

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

SILVIA DA SILVA CRAVEIRO

**DESIGUALDADES NA REDE DE CRECHES CONVENIADAS DA
PREFEITURA DE SÃO PAULO:**

Um olhar a partir da teoria de implementação de políticas públicas

SÃO PAULO
2015

SILVIA DA SILVA CRAVEIRO

**DESIGUALDADES NA REDE DE CRECHES CONVENIADAS DA
PREFEITURA DE SÃO PAULO:**

Um olhar a partir da teoria de implementação de políticas públicas

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientadora: Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah

SÃO PAULO
2015

Craveiro, Silvia da Silva.

Desigualdades na rede de creches conveniadas da Prefeitura de São Paulo: Um olhar a partir da teoria de implementação de políticas públicas / Silvia da Silva Craveiro. - 2015.
180 f.

Orientador: Marta Ferreira Santos Farah

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Educação - Brasil. 2. Educação de crianças. 3. Creches – São Paulo (SP). 4. Políticas públicas – São Paulo (SP). I. Farah, Marta Ferreira Santos. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 373.22(816.11)

SILVIA DA SILVA CRAVEIRO

**DESIGUALDADES NA REDE DE CRECHES CONVENIADAS DA
PREFEITURA DE SÃO PAULO:**

Um olhar a partir da teoria de implementação de políticas públicas

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientadora: Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah

Data de aprovação: __/__/__

Banca Examinadora:

Profa. Marta Ferreira Santos Farah (orientadora)
FGV/EAESP

Prof. Marco Antonio Carvalho Teixeira
FGV/EAESP

Prof. Mario Aquino Alves
FGV/EAESP

Profa. Ana Paula Soares da Silva
USP/FFCLRP

Profa. Jacqueline Isaac Machado Brigagão
USP/EACH

SÃO PAULO
2015

Para:

*meus pais Célia e José, por mostrarem os caminhos,
meu marido Leonardo, companheiro na caminhada,
meus filhos Marina e Gabriel, inspiração no caminhar.*

AGRADECIMENTOS

À Professora Marta Farah, orientadora desta tese, quem admiro pelo conhecimento e sabedoria como pessoa e profissional. Se estou mais próxima de me tornar uma pesquisadora os créditos são dela.

Aos queridos professores da FGV/EAESP, com os quais tive o privilégio de conviver e aprender, muitos deles desde a graduação: Fernando Abrucio, Peter Spink, Clóvis Bueno, Mário Aquino, Marco Teixeira, Ricardo Bresler, Regina Pacheco, Francisco Fonseca e todos os outros.

À Professora Ana Paula Soares da Silva pelos comentários na banca de qualificação e apoio ao estudo.

À Professora Jacqueline Brigagão que prontamente me recebeu para uma longa e gostosa conversa assim que me decidi pelo tema.

Aos queridos amigos de doutorado que estavam torcendo pelo término da tese: Fernanda Silva, Toni da Costa, Paola Ometto e Carminha Meirelles.

À querida amiga Lilia Asuca pela generosidade, paciência e apoio nesta nossa jornada como doutorandas-mães.

À Cibele Franzese e Maria Fernanda Alessio que primeiro sugeriram estudar creches.

Ao querido amigo Hélio Barboza pelo apoio na revisão do texto.

Aos funcionários da Secretaria de Educação, Diretorias Regionais, creches e entidades mantenedoras e especialistas em Educação Infantil que me receberam, disponibilizaram seu tempo, conhecimento, opiniões. Sou grata e admiradora do seu trabalho. Espero que este estudo contribua de alguma forma.

Ao Ricardo Freire e Erika Caracho pela compreensão de minhas ausências na ETEC e apoio ao doutorado.

À minha irmã Gisele por apoiar minha participação na pesquisa sobre creches do projeto Cuidando do meu bairro.

Aos meus amigos e familiares por todo o amor nestes quase cinco anos de doutorado.

À CAPES pela bolsa de estudos e à FGV/EAESP pelas isenções e aprendizado.

À Deus agradeço pela vida e tudo o que nela acontece, sem exceções.

