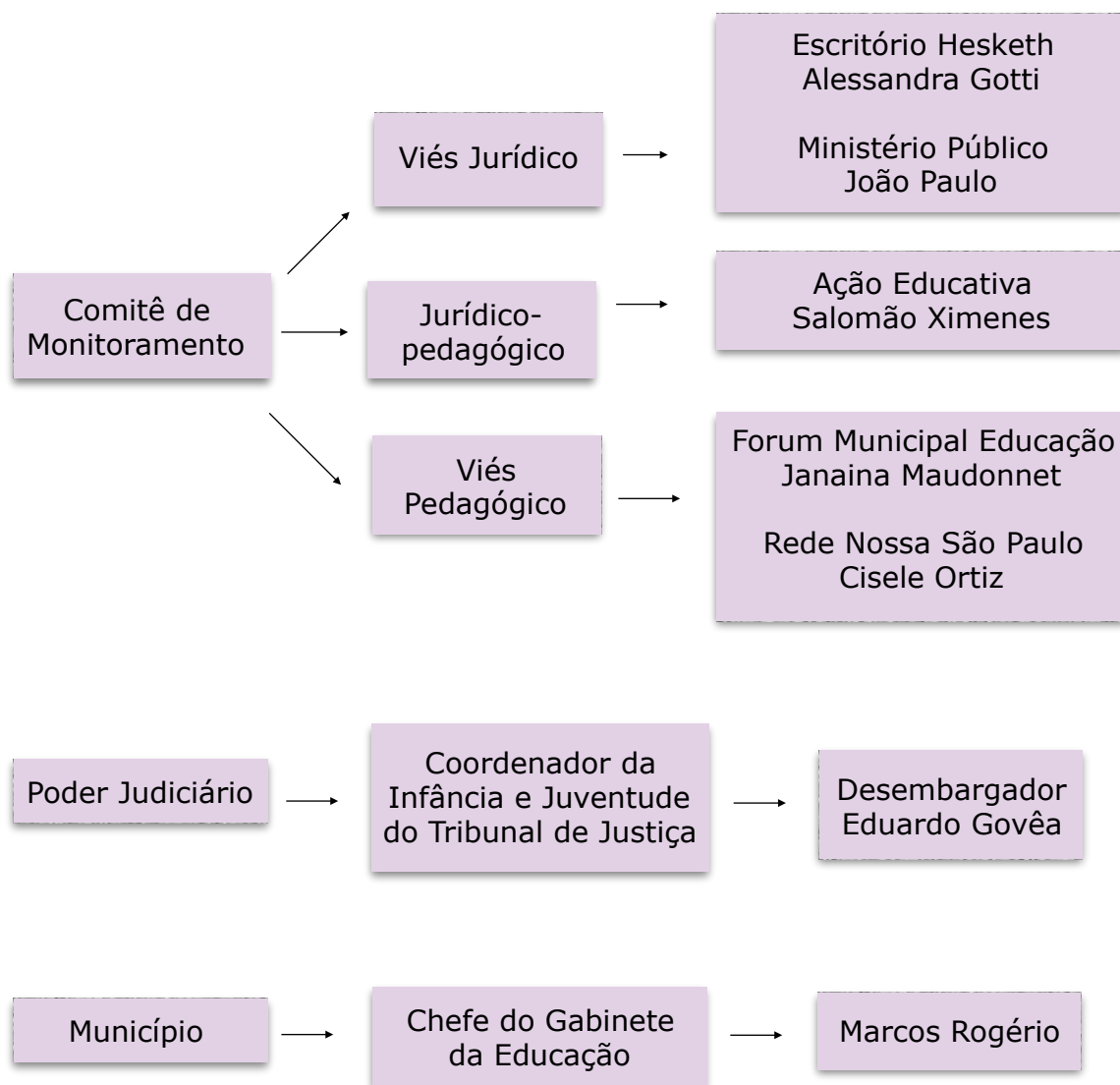
Esta etapa foi necessária, pois a base teórica e empírica que eu possuía quando decidi investigar todos estes fatos datavam de 2014, momento referente ao término da dissertação de Corrêa. Considerando que apresentei meu projeto de pesquisa em abril de 2016, havia um interregno de mais de dois anos entre os fatos que conhecia e os fatos que eram atuais naquele momento, motivo pelo qual precisei me informar quanto a todas as novidades ocorridas neste período para formular um roteiro de entrevistas devidamente contextualizado.

O segundo passo foi criar o roteiro de entrevistas. Nesta parte, tive a preocupação de, além de atualizar-me em relação aos fatos novos ocorridos, estudar o perfil de cada um dos atores que pretendia entrevistar, um pouco sobre a trajetória deles e também o tipo de trabalho que faziam na educação infantil. Feito isto, criei um roteiro de entrevistas individualizado, com perguntas específicas a cada pessoa que desejava ouvir.

Nesse sentido, esclareço que o método usado para obter o espectro de atores necessários para serem ouvidos foi o denominado “bola de neve”, segundo o qual um entrevistado informava quem eram as pessoas relevantes de convidadas a entrevista, bem como seus contatos. Foi desta forma que obtive os nomes e contatos do Chefe do Gabinete da Educação e do Desembargador que coordenava o comitê, por exemplo.

Quanto a isto cumpre fazer uma observação importante. Minha preocupação maior não era entrevistar um grande número de pessoas, mas ouvir atores com funções variadas, de forma que eu pudesse ter acesso a diferentes perspectivas do problema. Assim, decidi encerrar as entrevistas depois de ter conseguido debater com o seguinte universo de atores, exposto na Figura 2.1 abaixo:

Figura 2.2 - Estrutura de análise da pesquisa.



Fonte: elaboração própria.

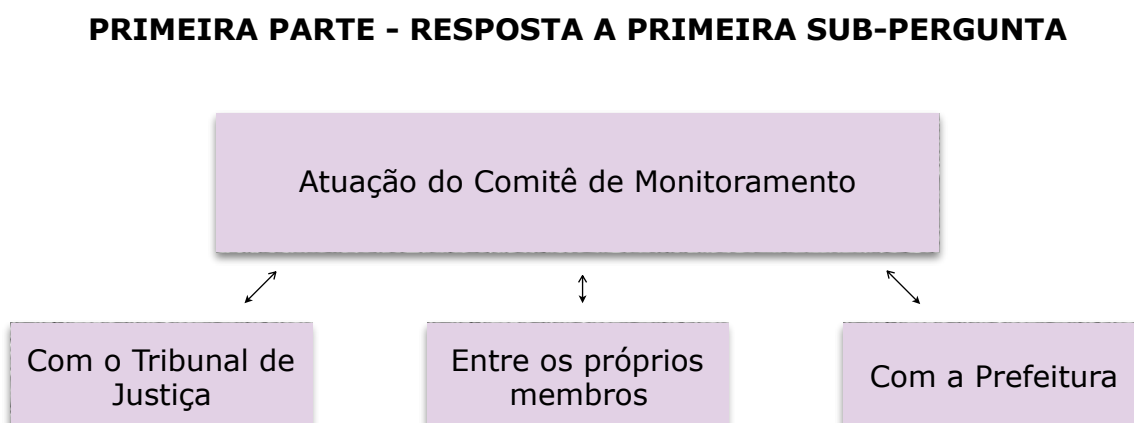
Foi através do contato com estes atores que fui informada sobre os dois eventos nos quais fiz observação etnográfica. Minha decisão de comparecer em ambos justifica-se pelas seguintes razões. O evento "Encontro aberto com os candidatos à Prefeitura de São Paulo", promovido pelos membros do Comitê, visava compreender o plano de ação voltado para a educação infantil de cada candidato à Prefeitura. A importância disto para minha pesquisa está ligada à investigação que fiz quanto às perspectivas de atuação do Comitê a partir de 2017, que guarda relação com a terceira sub-pergunta.

Já em relação à reunião semestral promovida pelo Desembargador Eduardo Govêa junto ao comitê, minha participação no evento foi importante à pesquisa, pois pude observar o modo como os atores se comportaram, bem como o teor das discussões travadas, que foi significativo para alcançar várias conclusões em relação à primeira sub-pergunta. Devo pontuar, ainda, que fui mera ouvinte em ambos os casos, não tendo feito comentários ou participado ativamente de nenhuma maneira. Para armazenar todas as informações relevantes referentes aos fatos observados e às falas dos atores, fiz anotações em um caderno.

## **2.D. Análise**

Conforme destaquei ao final da introdução, a análise de todos os dados coletados foi feita em três capítulos que abarcam três perspectivas diferentes do tema em estudo: a atuação do Comitê de Monitoramento, os efeitos de sua atuação, bem como suas perspectivas de atuação. Para isto, criei categorias específicas aptas a contemplá-las de forma concisa e encadeada, cuja estrutura está demonstrada abaixo.

Figura 2.1 - Atores entrevistados e critérios de seleção utilizados



Assuntos:

- Dialogo travado entre eles.
- Distancia do TJ em relação ao caso
- Baixa familiaridade com o método.
- Alta persuasão.

Assuntos:

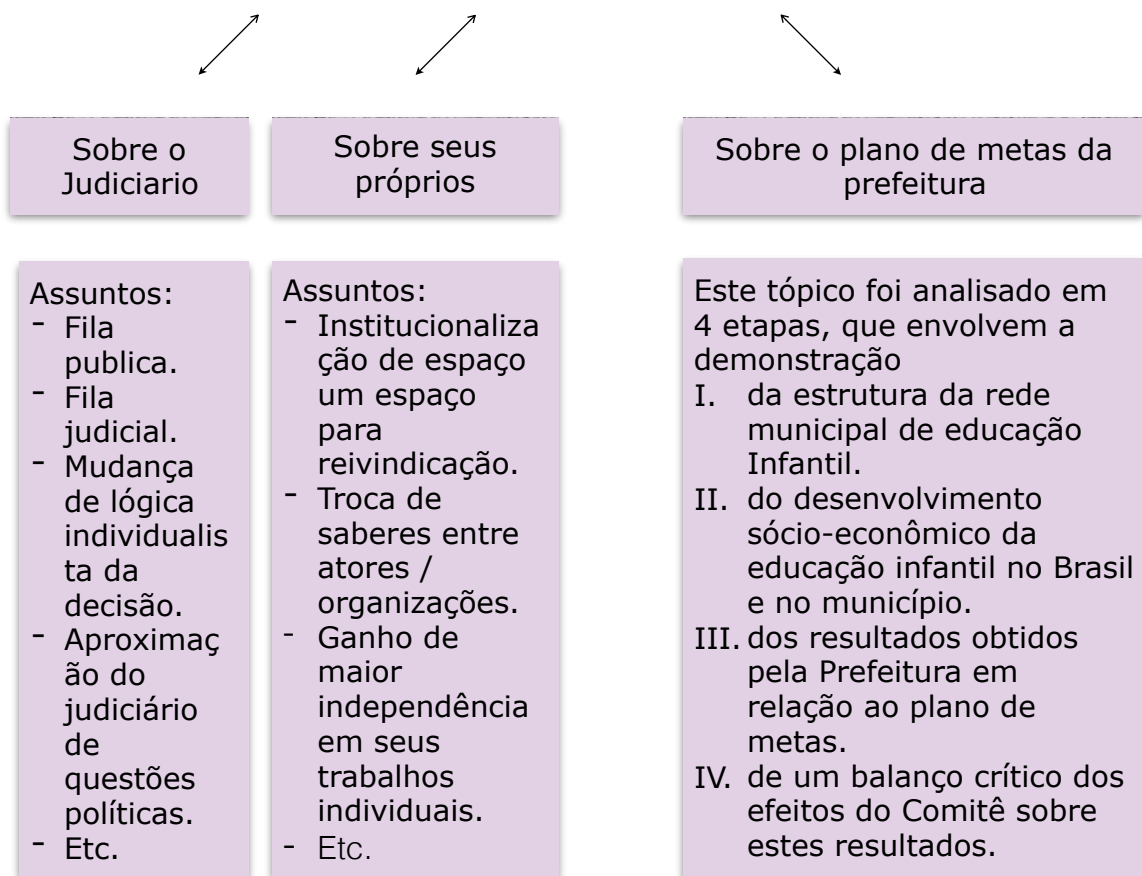
- Dialogo travado entre eles.
- Organização das funções.
- Voluntarismo.
- Ausência de técnicos.
- Ausência de estrutura.

Assuntos:

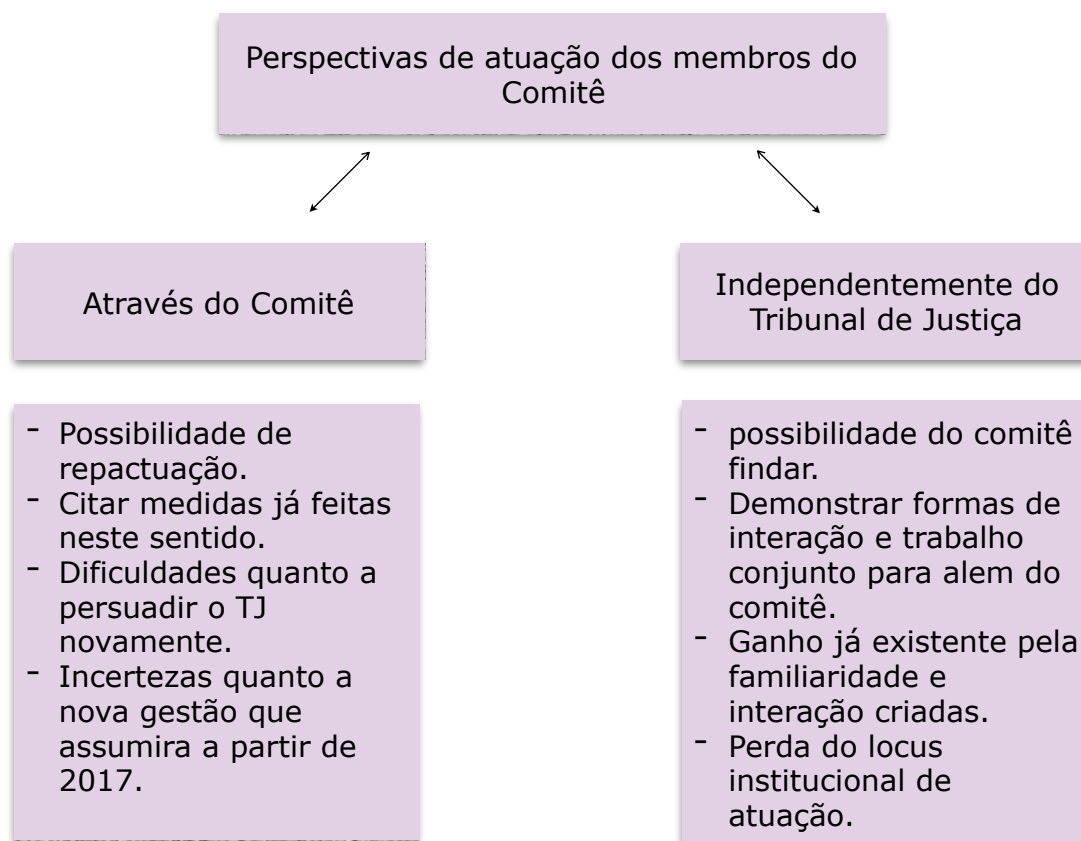
- Dialogo travado entre eles.
- Métodos de avaliação e fiscalização.
- Desigualdade de condições aos dados da prefeitura.

## SEGUNDA PARTE - RESPOSTA A SEGUNDA SUB-PERGUNTA

### Efeitos da atuação do Comitê de Monitoramento



### TERCEIRA PARTE - RESPOSTA A TERCEIRA SUB-PERGUNTA



Fonte: elaboração própria.

Por fim, reservei o espaço das considerações finais para responder à pergunta principal: afinal, a partir da visão dos atores entrevistados, é possível afirmar que esta experiência promoveu a melhoria do sistema educacional infantil do município de São Paulo? Para isso, fiz uma síntese dos aspectos mais importantes explanados ao longo do desenvolvimento da monografia com o objetivo de demonstrar de forma balanceada e crítica os aspectos que foram positivos e, de fato, trouxeram melhorias concretas, outros que foram mais simbólicos, mas também importantes, bem como os mais programáticos, que ainda surtirão efeitos, a depender de quais forem os rumos tomados pelo Comitê de Monitoramento.

Ainda, procurei demonstrar as fragilidades deste modelo, seja pela sua estrutura, pela falta de experiências anteriores, ou pelas dificuldades políticas e econômicas inerentes ao caso, que mostraram-se presentes e diminuíram a capacidade deste tipo de judicialização promover maiores transformações na educação infantil da cidade. Assim, ao final, sugiro hipóteses de aprimoramento, mostro alguns desafios que devem ser superados e promovo uma reflexão à respeito do papel que tais decisões desempenharam para além dos efeitos imediatamente verificáveis em relação ao plano de metas da Prefeitura.

### **3. ATUAÇÃO DO COMITÊ EM RELAÇÃO AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, ENTRE SEUS MEMBROS E COM A PREFEITURA**

#### **3.A. Atuação do Comitê em relação ao Tribunal de Justiça**

As decisões GTIEI, conforme explicado anteriormente, consistem em duas decisões judiciais promulgadas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo que condenaram o município de São Paulo ao cumprimento do plano de metas apresentado pela prefeitura em dezembro de 2013 no que tangia à educação infantil. Para monitorar a execução deste ambicioso plano de metas que contemplava a criação de 150 mil vagas nas instituições de ensino de educação infantil, foi criado um comitê de monitoramento responsável pela fiscalização e avaliação da prefeitura em relação ao trabalho que vinha sendo realizado para o fim de cumpri-lo.

Os dois juízes desembargadores responsáveis pela relatoria das decisões GTIEI foram o Samuel Junior, Presidente da Sessão de Direito Público, e o Walter Guilherme, que era o desembargador decano do Tribunal à época. Depois de promulgadas tais decisões, era necessário indicar uma pessoa para coordenar o monitoramento. Assim, o Walter Guilherme determinou que esta responsabilidade ficaria à cargo do juiz titular da Coordenadoria da Infância e Juventude do TJSP, o desembargador Eduardo Govêa<sup>21</sup>.

Para realizar esta função, o Eduardo Govêa, Juiz Coordenador do Comitê precisou selecionar as pessoas que integrariam o Comitê de Monitoramento, pois estas seriam as responsáveis por realizarem o acompanhamento efetivamente por meio de fiscalizações *in locuo*, análise

---

<sup>21</sup> GOVEA, 2016.

de relatórios<sup>22</sup> da Prefeitura e avaliação de dados, enquanto ele seria o coordenador responsável por mediar as relações do comitê com a Prefeitura e repassar todas as informações pertinentes aos desembargadores responsáveis pelo mérito das decisões GTIEI, os quais, ao final do processo de execução, deverão julgar os feitos da Prefeitura com base em tais informações para condená-la ou não ao pagamento de multa ou outras astreintes<sup>23</sup>.

O modo como esta seleção foi feita abarca questões importantes, pois revela algumas peculiaridades do caso. Afinal, qual foi o critério destas escolhas? As decisões GTIEI eram inovadoras e, portanto, não havia qualquer precedente nesse sentido. Antes de revelar como este procedimento ocorreu, demonstra-se abaixo alguns dos atores selecionados, pois revelam um pouco do perfil do Comitê. Cumpre ressaltar, entretanto, que sua composição sofreu modificações ao longo do tempo, pois muitos membros saíram dando lugar a outros.

Primeiramente, há duas instituições públicas que integram o Comitê: o Ministério Público e a Defensoria Pública, cujas atribuições já foram brevemente tratadas anteriormente. Há também pessoas especializadas na área jurídica, tais como a Alessandra Gotti, do escritório Hesketh Advogados, o Rubens Naves Santos Junior e o Salomão Ximenes, ex integrante da Ação Educativa, que além de atuar em litígios judiciais, também realiza pesquisas acadêmicas na área da educação e se relaciona com outros movimentos sociais da cidade.

Também o compõe o Fórum Municipal de Educação, representado pela Janaina Maudonnet, que é um movimento social de luta pelo acesso à qualidade da educação infantil na cidade de São Paulo, de acordo com

---

<sup>22</sup> É importante salientar o que significam estes relatórios. Quando da promulgação das decisões GTIEI, ficou determinado que a prefeitura seria obrigada a apresentar relatórios semestrais ao comitê de monitoramento. Nestes relatórios, a prefeitura deveria descrever todos os avanços qualitativos e em termos de expansão implementados por ela no sentido de cumprir o plano de metas em relação ao qual tinha obrigação judicial de cumprir. A partir das informações prestadas ali, o comitê de monitoramento teria elementos para fazer seu trabalho de fiscalização dos dados apresentados, cobranças quanto a possíveis contradições ali presentes, bem como sanar dúvidas que porventura surgissem.

<sup>23</sup> GOVEA, 2016.

definição feita pela própria<sup>24</sup>. Além deste, também integram o Comitê e possuem um viés mais pedagógico e de atuação direta nas instituições de ensino das diversas regiões da cidade os movimentos sociais Rede Nossa São Paulo, representado pela Tania Pedrina, o Fórum Paulista de Educação Infantil, representado pela Indira Castellanos e o Instituto de Cidadania Padre Josimo Tavares, representado pelo Ailton Silva. Por fim, também compõe o comitê o Núcleo de Estudos de gênero, raça e idade - NEGRI, representado pela Marta Lucia, que é voltado a estudos acadêmicos.

Feita esta breve demonstração, cumpre fazer algumas considerações importantes quanto aos critérios de seleção destes membros, conforme ressaltado anteriormente. Isso porque, num primeiro contato com o tema, pode parecer que o Poder Judiciário, através do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), exerceu o protagonismo destas ações. Isto é verdade em certa medida, já que os referidos desembargadores foram os responsáveis por promulgá-las e o Eduardo Govêa, Juiz Coordenador do Comitê foi o responsável por decidir quem comporia o Comitê.

Contudo, é necessário ressaltar que, antes mesmo da promulgação das decisões GTIEI, já havia uma grande estratégia política por detrás deste processo sem a qual estas decisões sequer existiriam e cujos protagonistas foram alguns dos membros do Comitê. Esta atuação política e estratégica permeou também o procedimento de execução do julgado, tendo influenciado em várias questões do monitoramento. Assim, é demonstrado a seguir como alguns destes atores participaram da escolha do Eduardo Govêa, Juiz Coordenador do Comitê, quanto à composição do Comitê.

Para isso, é interessante verificar a explicação dada pelo próprio Eduardo Govêa quanto às decisões que tomou para preencher o Comitê. Segundo ele, “eles [os membros do comitê] se ofereceram e eu acabei deferindo e ocorreram trocas nesse pedido também, porque muitos acabaram saindo e outros nomes foram indicados”<sup>25</sup>. Ora, a partir desta fala, nota-se que tanto na primeira vez em que escolheu os membros do

---

<sup>24</sup> MAUDONNET, 2016.

<sup>25</sup> GOVEA, 2016.

comitê, quanto nos diferentes momentos em que foi necessário fazer trocas, os próprios membros do comitê o orientaram quanto à escolha que deveria fazer.

Disto, depreende-se que houve um forte trabalho de persuasão exercido pelos atores empenhados na judicialização dialógica da educação infantil do município não só em relação aos juízes responsáveis pelo julgamento das decisões GTIEI, mas também em relação ao desembargador responsável por coordenar o monitoramento, para que fossem eles os integrantes do Comitê. Através das entrevistas, pude notar que as principais pessoas responsáveis por este trabalho mais estratégico e persuasivo foram o Salomão Ximenes, professor da Universidade Federal do ABC (UFABC) e a Alessandra Gotti, do escritório Hesketh Advogados, pois ambos acompanharam as decisões GTIEI desde o começo e detinham um conhecimento técnico-jurídico de maior profundidade.

Contudo, não foram todos os membros que exerceram essa influência sobre a decisão do juiz. Na entrevista com a Janaina Maudonnet, do Fórum Municipal de Educação por exemplo, ela disse que chegou à indicar algumas pessoas de conselhos tutelares que não foram incluídas e não poderia explicar a razão disto, pois desconhecia os critérios de seleção. Segundo afirmou, ela sabia apenas que a maioria dos membros do comitê eram os próprios integrantes do polo ativo das decisões GTIEI. Ao falar disto, deu um tom de tranquilidade a este fato, como se a passagem de alguns atores da posição de litigantes para membros do comitê tivesse ocorrido de forma natural e esperada<sup>26</sup>.

Em resumo, as próprias pessoas que estavam no polo ativo das decisões GTIEI, muitas delas integrantes do GTIEI, foram as escolhidas para formarem o Comitê de Monitoramento, com algumas alterações devidamente sugeridas por estes mesmos atores. Elucido este fato apenas para demonstrar o caráter eminentemente político de todo este processo, cujas escolhas não foram o resultado de um processo automático, mas decorrentes do trabalho realizado pelos interessados na formação do Comitê e que desejavam participar destas escolhas que seriam feitas.

---

<sup>26</sup> MAUDONNET, 2016.

### **3.B. Atuação do Comitê entre seus próprios membros**

Passando agora à uma análise da entrevista de Eduardo Govêa, Juiz Coordenador do Comitê sob outra perspectiva, é possível fazer outros apontamentos quanto ao aspecto político das decisões GTIEI. Isso porque, ao longo de sua entrevista, quando questionado sobre a inovação jurídica do caso devido ao método dialógico aplicado, não as diferenciou das demais decisões coletivas comumente proferidas pelo Tribunal. Além disso, sua fala teve um caráter mais dogmático, considerando que referiu-se à legislação do ECA em vários momentos, bem como à jurisprudência quando defendeu a possibilidade de penalização da prefeitura pelo descumprimento da decisão, até mesmo via ação de improbidade administrativa - remédio forte<sup>27</sup>.

Ora, as decisões GTIEI foram as primeiras do Brasil a promoverem o método dialógico através de um monitoramento da ação da Prefeitura, o que denota a originalidade delas em relação à interpretação da lei e à jurisprudência. Assim, além de ser pouco provável que ele as tenha considerado decisões comuns, é curioso não ter debatido este assunto. Entretanto, ao revés de procurar especular as razões desta omissão, a análise desta conduta só faz-se pertinente na medida em que é comparada ao comportamento dos demais atores entrevistados.

Isso porque o restante dos atores destacou o caráter dialógico das decisões GTIEI em vários momentos, não só pela inovação jurídica que representaram, mas pelos seus efeitos, conforme está demonstrado neste trabalho. Assim, como o desembargador responsável por coordenar o comitê poderia ser o único a não fazer considerações a este respeito? Essa omissão na fala de Eduardo Govêa aparenta uma falta de familiaridade com o tema que reforça a alegação anteriormente arguida de que os juízes desembargadores do Poder Judiciário não foram os atores que efetivamente promoveram estas decisões.

---

<sup>27</sup> GOVEA, 2016.

Ao mesmo tempo, na esteira desta interpretação, deve ser dada atenção ao seguinte ponto: quem estudou os casos estruturais, as decisões de tipo monológico e dialógico e idealizou as decisões GTIEI agindo politicamente para que se concretizassem foram alguns dos membros do GTIEI anteriormente mencionados, os quais fizeram um forte trabalho de persuasão e de convencimento tanto para que fossem deferidas segundo uma lógica dialógica, quanto para que participassem do processo de monitoramento. Ou seja, eles foram os grandes responsáveis pela criação e manutenção deste tipo de judicialização no município de São Paulo e não os representantes do Poder Judiciário, como pode parecer à primeira vista<sup>28</sup>.

À luz destes fatos, é possível compreender melhor como se deu a relação do Comitê com Eduardo Govêa, principal interlocutor do Tribunal de Justiça. Usualmente, era ele quem recebia os relatórios feitos pela Prefeitura, onde continham os dados da expansão da rede de educação infantil, e os repassava aos membros do Comitê, que eram os responsáveis por analisá-los. Além disso, coordenava as reuniões semestrais, que eram encontros periódicos pré marcados entre ele, os representantes da Prefeitura e os membros do Comitê, nas quais os dados destes relatórios eram debatidos e esclarecidos.

Assim, feita a observação de que o diálogo realizado entre o comitê e o Tribunal de Justiça se dava através de Eduardo Govêa, o qual supervisionava o monitoramento sem participar do trabalho de apuração dos dados e visitas *in locuo*, apresenta-se abaixo a visão do referido ator, segundo o qual o diálogo foi

muito bom, sim. E eles cobram da prefeitura muitas coisas que, para mim, é muito bom, porque eu ficar cobrando da Prefeitura no dia a dia fica muito difícil, e com uma equipe grande, como é o comitê, isso é muito bom, sensibiliza, e a

---

<sup>28</sup> Esta conclusão tem relevância, pois o Comitê de Monitoramento é composto majoritariamente por membros da sociedade civil, dentre os quais destacam-se vários movimentos sociais. Assim, o litígio referente às decisões GTIEI representa uma vitória destas organizações, que, através do Comitê, passaram a contar com um espaço institucional de reivindicações pela melhoria da educação infantil. Tal aspecto, contudo, será melhor tratado no capítulo 4.

sociedade está tendo uma participação efetiva na responsabilização da criação de vagas em creches e pré-escolas<sup>29</sup>.

Este ponto de vista de Eduardo Govêa, Juiz Coordenador do Comitê abarca algumas considerações, pois há contrapontos em relação à ele que foram arguidos por outros entrevistados. Entretanto, para fazê-las, será preciso discorrer sobre a organização interna do Comitê primeiramente. Os membros do Comitê não tinham uma hierarquia estabelecida entre eles, nem papéis definidos, como alguém que fosse o responsável pelas visitas *in loco*, outro responsável pela análise dos dados, pelo repasse dos e-mails etc. Encontravam-se com certa frequência, mas não seguiam rigorosamente o combinado inicialmente preestabelecido de marcarem reuniões mensais<sup>30</sup>.

Além disso, não recebiam qualquer forma de remuneração por este serviço e todos eles tinham alguma ocupação profissional que exerciam paralelamente ao Comitê. Assim, não tinham suporte técnico, ou de qualquer outra natureza, para que realizassem o trabalho de fiscalização e avaliação da Prefeitura em relação à implementação do plano de metas<sup>31</sup>.

Ora, o objeto de investigação do Comitê era muito complexo e extenso, pois tratava-se de um plano de expansão de 150 mil vagas de creches e pré-escolas<sup>32</sup> em diversas regiões do município de São Paulo. Como estes atores poderiam ser capazes de realizar uma fiscalização eficaz quanto à implementação deste plano sob as condições a que estavam submetidos?

---

<sup>29</sup> GOVEA, 2016.

<sup>30</sup> Do mesmo modo que havia sido preestabelecido a realização de reuniões semestrais entre a prefeitura e os membros do comitê com a presença do desembargador que o coordenava, foi predeterminado que o comitê deveria realizar reuniões mensais, nas quais seus membros fariam o trabalho de dialogarem entre si para debaterem os assuntos pertinentes ao trabalho de monitoramento.

<sup>31</sup> ORTIZ, 2016.

<sup>32</sup> Destas 150 mil vagas, ao menos 105 mil deveriam ser em creches. O restante, 45 mil vagas, poderia ser em pré-escola.

Logicamente, não foram capazes de fazer uma fiscalização *in louco* extensa, com visitas a diversas creches e pré-escolas. O que fizeram foi visitar duas regiões da cidade, Campo Limpo e Santo Amaro, onde tinham equipamentos de educação infantil estratégicos para compreenderem um pouco das peculiaridades dos problemas existentes e, assim, obterem uma fotografia da situação que não poderia ser generalizada, entretanto. Também marcaram conversas em algumas Diretorias Regionais de Educação - DREs e no movimento social Instituto Padre Josimo<sup>33</sup>.

Em relação aos relatórios enviados semestralmente pela prefeitura, a situação de precariedade para avaliá-los era a mesma. O conteúdo deles era muito denso e de difícil compreensão devido à grande quantidade de dados, que continham fatores como o número médio de crianças por agrupamento, o número de agrupamentos por espaço físico, a periodicidade de atendimento das crianças, etc<sup>34</sup>. Assim, considerando que o comitê não possuía qualquer auxílio técnico para esmiuçar todas estas informações, não pôde fazer uma análise da totalidade delas, nem avaliá-las com a profundidade que gostaria<sup>35</sup>.

Feitas estas considerações quanto à organização do Comitê, cumpre retornar à fala de Eduardo Govêa, Juiz Coordenador do Comitê segundo o qual o diálogo entre ele e os membros do Comitê, assim como o trabalho realizado por estes, teria sido bom. Afinal, como pode, de um lado, Eduardo Govêa ter afirmado que a cobrança feita pelo Comitê foi muito boa e que o tamanho deste era grande o suficiente para realizar tal trabalho, enquanto, de outro, todos os entrevistados do Comitê reclamaram a falta de estrutura e o caráter voluntário e pouco especializado do grupo, que não teve condições materiais de fazer uma fiscalização da totalidade dos fatos, fosse *in locuo*, ou pelos relatórios?

Isso revela uma falha no diálogo havido entre o Comitê e o responsável por coordenar este comitê, o Eduardo Govêa, que não tinha

---

<sup>33</sup> MAUDONNET, 2016.

<sup>34</sup> MAUDONNET, 2016.

<sup>35</sup> Id., 2016

conhecimento, ao menos foi o que transpareceu, dessas dificuldades estruturais vividas pelos repensáveis diretos do monitoramento. Nas entrevistas, pude notar que este assunto sequer havia sido tratado com profundidade e atenção específica pelos próprios integrantes do Comitê entre si.

Logicamente, é preciso levar em conta que esta experiência de monitoramento é inovadora e, portanto, estes desafios, tanto para executar a fiscalização, quanto para realizar o diálogo interinstitucional, merecem uma análise crítica condescendente. Quanto a isto, ouvi um discurso empenhado dos membros do Comitê no sentido de proporem mudanças aptas a melhorarem tais problemas no futuro, caso o Comitê continue existindo.

Assim, nos dizeres de Janaina Maudonnet, do Fórum Municipal de Educação

foi um processo de consolidação, da gente criar vínculo enquanto Comitê. Como formadora, eu tenho um olhar muito assim hoje das coisas, mas, assim, no começo as pessoas não sabiam até onde falar, para a gente começar a falar as coisas, precisa-se de um tempo entre a gente, acertos internos entre as pessoas, vínculo de confiança de saber 'será que a luta é mesmo pelas crianças? Ou não é o que cada um.' Isso é normal. Então, isso leva um tempo para o grupo poder se acertar, contrair princípios que são de fato comuns, estabelecer uma relação de confiança levou um tempo que eu acho que hoje tem<sup>36</sup>.

### **3.C. Atuação do Comitê em relação a Prefeitura**

Por fim, passo agora à análise da relação travada entre a Prefeitura e o Comitê de Monitoramento. Primeiramente, é importante dizer que o principal interlocutor da Prefeitura para responder aos questionamentos do Comitê no período investigado por mim e fazer a prestação de contas ao Tribunal de Justiça era o Marcos Rogério, Chefe do Gabinete da Educação. Ele e a sua equipe participaram assiduamente das reuniões semestrais marcadas pelo Coordenador da Infância e Juventude junto ao Comitê.

---

<sup>36</sup> MAUDONNET, 2016.

Contudo, para além destas reuniões, o diálogo habitual entre a Prefeitura e o Comitê não foi linear, ou seja, não ocorreu da mesma forma do começo ao fim do processo de monitoramento. À princípio, a comunicação entre ambos foi mais irregular, havendo momentos nos quais a Prefeitura deixou de responder aos questionamentos do comitê.

A entrevista que trouxe isto da forma mais clara foi a da Janaina Maudonnet, do Fórum Municipal de Educação, segundo a qual

logo no comecinho do comitê a gente enviou para o secretário [Chalita] uma carta dizendo algumas propostas [sobre o] plano de expansão [...] a gente faz uma série de sugestões em que o fórum poderia estar próximo da prefeitura no sentido de organizar esses debates com os conselhos tutelares da regionais, com as DREs, com os diferentes atores que a cidade tem. Essa carta não teve nenhuma resposta [...]. Isso já gerou para a gente uma desconfiança, não sei se a palavra é desconfiança, mas gerou um mal estar<sup>37</sup>.

Este fator, provavelmente<sup>38</sup>, está relacionado ao fato de a gestão recém eleita ter sido surpreendida pelas decisões GTIEI<sup>39</sup>. Em outras palavras, o prefeito Fernando Haddad mal tinha assumido a prefeitura e já havia sido condenado judicialmente a executar seu ambicioso plano de metas, cujo monitoramento seria feito por pessoas em relação às quais não planejava governar, mas devia satisfações.

O Eduardo Govêa, Juiz Coordenador do Comitê foi outra pessoa que levantou as dificuldades de diálogo havidas entre ele e o Comitê de um lado e a Prefeitura, de outro. Para explicar isso, contou sobre um caso no qual

---

<sup>37</sup> MAUDONNET, 2016.

<sup>38</sup> Não posso afirmar esta alegação com certeza, pois não colhi prova disto. Trata-se de análise pessoal baseada nos fatos que observei ao longo da investigação.

<sup>39</sup> O prefeito Haddad foi surpreendido pelas decisões GTIEI no sentido de que elas foram ajuizadas entre 2008 e 2010, período em que o Kassab ainda era prefeito. Ou seja, os fatos reclamados nas petições iniciais não diziam respeito à qualquer ato da gestão Haddad, mas foi ele quem teve que arcar com o ônus das decisões, já que foram promulgadas em dezembro de 2013, ano em que assumiu a prefeitura.

intercedeu em favor da prefeitura para sanar dificuldades de ordem prática à criação de vagas em creches.

Segundo ele, logo no começo do monitoramento, o município reclamou que a demora para construir creches decorria da morosidade do Poder Judiciário para julgar processos de desapropriação. Isso porque a Prefeitura dependia destes processos para conseguir terrenos nos quais pudesse construir equipamentos de educação infantil e, assim, ampliar o número de vagas na educação infantil, entretanto, muitos deles chegavam a levar oito anos para serem julgados<sup>40</sup>.

Feita tal crítica, Eduardo Govêa se dispôs a reunir-se com os juízes responsáveis por estas desapropriações para discutirem meios de acelerar tais processos. Ocorre que, segundo contou, a demora era causada pela própria Prefeitura, que postergava a juntada das guias referente aos depósitos de pagamento do perito judicial e aos decretos de desapropriação, atos essenciais ao andamento do processo.

Ao contar este caso, deixou claro que houve um problema de entendimento entre ele e a Prefeitura, especificamente quanto ao diálogo, ao dizer que

tudo isso eram entraves que não eram cumpridos pela Prefeitura, então nós acabamos botando os pingos nos "is" mostrando quem estava criando as dificuldades porque à princípio eles falavam que era o Poder Judiciário que tinha procedimentos muito morosos e que cada juiz tinha um procedimento, uns eram rápidos e outros eram mais devagar. Então nós acabamos vendo que essas alegações não eram assim tão verídicas, vamos dizer<sup>41</sup>.

Além deste acontecimento, há outro fato que levou-me à conclusão de que, na opinião d Eduardo Govêa, Juiz Coordenador do Comitê o começo da relação com a Prefeitura havia sido mais conturbado, qual seja, o pronunciamento feito por ele ao final da reunião semestral que contava com a presença dos membros do Comitê e os integrantes da Prefeitura, da qual

---

<sup>40</sup> GOVEA, 2016.