RESUMO

Esta tese buscou identificar e analisar os fatores que influenciam a implementação da política de Educação Infantil nas creches conveniadas da Prefeitura de São Paulo. Ao constatar a existência de um cenário de desigualdade no atendimento oferecido pelas creches, a pesquisa investigou coincidências e singularidades entre dois grupos de creches, respectivamente consideradas de boa e de má qualidade. O objetivo principal foi verificar as causas que contribuem para a diferença na qualidade do atendimento e as implicações desses fatores para a implementação da política de Educação Infantil. Foram analisadas 25 creches pertencentes às Diretorias Regionais de Educação de Butantã, Campo Limpo e Guaianases. Verificou-se que os recursos da entidade mantenedora e a forma como esta apoia a creche têm grande peso no atendimento oferecido, além do papel exercido pela direção do equipamento e a sua localização. Adicionalmente, foi investigada a influência da atuação da Prefeitura, por meio da Secretaria Municipal de Educação e, mais especificamente, das suas Diretorias Regionais. Constatou-se que, ao não lidar institucionalmente com as desigualdades existentes na rede conveniada, o poder público municipal contribui para sua manutenção. As condições que interferem no atendimento são materializadas por meio do espaço físico e dos materiais pedagógicos disponíveis, das características da equipe de profissionais (número de funcionários, acesso à formação continuada e nível de remuneração) e da diversidade de atividades oferecidas às crianças. A partir dos resultados encontrados propõem-se o aprofundamento do debate sobre as desigualdades presentes na rede de creches conveniadas que leve em conta a diferenciação existente entre rede direta e conveniada, a formação disponibilizada pela Prefeitura às equipes das creches conveniadas e outros recursos necessários para apoiar as creches que não dispõem de condições adequadas para oferecer um bom atendimento.

Palavras-chave: política pública, implementação, desigualdade, educação infantil, creche conveniada

ABSTRACT

The purpose of this thesis was to identify and analyze the factors that drive the implementation of the preschool education policies at the day-care centers affiliated to the São Paulo City Hall. From the initial finding that the service quality provided by these centers vary dramatically, the research addressed common and differentiating characteristics between two sets of day-care centers, respectively regarded as providing “good” and “poor” service quality. The main goal was to identify the root causes that create the service quality gap and the implication of these factors to the implementation of the day-care policies. 25 day-care centers were included in the research, covering 3 regional offices of the Secretary of Education (Butantã, Campo Limpo and Guianases). The resources of the providers and the way these providers support the center are key determinants of its service quality, with the role played by the center staff and the location of the center as additional factors. Moreover, the research addressed the role played by the City Hall, through the regional offices of the Secretary of Education. The key finding was that the government contributes to perpetuating the service quality gap by not broadly addressing its root causes. The conditions that determine the service quality are made real through the physical space and the educational materials available, some key staff characteristics (number of employees, access to continuous learning and compensation level), and the variety of activities offered to the children. From these findings comes the suggestion for a deeper debate around the current inequality within the network of affiliated day-care centers. A debate that should take into account the differences between affiliated and directly managed centers, the capability development offered by the government to the staff of the affiliated centers, and other resources to support centers that lack the conditions to provide good service quality.

Keywords: public policy, implementation, inequality, day care, affiliated day-care center

LISTA DE QUADROS, FIGURAS E GRÁFICOS

Quadro 1 – Síntese comparativa das abordagens.....	31
Quadro 2 – Variáveis chave de análise de políticas públicas, modelo de Subirats et al., 2012.....	40
Quadro 3- Conjunto de recursos presentes nas políticas públicas.....	43
Tabela 1 – Número de convênios mantidos com cada órgão na Região Metropolitana de São Paulo, 1980.....	62
Tabela 2 – Valor dos pagamentos mensais <i>per capita</i> * em cada tipo de convênio, 1980.....	62
Quadro 4 – Características da gestão de creches da Prefeitura de São Paulo.....	67
Tabela 3- Evolução do número de matrículas em creche da PMSP de 1980-2013.....	68
Gráfico 1 – Evolução das matrículas em creches no município de São Paulo (2001-2013).....	70
Quadro 5 – Metas da Educação Infantil – Prefeitura de São Paulo (2013-2016).....	78
Quadro 6 - Rede municipal de creches – Prefeitura de São Paulo.....	82
Quadro 7 – Valor <i>per capita</i> repassado para creches conveniadas da Prefeitura de São Paulo.....	83
Quadro 8 – Capítulos que compõem a Portaria nº 3477/2011.....	84
Gráfico 2 – Crianças atendidas em cada grupamento, em 24/10/2014.....	87
Gráfico 3 – Evolução da demanda por creche 2006-2013 – dados de dezembro de cada ano.....	88
Gráfico 4 – Demanda por creche nas DRE, em agosto de 2013.....	89
Gráfico 5 – Quantidade de creches conveniadas nas DRE , em 27/09/2013.....	90
Gráfico 6 – Quantidade de convênio em creche por entidade mantenedora.....	91
Gráfico 7 – Quantidade de crianças atendidas por cada entidade mantenedora.....	92
Mapa 1 – Distribuição das 13 Diretorias Regionais de Educação/SME.....	93
Gráfico 8 – Quantidade de unidades escolares por supervisor.....	94
Gráfico 9 – Área da DRE (em KM ²) por supervisor.....	95
Tabela 4 – Quantidade de creches da mantenedora.....	111
Tabela 5 – Experiência da mantenedora.....	112
Quadro 9 – Comparação das diferenças entre as creches do Grupo A e B	124
Quadro 10 – Variáveis da pesquisa.....	137
Quadro 11 – Recursos dos atores envolvidos na implementação da política	