<sup>41</sup> GOVEA, 2016.

participei como ouvinte. Nesta ocasião, ele fez agradecimentos à Prefeitura em tom cortês e pediu desculpas por quaisquer discordâncias mais enfáticas que tivessem tido no começo do monitoramento.

De outro lado, quando entrevistei o Marcos Rogério, Chefe do Gabinete da Educação, este ressaltou a qualidade do diálogo desenvolvido por todos os envolvidos, que chamou de franco e aberto. Segundo ele, a existência de um Comitê de Monitoramento para fiscalizar o trabalho da Prefeitura foi algo positivo que trouxe transparência ao processo de execução do plano de metas, além de ter aproximado a administração pública dos órgãos de justiça por meio de um diálogo direto. Para ele, a sociedade vive um contexto de afirmação de direitos devido à judicialização dos direitos sociais. Nesse sentido, considera que “a decisão do Tribunal de Justiça foi muito bem vinda”<sup>42</sup>.

O fato do Marcos Rogério não ter levantado críticas ao comitê em momento algum pode gerar certa estranheza. Afinal, era esperado que a Prefeitura não elogiasse uma decisão que a condenou e um órgão que a fiscaliza a todo instante. Contudo, como foi exatamente o que fez, cabe fazer algumas considerações a este respeito para levantar possíveis hipóteses do porquê disto.

Em primeiro lugar, é possível que este discurso seja meramente institucional, pois veste a Prefeitura numa roupagem democrática, transparecendo a imagem de que é favorável à todo e qualquer método de controle social, bem como à participação da sociedade civil e dos demais poderes no seu plano de ação. Ou seja, segundo essa análise, as decisões GTIEI e seu monitoramento talvez não sejam desejáveis, mas defender a existência destes traz credibilidade à Prefeitura no sentido de ser coerente com seu discurso, segundo o qual a gestão Haddad é democrática e participativa.

A segunda hipótese - que não anula a anterior necessariamente - consiste na possibilidade de o Comitê não ter causado incomodo à Prefeitura, deixando-a numa posição confortável em relação à obrigação de

---

<sup>42</sup> SOUZA, 2016.

prestar contas a ele. Isso porque, como dito anteriormente, o Comitê tinha duas formas de fiscalizar o trabalho da Prefeitura: por meio de visitas *in loco* e apuração dos dados dos relatórios. Contudo, como não tinha uma estrutura que o possibilitasse apurá-los com profundidade, só lhe restava apreender as informações passadas pela Prefeitura e contestá-las nas reuniões semestrais.

Em outras palavras, o comitê não tinha capacidade técnica, nem estrutural para criar relatórios ou boletins cuja base de dados e métodos de análise fossem dele próprio. Assim, no embate com a Prefeitura, não tinha condições igualitárias para confrontar as informações transmitidas por esta. O entrevistado que mais tratou deste problema foi o Salomão Ximenes, professor da UFABC, segundo o qual

uma autocrítica é que nós tivemos pouca capacidade de construir um monitoramento independente dos dados que eram oferecido pelo próprio município. O trabalho, em grande medida, se limitou a essa apresentação das informações apresentadas pelo município, a nossa discussão ali com base nisso. Nós até pedimos mais informações, isso funcionava, o município era obrigado a levar mais informações porque a gente fazia o pedido<sup>43</sup>.

Assim, a relação entre ambos teve mais um caráter de cobrança e questionamentos do Comitê à Prefeitura em relação ao que esta vinha fazendo, do que um caráter de contraposição ao modo de agir dela e enfrentamento das escolhas políticas que vinha tomando, pois, para isto, seria necessário um domínio maior das condições de atendimento, estrutura e andamento de obras da universalidade de creches e pré-escolas, cujo conhecimento só seria possível se as informações fossem produzidas por eles próprios.

Esta situação também ficou bem evidenciada na reunião semestral feita entre a Prefeitura e o Comitê sob a supervisão de Eduardo Govêa, onde fiz observação etnográfica. Nesta ocasião, o Marcos Rogério, Chefe do Gabinete da Educação compareceu com a sua equipe, inclusive com Nádia

---

<sup>43</sup> XIMENES, 2016.

Campião, Secretaria da Educação recém empossada no cargo, e fez uma longa explanação sobre a expansão da rede de educação infantil e os avanços em termos de qualidade que implementaram de forma bastante detalhada.

Os membros do Comitê, por sua vez, passaram toda a reunião fazendo questionamentos em relação aos dados apresentados, tirando eventuais dúvidas e requerendo fossem passadas outras informações posteriormente. Ou seja, como o Comitê não tinha suas próprias informações colhidas empiricamente e devidamente analisadas para contrapor-las ao que era demonstrado pela Prefeitura, não houve embate algum. Isso fortalece a hipótese de que a prefeitura sentia-se confortável em relação ao Comitê, sendo sua existência até conveniente para referendar o trabalho feito por ela e lhe dar ares de democrático.

Por fim, estas hipóteses não anulam a possibilidade de a Prefeitura ter considerado o comitê realmente benéfico à gestão da educação infantil do município para além da legitimidade democrática que ele conferiu ao seu plano de ação e de suas limitações estruturais que favoreceram a defesa da Prefeitura em relação a suas pautas e escolhas políticas. Como apontou o Marcos Rogério,

eu acho que o fundamental é o que esse monitoramento propicia, esses encontros sistemáticos e periódicos com diálogo aberto, com análise nos dados, com problematização das questões, tem sido fundamental para qualificar a decisão de expansão<sup>44</sup>.

Esta hipótese ganha mais relevo, se considerarmos que a condenação judicial do município pelas decisões GTIEI gerou, por um lado, um efeito positivo que pode ter beneficiado a Prefeitura. Para explicar este fato, faz-se necessário contextualizar esta questão brevemente. Em 2013, quando o prefeito Fernando Haddad foi eleito, sua principal pauta política era a melhoria da educação infantil do município. Ou seja, esta demanda social era prioridade de sua gestão.

---

<sup>44</sup> SOUZA, 2016.

Nesse sentido, considerando que os recursos de qualquer gestão pública são finitos e as diversas pastas sociais competem entre si para garantirem verbas à efetivação de suas pautas próprias, as decisões GTIEI foram benéficas à Prefeitura na medida em que esta as usou como instrumento argumentativo para garantir a priorização de verbas à área da educação infantil em detrimento de outras, como desejava o prefeito Fernando Haddad desde o início<sup>45</sup>, conforme a fala de Marcos Rogério, segundo o qual

a decisão do Tribunal de Justiça foi muito bem vinda. Primeiro, porque, ao reconhecer que a creche é um direito da criança e ao reconhecer que o poder público necessita priorizar esse direito, ele ajuda a incluir a creche na agenda orçamentária e de planejamento do poder público. O prefeito Fernando Haddad [tem] um compromisso muito forte com essa agenda. Então, eu ousaria te dizer que a decisão do Tribunal de Justiça ela incrementou a tomada de decisão para abertura de matrículas na educação infantil. Na verdade, era um compromisso político do prefeito, assumido em campanha, que se transformou em uma meta do plano de metas e quando vem a decisão judicial, ela fortalece essa prioridade”<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Id., 2016.

<sup>46</sup> SOUZA, 2016.

#### **4. EFEITOS DA ATUAÇÃO DO COMITÊ DE MONITORAMENTO SOBRE O PODER JUDICIÁRIO, EM RELAÇÃO AO SEUS PRÓPRIOS MEMBROS E SOBRE O PLANO DE METAS DA PREFEITURA**

Este capítulo possui um conteúdo muito denso, razão pela qual foi subdividido em três tópicos. O primeiro tópico trata dos efeitos da atuação do comitê de monitoramento sobre o Poder Judiciário, o segundo aborda os efeitos de sua atuação em relação ao desempenho de seus próprios membros e, por fim, o terceiro faz um balanço crítico de como a atuação do Comitê pode ter influenciado os resultados efetivamente obtidos pela gestão Haddad entre 2013 e 2016, ao longo dos quatro anos de monitoramento, levando-se em conta as dificuldades estruturais da implementação do plano de metas sob uma perspectiva histórica e econômica.

##### **4.A. Efeitos da atuação do Comitê sobre o Poder Judiciário**

O objetivo desta pesquisa é compreender o impacto das decisões GTIEI na realidade e, a partir disto, analisar a qualidade e a dimensão de seus efeitos, tanto porque é preciso entender o funcionamento desta dinâmica de decisão, como por tratar-se de modelo que pode ser aperfeiçoado, ou usado futuramente em outros casos. Assim, o presente capítulo é de suma importância e foi iniciado com considerações sobre os efeitos do Comitê em relação ao próprio Poder Judiciário.

Cumprе rememorar, então, que o grande problema enfrentado pelo Poder Judiciário ao longo dos anos consiste na imensa demanda por vagas em creches e pré-escolas protagonizada pelos pais de crianças que não as obtiveram via Poder Executivo municipal e, assim, o fizeram através dos juízes estaduais de São Paulo, em geral, por intermédio da Defensoria Pública. Somado a isto, o fato de a concessão de tais direitos em larga escala gerarem injustiças quanto à ordem de atendimento das crianças que necessitam de vagas na educação infantil. Assim, a questão latente é: as decisões GTIEI, através do comitê de monitoramento, foram capazes de sanar tal problema?

Esta questão é pertinente, pois um dos motives que ensejou a opção dos juízes desembargadores por promulgarem tais decisões dialógicas foi justamente a verificação de que o método monológico era ineficaz e, em certa medida, injusto. Ou seja, as decisões GTIEI foram uma espécie de resposta a tal problema que não foi capaz de resolvê-lo, entretanto.

Isso porque, à despeito de ter sido instaurado o comitê de monitoramento, as decisões monológicas não deixaram de existir. Atualmente, a demanda por vagas em creches e pré-escolas no Poder Judiciário continua tão alta quanto em 2013, quando da promulgação das decisões GTIEI. Isso ficou evidenciado na fala de Salomão Ximenes ao dizer:

a expectativa que existia de que que essa decisão [decisões GTIEI] ia gerar algum tipo de organização em relação às ações judiciais não se concretizou. Continua havendo milhares e milhares de ações judiciais<sup>47</sup>.

Mas de que forma poderia o comitê agir para sanar ou, pelo menos, diminuir este problema? Ora, a Defensoria Pública e o Ministério Público são dois órgãos que tencionam o Poder Judiciário por meio de ações judiciais intensamente. A primeira o faz por meio de ações individuais e coletivas, enquanto o segundo, com ações coletivas. Esta atividade exercida por eles culmina no Poder Executivo, pois é a Prefeitura quem termina obrigada a realizar uma ação - oferecer a vaga na educação infantil - depois desse processo todo.

Assim, considerando que ambos integram o Comitê de monitoramento, o qual foi criado justamente para promover o diálogo entre as diferentes instituições e, assim, encontrar soluções ao problema da oferta de vagas na educação infantil, é curioso que não tenha sido realizada qualquer pactuação destes dois órgãos com a prefeitura por intermédio do ambiente de interação proporcionado pelas decisões GTIEI.

Em primeiro lugar, é importante salientar que pactuações deste tipo não significam a abdicação dos deveres inerentes à função de cada um

---

<sup>47</sup> XIMENES, 2016.

destes órgãos. Assim, é claro que a Defensoria Pública não pode abdicar do dever de entrar com a ação judicial caso o assistido assim deseje. Haveria entretanto, espaço para mudanças sem incorrer em desvios de função. Por exemplo, caso esta deixasse de encorajá-los a pleitearem tal direito judicialmente, política esta que vem exercendo.

No caso do Ministério Público, a situação é menos complicada em razão da função fiscalizadora que exerce sobre o Poder Executivo. Por causa desta competência, o Ministério Público já é mais habituado a dialogar com a Prefeitura. Assim, tem maior liberdade de ação e negociação com os representantes políticos do município do que a Defensoria Pública, cuja atuação é restrita ao Poder Judiciário e tem por finalidade a proteção do direito objeto da ação especificamente.

Nesse sentido, um exemplo que demonstra a liberdade de ação do Ministério Público a que faço referencia é o fato de lhe ser possível firmar Termo de Ajustamento de Conduta - TAC<sup>48</sup>, instrumento por meio do qual ele pode comprometer-se a flexibilizar suas ações em contrapartida da outra parte resolver o problema que ofende direitos coletivos. O Ministério Público já firmou TACs com a Prefeitura de São Paulo, em alguns momentos, em questões de políticas públicas de educação infantil.

Mas então, por que o Comitê não articulou uma política desta natureza afim de tentar diminuir a demanda judicial? Na realidade, medidas deste tipo foram pensadas e discutidas, mas não chegaram a ser efetivadas por várias razões. Exponho, abaixo, um exemplo disto, que ocorreu durante o monitoramento e elucida bem as dificuldades relativas a este tipo de pactuação.

O Comitê, através do diálogo com a Prefeitura, pediu que esta criasse um estatística indicando o tempo da fila de espera das crianças que aguardavam por uma vaga na educação infantil levando-se em conta a região e a idade, pois, dessa forma, seria possível cruzar tais informações

---

<sup>48</sup> Os termos de ajustamento de Conduta ou TACs são documentos assinados pelo promotor de justiça com outrem para cumprirem determinadas condicionantes de forma a resolver o problema objeto do acordo e compensar os danos e prejuízos já causados. Assim, são uma alternativa à judicialização que podem antecipar a resolução dos problemas de uma forma mais rápida e eficaz.

com o tempo médio de espera no Poder Judiciário e avaliar se valeria a pena, ou não, fazer o pedido judicial por uma vaga a uma determinada criança<sup>49</sup>.

Este tipo de acompanhamento poderia diminuir o número de ações judiciais patrocinadas principalmente pela Defensoria Pública, pois esta poderia orientar os assistidos quanto ao tempo médio de espera que levaria para a vaga prometida pela Prefeitura ficar pronta no bairro deles. A depender do tempo, é possível que muitos dos assistidos não entrassem com a ação judicial, evitando, dentre vários problemas, o da fila das liminares paralela à fila pública. Contudo, não foi possível avançar neste tipo de pactuação, pois, segundo Salomão Ximenes, professor da UFABC

existe um problema de confiabilidade em relação aos dados. Não estou dizendo que o município ofereceu dados falsos, eu estou dizendo que não houve uma possibilidade ainda de a gente acordar sobre os pressupostos daqueles dados, então, assim, os dados ainda não foram abalizados, legitimados pelos dois lados”.

Esta situação está ligada ao problema levantado no capítulo 3 no sentido de que haveria a necessidade de uma melhor estrutura ao Comitê, haja vista que, se seus integrantes tivessem capacidade estrutural para abalizar tais dados da Prefeitura, poderiam ter colocado em prática o plano acima descrito, cujos resultados poderiam ser muito positivos: possivelmente, diminuir o número de ações judiciais na Defensoria Pública e evitar o favoritismo das crianças com direito à vaga reconhecido judicialmente.

De todo modo, este tipo de pactuação envolve muito dissenso, especialmente na Defensoria Pública, onde houve certa resistência de defensores públicos quanto a este método mais conciliatório e estratégico. Saliento, todavia, que não é possível fazer tal afirmação com veemência, pois a representante da Defensoria no Comitê, a defensora Mara Ferreira, foi uma das poucas que não consegui entrevistar para ouvir seu ponto de vista.

---

<sup>49</sup> XIMENES, 2016.

Quanto a isto, observei que a Defensoria Pública teve um papel pouco participativo no comitê, à exceção do defensor Luiz Raskovski, que foi seu primeiro representante e permaneceu no comitê por mais tempo. Depois de sua saída, houve muita rotatividade de representantes, o que gerou certa dificuldade de familiarização destes em relação ao trabalho do Comitê, segundo as palavras de alguns dos entrevistados.

Outra hipótese, é a alta carga de trabalho que os defensores já possuem nesta problemática da judicialização da educação infantil por terem que lidar diariamente com a alta demanda judicial proveniente das mães e pais que os procuram para obterem as vagas de educação infantil a seus filhos. Tanto é assim que, atualmente, há um setor no prédio da Defensoria Pública especializado nesta questão e voltado para esta demanda especificamente.

Por fim, quanto aos efeitos do trabalho do Comitê em relação à demanda por vagas no Poder Judiciário, deve ser pontuado que as decisões GTIEI são, por si só, uma tentativa de tornar a política pública de educação infantil mais eficaz, gerando resultados que, por consequência, devem diminuir o problema da judicialização na Justiça de São Paulo. Este aspecto, entretanto, será analisado mais adiante, quando da verificação dos efeitos da atuação do comitê sobre o plano de metas da prefeitura.

Ainda há outra questão pendente de ser analisada, qual seja, se o comitê de monitoramento foi capaz de solucionar o problema da fila pública X fila das liminares. Bem, resolver completamente não foi possível, pois as decisões condenatórias obrigando o município a conceder as vagas continuam existindo e este tem o dever de cumpri-las sob pena de multa.

Contudo, considerando o fato de tanto a Prefeitura, quanto o Comitê reconhecerem que esta situação gerava uma série de injustiças em relação às crianças que não haviam procurado o Poder Judiciário para obterem a garantia de seu direito, foram articuladas ações entre ambos no sentido de possibilitar fosse a fila pública priorizada, especialmente nos casos envolvendo crianças em condição de maior vulnerabilidade, pois eram preteridas em favor das que tinham decisão judicial.

Nesse sentido foi a fala de Marcos Rogério, Chefe do Gabinete da Educação, segundo o qual

ao invés de valorizar a fila das liminares, que responde a demandas de natureza individual, a condenação valorizou a lista pública, a lista coletiva, isso é muito importante, que as vezes, quem tem mais acesso à justiça, tem acesso a uma decisão judicial e acaba furando a fila daquela pessoa que vive em situação de alta ou altíssima condição de vulnerabilidade.

Ainda, segundo ele, a decisão GTIEI

abriu um canal de diálogo direto entre os representantes do poder judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública sobre a prioridade no atendimento”, assim, “esse foi um p r i - meiro aspecto muito positivo que permitiu um diálogo mais direto e a priorização da fila pública<sup>50</sup>.

Ora, esse fato evidencia que o diálogo promovido pelo monitoramento das decisões GTIEI foi capaz de amenizar, em certa medida, este problema da fila de espera, em contraposição ao problema anteriormente citado, cuja solução foi inviabilizada pela falta de estrutura do comitê para abalizar os dados da prefeitura. Assim, no que se refere aos efeitos do monitoramento sobre o Judiciário, houve ganhos e desacertos.

Ainda, um último ponto relevante a ser abordado sobre este tema é que a existência do comitê de monitoramento tem proporcionado aos juízes do Tribunal de Justiça um contato maior com a realidade política referente a implementação de creches e pré-escolas no município de São Paulo. Este processo de aprendizagem iniciou-se quando da realização da audiência pública em 2013 e tem sido continuado, haja vista que Eduardo Govêa, Juiz Coordenador do Comitê, tem acompanhado toda esta discussão e, no final do ano, terá que repassá-la aos desembargadores responsáveis por julgar se o plano objeto das decisões GTIEI foi cumprido ou não.

---

<sup>50</sup> SOUZA, 2016.

#### **4.B. Efeitos da atuação do Comitê sobre seus próprios membros**

Passo agora à demonstração dos efeitos que considere mais relevantes da atuação do comitê sobre seus próprios membros. Com isso, refiro-me ao modo como esta interação repercutiu no desenvolvimento pessoal destes atores, que sempre atuaram na causa da educação infantil em alguma medida, mas nunca haviam organizado este trabalho conjuntamente através de uma comissão institucionalizada pelo Poder Judiciário Estadual de São Paulo.

Em outras palavras, a questão que eu proponho tratar neste tópico é: depois de quase quatro anos de experiência no comitê, algo mudou para estes atores em relação à visão que possuem da educação infantil do município, à capacitação individual que possuem para lidarem com suas atribuições paralelas à do comitê também relacionadas à educação, e à força de suas narrativas e reivindicações em defesa da educação?

Primeiramente, cumpre rememorar brevemente qual é a diversidade de atores existente no comitê. Nele, há pessoas de movimentos sociais, como a Cisele Ortiz, da Rede Nossa São Paulo; do Fórum Municipal de Educação, como a Janaina Maudonnet; de viés acadêmico, como a Marta Lucia, do Núcleo de Estudos de gênero, raça e idade - NEGRI; outras especializadas em direito, como a Alessandra Gotti, do Hesketh Advogados e o Rubens Naves Santos Junior; além de representantes de Instituições Públicas, como o João Paulo, do Ministério Público e a Mara Ferreira, da Defensoria Pública.

Assim, algumas delas têm grande contato com a realidade das creches e pré-escolas do município e levam para o Comitê pautas mais voltadas à qualidade do ensino, bem como demandas de funcionários, professores e pais de alunos, que dificilmente são ouvidas pelos órgãos de Poder. De outro lado, há pessoas especializadas nas questões jurídicas da educação infantil, que são, em geral, advogadas. Estas, além de prestarem toda a assistência jurídica necessária, também são responsáveis pela formulação e prática da estratégia de litígio em torno da judicialização da educação infantil promovida pelas decisões GTIEI. Também há aqueles que

detém maior contato prático com esta problemática, pois atuam nela diretamente, como os representantes das instituições mencionadas.

Este retrato do comitê demonstra que seus membros têm especialidades diferenciadas, embora alguns compartilhem mais semelhanças entre si. Tal aspecto foi muito benéfico ao Comitê, pois houve uma grande troca de saberes entre os atores envolvidos, que tiveram a oportunidade de alargar seus campos de visão à respeito do tema comum a todos, a educação infantil. Assim, os integrantes mais voltados à pedagogia, puderam compreender melhor a sistemática do Poder Judiciário, bem como galgar maior espaço junto ao Executivo municipal para dialogar mais de perto sobre a política pública de educação infantil.

Nestes termos foi a declaração da Janaina Maudonnet, do Fórum Municipal de Educação.

Tem uma questão que eu acho interessante. Aí é uma questão nossa do fórum, enfim, que tem sido um espaço informativo para todo mundo, para a gente entender um pouco mais dos processos legais, porque acho que o movimento social precisa se apropriar mais também do que é que a gente pode fazer, como são as ações<sup>51</sup>.

Ao mesmo tempo, os membros mais voltados às questões jurídicas do direito à creche também tiveram um grande ganho de conhecimento em relação aos aspectos pedagógicos concernentes à educação infantil, tanto pelo contato com os movimentos sociais, como pelas visitas a creches.

A fala da Janaina Maudonnet contemplou este outro lado também:

tem sido, acho que para o pessoal jurídico, vamos dizer assim, um espaço informativo também de aprender o que é educar e cuidar de crianças pequenas nas instituições de educação infantil, que é um desafio, não é?[...] Talvez, não sei, se não tivessem pedagogos ali, se esse seria um problema. Então acho que isso, essa conversa de várias pessoas de diferentes lugares tem sido muito informativo para a gente que esta ali<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> MAUDONNET, 2016.

<sup>52</sup> Id., 2016.

Assim, um efeito positivo do comitê de monitoramento foi a criação de uma rede de interlocução entre estes atores, que acabou por conectar diferentes saberes, tornando a esfera de conhecimento de todos mais ampla e capacitada ao desenvolvimento de seus trabalhos no próprio comitê e, possivelmente, fora dele, nas atribuições profissionais de cada um.

Quanto a esta afirmação de que o aprendizado proporcionado pelo trabalho no Comitê gerou aos seus membros um ganho de independência nas suas respectivas atividades paralelas ao Comitê, é importante mencionar que trata de hipótese levantada pelo Salomão Ximenes, segundo o qual esta experiência havia impactado a atuação autônoma de cada uma das organizações integrantes, em especial a do Fórum Municipal de Educação Infantil, do NEGRI e das organizações do Avisa Lá. Contudo, esta era uma percepção dele que ainda precisava ser mais investigada.

Embora a verificação desta hipótese não tenha sido objeto de investigação da presente pesquisa propriamente, pois tal questão foi apenas tangenciada em algumas entrevistas, é necessário enaltecê-la, pois, caso confirmada em futuras pesquisas, pode ser considerada um dos efeitos mais relevantes da criação do Comitê de Monitoramento. Isso porque esta problemática em torno das decisões GTIEI tem uma dimensão maior do que a de uma mera decisão judicial decorrente de mais um caso de judicialização.

Conforme é demonstrado no capítulo 4.C e, depois, nas conclusões finais, tais decisões têm um significado maior em termos sociais, ou seja, quanto à emancipação da sociedade civil, do que em relação à própria política objeto do plano de metas em si. Nesse sentido, se a hipótese de que tais decisões geraram o empoderamento dos movimentos sociais integrantes do Comitê for estudada e confirmada em futura pesquisa, pode-se afirmar que trata de resultado coerente com os resultados obtidos neste trabalho.

Outro aspecto relevante do Comitê de Monitoramento é o formato institucional ligado ao Poder Judiciário que ele tem. Assim, não se trata de uma união qualquer entre atores interessados em melhorar a educação

infantil da cidade, mas de um grupo constituído pelo Tribunal de Justiça de São Paulo para cumprir uma finalidade constante de duas decisões judiciais.

Em outras palavras, as diversas organizações sociais, ao ingressarem no comitê, passaram a gozar de uma posição institucional que lhes confere espaço tanto para serem ouvidas, quanto para reivindicarem seus objetivos em relação à educação infantil à administração pública. A fala da Cisele Ortiz, da Rede Nossa São Paulo, evidenciou este ponto:

entrou-se nesse processo de constituir esse comitê que tinha que monitorar as ações da prefeitura. [...] a autoridade foi outorgada por ele [o Poder Judiciário], então a gente tem o direito de pedir explicações e eles [os representantes da prefeitura] têm o dever de dar essas explicações para a gente<sup>53</sup>.

Ora, este fato é transformador, pois a prefeitura está obrigada a dar satisfação a todos estes atores. Antes, a percepção deles não era necessariamente levada em consideração pelas autoridades competentes a colocarem a política pública em prática. Depois da criação do comitê, passou a existir um espaço institucional especificamente para este fim. Ou seja, estas organizações da sociedade civil voltadas para a melhoria da educação infantil passaram a ter um *locus* de atuação no interior do Poder Judiciário, em paridade com as autoridades deste Poder, e do Poder Executivo municipal.

A pessoa que mais exaltou este ponto foi o Salomão Ximenes, que afirmou

uma das coisas que eu aposto e isso é um pouco do que eu tenho militado nos últimos anos e até sobre o que eu tenho escrito é a necessidade de você aproximar o campo da política educacional do campo do Judiciário, do sistema de justiça. Ou seja, trazer para dentro, aproximar o diálogo. Essa é a única forma, por exemplo, de prevenir a judicialização negativa. Então eu acho que os movimentos, as entidades do campo acadêmico têm que ocupar o espaço que o sistema de justiça abre e

---

<sup>53</sup> ORTIZ, 2016.

quando não abrir tem que brigar para ter espaço, que foi o que nós fizemos neste caso<sup>54</sup>.

Assim, percebe-se que a experiência no comitê foi uma novidade para todos os envolvidos e, se surgiram uma série de dificuldades e limitações, como as já citadas e outras que serão demonstradas mais adiante, por outro lado, ampliou o conhecimento de seus integrantes, proporcionando-lhes uma maior independência, além de ter criado um espaço institucional de debate, monitoramento e reivindicação da melhoria da educação.

#### **4.C. Efeitos da atuação do Comitê sobre o plano de metas da Prefeitura**

Conforme explicado na introdução deste capítulo, este tópico aborda os possíveis efeitos que a atuação do comitê de monitoramento teve sobre o plano de metas implementado pela prefeitura. Como esta questão envolve fatores complexos que merecem ser devidamente expostos para promoverem uma análise justa da situação, sua abordagem foi estruturada de modo a:

1. apresentar a estrutura da rede de educação infantil de São Paulo,
2. expor as dificuldades de sua implementação sob uma perspectiva histórica e econômica,
3. apresentar os resultados efetivamente obtidos pela gestão Haddad entre 2013 e 2016,
4. para, enfim, fazer um balanço crítico de como a atuação do Comitê pode ter influenciado em tais resultados ao longo de quatro anos de monitoramento.

---

<sup>54</sup> XIMENES, 2016.

#### **4.C.I. Estrutura da rede de educação infantil do município de São Paulo**

Primeiramente, para expor a estrutura da rede de educação infantil de São Paulo, estudei uma recente tese de doutorado denominada “As creches na educação paulistana”, de autoria de Dalva de Souza Franco<sup>55</sup>, cujo trabalho foi recomendado por uma das integrantes do comitê de monitoramento, a Janaina Maudonnet, do Fórum Municipal de Educação<sup>56</sup>.

Nesta dissertação, Franco discorre sobre o desenvolvimento da educação infantil, em especial das creches, entre os anos de 2002 e 2012. Ou seja, o término de seu trabalho coincide com o início do presente estudo, no qual proponho uma reflexão desta questão a partir de 2013, quando as decisões GTIEI são promulgadas e inicia-se a gestão Haddad.

Este aspecto é benéfico à minha pesquisa, pois os dados apresentados por ela são recentes e elucidam bem a realidade encontrada pela atual gestão quando apresentou seu plano de metas e foi obrigado à cumpri-lo. Assim, será interessante até mesmo para avaliar em que medida as políticas de expansão e melhoria do ensino infantil promovidas pela prefeitura se distanciaram ou mantiveram-se alinhadas ao padrão que vinha sendo executado até então.

A educação infantil do município de São Paulo abrange as crianças de zero à cinco anos. Destas, as de quatro e cinco anos são destinadas à pré-escola, cuja nomenclatura é EMEI - Escola Municipal de Educação Infantil. Ou seja, é instituição de ensino pública e, portanto, sua construção, bem como todas as despesas com pessoal ativo e manutenção são de responsabilidade da prefeitura. Para isso, conta com as receitas provenientes de impostos e transferências destinadas a educação, que integram o mínimo de 31% do orçamento total do município.

Quanto às crianças de zero à três anos, o município pode lhes oferecer o acesso à educação infantil de três formas, através do CEI -

---

<sup>55</sup> FRANCO, Dalva de Souza. *As creches na educação paulistana, 2002 a 2012*. 2015.

<sup>56</sup> Todo o conteúdo deste sub-capítulo e do próximo foi resultado da análise da obra: FRANCO, Dalva de Souza. *As creches na educação paulistana, 2002 a 2012*. 2015.

Centro de Educação Infantil, do CEI indireto, ou de creches privadas que possuem convênio com a prefeitura. É preciso, contudo, explicitar as diferenças entre elas.

O CEI direto é unidade educacional pertencente a prefeitura. Ou seja, trata de edifício construído por ela, no qual há bens móveis também providos por ela. Assim, toda o trabalho de manutenção das instalações, contratação de profissionais e cuidado às crianças é de responsabilidade direta da prefeitura.

O CEI indireto, igualmente, trata de unidade educacional pertencente à prefeitura, razão pela qual sua manutenção é feita pela Secretaria Municipal de Educação - SME. Contudo, sua administração é feita por uma instituição privada sem fins lucrativos que presta o serviço em questão, inclusive para contratar o pessoal ativo, sob a contrapartida de receber recursos financeiros do município.

Já a creche conveniada, é unidade educacional administrada por uma instituição privada sem fins lucrativos, cujo edifício não pertence a prefeitura. Ambas firmam um convênio no qual a primeira compromete-se a oferecer o serviço de educação infantil as crianças de zero à três anos gratuitamente sob a contrapartida da segunda repassar os subsídios necessários à sua implementação e manutenção.

Neste caso, o prédio pode pertencer à instituição prestadora do serviço de educação ou não. Se não o for, o aluguel da propriedade fica à cargo desta, que o paga com recursos do convênio.

Feita esta breve diferenciação, cumpre entender quais são as conseqüências praticas disto em termos de qualidade do serviço prestado e tratamento dispensado aos funcionários. Nos CEIS diretos, todo o pessoal ativo é contratado via concurso público. Assim, os funcionários têm plano de carreira, são submetidos à formação continuada, a jornada de trabalho é de 30 horas semanais e o piso salarial de ingresso dos professores é de R\$ 1.722,28<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> FRANCO, Dalva de Souza. *As creches na educação paulistana, 2002 a 2012*. 2015.

Já nos CEIS indiretos e creches conveniadas, os funcionários são contratados pela instituição privada responsável pela administração diretamente. Ou seja, não há concursos públicos. Os funcionários não têm plano de carreira, nem formação continuada, a jornada de trabalho é de 40 horas semanais e o piso salarial de ingresso dos professores é de R\$ 1.200,00<sup>58</sup>.

Além destas disparidades, é importante demonstrar como se dá o financiamento de cada uma destas formas de atendimento às crianças de zero à três anos para compreender como o orçamento da rede de educação infantil pode ser gerido. A pertinência desta análise justifica-se pela alta relevância que a questão orçamentaria tem para o gestor público, cujas decisões políticas de expansão da rede e implementação da qualidade são condicionadas por ela. Assim, fiz breve apresentação neste sentido.

Em São Paulo, 31% do orçamento proveniente de impostos e transferências é destinado à educação, cujos valores são compartilhados entre diversas secretarias. Destas, a que recebe a maior parte dos recursos é a Secretaria Municipal de Educação (SME), responsável pela organização e manutenção dos ensinos fundamental, infantil e especial<sup>59</sup>.

Assim, esta secretaria executa os recursos destinados à manutenção das unidades educacionais, pagamento de salários dos educadores, garantia do transporte escolar, obras etc., além de abranger duas dotações específicas para a educação infantil: uma destinada aos CEIS diretos e outra destinada aos CEIS indiretos e creches conveniadas.

A partir disto, é possível verificar o volume de fundos públicos que permanece sob a gestão da administração pública e o que é repassado para o setor privado ofertar a educação infantil. Nesse sentido são as informações abaixo, que visam ilustrar essa repartição de verbas brevemente, com base em dados de 2012.

Em 2012, os CEIS indiretos e as creches conveniadas proporcionaram, conjuntamente, a oferta de 200.983 matrículas na

---

<sup>58</sup> FRANCO, Dalva de Souza. *As creches na educação paulistana, 2002 a 2012*. 2015.

<sup>59</sup> Id., 2015.

educação infantil, sob o valor total R\$ 908.451.716. Ou seja, o valor criança/ano<sup>60</sup> foi de R\$ 4.420,04. Se verificados os dados do CEI direto daquele mesmo ano, nota-se que a rede direta ofertou 60.278 matrículas na educação infantil, sob o valor de R\$ 950.783.463. Ou seja, o valor criança/ano alcançado por esta foi de R\$ 15.773,30<sup>61</sup>.

Ora, estes dados demonstram que, embora a diferença do montante de recursos destinado ao CEI direto, de um lado, e aos CEIS indiretos e creches conveniadas, de outro, tenha sido de apenas 5%<sup>62</sup>, o número de matrículas garantido pelo CEI direto foi muito inferior, além do seu valor criança/ano ter sido três vezes superior<sup>63</sup>, aproximadamente.

Feito este esboço da repartição orçamentaria entre a rede direta e indireta/conveniada, cumpre esclarecer ainda que os subsídios destinados às instituições privadas são repassados de quatro formas diferentes:

- A verba per capita destina-se ao pagamento das despesas em geral de toda a unidade;
- A verba de implantação é destinada ao pagamento das despesas iniciais da execução do convênio e pode ser utilizada para organização da infra-estrutura mínima necessária para o início do atendimento;
- A verba de instalação é destinada ao pagamento de aluguel e IPTU;
- A verba adicional e anual destina-se ao pagamento do décimo terceiro salário, férias de funcionários, compra de bens permanentes, material pedagógico e qualificação profissional.

---

<sup>60</sup> Refere-se ao custo criança/ano no município de São Paulo calculado pelo valor da despesa em creche/CEI dividido pelo número de alunos matriculados.

<sup>61</sup> FRANCO, Dalva de Souza. *As creches na educação paulistana, 2002 a 2012*. 2015.

<sup>62</sup> Este valor de 5% não pode ser tido como um padrão, pois houve anos em que a porcentagem referente à diferença de valores despendidos pela rede direta e indireta/conveniada foi muito maior, por exemplo: em 2007 - 43%; em 2009 - 31%.

<sup>63</sup> A diferença, em porcentagem, do valor entre a criança da rede direta e indireta/conveniada, no ano de 2012, foi de 356%.

Todas as creches recebem o per capita de acordo com o número de crianças matriculadas, bem como as verbas de implantação e adicional. Já a de instalação, só é repassada para as creches cuja instituição mantenedora não tem espaço próprio para abrigá-las, necessitando alugar o edifício.

As creches conveniadas ainda recebem outros dois subsídios: o de alimentos não perecíveis, distribuídos pelo Departamento de Merenda Escolar, e o repasse do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Mas, afinal, quais são as instituições privadas sem fins lucrativos que recebem os subsídios acima descritos e oferecem ensino infantil a tantas crianças? De acordo com os parâmetros oferecidos pelo Ministério da Educação (MEC), estas podem ser de três tipos: comunitárias, confessionais e filantrópicas.

A primeira é instituída por grupo de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade. A segunda é instituída por grupo de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem à orientação confessional e ideologia específicas. Por fim, a terceira é pessoa jurídica de direito privado que não possui finalidade lucrativa e promove assistência educacional a sociedade carente.

Contudo, afim de promover maior clareza dos fatos, é importante elucidar quem são as pessoas por detrás destas instituições. Assim, de um modo geral, as comunitárias costumam ser grupos que se autodenominam como associação de bairro, sociedade amigos do bairro, grupo de mulheres, movimentos sociais, dentre outros. As confessionais, por sua vez, são instituições religiosas, em sua maioria, da igreja católica, ou de organizações espíritas e evangélicas. Na categoria filantrópica, foram computadas as instituições beneficentes de promoção ou assistência social não vinculadas a instituições religiosas<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Dados de 2012: 340 creches comunitárias; 158 creches confessionais; 72 creches filantrópicas.

Por fim, outra informação que também elucida esta realidade é o fato das creches conveniadas e CEIS indiretos não serem distribuídos igualitariamente entre as diversas instituições existentes. Para isso, basta verificar que, em 2012, 312 entidades possuíam, cada uma delas, uma única unidade educacional ao passo que existia, concomitantemente, uma única entidade com dezoito unidades sob seu controle. Assim, naquele ano, 15 entidades possuíam, juntas, 136 unidades, que correspondia a 12% do total de creches conveniadas do município<sup>65 66</sup>.

#### **4.C.II. Breve histórico do desenvolvimento de consolidação da educação infantil como um direito social fundamental**

Percebe-se que a estrutura da rede de educação infantil do município de São Paulo apresenta muitos elementos passíveis de controvérsia, como a disparidade de condições de trabalho e atendimento entre os CEIS diretos e os indiretos/creches conveniadas e a concentração de varias unidades educacionais sob o controle de uma única entidade privada.

Contudo, antes de passar à análise de como a gestão Haddad lidou com estes fatos ao colocar o plano de metas em prática, é importante elucidar a formação deste contexto para que a problemática seja colocada em termos históricos que possibilite não apenas o entendimento da configuração deste panorama político-social, mas também a compreensão maior das dificuldades e limitações de sua modificação.

Assim, essa breve digressão é necessária para compreender os possíveis papéis que a judicialização da política pública de educação infantil pode ter diante de um contexto farto de problemas solidificados ao longo de um processo sócio-econômico. Dessa forma, tem-se uma dimensão real do papel que as decisões GTIEI podem ter para modificar a complexa problemática resultante desta sucessão de fatos históricos condicionantes da realidade atual.

---

<sup>65</sup> Por exemplo: à Sociedade Beneficente São Camilo, vinculavam-se 16 estabelecimentos espalhados por varias regiões de São Paulo (São Mateus/ São Miguel/ Jaçanã/ Ipiranga/ Freguesia/ Capela/ Butatã).

<sup>66</sup> FRANCO, Dalva de Souza. *As creches na educação paulistana, 2002 a 2012*. 2015.

Inicialmente, para assim fazê-lo, é primordial introduzir esta contextualização ressaltando que a história do Brasil não é marcada pela promoção de políticas públicas voltadas à educação infantil. Aliás, como já tratado neste trabalho, as crianças de zero à cinco anos, no passado, sequer tinham direito à educação, pois os espaços reservados a elas eram de cunho assistencialista.

Nesse sentido, o início do atendimento às crianças, em especial as de zero à três anos, foi marcado por investimentos do setor privado e ausência do Estado. Em São Paulo, por exemplo, um dos primeiros espaços criados para as crianças pequenas foi a creche do Anália Franco, em 1901, cuja iniciativa de construí-la foi do setor privado<sup>67</sup>.

Este processo se intensificou ainda na primeira metade deste século, quando houve a expansão da indústria no Brasil e o uso da mão de obra feminina foi massificado. Ao analisar o surgimento das creches no Brasil, é fundamental retomar suas raízes atreladas às necessidades do nascente capitalismo e urbanização, para atender especialmente filhos de trabalhadores, crianças de origem pobre. O Estado apoiava as iniciativas, não assumindo concretamente uma política de atendimento à infância<sup>68</sup>.

Ou seja, o Estado não assumia esta responsabilidade e, quando o fazia, era por vias indiretas com repasses de recursos às entidades privadas. Um exemplo disto foi o apoio que o Governo Federal, através do Departamento da Criança - DNCr, passou a dar as instituições privadas na década de 1940 para fiscalizar as ações privadas de cuidado à saúde voltadas às crianças e, assim, diminuir a taxa de mortalidade por meio de ações higienistas.

Outro exemplo disto é a atuação da Legião Brasileira de Assistência - LBA, criada em 1942, atrelada ao Ministério do Interior, que investia em creches de forma indireta através de repasse de recursos para prefeituras e

---

<sup>67</sup> Este processo ocorreu em todo o Brasil. Por exemplo, em 1899, no Rio de Janeiro, o Instituto de Proteção e Assistência à Infância e a Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado foram instituições criadas pela iniciativa privada com o objetivo de prestar assistência as crianças pobres, cujas mães precisavam trabalhar.

<sup>68</sup> FRANCO, Dalva de Souza. *As creches na educação paulistana, 2002 a 2012*. 2015.

instituições privadas de cunho filantrópico, comunitário e outros. Mais adiante, em 1977, criou o Projeto Casulo, que atuava sistematicamente no atendimento às crianças pequenas por meio de repasse de verba per capita mensal às entidades conveniadas.

Este modelo assistencialista protagonizado por particulares com financiamento indireto do Estado consolidou-se e passou a ser criticado por varias pessoas.

Com efeito um das principais características dos programas destinados às crianças pequenas de baixa renda é o fato de se constituírem basicamente em maquinas burocráticas e técnicas de repasse de verbas para entidades privadas de diversos tipos.

Nesse sentido não surpreendem os movimentos sociais insurgentes dos anos 70, que tinham o apoio da Igreja Católica e visavam impulsionar o movimento por creches comunitárias e assistenciais, como forma de garantir o atendimento dos filhos das mulheres que necessitavam trabalhar. Esta movimentação impulsionou experiências comunitárias de organização e gestão de creches e pré-escolas nos bairros populares, especialmente nos grandes centros urbanos.

Esse foi um marco na historia da política de creches no Brasil. Toda essa movimentação teve um papel fundamental, principalmente o desempenho dos movimentos sociais, que passaram a ser reconhecidos e interferiram na Constituição de 1988, nos capítulos referentes ao direito à educação das crianças de zero à seis anos e do dever do Estado de oferecer creches e pré-escolas como direito, reafirmando no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

Pode-se afirmar que os avanços da educação infantil no Brasil como política pública, estão diretamente relacionados ao fortalecimento das estruturas democráticas (apesar de ainda incipientes) e também são fruto de reivindicações da sociedade civil organizada. Entretanto, a despeito das conquistas feitas, o que historicamente caracterizou o atendimento a essa faixa etária, torna-se ainda mais complexo e forte a partir da década de

1990 com as alterações decorrentes da globalização, neoliberalismo, financeirização econômica e as reformas no Estado.

Durante os anos 1990 um conjunto de medidas governamentais voltou-se para alterações na organização e dinâmica do Estado brasileiro. Esse movimento inseria-se na perspectiva da manutenção das relações capitalistas e buscava legitimar-se por meio da “generalização” de um dado diagnóstico à respeito das causas da crise do capitalismo, acirrada a partir da década de 1980.

Assim, sob a afirmação oficial da necessidade de reorganização e adequação do sistema a novas exigências da realidade, uma série de medidas foram tomadas e consolidaram, de certa maneira, o perfil do Estado como responsável indireto pela educação infantil, pois criaram um ambiente ainda mais favorável à permanência da iniciativa privada na promoção da educação infantil.

Nesse sentido, a própria Constituição Federal, em seu artigo 21, previu a possibilidade de repasse de recursos públicos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n 9.394/96 compreendeu o setor privado como “portador das competências necessárias à qualificação dos serviços públicos e o Estado como responsável pela adequada coordenação dos mesmos”.

Assim, o que surgiu como um momento histórico positivo para a construção de uma rede de creches junto à educação básica foi distorcido por meio de várias inovações legais que permitiram a dicotomia do atendimento das crianças, principalmente por facilitar a ação do setor privado junto à educação infantil.

Considera-se complementar a esse “pacote” de incentivos a oferta privada com subsídio público, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n. 101/2000), que estabeleceu limites para os gastos públicos com pessoal induzindo ainda mais a realização de convênios, pois estes deixam a contratação dos funcionários à cargo da entidade privada.

Também seguiu este caminho a lei que criou o FUNDEB, pois, embora tenha resgatado o conceito de educação básica como um direito, uma vez que nele estão incluídas todas as etapas e modalidades de ensino, permitiu que os recursos deste fundo fossem repassados à iniciativa privada contribuindo para a consolidação da tradição de convênios na oferta de educação infantil.

Esta inclusão dos alunos de instituições conveniadas sem fins lucrativos no FUNDEB revela uma reconfiguração entre as esferas pública e privada. O atendimento que legalmente se configurava como privado sem fins lucrativos passou a ser considerado como atendimento público não-estatal. Esta estratégia contribui para a naturalização dos repasses de recursos públicos para instituições privadas, sob a alegação de que possuem finalidades públicas.

Nesse sentido é interessante observar a natureza destas reformas. Elas não transferiram a competência do Estado em promover a educação infantil à iniciativa privada completamente, pois assentaram-se na perspectiva da “governança”, cujo desenho encontra-se em documentos de agências internacionais, especialmente do Banco Mundial, e se pauta, grosso modo, em certa revisão das orientações anteriores de cunho liberalizante e na percepção da necessária presença do Estado como agente indutor do desenvolvimentos e da equidade.

Ou seja, a ideia era que o Estado continuasse financiando a oferta de serviços como a educação, porém por meio de entidades privadas. Nesse sentido a Emenda Constitucional n 19, de 1998 (EC n 19/98) se apresentou como um marco significativo para a normalização de parcerias entre a administração pública e o setor privado, tendo em vista, o estabelecimento, no sistema jurídico brasileiro, das agências executivas e das organizações sociais.

É necessário, todavia, não perder de vista a problemática que ora se estuda, qual seja, a oferta da educação infantil em São Paulo, onde este

movimento foi refletido com intensidade. Afinal, antes mesmo das reformas surgirem, o município já praticava a cultura de convênios<sup>69</sup>.

Tal condição permaneceu inalterada até o ano de 1969 e só passou a ser questionada quando uma entidade privada administradora de uma creche no bairro de Guaianazes, zona Leste da cidade, não foi capaz de sanar problemas referente à manutenção do equipamento levando o setor governamental de assistência social a assumir a Unidade diretamente.

Ou seja, a tomada da creche pelo Estado teve um início marcado pela necessidade e não pelo planejamento político. Até esta data, o compromisso do governo com o atendimento à criança pequena restringia-se a 29 creches conveniadas. A partir desta mudança, contaram-se 28 conveniadas e uma direta. Inicia-se assim, a rede direta de creches no município de São Paulo, momento a partir do qual a ampliação das duas redes - direta e conveniada - passou a ocorrer de forma paralela, crescendo concomitantemente.

#### **4.C.III. Exposição dos resultados obtidos pela Gestão Haddad no cumprimento do plano de metas.**

Diante do quadro exposto, no qual foram brevemente ilustradas a estrutura da rede de educação infantil de São Paulo, bem como seu histórico de ampliação em meio a diversas dificuldades, passemos à demonstração dos resultados obtidos pela gestão Haddad entre 2013 e 2016 no cumprimento das metas de educação infantil criadas por ele. Para isso, demonstra-se abaixo quais eram estas metas<sup>70</sup>.

**Meta 17** - Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir 243 Centros de Educação Infantil.

---

<sup>69</sup> Na década de 1950, foram estabelecidos os primeiros convênios entre a prefeitura municipal e entidades beneficentes, por meio da Comissão de Assistência Social Municipal (CASMU), para o atendimento em creche (FRANCO, 2006).

<sup>70</sup> PLANO DE METAS. Pagina eletrônica. Disponível em: < <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/> >. Acesso em: 5 nov. 2016.

**Meta 18** - Construir 65 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) e um Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI).

**Meta 19** - Expandir a oferta de vagas para educação infantil por meio da rede conveniada e outras modalidades de parcerias.

As metas acima expostas, bem como as etapas de cumprimento de cada uma delas consta na página da prefeitura na internet. Lá, estão disponibilizados dados como a quantidade de unidades educacionais já entregues, o número de obras em andamento ou aguardando licitação, o número de matrículas garantidas<sup>71</sup>, o valor em porcentagem do cumprimento de cada meta<sup>72</sup>, etc. É com base nestas informações prestadas pela própria prefeitura que a presente pesquisa apresenta os resultados obtidos pela gestão Haddad em relação ao plano de metas, abaixo.

O ideal seria que os dados referentes ao cumprimento do plano de metas da prefeitura fossem demonstrados com base em estudo feito por outra instituição, que não a própria prefeitura. Contudo, como o Comitê de Monitoramento não criou seus próprios parâmetros de verificação dos dados e faz suas análises com base nas informações apresentadas pela prefeitura, é pertinente que esta pesquisa também se valha de tais informações, já que serão as analisadas pelos desembargadores responsáveis por avaliarem se houve o cumprimento das decisões GTIEI ou não, em dezembro de 2016.

Figura 4.1 - Resultados obtidos pela gestão Haddad em relação ao Plano de Metas

---

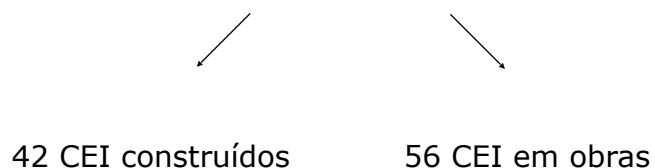
<sup>71</sup> Considera-se matrículas garantidas as matrículas efetivamente realizadas e aquelas matrículas em processo, ou seja, a matrícula da criança está assegurada, aguardando a formalização.

<sup>72</sup> A prefeitura apresenta os critérios objetivos usados por ela para fazer este cálculo na página <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/metodologia/#grafico>.

### **Meta 17**

**Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir 243 Centros de Educação Infantil**

Em andamento com benefício a população - 49,8%



### **Meta 18**

**Construir 65 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) e um Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI)**

Em andamento com benefício a população - 76,7%



Todas integram a rede direta.

São majoritariamente instaladas em prédios da prefeitura.

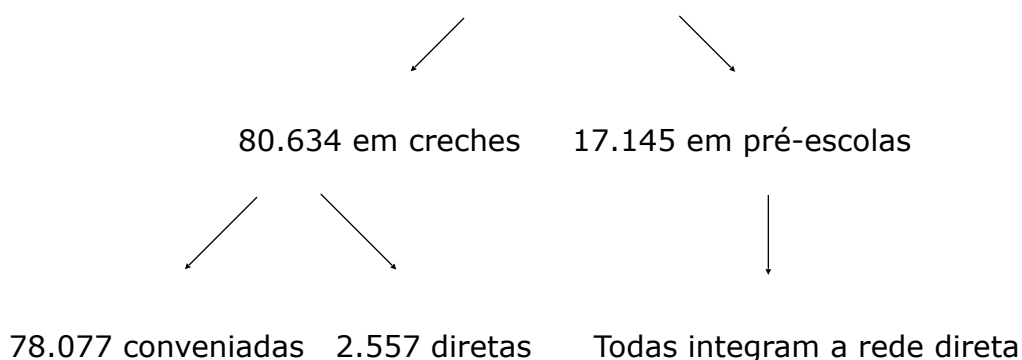
### **Meta 19**

**Expandir a oferta de vagas para educação infantil por meio da rede conveniada e outras modalidades de parcerias**

Em andamento com benefício a população - 150,1%

Entre 01.01.2013 e 31.08.2016:

Aumento em 97.779 do número de matrículas garantidas



Fonte: elaboração própria com base no Plano de Metas 2013-2016.

Ao final da **Meta 19**, consta a informação de que, desde 2013, foram implantadas 441 novas unidades de educação infantil, sendo 410 novas creches e 31 novas EMEIs. Ainda, é afirmado que estas creches são implantadas em imóveis contraídos pela Prefeitura e em imóveis próprios ou locados pelas organizações da sociedade civil que mantém parceria com a Prefeitura para atendimento em creche. Entretanto, tais números não são explicitados exatamente<sup>73</sup>.

Por fim, ainda na **Meta 19**, é demonstrado o número total de matrículas garantidas na educação infantil atualmente, qual seja: 499.104 (Dados do EOL, de 31/08/2016). Destas matrículas, 282.656 são atendidas em creches, que contam com 2.064 unidades educacionais, das quais 2.33 estão em funcionamento. O restante das matrículas - 216.448 - é atendido em pré-escolas<sup>74</sup>.

Importante observar que, à despeito das decisões GTIEI terem feito considerações no sentido de que o cumprimento do plano de metas deveria obedecer aos critérios de qualidade, demonstrando os avanços feitos

<sup>73</sup> PLANO DE METAS. Pagina eletrônica. Disponível em: < <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/> >. Acesso em: 5 nov. 2016.

<sup>74</sup> Id., 2016.

também nesse aspecto, os resultados apresentados pela prefeitura em sua página na internet não trazem informações desta natureza. Apesar disso, os representantes da prefeitura fizeram considerações a este respeito na última reunião semestral promovida no Tribunal de Justiça, que serão explanadas mais adiante.

#### **4.C.IV. Balanço crítico dos resultados apresentados sob as perspectivas da Prefeitura e do Comitê**

Para iniciar uma análise do plano de metas, é necessário entender os argumentos da prefeitura em relação ao modo como ele foi executado. O Marcos Rogério, Chefe do Gabinete de Educação, em sua entrevista, exaltou a expansão da rede de educação infantil promovida pela gestão Haddad. Em sua fala salientou o fato de ter sido uma expansão histórica, a maior que São Paulo já teve e que isso só foi possível porque o prefeito Haddad tratou a educação infantil como a grande prioridade do seu governo desde o início de seu mandato.

Ao explicar a opção de se fazer a expansão da rede de educação infantil através do conveniamento preponderantemente, arguiu argumentos de ordem prática, econômica, histórica e ideológica. Assim, iniciou sua fala salientando que

a cidade de São Paulo teve um desenvolvimento urbano absolutamente caótico, o processo de industrialização não foi bem sucedido aqui, as ocupações de áreas de mananciais, áreas de APPs, topos de morro, ela se deu na cidade inteira, então onde há mais desigualdades educacionais, onde há mais vulnerabilidades sociais, onde há mais demanda pelos serviços educacionais, é onde nós temos menos terreno, menos prédio<sup>75</sup>.

De fato, todos estes fatores tornam o trabalho de implementar a educação infantil pela rede direta um desafio ainda maior, pois são áreas específicas do município que demandam maior atenção, justamente as mais distantes do centro, onde a estrutura de serviços públicos ainda é muito

---

<sup>75</sup> SOUZA, 2016.

precária e há dificuldades de ordem prática para se construir creches, como encontrar terrenos adequados, obter mão de obra qualificada disposta a trabalhar nestas regiões, enfrentar desapropriações etc.

Nesse sentido, para ressaltar este aspecto, o Marcos Rogério, Chefe do Gabinete da Educação, citou um exemplo de uma creche conveniada implantada em Limoeiro.

O limoeiro, onde não há nada, é a primeira creche que nós conseguimos implantar, foi o ano passado, uma creche conveniada e junto com a creche a esperança de que o Estado vem na seqüência, o Estado com o equipamento de saúde, o Estado com o equipamento de assistência, o Estado com outros equipamentos essenciais<sup>76</sup>.

Ainda quanto às dificuldades de ordem prática, comentou que há uma série de requisitos legais e formais que precisam ser observados para fazer desapropriações ou para implantar equipamentos públicos, cuja observância obrigatória colaborou para tornar a criação de novas unidades educacionais ainda mais lenta e difícil.

Quanto às dificuldades orçamentárias, afirmou que

no governo 2005/2012, a economia paulista cresceu 18%. De 2013 até agora, a economia paulistana cresceu negativamente 5%. No momento que você tem um crescimento negativo, as despesas permanecem iguais, mas as receitas acompanham o negativo, então o segundo desafio, que pode ser o primeiro em alguns momentos, ou não, é o desafio orçamentário<sup>77</sup>.

Assim, segundo ele, a educação infantil só teve altos investimentos entre 2013 e 2016 porque houve um grande interesse da gestão em assim fazer: "o governo Haddad investe cerca de 7 bilhões por ano em educação infantil num orçamento aí de 11 bilhões. Nossa grande prioridade é realmente o atendimento na primeira infância"<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> SOUZA, 2016.

<sup>77</sup> Id., 2016.

<sup>78</sup> Id., 2016.

Mais adiante levantou outro ponto que levou a gestão Haddad a optar pela expansão da rede de educação pelo conveniente, qual seja os gastos previdenciários decorrentes dos professores aposentados pela rede direta, pois tais profissionais,

*depois de uma vida de trabalho, eles têm um sagrado direito à aposentadoria e, nos próximos dez anos, cerca de 49% dos professores brasileiros se aposentarão. Isso não é diferente aqui em São Paulo: 49% que sai da ativa e vai para a condição de aposentado, você precisa repor isso. Qual é a estratégia principal nossa? Repor no ensino fundamental, na pré-escola e nas creches, mas isso também tem orientado a decisão do Município de expandir através da parceria com as entidades da sociedade civil<sup>79</sup>.*

Ao tratar deste assunto, argumentou que tal estratégia deve ser levada à cabo ao mesmo tempo em que se trabalha pela defesa do aumento da qualidade das creches conveniadas, pois, desta forma, é possível promover uma expansão consistente da rede de educação infantil, “*sem esta amarra de não poder contratar em decorrência dos impactos fiscais, da Lei de Responsabilidade Fiscal que isso gera*”.

Surge aí uma questão interessante para ser aprofundada. A visão da prefeitura está alinhada ao entendimento construído na história do desenvolvimento da educação infantil de zero à três anos no sentido de que o convênio estabelecido com entidades privadas sem fins lucrativos trata de serviço público não estatal. Logo, segundo esta visão, é positivo que a expansão da rede de creches seja feita desta maneira, pois é economicamente benéfico, mais rápido e prima pelos mesmos valores que permeiam o funcionamento dos CEIs diretos, haja vista que em ambas as redes é o Poder Público quem faz a proposta curricular, a fiscalização, a escolha do cardápio servido dentro das creches etc.

Assim, este ponto é interessante, pois esclarece o viés ideológico por detrás da gestão Haddad em relação à educação infantil do município. A entrevista com o Marcos Rogério, Chefe do Gabinete da Educação, foi reveladora quanto a isto ao tratar sobre o FUNDEB e afirmar que

---

<sup>79</sup> SOUZA, 2016.

em 2006 aconteceu, o Haddad era o ministro da educação e ele aprovou uma política que foi estruturante para a educação básica brasileira, que foi a aprovação do Fundeb.

Em seguida, ressaltou: “no Fundeb foi incluída a possibilidade de financiamento de alunos atendidos por entidades da sociedade civil”. Ao final desta fala, indagou: “qual foi a concepção política e ideológica que estava por trás dessa dimensão”? E, logo em seguida, respondeu: “é a compreensão de que se o convênio é firmado pela entidade com o poder público ele segue as regras do poder público [...] então a nossa compreensão é que a creche seja ela direta, indireta, ou conveniada, é uma creche pública, só que tem algumas creches públicas que são estatais e outras que são creches públicas não estatais”<sup>80</sup>.

Quanto a isto, cumpre esclarecer que o entrevistado expôs tal opinião dentro de um contexto no qual não considera o conveniamento uma opção, ou seja, uma decisão fruto de uma escolha política, pois, segundo ele, foi a cidade de São Paulo que optou pela formação de uma rede de educação infantil por intermédio da iniciativa privada e, portanto, não haveria como a prefeitura escapar disto<sup>81</sup>. Esta visão deu suporte ao argumento sustentado por ele no sentido de que o trabalho a ser feito seria o de aproximar as diferenças qualitativas das duas redes - direta e conveniada, para que sejam cada vez menores. Assim, afirmou:

*nós entendemos de maneira muito viva que a cidade precisa aproximar as redes. Essa disputa entre rede direta, indireta e conveniada, ela é uma disputa que não tem nenhum sentido, porque a criança é a mesma, o atendimento tem que ser o mesmo, a família é a mesma, seria muito bom se conseguíssemos ampliar a oferta só com creches diretas, mas isso não é uma possibilidade que está posta*<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> SOUZA, 2016.

<sup>81</sup> “Na verdade não é uma opção no sentido de escolha, a cidade de São Paulo quando abriu as três primeiras creches, acho que foi no governo do Faria Lima, em 1965, foi uma creche direta e duas conveniadas, portanto a cidade tem um histórico de parceria com as entidades da sociedade civil”.

<sup>82</sup> SOUZA, 2016.

Foram expostos acima os avanços promovidos pela Gestão Haddad em termos de expansão da rede de educação infantil, em cuja explanação foram salientadas as razões das escolhas feitas pela prefeitura, bem como as dificuldades encaradas por ela. Contudo, resta ainda expor os avanços qualitativos que promoveu. Para isso, demonstro abaixo as considerações feitas pelo Marcos Rogério, Chefe do Gabinete da Educação, a este respeito, tanto em sua entrevista, quanto na reunião semestral promovida pelo Comitê, que destinava-se justamente à discussão dos avanços de qualidade promovidos pela prefeitura no cumprimento do plano de metas.

Em primeiro lugar, elogiou a criação do CEMEI - Centro Municipal de Educação Infantil<sup>83</sup>, unidade educacional da rede direta, idealizada pelo prefeito Haddad, que contempla crianças de zero à cinco anos no mesmo equipamento educacional, possibilitando a tais crianças uma educação integrada ao longo de toda a primeira infância. Assim, trata de

grande inovação na educação, [que] permite uma relação da família com o equipamento histórica, a criança pode entrar bebê e pode sair direto para o Ensino Fundamental, passa cinco anos ali e isso certamente contribuirá para o desenvolvimento dessa criança<sup>84</sup>.

Também foi considerado um avanço em termos de qualidade a criação do programa São Paulo Carinhosa, que consiste numa visão transversal da política pública de educação infantil, pois a coloca como centro de uma problemática integrada a outros contextos, como saúde, moradia, cultura etc. Por exemplo,

esse olhar intersecretarial faz com que a assistência social, ao identificar uma família em situação de vulnerabilidade, inscreve ela no programa bolsa família e imediatamente essa criança passa a ter prioridade na fila de creche<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Atualmente, há seis CEMEIs construídas e 14 em obras.

<sup>84</sup> SOUZA, 2016.

<sup>85</sup> Id., 2016.

Ja na referida reunião semestral, o Marcos Rogério, Chefe do Gabinete da Educação, levantou vários pontos referentes à qualidade, dentre os quais destacaram-se:

- A preocupação em garantir que a creche conveniada e CEI indireto atendam aos requisitos qualitativos exigidos pela prefeitura. Assim, 94 convênios foram encerrados por não cumprirem as exigências necessárias nesse sentido.
- O fato da política pedagógica ter sido construída com a participação de todas as redes, ou seja, com as pessoas que fazem a educação infantil. Logo, não foi fruto de uma consultoria externa.
- A expansão do número de EMEIs com tempo integral.
- A oferta de cinco refeições por dia às crianças, com dietas especiais às que tem necessidades específicas.
- A existência de um amplo quadro de nutricionistas responsáveis pela refeições oferecidas nas creches e pré-escolas.
- A criação de um documento com Indicadores de Qualidades, que foi pensado com ampla participação dos educadores e que afere os avanços qualitativos através de avaliação feita pela própria unidade educacional, conjuntamente.
- A iniciativa de, sempre que possível, envolver os educadores da rede conveniada nas decisões e/ ou cursos promovidos pelo Poder Público.
- A elaboração de um plano de ação criado com a participação das famílias da crianças usuárias da rede de educação infantil, no qual há critérios de avaliação da qualidade do ensino.

For fim, Marcos Rogério, Chefe do Gabinete de Educação afirmou que ainda haveria muito trabalho por fazer em relação à qualidade da educação infantil. Assim, a próxima gestão a assumir a Prefeitura deveria ter como prioridade avançar em medidas que aproximassem a qualidade de estrutura e formação das creches conveniadas e CEIs indiretos das unidades da rede

direta, como medida imprescindível para melhorar a qualidade do atendimento às crianças.

À título de exemplo, afirmou que, caso Haddad fosse reeleito, seria interessante contar com o apoio do Comitê de Monitoramento para que, juntos, dialogassem com o Tribunal de Contas do Município - TCM e o convencessem de que não configuraria ilegalidade alguma a assunção pela Prefeitura da competência de formar os educadores da rede conveniada, como ela já faz em relação a rede direta. Este seria, na visão dele, um primeiro passo rumo a promoção da igualdade entre as duas redes<sup>86</sup>.

Os avanços qualitativos são mais difíceis de serem mensurados e avaliados na medida em que não são puramente objetivos. É importante considerar este ponto para compreender o passo seguinte deste tópico da pesquisa, que é demonstrar a percepção do Comitê à respeito da execução do plano de metas empreendido pela Prefeitura.

Além disso, destaco que esta percepção foi transmitida pelos integrantes do Comitê mais voltados às questões pedagógicas do que jurídicas, em especial a Janaina, do Fórum Municipal de Educação, a Cisele Ortiz, da Rede Nossa São Paulo e o Salomão Ximenes, ex integrante da Ação Educativa.

Em primeiro lugar, deve ser salientado que a avaliação da execução do plano de metas ficou muito restrita aos aspectos quantitativos, ou seja, aos dados de expansão da rede de educação infantil. Assim, das seis reuniões semestrais feitas entre o Comitê e a prefeitura sob a coordenação do Eduardo Govêa, Juiz Coordenador do Comitê, apenas a última foi dedicada à discussão dos aspectos qualitativos do plano de metas<sup>87</sup>.

Ao longo do monitoramento, a discussão sobre a qualidade foi negligenciada ao ponto de o Juiz Coordenador do Comitê, o Eduardo Govêa

---

<sup>86</sup> O TCM entende que a verba passada à entidade conveniada pelo Município contempla os gastos referentes à formação de educadores, logo a Prefeitura não estaria autorizada a usar mais recursos para este fim. Além disso, a formação referenciada pelo Chefe de Gabinete da Educação é a Formação Continuada, ou seja, aquela promovida pela Prefeitura aos educadores contratados por ela, quando estes são integrantes do quadro de funcionários do Município, já trabalham na educação infantil municipal.

<sup>87</sup> ORTIZ, 2016.

ter sugerido que a avaliação qualitativa do plano de metas fosse deixada para depois, pois não seria possível tratá-las naquele momento. Quem o fez mudar de ideia foi a Alessandra Gotti, do Hesketh Advogados, que o lembrou do fato de as decisões GTIEI mencionarem expressamente a necessidade do plano de metas cumprir os requisitos de qualidade ao longo do projeto de expansão da rede de educação infantil<sup>88</sup>.

Assim, este ponto comporta considerações relevantes como, por exemplo, a ausência de critérios específicos para avaliar a qualidade do trabalho da prefeitura. Em outras palavras, o Comitê acompanhou o desenvolvimento do plano de metas, mas não tinha um método de avaliação determinado para questionar a prefeitura quanto às suas ações e decisões. Este fato ficou bem evidenciado na reunião semestral da qual fiz parte como observadora etnográfica. Embora houvesse um diálogo intenso e com questões consistentes, não havia um método certo de avaliação com uma sequência de perguntas pré-organizadas pelos membros do Comitê aos representantes da prefeitura.

Nesse sentido, pode-se dizer que tais representantes, naquela ocasião, conduziram o encontro, já que tinham uma apresentação dos resultados do plano de metas organizada cuja exposição era interrompida apenas para sanar dúvidas arguidas pelos presentes.

Pude notar, assim, o incomodo de uma das integrantes do Comitê, que questionou as informações qualitativas passadas pela prefeitura alegando que eram muito individualizadas, ou seja, não haviam dados "totais" capazes de serem aferidos em alguma medida e monitorados no tempo. As questões feitas por ela foram: *"existe um balanço do plano de ação do que já foi feito? Parece que as avaliações feitas são muito individualizadas. E no global? Ha algo"* ? Percebe-se que não havia meios de aferir com técnica e método os avanços qualitativos promovidos pela prefeitura.

Mas qual a importância de abordar tal ponto neste tópico? Ora, o objetivo desta parte da pesquisa é avaliar quais efeitos o monitoramento implementado pelas decisões GTIEI teve sobre a execução do plano de

---

<sup>88</sup> ORTIZ, 2016.

metas, logo é necessário verificar se o Comitê responsável por tal monitoramento tinha meios de fazer a avaliação deste plano para, a partir disto, realizar as interferências necessárias.

Conforme demonstrado acima, esta dinâmica de avaliação não foi realizada de forma criteriosa. Contudo, tal fato deve ser enxergado como parte de um problema maior, que já foi amplamente tratada no terceiro capítulo deste trabalho, qual seja, a falta de uma estrutura capaz de tornar o trabalho do Comitê mais profissionalizado. Ou seja, do mesmo modo que este aspecto dificultou a realização de uma fiscalização ampla e efetiva, também inviabilizou a criação de métodos consistentes de avaliação. Ainda, deve ser ressaltado o fato de as decisões GTIEI serem uma primeira experiência nesse sentido, o que comporta uma crítica condescendente a todas estas limitações.

Outro ponto que foi objeto de controvérsia entre o Comitê e a Prefeitura, especialmente quanto ao critério de qualidade, foi a opção desta de expandir a rede de educação infantil em grande medida pelo conveniamento. Nos termos da fala da Janaina Maudonnet, do Fórum Municipal de Educação, embora ela e os demais membros do Comitê reconhecessem as dificuldades da implementação da educação infantil pela rede direta, bem como a urgência de se atender a alta demanda por vagas, era possível que tal política de parceria com a iniciativa privada fosse tratada de outra forma pela gestão Haddad.

Contudo, para isso, precisaria ser feito um grande enfrentamento político a certos interesses privados contrários a uma política com maior participação estatal, pois há uma complexa rede de pessoas que atuam e se beneficiam deste modelo de conveniamento, conforme demonstrado anteriormente neste capítulo. Também foi nesse sentido a fala de Salomão Ximenes, ao afirmar que devem ser observados

os interesses que essas conveniadas mobilizam também, que é outro aspecto. Não é dito, mas a gente sabe que há um baita de um capital político, é o maior capital político no estado de São Paulo. [...] Você tem um setor consolidado e assim, isso envolve desde a política no sentido mais restrito de vereadores, deputados, tudo, à ONGs que dependem disso

para funcionar, entidades da igreja que dependem disso para funcionar, é isso que eu chamo de capital político<sup>89</sup>.

Na esteira desta interpretação, para ilustrar tal situação, Janaina Maudonnet fez menção ao fato de haver presidentes de associações de creches conveniadas que são vereadores do município de São Paulo. Eles são um exemplo de pessoas que possuem poder político e o usam para fazer frente a qualquer gestão que vise promover um aumento da expansão da rede de educação infantil pelos CEIs diretos.

A gente tem muito vereador que tem 12 entidades, 12 creches, então, assim, tem uma questão [...] a creche conveniada é ainda na cidade de São Paulo [...] um lugar de cabresto de voto. Não sei se esta é a palavra, mas no sentido de que é um lugar onde as pessoas ainda conseguem votos por conta disso, então, foram pouquíssimos vereadores que defenderam no plano municipal de educação que fosse direta [...]. Isso tudo, as políticas no Brasil ainda são políticas que estão muito marcadas pelo privilégio e não pelos direitos das pessoas<sup>90</sup>.

Assim,

a relação entre entidades e instituições envolve, inclusive, relações de clientelismo e interesses privados de outra ordem. E o caso da Sociedade Beneficente Equilíbrio de Interlagos - SOBEI, instituição ligada a igreja católica, mas que tem como membro de sua diretoria um vereador, Ricardo Nunes, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o qual, durante a elaboração do Plano Municipal de Educação - PME enfatizou, na Audiência Pública da Comissão de Finanças da Câmara Municipal de São Paulo, ao compor a mesa diretora, que defenderia o modelo de parceria público-privada como forma de financiamento da educação infantil/creche, visto que participava de uma instituição privada na zona sul de São Paulo, responsável pelo atendimento de mais de duas mil crianças<sup>91</sup>.

Nesse sentido, pode-se dizer que a gestão Haddad não promoveu uma política de confronto a tais interesses, ao contrário, ampliou de forma

---

<sup>89</sup> XIMENES, 2016.

<sup>90</sup> MAUDONNET, 2016.

<sup>91</sup> FRANCO, Dalva de Souza. *As creches na educação paulistana, 2002 a 2012*. 2015.

expressiva a rede conveniada, beneficiando e colaborando para solidificar permanentemente este complexo círculo de pessoas particulares que administram creches privadas conveniadas com a Prefeitura.

Além disso, esta análise contempla uma reflexão à respeito do argumento levantado pelo Marcos Rogério, Chefe do Gabinete de Educação, no sentido de que a solução para melhorar a qualidade do ensino público de educação infantil deveria se dar pela aproximação da condição de atendimento das duas redes, conveniada e direta.

Afinal, por que existem creches conveniadas? Elas são uma alternativa à Prefeitura, pelo fato de possibilitarem a criação de vagas na educação infantil de forma muito mais barata. É por isso, inclusive, que as condições de atendimento delas são piores. Assim, considerando que o implemento da qualidade da rede conveniada implica necessariamente em aumento de custo à Prefeitura, pergunta-se: qual a razão de existir da creche conveniada na hipótese de seu custo aproximar-se ou igualar-se ao custo da creche direta<sup>92</sup>?

Ainda, há outro aspecto sobre esta questão que merece maior reflexão. Afinal, quais conseqüências o desenvolvimento de uma política pública preponderantemente apoiada em creches particulares que possuem convênios com o Município pode gerar? Uma delas, na visão de Salomão Ximenes, é:

limitar ainda mais a possibilidade de construir uma rede pública municipal de educação infantil direta. Você vai jogar mais recursos para as conveniadas, vai profissionalizar ainda mais esse setor, vai elevar o capital político deles, restará menos recurso para a expansão da rede direta, então esse é o ponto.

Ou seja, na tentativa de igualar ou aproximar as condições de qualidade das duas redes, correr-se o risco de gradualmente suprimir a rede direta. Nesse sentido, na visão de Salomão Ximenes, a gestão Haddad termina o mandato sinalizando o entendimento de que a construção do

---

<sup>92</sup> XIMENES, 2016.

sistema público de educação infantil não é sustentável por meio da rede direta à longo prazo, seja pelos limites fiscais da LRF, impeditivos burocráticos, dificuldades orçamentarias, questões previdenciárias etc.

Ainda sobre esta questão, a Janaina Maudonnet, do Fórum Municipal de Educação alegou que esta política valorizadora da parceria publico-privada é sim uma escolha política, ao contrário do que alega Marcos Rogério, Chefe do Gabinete da Educação, pois seria possível implementar uma política pública de expansão da rede de educação infantil que visasse aumentar o número de vagas ao mesmo tempo que invertesse a curva que relaciona a proporção do número de creches conveniadas/CEIs indiretos com os CEIs diretos. Em outras palavras, poderia ter-se criado políticas indutoras para a inversão desta curva, de modo que o número de creches conveniadas e CEIs indiretos diminuísse gradualmente na medida em que fosse expandido o número de CEIs diretos<sup>93</sup>.

Para demonstrar que havia a possibilidade da Prefeitura ter contido em alguma medida o alto número de parcerias público-privadas, Janaina Maudonnet, do Fórum Municipal de Educação fez a seguinte consideração:

é lógico que são escolhas políticas também. Você poderia abrir, por exemplo, as indiretas. Que que são as indiretas? Prédios da prefeitura, mas que são gestados pela rede conveniada. Então, uma das coisas que a gente tem pautado é, se a prefeitura constrói o prédio, transforme em direta com funcionários da prefeitura, mas que se optou? Isso desde o Kassab, não é de agora essa historia. Você constrói o prédio e transforma em conveniada"<sup>94</sup>.

Pelo exposto acima, resta claro que houve diversas divergências de entendimento entre o Comitê e a Prefeitura. Entretanto, não foi verificado em momento algum uma mudança de planos da prefeitura em razão de pontuações feitas pelo Comitê. Disto pode-se depreender outra importante conclusão a respeito dos efeitos da atuação do Comitê em relação ao plano de metas, qual seja, a prefeitura não modificou sua política pública de

---

<sup>93</sup> MAUDONNET, 2016.

<sup>94</sup> Id., 2016.

educação infantil em razão das interferências ou questionamentos feitos pelo Comitê. Ou seja, neste aspecto, o efeito produzido por este foi baixo.

Por fim, antes de tratar do efeito mais importante produzido pelo monitoramento do plano de metas, cumpre salientar que o Comitê reconhece as dificuldades decorrentes do processo histórico e político que deu origem a conjuntura do conveniamento e, assim, os desafios de escapar desta realidade.

Há muitos meandros nessa questão, eu acho que não dá para você afirmar e ser muito determinista em relação à isso. Para mim, é difícil, não é que eu defendo as conveniadas, mas eu tento me colocar nessa situação histórica que elas estão colocadas e que, sem elas, nosso atendimento, já imaginou sem mil e trezentas creches? Se não fossem elas começarem isso, a gente não teria creche nenhuma, teria demorado muito tempo<sup>95</sup>.