pública.....	140
Quadro 12 – Comparação: formulação e implementação nas creches dos grupos A e B.....	150

ÍNDICE

Introdução	12
1) Apresentação do problema	12
2) Desenho da pesquisa.....	22
3) Estrutura da tese	23
Capítulo 1 – Implementação de políticas públicas e diferenças nos resultados	25
1.1) Literatura sobre implementação e diferenças nos resultados das políticas	25
1.2) Estudos sobre desigualdades na educação e diferenças entre unidades escolares	31
1.3) Síntese dos referenciais teóricos e apresentação do modelo de análise	37
Capítulo 2 – Trajetórias da educação infantil no Brasil e em São Paulo: convergências e singularidades na política pública de creches e nas creches conveniadas	47
2.1) Trajetória da educação infantil no Brasil.....	47
2.2) Trajetória da educação infantil no município de São Paulo	57
2.3) Transição da Secretaria de Assistência Social para a Secretaria de Educação....	65
2.4) Comparação das trajetórias da Educação Infantil no Brasil e em São Paulo e a influência da trajetória nas creches conveniadas	69
Capítulo 3 – Expansão da rede conveniada e pressão da demanda a partir de 2006.....	73
3.1) Aumento dos convênios como alternativa para criar vagas (2006-2012)	73
3.2) A gestão Fernando Haddad e a pressão da demanda na Educação Infantil.....	77
3.3) Judicialização da política de Educação Infantil.....	79
3.4) A rede de creches da Prefeitura de São Paulo	81
Capítulo 4 – Análise das creches conveniadas e da atuação do poder público	97
4.1) Análise das creches.....	97
4.2) Análise da atuação do poder público municipal.....	124
4.3) Análise da implementação, com base no modelo de Subirats et al. (2012)	136

Bibliografia.....	162
Considerações finais	156
Anexo I.....	173
Anexo II.....	174

Introdução

1) Apresentação do problema

A partir de 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Educação Infantil passou a integrar o sistema de ensino brasileiro, ao ser definida como primeira etapa da Educação Básica. Dessa forma, ganhou impulso a política pública de educação para as crianças de até seis anos de idade, ao mesmo tempo em que se reforçou o desafio de responder adequadamente à demanda dessa faixa etária, até então pouco atendida.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, estabeleceram a educação como direito da criança e da família e dever do Estado. Aos municípios coube a responsabilidade de implementar, prioritariamente, essa modalidade de educação, em regime de colaboração com estados e União.

Anteriormente à LDB o atendimento à criança pequena era ofertado por duas instituições distintas, a creche e a pré-escola, vinculadas a áreas também distintas. A creche, ligada à assistência social, tinha como prioridade o atendimento a crianças das camadas populares. A pré-escola (pré-primário, jardim-escola, classe preparatória) esteve, desde sua origem, subordinada à rede educacional – pública e privada. Essa dicotomia proporcionou uma política pública de atendimento à criança no Brasil na qual a creche, voltada principalmente para famílias de baixa renda, tinha como responsabilidade principal *cuidar*, enquanto a pré-escola responsabilizava-se pelo *educar* (VASCONCELLOS et al., 2003). A partir da LDB, a creche também passa a ser vinculada ao sistema de educação e em ambos os equipamentos a concepção de atendimento articula o *cuidar* e o *educar*. A diferença principal entre eles é que a creche volta-se para a faixa etária de zero a três anos e a pré-escola, para quatro e cinco anos.