Também reconhece que existem creches conveniadas e CEIs indiretos cuja qualidade é muitas vezes superior à dos CEIs diretos. Quem melhor expressou este ponto de vista foi a Cisele Ortiz, da Rede Nossa São Paulo.

Como eu faço parte do Avisa Lá, uma ONG que faz formação de professores de creche e de pré-escola, a gente tem muito contato na rede conveniada; a gente trabalha muito na rede conveniada; nós nos fizemos na rede conveniada e a gente sabe bastante qual que é a diferença de atendimento e, mais, das condições oferecidas, porque qualidade, tanto na rede conveniada, quanto na rede direta, você vê de tudo, não dá para a gente determinar que a rede conveniada é pior do que a rede direta.

Por outro lado, ainda assim, considera necessário fazer uma revisão desta política, especialmente por causa das diferenças estruturais das duas redes, que torna as condições de atendimento das creches conveniadas/CEIs indiretos bem mais precárias que as dos CEIs diretos. Para ela, o Estado tem a obrigação de construir creches e fornecer este serviço às crianças pequenas, motivo pelo qual a diferença do número de creches

---

<sup>95</sup> ORTIZ, 2016

conveniadas/ CEIs indiretos em relação ao numero de CEIs direitos deveria ser diminuída.

Enfim, pode-se afirmar que, quanto ao plano de metas, o maior efeito produzido pelo Comitê em razão de sua atuação junto a Prefeitura foi relacionado ao ganho de transparência do processo de implementação da política pública. Isso porque, de acordo com a fala do próprio Marcos Rogério, Chefe do Gabinete da Educação, o efeito das decisões GTIEI

foi positivo porque permitiu uma estratégia de monitoramento que fortaleceu a transparência, o dialogo franco, aberto, com envio periódico de informações.

Assim, se o ganho de transparência da política pública foi um efeito notável da atuação do Comitê, não se pode afirmar o mesmo em relação às demais realizações da Prefeitura no que tange à educação infantil, como, por exemplo, a construção de novas unidades, contratação de supervisores, melhoria da merenda etc, pois não há como aferir se tais resultados obtidos pela prefeitura foram decorrentes da atuação do Comitê ou se ela já tomava tais medidas de qualquer forma por serem parte do planejamento de governo.

Nesse sentido foi a fala do Marcos Rogério, Chefe do Gabinete da Educação:

não é a condenação do Poder Judiciário que vai fazer com que os gestores se convençam. [...] Isso ajuda, mas o que é determinante mesmo é a disposição do gestor público, do prefeito de saber que isso é fundamental. Eu não quero minimizar a decisão mas o esforço é de tentar situá-la no exato contexto”.

Em igual sentido foi a fala do Salomão Ximenes, professor da UFABC, ao afirmar que o Comitê

traz um ganho de transparência também. Ou seja, é uma obrigação de transparência importante. Isso só acontece no Tribunal de Justiça, esse tipo de procedimento, o Secretário vai lá, mostra os dados, o planejamento, o que deu para fazer, o

que não deu, a meta do próximo período, isso ele não faz em nenhum outro lugar, então há um ganho de transparência importante nesse processo.

Em conclusão, a atuação do Comitê junto à Prefeitura para fazer cumprir o plano de metas surtiu efeitos positivos, como o ganho de transparência do processo de implementação da política pública, mas poderiam ter sido ainda maiores, caso a estrutura para avaliar e fiscalizar o trabalho dela fosse melhor. Ainda, percebeu-se que, embora a Prefeitura levasse em conta os apontamentos feitos pelos membros do Comitê e até prestasse esclarecimentos quanto às suas escolhas políticas, não modificou o modelo de política pública objeto do plano de metas. Por fim, se a transparência foi um ganho evidente deste processo de monitoramento, não se pode afirmar o mesmo com certeza em relação a outros feitos da Prefeitura, pois, possivelmente, ela já executaria tais medidas de qualquer forma.

## **5. PERSPECTIVAS DE ATUAÇÃO DOS MEMBROS DO COMITÊ DE MONITORAMENTO**

Este capítulo tem como objetivo analisar as perspectivas de atuação dos membros do Comitê considerando-se que o monitoramento feito por eles decorreu das decisões GTIEI, as quais não fizeram considerações à respeito do termino deste processo. Assim, esta análise envolve um aspecto muito interessante das decisões, qual seja, o término delas.

Para compreender os possíveis desfechos deste processo de judicialização, deve ser levado em conta o fato da presente pesquisa ter estudado o monitoramento no período compreendido entre janeiro de 2013 e outubro de 2016 e de o julgamento do Tribunal de Justiça quanto ao desempenho do município ser apenas em dezembro de 2016. Assim, é possível fazer esta análise com os elementos colhidos ao longo da investigação, contudo os resultados apresentados são hipóteses do que pode vir a ocorrer.

Nesse sentido, tal investigação gira em torno dos seguintes questionamentos: como será julgada a atuação da prefeitura em relação ao plano de metas, tendo em vista o seu não cumprimento total? A depender do julgamento feito pelo Tribunal, pode o município ser punido? Ou ainda, é possível manter a existência do comitê de monitoramento no próximo mandato, que inicia em janeiro de 2017?

O primeiro ponto a ser analisado é a avaliação feita pelo Comitê em relação ao desempenho da prefeitura no cumprimento do plano de metas, pois ela será repassada aos desembargadores do Tribunal de Justiça de São Paulo, por intermédio do Eduardo Govea, juiz Coordenador do Comitê, que são os responsáveis por julgarem se houve o cumprimento das decisões GTIEI, ou não.

Ora, como já tratado no capítulo anterior, a avaliação feita pelo Comitê para analisar os dados referentes aos avanços quantitativos e qualitativos da rede de educação infantil não foi muito rigorosa, no sentido de que não contava com critérios claros, nem parâmetros de verificação dos

fatos arguidos pela prefeitura. Assim, considerando que os referidos desembargadores julgarão o cumprimento das decisões GTIEI com base na avaliação feita pelo Comitê, pode-se dizer que, provavelmente, farão uma análise bastante subjetiva da problemática.

É lógico que este julgamento contará com a defesa do município, o qual poderá demonstrar suas razões para não sofrer sanções - geralmente de cunho pecuniário, independentemente de não ter cumprido o plano de metas totalmente. Igualmente, o polo ativo das decisões GTIEI, cuja assistência jurídica é feita principalmente pela Alessandra Gotti, do Hesketh Advogados e pelo Salomão Ximenes poderá arguir os argumentos que entender necessários.

Contudo, resta a dúvida: o que será pedido por estes atores? O interesse do GTIEI nunca foi o de punir a prefeitura pelo não cumprimento da sua obrigação, conduta esta alinhada justamente à lógica monológica que visava combater, mas o de fazê-la cumprir o plano de metas para que houvesse uma melhoria efetiva na rede de educação infantil e tais penalidades não fossem necessárias.

Uma demonstração disto é o fato de o Comitê não ter feito pedido de execução provisória contra a Prefeitura ao Tribunal de Justiça na oportunidade que teve. Isso porque, nas decisões GTIEI constava que a Prefeitura tinha a obrigação de oferecer 50% das 150 mil vagas nos primeiros 18 meses de monitoramento. Como a Prefeitura havia criado muitas vagas e estava quase cumprindo a meta sem transparecer, ao menos de forma explícita, que as criava de forma precarizante, ou seja, flexibilizando a qualidade oferecida pela rede de atendimento para a promover a expansão de forma mais rápida, o Comitê optou por não agir<sup>96</sup>.

Além disso, embora a Prefeitura não tenha cumprido o plano final, ela demonstrou grande empenho em cumprir as suas metas, tendo feito uma expansão significativa da rede de educação infantil. Assim, embora este fato levante grandes controvérsias da parte do Comitê, haja vista a opção da prefeitura pelo conveniamento maciço, a pouca discussão quanto à

---

<sup>96</sup> XIMENES, 2016.

qualidade do serviço etc, houve um reconhecimento de que ela trabalhou efetivamente para realizar as obrigações objeto das decisões GTIEI<sup>97</sup>.

Nesse sentido, é pertinente citar um momento específico da reunião semestral ocorrida no Tribunal de Justiça, no qual o Eduardo Govêa, Juiz Coordenador do Comitê, disse que estava muito satisfeito com a apresentação dos feitos da prefeitura, pois houve uma evolução latente e, por isso, ao passar as informações colhidas no monitoramento para os desembargadores responsáveis por julgarem o cabimento de astreintes ou não, “faria peso” no sentido de que houve preocupação com a qualidade também. Ao final, parabenizou a todos e disse “vamos difundir isso pelo Brasil”.

Por todos estes motivos e outros que serão expostos mais a frente, pode-se dizer que o GTIEI - cujos membros constituem grande parte do Comitê e foi o responsável pela estratégia de dar as decisões GTIEI um caráter dialógico - provavelmente, não fará pedidos no sentido de punir o município pelo não cumprimento total das ações, mas de promover uma repactuação, afim de que o monitoramento continue existindo no próximo mandato. Neste sentido foi o depoimento de João Paulo, do Ministério Público e Salomão Ximenes.

Além destes depoimentos, outro fato levou-me a perceber o interesse do Comitê em renovar o monitoramento, qual seja a realização de um evento chamado “Encontro Aberto com os Candidatos à Prefeitura de São Paulo” em setembro de 2016, para o qual foram convidados os candidatos à prefeitura de São Palo ao próximo mandato. Para participarem, foi pedido aos candidatos a apresentação de seus respectivos planos de aprimoramento da educação infantil com a possibilidade de apresentá-los e defendê-los publicamente no momento do evento.

A realização deste evento contemplava várias intenções, que eram: compreender as propostas para a educação infantil de cada um dos candidatos e verificar em que medida estavam alinhadas ao que vinha sendo feito pelas gestões anteriores e ao posicionamento do Comitê; levar ao conhecimento deles a existência do GTIEI e do Comitê de Monitoramento

---

<sup>97</sup> XIMENES, 2016.

para que uma eventual relação entre ambos fosse iniciada já com certa familiaridade; ter em mãos um documento com os planos políticos para a educação infantil do futuro prefeito da cidade, pois trata de primeiro compromisso estabelecido por ele em relação ao qual o Comitê poderia fazer cobranças logo no início da nova gestão.

Considerando que o candidato eleito não foi o Fernando Haddad, mas o da oposição, uma pontuação a ser feita é sobre como o Comitê lidará com esta nova gestão. Quer dizer, o plano que vinha sendo feito pode sofrer alterações ou ser completamente modificado. Além disso, o diálogo pode vir a ser diferente e haverá a necessidade de estabelecer um vínculo com a nova gestão, o que envolve um trabalho de alinhamento de conduta, prestação de contas etc. Logo, percebe-se que, mesmo se o Comitê continuar existindo, haverá novos desafios, os quais deverá superar para continuar exercendo seu trabalho.

Nesse sentido, para ilustrar essa situação, demonstra-se abaixo um fato ocorrido no evento "Encontro Aberto com os Candidatos à Prefeitura de São Paulo" que evidenciou as diferenças de visão entre o gestor atual e o futuro prefeito, em relação as quais o Comitê deverá saber posicionar-se quando do monitoramento da nova gestão, se houver repactuação. O representante do João Dória - candidato eleito, ao ser perguntado sobre a fiscalização da qualidade do ensino, disse que sua gestão implementaria agências fiscalizadoras responsáveis por aplicarem provas de aferição do conteúdo aos alunos da educação infantil. O Marcos Rogério, Chefe do Gabinete da Educação da gestão em exercício, em resposta, disse que discordava desta medida, pois a educação infantil não podia ser aferida desta maneira, já que o aprendizado das crianças era feito através do brincar, do interagir, de forma muito mais subjetiva, o que demandava outro método de avaliação.

Outro ponto bastante controverso à respeito de uma possível repactuação consiste nos limites jurídicos existentes em relação aos quais tal conduta pode vir de encontro. Isso porque as decisões GTIEI foram ajuizadas entre 2008 e 2010 para condenar, em 2013, o prefeito Fernando Haddad a executar o plano de metas apresentado por ele. De certo modo,

já foi bastante inovador e fora dos limites formais determinantes da atuação do Poder Judiciário a criação de um comitê de monitoramento responsável por acompanhar o desempenho da prefeitura no cumprimento de decisão.

Assim, será que os desembargadores responsáveis por este novo juízo de avaliação do cumprimento das decisões concordariam em estender à nova gestão uma obrigação que havia sido imputada a outrem, em relação a um objeto - plano de metas - também alheio a nova gestão? Quer dizer, resta a dúvida de qual obrigação o Tribunal de Justiça imputaria à nova gestão, se seria a de cumprir o plano de metas até então vigente, ou de apresentar outro que devesse ser cumprido em quatro anos. Ambas as hipóteses, embora possíveis, extrapolam os limites formais usualmente acatados pela Justiça brasileira.

Além disso, a concretização da repactuação significa, hipoteticamente, a possibilidade dos efeitos das decisões GTIEI serem estendidos no tempo a todo e qualquer novo prefeito que surgir. Ou seja, em termos jurídicos, isto também é objeto de controvérsia, pois trata de prolongamento dos efeitos de duas decisões cujos méritos abordavam fatos passados e direitos requeridos contra pessoas que não mais figuram no polo passivo das ações, os antigos prefeitos.

Estas questões demonstram como será necessário aos membros do Comitê responsáveis pela estratégia jurídica das decisões GTIEI promoverem um trabalho intenso em relação a tais desembargadores para convencê-los de que a repactuação é a melhor solução ao caso, à despeito de todas as limitações jurídicas possivelmente existentes. Isto reforça três pontos já tratados nesta pesquisa, o de que a persuasão e atuação política para a manutenção dos efeitos das decisões GTIEI é fundamental para que este tipo de judicialização exista, o de que os membros do GTIEI foram os protagonistas deste processo dialógico e que, provavelmente, não focarão seus pedidos judiciais em multas e astreintes, mas nesta repactuação acima descrita.

De outro lado, é necessário salientar que existem argumentos jurídicos favoráveis à manutenção desta judicialização da política pública de educação infantil, embora sejam bastante inovadores em relação ao

costume do Poder Judiciário Brasileiro. Isso porque as decisões dialógicas devem ser interpretadas dentro de uma lógica distributiva e não comutativa. Dessa forma, a decisão judicial não põe fim ao processo, ao contrário, inicia uma nova fase.

Para seguir esta interpretação, é necessário abdicar de uma visão tradicional do litígio no direito, no qual há um credor que se relaciona com um devedor, em razão de um objeto específico, pois casos estruturais tratam de relações multi-facetadas que não obedecem à lógica de uma prestação, seja ela pecuniária, ou de qualquer outra natureza. A vantagem disto é que possibilita a repactuação e traz um benefício à próxima gestão: ao invés de pagar multa pelo descumprimento de ordem judicial da gestão anterior, ela compromete-se à cumprir o plano de metas, seja o que vigia antes dela assumir, ou um novo que venha a fazer.

Depois de demonstrados os desafios jurídicos à continuidade do monitoramento das decisões GTIEI, devem ser pontuadas algumas razões favoráveis à repactuação. A primeira delas é que, se o Comitê continuar existindo, seus membros já terão passado por uma experiência de quatro anos de trabalho conjunto, ou seja, não haverá a necessidade de alinharem o propósito do grupo e ganharem afinidade, o que tem potencial para levá-los ao encontro da nova prefeitura de forma mais coesa e organizada.

Além disso, com a repactuação, o Comitê teria elementos mais concretos para avaliar o desempenho da nova gestão, pois teria como parâmetros de aferição da qualidade das implementações feitas pela prefeitura, as realizações da gestão anterior. Nesse sentido foi a fala do Salomão Ximenes, professor da UFABC, na reunião semestral feita no Tribunal de Justiça, segundo o qual não pode haver retrocessos quanto aos avanços de qualidade já tidos e, portanto, os patamares de avaliação da nova gestão devem ser iguais ou ainda mais elevados que o da gestão anterior.

Na ocasião, também fez referência ao orçamento, pois na gestão Haddad 34,21% do orçamento em educação foi destinado à primeira infância<sup>98</sup>. Assim, a nova gestão não deve retroceder quanto a isto,

---

<sup>98</sup> SOUZA, 2016.

mantendo o referido patamar, ou elevando-o, sob pena de ser mal avaliada pelo Comitê e, possivelmente, sofrer sanções do Tribunal de Justiça. Logo, percebe-se que comparar o desempenho das duas gestões pode ser um instrumento de avaliação interessante ao Comitê no futuro.

Outro aspecto importante à respeito da repactuação é a possibilidade que isto gera do Comitê levar certas demandas suas ao Tribunal de Justiça no sentido de aprimorar a estrutura do grupo. Assim, nos dizeres da Janaina Maudonnet, do Fórum Municipal de Educação,

se for montar uma comissão, é preciso também pensar numa estrutura para essa comissão. Estrutura mesmo de secretaria, que são fundamentais e que vão gerando esses desafios mesmo<sup>99</sup>.

Por fim, deve ser tratada a hipótese do Comitê não mais monitorar o trabalho da gestão municipal seguinte. Neste caso, seus integrantes, que compõem instituições diversas, continuarão atuando na área da educação infantil em suas atividades paralelas, como sempre fizeram. Contudo, haverá o diferencial de terem passado pela experiência do Comitê que, como dito no capítulo 4.B, trouxe um ganho de experiência e conhecimento considerável a cada um deles.

Além disso, nada impede que tais atores continuem atuando em parcerias ou em grupos, como já faziam, tanto através do GTIEI quanto por outros meios. Nesse sentido, pode-se citar como exemplo parcerias de trabalho já feitas entre a Ação Educativa e o Fórum Municipal de Educação, conforme depoimento da Janaina Maudonnet, do Fórum Municipal de Educação:

a gente já vinha fazendo uma atuação no legislativo, com PL, já vinha fazendo uma atuação forte em relação ao executivo e parceria com outras instituições, como a Ação Educativa, e aí, [...] teve o GTIEI que foi o grupo interinstitucional e eles chamaram vários movimentos sociais para um grande encontro.

---

<sup>99</sup> MAUDONNET, 2016.

A única ressalva a ser feita neste aspecto é que, com a saída destes atores do Comitê, perde-se o *locus* institucional no interior do Poder Judiciário de luta pela melhoria do acesso à educação infantil com qualidade que havia sido criado e ocupado por estes representantes de movimentos sociais e demais pessoas da sociedade civil. Assim, esta será, sem dúvida, uma perda em termos de representatividade das demandas da população junto aos poderes Executivo e Judiciário, sobretudo porque tais atores, ainda que atuem de forma coesa e organizada, não terão a garantia de serem ouvidos na medida em que vinham sendo, caso saiam do Comitê, pois o monitoramento intenso que faziam envolvia o direito à prestação de contas, pedido de informações relevantes e encontros garantidos a cada seis meses.

Em resumo, feitas considerações sobre as dificuldades que possivelmente surgirão para o comitê de monitoramento continuar atuando na próxima gestão, tanto porque a avaliação desta questão terá alta carga de subjetividade da parte dos desembargadores, quanto porque requer grande esforço persuasivo que os convença desta opção, foi possível traçar algumas hipóteses do que pode vir a acontecer, bem como os desafios relativos a cada uma delas, como, por exemplo, a repactuação e dificuldades delas advindas: necessidade de estabelecer um novo diálogo com a gestão, entender o plano dela e fazer avaliações mais criteriosas.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa, que tem como objeto as decisões GITEI, visou compreender o impacto delas na realidade do município de São Paulo, na rede de educação infantil, na dinâmica de atuação da sociedade civil que atua na educação infantil e no *modus operandi* dos órgãos de Poder, em especial o Judiciário, o Executivo Municipal, a Defensoria Pública e o Ministério Público, a partir das perspectivas dos atores envolvidos neste processo, de modo a situá-las dentro de um contexto maior que é condicionante dos seus efeitos: o do desenvolvimento da educação infantil paulista em termos históricos e econômicos com foco no recente processo de judicialização deste direito social.

Nesse sentido, cumpre lembrar que foi imprescindível para o desenvolvimento deste trabalho o contato preliminar com a tese "A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo", pois nela foram narrados os fatos ensejadores da judicialização do direito à educação infantil no município de São Paulo de maneira crítica e contextualizada não apenas em relação à realidade paulistana, mas também quanto à discussão teórica acerca dos métodos de judicialização, da eficiência deste procedimento, seus desafios e limitações, além de questões estruturais, tais como divisão espacial dos poderes, judicialização de políticas públicas e democracia etc.

Assim, além da presente pesquisa ter uma relação de continuidade com a referida tese, também teve sua investigação guiada pelos pressupostos teóricos que foram objeto de análise dela. Afim de relembrar tais pressupostos, trata da tese jurídica de autoria do jurista Cézar Garavito, que criou o conceito "caso estrutural" e, a partir disto, discorreu sobre meios pelos quais o Poder Judiciário poderia julgá-los.

Segundo ele, existem dois métodos de julgamento destes casos estruturais, o monológico e o dialógico, sendo que este tem maiores chances de produzir efeitos e ser eficaz, pois a condenação é mais aberta, com espaço para o Poder Executivo decidir como cumpri-la, tem preocupação em garantir sua execução por meio de um monitoramento e

não é rígido em relação às astreintes, pois estas não precisam ser necessariamente imputadas.

É com fundamento nestes conceitos que a resposta à pergunta principal deve ser pensada. Afinal, a partir da percepção dos atores envolvidos no caso, é possível afirmar que a judicialização da política pública de educação infantil do município de São Paulo foi eficiente em promover a melhoria do sistema educacional infantil de São Paulo no caso das decisões GTIEI?

A resposta é afirmativa com ressalvas, conforme explicado a seguir. Subsidiada pelos relatos dos entrevistados, esta pesquisa demonstrou melhorias promovidas pelas decisões GTIEI através do monitoramento. A maior delas foi o ganho de transparência criado ao longo do processo, conforme exposto no capítulo 4, pois o plano de metas executado na gestão Haddad foi intensamente acompanhado pelos membros do Comitê, que exigiam da Prefeitura explicações, prestação de contas, novos documentos, dados mais detalhados etc. Assim, por ser a transparência um fator imprescindível a qualquer política pública, sem a qual a qualidade dela é questionável, pode-se dizer que, neste aspecto, as decisões GTIEI colaboraram para a melhoria da rede de educação infantil promovida pelo plano de metas da Prefeitura.

Por outro lado, conforme ressaltado ao longo da pesquisa, os efeitos das decisões GTIEI poderiam ter sido maiores e melhores se não fosse o problema da falta de estrutura do Comitê, que não teve como realizar uma fiscalização e uma avaliação amplas e minuciosas em relação ao desempenho da Prefeitura no cumprimento do plano de metas. Assim, se a transparência foi um ganho evidente, pode-se afirmar que, em termos de verificação da qualidade das medidas tomadas pela Prefeitura na rede de educação infantil, houve uma deficiência das decisões GTIEI em garantir ao Comitê meios pelos quais pudesse verificar se a política pública implementada promovia melhorias à educação infantil realmente.

Além disso, conforme tratado no capítulo 4, não é possível afirmar com certeza que os resultados obtidos pela Prefeitura no cumprimento do plano de metas para implementar a rede de educação infantil foram uma

consequência da atuação do Comitê de Monitoramento, pois é possível que a Prefeitura já fosse realizar este plano de qualquer forma, independentemente da existência das decisões GTIEI e do Comitê. Ou seja, não foi possível mensurar em que medida os efeitos decorrentes do trabalho da Prefeitura na rede educação infantil foram uma consequência da pressão causada pelas decisões GTIEI somada a atuação do Comitê de Monitoramento, ou da vontade política da gestão Haddad, pois tratava de prioridade de agenda da Prefeitura.

A partir destes resultados, percebe-se que as decisões GTIEI, através do monitoramento, colaboraram para produzir efeitos sobre o plano de metas da Prefeitura, contudo de forma limitada. Assim, caso este modelo de decisão dialógica seja mantido na próxima gestão, um desafio a ser superado afim de aprofundar a eficácia de atuação do Comitê é investir em uma estrutura que dê suporte ao trabalho de seus membros. Caso contrário, estes não terão a assistência necessária para implementarem uma fiscalização e avaliação criteriosas e permanentes do desempenho da Prefeitura.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a tese do jurista César Garavito revelou-se coerente com os fatos resultantes da investigação feita nesta pesquisa, pois as decisões GTIEI, de fato, promoveram efeitos que, se comparados aos produzidos pela judicialização atomizada, foram mais eficazes, ainda que tenham existido vários fatores de ordem prática, conforme demonstrado acima, que limitaram seus efeitos. Quanto a isto, cumpre lembrar que tais decisões são uma primeira experiência de implementação do método dialógico no Brasil, o que comporta uma avaliação condescendente de seus efeitos.

Outro limite à eficácia das decisões GTIEI diz respeito ao conteúdo delas próprias e, embora este ponto pareça óbvio, não deve ser tratado dessa forma, nem ser ignorado, pois foi determinante do campo material no qual o Comitê pode atuar. Trata-se do fato destas decisões em nada terem interferido no poder do Executivo Municipal de decidir qual política pública deveria ser implementada. Em outras palavras, por mais que o monitoramento tenha representado um avanço democrático em termos de

participação da sociedade civil nas decisões políticas da Prefeitura, estas sempre pertenceram aos representantes do Poder Executivo exclusivamente.

Tal limitação torna-se mais clara se forem lembrados os aspectos da política pública de educação infantil da Prefeitura em relação aos quais o comitê discordava, mas nada podia fazer além de aceitar as escolhas políticas feitas por ela. Este limite, ao contrario dos mencionados anteriormente, não é superável, haja vista que a competência para desenvolver políticas públicas é do Poder Executivo e dividi-la com o Poder Judiciário, ou com o Comitê, sob pena de multa, nos moldes em que o Estado é organizado, configuraria invasão exacerbada de um Poder nas atribuições de outro.

Contudo, as conclusões deste trabalho não devem ser limitadas a análise dos efeitos imediatos promovidos pelas decisões GTIEI, pois a investigação dos fatos revelou resultados práticos que não podem ser mensurados precisamente na política pública objeto do plano de metas da Prefeitura, mas podem ser colocados numa perspectiva mais ampla, onde seus efeitos ganham uma conotação ainda mais relevante em termos sociais. Assim, feita as considerações acima, os próximos parágrafos contem uma análise mais aberta destas decisões, visto que foram colocadas em um contexto mais amplo.

As decisões GTIEI devem ser entendidas como uma vitória da sociedade civil organizada que trabalha diariamente pela melhoria da educação infantil do município. Ou seja, devem ser enxergadas dentro do contexto descrito no capítulo 4.C como mais uma vitória dos movimentos sociais e das pessoas carentes de determinados serviços públicos essenciais, como a educação infantil, numa disputa social e econômica em que estes grupos são historicamente prejudicados em detrimento de interesses privados com maior poder de influência sobre as escolhas políticas do Estado.

Assim, analisando as decisões GTIEI sob esta perspectiva, é possível avaliar alguns efeitos gerados pelo monitoramento que lhes conferiram um papel mais relevante em termos históricos e político-sociais. Alguns destes

efeito são a criação de um diálogo aproximado entre a Prefeitura e a sociedade civil através do Comitê; a ocupação de um espaço institucional no interior do Poder Judiciário por membros da sociedade civil; a igualação do nível de debate feito, de um lado, pelo Comitê e, de outro, pelos Poderes Executivo e Judiciário<sup>100</sup>; o fortalecimento dos atores que atuaram no Comitê, pois passaram a gozar de posição na qual suas pautas políticas eram ouvidas pelos representantes dos Poderes; bem como o ganho de conhecimento decorrente da interação promovida pelo ambiente do Comitê, no qual havia atores de diferentes origens, atuações e especializações.

Isso explica porque todos os atores entrevistados ressaltaram o diálogo como um ganho positivo da criação do comitê de monitoramento. Afinal, considerando a imagem elitista e de difícil acesso que ainda caracteriza os Poderes Judiciário e Executivo, e surpreendente que o Comitê tenha promovido tal aproximação, mesmo que de forma limitada. Ou seja, foi um importante passo para buscar reverter o quadro histórico de negligência destes poderes em relação as pautas sociais, cujos beneficiados são, em regra, a população mais pobre e vulnerável da sociedade.

Quando iniciada a investigação que deu origem a esta monografia, não podia imaginar que alcançaria tal conclusão. Foi o contato com a tese "As creches na educação paulistana, 2002 a 2012" e com os relatos dos entrevistados, em especial a entrevista do Salomão Ximenes, que possibilitaram-me enxergar a problemática em questão através de uma lente mais ampla, pela qual pude perceber que os efeitos das decisões GTIEI são mais profundos e estão integrados num processo de luta social no qual o Poder Judiciário foi um local recentemente alcançado.

Nesse sentido, a questão que surge é: qual foi o papel das decisões GTIEI? Para além dos efeitos que produziram em relação ao plano de metas da Prefeitura entre 2013 e 2016, elas significaram uma vitória da sociedade civil, em especial da camada mais pobre da população historicamente negligenciada pelo Estado que, ao longo de uma disputa

---

<sup>100</sup> Pelo termo igualação, não refiro-me ao aspecto intelectual do diálogo, pois todos os atores eram capazes de compreenderem uns aos outros. Quis dizer que, pelo fato do Comitê ser institucionalizado, o nível hierárquico-social dos atores foi igualado, proporcionando a criação de um diálogo entre todos.

social pelo direito a educação infantil frente ao Poder Judiciário, conseguiu conquistar mais um espaço para promover suas pautas e continuar a disputa por verbas, recursos e políticas públicas que valorizem suas demandas e não o interesse de grupos privados melhores representados frente ao Estado.

## **7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

### **Decisões judiciais:**

Recurso de Apelação n. 063.951.0/0-00

Agravo Regimental nº 0018645-21.2010.8.26.0003/50000

### **Teses acadêmicas:**

GARAVITO. César Rodriguez. *Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America*.

CORREIA. Luiza de Andrade. *A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo*. 2014.

FRANCO. Dalva de Souza. *As creches na educação paulistana, 2002 a 2012*. 2015.

### **Internet:**

PLANO DE METAS. Página eletrônica. Disponível em: < <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metasp/> >. Acesso em: 5 nov. 2016.

ACÇÃO EDUCATIVA. Página eletrônica. Disponível em: <LINK>. Acesso em: 3 jul. 2016.

FORUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE SÃO PAULO. Página eletrônica. Disponível em <<https://femeisp.wordpress.com>>. Acesso em: 4 jul. 2016.

### **Documentos:**

SÃO PAULO. Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana São Paulo : SME / DOT, 2016. 72p.

\_\_\_\_\_. Padrões básicos de qualidade da Educação Infantil Paulistana: orientação normativa no 01/2015. São Paulo : SME / DOT, 2015. 52p.

**Entrevistas:**

ORTIZ, Cisele. Pesquisa "A judicialização da política pública de educação infantil no município de São Paulo - um estudo de caso sobre as decisões GTIEI. São Paulo. set.2016. Entrevista a Julia Adib Passos.

MAUDONNET, Janaina. Pesquisa "A judicialização da política pública de educação infantil no município de São Paulo - um estudo de caso sobre as decisões GTIEI. São Paulo. set.2016. Entrevista a Julia Adib Passos.

XIMENES, Salomão. Pesquisa "A judicialização da política pública de educação infantil no município de São Paulo - um estudo de caso sobre as decisões GTIEI. São Paulo. set.2016. Entrevista a Julia Adib Passos.

SOUZA, Marcos Rogério. Pesquisa "A judicialização da política pública de educação infantil no município de São Paulo - um estudo de caso sobre as decisões GTIEI. São Paulo. set.2016. Entrevista a Julia Adib Passos.

GOVEA, Eduardo. Pesquisa "A judicialização da política pública de educação infantil no município de São Paulo - um estudo de caso sobre as decisões GTIEI. São Paulo. set.2016. Entrevista a Julia Adib Passos.

## **8. ANEXOS**

### **8.A. Formulário de Consentimento para Entrevista**

**Finalidade da entrevista:** O(a) Senhor(a) \_\_\_\_\_ foi convidado(a) a colaborar com o projeto de pesquisa em andamento denominado "Análise da atuação da comissão de monitoramento responsável pelo acompanhamento da execução das apelações GTIEI no município de São Paulo". A entrevista consistirá em entender como se deu a relação interinstitucional dos agentes responsáveis por executar o plano de metas objeto das referidas decisões judiciais sob a perspectiva dele(a), que atua na prefeitura. O objetivo é que esta entrevista seja analisada conjuntamente com outras feitas com representantes de órgãos de litígio do Estado, Organizações Não Governamentais, representantes do Poder Executivo Municipais e de quaisquer outras instituições que tenham se envolvido no acompanhamento, fiscalização, avaliação ou execução do referido plano de metas.

**Proposta da pesquisa:** Essa pesquisa será a monografia de Julia Adib Passos, aluna da Escola de Formação - curso de graduação da Sociedade Brasileira de Direito Público, sob orientação da Prof. Luiza Andrade Corrêa. Na pesquisa será feito um estudo de caso para descrever o "modus operandi" da Comissão de Monitoramento, afim de avaliar a efetividade deste modelo de atuação interinstitucional, tendo como parâmetro de comparação o modelo tradicional de atuação do Poder Judiciário, que consiste em decisões monológicas, desprovidas de um acompanhamento que avalie e fiscalize a implementação do plano de política pública.

**Restrição de uso e anonimato:** As informações prestadas pelos entrevistado serão utilizadas pela pesquisadora estritamente para os fins da pesquisa.

Este formulário foi baseado no utilizado pela professora Luiza Corrêa para a pesquisa "A política pública de educação infantil no Município de São Paulo:

um estudo de caso” que consistiu na sua tese de mestrado pelo Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da USP.

Ademais, se assim for solicitado expressamente abaixo, será garantido o anonimato do participante no texto dos relatórios parciais e finais de pesquisa. As transcrições e citações indicarão apenas o órgão a que se referem as informações prestadas e, na descrição da metodologia de pesquisa, será feita menção apenas ao cargo do entrevistado.

Caso seja autorizado, a entrevista será gravada. O entrevistado poderá solicitar a gravação para ouvi-lá e autorizar ou não seu uso e publicação. Também ficará facultado ao entrevistado rever as transcrições assim que estiverem prontas.

**Consentimento:** Eu, \_\_\_\_\_,  
ocupante do cargo de \_\_\_\_\_,  
estou de acordo em participar da pesquisa supramencionada.

Em caso de qualquer dúvida acerca da pesquisa, contatarei a pesquisadora no e-mail

juliapassos90@hotmail.com ou no telefone (11) 997747232.

(    ) Desejo que minha identidade seja resguardada.

(    ) Não autorizo a gravação da entrevista.

(    ) Desejo receber a gravação da entrevista.

(    ) Desejo revisar a transcrição da entrevista.

(    ) Não autorizo a divulgação do cargo que ocupo na instituição que represento.

Ass.: \_\_\_\_\_

## **8.B.Roteiro de entrevistas semi-estruturadas**

### **PROFESSOR DA UFABC - SALOMÃO XIMENES**

1. O Sr. poderia descrever como se deram os trabalhos da comissão de monitoramento?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Dinâmica das reuniões feitas entre a Comissão de Monitoramento e a Prefeitura.
- Dinâmica das reuniões internas entre os membros da comissão.
- Dinâmica das reuniões envolvendo o Tribunal de Justiça.
- O papel exercido por cada membro da comissão (quem fiscalizava? quem avaliava? quem estabelecia o diálogo? quem visitava as obras? etc).
- O modus operandi da comissão na avaliação e fiscalização dos trabalhos feitos pela Prefeitura.

2. Considerando que o Sr. integrava a Ação Educativa e esta trabalhava com Educação Infantil antes da formação do GTIEI, como o Sr. enxerga este novo modelo de atuação interinstitucional quando comparado com o trabalho que vocês vinham fazendo anteriormente, que era mais autônomo?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Visibilidade da luta por creches (o envolvimento do judiciário e instituições como o MP e DP geram maior força, legitimidade e possibilidade de transformação?)
- Existência ou não de melhorias e avanços em razão da formação do grupo.

3. Qual é a sua avaliação a respeito do trabalho realizado pela Comissão no acompanhamento, avaliação e fiscalização do plano de metas?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- O nível de Excelência do diálogo entre todos os agentes envolvidos.
- O nível de engajamento dos agentes envolvidos.
- O nível de abertura da comissão para ouvir a prefeitura e vice-versa.
- O nível de excelência da fiscalização (foram feitas vistorias in loco?)
- O nível de excelência da avaliação do cumprimento do plano de metas (qualidade e quantidade; implementação direta ou parcerias privadas?).

4. Como o Sr. avalia o encerramento da Comissão de Monitoramento? Qual seria, na sua visão, o momento ideal à finalização dos trabalhos da Comissão?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Os motivos do encerramento dos trabalhos da comissão (foi levado em conta o cumprimento da decisão judicial? Quais elementos foram considerados essenciais ao seu cumprimento?).
- O debate dos membros em torno desta questão (foi unânime o entendimento de que o comitê deveria ser encerrado?).
- Os ganhos e perdas de seu encerramento.
- A possível imputação de astreintes à prefeitura.

5. De um modo geral, o que o Sr. pensa deste modelo de cumprimento de decisão em que é estabelecido um diálogo entre diversas instituições e poderes para implementar um plano de política pública?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Vantagens e desvantagens deste método em relação à judicialização atomizada.
- Erros e acertos feitos ao longo do acompanhamento.
- Resultado final: valeu a pena? (o que foi efetivamente criado/melhorado? o que aconteceu com a fila social?)
- Considerações sobre a possibilidade de o Judiciário obrigar/punir a prefeitura.
- Sugestões para casos futuros que tenham os mesmos contornos.

Pergunta final que auxiliara minhas próximas entrevistas:

- Quem são as pessoas que a Sra. me sugeriria entrevistar para obter a melhor visão desta problemática?

**FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL**  
**JANAÍNA VARGAS DE MORAES MAUDONNET**

1. A Sra. poderia descrever como se deram os trabalhos da comissão de monitoramento?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Dinâmica das reuniões feitas entre a Comissão de Monitoramento e a Prefeitura.
- Dinâmica das reuniões internas entre os membros da comissão.
- Dinâmica das reuniões envolvendo o Tribunal de Justiça.
- O papel exercido por cada membro da comissão (quem fiscalizava? quem avaliava? quem estabelecia o diálogo? quem visitava as obras? E o papel da Associação especificamente? etc).

- O modus operandi da comissão na avaliação e fiscalização dos trabalhos feitos pela Prefeitura.

2. Qual é a sua avaliação a respeito do trabalho realizado pela Comissão no acompanhamento, avaliação e fiscalização do plano de metas?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- O nível de Excelência do dialogo entre todos os agentes envolvidos.
- O nível de engajamento dos agentes envolvidos.
- O nível de abertura da comissão para ouvir a prefeitura e vice-versa.
- O nível de excelência da fiscalização (foram feitas vistorias *in locuo*?)
- O nível de excelência da avaliação do cumprimento do plano de metas (qualidade e quantidade).

3. Como a Sra. avalia o encerramento da Comissão de Monitoramento? Qual seria, na sua visão, o momento ideal à finalização dos trabalhos da Comissão?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Os motivos do encerramento dos trabalhos da comissão (foi levado em conta o cumprimento da decisão judicial? Quais elementos foram considerados essenciais ao seu cumprimento?).
- O debate dos membros em torno desta questão (foi unânime o entendimento de que o comitê deveria ser encerrado?).
- Os ganhos e perdas de seu encerramento.
- A possível imputação de astreintes à prefeitura.

4. De um modo geral, o que a Sra. pensa deste modelo de cumprimento de decisão em que é estabelecido um diálogo entre diversas instituições e poderes para implementar um plano de política pública?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Vantagens e desvantagens deste método em relação a judicialização atomizada.
- Erros e acertos feitos ao longo do acompanhamento.
- Considerações sobre a possibilidade de o Judiciário obrigar/punir a prefeitura.
- Sugestões para casos futuros que tenham os mesmos contornos.

**GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE EDUCAÇÃO DO MPSP (GEDUC)**  
**JOÃO PAULO FAUSTINONI E SILVA**

1. O Sr. poderia descrever como se deram os trabalhos da comissão de monitoramento?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Dinâmica das reuniões feitas entre a Comissão de Monitoramento e a Prefeitura.
- Dinâmica das reuniões internas entre os membros da comissão.
- Dinâmica das reuniões envolvendo o Tribunal de Justiça.
- O papel exercido por cada membro da comissão (quem fiscalizava? quem avaliava? quem estabelecia o diálogo? quem visitava as obras? etc).
- O modus operandi da comissão na avaliação e fiscalização dos trabalhos feitos pela Prefeitura.

2. Qual é a sua avaliação a respeito do trabalho realizado pela Comissão no acompanhamento, avaliação e fiscalização do plano de metas?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- O nível de Excelência do diálogo entre todos os agentes envolvidos.
- O nível de engajamento dos agentes envolvidos.
- O nível de abertura da comissão para ouvir a prefeitura e vice-versa.
- O nível de excelência da fiscalização (foram feitas vistorias in loco?).
- O nível de excelência da avaliação do cumprimento do plano de metas (qualidade e quantidade).

3. O GTIEI formulou um plano de expansão da rede de educação com 10 pontos a serem observados pela prefeitura quando da implementação de sua meta. Como o grupo se articulou para entender a questão a fundo, estabelecer estes pontos e em que medida eles foram cumpridos?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- As pessoas que foram ouvidas na formulação deste plano.
- Importância ou não de um trabalho conjunto das instituições para formular planos de políticas públicas.
- Os resultados efetivamente obtidos.

4. Como o Sr. avalia o encerramento da Comissão de Monitoramento? Qual seria, na sua visão, o momento ideal à finalização dos trabalhos da Comissão?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Os motivos do encerramento dos trabalhos da comissão (foi levado em conta o cumprimento da decisão judicial? Quais elementos foram considerados essenciais ao seu cumprimento?).
- O debate dos membros em torno desta questão (foi unânime o entendimento de que o comitê deveria ser encerrado?).
- Os ganhos e perdas de seu encerramento.
- O GTIEI continuará trabalhando junto ou não.
- A possível imputação de astreintes a prefeitura.

5. De um modo geral, o que o Sr. pensa deste modelo de cumprimento de decisão em que é estabelecido um diálogo entre diversas instituições e poderes para implementar um plano de política pública?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Vantagens e desvantagens deste método em relação à judicialização atomizada (como fica a atuação paralela e independente do MP?).
- Erros e acertos feitos ao longo do acompanhamento.
- Considerações sobre a possibilidade de o Judiciário obrigar/punir a prefeitura.
- Sugestões para casos futuros que tenham os mesmos contornos.

## **GRUPO DE TRABALHO DE EDUCAÇÃO DA REDE NOSSA SÃO PAULO CISELE ORTIZ**

1. A Sra. poderia descrever como se deram os trabalhos da comissão de monitoramento?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Dinâmica das reuniões feitas entre a Comissão de Monitoramento e a Prefeitura.
- Dinâmica das reuniões internas entre os membros da comissão.
- Dinâmica das reuniões envolvendo o Tribunal de Justiça.
- O papel exercido por cada membro da comissão (quem fiscalizava? quem avaliava? quem estabelecia o diálogo? quem visitava as obras? E o papel da Associação especificamente? etc).
- O modus operandi da comissão na avaliação e fiscalização dos trabalhos feitos pela Prefeitura.

2. Qual é a sua avaliação a respeito do trabalho realizado pela Comissão no acompanhamento, avaliação e fiscalização do plano de metas?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- O nível de Excelência do dialogo entre todos os agentes envolvidos.
- O nível de engajamento dos agentes envolvidos.
- O nível de abertura da comissão para ouvir a prefeitura e vice-versa.
- O nível de excelência da fiscalização (foram feitas vistorias in loco?)
- O nível de excelência da avaliação do cumprimento do plano de metas (qualidade e quantidade).

3. Como a Sra. avalia o encerramento da Comissão de Monitoramento? Qual seria, na sua visão, o momento ideal à finalização dos trabalhos da Comissão?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Os motivos do encerramento dos trabalhos da comissão (foi levado em conta o cumprimento da decisão judicial? Quais elementos foram considerados essenciais ao seu cumprimento?).

- O debate dos membros em torno desta questão (foi unânime o entendimento de que o comitê deveria ser encerrado?).
- Os ganhos e perdas de seu encerramento.
- A possível imputação de astreintes à prefeitura.

4. De um modo geral, o que a Sra. pensa deste modelo de cumprimento de decisão em que é estabelecido um diálogo entre diversas instituições e poderes para implementar um plano de política pública?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Vantagens e desvantagens deste método em relação a judicialização atomizada.
- Erros e acertos feitos ao longo do acompanhamento.
- Considerações sobre a possibilidade de o Judiciário obrigar/punir a prefeitura.
- Sugestões para casos futuros que tenham os mesmos contornos.

**HESKETH ADVOGADOS**  
**ALESSANDRA PASSOS GOTTI**

1. A Sra. poderia descrever como se deram os trabalhos da comissão de monitoramento?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Dinâmica das reuniões feitas entre a Comissão de Monitoramento e a Prefeitura.
- Dinâmica das reuniões internas entre os membros da comissão.
- Dinâmica das reuniões envolvendo o Tribunal de Justiça.

- O papel exercido por cada membro da comissão (quem fiscalizava? quem avaliava? quem estabelecia o diálogo? quem visitava as obras? E o papel da Associação especificamente? etc).
- O modus operandi da comissão na avaliação e fiscalização dos trabalhos feitos pela Prefeitura.

2. Qual é a sua avaliação a respeito do trabalho realizado pela Comissão no acompanhamento, avaliação e fiscalização do plano de metas?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- O nível de Excelência do dialogo entre todos os agentes envolvidos.
- O nível de engajamento dos agentes envolvidos.
- O nível de abertura da comissão para ouvir a prefeitura e vice-versa.
- O nível de excelência da fiscalização (foram feitas vistorias in loco?)
- O nível de excelência da avaliação do cumprimento do plano de metas (qualidade e quantidade).

3. Como a Sra. avalia o encerramento da Comissão de Monitoramento? Qual seria, na sua visão, o momento ideal à finalização dos trabalhos da Comissão?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Os motivos do encerramento dos trabalhos da comissão (foi levado em conta o cumprimento da decisão judicial? Quais elementos foram considerados essenciais ao seu cumprimento?).
- O debate dos membros em torno desta questão (foi unânime o entendimento de que o comitê deveria ser encerrado?).
- Os ganhos e perdas de seu encerramento.
- A possível imputação de astreintes à prefeitura.

4. De um modo geral, o que a Sra. pensa deste modelo de cumprimento de decisão em que é estabelecido um diálogo entre diversas instituições e poderes para implementar um plano de política pública?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Vantagens e desvantagens deste método em relação a judicialização atomizada.
- Erros e acertos feitos ao longo do acompanhamento.
- Considerações sobre a possibilidade de o Judiciário obrigar/punir a prefeitura.
- Sugestões para casos futuros que tenham os mesmos contornos.

**TITULAR DA COORDENADORIA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
EDUARDO GOVEA**

1. O Sr. poderia descrever como se deram os trabalhos da comissão de monitoramento?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Dinâmica das reuniões feitas entre a Comissão de Monitoramento e a Prefeitura.
- Dinâmica das reuniões internas entre os membros da comissão.
- Dinâmica das reuniões envolvendo o Tribunal de Justiça.

- O papel exercido pela Coordenadoria enquanto representante do Tribunal de Justiça responsável por avaliar o andamento do trabalho da prefeitura segundo os relatórios da comissão.

2. Qual é a sua avaliação a respeito do trabalho realizado pela Comissão no acompanhamento, avaliação e fiscalização do plano de metas?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- O nível de Excelência do diálogo entre todos os agentes envolvidos.
- O nível de engajamento dos agentes envolvidos.
- O nível de abertura da comissão para ouvir a prefeitura e vice-versa.
- O nível de excelência da fiscalização (foram feitas vistorias in loco?)
- O nível de excelência da avaliação do cumprimento do plano de metas (qualidade e quantidade).

3. Como o Sr. avalia o encerramento da Comissão de Monitoramento? Qual seria, na sua visão, o momento ideal à finalização dos trabalhos da Comissão?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Os motivos do encerramento dos trabalhos da comissão (foi levado em conta o cumprimento da decisão judicial? Quais elementos foram considerados essenciais ao seu cumprimento?).
- O debate dos membros em torno desta questão (foi unânime o entendimento de que o comitê deveria ser encerrado?).
- Os ganhos e perdas de seu encerramento.

4. De um modo geral, o que o Sr. pensa deste modelo de cumprimento de decisão em que é estabelecido um diálogo entre diversas instituições e

poderes para implementar um plano de política pública? E quanto à possibilidade do Tribunal de Justiça avaliar e punir o Estado?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Vantagens e desvantagens deste método em relação à judicialização atomizada.
- Erros e acertos feitos ao longo do acompanhamento.
- Considerações sobre o *know-how* do judiciário em questões de política pública.
- A prefeitura foi penalizada de alguma forma ou não.
- Sugestões para casos futuros que tenham os mesmos contornos.

### **CHEFE DO GABINETE DA EDUCAÇÃO**

**MARCOS ROGÉRIO**

1. O Sr. poderia descrever como se deram os trabalhos da Prefeitura na implementação do plano de metas e na relação travada com a Comissão de Monitoramento?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Dinâmica das reuniões feitas entre a Comissão de Monitoramento e a Prefeitura.
- Fator pressão no cumprimento do plano.
- Da meta existente, o que foi efetivamente cumprido.
- Estratégia para criar vagas e melhorar as já existentes (dificuldades em obter terrenos: como o secretário vê esta questão? e quanto à qualidade, deve-se ampliar as parcerias privadas ou não?)
- Pessoas da prefeitura que participaram deste processo.

2. Qual é a sua avaliação a respeito do trabalho realizado pela Comissão no acompanhamento, avaliação e fiscalização do plano de metas? E quanto ao trabalho da Prefeitura?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- O nível de Excelência do diálogo entre todos os agentes envolvidos.
- O nível de engajamento dos agentes envolvidos.
- O nível de abertura da comissão para ouvir a prefeitura e vice-versa.
- A avaliação e fiscalização da Comissão (foram positivas?).
- Desempenho da prefeitura no cumprimento da decisão.

3. Como o Sr. avalia o encerramento da Comissão de Monitoramento? Qual seria, na sua visão, o momento ideal a finalização dos trabalhos da Comissão?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Impacto disto em relação a prefeitura (haverá menos pressão, menos engajamento, etc?)
- Os ganhos e perdas de seu encerramento.
- A possível imputação de astreintes à prefeitura (houve algum tipo de penalização?).

4. De um modo geral, o que o Sr. pensa deste modelo de cumprimento de decisão em que é estabelecido um diálogo entre diversas instituições e poderes para implementar um plano de política pública?

Com tal pergunta, gostaria de ter os seguintes pontos abordados:

- Vantagens e desvantagens deste método em relação à judicialização atomizada.
- Erros e acertos feitos ao longo do acompanhamento.
- Considerações sobre a possibilidade de o Judiciário obrigar/punir a prefeitura.
- Sugestões para casos futuros que tenham os mesmos contornos.

### **8.C. Íntegra das entrevistas**

#### **JANAINA MAUDONNET - FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 22/08/2016**

**Julia.** Se você pudesse me contar um pouquinho da sua historia dentro do GTIEI primeiramente só para eu ficar familiarizada com a sua trajetória, de como você foi parar na comissão, como você entrou no GTIEI, a sua atuação.

**Janaina.** Bom, eu sou a Janaina. Eu sou do Fórum Municipal de Educação Infantil. O fórum é um movimento social de luta pelo acesso à qualidade da educação infantil na cidade de São Paulo. Esse fórum ele tem relação com o fórum estadual e com o fórum nacional. Então, existe um fórum nacional em defesa da educação infantil, os fóruns estaduais nos diferentes estados do país, e tem fóruns regionais e municipais e um grande movimento subdividido com autonomia entre eles. E aí, o fórum ele já tem desde 1999, mais ou menos, entre idas e vindas, mas a gente volta em 2012, volta esse fórum de forma mais consistente e muitas na área regional, ou seja na Grande São Paulo e Baixada Santista e agora no município de São Paulo, desde 2012 só municipal. Então a gente vem nessa e esse fórum é formado por gestores de escolas, professores, pesquisadores, pessoas interessadas nessa temática, mas principalmente profissionais da área. E aí, a gente, por conta de toda essa luta, a gente já vinha fazendo uma atuação no

legislativo, com PL, já vinha fazendo uma atuação forte em relação ao executivo e parceria com outras instituições, como a Ação Educativa, e aí, quando teve, antes ate do comitê, antes da audiência pública, teve o GTIEI que foi o grupo que foi o grupo interinstitucional e eles chamaram vários movimentos sociais para um grande encontro, não lembro quando que foi, foi em 2013, se não me engano, acho que tem aqui nesse histórico. É em 2013. E aí, eles nos chamaram por conta dessa relação que a gente já tinha com a Ação Educativa, eles nos chamaram para participar dessa oficina em que se dividiu vários grupos. Então, uns grupos dividiram a qualidade, outros a questão do acesso, que depois se tornou aqueles 10 pontos. Mas ate então, a gente entrou só para a oficina interinstitucional. Quando acontece a audiência pública, nós nos inscrevemos para falar. Tivemos três falas, três de nós falamos, teve nosso posicionamento no site. Essa é uma preocupação do fórum, que é registrar as coisas, os processos, os posicionamentos e tal. E daí, no dia da audiência publica, nós falamos também, nos posicionamos também, trouxemos muito veementemente a questão da qualidade, porque a gente sabe que quando se faz uma expansão dessa natureza, para você escorregar nas questões de qualidade, ou seja, você não garantir o atendimento. Tanto é que hoje a gente está vendo, tem uma série de questões. E aí foi uma decisão histórica de se criar um comitê de monitoramento e assessoramento para acompanhar como é que essas vagas estavam sendo ampliadas. Nesse comitê, então, o desembargador selecionou algumas, eu não sei como foi essa seleção, quais foram os critérios. Então, o que é o comitê hoje, que é formado pelo Ministério Público, Defensoria Pública e nós do Fórum Municipal de Educação Infantil. Mas assim, critério, porque que escolherem esse grupo e não outros movimentos, tanto que a gente tinha indicado, quem fez esse link foi a Ação Educativa, porque eles já estavam muito mais envolvidos no processo, até porque eles são advogados também do processo e a gente tinha indicado até que os conselhos tutelares fizessem parte e tal, mas assim de fato eu não sei exatamente quem. Sei, assim, que era quem estava na ação, sei que era o Ministério Público e a Defensoria, mas os outros movimentos sociais eu não sei se tem a ver, porque a gente fez posicionamento, mas enfim, nós entramos e aí, desde então, a gente vem

acompanhando desde as reuniões, que são semestrais, não é, no Tribunal, quanto as reuniões que a gente tem do comitê e aí é só do comitê mesmo e a gente, assim, quanto ao nosso papel do fórum, qual que a gente acha que é o nosso papel? Como nós, a gente tem várias assembleias e nessas assembleias quem vai são os profissionais da área, família ainda vai pouco, a gente ainda tem que fazer um trabalho mais forte com as famílias, mas muitos profissionais da área que vivem o cotidiano da educação infantil vão nas assembleias e eles trazem como é que esse plano de expansão tem impactado o cotidiano deles, então a gente acha que a nossa função é levar a voz desses sujeitos para o comitê de monitoramento, não é? Onde a gente, vamos dizer, faz essa ponte enquanto movimento social da base, das pessoas que estão lá no cotidiano.

**Julia.** O meu objetivo com a pesquisa é analisar essa interação interinstitucional entre vários agentes envolvidas na questão para comparar com o que vinha sendo feito antes. Antes, a Denfensoria Pública, Ministério Público e a prefeitura, e todos os agentes, agiam isoladamente e essa relação, de que forma isso engrandeceu a causa e trouxe resultados? E em que medida não ajudou tanto? E verificar o que poderia ter sido feito que não foi feito, por exemplo, fazer uma crítica mesmo. Por que, na verdade, isso é um modelo que foi testando e pode ser usado em casos futuros, não é? Então, se você pudesse me dizer como que se deu o diálogo com a prefeitura, você sentiu que teve abertura, que foi horizontal, que eles se mostraram abertos em relação aos apontamentos que vocês fizeram? Eu li o relatório, especialmente na questão de qualidade, faltou muita coisa, como que foi essa relação com a prefeitura?

**Janaina.** Independente do comitê de monitoramento, a gente já vinha apontando para a prefeitura uma série de coisas. Assim que o Chalita assumiu, a gente enviou uma carta, isso em 2013, eu não lembro exatamente quando foi, tem no site a carta, logo no começo do comitê a gente enviou para o secretário uma carta dizendo algumas propostas de quando se faz um plano de expansão, você tem que pensar uma política

pública para a sua expansão e, dentro de uma sociedade democrática, a gente acha que tem que ser coletivo, então a gente faz uma série de sugestões em que o fórum poderia estar próximo da prefeitura no sentido de organizar esses debates com os conselhos tutelares da regionais, com as DRES, com os diferentes atores que a cidade tem. Essa carta não teve nenhuma resposta, a gente não teve nenhuma resposta dessa carta. Isso já gerou para a gente uma desconfiança, não sei se a palavra é desconfiança, mas gerou um mal estar porque a gente acha que é importante que, bom, isso foi uma coisa. Aí, depois do relatório, a gente apresentou para a prefeitura também. Esse é de agora, recente, o primeiro foi a carta logo no comecinho e agora o relatório já avaliando como foi esse plano. E, uma das coisas que a gente percebe, é que esses interlocutores que a gente já havia anotado não foram escutados. O que a gente percebe tanto das visitas do comitê e tal, houve um esforço de ampliação de vagas, tinha reuniões com as DRES, como as DRES poderiam ampliar as vagas e tal, mas com questões muito serias de qualidade, então, assim, você tem CEI - creches - com muitos problemas de espaço, a gente viu salas com as crianças, vão uma vez ao parque, passam oito à dez horas, vão uma vez por semana no parque, enfim uma série de problemas nas EMEIS, são as pré-escolas, muitas salas foram fechadas, salas ambientes que a gente chama, a biblioteca, para incorporar alunos, então a gente acha que isso não é um critério, enfim uma série de critérios que a gente apontou no relatório e que estão ali e que a gente acha que se tivesse tido uma política pública, e que e histórico no país, não é? A gente não tem uma política pública na história do país de fazer uma interlocução com os diferentes sujeitos. Não digo que não haveria esses problemas, mas esses problemas poderiam ser minimizados na medida em que você conversa com as pessoas. Então, a gente entregou esse relatório para a prefeitura, a prefeitura se comprometeu, acho que foi mês passado, comecinho julho, então fomos nós do fórum e os representantes da prefeitura lá na secretaria de educação, não tem nada a ver com a comissão de monitoramento, e a prefeitura se comprometeu a levar esse relatório para as diferentes DRES, nas regionais e depois fazer uma conversa com a gente. Até agora não obtivemos respostas. A gente vai cobrar e vai ver qual vai ser a devolutiva.

Eles apontaram, acho que foi até para o João Paulo, que na próxima reunião eles vão trazer questões de qualidade, como eles estão criando a qualidade porque, até então, todas as reuniões no tribunal é só as questões de quantidade: “a gente aumentou isso, ampliou vaga”, e todas as perguntas de qualidade, ok, você aumenta número, mas vai ter supervisão para todo mundo? Como vai ser a supervisão? Como vai ser o acolhimento desses bebês? Você recebe tanta gente nova na rede de profissionais, os bebês precisam ser acolhidos, qual a política pública de acolhimento? Então, essas perguntas que dizem respeito aos critérios de qualidade não vinham sendo respondidas.

**Julia.** A comissão de monitoramento, nessa parte da fiscalização, eu vi que vocês, não sei se vocês fizeram isso em nome da comissão ou em nome do fórum, mas vocês fizeram visitas “in loco”. Se você pudesse me dizer a sua avaliação à respeito de como se deu a fiscalização da comissão em relação ao trabalho da prefeitura, porque é difícil realmente fiscalizar não é? A rede é muito grande, são muitas creches. Você considera que foi difícil? O que você tem a dizer sobre isso?

**Janaina.** A fiscalização foi feita de duas formas, uma partir dos dados, a prefeitura manda muitos dados e tem um desafio da comissão de não conseguir apurar esses dados detalhadamente, porque é muita coisa. Então a gente, com a Ação Educativa, começou esse processo, algumas coisas a gente conseguiu apurar os dados, porque os dados vem brutos, então o número médio de crianças por agrupamento, número de agrupamentos por espaço físico, é, qual a periodicidade de atendimento das crianças. Esses são alguns dados. Se aumentou ou diminuiu o tempo de espera entre os anos de 2013 e 2014. Então, alguns dados a gente conseguiu apurar. Mas a gente tem muita dificuldade em fazer isso. Isso de fato é um desafio para a comissão que a pesquisa da UNICID, em parceria com o fórum e com o comitê, vai ajudar, porque daí os pesquisadores que vão fazer isso, não é. Então, isso é um desafio. A outra questão é a das visitas, não é. A gente fez menos visitas do que eu acho que a gente poderia ter feito, mas, de novo,

assim, se a gente pensar que as pessoas tinham várias demandas, então a gente fez duas regionais, uma foi a regional de Santo Amaro e a outra regional de Campo Limpo. Então, o que que a gente fez? a gente selecionou algumas unidades que a gente achou que eram estratégicas, então a gente pegou um CEI novo, uma creche nova conveniada, porque tudo foi conveniado e isso é um grande problema, a gente pegou um conveniado novo para acompanhar como é que estava esse processo de acolhimento, se teve formação para professores, como que as crianças estavam sendo acolhidas, a gente pegou uma EMEI, um CEI direta, um CEI conveniado, uma EMEI e uma conversa na DRE com a equipe da DRE, da regional, no caso, Campo Limpo a gente também foi no movimento social, que é o Instituto Padre Josimo, que também faz parte da causa. Então a gente conversou com o pessoal do movimento de lá, com um representante e a ideia era assim, é muito bacana, mas a gente não conseguiu ter pernas para, enquanto comitê de monitoramento, para dar prosseguimento. A ideia era visitar mais, mais DRES, conversar mais com as pessoas, pegar mais dados, não é? Porque uma coisa é dado da região, outra é dado da política pública não é? Em que medida os dados estatísticos correspondem com o que a gente vê in loco? Duas visitas foram poucas, a gente parou de fazer essas visitas e isso é algo que a gente precisa retomar, mas já deu para ver algumas questões, então, por exemplo, nos lugares que nós fomos, os berçários b1, que são as crianças de zero à um ano, foram fechados e teve que se priorizar as crianças mais velhas. Dá para dizer que é uma política e uma escolha da prefeitura? não dá. Pode ser das regionais e pode ser que foram poucas escolas, quer dizer, a gente acha que foram seis ou sete escolas e não dá para dizer que foi uma política pública, mas as visitas suscitaram, pelo menos para a gente do fórum, alguns questionamentos, como esse mesmo, não é? Entao, é uma política pública sou é so nessas regionais? entao elas serviram pra isso, mas isso é um desafio ainda, pro comitê.

**Julia.** Você acha que seria interessante, num caso futuro, com esses mesmos contornos, que a comissão fosse um pouco maior? Um pouco mais

estruturada, com mais pessoas? Eu falo isso porque essa foi uma consideração que o dr. Paulo fez.

**Janaina.** Se você não tem uma secretaria, da gente ter algumas pessoas que acabam assumindo a liderança, seja porque já estavam desde o começo e tal, mas se você monta a comissão, mas sem uma estrutura, uma secretaria, que vão enviar os email, que vão fazer essas interlocuções, vai depender das pessoas e da disponibilidade das pessoas, e nem sempre as pessoas, imagina a Defensoria Publica, a gente que é do fórum, o fórum é um movimento social voluntário, a gente já tem as nossas questões do fórum, então, assim, se for montar uma comissão, é preciso também pensar numa estrutura para essa comissão. Estrutura mesmo de secretaria, que são fundamentais e que vão gerando esses desafios mesmo. Agora, que eu acho que é um avanço você colocar as pessoas para conversar, isso é inegável.

**Julia.** Você considera que o fato de ter formado um comitê, isso já criou uma pressão legítima em relação à prefeitura? Se não tivesse o comitê, será que a prefeitura teria tido a mesma atuação? o que você acha?

**Janaina.** Eu acho que foi um super diferencial, porque, eu não sou advogada, não entendo nada, quer dizer, entendo muito pouco de direito, eu não sei como seria o trâmite se não tivesse o comitê, se a prefeitura mandasse o relatório, como é que o Tribunal faria essa avaliação, eu realmente não sei o trâmite se não houvesse, mas eu acho que o fato de ter um comitê, de ter pessoas que o tempo todo, ou pelo menos a cada seis meses, vão trazendo questionamentos e vão apontando questões que têm percebido, eu acho que isso é importante, é uma forma de controle social. Eu acho que num país democrático, as formas de controle social que a gente pode ter são fundamentais. Então eu acho sim que o comitê tem um diferencial. Não sei se teria ou não, porque eu não sei exatamente como seria o trâmite sem o comitê, mas eu acredito que tendo as pessoas ali que

estão acompanhado, que estão olhando os dados, que estão suscitando informações e pedindo informações específicas para a prefeitura, eu acredito que isso traz um diferencial imenso. Agora, tem uma questão que eu acho interessante. Aí é uma questão nossa do fórum, enfim, que tem sido um espaço informativo para todo mundo para a gente entender um pouco mais dos processos legais, não eh, porque acho que o movimento social precisa se apropriar mais também do que é que a gente pode fazer, como são as ações, então as vezes falam palavras que eu penso assim: “mas o que é exatamente acórdão”? Enfim. porque nós somos pedagogos, não eh. E tem sido, acho que para o pessoal jurídico, vamos dizer assim, um espaço informativo também de aprender o que é educar e cuidar de crianças pequenas nas instituições de educação infantil, que é um desafio, não eh? O que que é isso? O que são esses critérios de qualidade? Que que precisa? A política de acolhimento dos bebês, não eh? Talvez, não sei se não tivessem pedagogos ali, se esse seria um problema. Então acho que isso, essa conversa de várias pessoas de diferentes lugares tem sido muito informativo para a gente que esta ali, então a gente foi visitar e eu chamava atenção: “olha, está vendo? Tem criança que não está dormindo e elas estão sendo obrigadas a dormir”. Então, o que que é isso? como é que a gente pensa nos critérios de qualidade para as crianças? Para a gente ir apontando essas coisas, sabe. Acho que isso é interessante para chamar atenção mesmo para os direitos do bebê lá.

**Julia.** Eu estou notando que a sua participação no comitê é muito mais em relação à pedagogia mesmo, de verificar a qualidade, não eh? Muito mais do que a questão jurídica, nessa questão da qualidade das creches, o que você achou dessa opção da prefeitura de expandir muito a rede conveniada? Você acha que a prefeitura fez tudo que ela podia fazer para evitar isso? O que você acha que poderia ter sido feito?

**Janaina.** Essa questão do conveniamento no município de São Paulo, no Brasil também, é bem complicado e aí eu vou falar enquanto alguém que está estudando políticas públicas. A gente tem duas questões: a Lei de

Responsabilidade Fiscal e a gente tem a LDB que vai abrindo e o Fundeb, que vão possibilitar, tanto os dois abrem as portas para o conveniamento. Se a prefeitura abre muita rede direta, ela não cumpre a Lei de Responsabilidade Fiscal, porque é sessenta por cento de pessoas funcionárias, o máximo de senta por cento, se não me engano, que é de gastos da prefeitura com a folha de pagamento. Existe uma lei que pede isso, não é de São Paulo, isso é no Brasil e o Fundeb, que abre a possibilidade dos fundos públicos irem para as conveniadas, vai fazer que no Brasil a rede conveniada se expanda imensamente. Isso não é uma questão só de São Paulo e, assim, o conveniamento, isso a própria prefeitura falou muito claro para a gente em outras reuniões, porque eu acompanhei muito fortemente o plano municipal de educação e lá a gente, essa foi a maior briga, no plano aparece, a gente queria que fosse direto, que fosse congelado o conveniamento para começar direto ou que invertesse a curva e não passou. É um terço mais barato, uma criança da conveniada. Isso, dados da prefeitura, não é a gente que está inventando, o próprio Marcos Rogério, que é Chefe de Gabinete, diz: "as crianças da rede conveniada custam para a prefeitura um terço a menos". Então, quando você pensa num plano de expansão que você tem que fazer 150 mil vagas em quatro anos e eu não estou defendendo a prefeitura e não concordo com essa posição, mas essas são as justificativas todas, fora isso a gente tem um problema serio. É lógico que são escolhas políticas também. Você poderia abrir, por exemplo, as indireta. Que que são as indiretas? Prédios da prefeitura, mas que são gestados pela rede conveniada. Então, uma das coisas que a gente tem pautado é, se a prefeitura constrói o prédio transforme em direta com funcionários da prefeitura, mas que que se optou? Isso desde o Kassab, não é de agora essa historia. Você constrói o prédio e transforma em conveniada. Dá para a iniciativa privada, privada que eu digo é associações enfim, para gerenciar a creche. As indiretas então poderiam ter alguns incentivos para que não fosse só um plano de expansão via conveniamento. Isso sim, não tenho a menor dúvida de que poderia. Muitas das coisas que a gente falou, assim, então vamos pensar que fazer isso tem essa questão do curto prazo. E como é que a gente vai pensando para induzir uma política de inverter a curva? Então "tá", abrir

aqui, não dá pra eu transformar indireta em direta? Dá para eu ir criando políticas indutoras para que a rede conveniada, ou que se inverta a curva e se diminua a distância? Não sei se você sabe, hoje, 75% da rede é conveniada e tem aumentado isso. E isso é uma escolha política que não foi feita. Inverter a curva é assim, você tem 75 conveniada e 25 direto, inverter significa estimular que seja cada vez mais a rede direta, você incentivar mais política de direta e a gente tem um problema muito sério também em São Paulo, que eu fui descobrir também no plano municipal de educação, a gente tem muito vereador que é presidente de entidades conveniadas e a gente tem vereador que tem 12 entidades, 12 creches, então, assim, tem uma questão, porque, assim, a creche conveniada é ainda na cidade de São Paulo - e eu não duvido que seja no país, mas eu vou falar da cidade de São Paulo que é aonde eu sei - um lugar de cabresto de voto. Não sei se esta é a palavra, mas no sentido de que é um lugar onde as pessoas ainda conseguem votos por conta disso, então, assim, os vereadores foram pouquíssimos que defenderam no plano municipal de educação que fosse direta, porque é um pipeto, assim, eu vou lá, inauguro a creche conveniada eu sou o presidente da associação de creche ou tenho uma ligação com a associação. Isso tudo, as políticas no Brasil ainda são políticas que estão muito marcadas pelo privilégio e não pelos direitos das pessoas. Eu acredito que não é só em São Paulo, que isso é, em Campinas, por exemplo, os conveniamentos que são as naves mães, a Silvia que é do nosso grupo de pesquisa lá da USP acabou de defender a tese dela, ela descobriu que quando começou essa política de conveniamento se abriram entidades, porque você também é sem fim lucrativo mais ou menos. Se você abre para uma entidade quinze creches, tem lucro também. Então, assim, eu não sei, nunca fiz essa proporção. Porque você ganha um X por criança, certo? Se você atende várias crianças, vamos dizer que você tenha 12 creches com 200 crianças, quanto dá isso? 2000, 4000 crianças, que seja, você recebe um X para 400 crianças, é diferente de você receber o mesmo X para 200 crianças, porque você consegue baratear os seus custos, não é? Se você não tiver um investimento maior em formação de professores, se você ganha mais porque você barateia seu custo, se não tiver investimento, tudo bem, eu ganho mais dinheiro eu vou investir em

professores, esse dinheiro vem pra quem, então assim é muito complexa essa questão de conveniada, você percebe? É por isso que a indireta não tem essa desculpa, porque se você constrói num lugar com os critérios da prefeitura, um prédio público, não tem porque você conveniar, a não ser que seja uma opção política, você percebe? Então, assim, as indiretas a gente tem feito críticas muito veementes, porque a creche já está lá, está construída, está pronta, então enfim.

**Julia.** O grupo GTIEI, na verdade quase todo ele, são as pessoas da comissão de monitoramento, não é? Acho que teve algumas variações, mas assim, qual é o horizonte de atuação do grupo GTIEI? Porque essa decisão judicial ela vai se extinguir agora, não é? No final do ano, depois pode iniciar uma possível execução que o judiciário vai analisar se temos que multar a prefeitura ou não, porque ela não cumpriu completamente. Mas como é que fica atuação dos membros do comitê e do GTIEI? Vai continuar esse diálogo e tal ou vai cada um para o seu canto?

**Janaina.** A gente tem feito essas conversas. A última reunião ainda a gente não definiu isso, o próximo passo é após as eleições a gente solicitar uma audiência pública novamente para fazer a avaliação com os diferentes atores, nos mesmos moldes em que foi feito em agosto, lá em 2013, mas uma nova audiência pública agora para fazer uma avaliação todo mundo, pública não só interna. E aí, assim, tem varias opções, eu juridicamente eu não sei de fato quais poderiam ser, se é a execução, se não é, mas se tem um desejo de que continue, isso sim, porque a gente de fato, todo mundo, investiu suor e lágrima e a gente acredita de fato que isso é uma experiência importante que não pode se extinguir e ela tem que ser permanente. Pelo menos, eu, pessoalmente, entendo que tem que ser uma política permanente de controle social. Mas a gente ainda tem tido essas conversas, não temos uma definição ainda qual é o melhor meio de, não sei se o João Paulo trouxe as coisas que ele pensa, enfim, mas a gente chegou a conversar disso, mas a gente não bateu o martelo, vamos fazer tal coisa.

**Julia.** Ele disse que pode haver uma repactuação se a prefeitura quiser, mas eu acho difícil a prefeitura querer repactuar com uma comissão que fica fiscalizando e cobrando o tempo inteiro, não é?

**Janaina.** É, a gente também não sabe, é difícil também saber, porque vai ter eleições, a gente não sabe se vai manter, se não vai manter essa gestão, então tudo isso são horizontes aí. O que nós estamos fazendo agora, então, assim, quais são os pontos atuais, hoje a gente tem uma reunião, agora, as 4h, no escritório do dr. Rubens Naves, que é um dos advogados, para discutir a carta que nós vamos entregar para os candidatos à prefeito. A gente vai fazer uma coletiva de imprensa dia 09/09 com todos os candidatos, todos mesmo, tem que ser todo mundo para ser democrático, e nós vamos entregar para os candidatos alguns questionamentos sobre o plano de metas e como eles pensam a educação e atender às vagas, essa questão do conveniamento, então pautando de que critérios de qualidade que ele parte para todos esses candidatos, a gente está elaborando, a gente vai terminar essa minuta e daí entregar pra todos os candidatos, para que eles se preparem para entrevista e depois da coletiva a gente também fica munido de compromisso que esses candidatos estão assumindo e depois a gente pode fazer cobrança. Se vai ser por meio do comitê de monitoramento ou se vai ser por meio das nossas instituições separadamente, ou em parceria, mas não como comitê, isso a gente não sabe, a gente ainda tem que definir, mas independente disso, a gente acha que a função do comitê é fazer questionamentos para que os candidatos assumam, ou pelo menos exponham, visibilizem, qual é a política pública para garantia de vagas com qualidade na educação infantil. Então isso é uma questão, agora tem as parcerias. Independente disso, a gente, do fórum, vai fazer um seminário com o Ministério Público. O João vai participar, o Salomão vai participar, mas não é como o comitê, são as parcerias interinstitucionais independentes para discutir política pública de educação infantil. Então, ainda que o comitê por algum motivo se extinga, sei lá, isso foi criando uma série de parcerias entre essas instituições e que

a gente pode e, lógico, desejamos, manter. Então, a gente tem tido várias reuniões com o Ministério Público e tem tido várias intenções de projetos coletivos, isso independente do comitê.

**Julia.** A fila paralela atrapalha muito. Eu vi vários vídeos do secretário da educação comentando isso, que não faz sentido nenhum essa fila, você tem alguma consideração a fazer sobre isso?

**Janaina.** A ideia desse processo ser desse jeito é justamente para evitar essa questão. Assim, eu acho que é uma questão complexa, é lógico que o executivo sempre vai se incomodar com a judicialização, então, assim, até hoje todo governo executivo de várias prefeituras, porque as vezes os fóruns de algumas prefeituras me convidam até para contar essa experiência ou falar de política pública, que é a minha área, e aí todo governo executivo vai se incomodar com a judicialização, vão usar esse discurso e, de alguma forma, eu entendo, mas assim a questão é, é direito subjetivo das crianças e das famílias e, portanto, as prefeituras precisam garantir a vaga, isso é direito e tem uma contrapartida que tem que ser garantida. Existem algumas experiências de TACs, que são termos de Ajuste de Condutas em algumas prefeituras, que as prefeituras mandam o que é um programa de ampliação de vagas e o judiciário, vamos dizer, dá uma segurada no sentido de entender que, olha, vai ter essas vagas em tais tempos. Então isso tem acontecido. Agora, lógico que eu também discordo da fila, porque você tem as pessoas que estão ali, então, por exemplo, imagina uma família que está em primeiro lugar na fila e vem várias ações individuais, é lógico que a gente não concorda, mas, assim, também é função da Defensoria Pública, quando vem uma função para ela, ela precisa, ela não pode dizer “olha, eu não vou entrar com a ação”. O que a gente precisa, essa é a experiência do comitê e e de outras experiências que vieram, é você juntar a sociedade civil organizada, o judiciário, o executivo, para pensar juntos como que se vai ajudar e pensar de uma forma mais efetiva na garantia dos direitos à creche. Eu acho, para mim é sempre o melhor, porque ele justamente surgiu por conta disso, a Defensoria Pública

sabia que essa não era a melhor forma de atuar, se ela não soubesse, não teria esse grupo, enfim. Agora, a gente tem que pensar historicamente, direito à creche na educação, seja educação de jovens e adultos e a educação infantil, especialmente creche, de zero à três, são, vamos dizer assim, os primos pobres da educação, são etapas da educação, etapas e segmentos que foram menos prioridades historicamente, então, assim é, tem um histórico. Lógico que isso, em algum momento, vai despontar. Hoje, está a educação infantil, o pessoal de EJA tem apontado “oh, tem se investido muito em educação infantil”, até porque os movimentos sociais de educação infantil estão muito mais organizados e EJA, eu vi os dados de EJA, Julia, é assustador a quantidade de salas que estão fechando de EJA. “A gente até conversou, aí vocês estão pedindo tudo e a gente esta se ferrando aqui, não é assim, a gente tem que se unir, não é? São as faixas mais vulneráveis, a educação de jovens e adultos também. Essa demanda histórica que foi sendo desconsiderada, hoje está explodindo, então você tem um plano de educação, você tem mais controle, você tem mais movimentos e você tem, hoje, uma questão da educação infantil que é a ideia de que, no fundamental, as crianças não conseguem aprender, e quem faz educação infantil consegue melhor no fundamental, portanto, a solução dos problemas de aprendizagem das crianças está sendo vista como educação infantil, especialmente 4 e 5 anos. Tem umas coisas que a gente tem que pensar aí, mas essa é uma outra discussão. Mas é isso. A gente tem que olhar para esses dados históricos também.