A partir da segunda metade da década de 1990 teve início a estruturação de ações para implementar a legislação citada e uma série de desafios se colocou no sentido de garantir maior acesso à Educação Infantil e um atendimento integral da criança, associando cuidado e educação, com qualidade.

Nesse cenário, destaca-se a figura do município, a quem coube a responsabilidade de reorganizar os serviços existentes e implementar o atendimento a

partir das diretrizes estabelecidas na legislação.¹ Os desafios são vários: incluem dificuldades relacionadas ao financiamento – carência de recursos e inadequação dos valores repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)² –, dificuldades para organizar e expandir a rede de creches e pré-escolas, para fazer o acompanhamento das unidades educacionais e para definir a demanda, entre outras.

Um dos principais desafios postos aos municípios é o aumento da oferta de vagas, principalmente em creches. O Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2024 estabeleceu a meta de atendimento de, no mínimo, 50% das crianças de zero a três anos em creches até o final da vigência do plano. A PNAD/IBGE de 2012 indicou uma taxa muito aquém dessa meta: 23,5%. O estado com maior taxa de frequência nessa faixa etária era Santa Catarina, com 37,4%, seguido por Espírito Santo, com 33,7% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2013).

A situação da pré-escola, dedicada à faixa etária de quatro e cinco anos, é diferente: muitos estados já se aproximam da universalização do atendimento. A taxa nacional de frequência, em 2012, para essa faixa era de 82,2%; sendo que no estado de São Paulo atingia 85,9% (ANUÁRIO..., 2014).

Com o intuito de ampliar o acesso à creche, os governos municipais vêm adotando estratégias que incluem, principalmente, a construção de equipamentos por meio de licitação ou de Parcerias Público-Privadas (PPP) e o estabelecimento de convênio com entidades privadas sem fins lucrativos (SOARES et al., 2011).

Estudos sobre a política de Educação Infantil em algumas cidades brasileiras (ASUCA E CRAVEIRO, 2013; BRASIL, 2010) apontam fatores que dificultam a ampliação das vagas em creches exclusivamente públicas no curto prazo: morosidade dos processos de construção de unidades e contratação de servidores públicos, falta de

¹ A Constituição Federal de 1988 teve como um dos pilares principais a descentralização, que trouxe novos papéis aos entes da Federação. Com relação à organização do sistema de educação nacional, coube aos municípios, prioritariamente, o atendimento da Educação Infantil e do ensino fundamental, em regime de colaboração com estados e União.

² O Fundeb é um conjunto de fundos contábeis, criado em 2006, constituído por recursos dos três níveis de governo para financiar a educação básica pública. Seu antecessor foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), implantado em 1998. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos estados e municípios à Educação. Com o Fundef, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios) ficaram reservados ao ensino fundamental, com novos critérios de distribuição e aplicação. O Fundeb ampliou o espectro atendido, destinando recursos para todo o ensino básico – educação infantil, ensino fundamental e médio.

terrenos disponíveis e de prédios adequados nas regiões com maior déficit de vagas, recursos públicos insuficientes e limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a folha de pagamento de pessoal. Como resposta a essas dificuldades, vem ocorrendo a ampliação da rede conveniada em alguns municípios.

A taxa de matrículas em creches conveniadas com o poder público no Brasil, em 2009, era de 17,1%, sendo que a Região Sudeste apresentava o maior percentual: 23,3% (BRASIL, 2010 apud VIEIRA, 2010). Em algumas capitais, a quantidade de creches conveniadas é igual ou maior do que a de creches públicas, como por exemplo, São Paulo, onde o atendimento conveniado representa 80% do total.³

Também nesse aspecto se observa uma marcante diferença com relação à situação da pré-escola, cuja demanda é atendida na maior parte diretamente por escolas públicas. A taxa de matrícula em pré-escolas conveniadas no Brasil era de apenas 6,5%, em 2009 (Ibid.).

O convênio está inserido em um debate sobre a forma como o Estado deve atuar na educação, mais especificamente na Educação Infantil. A análise da produção científica sobre Educação Infantil no Brasil nas últimas décadas, especialmente no que se refere à creche, permite apontar como principais tópicos abordados: oferta insuficiente de vagas, desigualdade na prestação do serviço, busca de qualidade e aprimoramento das formas de avaliação, provisão do serviço via convênio com instituições privadas e outras formas de repasse de recursos públicos para o setor privado, características da política pública (desenho da política, relações intergovernamentais e interorganizacionais, financiamento da política), entre outros tópicos.

Pesquisa da Fundação Carlos Chagas (BRASIL, 2010) oferece um panorama bastante abrangente da Educação Infantil, em especial da creche, em seis capitais brasileiras⁴, tendo como foco as transformações pelas quais o setor vem passando nas últimas décadas, a configuração da política pública municipal e a qualidade do serviço prestado. As principais conclusões do estudo ressaltam a presença de um cenário de desigualdades municipais, que acompanham as desigualdades na capacidade financeira municipal para a expansão e manutenção de suas redes de ensino. Os municípios com os piores indicadores de qualidade são aqueles cujo valor de investimento em Educação

³ SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Educação. Disponível em: <<http://www.educacao.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

⁴ Florianópolis, Rio de Janeiro, Campo Grande, Teresina, Fortaleza e Belém.

Infantil é mais baixo.

Estudos mais específicos, voltados para a análise de uma determinada realidade local (RAMOS, 2003; ROSEMBERG, CAMPOS E HADDAD, 1991) também observaram desigualdades na prestação do serviço de creche entre unidades educacionais de uma mesma rede, além da fragmentação das redes dentro de um mesmo município.

Segundo Rosemberg, Campos e Haddad (1991), na cidade de São Paulo a rede municipal de creches nas décadas de 70 e 80⁵ era constituída por três subsistemas: direto, indireto e conveniado, sendo o primeiro formado por unidades públicas de ensino e os dois últimos constituídos por unidades gerenciadas por instituição privada.⁶ Além da diferença de natureza das instituições gestoras dentro de uma mesma rede, o estudo aponta variações no índice de cobertura e na distribuição dos equipamentos nas diversas regiões da cidade. Isto é, havia regiões com mais déficit de vagas do que outras e determinadas regiões contavam com mais creches (diretas ou conveniadas) do que outras. O atendimento à demanda das regiões do município variava conforme as ações desenvolvidas pelos prefeitos que se sucediam na gestão municipal. Além disso, as autoras destacam diferenças de faixa etária entre as crianças atendidas pelos diferentes tipos de unidades, prevalecendo o atendimento de crianças maiores de quatro anos.⁷

O estudo observa ainda desigualdades entre as entidades conveniadas: as maiores e mais tradicionais tinham condições de obter recursos mais facilmente do que as menores e comunitárias, as quais se deparavam com inúmeras dificuldades para sua manutenção. Havia entidades que realizavam outros serviços além do atendimento de creche via convênio e que tinham outras fontes de renda. Acompanhando essa diversidade presente nos subsistemas indireto e conveniado, ao compará-los com o direto as autoras destacam como diferenças mais relevantes e, possivelmente, que mais influenciavam a qualidade do serviço prestado, as relativas ao quadro de pessoal das creches conveniadas – quantidade de funcionários, salário e formação básica inferiores

⁵ A análise cobriu o período em que estiveram à frente da gestão municipal os prefeitos Reynaldo de Barros (1978-1982), Mário Covas (1982-1985) e Jânio Quadros (1986-1988), além do início do mandato de Luiza Erundina (1989-1992).

⁶ Esses subsistemas permanecem na atualidade, com a mesma denominação. O subsistema direto é também conhecido como rede direta. O subsistema indireto é formado por creches cujo prédio é de propriedade do poder público ou alugado por ele e cuja gestão é feita por organização privada conveniada; o subsistema conveniado é constituído por creches nas quais tanto o prédio como a gestão são de responsabilidade da organização privada conveniada. Os dois últimos subsistemas são conhecidos também como rede conveniada.

⁷ Na época analisada as creches atendiam a faixa etária de zero a seis anos e 11 meses.

ao das creches diretas, com duração maior da jornada de trabalho.

Ramos (2003), ao analisar seis creches municipais, diretas e conveniadas, de Itaquera e Guaianases, na cidade de São Paulo, aponta que as entidades conveniadas se diferenciam umas das outras em relação ao porte, capacidade administrativa e gerencial, viabilidade econômica, capacidade de arrecadar recursos financeiros e espaço físico para prestar o serviço, entre outros aspectos.

Contatos preliminares com a rede de creches para fins desta pesquisa revelaram haver diversidade significativa no interior do subsistema conveniado, expressa por meio de diferenças relativas aos seguintes aspectos: espaço físico, mobiliário, materiais pedagógicos, formação continuada dos professores, atividades desenvolvidas com as crianças, cardápios, remuneração dos funcionários da creche e relação com a supervisão, o que sugere a necessidade de estudos que expliquem essa diversidade e suas implicações.