**Julia.** Você falou que antes você trabalhava mais no legislativo, bastante com o executivo, o que você acha dessa questão da judicialização de política pública de modo geral, considerando sua experiência regressa? Você acha que o judiciário tem sim essa capacidade, um poder de fazer essas transformações e os movimentos sociais devem usar o judiciário, ou não, você acha que a frente junto ao legislativo, diretamente junto ao executivo, é mais efetiva? Qual é a sua análise?

**Janaina.** Eu tenho uma leitura agora maior quanto à judicialização. Eu acho que a gente está delegando ao judiciário um papel de herói muito crítico, vide Moro, o herói nacional da revista Veja, que não é, não é? O judiciário tem intenções, tem intencionalidades, tem questões políticas aí, não é um espaço que é totalmente neutro e que, nas políticas, assim, a lei tem várias interpretações também, não é? E que são também interpretadas à luz das concepções das pessoas, então, assim, não tenho essa ilusão do judiciário como um herói nacional e que vai resolver todos os problemas do país e tem me preocupado essa recente delegação do judiciário nessa perspectiva. Então, dito isso, mas eu acho que, assim, enquanto movimento social, eu acho que a gente tem que atuar de várias frentes, então, assim, é uma frente pressionar diretamente o poder executivo, tanto que a gente tem feito isso no Fórum Municipal de Educação, nas reuniões com o executivo. Temos pressionado o legislativo, porque o legislativo também tem que assumir o seu papel e temos feito isso no judiciário, que é, o judiciário pode ser um espaço de garantia do direito subjetivo das crianças? Pode. Acho que pode. Pode ser e o movimento tem que usar, acredito que tem sim que usar, não pode achar que isso é o único jeito e tem que ter uma visão crítica do judiciário também, porque também a gente já viu um monte de parecer e vamos combinar que, assim, nem sempre o direito da criança é o que pauta as decisões, então, sim, eu não acho que o movimento social tem que olhar só para o judiciário como solução. Ele é uma possibilidade.

**Julia.** Um caso futuro, com esses mesmos contornos, a gente tangenciou isso, mas eu queria ouvir com mais atenção um pouco, o que você considera que foram os erros e acertos? O que você acha que poderia ter sido feito diferente? Eu to falando da atuação do comitê. De repente, ampliar o tamanho? Pensar numa estrutura maior? Teria sugestões ou críticas? Qual a sua opinião à respeito dessa experiência?

**Janaina.** Eu acho que assim, tudo é um processo. A gente tem uma ansiedade no país de lidar com tudo muito rapidamente. Foi um processo de consolidação, da gente criar vínculo enquanto comitê. Como formadora, eu

tenho um olhar muito assim hoje das coisas, mas, assim, no começo as pessoas não sabiam até onde falar, para a gente começar a falar as coisas, se precisa de um tempo entre a gente, acertos internos entre as pessoas, vínculo de confiança, de saber “será que a luta é mesmo pelas crianças, ou não é o que cada um..” Isso é normal. Então, isso leva um tempo para o grupo poder se acertar, contrair princípios que são de fato comuns, estabelecer uma relação de confiança levou um tempo que eu acho que hoje tem. Que foi um tempo sendo construído e que hoje tem. Então, a gente tem que saber isso sempre, esse primeiro momento é também um momento de estabelecimento de um vínculo e então é normal que as coisas se desacertem. Bom, então, mas eu acho que assim, é preciso criar uma estrutura para esse comitê funcionar, é preciso, sei lá, alguns técnicos à disposição, a gente tem dificuldade mesmo de fazer análise de dados. Ninguém ali, pelo menos que senta, talvez o pessoal da Ação Educativa, que senta e consegue deixar esses dados apurados, detalhados, então, assim, essa estrutura técnica sabe, que talvez o Tribunal de Justiça possa ter ou outros, precisaria ter, isso foi um grande desafio. Não diria que é um erro, mas que foi um desafio nosso, e tem sido, então essa estrutura técnica de secretaria, isso é fundamental e tem que ser pensado. Por conta disso, agora a gente também, a gente precisaria se organizar com reuniões mais frequentes, fazer essas visitas mais frequentes. Quem é o líder, sabe? Quem é que vai puxar o grupo? quem coordena isso? Então, as vezes, algum toma a frente depois um outro toma a frente e é difícil.

**Julia.** Talvez ter definido melhor os papéis de cada um?

**Janaina.** Isso. É. Talvez, eu acho. Então, assim, “olha, nesse momento a, sei lá, coordenação vai ficar com tais e tais pessoas e depois a coordenação vai para outro e outro”. Mas isso é uma coisa que a gente mesmo vai fazer, talvez, quando a gente avaliar o nosso papel.

**Julia.** Como foi a organização interna do comitê? Eu sei que a ligação entre o Tribunal de Justiça e o comitê, as informações são passadas através do titular da coordenadora da infância e da juventude do tribunal.

**Janaina.** Isso. A gente pede para a prefeitura, a prefeitura manda as informações e ele repassa o email coletivo. É isso.

**Julia.** E o restante dos membros, todo mundo atua conjuntamente, não tem uma hierarquia ou uma definição?

**Janaina.** É. nem acho que tem que ter uma hierarquia, mas uma coisa que eu acho que a gente poderia terminar, e assim, eu nem tinha pensado nisso também, agora falando com você e talvez quando a gente for avaliar um pouco, mas eu acho que essas combinações, não é? Por exemplo, o GTIEI, que eu também faço parte, são várias entidades educativas, a gente tem um pouco mais acertado isso. Então “oh, essa, quem vai coordenar agora, nesse momento”? Então, quem vai ser responsável por mandar os emails, por organizar as reuniões? “Quem vai fazer tal coisa é tal instituição”. Isso que são acertos internos de um grupo que também está se constituindo. De novo, não acho que são erros, é só um aprendizado quando se tem um grupo que as pessoas, enfim, estão ali se constituindo, não é? Mas isso é lógico que dá trabalho, porque as vezes a Alessandra mandava email “gente, vamos lá”, motivava e daí a gente ia. E, as vezes, o Salomão, o João Paulo, então tinha assim individualmente, mas não era uma definição mesmo.

## **CISELE ORTIZ - REDE NOSSA SÃO PAULO**

**SETEMBRO DE 2016**

**Julia.** Para começar, eu gostaria de saber como a Rede Nossa São Paulo decidiu-se colocar como uma dos integrantes do Comitê. Esse interesse partiu de vocês, ou vocês foram convidados?

**Cisele.** Então, desde que a Rede começou, foi instituído o grupo de trabalho de educação da Rede Nossa São Paulo, do qual eu faço parte desde o início e também a Ananda, só que a Ananda ela é da Ação Educativa, então a gente dividiu, ela entrou pela Ação Educativa e eu entrei pela Rede para que a gente tivesse uma participação mais ativa nesse processo. Não me lembro, eu não vou conseguir datar para você os acontecimentos, mas a primeira reunião que eu fui chamada foi uma reunião ainda antes desse grupo de monitoramento, quando o Salomão entrou com a ação, a primeira vez, representando a Casa dos Meninos, eles ganharam quarenta vagas e o juiz cumpriu a decisão colocando crianças onde já tinha muita criança e aí o Salomão pediu para eu conversar com o grupo lá na comunidade para falar um pouco da questão de qualidade, o que eu entendia por qualidade da educação para as pessoas perceberem que o número de crianças e as condições de trabalho ficam comprometidas e isso afeta as crianças, que não dá para a gente ter essas decisões judiciais sem olhar o contexto que as crianças estão sendo colocadas. Então, foi muito interessante, porque foi um bate papo ali com a comunidade no sentido de ajudar a comunidade a entender esse processo. Aí a coisa foi crescendo, esse grupo se constituiu antes também do Comitê para poder discutir o que os defensores e os promotores entendiam por qualidade da educação. Então foi feito um seminário do qual também eu participei, da gente debater esses indicadores de qualidade para que as ações tivessem uma consistência diferente. E aí, paralelamente a isso, a ação da Casa dos Meninos foi andando, tinha Santa Clara também, essas ações foram caminhando. Que essas ações elas antecederam a constituição do Comitê e aí nesse processo da discussão da qualidade a gente assim, nós fomos entrando, a Rede Nossa São Paulo foi

entrando por meio do GT de educação, como sendo digamos uma consequência, discutir a qualidade da educação infantil fazia parte do nosso processo. A educação infantil é uma pauta muito grande no núcleo de trabalho de educação. O tempo todo a gente tem questões relativas à educação infantil de acesso e de qualidade. Não que os outros segmentos também não precisem de uma, que a gente discuta esses aspectos, nem tanto de acesso, mas de qualidade do ensino fundamental, de qualidade no fund. 2 e de acesso e qualidade no ensino médio, mas nesse grupo de trabalho tem muita gente da educação infantil, por quê? Porque as discussões da educação infantil são mais recentes como uma pauta, como uma prioridade pública, ela é muito mais recente e mesmo a sociedade não consegue compreender direito qual que é a dinâmica da educação infantil, ela tem uma natureza diferente do ensino fundamental e dos outros segmentos, então a gente traz muitas demandas relacionadas à educação infantil para serem discutidas, fora a questão nacional, que o MEC foi ao longo desses anos também trazendo uma série de documentações e orientações que ajudam a normalizar enfim as diretrizes mais concretas para a educação infantil, então isso de fato precisa virar uma política pública consistente, então a educação infantil no GT de educação da Rede era sempre o comum um espaço muito organizado. E aí foi como que quase um processo natural da gente participar desse processo por ter a ver com a nossa causa, nesse sentido. E aí, depois que a gente fez esse grande seminário apontando algumas coisas de qualidade, não é fácil discutir com os advogados, porque no começo, agora está mais tranquilo, mas no começo eles queriam coisas bem objetivas, bem objetivas assim, mas "quantas cridas por professor a lei fala"? A lei não fala. Então, eh por meio de uma análise técnica que você vai dar esse padrão, então ele não tem como apontar, olha, a orientação do Conselho Nacional de Educação é 15 crianças por professo e é isso que ele vai seguir. E a gente debate o que é uma realidade de atendimento da criança, não dá, 7 já é muito. No plano municipal de educação esse embate também foi muito grande e isso significa, se você diminuir o numero de crianças, significa que tem que ter recursos para o atendimento, então todas essas questões aparecem também para os advogados, eles querem uma coisa muito mais objetiva,

onde está isso declarado na lei e, na educação, essas coisas não estão na lei, pelo menos por enquanto.

**Julia.** Entendi. Então, a Rede Nossa São Paulo vai trazer justamente esse olhar mais pedagógico da qualidade da educação. Qual foi exatamente o papel que a senhora, representando a instituição Rede Nossa São Paulo fez, o seu papel dentro do Comitê? Tinha uma divisão clara de papeis?

**Cisele.** Não. Não tinha. Não tem uma divisão clara. A gente ainda está, ainda fazemos parte do comitê de monitoramento. Porque aí, assim, a gente, todo mundo que está no Comitê, tem mil e quinhentas atividades, não é? O Comitê ele não é uma atribuição exclusiva enfim, é uma coisa voluntária, foi por adesão, enfim. Aí, quando o Tribunal de Justiça abriu aquela audiência pública, a gente se reunia quando tinha um problema para resolver, entendeu? Então, ele chamou para audiência pública, quem que vai constituir esse comitê? Quem vai fazer parte? Então, já eram as pessoas que já estavam debatendo essas questões, não é? Aí foram convidadas outras pessoas e o número se ampliou um pouco, mas lá no dia a gente também se organizou, não é, para que, foram dois dias de audiência pública, e a gente se dividiu mais ou menos por tema, também para não ficar uma fala repetitiva, foi aberta também para outras pessoas que se inscreveram, mas à princípio o desembargador já determinou, foi um convite oficial e já determinou, cada um ia ter um tempo lá para falar, então nós nos dividimos por temas e eu fiz aquilo que eu me senti mais confortável de fazer, do ponto de vista da criança, qual a importância da creche do ponto de vista da criança, outras pessoas falaram da família, da sociedade, enfim, a gente se compôs ali para poder ter uma diversidade de olhares e foi bem interessante assim, eu fiquei muito até emocionada de poder fazer parte disso, porque eu sei que foi uma decisão histórica dele de abrir uma audiência pública para tratar de um tema que é um tema absolutamente invisível para a sociedade e que tem muita gente envolvida, milhares de crianças envolvidas e famílias nessa decisão, e então eu acho que é um momento histórico que precisa ser mesmo marcado. E foi

interessante porque a gente também derruba um pouco de mitos em relação ao Judiciário, não é? Porque ele estava interessado. Ele pediu, depois que você falava lá, ele pedia o papel que você tinha lido, então ele quis criar ali uma documentação para se balizar um pouco do que ia fazer e aí entrou-se nesse processo de constituir esse comitê que tinha que monitorar as ações da Prefeitura. Agora, isso é muito complexo. Como que você vai fazer isso? Com que perna você vai fazer isso? A autoridade foi, digamos, outorgada por ele, então a gente tem o direito de pedir explicações e eles têm o dever de dar essas explicações para a gente e no começo foi horrível porque eu acho que a Prefeitura, foi na gestão do Calegari, então acho que ele estava sozinho nessa audiência pública, ele e um advogado, ninguém da equipe técnica acompanhou ele, então a gente percebia que ele estava mesmo isolado politicamente ali, que ele não ia ter muita sustentabilidade ali da ação dele ou enfim, e a primeira vez do Comitê de Monitoramento para prestar contas, foi horrível, eu nem lembro quem foi a pessoa que foi lá e não tinha dados, não tinha explicação, e mandou contas erradas para agente assim: “a, nós vamos atender 150 mil crianças em 100 creches”. Eu disse: “você vão por 1500 crianças em cada creche”? “A é, eu acho que não é isso”. Então, sabe uma coisa assim primária, básica?

**Julia.** Isso na primeira reunião dos integrantes do Comitê com a Prefeitura, que é aquela reunião feita à cada seis meses?

**Cisele.** Isso. Aí a gente percebeu que tinha que falar mais grosso, porque eles não estavam dando a devida importância para esse Comitê. Aí a gente pensou em fazer tudo mais institucionalmente, mais mesmo de convocar, pedir o comparecimento de pessoas específicas e aí a ideia é que a cada seis meses a gente faça esses dados e analise esses dados. Também para analisar esses dados, não é fácil, é muito dado, muito complexo, eles não estão georeferenciados, então você tem uma diversidade muito grande na cidade. A gente queria que de fato as áreas de maior vulnerabilidade fossem prioridades, então, sei lá, lá no Lajeado não tem creche ou a fila de

espera é muito maior que em outras regiões da cidade, então é lá que tem que ter os investimentos e isso ficou meio obscuro para a gente. A gente não conseguiu saber exatamente isso. A gente queria, na verdade, era que cada rua, que tivesse ali o endereço de onde a creche estivesse, quantas vagas, quando ia ficar pronto, a gente não conseguiu isso. Então, a gente tem um volume de dados que a gente não teve pernas para analisar. A Janaina e a Ananda até fizeram um trabalho bem bacana de conseguir avaliar alguns desses dados, mas não todos e aí a gente também teve outra iniciativa de visitar algumas creches para checar *in loco* a situação delas. Tanto diretas quanto conveniadas, até para ter um comparativo dessa situação. E de fato, o que a gente percebe é que a expansão está sendo feita via rede conveniada, muito grande porque é mais barato para o Estado, mais prático e no começo até surgiu a ideia de que seria feito um grande grupo de trabalho intersetorial para identificar os terrenos para poder saber se aquele terreno não tinha nenhum problema, tanto do ponto de vista da legalidade dele, tanto do ponto de vista ambiental, então “vamos construir aqui nesse lugar”, todo mundo pensando junto ia resolver mais rapidamente, mas também a gente não teve mais vista desse grupo de trabalho.

**Julia.** Esse grupo surgiu da iniciativa...

**Cisele.** Da prefeitura. Não conheço, um grupo interno da prefeitura para fazer essa análise para agilizar e tinham outras questões, por exemplo, eu sempre defendi a ideia que você não deve ter creches muito grandes, as creches muito grandes elas são ruins porque elas massificam o atendimento e elas geram um estresse muito grande para quem fica 10 horas dentro da creche conveniada com muita gente, tanto para as educadoras quanto para as crianças, você precisa ter uma intimidade maior com a comunidade que você está, então, assim, se você tivesse condições de ter prédios menores você procura um terreno imenso para abrir para 300 crianças, mas se você procurar um terreno menor, que você possa construir uma creche para 80, talvez seja mais fácil, mas nem pensar nessa ideia, “a não, isso para a

Prefeitura inviabiliza a logística, é complicada para fazer”. Mas eu acho que isso atenderia melhor as comunidades, ficaria mais próxima das casas das famílias, enfim, aí é outro processo que a gente se envolveu que eu estava falando que é esse de visitar as creches, eu não pude ir porque também, assim, agenda em dias e horários que a gente as vezes não pode, mas para eles parece que foi bastante instrutivo ter feito isso.

**Julia.** Quantas creches mais ou menos foram visitadas, você tem uma ideia?

**Cisele.** Não sei, não tenho essa informação correta. De cabeça, não sei. Duas eu sei que com certeza, mas não sei se mais. Então, a ideia de você cruzar o que a Prefeitura trazia de dado e você ver na realidade. Agora, como eu faço parte do Avisa Lá, que é uma entidade, uma ONG que faz formação de professores, creche e de pre-escola, a gente tem muito contato na rede conveniada, a gente trabalha muito na rede conveniada, nós nos fizemos na rede conveniada e a gente sabe bastante qual que é a diferença de atendimento e mais das condições oferecidas, porque qualidade, tanto na rede conveniada, quanto na rede direta, você vê de tudo, não dá para a gente determinar que a rede conveniada é pior do que a rede direta, em termos da qualidade do atendimento das crianças. Acho que a gente pode pensar nas condições que são oferecidas para cada uma dessas modalidades, o que que pode gerar, mas, enfim, é isso. Agora, a gente está nesse processo de nos reunirmos intensamente nos últimos tempos que está chegando ao fim, não é? Então, que que a gente vai fazer? Vai autuar a Prefeitura? Qual a consequência desse processo? Então, a consequência que a gente queria que tivesse era que todo mundo tivesse atendido, mas não vai dar para cumprir essa meta, então a gente pensou que os candidatos à prefeitura tinham que ter mais ciência desse processo de saber que esse grupo existe, que esse grupo teve uma atuação e existe essa sentença, essa lei. Eu não sei como é que vai juridicamente, eu não sei qual desdobramento disso, você já falou com a Alessandra? A Alessandra é a melhor pessoa para falar disso.

**Julia.** Sim.

**Cisele.** Do ponto de vista da continuidade do processo eu acho, gostaria que tivesse esse dinheiro amarrado no orçamento. Como é que a gente poderia interferir para esse orçamento, porque ele é discutido normalmente em outubro, novembro, para então assim, sei lá, vai ser uma multa de 500 milhões, vamos amarrar essa multa, não que a Prefeitura tem que pagar para ela mesma, porque isso é louco, mas que isso estivesse amarrado no orçamento municipal. Eu não sei se isso é possível, mas aí, assim, o grupo acordou da gente fazer um, vai ser um debate, mas da gente chamar os candidatos para que eles tenham ciência desse processo, dessa necessidade e que eles falem publicamente que que eles vão fazer em relação a isso não é, quanto à educação infantil de qualidade, de modo a cumprir o Plano Nacional de Educação, vai ser dia 20/09. Então, nós redigimos coletivamente uma carta fazendo algumas perguntas. Eles vão ter que responder essas perguntas por escrito e depois, numa coletiva de imprensa, eles vão falar. Isso é o melhor jeito de implicá-los mesmo ainda com uma proposta, não é, digamos, de candidato. Depois do plano de metas, eu acho que esse grupo não vai se desfazer em função da sentença, em função de não ser mais um grupo juridicamente constituído determinado pelo desembargador, acho que esse grupo vai continuar, porque a gente começou antes também de tudo isso acontecer, e os operadores do direito estão muito interessados em garantir esse direito à educação, em especial à educação infantil, porque eles já estão absolutamente conscientes do que isto tem feito, pode gerar crianças saudáveis, tem uma influência positiva no desenvolvimento das crianças e também um suporte muito grande principalmente para a mulher, claro que para a família como um todo, mas a mulher, de fato, ela tem ganhos em relação à sua autonomia, seja para trabalhar ou para ela fazer o que quiser, mas de fato você divide com a sociedade a tarefa de educar e cuidar dessas crianças, acho isso super importante, olhar por esse aspecto também, mas em especial a situação da mulher que acaba sendo, entre aspas, penalizada por essa

responsabilidade. Então, acho que a creche é um bom aliado nesse sentido. Então, acho que os operadores do direito já estão bem conscientes disso e a gente tem feito uma boa parceria, interessante até, uma parceria bem interessante, inclusive com outras coisas a gente já discutiu uma questão de férias, tem uma divergência entre, já surgiu, digamos, muito problema relacionado às ações que são para que as creches não fechem nas férias.

**Julia.** Isso aí é uma ação diferente que está rolando também, não é?

**Cisele.** É uma ação diferente, mas que tem a ver com essa questão da qualidade do atendimento. O que a prefeitura fez diante dessa ação, essa ação não está ligada com essa questão do Comitê de Monitoramento, mas é um outro aspecto também, foi determinar pólos de atendimento, eu não sei se é o mais interessante em função do vínculo que as crianças constroem com seus professores, se a gente o tempo todo diz que a creche não é só um lugar de guarda, mas é um lugar de educação e cuidado, se ela não vai para a creche que ela costuma frequentar, que que isso pode significar para ela, não é? Então, tem que prestar atenção nessas questões e tem outras questões. Creche noturna, tem um monte de situações que estão ligadas a esse contexto de atendimento da criança, de sua família que tem a ver, interfere na educação e tem a ver com outras fases, de assistência, da saúde, então creche noturna é atribuição de quem? Você tem uma sala de creche, entre aspas, numa escola de ensino médio noturno para atender as meninas que não tem com quem fique a criança, então tem um monte de penduricalhos nas creches que são passíveis de ações, então eu acredito que a gente vai ter que continuar conversando, mesmo encerrando esse processo. Férias coletivas, creches noturnas, creche que é ilegal, toma-se conta de criança, tem muito na periferia. Como é que você vai lidar com isso? Então, é um monte de questões que ficam orbitando em torno desse direito à educação e que tem a ver com a gente continuar conversando.

**Julia.** A senhora, tendo tido esse contato com a rede conveniada e também com a rede direta, a senhora acha que a qualidade pior da conveniada não é necessariamente verdade?

**Cisele.** No atendimento da criança sim, eu vejo que tem dos dois lados, podem ter coisas muito boas e muito ruins, por quê? Porque o meu olhar tem esse viés da formação e se você recebe uma boa formação você consegue lidar com essa adversidade que as condições que são oferecidas pelas conveniadas, elas tem menor salário, mais tempo de trabalho, elas trabalham oito horas diretas com as crianças e depende muito do tipo de instituição mantenedora que elas estão ligadas. Então, se é uma instituição pequena e muito comunitária mesmo, veio, digamos, lá da década de 1970 de grupos de mulheres e contam com elas mesmas, as vezes elas têm muitas dificuldades mesmo, elas têm que lidar só com a verba que vem da Prefeitura, que cobre digamos 70% do custo de uma criança, outras entidades que são grandes, maiores, têm mais poder, que são ligadas por exemplo à grandes escolas católicas, principalmente, então assim, tem escolas, elas tem escolas regulares, são filantrópicas e aí, como contrapartida, elas têm que atender, dar bolsa, ao invés de dar bolsa, elas têm creche, só que elas têm convênios com as creches, então elas conseguem suplementar melhor essa verba que vem da prefeitura. Agora, mesmo suplementando, se não tiver formação, o trabalho pode ser ruim. Eu acho que está muito ligada a essa qualidade do profissional, se elas têm condições de investir em formação ou não.

**Julia.** Nessa questão da qualidade do profissional, então?

**Cisele.** Eu acho que é igual, se você não investir em formação. As creches conveniadas, por exemplo, elas passaram para a secretaria da educação na gestão da Marta, quando elas saíram da Assistência e foram para a educação. Já na assistência, quando elas eram conveniadas pela assistência, elas tinham que ter coordenador pedagógico. As diretas não

tinham coordenador pedagógico. No final da gestão da Marta, quando passou para a educação, é que as creches diretas receberam coordenador pedagógico. As creches conveniadas sempre tiveram auxiliar de enfermagem. Quando elas passaram para a educação, elas perderem esse profissional, só quem manteve foram essas entidade maiores que têm como bancar esse profissional que não faz parte do quadro oficial. A rede direta nunca teve o profissional, quer dizer, acho que tinha o profissional de enfermagem quando ela era da Assistência, então tem uma diferença também nesse próprio histórico de como elas se constituíam, como elas foram, a exigência que se tinha da rede conveniada e a exigência que se tinha da rede direta. Então, assim eu não vejo, eu acho que as condições de trabalho, horário, carga horária e salário fazem muita diferença claro, você tem uma rotatividade muito maior na rede conveniada do que na rede direta, mas também eu não sei se é bom ficar mantendo uma pessoa ruim para o resto da vida cuidando de criança. Então, eu vejo que a gente precisa olhar isso com cuidado, eu acho que na minha opinião eu entendo que você ter um atendimento direto é obrigação do Estado e que a gente pode frear isso e não ter o conveniamento como única alternativa de expansão da rede, porque a diferença é muito grande você ter por volta de trezentas creches diretas e 1300 conveniadas, é muito disparatado isso, o Estado teria que ter a obrigação de construir mais creches, de ter essas creches diretamente, mas o que que eles tem feito? eles tem feito uma coisa para mim que é até pior, que é o indireto. Porque o prédio é público, a manutenção do prédio é pública, mas os funcionários são da entidade parceira, da entidade, nem sei se o nome é conveniada, que seja prestadora de serviços.

**Julia.** E por que a senhora acha que isso é o pior?

**Cisele.** Porque isso tem tantos impedimentos burocráticos, é como se você servisse à dois senhores. Eu vejo que tem creche indireta que ela não consegue entrar no esquema de manutenção da prefeitura, ela tem que pedir pelo amor de deus para alguém ir lá cortar grama e ela não tem

autorização para cortar grama, então a grama fica desse tamanho porque a Prefeitura não dá essa autonomia para ela, o prédio é dela, se ela consegue uma parceria com a alguma empresa para fazer uma reforma no prédio, ela não pode fazer se não tiver autorização da Prefeitura, elas são as últimas a serem atendidas nesse procedimento. Nas conveniadas, é mais prático, a entidade cuida de tudo. Então a indireta ela tem essa coisa dúbia e muitas creches agora estão nessa perspectiva de indireta. Essas últimas que fizeram mo auê ali no Jôquei Clube, o Jôquei ciou um parque, construíram uma creche maravilhosa lá, é uma entidade que administra aquela creche. E isso também é outra questão que é complicada, porque para algumas coisas o conveniamento é considerado público, então a creche é pública, as crianças são atendidas gratuitamente, não tem mensalidade, mas algumas coisas ela é privada, então ela não pode por exemplo receber formação direta da prefeitura, porque ela é privada e então fica uma dupla mensagem com relação a esse entendimento que eu acho que também precisava ser revisto. Ou você permite de fato que essa creche possa se manter sozinha, ou você transfere essas unidades para o atendimento direto, ou você trata elas como um atendimento privado, ou uma entidade privada, essa coisa mista assim é muito delicada, tem a questão das entidades que são confessionais, então se é público é laico, mas elas não são públicas, elas são particulares, mas não pode. As entidades que são cristãs, digamos, e que têm orientações em relação a essa questão da espiritualidade não sabem o que fazer, “posso dar alguma orientação espiritual ou não posso”? Como pública, não posso, mas como privada, embora a família não tem escolha, ela nem sabe disso, não é? Ela está numa fila única, então há muitos meandros nessa questão, eu acho que não dá para você afirmar e ser muito determinista em relação a isso. Para mim, é difícil, não é que eu defendo as conveniadas, mas eu tento me colocar nessa situação histórica que elas estão colocadas, e que, sem elas, nosso atendimento, já imaginou sem mil e trezentas creches? E se não fosse elas começarem isso, a gente não teria creche nenhuma, teria demorado muito tempo.

**Julia.** Entendi. E assim, antes do Comitê ser criado, foram feitas dez diretrizes, um documento...

**Cisele.** Então, a gente fez naquele Seminário que eu te falei.

**Julia.** A sim. Então, ali, um dos pontos era que se priorizasse a diminuição da rede conveniada e aumentasse a direta. A senhora concorda com essa medida?

**Cisele.** É. Eu acho que tem que ter um equilíbrio maior. Porque, assim, o que a gente percebe também, Julia, é que tem uma diferença muito grande conforme a DRE, o número de supervisores. Então aquele lugar é tão difícil, não tem nada, não tem ninguém, eu fecho os meus olhos para aquele atendimento. Então, não dá, a Prefeitura tem que ter um critério mais claro.

**Julia.** A Prefeitura alega que não tem como ela ser exigida de aumentar a rede direta, por causa de uma série de limitações e aí o Comitê até baixou um pouco a bola, está sendo mais maleável nessa questão, mas a senhora pensa em que para um próximo mandato? Deve permanecer essa exigência?

**Cisele.** Eu acho que tem que ter muita clareza de que tipo de exigência vou ter para a conveniada e não abrir mão disso em função de ter que atender a meta.

**Julia.** No quesito que a senhora levantou quanto ao diálogo com a Prefeitura, no começo foi muito difícil, mas depois teve uma melhora?

**Cisele.** Sim. Responde o que a gente pergunta. No sentido de que responde o que a gente pergunta.

**Julia.** Entendi. Pelo o que eu tive das conversas anteriores, a Prefeitura deu muito retorno na quantidade mas no qualitativo ainda não.

**Cisele.** Não. O desembargador novo também que assumiu, ele queria separar as coisas, “qualidade não dá, a gente não vai ver agora, deixa qualidade de lado”, Aí a gente falou não. A Alessandra lembrou que na ação tem o acesso com a qualidade. A qualidade tem que estar presente mesmo. Teve uma reunião muito forte que foi bem difícil com o Chalita que queria atender 500 crianças em creche com parcerias com o Carrefour, no estacionamento do Carrefour, aí a gente foi mais dura em relação à qualidade.

**Julia.** A senhora acha que a existência de um Comitê exigindo da Prefeitura prestação de contas e atuando na fiscalização e na avaliação, isso fez diferença para que ela atuasse melhor na questão da educação infantil? A instauração do Comitê valeu a pena? Deve ser repetida para casos futuros, ou não?

**Cisele.** Eu acho que sim, que na verdade toda essa prestação de contas que ela faz para a gente ela tinha que fazer publicamente o tempo todo, não uma informação que é para dar para um Comitê. É uma informação para disponibilizar para todo mundo, para a sociedade, não precisaria desse Comitê, a gente teria que fazer isso de uma maneira institucional, mas eu acho que valeu a pena porque eu acho que obrigou a Prefeitura a se movimentar sim. Essa questão da legalidade, eu acho que ela dá um impulso, porque obriga. Agora, talvez, esse Comitê pudesse ser um coisa, não sei, de pessoas que pudessem atuar nele com mais constância, porque a gente não consegue fazer isso, porque é voluntário, embora talvez a Ação Educativa, que começou todo esse processo, eles têm a ação na Justiça, se conseguir verba, apoio, para manter isso, eu acho que é entregar um recurso interessante na manutenção dessa linha de ação de monitorar, mesmo que não seja oficialmente, judicialmente mas de monitorar dados

que a prefeitura traz. Aí vem uma informação que precisa ser transcrita, eu acho que a gente pode agir no sentido de que jeito a gente quer a informação, para que qualquer um entenda. Isso também seria um avanço. Mas eu acho que fez a Prefeitura se movimentar sim.

**Julia.** Mas um grupo institucional independente do Judiciário, sem a obrigação judicial, a senhora acha que a Prefeitura teria o mesmo empenho em responder às questões do grupo?

**Cisele.** Eu acho que não. Eu acho que ela só fez isso porque ela foi obrigada.

**Julia.** Por ser um primeiro modelo essa forma de Comitê, uma primeira experiência, o que você acha que não foi feito que poderia ter sido feito e teria sido interessante, o que vocês acertaram, o que a senhora acha que faltou?

**Cisele.** Eu acho que faltou no grupo construir uma sistemática de trabalho, eu não sei se isso poderia ter sido feito, mas, assim, eu não tenho recurso para poder destrinxar esses dados, será que a gente não poderia ter contado com o Judiciário, já que ele determinou esse critério, já que a gente tem o dado, se ele não poderia designar uma outra pessoa e dar esse incentivo? Acho que a gente usou pouco o poder que nos foi dado, sabe? De pedir ajuda para poder fazer as coisas, da gente mesmo se organizar de uma maneira mais sistemática, fazer reunião com mais frequência, a gente fez umas reuniões assim, percebendo os acontecimentos, foi voluntário nesse sentido, alguém sistematiza, alguém chama, alguém convoca, estava todo mundo de boa vontade, se a gente tivesse secretaria que executa, um grupo, uma pessoa que pudesse organizar a demanda, não é? Mas, enfim, a gente podia ter feito isso independente, mas a gente também podia ter pedido mais ajuda, eu acho.

## **EDUARDO GOVÊA - JUIZ COORDENADOR DO COMITÊ 09/2016**

**Julia.** O senhor é o coordenador da infância e juventude do Tribunal de Justiça responsável por coordenar o comitê de monitoramento?

**Eduardo Govêa.** O que ocorreu foi o seguinte, Julia, o Tribunal de Justiça ele decidiu uma ação civil publica em que o Ministério Público e algumas entidades organizações não governamentais entraram para pedir vaga em creche, porque vaga em creche é uma demanda enorme, não só aqui na cidade de São Paulo como em todo o estado. Alguns municípios eles fazem uma estrutura que as vagas em creches são suficientes para atender a demanda, outros não fazem. Outros não conseguem cumprir, outros tem uma falta de verba, não correm atrás, porque podem subsidiar eles, o governo federal subsidia. Mas outros prefeitos não correm atrás para atender a necessidade. Então, via de regra, essas ações são julgadas por juízes da infância e depois entram com recurso e vão para a câmara especial, que é a câmara do Tribunal de Justiça, é a competência para julgar todas as leis do ECA. Eu, durante seis anos, fui integrante da câmara especial, mas saí de lá em 2011, porque eu quando era juiz de segundo grau eu podia atuar lá, depois me tornei desembargador e não pude mais atuar lá. E houve uma decisão, aliás, ocorreram duas decisões, uma é do presidente da seção de direito público e a outra é do decano que acabaram por determinar que aqui em São Paulo teriam que ser criadas 150 mil vagas em creche e pré-escola em um período que se encerrará dia 31/12/2016 e nessa decisão o decano, que era o desembargador Valter Guilherme, ele colocou que ficava como encarregado de acompanhar o cumprimento daquela decisão a coordenadora da infância e juventude, no caso o coordenador sou eu. Então eu acabei criando o comitê para que desse suporte ao acompanhamento porque para a coordenadora ficaria muito divicil fazer esse acompanhamento e um comitê composto por entidades não governamentais que faziam parte da ação, do polo da ação, seria interessante. Então houve a criação desse grupo e, segundo a decisão da câmara especial, a cada seis meses o prefeito, através do secretário

responsável, ele informaria o que estava sendo criado, criação de vagas e creches e a ação de vagas em pré-escola e o atendimento que vinha incorrendo. Nós montamos esse grupo e a cada três meses ele se encontra e a cada seis meses há um encontro que eu participo e o secretário da educação participa. Pois bem, no início, as coisas estavam bem devagar, estava difícil a criação de vagas, alegavam vários obstáculos, dentre eles a falta de local para instalar as creches. Nós até intercedemos no sentido de verificar o que estava obstando o andamento disso para nós darmos uma maior aceleração para que fosse cumprida a meta. A prefeitura, à princípio, disse que as ações de desapropriação estavam travadas, não andavam, aí eu acabei fazendo uma reunião com o presidente da sessão de direito público, na época o desembargador Ricardo Anaf, que acabou convidando os juízes da vara da Fazenda para acompanhar para ver o que nós poderíamos fazer para dar uma aceleração para os processos de desapropriação e acabamos vendo que a prefeitura tinha muitos entraves, que ela acaba não cumprindo, depois parece que melhorou isso.

**Julia.** Os processos de desapropriação? Pode citar um exemplo só para eu conseguir entender?

**Eduardo Govêa.** Por exemplo, você, quando faz desapropriação, tem o decreto de desapropriação, você tem que pagar um valor de 80% do valor que o valor venal consta do imposto e depositar para o desapropriado e depois é feita uma avaliação para ver o valor complementar disso para ser depositado depois, muitas vezes através de precatório. E, para que haja um perito, para que haja emissão provisória, a emissão da posse, é necessário depositar o dinheiro. Sem o depósito do dinheiro, não há emissão da posse, sem o depósito do perito para fazer avaliação, não há perícia e tudo isso eram entraves que não eram cumpridos pela prefeitura, então nós acabamos botando os pingos nos "is" mostrando quem estava criando as dificuldades, porque à princípio eles falavam que era o Poder Judiciário que tinha procedimentos muito morosos e que cada juiz tinha um procedimento, uns eram rápidos e outros eram mais devagar. Então nós acabamos vendo

que essas alegações não eram assim tão verídicas, vamos dizer. E trouxe, até no que diz respeito ao procedimento, um pouquinho mais defasagem que outros, seriam unificados no sentido de ter um procedimento mais rápido, mas mesmo assim precisava que a prefeitura depositasse o valor para ter a emissão da posse e também os salários periciais. Pois bem, ultrapassados esses entraves, aí com muita dificuldade para se conseguir locais para ganharem e fazerem as creche, também teve dificuldade no que diz respeito à locação de imóveis, porque muitas vezes, se não tem onde desapropriar e não tem como, teria que fazer uma locação provisória para se colocar uma creche próxima para atender, já que não existe ainda a possibilidade de fazer a desapropriação. Bom, esses entraves começaram a melhorar, mas o número de vagas não está compatível com aquilo que foi determinado na decisão. acredito que até 31/12 desse ano o prefeito atual não vá conseguir cumprir todas as vagas que foram determinadas e aí pode ser que ele seja sujeito a uma ação de improbidade administrativa por descumprimento de determinação judicial.

**Julia.** Na conversa que eu tive com algumas outras pessoas que já me deram um norte de como a situação caminha, eles disseram que eles pensam na possibilidade do comitê de monitoramento continuar atuando, porque como essa é uma decisão diferenciada, nada foi determinado a respeito do tempo em que esse monitoramento aconteceria, essa é uma questão que eu estava até muito em dúvida de como ela se encerraria.

**Eduardo Govêa.** É. não tem tempo pré determinado. O que tem é o tempo de cumprimento até 31 de dezembro para ele não sofrer sanções na esfera da responsabilidade de probidade administrativa. Agora, se não cumprir com isso, fica a obrigação da prefeitura em dar continuidade seja lá quem for o próximo prefeito.

**Julia.** Então o senhor considera que seja importante que o comitê continuasse atuando com a próxima gestão?

**Eduardo Govêa.** Sim. Isso vai ser objeto, vamos dizer assim, de questionamento junto à Câmara Especial. Informando que não houve cumprimento daquela determinação, quais os procedimentos a serem desdobrados? E aí, óbvio, o desembargador que tem a jurisdição ele vai dar uma decisão, submeter a câmara para ver o que eles vão fazer. Você determina que vai para o Ministério Público para abrir um processo de improbidade administrativa, ou dar um prazo para o novo prefeito para ele concluir as metas, porque tem que ter responsabilidade das pessoas, não é? É a história da pessoa ser eleita para um cargo e não cumprir determinadas obrigações e deixar elas por elas. Não é possível mais. Todos, quando assumimos uma função pública, nós temos de contrapartida a obrigação de cumprir responsabilidades e, se não as cumprirmos, nós estamos sujeitos a sanções. Eu tenho os processos, se eu atraso, se eu paro de julgar, não vai acontecer nada comigo? Claro, vai acontecer. eu vou sofrer um processo administrativo e uma possível punição, porque tem que cumprir as metas, é nesse sentido.

**Julia.** Nessa questão da possível penalização da prefeitura, o que que o senhor considera pessoalmente que seria o ideal a ser feito? Fazer uma repactuação e pensar em como atingir, sei lá, criar novas metas, ou não, agora nos já demos prazo suficiente, então vamos imputar algum tipo de penalidade?

**Eduardo Govêa.** É. Acredito que seja por esse caminho. Não sei dizer, porque eu não vou ser o julgador, não é? Mas é nesse sentido que a jurisprudência tem caminhado independentemente de qualquer coisa. Aí, assumindo um novo administrador público, prefeito no caso, a ele vai ser dada uma responsabilidade com que ele vai ter que cumprir, porque quem se sujeita a ser prefeito, governador, presidente, tem que saber que existe uma série de obrigações a serem cumpridas e não vai se eximir delas, vai ter responsabilização, por isso que quando o pessoal as vezes fala, "ah, você aceita tal cargo, isso e aquilo para acumular como o meu"? Eu digo

que não, eu já estou com jurisdição da Câmara da 7 Câmara de Direito Público, eu tenho a Coordenadora da Infância, não dá para eu aceitar coisa que eu não tenho condição. Exatamente isso, então são dessas coisas que nós temos que sermos responsáveis no sentido de não deixar o cidadão jurisdicionado a sorte, sem que haja uma efetivação de responsabilidade e cumprimento de metas, não é? É nesse sentido.

**Julia.** Eu queria ouvir do senhor o que o senhor acha desse modelo de decisão judicial em que ela tem um perfil completamente diferenciado das decisões padrões, que são individuais e que têm uma prestação pecuniária. O senhor considera que esse modelo exerceu uma pressão legítima e real sobre a prefeitura e teve efeitos concretos que a prefeitura não teria tido o mesmo desempenho se não fosse essa comissão?

**Eduardo Govêa.** Não. Com certeza, há uma diferença sim. Eu sou a favor de processos coletivos. eu entendo que o judiciário ele faz a justiça social tanto quanto o poder legislativo e o executivo, só que ele, diferentemente dos outros poderes, ele faz no varejo da função social, não no atacado. O atacado é quando o Presidente da República, um governador ou um prefeito baixa um decreto e beneficia milhares ou até milhões de pessoas. O legislativo também, nas três esferas, com uma lei, beneficia milhares ou milhões de pessoas. O judiciário não. Aqueles casos das pessoas que não são atingidas pelos benefícios sociais dos outros poderes, elas vão demandar o seu direito individualmente, que é o que eu chamo de justiça social no varejo e não atacado, como nos outros. As ações coletivas elas modificaram um pouco esse perfil, esse viés, porque quando se entra em benefício de milhares de pessoas, as vezes, numa ação só, como é o caso das vagas em creches. Então, eu acho que aí é um dinamismo do judiciário que precisa ser atendido hoje com mais frequência e essas ações civis públicas são muito boas e cria uma obrigação para o prefeito. Se ele não cumprir, ele vai ter uma sanção, porque no caso de vaga diária que a criança vai pedir, a mãe pede para a criança e não consegue, é uma coisa que é terrível, que são milhares, os haitianos, e eram milhares de processos

por mês. O ECA é uma lei quase perfeita porque ela prevê que uma criança, independentemente da família em que venha nascer, seja família rica, seja família pobre, seja culta, ou seja inculta, ela vai ter a criança o amparo do Estado para formar todas as bases de cidadania para quando ela atingir a idade de auto-suficiência, aos 18 anos, ela tenha tido tudo o que é necessário, tanto quanto, ou próximo de uma criança que venha de uma família abastada, e o ideal seria que nós tivéssemos escolas públicas do nível das melhores escolas particulares, os centros, as creches, as pré-escolas, todos esses locais com todo o atendimento que todos recebem para que não houvesse diferença e as crianças crescessem em pé de igualdade que iria produzir uma sociedade de primeira grandeza. É isso. O ECA prevê isso, não é uma legislação, como muitos falam, paternalista, no sentido de proteger adolescente infrator, isso é uma outra fase, que não foi feita na primeira fase, quando o ser humano ainda era criança. Porque, se todas as políticas públicas fossem feitas e as crianças tivessem atendimento, elas não seriam infratoras na fase de adolescência, não é? Elas teriam um desvio de comportamento muito assim normal e natural de um ser humano. Como todos nós fomos e tivemos desvios de comportamento na fase de adolescência, mas com certeza nós não saímos assaltando, matando e não fizemos esse tipo de coisa porque isso é um desvio muito grande e hoje a sociedade ela está um pouquinho, vamos dizer assim, vendo com maus olhos uma legislação que é para o bem, que é uma legislação de estrutura de Estado e de sociedade, que é a organização social. Então, nesse sentido, se o ECA fosse cumprido e, através das ações civis públicas coletivas, ele vai atender melhor, nos teríamos uma produção de uma sociedade melhor.

**Julia.** Eu gostaria de entender se o senhor foi quem determinou quem seriam os membros do comitê?

**Eduardo Govêa.** Sim. Eles se ofereceram e eu acabei deferindo e ocorreram trocas nesse pedido também, porque muitos acabaram saindo e outros nomes foram indicados.

**Julia.** Então o diálogo foi bom? foi aberto? Foi possível que o senhor tivesse acesso realmente de como estava indo o andamento dos trabalhos da prefeitura?

**Eduardo Govêa.** É muito bom. Sim. E eles cobram da prefeitura muitas coisas que, para mim, é muito bom, porque eu ficar cobrando da prefeitura no dia a dia fica muito difícil, e com uma equipe grande, como é o comitê, isso é muito bom, sensibiliza, e a sociedade está tendo uma participação efetiva na responsabilização da criação de vagas em creches e pré-escolas. Isso é muito bom, é um avanço da nossa democracia, da nossa república.

**Julia.** A execução do julgado vai para o juiz da execução então, aí então não vai ter nada mais a ver com o senhor, não é?

**Eduardo Govêa.** Na verdade, nós estamos acompanhando a execução disso. Porque o que acontece, a diferença que muitos acabam não compreendendo, é que o ECA ele prevê, nas decisões, a execução imediata e que, no processo civil, você só vai ter a execução depois do trânsito em julgado, no ECA não. Porque, se nós tivéssemos o efeito suspensivo no ECA, nós iríamos aplicar o estatuto do idoso na criança, entendeu? Do jeito que é moroso o nosso procedimento. E é por isso que o ECA é sábio no sentido de que todas as decisões elas não têm efeito suspensivo.

**Julia.** Entendi.

**Eduardo Govêa.** Então, já deu a decisão, ela já é auto executável logo em seguida, não precisa ser julgada depois do grau de última instância, porque isso tem recurso e vai para o STJ, mas quando o STJ julgar ela já está executada, ela já está efetivamente cumprida, ou não.

**Julia.** Acho que já respondeu a todas às minhas dúvidas. Muito obrigada.

## **MARCOS ROGÉRIO - CHEFE DO GABINETE DA EDUCAÇÃO**

**20/09/2016**

**Marcos Rogério.** Eu sou o Marcos Rogério de Souza, sou chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Educação. Minha formação base é direito também, sou advogado, mestrado na área de direito constitucional, e assumi a secretaria em janeiro de 2015 aqui na cidade de São Paulo. Acho que a primeira questão importante é dizer que a constituição de 88 ela constituiu o cidadão brasileiro numa série de direitos. Nos últimos anos, nós estamos percebendo que há um processo de judicialização dos direitos sociais, o que é muito importante, porque a sociedade reivindica, o poder judiciário, em regra, responde e faz com que o poder público tenha que se movimentar e estabelecer prioridades. Nesse contexto de afirmação de direitos, a decisão do Tribunal de Justiça foi muito bem vinda. Primeiro, porque ao reconhecer que a creche é um direito da criança e ao reconhecer que o poder público necessita priorizar esse direito, ele ajuda a incluir a creche na agenda orçamentaria e de planejamento do poder público. O prefeito Fernando Haddad e o secretário Gabriel Chalita e antes dele o secretário César Callegari e a atual secretaria Nádia Campião, eles têm um compromisso muito forte com essa agenda. Então, eu ousaria te dizer que a decisão do Tribunal de Justiça ela incrementou a tomada de decisão para abertura de matrículas na educação infantil. Na verdade, era um compromisso político do prefeito, assumido em campanha, que se transformou em uma meta do plano de metas e quando vem a decisão judicial, ela fortalece essa prioridade. Mas eu acho que há um efeito mais positivo da condenação da prefeitura à abertura de creches. Na verdade, não é um efeito só, são dois efeitos. O primeiro é que abriu um canal de diálogo direto entre os representantes do poder judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública sobre a prioridade no atendimento. Então, ao invés de valorizar a fila das liminares, que responde a demandas de natureza individual, a condenação valorizou a lista pública, a lista coletiva, isso é muito importante, que as vezes quem tem mais acesso à justiça, tem acesso a uma decisão judicial e acaba furando a fila daquela pessoa que vive em situação de alta ou altíssima condição de vulnerabilidade. Então,

esse foi um primeiro aspecto muito positivo que permitiu um diálogo mais direto e a priorização da fila pública. O segundo foi um processo de monitoramento da implementação da política de expansão com qualidade, com relatórios periódicos, reuniões periódicas, com o GTIEI, que permitiu ao poder público uma relação de muita transparência, de muita franqueza, nesse diálogo. Então, o saldo me parece bastante positivo para resumir. É positivo porque assegurou um tratamento coletivo às demandas por creche, e positivo porque permitiu um diálogo direto com os órgãos de distribuição de justiça e o poder público e é positivo porque permitiu uma estratégia de monitoramento que fortaleceu a transparência, o dialogo franco, aberto, com envio periódico de informações.

**Julia.** Então você considera que esse modelo ele é desejável para futuras políticas públicas? Porque vamos considerar que essa foi uma primeira experiência, foi a primeira vez que aconteceu no Brasil, mas no plano teórico esse tipo de decisão diferenciada já vem sendo comentada. Se por acaso esse modelo vier a ser implementado em outras gestões de outras prefeituras, em outras cidades, ou até mesmo na prefeitura de São Paulo, é desejável, você considera?

**Marcos Rogério.** Não me parece desejável na medida em que, se outros juízes repetem a mesma decisão em outras políticas públicas, tudo passa a ser prioridade e, dentro de um orçamento finito, a disputa por recursos públicos ela pressupõe uma hierarquia de prioridades. Se há uma decisão dessa natureza para a área de cultura, uma outra para área de mobilidade, uma outra para área de meio ambiente, deixa de ter sentido essa constituição de prioridades. E eu acho que o poder executivo ele precisa implementar as políticas públicas e a definição de prioridades deve advir das urnas, dentro de um conceito que valoriza a soberania popular. No momento em que a definição de prioridades é definida pelo Poder Judiciário, isso pode desvirtuar e enfraquecer o princípio da soberania popular. Faço essa ressalva trabalhando com a hipótese de generalizações do procedimento. Agora, no caso das creches foi positivo, porque era

prioridade do candidato Fernando Haddad. Quando ele se elege virou a prioridade de médio prazo do prefeito recém eleito e continuou sendo a prioridade do prefeito eleito durante todos esses três anos e meio. Então, dentro desse contexto específico, a judicialização ela acrescenta muito.

**Julia.** Essa decisão ela tem um ponto que é muito interessante, que só passando pela experiência para gente ver o que vai acontecer, que é a questão de quando essa decisão vai terminar. Porque numa decisão padrão que você condena, executa e acabou. Então, na sua visão, qual seria o momento ideal para o termino, ou é preciso que haja um término?

**Marcos Rogério.** O processo de universalização da educação no Brasil ela se deu de maneira paulatina. Nós tivemos os anos 90, que foi caracterizado pela universalização, pelo esforço de universalização, do ensino fundamental. Hoje, nós temos uma situação de conforto em relação ao ensino fundamental ainda que tenha um ou outro estudante no Brasil fora da escola. Os anos 2000, a primeira década ainda foi dedicada à universalização do Ensino Fundamental, mas sobretudo a segunda metade da primeira década e esta o esforço prioritário é o atendimento de quatro e cinco com a universalização da pré-escola. São Paulo vai ser uma das poucas cidades brasileiras a cumprir a meta de universalizar a pré-escola, porque quatro e cinco eles passaram a partir de 2009 com a emenda constitucional n 49 a integrar a educação básica obrigatória, quatro e cinco passou a integrar e a partir da universalização da pré-escola, é uma tendência natural da sociedade alargar a luta pela universalização do atendimento de zero à três. Isso do ponto de vista constitucional. Do ponto de vista político, os gestores, e o Haddad é um educador, foi ministro da educação, eles precisam entender a importância que é o atendimento de zero à três. Não é a condenação do Poder Judiciário que vai fazer com que os gestores se convençam - os lírios não nascem das leis, nem das decisões judiciais, eles nascem de flores que precisam ser cultivadas, regadas o tempo todo -, essa imagem é do Neruda na verdade. O ponto que eu quero dizer é o seguinte, a tomada de decisão do prefeito Haddad de universalizar

o atendimento de zero a catorze anos está muito relacionado com a concepção dele de que os estímulos corretos na primeira infância produz cidadãos muito melhores sucedidos e produz estudantes muito mais preparados para enfrentar as etapas seguintes de escolarização.

**Julia.** Então a decisão ela tem um impacto positivo, mas ela não é determinante? Na verdade, é muito uma questão política e da gestão mesmo de fazer isso acontecer?

**Marcos Rogério.** Como eu disse na minha fala inicial, eu acho que a decisão do Poder Judiciário ela ajuda o gestor público a priorizar a expansão das matrículas de zero à três, porque quando o Tribunal de Contas questiona alguma coisa no sentido de que outro assunto deveria ser prioridade, a gente diz olha não é só uma decisão minha, tem uma decisão do Tribunal de Justiça. Quando nós da educação vamos dialogar com as as outras secretarias, sobretudo as secretarias de gasto e de finança, nós dizemos, além de uma decisão muito clara do prefeito de implementar o atendimento de zero à três, nós também temos uma condenação judicial que fortalece essa prioridade. Agora, isso ajuda, mas o que é determinante mesmo é a disposição do gestor público, do prefeito de saber que isso é fundamental. Eu não quero minimizar a decisão mas o esforço é de tentar situá-la no exato contexto. Agora, para além disso, se foi a decisão que produziu 97.700 vagas ou se não foi, eu acho que o fundamental é o que esse monitoramento propicia, esses encontros sistemáticos e periódicos com diálogo aberto, com análise nos dados, com problematização das questões, tem sido fundamental para qualificar a decisão de expansão.

**Julia.** Falando um pouco agora da política de creche, porque é importante eu entender isso também, porque é a base de tudo, quais foram as principais dificuldade na implementação, na expansão do número de vagas e na implementação da qualidade? De um modo geral, quais foram as

principais dificuldades? Encontrar terrenos? fazer concurso públicos? Verbas?

**Marcos Rogério.** Ótima pergunta Julia, porque permite afastar um pouco a lente e analisar a cidade de São Paulo como um todo. A cidade de São Paulo teve um desenvolvimento urbano absolutamente caótico, o processo de industrialização não foi bem sucedido aqui, as ocupações de áreas de mananciais, áreas de APPs, topos de morro, ela se deu na cidade inteira, então onde há mais desigualdades educacionais, onde há mais vulnerabilidades sociais, onde há mais demanda pelos serviços educacionais, é onde nós temos menos terreno, menos prédio e não só não ter terreno, tem um problema que antecede isso, que é o problema de não ter possibilidade de construir naqueles locais, tem um problema de área de manancial, APPs, e outros. Então, esta é uma primeira variável, esta foi e tem sido uma dificuldade que o prefeito Haddad enfrenta com muita coragem quotidianamente, diariamente. Primeiro ponto. O segundo ponto é que nós participamos do debate de hoje e foi dito “dinheiro tem, o que não tem é vontade política”. Dinheiro não tem se você não prioriza. Só teve dinheiro para expansão porque o Haddad realmente entende que o atendimento de zero a três era fundamental porque a cidade de São Paulo, como o resto do Brasil, passou por um momento recessivo muito grande. No governo 2005/2012, a economia paulista cresceu 18%. De 2013 até agora, a economia paulistana cresceu negativamente 5%. No momento que você tem um crescimento negativo, as despesas permanecem iguais, mas as receitas acompanham o negativo, então o segundo desafio que aí pode ser o primeiro em alguns momentos ou não, é o desafio orçamentário. A educação ela custa caro, mas o gestor público precisa entender que não se trata de gasto, se trata de investimento. A cada um real aplicado em educação, a cidade ganha dez, a cada um dólar, a cidade ganha em sete dólar, para cada um dólar aplicado em educação. Então é fundamental entender que é investimento. Agora, a criança ela vive numa cidade que os pais precisam trabalhar, precisa de mobilidade urbana, os pais precisam de serviço de saúde, ela precisa viver numa cidade minimamente saudável, tem

que ter políticas de promoção do meio ambiente, o recurso público ele é finito por natureza, então é fundamental que haja esta prioridade. Então, acho que a questão fundiário, eu não digo só de terrenos, porque é mais do que terrenos, porque as vezes tem local que não tem terreno, você vai lá e desapropria, tem locais que o problema não é esse, não é um problema de desapropriação. O segundo problema é o orçamentário. O terceiro se deve a um conjunto de requisitos legais e formais que precisam ser observados para você poder desapropriar ou para você poder implantar um equipamento público. Agora, a nossa experiência tem revelado que a chegada da creche, sobretudo em áreas de baixa consolidação urbana, ela representa uma grande festa. Vou citar o caso do bairro do Limoeiro. Se você tiver um tempo, procure. O limoeiro, onde não há nada, é a primeira creche que nós conseguimos implantar, foi o ano passado, uma creche conveniada e junto com a creche a esperança de que o Estado vem na seqüência, o Estado com o equipamento de saúde, o Estado com o equipamento de assistência, o Estado com outros equipamentos essenciais. Então, a construção de escola ou a implantação de escolas ela é muito bem vinda em todas essas áreas, mas listando aqui uma dificuldade, portanto, é orçamentaria. A outra é áreas disponíveis para implantação dos equipamentos, as desapropriações e outros desafios juntos com questão orçamentaria vem a dificuldade as vezes de você ter na rapidez e no volume que você precisa de servidores. O governo Haddad investe cerca de 7 bilhões por ano em educação infantil num orçamento aí de 11 bilhões. Nossa grande prioridade é realmente o atendimento na primeira infância.

**Julia.** A criação de concursos públicos é uma dificuldade também?

**Marcos Rogério.** Na verdade assim eu diria para você que esse é um problema que existe em todas as modalidades mas ele é mais concentrado no ensino fundamental e nas EMEIs. Porque a cidade de São Paulo fez uma opção pelo atendimento de quatro anos em diante todo ele pela rede direta e nós defendemos isso com muito ardor, porque entendemos que é melhor que seja em escolas, pré-escolas e escolas EMEFs diretas. O Haddad ele

realizou oito novos concursos e nomeou mais de dezenove mil trabalhadores em educação, profissionais da educação, professor de educação infantil, de ensino fundamental e isso, para a gente, tem sido uma constante. Agora, certamente, não é um problema de São Paulo, mas um problema do Brasil. Os professores, depois de uma vida de trabalho, eles têm um sagrado direito à aposentadoria e, nos próximos dez anos, cerca de 49% dos professores brasileiros se aposentarão. Isso não é diferente aqui em São Paulo: 49% que sai da ativa e vai para a condição de aposentado, você precisa repor isso. Qual é a estratégia principal nossa? Repor no ensino fundamental, na pré-escola e nas creches, mas isso também tem orientado a decisão do Município de expandir através da parceria com as entidades da sociedade civil, porque você pode fazer uma expansão consistente desde que haja a defesa da qualidade sem ficar com esta amarra de não poder contratar em decorrência dos impactos fiscais, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que isso gera.

**Julia.** Eu gostaria que você fizesse algumas considerações sobre a opção da prefeitura pela rede conveniada em detrimento da direta. Eu sei que tem as dificuldades, por exemplo a lei de responsabilidade, mas se eu pudesse ouvir um pouco mais de você sobre isso, qual é a sua opinião?

**Marcos Rogério.** Na verdade não é uma opção no sentido de escolha, a cidade de São Paulo quando abriu as três primeiras creches, acho que foi no governo do Faria Lima, em 1965, foi uma creche direta e duas conveniadas, portanto a cidade tem um histórico de parceria com as entidades da sociedade civil. Em 2006 aconteceu, o Haddad era o ministro da educação e ele aprovou uma política que foi estruturante para a educação básica brasileira, que foi a aprovação do Fundeb. O Fundeb financiou os alunos do ensino médio, portanto ele estendeu o financiamento para o aluno do ensino médio e ele financiou os alunos da creche e da pré-escola, portanto ele alargou a educação básica para 17 anos com o financiamento federal. Agora, esse financiamento não é suficiente. No Fundeb foi incluída a possibilidade de financiamento de alunos atendidos por entidades da

sociedade civil e qual foi a concepção política e ideológica que estava por trás dessa dimensão? É a compreensão de que se o convênio é firmado pela entidade com o poder público ele segue as regras do poder público, a proposta curricular é do poder público, a fiscalização é do poder público, a prestação de contas é do poder público, o cardápio que é servido dentro das creche é definido pelas mais de 120 nutricionistas da prefeitura, então a nossa compreensão é que a creche seja ela direta, indireta, ou conveniada, é uma creche pública, só que tem algumas creches públicas que são estatais e outras que são creches públicas não estatais. Agora, nós não abrimos mão dessa concepção de creche pública, sob a supervisão, o direcionamento e, sobretudo, que observa o currículo definido pela secretaria de educação. Nós entendemos de maneira muito viva que a cidade precisa aproximar as redes. Essa disputa entre rede direta, indireta e conveniada, ela é uma disputa que não tem nenhum sentido, porque a criança é a mesma, o atendimento tem que ser o mesmo, a família é a mesma, seria muito bom se conseguíssemos ampliar a oferta só com creches diretas, mas isso não é uma possibilidade que está posta, nos mais de 50 anos de educação infantil na cidade de São Paulo de zero à três, nós construímos 360 creches diretas e só no governo do prefeito Haddad, nós fizemos 410 creches conveniadas, isso é uma expansão realmente muito consistente. Agora temos que diminuir as diferenças, aproximar os salários, reduzir a jornada dos educadores é absolutamente fundamental, você permitir que passe um tempo com a criança mas passe um tempo dedicado à formação e o que é mais importante, que a educação continuada, ou seja, aquela que é dada depois que o educador se forma..

**Julia.** Isso foi algo que você mencionou hoje lá no encontro e eu não entendi muito bem. O que você quis dizer com a educação continuada?

**Marcos Rogério.** A ideia é simples. O governo Haddad entende que não existe bala de prata na educação, não existe nenhuma solução que se você acionar, essa solução por si só resolve todos os problemas, mas, se houvesse algum tema que se aproximaria disso, é a formação e a formação

ela tem que atuar em dois momentos, tem que atuar na formação inicial que é aquela ofertada pelas faculdades de pedagogia, pelos cursos de magistério e é fundamental que o Brasil reveja isso, porque a formação inicial ela padece de problemas muito graves, mas depois que o educador faz parte do sistema, ele recebe a formação continuada. Nós temos uma política de formação continuada muito consistente para rede direta do município de São Paulo e na rede indireta o Haddad tem lutado com o Tribunal de Contas para que o Tribunal de Contas permita que a prefeitura assuma toda a formação da rede conveniada. Hoje, o convênio ele já prevê uma verba para a formação dos educadores. A prefeitura repassa um valor para as entidades para fazer a formação dos educadores. Nós entendemos que isso é importante, mas mais importante que isso é integrar totalmente a formação e a prefeitura assumir a formação das creches conveniadas e indiretas. O Haddad ele criou a UNICÉU. A UNICÉU ela tem levado para os 46 Césus da cidade as melhores universidades do país. Nós ofertamos inicialmente 900 vagas de pedagogia pela UNESP, estamos agora, nos próximos dias, abrindo um novo edital para mais 700 vagas de pedagogia, nós estamos ofertando artes, matemática, biologia, fizemos uma parceria com a São Camilo para ofertar 1150 vagas de pedagogia interdisciplinar e qual que é a ideia? A ideia é que o Município forme professores com um currículo que dialogue com as necessidades da cidade. Esses professores poderão ou não trabalhar como servidores públicos da prefeitura, mas poderão trabalhar também nas creches conveniadas, ou nas creches particulares, importante é que o poder público assuma a formação dos professores, porque, seja na creche particular, na creche conveniada, ou na creche direta, a criança é a mesma, o atendimento tem que ser o mesmo, o currículo tem que ser o mesmo, respeitada todas as diversidades, mas é fundamental que a gente assuma essa responsabilidade. Qual que é a proposta então, é introduzir a jornada de formação das creches diretas e conveniadas para que parte do tempo seja dedicada ao atendimento com criança e parte do tempo dedicada exclusivamente à formação.

**Julia.** A gestão Haddad entende que não necessariamente precisa ficar nessa ideia de direta e indireta? Mas sim optar, optar não porque não é uma

opção, por apenas melhorar as condições de qualidade da conveniada para que ela se aproxime da direta?

**Marcos Rogério.** Entendemos como fundamental que todos tenham o mesmo atendimento, mas a gente aposta na rede direta também. A prioridade nossa é que ao invés de você ter a tradicional CEI ou creche e a EMEI ou pré-escola, nos investamos nos CEMEIS. A prioridade de investimento são os CEMEIS, que são os centros municipais de educação infantil que promovem o atendimento de forma integrada de zero a cinco anos. Então, nós abrimos CEIs, tem mais 14 em construção e todos os novos céus da cidade trazem o conceito do CEMEI como prioridade. Então, a política de expansão pela rede direta, para nós, é prioritariamente por meio dos CEMEIS. É uma grande inovação na educação, permite uma relação da família com o equipamento histórica, a criança pode entrar bebê e pode sair direto para o Ensino Fundamental, passa cinco anos ali e isso certamente contribuirá para o desenvolvimento dessa criança. Agora, é muito importante quando a gente fala dos números, foram 410 creches em três anos e oito meses, dá em média duas por semana, mas mais importante que esse número frio, é saber do cuidado que essas crianças recebem, seja na direta, na indireta ou na conveniada, esse cuidado é muito forte. Vou contar uma história para você que me emociona muito. São Paulo é uma cidade que tem recebido muitos refugiados ou muitas pessoas que vêm de seus países em função de tragédias e têm muitos imigrantes. A gente vê o caso dos haitianos, da comunidade africana, dos sírios, e as vezes o estrangeiro vem para São Paulo e ele não consegue a legalização de pronto, mas as nossas creches diretas, indiretas e conveniadas, aceitam e incentivam as famílias que matriculem seus filhos. Nós estivemos em Guaianás a pouco tempo e uma família de estrangeiros, um bebe de vinte dias, para nós foi até um desafio olhar aquele bebê de vinte dias sendo deixado de manhã pela mãe e buscada a tarde. Mas porque que ela deixa de manhã? Porque ela trabalha numa fábrica clandestina de costura e trabalha muitas horas por dia. Mas ela deixa o seu bebê de vinte dias porque ela sabe que a creche ali, creche conveniada, vai garantir alimentação que aquele bebê precisa, vai garantir os cuidados que aquele

bebê precisa, vai garantir o direito de brincar que aquele bebê precisa, o direito de interagir, de socializar com outras crianças e este resultado da política de expansão nos deixa muito orgulhoso. Crianças com deficiência, crianças que não falam português, tem uma mãe que escreveu um bilhete para a professora e disse "tenha paciência com a minha filha porque ele é meu maior tesouro e ela não fala português" era uma mãe boliviana e os professores têm esse cuidado, esse atendimento. Então, a gente aposta muito na política de democratização do acesso e de expansão com qualidade da educação infantil. Eu acho que um diferencial, existem muitos diferenciais da política educacional do governo Haddad para outros governos, mas um dos diferenciais é que a cidade de São Paulo ela tem uma política pública transversal e intersecretarial estruturada de atendimento à primeira infância chamada São Paulo Carinhosa. Então, desde o pré natal do pai, não apenas da mãe, da mãe é fundamental, mas trazer o pai para o processo de pré natal até os parques sonoros, até a viradinha cultural que a gente chama que a virada cultural destinada às crianças em todas as regiões da cidade, o olhar que prevalece é o olhar que prioriza a criança. Então, é uma compreensão de que o melhor indicador de qualidade de vida numa cidade é o número de crianças circulando pelas ruas, é o número de crianças interagindo nos parques, nos espaços públicos e essa ideia de cidade educadora, bairro educador, que tenha criança como centro da prioridade é o que orienta a política de desenvolvimento integral da primeira infância que é o São Paulo Carinhosa, que por sua vez desdobra nas ações da secretaria de saúde, de cultura, de assistência de educação. Esse olhar intersecretarial faz com que a assistência social, ao identificar uma família em situação de vulnerabilidade, inscreve ela no programa bolsa família e imediatamente essa criança passa a ter prioridade na fila de creche. A família que está em situação de rua ou situação de abrigamento, a criança também tem prioridade no atendimento de creche. Então, muitas vezes a política habitacional não chegou, muitas vezes outras políticas públicas não chegaram, mas esse olhar de desenvolvimento integral faz com que essas crianças tenham prioridade no atendimento de creche e, Julia, fala-se muito em falta de vagas, e é verdade, foram feitas 100 mil, precisamos fazer no mínimo mais 100 mil no próximo período, mas tem

muitas regiões da cidade que a gente já tem hoje bolsões de universalização do atendimento. Tem um bairro, eu não estou falando do centro expandido não, nós temos o Jardim Jaqueline, que fica numa favela numa comunidade ali na região do Butantã com as creches conveniadas, com as EMEIs e com a construção do CEMEI do Jardim Jaqueline. Nós universalizamos o atendimento de zero à três e de quatro e cinco. Nós temos, em cidade Tiradentes, localidades em que o tempo de espera na fila é de 15 dias, 12 dias, 18 dias. Hoje, já existe por toda a cidade de São Paulo manchas bastante importantes de universalização do atendimento de zero à cinco. Isso nos deixa muito orgulhosos e agora temos que fazer mais para que o atendimento seja pleno.

**Julia.** Só de curiosidade, e depois posso me informar melhor, para o plano dos próximos quatro anos, caso o Haddad seja reeleito, consta toda essa intenção de equiparar a rede conveniada e indireta e de que continue a expansão? E você considera que, se reeleito, se o Haddad for reeleito, deve ser mantido esse diálogo com a comissão nesses termos, da forma como vem sendo feita?

**Marcos Rogério.** O Haddad está apresentando um plano de governo muito claro de realizar no próximo período mais cem mil matrículas e nós achamos que isso tem que ser feito inclusive como prioridade. Temos a intenção de manter o diálogo com o Tribunal de Justiça, com o Ministério Público, com a Defensoria e com todo o GTIEI, mas temos um compromisso muito forte de aproximar as condições da creche direta da creche conveniada. A equiparação ela é uma utopia e um projeto é um compromisso que nós estamos muito empenhados em atingi-lo, mas dificilmente vai se dar num curtíssimo espaço de tempo. Agora, criar jornada de formação dos educadores das creches conveniadas, criar mais cem mil matrículas, expandir os CEMEIs. Nós estamos investindo no atendimento da criança indígena, da criança em situação de rua, são compromissos dessa gestão que transbordarão para os próximos 4 anos.

“Haddad mais quatro” representa a continuidade da prioridade à primeira infância em toda a política, sobretudo nas políticas educacionais.

**Julia.** E vocês têm como pauta o documento que foi criado em 2015, não é? Com as diretrizes?

**Marcos Rogério.** O governo Haddad e o próprio prefeito ele se empenhou muito na criação do plano municipal de educação. O plano ele apresenta treze metas e cada meta é acompanhada de um conjunto de estratégias para garantir as entregas desse direito que é a educação e a meta 5 é destinada a atendimento de zero à cinco. O plano fala em universalizar até esse ano e universalizar o atendimento de zero à três até 2025. Nós entendemos que é possível antecipar isso, agora é possível antecipar, mas essa antecipação não se dará por qualquer prefeito, porque é preciso um empenho, o compromisso, a compreensão de que o atendimento à primeira infância ele é decisivo para prevenção de doenças e portanto vai diminuir a pressão sobre os equipamentos de saúde, ele é decisivo para você ter um processo de escolarização nas outras etapas de maneira muito melhor qualificada. Agora, é legal também considerar que junto com a expansão e com o atendimento à primeira infância. O Haddad periodizou o ciclo de alfabetização, então ele reestruturou o ensino fundamental, organizou o ensino fundamental em três ciclos, o primeiro ciclo é o ciclo de alfabetização, é do primeiro ao terceiro ano, o segundo ciclo é o ciclo interdisciplinar e o último ciclo é o ciclo autoral, essa reestruturação do ensino fundamental teve um objetivo, é permitir que a criança ela tenha um currículo integrado, é o que nós chamamos de currículo integrador da infância paulista. Então ela não vai sair da EMEI e vai ter um salto e uma descontinuidade do seu processo educativo, o ciclo de alfabetização ele vem como uma continuidade e a prioridade para o próximo período é o atendimento à educação infantil, ao ciclo de alfabetização, inclusive com forte investimento na redução dos alunos por turma. Nós temos as metas estabelecidas pelo PME, que vai até 2025 e nós temos a média de alunos por turma na cidade. Então, hoje nós temos como média de aluno por

turma 30 alunos por turma na EMEI, no infantil 1. Se a media é trinta, tem lugares que já estão cumprindo o plano e tem lugares que estão com 31, 32, 33, o máximo são trinta e cinco. Então qual que é a prioridade? É nomear mais professores e contrair mais EMEIs e construir mais equipamentos para permitir que haja uma redução do número de alunos por turma nas EMEIs e nos ciclos de alfabetização. Esta prioridade dada ao ciclo de alfabetização se refletiu no IDEB de 2015. A cidade de São Paulo ela cresceu muito nos anos iniciais, a nossa meta era uma pontuação de 5.3, nós atingimos 5.8 nos anos iniciais, estamos entre as poucas capitais que cresceram e cresceram muito nos anos iniciais. Isso se deve a esta prioridade à primeira infância e esta prioridade ao ciclo de alfabetização, obviamente sem esquecer todas as demais modalidades e níveis.

**Julia.** Acho que eu abordei todos os pontos que eu queria. Obrigada!

## **SALOMÃO XIMENES - PROFESSOR DA UFABC**

**22/09/2016**

**Julia.** Bom, para começar eu gostaria que você dissesse um pouco de como foi a relação entre os membros do comitê. Existiu alguma forma de organização entre vocês para definir quem faria o que de tarefas? como foi a relação dentro do comitê?