A temática da desigualdade na educação vem sendo analisada também em outros níveis de ensino, o que inclui análise dos fatores responsáveis pelas diferenças (CENPEC, 2012; AKKARI, 2001).

O “efeito território”⁸, por exemplo, foi destacado em um estudo do Cenpec (2012) como um dos principais fatores explicativos das diferenças no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)⁹ entre 61 escolas públicas da região da Subprefeitura de São Miguel Paulista, na capital paulistana. Isto é, quanto maior a vulnerabilidade social do território, menor o nível de qualidade do ensino ofertado e menor a aprendizagem dos estudantes.

A desigualdade na educação tem algumas de suas raízes no acesso moldado por múltiplos padrões distintivos, como local de residência, situação socioeconômica, etnicidade do público atendido, entre outros aspectos. A fragmentação do sistema em redes heterogêneas (pública e particular) contribui para acentuar as desigualdades (AKKARI, 2001). Na Educação Infantil, essa fragmentação ocorre entre os subsistemas direto e conveniado, mas observam-se desigualdades também no interior de um mesmo

⁸ O efeito território refere-se ao efeito da localização da escola sobre as oportunidades educacionais oferecidas aos estudantes. Quanto maiores os níveis de vulnerabilidade da vizinhança, mais limitada tende a ser a qualidade das oportunidades educacionais oferecidas.

⁹ O Ideb é um indicador nacional criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para medir a qualidade do aprendizado e ajudar a estabelecer metas para a melhoria do ensino. O índice é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep (Fonte: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 23/05/2015).

subsistema, o que traz consequências para os resultados dessa política pública.

Esta pesquisa tem como objeto de estudo as creches conveniadas da Prefeitura de São Paulo. Trabalhos anteriores apontam um cenário de fortes desigualdades nesse subsistema, indicando fatores que poderiam explicar as diferenças encontradas. A pesquisa não faz um estudo comparativo entre creches diretas e conveniadas porque o foco da investigação são as conveniadas, buscando aprofundar a análise desse grupo, que possui especificidades, como a própria relação de convênio entre o público e o privado. A partir desse recorte, a pesquisa procura apontar limites, desafios e possibilidades do atendimento conveniado.

Segundo estudo da Fundação Carlos Chagas (CAMPOS, 2010), a principal causa para a baixa qualidade do serviço prestado pela rede conveniada de creches, quando comparada com a rede direta, é a insuficiência de recursos financeiros, o que implica menor investimento em instalações, materiais pedagógicos e formação continuada de professores. Essa explicação nos parece, no entanto, insuficiente.

Sem pretender avaliar a política de Educação Infantil do município de São Paulo, a pesquisa procura identificar e analisar outros fatores que influenciam a sua implementação nas creches conveniadas e que podem explicar o cenário de desigualdades apontado em pesquisas precedentes. O objetivo é mostrar como as diferenças na implementação da política de Educação Infantil afetam o atendimento prestado por essas creches.

Dois aspectos do atendimento por creches em São Paulo tornam esse município particularmente relevante para a investigação: a ampliação do número de creches conveniadas em sua rede nos últimos anos e o peso do atendimento conveniado no sistema municipal. De 2004 para 2012, o número de creches conveniadas no município aumentou 137%, passando de 533 para 1.263, sendo quase 600 entidades sem fins lucrativos (ASUCA E CRAVEIRO, 2013). As creches conveniadas representam 80% da rede municipal de creches em São Paulo – participação muito superior à de outras capitais. Estudo em seis capitais apontou que o atendimento conveniado de creche variava, em 2009, entre 5% e 16% (BRASIL, 2010).

Até 1999 a Educação Infantil representava o terceiro maior item de despesas no orçamento da educação no município de São Paulo. A partir de 2004 o volume de dispêndios cresceu continuamente, a ponto de ultrapassar, em 2010, o gasto com o ensino fundamental. Em 2011, a Educação Infantil já consumia 36% dos recursos investidos pela Prefeitura em educação, ou cerca de R\$ 2,75 bilhões, tornando-se a

principal despesa dessa área (BASSI, 2013).

Apesar desse crescimento dos gastos e da expansão da rede conveniada, em setembro de 2014 mais de 160 mil crianças¹⁰ estavam na fila de espera por vagas nas creches do município, segundo dados da Secretaria Municipal de Educação.¹¹ Essa demanda varia ao longo do território e alguns distritos apresentam déficit de vagas maior do que outros.

Ao estudar a realidade de algumas regiões de São Paulo, buscamos contribuir para a identificação de fatores que influenciam a implementação da Educação Infantil nas creches em diferentes contextos políticos, sociais e econômicos. Além disso, este trabalho visa o aprofundamento da análise sobre a forma como o setor público (a prefeitura) incorpora (ou não) em sua atuação as diferenças entre as entidades privadas com as quais estabelece convênio para o atendimento da demanda por creches.

Em estudo recente, Machado e Alves (2014) analisam o convênio entre a Associação Santo Agostinho (ASA)¹² e a Prefeitura de São Paulo no período de 2001 a 2009. Segundo essa pesquisa, o convênio homogeniza as entidades, tratando-as da mesma forma sem levar em conta sua natureza, seu histórico e outras especificidades que interferem em sua atuação. Além disso, as autoras apontam que as ações de supervisão da Secretaria Municipal de Educação nas creches conveniadas são descontínuas e mal aproveitadas tanto pelas creches quanto pela Secretaria.

Antes, a pesquisa de Rosemberg, Campos e Haddad (1991) já havia mostrado que, diante das diferenças entre as creches, a Prefeitura de São Paulo atuava de forma descontínua e padronizada.

O pressuposto desta tese é que a resposta do poder público pode contribuir para aumentar ou minimizar tais diferenças. Os estudos examinados até aqui investigam essas questões de forma não integrada, lacuna que a tese também busca preencher.

Considerando válida, como ferramenta analítica, a divisão da política pública em ciclos, a tese filia-se ao campo de pesquisas que se concentra na fase de implementação.

Em um dos estudos fundadores desse campo nos Estados Unidos, Pressman e Wildavsky (1973) atribuem o fracasso da Agência de Desenvolvimento Econômico de Oakland a elementos presentes no cotidiano da execução de políticas públicas.

¹⁰ Em números relativos, essa quantidade corresponde a aproximadamente 38% do total de crianças na faixa etária de zero a três anos residentes em São Paulo, não atendidas nas redes pública (municipal e estadual) e privada. Fonte: SÃO PAULO (cidade). Op. cit

¹¹ SÃO PAULO (cidade). Op. cit.

¹² A Associação Santo Agostinho possui, atualmente, cinco creches conveniadas com a Prefeitura de São Paulo.

Em meio aos diferentes olhares que convergem sobre o processo de implementação, o enfoque *top-down* atribui o fracasso dessa fase principalmente a falhas na política formulada e aos implementadores, e por isso preocupa-se com os mecanismos de controle desses atores.

Já a visão *bottom-up* entende que os problemas relacionados à implementação são mais amplos e envolvem diversos atores e as dinâmicas sociopolíticas. Nessa perspectiva, são importantes os incentivos para os implementadores aderirem normativa e operacionalmente aos objetivos da política. (SILVA E MELO, 2000)

Uma terceira linha de pesquisas, formada pelos autores que utilizam a chamada “abordagem híbrida” (MAJONE E WILDAVSKY, 1995; HILL, 2006; SUBIRATS et al., 2008), propõe a análise dos fatores relacionados tanto ao desenho da política (normas, objetivos, metodologia, instrumentos de gestão) quanto aos atores implementadores (características e formas de atuação).

Segundo Arretche (2001), a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza resultados diversos em realidades diferentes. As instituições impactam as práticas, mas as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos também impactam as instituições.

Essa é a conclusão de Lipsky (1980), em seu clássico estudo sobre burocratas de nível de rua e sobre a natureza da discricionariedade nos ambientes organizacionais. Lipsky introduziu no debate a importância dos agentes implementadores, chamando a atenção para o impacto de suas ações e comportamentos sobre os resultados das políticas.

A análise da discricionariedade dos agentes no exercício de sua função é central na discussão sobre os burocratas de rua, pois a forma como ela é exercida contribui para a explicação de limites e potencialidades das políticas. Além da discricionariedade, também se fazem presentes conflitos e ambiguidades na ação dos agentes implementadores.

Embora a tese de Lipsky (1980) seja focada no burocrata, ou seja, no ator governamental com *status* de servidor público, é possível relacioná-la com o objeto do estudo desta tese, que se refere ao ator não governamental prestador de serviço público, pois a discricionariedade persiste no cenário. A teoria sobre a *street-level bureaucracy* (SLB) vem sendo crescentemente utilizada em outros estudos e também com outros termos como, por exemplo, *Street-Level Organizations* (Brodkin, 2012) e *New street-level bureaucrats* (Kim, 2012).