**Salomão.** Olha, Julia, é o seguinte. Eu vou falar uma coisa que talvez mexa com os pressupostos do teu trabalho. Porque de fato essa experiência ela foi inovadora não só para o sistema do Judiciário, como ela é inovadora para o sistema de Justiça num sistema mais amplo, Ministério Público e a própria Defensoria Pública. E também para as organizações da sociedade civil, que têm uma diversidade muito grande e o ponto que eu quero destacar em seguida, uma oscilação também bastante grande, na verdade, uma oscilação que não existe nos órgãos do sistema de justiça, por exemplo em termos de condição de trabalho. Então, o meu pressuposto é uma questão

que eu acho que você tem que analisar, e seria bom se você fizesse esse trabalho nessa perspectiva mais crítica, é saber se de fato o Comitê de monitoramento funcionou. Eu não vou aqui fazer a defesa do Comitê de monitoramento, muito pelo contrário. Eu tenho uma honestidade intelectual suficiente para não fazer isso, porque de fato o que aconteceu? Até o ponto da decisão judicial, o trabalho ele faz muito sentido, ele é muito coerente do ponto de vista do que se estava discutido naquele momento no grupo de trabalho, no GTIEI e de fato foi assim, foi muito, quase que inesperado que o Tribunal de Justiça comprasse aquela tese naquele momento, que era uma tese mobilizada principalmente pela Ação Educativa e pela Alessandra, ela também teve um papel. Nós fizemos um parecer à época defendendo esse novo modelo e a gente usou isso como instrumento lá dentro do Tribunal. Então, até ali o momento da decisão, a coisa era muito coerente até porque esse era o pedido que estava colocado desde o início, com algumas mudanças, mas o pedido que estava colocado já tinha esse espírito de uma abertura da decisão para apresentação de plano de expansão, então uma decisão em alguma medida ela responde àquela proposta que era meio maluca lá em 2008, mas rapidamente se tornou possível. Agora, qual é a dificuldade? Porque de fato o que essa decisão ela coloca e nesse sentido ela é bastante inovadora também é o seguinte: é possível controle judicial de políticas públicas numa perspectiva progressista positiva no sentido de impulsionar a realização de políticas e de boas políticas? essa é uma questão que tem me preocupado, eu estou num projeto de pesquisa interinstitucional com o pessoal daqui da Federal do ABC, Paraná e Ceará, que nós queremos levantar experiências, São Paulo é uma experiência mapeada, São Bernardo também relativamente. Nós queremos levantar mais experiências de controle judicial nesse campo de políticas públicas para tentar entender de fato qual é o efeito para além do efeito que nas escolas de direto, ou seja, escola de direto ela tem aquela lógica do normativismo e tal, então vai ficar muito no conteúdo da norma judicial como se a norma judicial se realizasse por si, ou seja, o juiz manda matricular, o juiz está assegurando o direito. Até está, não é? O que é o dilema das ações individuais? Assegura o direito daquele individualmente, mas a pergunta que nós fazemos de fundo é "em que medida isso impactou

a política pública considerada e não o direito individual daquela criança". Então eu acho que essa questão do Comitê de Monitoramento se coloca nesse dilema, que é o seguinte, de fato é possível controlar política pública através de decisão judicial? Os efeitos da judicialização da atuação judicial são evidentes, mas quando você tem a crítica a judicialização, não é? Efeitos negativos têm muitos. Agora, existem efeitos positivos? Para além desse efeito? Eu não tenho a menor dúvida que inclusive esse caso que eu chamo de caso da educação infantil, não é o caso de São Paulo, é o caso, o problema e sua discussão no Judiciário, esse caso é uma boa mostra de como o Judiciário pode ter uma atuação, um efeito simbólico positivo na promoção de uma política pública, aquela decisão do STF lá de trás, mesmo a crescente judicialização impulsiona a política, agora a questão é, olhando internamente para decisões específicas, qual é o impacto? Mesmo no caso dessa decisão daqui de São Paulo, acho que é o seu trabalho, como você está investigando os gestores também, existe uma tensão internamente na secretaria entre uma primeira posição que é mais política, de que olha, é bom, estamos dialogando com o Judiciário, isso é muito positivo e tal, essa é uma posição mais política, mas no fundo, no fundo o que eles entendem, o que eles disseram em outros momentos é que essa decisão judicial não impactou em nada porque em alguma medida esse já era o plano do Haddad, o compromisso eleitoral e isso é o que vale, já estava no plano de metas e tal e também não impactou em nada no outro sentido, porque a expectativa que exista de que essa decisão ia gerar algum tipo de organização em relação às ações individuais também não se concretizou, continua havendo milhares e milhares de ações individuais, então essa é uma posição. Outra posição que nós ouvimos e aí a gente ouve principalmente quando sai da cúpula das administrações e não só em São Paulo, mas em outros municípios, é o seguinte, em alguma medida a judicialização ajuda o movimento de creches, ajuda quem atua nesse campo, empodera esses atores para brigarem por mais recursos, por mais participação, isso é um efeito positivo ainda que não seja um efeito positivo direto por dentro da decisão judicial, é um efeito por fora. E eu acredito nisso mesmo, esse é um ponto. Eu acho que o que a judicialização da educação mostrou nesses últimos dez anos, foi uma trajetória de dez anos,

é que tem ajudado a manter o tema como tema prioritário de política pública, eu acho que pensando nos fatores principais que fazem com que esse tema seja um dos temas tão importantes numa disputa eleitoral, como a disputa agora, uma das primeira agendas de disputa eleitoral. Eu acho que em parte isso é fruto dessa pressão, porque não é só pressão social, a pressão social ela também acontece em outros campos, é uma pressão social com um forte apoio institucional de um aparato do Judiciário, ainda que o Judiciário não saiba bem o que fazer e as vezes se atrapalha e faz coisa errada, ele reconhece o direito e ele está lá no pé o tempo todo, então ele empodera esse discurso. Ou seja, a questão aqui que eu tenho tentado refletir é como que a judicialização ela impactou o ciclo de políticas públicas. Se você pegar a literatura de políticas públicas, tem toda uma tentativa de organizar o ciclo da política, do ponto de vista de forma mais didático, uma visão mais tradicional do direito vai dizer que, olha, a judicialização ela entra no momento da implementação ou no momento da avaliação. Na implementação ela entra, porque a implementação aconteceu de forma equivocada, ou há algum tipo de omissão, ou no momento da avaliação, porque houve algum tipo de desvio e aí precisa judicializar para punir. Essa é uma visão muito limitada e muito pobre, essa é a visão que o Judiciário compra em geral. Ou seja, nós atuamos porque há uma omissão do Poder Executivo. Eu acho que não, eles atuam mesmo não existindo omissão, não tenho nenhum problema em dizer isso, não houve omissão no município de São Paulo nos últimos anos em relação à implementação da política, nem dessa gestão que acaba, nem da gestão anterior, não é uma questão partidária, também não havia omissão na gestão do Kassab. Há uma certa prioridade em relação à essa política, então não existe a judicialização porque existe uma omissão, uma falta na implementação, acho que não é isso, existe a judicialização porque a judicialização é mais um elemento do debate democrático sobre as políticas públicas, essa é a minha hipótese. É mais um caminho que é utilizado na disputa que a sociedade faz sobre o que é prioridade e o que não é. Aí, que entra a judicialização. Então, não precisa acontecer só quando existe omissão, ela acontece enquanto houver objeto, enquanto houver luta social, movimento. Então qual é a questão? Voltando para a coisa do Comitê, essa foi só uma experiência mesmo, não

é? Ela não pode ser colocada num sentido muito fechado, assim, ou seja, porque de fato existe essa questão, cabe analisar qual foi o impacto direto, qual o papel que esse comitê teve nessa mediação do impacto e por quê. O que eu te colocava antes, o que essa experiência mostra é que este tipo de acompanhamento por parte da sociedade civil, o acompanhamento institucional dentro do judiciário, ele implicaria em algum tipo de estruturação da própria sociedade civil para fazer esse acompanhamento. A pouca experiência que a gente teve aqui, porque assim, o que eu vi é que o Comitê teve uma certa dificuldade, e isso a gente reconhece, de fazer o monitoramento autônomo da implementação da decisão. Isto não é um problema de falta de vontade, não é isso, a questão é que você tem, de um lado, a Defensoria Pública, que tem uma agenda já abarrotada de trabalho nesse campo, você tem o Ministério Público também com um conjunto de outras demandas, inclusive essa, o Ministério Público já faz um certo acompanhamento através dos procedimentos administrativo, inquéritos, visitas e tal e você tem as agendas de cada uma das organizações. Um ator muito importante nesse processo, que se tornou muito importante, é o Fórum de Educação Infantil lá da Janaiana, que eles acabaram ocupando esse espaço do monitoramento mais permanente, do debate mais permanente, inclusive substituindo, em alguma medida complementando, o trabalho das Organizações que estavam na origem da ação, que é a Ação Educativa e aquelas ONGs de caráter mais popular, de movimento popular. O Fórum conseguiu ter uma agenda. A Ação Educativa, justamente no momento em que sai a execução judicial, é o momento em que começa a se desmontar esse trabalho na instituição, porque não tem mais recurso, porque eu saio da instituição, a Ester, que era outra advogada, também. Ela trabalhou comigo lá, ela coordenava o projeto, então coincidiu também com esse momento meio de crise da Ação Educativa que era a ONG que pensava a estratégia desde o início, a gente que assinava as ações, porque as outras ONGs são de caráter popular, então a gente levava a assessora técnica. Então, dependia um pouco também dessa assessoria técnica. Eu acho assim, o seu desafio no trabalho, eu tenho muitas curiosidades nisso, se você olhar para o trabalho do Comitê, você vai achar muito pouca coisa, o Comitê basicamente ele teve um mérito importante, não é banal também

que o Secretario de Educação do município de São Paulo vá com toda a sua equipe à cada seis meses prestar contas no Tribunal de Justiça, é um fato inédito e isso aconteceu, estamos indo agora para a sexta reunião, e sempre vai com a procuradora, com uma equipe de 15 pessoas, é importante. Então, o Comitê teve um grande ganho que foi levar essa turma para dentro do Tribunal, aproximar esse diálogo institucional entre Judiciário, Executivo e outros órgãos e ele traz um ganho de transparência também, ou seja, é uma obrigação de transparência importante. Isso só acontece no Tribunal de Justiça, esse tipo de procedimento, o secretario vai lá, mostra os dados, o planejamento, o que deu para fazer, o que não deu, a meta do próximo período, isso ele não faz em nenhum outro lugar, então há um ganho de transparência importante nesse processo, fora isso nós tentamos, mas houve uma experiência muito interessante que ela teve caráter mais informativo que de monitoramento, que é uma ideia que eu tive com o pessoal do Fórum de levar o pessoal do Comitê para visitar algumas creches também, então nós fizemos isso no início do ano passado, agora foi uma experiência pontual também, por essa falta de condição, de estrutura, a gente fez duas visitas, foi muito informativo, porque assim o Comitê é aquela torre de Babel, tem advogados, nunca tinham colocado o pé numa creche, foi lá, aprendeu como funciona a dinâmica, viu e isso é importante, não é? Mas foi uma experiência pontual, ou seja, um trabalho, pensando assim numa lógica mais ideal, o que a gente pensava era que o Comitê poderia ter tido um trabalho mais permanente de monitoramento e levantamento autônomo de informação, pedido de informação, análise de informação e produção até de boletins, documentos. Então, uma crítica que eu faço, uma autocrítica é que nós tivemos pouca capacidade de construir um monitoramento independente dos dados que eram oferecido pelo próprio município, o trabalho em grande medida se limitou a essa apresentação das informações apresentadas pelo município, a nossa discussão ali com base nisso, nós até pedimos mais informações, isso funcionava, o município era obrigado a levar mais informações porque a gente fazia o pedido, então a gente queria saber o número de ações judiciais, o tempo de espera que as crianças ficavam na fila, essas informações, essas duas basicamente, são dados importantes, elas foram

produzidas porque o comitê pediu também, isso não existia também, tempo de espera, hoje o município tem um dado que é em cada regional e cada idade, quanto tempo as crianças ficam em media na fila de espera, a nossa ideia era um pouco avançar no seguinte sentido, olha, se a media de espera naquela região é de 150 dias ou de 200 dias, não faz sentido entrar com uma ação individual em junho ou maio de um determinado ano, porque o tempo de processamento da ação judicial, de implementação da decisão, vai ser praticamente o mesmo que o de atendimento daquela criança e daí você pode monitorar a implementação daquele tempo de atendimento sem privilegiar a criança A ou B, porque buscou a Defensoria. Você diminuiria a quantidade de ações na Defensoria também. Então a informação existe e a gente não conseguiu avançar nesse tipo de pactuação, porque, em parte também, porque o município também existe um problema de confiabilidade em relação aos dados, não estou dizendo que o município ofereceu dados falsos, eu estou dizendo que não houve uma possibilidade ainda de a gente acordar sobre os pressupostos daqueles dados, então, assim, os dados ainda não foram abalizados, legitimados pelos dois lados. Mas enfim, então ficou muito limitada a essa coisa, da produção de informações, à entrega da informação, à discussão naquele momento da reunião, e aí a questão que eu estava te dizendo que eu acho que seria bacana se você conseguisse mapear, é como os atores que estão no Comitê foram alimentados pelo debate do Comitê, pela informação do Comitê. A minha hipótese eh que o maior impacto do trabalho do Comitê tenha sido esse impacto na atuação autônoma de cada uma das organizações que atuam na área. Eu estou pensando especificamente no Fórum Municipal de Educação. Essa é uma hipótese muito forte, mas daí eu tenho que te entregar uma coisa mais mapeada, eu acho que essa hipótese em relação à Ação Educava é relativamente fraca, ao Ministério Público eu acho que ela tem alguma força, até porque o MP, isso não é banal, você tem um braço de atuação especial para a educação no município, o GEDUC, com o João Paulo, o principal problema de educação é a educação infantil e ele deslocou toda a sua atuação para dentro do Comitê, então isso é uma coisa que tem que se ver. Isso em si é um impacto, não é? O MP institucionalmente passa a atuar através do Comitê. A Defensoria Pública é mais difícil de mapear não por

maldade mas porque eles tiveram muita rotatividade nesse período. Então o Luiz, o que estava lá atrás, ele conseguiu acompanhar mais tempo, então a gente via que ele tinha um pensamento mais estratégico sobre o que fazer com aquilo, não estou tomando posição em defesa do que ele estava começando a propor lá. Porque eu sei que no momento ele chegou a propor algumas medidas internas e tal, isso gerou muita polêmica, quase foi uma rebelião lá dentro, mas depois houve mudanças, entrou um grupo, depois entrou outro, então eu acho que isso atrapalha um pouco, agora eu acho que no Fórum Municipal de Educação Infantil e organizações como a Avisa Lá, e mesmo o pessoal do campo acadêmico, aquele grupo de pesquisa o NEGRI da PUC, o pessoal da USP, eu acho que o impacto é mais forte e é um impacto de longo prazo, porque uma das coisas que eu aposto e isso é um pouco do que eu tenho militado nos últimos anos e até sobre o que eu tenho escrito é a necessidade de você aproximar o campo da política educacional do campo do Judiciário, do sistema de justiça. Ou seja, trazer para dentro, aproximar o diálogo. Essa é a única forma, por exemplo, de prevenir a judicialização negativa. Então eu acho que os movimentos, as entidades do campo acadêmico têm que ocupar o espaço que o sistema de Justiça abre e quando não abrir tem que brigar para ter espaço, foi o que nós fizemos neste caso. Eu, por exemplo, eu vejo assim, é uma questão de percepção aí eu não fiz estudos sobre isso, mas eu vejo que a atuação do Fórum ganhou muito e o Fórum é interessante porque o Fórum é um espaço que faz a mediação ente o campo acadêmico e os professores, então tem um espaço muito potente ali, ganhou muito acho que em qualidade e em uma coisa que não é banal, conseguiu trazer esse pessoal da escola e do campo acadêmico de educação infantil para o mesmo nível de debate do pessoal do sistema de Justiça, no sentido de, aqui eu não estou falando de nível de qualidade, porque eles estão acima na verdade, mas no nível hierárquico, pensando que o Judiciário ainda é um poder muito hierárquico, muito elitistas, as vezes muito autocentrado, então coloca eles no mesmo nível e mesmo com os secretários, um embate muito direto e muito franco com os secretários que passaram. Então, acho que esse é um ganho importante, agora a questão é como isso vai se apresentar aí no próximo período, no longo prazo. É isso. Voltando, eu entendo que este

monitoramento, para dar certo, ele teria que pensar em algum tipo de estruturação do trabalho, ou seja, não basta criar um Comitê de Monitoramento, precisaria pensar algum tipo de suporte institucional, seja acesso a algum tipo de fundo público que pudesse estruturar um trabalho técnico, isso não é impossível porque você tem hoje, porque essa é uma das questões, nós temos um fundo de direitos difusos, a gente da Ação Educativa inclusive conseguiu várias multas contra o município que vai para o fundo e o fundo quase que totalmente é utilizado para projetos assistenciais de proteção à infância e à adolescência, ele é muito pouco utilizado no apoio às próprias organizações que promoveram o litígio nesse campo, porque no Brasil, como muito bem colocado pelo Rogério Arantes há 20 anos, todo debate de ações coletivas de cidadania através do Judiciário foi dominado pelo Ministério Público, então todo o pressuposto da lei de Ação Civil Publica é que não precisa remunerar os advogados, porque eles são os promotores, ou os defensores, isso é bem diferente dos Estados Unidos, onde essas ações coletivas são muito fortes e é forte porque existem os escritórios de interesses públicos que litigam nessa área e eles não têm nenhum pudor, faz parte do sistema, que uma vez que eles ganham uma ação coletiva de interesse público, eles vão ser remunerados por aquela ação. Então esse é um problema, ou seja, e que se apresentou nesse caso que seria bacana se você levantasse, você tem uma baita de uma vitória judicial, inovadora e tudo e paradoxalmente a entidade que ganha, que tem essa vitória, as organizações que estão por trás não têm condição de monitorar porque não têm estrutura de assessoria técnica, é isso, a banalidade do mal, teria sido muito diferente se a execução acontecesse num contexto onde essas organizações estivessem mais estruturadas. Qual é a situação? Quando saiu a decisão judicial, o Comitê, isso acontece, eu não diria que é uma tragédia, mas é uma característica, é uma coincidência, digamos assim, uma infeliz coincidência, isso acontece no momento em que o projeto lá da Ação Educativa estava começando a se desestruturar, eu estava em um momento que eu estava saindo, quase saindo da Ação Educativa, a Ester sai depois, há uma tentativa de manter o programa, mas muito com uma capacidade menor, com menos gente. Então, as outras organizações elas não estavam ainda estruturadas para

fazer esse acompanhamento mais permanente como eu coloquei e a organização que tinha essa capacidade de fazer o acompanhamento permanente se viu sem essa capacidade mais ou menos no mesmo período que saiu a decisão, então essa é uma infeliz coincidência mesmo assim. E eu acho que é uma experiência, a minha dica assim, a lição que se tira para também a gente descolar dessa questão só da infeliz coincidência, eu acho que essa é uma questão mais conjuntural, é o seguinte, em situações futuras, um Comitê de Monitoramento desse tipo precisaria contar com algum tipo de suporte técnico, uma secretaria, um suporte técnico que possa apoiar o trabalho do Comitê de uma forma mais permanente, essa ideia ela está naquele projeto de lei redigido pelo Paulo Teixeira, de você ter peritos remunerados, eu não vejo outra solução senão essa, porque de fato se não for assim, este tipo de monitoramento ele vai ficar preso entre o voluntarismo limitado das organizações com pouco apoio, uma certa hegemonia dos órgãos do sistema de justiça que têm estabilidade, e aí não faz sentido porque um Comitê de Monitoramento desse tipo só faz sentido se tiver participação majoritária da sociedade civil na minha lógica, na minha ideia, e o Judiciário, que tem menos capacidade técnica ainda para analisar esses dados. Então, para que você possa assegurar algum tipo de dinâmica mais plural, mais permanente você precisaria pensar acho que futuras decisões nesse sentido viessem com algum tipo de suporte.

**Julia.** O fundo que você mencionou poderia ser um meio pelo qual essas pessoas poderiam ser remuneradas por exemplo?

**Salomão.** Eu entendo que sim, que o fundo hoje assim, daí precisaria mexer na legislação, mas o fundo hoje, se bem de que não, uma coisa seria mexer na legislação outra coisa seria, acho até mais difícil, convencer os gestores do fundo a incluir esse projeto como possibilidade de remuneração, um projeto de apoio ao monitoramento interinstitucional de decisões judiciais coletivas, uma coisa que fosse nessa linha. Isso é possível na conjuntura atual, desde o que o fundo aprove o apoio a este projeto, a questão é que isso envolveria um debate importante, mas é isso, eu vejo que aí tem um

problema, um problema que se mostrou, a experiência era muito boa, muito bacana, teve muito ganho no processo, inclusive no Comitê, mas a fragilidade foi essa se você tiver que apontar uma fragilidade foi exatamente essa, o trabalho mais permanente e justamente porque não existe, a decisão em si só não traz uma lógica de estruturação institucional para o monitoramento, porque o monitoramento não cai do céu.

**Julia.** Isso surgiu nas outras entrevistas e eu vi que realmente foi uma das coisas que mais limitou mesmo a atuação do Comitê, mas é a primeira experiência, vocês tinham previsto que isso poderia acontecer ou foram pegos de surpresa?

**Salomão.** Não tinha como perceber o tamanho do trabalho até porque a multiplicidade de atores, então você vai e aposta que um determinado ator consegue num determinado momento estar à frente, mas não consegue, você tem ali expectativas muito diferentes e é isso, eu acho que o Fórum teve um momento em que ele conseguiu assumir um pouco mais essa agenda de debate público de monitoramento, muito na perspectiva de trazer a visão das professoras principalmente, que é um tipo de monitoramento, ou seja, vai na escola e ouve, “ó, está tendo problema aqui, problema ali”, mas eu acho que é isso assim, de fato acho que esse eixo de interpretação que você coloca está correto, o eixo do desconto, tem que dar um desconto porque também assim, as demandas eram muito moveis, eu acho que uma experiência futura e aí vocês estão fazendo esse trabalho importante que as experiências futuras levem em conta esse tipo de dificuldade. O ideal assim, eu saio convencido quando acabar essa experiência, porque ela vai acabar algum dia, nós estamos discutindo o que fazer em 2017, mas eu saio convencido que é necessário um apoio e um apoio público, ou seja, algum fundo público, porque um outro risco é o seguinte, se essa experiência se dissemina por aí, que elas sejam capturadas por atores privados que tenham mais recurso, você tem um determinado ator de escritório de advocacia, “a não, eu consigo bancar um trabalho de monitoramento”, mas isso é bacana? Isso é bom? Eu tenho

muito receio, o ideal é que você tivesse condições de avançar no sentido de algum tipo de suporte público que respondesse a todas as entidades do comitê e que por meios que funcionassem como, imagino, uma secretaria de trabalhos e com alguns peritos, técnicos que pudessem ser contratados pontualmente para fazer estudos específicos, não ficar só no estudo, porque a questão também não é só técnica, mas que fosse um eixo para o debate, para a organização dos debates, a sistematização das questões. Se você não tem essa capacidade de produzir essa informação autonomamente, seja a informação com base nos dados, eu mesmo, essa coisa de campo, essa coisa do campo poderia ter sido uma dinâmica muito rica se tivesse funcionado nesses quatro anos, e a gente não fez, a gente fez uma visita e tal, porque alimenta muito quando você visita o campo, você acha coisas que não estão nos dados.

**Julia.** E nessa questão do tempo, em que momento a decisão vai findar, vamos dizer assim, a execução, o monitoramento, ou pode haver uma repactuação?

**Salomão.** Eu não vou te adiantar nada muito estratégico porque a gente está discutindo isso, e adiantar já pode causar algum problema, mas assim de fato nós temos um problema que é o seguinte, essa decisão não é que ela transitou em julgado, ela não transitou, existe um recurso especial no STJ não julgado e existe um agravo do agravo, do terceiro agravo, sobre o oitavo agravo da Cautelar que o município entrou lá atrás para suspender a decisão alegando perigo orçamentário, mas enfim, ela é uma decisão, ainda que não transitada em julgada, ela é uma decisão firme, o problema é que se você olhar para elas pelos pressupostos do processo civil tradicional, mesmo do novo código civil, de processo civil, o objeto dela preclui em 31/12/2016, a partir dali que você tem é descumprimento da decisão, haverá descumprimento da decisão em termos quantitativos de matrículas, a gente até discutiu se era o caso de entrar com uma execução provisória antes, decidimos não entrar porque, primeiro porque assim, a decisão fala em padrões de qualidade e a gente tinha aquele fator aquele elemento caso

o município de São Paulo fizesse qualquer movimento evidente no sentido de reduzir as condições de qualidade para atender a meta quantitativa, então era um instrumento importante, que as vezes as pessoas olham, "a mas falam só padrão de qualidade, é muito genérico", vocês não estão entendendo a importância do Tribunal ter mencionado os padrões de qualidade do Conselho Nacional de Educação, porque o objetivo ali não era executar especificamente os padrões de qualidade do Conselho de Educação, isso é muito difícil, fazer o município, através do judiciário, implementar o número de alunos por sala, eu quero fazer isso no futuro, mas ainda não dá, o que eu estou querendo dizer é que é outra ação judicial tão complicada quanto esta, mas aquilo era uma arma que impedia que você, que o Haddad decidisse, como vários prefeitos decidiram, reduzir o tempo, a jornada das crianças nas creches, para atender mais crianças, vários prefeitos de capital estão fazendo isso, "a, eu atendo 200 mil em vez de 100 mil, crio tudo em uma semana dessa forma". Então, se viesse qualquer coisa nesse sentido a gente podia usar esse trunfo da decisão, falar de tempo integral, padrão de qualidade, a gente analisou lá, não cabe execução provisória, porque bem ou mal nós não percebemos nenhum retrocesso evidente assim em termos de qualidade que seria o caso e a decisão fala em 18 meses, o município tinha chegado muito perto lá, na hora que a gente entrasse com a execução já teria passado, então não era razoável também entrar com a ação. Então, a gente não fez nenhuma execução ainda e no dia 1 de janeiro abrirá a possibilidade de se entrar com uma execução. Isso é um tema que a gente está estudando, ou seja, o que fazer. Uma possibilidade ainda não definida é tentar usar a execução não numa lógica tradicional, porque a execução tradicional é aplicação de multa por descumprimento, daí no dia que se chegasse a 150 mil você começa a cumprir a multa, a multa é em 1 de janeiro e quando chegasse em 150 mil para ele calcula e daqui 10 anos esse recurso cai no fundo da criança, cai de uma rubrica para outra do orçamento, ou pedir responsabilização do descumprimento de decisão judicial, engrossa o caldo da criminalização, essas coisas todas, então não faz muito sentido a execução tradicional nesse momento. A questão é: é possível, através da execução, algum tipo de atualização daquelas metas, de repactuação, é isso

que está em discussão, e aí eu acho que essa experiência dos últimos três anos do Comitê de Monitoramento vai ser muito importante, ou seja, qualquer tipo de repactuação que venha acontecer tem que levar em conta essa questão do funcionamento do Comitê, ou seja, todas as condições de funcionamento, como as atribuições, a composição do Comitê.

**Julia.** Por exemplo, se fosse para o Comitê se manter no mesmo estado em que ele se encontra, você considera que mesmo assim vale a pena uma repatuação se possível, ou não?

**Salomão.** Eu acho que a repactuação tem menos a ver com o Comitê do que com o que é que ela consegue objetivamente reforçar na agenda do direito, o direito das crianças, acho que esse é o ponto, a questão é isso, é que isso vai depender muito do processo eleitoral do tipo de diálogo que se vai estabelecer também com o futuro Executivo Municipal, isso tudo depende, então a questão é, as entidades vão perceber que em algum momento algum tipo de pactuação, porque pactuação só faz sentido assim, se for para fortalecer, ampliar as metas, fortalecer aquele direito, a proteção daquele direito, então é isso não tem como eu te adiantar, vai depender muito do prefeito que ganha, propor 50 mil vagas, a gente pressiona e consegue que ele assine cem mil, não faz sentido uma repactuação, não é? Será que faz sentido fazer uma pactuação só para terminar o cumprimento dessa decisão? O ponto é esse, eu acho que o ponto que a gente consegue te dizer é que a questão está em estudo, o processo civil tradicional é um problema nesse caso, mas assim como nós fomos criativos na primeira solução, tentaremos ser na próxima também, a questão é até que ponto o Tribunal de Justiça vai aceitar também ou vai estar aberto para esse tipo de discussão, porque essa decisão também teve uma influência forte de alguns indivíduos, principalmente à época estava a frente da câmara especial o Samuel Junior e ele comprou a ideia, era um cara aberto assim, muito bom de diálogo, ele comprou essa ideia, "a gente precisa fazer algo diferente mesmo, a gente não está conseguindo ajudar, está só atrapalhando mesmo", mas ao mesmo tempo, o Tribunal não pode, tinha uma discussão

entre as cúpulas dos presidentes do Tribunal, prefeitos, um movimento liderado pelo secretário de educação de São Paulo muito crítico às liminares, então uma discussão por cima de como o Judiciário poderia começar a estabelecer critérios para concessão de liminares e tal, então o Samuel foi muito bacana nesse sentido, ele achava que não podia ficar como estava, mas também não concordava com a ideia de que deveria se limitar por cima a proteção do direto. A nova composição da câmara especial estará aberta a uma discussão desse tipo? isso nós não sabemos.

**Julia.** Agora eu pensei um ponto que eu quero muito ouvir, saindo mais dessa questão jurídica, para ouvir um pouco da sua avaliação à respeito do trabalho desempenhado pela Prefeitura, a opção majoritariamente sobre creches conveniadas, qual é a sua opinião quanto ao quesito qualidade, você acha que poderia ter feito mais, deixou a desejar, à despeito de todas as limitações que existem, como a LRF, a verba, que teve uma queda do orçamento e tudo mais, qual é a sua visão à respeito do desempenho da prefeitura na política pública?

**Salomão.** Vamos lá. Você tem várias formas de encarar isso. A avaliação de política pública não é um tema simples. Você pode avaliar numa perspectiva comparativa com as gestões anteriores, ou paralelas de outros municípios, com base em critérios normativos sobre qualidade, sobre direito a educação, ou você pode avaliar sobre critérios com base no que o próprio prefeito propôs, se a avaliação for com base no que foi proposto, a administração fracassou, isso não tem dúvida, basta olhar o que estava proposto e o que foi feito. O plano do Haddad tinha um grande mérito, isso a gente reconheceu lá atrás, que era o mérito de resgatar o plano, a proposta de ampliação da rede direta com investimento estatal, investimento público, construir um parque escolar de educação infantil na cidade. Isso significaria romper com o que tinha sido a gestão anterior, onde basicamente o que houve foi uma ampliação via convênios. Esse plano de ampliação via rede direta em grande medida fracassou, ainda está por ser apurada de quem é a culpa, mas certamente uma parte da culpa é do

problema do próprio desenho da política nacional, porque boa parte dessas creches - 243 - eram financiadas pelo pro-infância. O pro-infância ou não foi implementado ou atrasou, teve atraso na execução do pro-infância, problema na liberação dos terrenos, então, nesse sentido eu entendo que fracassou, do ponto de vista interno, olhando para o que foi proposto inclusive pelo prefeito, o que ele entregou no final, vai entregar no final da gestão, uma rede muito mais privatizada do que quando pegou. E aí, num determinado momento da gestão, sobretudo quando assume o secretário Chalita, isso inclusive passa a ser o discurso oficial, ou seja, muito mais vantagem. Com o Callegari, isso ainda não era oficial. O Chalita assume isso oficialmente, ou seja é muito mais fácil ampliar pelo convênio, "é muito mais prático e mais do que isso, nós não vamos mais ampliar pela rede direta". Mesmo aquelas instituições que estão sendo construídas vão ser assumidas por entidades conveniadas. Houve essa mudança de discurso e de prática principalmente. Então, é isso. Eu acho que há uma mudança bastante radical assim, se você olhar com essa lente, internamente, no começo uma gestão que se propunha mais estatizante no sentido de ampliação do setor público e termina com viés mais privatista e de defesa do conveniamento como solução. Então, nesse sentido, agora, então, esse é o primeiro critério, interno, comparativamente, a gestão abriu mais vaga, até comparando com o Kassab, e com esse final pela via das conveniadas, meio que concorda com a hipótese Kassab que não é possível ampliar pela via direta, comparativamente tem esse elemento. Em termos mais normativos, se olhar a questão da qualidade, eu me preocupo muito, porque de um lado houve, eu percebo, parece que há uma preocupação mais organizada sobre a qualidade, ou seja, nas gestões anteriores a questão da qualidade era um mero discurso, o que havia era uma política de aceleração da ampliação via convênio sem nenhum critério, essa gestão ela assume a agenda de qualidade de uma forma mais objetiva e concreta, com política nesse campo pública, os padrões de qualidade, faz todo aquele trabalho dos indicadores de qualidade com gente que é muito referência na área, a Marília Malta, então de fato tem uma ação, uma política pública de promoção da qualidade nesse campo, então isso eu reconheço, agora, essa ação assim ela é muito limitada pelas condições institucionais das creches

conveniadas, porque o dilema é esse assim, qual é o dilema? É evidente que se você eleva as condições de funcionamento das conveniadas ao ponto de não haver diferença entre elas e as públicas, a qualidade sobe, a qualidade chega muito perto da de uma instituição pública, o ponto é, mas por que que existe as conveniadas? Por que elas são alternativa? Porque elas são mais baratas, elas custam cerca de quase um quinto do custo de uma criança de uma creche direta, e o ponto central é que as creches diretas elas têm professores contratados com remuneração relativamente boa e a remuneração das mulheres trabalhadoras das conveniadas é muito ruim, é um trabalho precário, eu diria que é um trabalho precário e em condições ainda muito quase que de trabalho indecente no sentido que a OIT usa, não num sentido moral, a OIT fala em trabalho decente, porque é mais de oito horas por dia, num trabalho técnico especializado que requer atenção o tempo todo, então assim, esse é o dilema, ou seja, o problema é justamente que você não consegue pela própria razão de ser das conveniadas implementar medidas de mais equidade no acesso à educação infantil e creche, então, boa parte dessas medidas depende do financiamento, principalmente a questão docente e tal, mas ninguém me convence assim a não ser por uma razão mais utilitária, mas não é essa discussão que eu estou fazendo aqui, o porquê de uma educadora que trabalha numa creche, porque que ela deveria receber um salário menor do que uma educadora que trabalha no ensino fundamental. Ambas estão no sistema educacional, são responsabilidades pedagógicas, trabalham com crianças, o único fato é escassez de recurso, necessidade de correr para atender a demanda e os interesses que essas conveniadas mobilizam também, que é outro aspecto, não é dito mas a gente sabe que há um baita de um capital político, é o maior capital político no estado de São Paulo. Não é a toa que até a Erundina do PSOL, a Erundina não propõe acabar com as conveniadas no período da gestão, ela propõe congelar as matrículas da conveniada, que é isso, você tem um setor consolidado e assim isso envolve desde a política no sentido mais restrito de vereadores, deputados, tudo, à ONGs que dependem disso para funcionar, entidades da igreja que dependem disso pra funcionar, é isso que eu chamo de capital político, não é o político com P minúsculo, é com P maiúsculo, você cria uma rede de

solidariedade entre o município e essas instituições, que é quase que impossível desmontar, eh muito difícil mexer nisso. O dilema é exatamente isso, você assegura condições muito desiguais no acesso e na medida que você vai, que é o projeto do Marcos Rogério, que ele até apresentou na semana passada, qual é a questão, se você vai melhorar a condição da conveniada, você na prática está limitando ainda mais a sua possibilidade de construir uma rede pública municipal de educação infantil direta, você vai jogar mais recursos para as conveniadas, vai profissionalizar ainda mais esse setor, vai elevar o capital político deles, restará menos recurso para a expansão da rede direta, então esse é o ponto. Se chegar no nível que se gaste a mesma coisa nas conveniadas que se gasta na rede direta, daí a pergunta é porque conveniada, não é? O problema eh só o professor? Tem de fato um limite real, que é o limite da LRF, que incentiva a terceirização. Esse é um limite, agora uma outra discussão é uma discussão mais racional, eu até coloquei a pergunta lá, porque no limite assim, o município faz isso também não só porque é a opção política do prefeito, é irônico que seja o Haddad o prefeito de São Paulo, porque o Haddad, quando ministro da educação, é um dos responsáveis, não é o maior, mas é um dos, pela discussão do custo aluno qualidade não ter avançado mais rápido no Ministério da Educação, que a resolução foi aprovada em 2010, ficou engavetada no Ministério da Educação por mais de 4 anos, e agora eles estão todos, depois do golpe que sofreram, "nossa, nós não implementamos o custo aluno qualidade", que é a ideia de que o FUNDEB deveria levar em conta um valor que seria da qualidade e se elevaria o valor repassado por matrícula em creche porque hoje o valor que eh repassado pelo FUNDEB, no Estado de São Paulo inclusive, ele é muito próximo do valor do convênio, então ele não estimula que você alcance um padrão de qualidade mais elevado, muito pelo contrário, ele estimula o conveniamento, porque o prefeito pensa o seguinte, se eu crio uma vaga na rede direta, isso vai me custar 3 ou 4 vezes mais do que eu recebo do FUNDEB, esse é o debate que ficou parado lá atras. E o custo aluno qualidade diz o seguinte, que o custo mínimo para o funcionamento de uma creche com condições de qualidade é 190% mais caro que o ensino fundamental, então esse fator de ponderação baixo ele tanto dificulta a expansão das creches do município, como você

implementar creche com uma melhor qualidade, porque o prefeito faz o seguinte, ele vê quanto ele recebe do FUNDEB, aí desconta o custo administrativo e sobra o valor que ele passa para o convênio, então essa é uma batalha que ficou travada, depois retornou no Plano Nacional de Educação, mas é isso, depende da discussão federativa, da organização, de uma maior participação do Governo Federal no financiamento da escola, implica reconhecer que a culpa dessa diferença entre as conveniadas e as diretas e mesmo no atraso na implementação desse direito não é uma culpa só dos municípios, isso é um problema que o, o jurídico é muito em cima do município, não é, o litígio é em cima do município, mas a responsabilidade do Governo Federal está no mesmo nível do município, não é que ela é superior, ela está no mesmo nível, que é o que está escrito no artigo 211 da CF, parágrafo 1, existe uma omissão da União na realização disso e daí tem impacto na política no país todo. A tendência é que você tenha mais incentivo à privatização hoje. Um projeto começou a andar mais rápido agora, não sei se vai ser aprovado, mas o governo está incentivando, é a inclusão de matrículas não só de conveniadas mas de matrículas privadas no FUNDEB, então os municípios poderiam passar a indicar e a comprar vagas em escolas privadas com recurso do FUNDEB, então, se a escola oferecesse uma vaga gratuita a uma criança indicada pelo município, ela pode ser remunerada por isso pelo município e, daquela criança matriculada na escola privada, ela passa a contar para receber recurso do FUNDEB, que é uma maluquice, não é? Porque o FUNDEB é um fundo fechado, isso é um dilema inclusive, quanto mais criança você coloca, menor é o valor por aluno, menor fica o recurso para manter aquele aluno. Hoje, ele tem sido compensado porque a demografia está ajudando, então você tem mais aluno matriculado, em termos percentual, mas tem menos e, termos absolutos, na hora que você começar a trazer gente das escolas privadas, a tendência é que o bolo vai ser dividido com mais gente e vai ficar mais difícil ainda expandir o setor público.

**Julia.** Eu acho que um ponto que o Marcos Rogério levantou também é a questão de que não sei em quantos anos 40 dos professores da rede direta estarão aposentados e terá que repor todo esse número de professores.

**Salomão.** Esse é outro dilema, o dilema previdenciário. O fato é esse, assim, eu tenho plena convicção, você tem que olhar para o problema num sentido mais amplo, eu penso o problema desde a gestão do Haddad até a reestruturação produtiva do capitalismo, as coisas estão relacionadas, na pressão sob o estado social, enxugamento da máquina, tudo isso, agora a minha preocupação que isso que eu queria dizer na verdade, é que assim o que é negativo é que uma gestão de caráter progressista como a do Haddad, apesar de ter feito o que fez, coisas interessantes no campo da qualidade e tudo, termina sinalizando dessa forma, ou seja, sob a impossibilidade de uma política pública mais estatal, ou mais igualitária, ou seja, termina sinalizando num sentido muito ruim, num sentido de que o caminho é o conveniamento, ou seja, aquilo que nós temos de melhor, isso é muito importante também, a cidade de São Paulo, eu quero ter filho e matricular na creche municipal de São Paulo, porque são muito boas as creches diretas, são de altíssimo níveis, pelas condições estruturais, as condições de salário, você tem professor, tem gente que faz concurso e sai da rede estadual e vai trabalhar na municipal porque o salário e as condições são melhores, pela formação, por tudo, e você termina a gestão falando, olha, essa rede direta que é de qualidade excelente, que compete com as creches privadas que a classe média coloca os filhos, ela não é sustentável, ela não vai se manter no longo prazo, a gente vai apostar numa creche mais barata para os pobres, então isso é muito negativo, essa me preocupa mais, é menos a coisa da expansão pelo convênio e mais você ir abrindo mão da alternativa de mais justiça, mais igualdade, que só uma política pública de qualidade mesmo e que compita com a política privada consegue garantir, eh isso.

**Julia.** Acho que é isso. Acho que tudo que eu gostaria foi abordado. Obrigada.