Para Arretche (2001), um programa é resultado de uma combinação complexa de decisões entre diferentes agentes, mas a implementação é sempre realizada com base nas referências que os implementadores adotam para desempenhar suas funções. Na análise da implementação, portanto, é importante olhar para os recursos que permitem aos agentes implementarem as políticas, incluindo ideias, práticas e conhecimentos. Essa visão de que a implementação efetiva é realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções é compartilhada por Silva (1999):

Caso, por razões da capacidade de informação da agência formuladora, os agentes implementadores não venham a conhecer efetivamente os objetivos do programa, eles tenderão a eleger uma outra referência para a implementação – seus próprios objetivos ou os objetivos dos *stakeholders*. Mas, também pode ocorrer que, embora conhecendo os objetivos do programa, os implementadores discordem das prioridades estabelecidas e elejam suas próprias prioridades (burocráticas, ou de sua clientela, ou ainda de grupos de interesses) como sua referência de atuação. Finalmente, é perfeitamente possível uma situação na qual os implementadores, embora conhecendo e concordando com os objetivos do programa, não possam por diversas razões – que podem variar desde impedimentos associados à capacidade fiscal e administrativa das agências implementadoras até compromissos e lealdades de ordem política –, realizar os objetivos previstos. (SILVA, 1999, p. 111).

O autor defende que, dada a incongruência de objetivos, interesses, lealdades e visões de mundo entre agentes formuladores e implementadores, bem como a diversidade de agentes implementadores, políticas públicas dificilmente são implementadas em total conformidade com seu desenho e raramente atingem de forma plena seus objetivos. Essa incongruência é derivada da complexidade do processo de implementação de políticas.

Subirats et al. (2012) ressaltam a interação, em determinado tempo e espaço, entre os diversos atores (público e privado) envolvidos na implementação da política como central para entender os resultados dessa etapa, que serão diferentes ao serem feitos por entidades diversas.

No Brasil, de acordo com Faria (2012), a implementação ainda pode ser considerada um “elo perdido” da investigação sobre as políticas públicas, apesar do *boom* de pesquisas e estudos sobre políticas públicas na década de 2000 no país. O autor aponta a ainda incipiente fundamentação teórica e metodológica do tema no cenário atual.

Buscando contribuir para a produção de conhecimento nesse campo, o presente

estudo também se insere no debate sobre desigualdade na educação, em especial na Educação Infantil via atendimento conveniado. Além disso, o trabalho visa fomentar reflexões sobre a atuação do poder público no sentido de minimizar as diferenças na prestação do serviço e construir um cenário mais equitativo.

O foco da análise é a verificação dos fatores que influenciam a implementação da política de Educação Infantil em creches consideradas de boa qualidade e de má qualidade, segundo a avaliação de técnicos das Diretorias Regionais de Educação (DREs), em diferentes regiões da cidade.

Foi investigado o elo causal entre as características e práticas de implementação e os resultados da política pública. Nesse sentido, a pesquisa analisou o que o grupo de creches de boa qualidade apresenta em comum quanto à implementação do convênio com a Prefeitura de São Paulo, buscando relacionar tais aspectos com o resultado considerado satisfatório na Educação Infantil. O mesmo foi feito com o grupo de creches cujo desempenho foi considerado insatisfatório, na tentativa de explicar suas dificuldades.

A implementação da política pública nessas creches varia conforme a interação entre entidades mantenedoras (organizações responsáveis pelo convênio), creches conveniadas e poder público municipal. A capacidade e as condições que cada ator possui para desempenhar seu papel afetam diretamente a forma como as creches funcionam.

Existem instrumentos tradicionais de controle na relação entre a Secretaria e as creches conveniadas: elas devem prestar contas à Secretaria e receber visitas periódicas de um supervisor ligado à Diretoria Regional de Educação, além de seguir um plano de trabalho e cumprir regras sobre o uso dos recursos recebidos do poder público.

Ao considerar a creche conveniada como implementadora da política pública, este estudo verificou a atuação da entidade mantenedora e da direção da creche, bem como sua localização e seu histórico.

A comparação entre creches de uma mesma região possibilitou isolar variáveis de contexto, como o grau de vulnerabilidade de cada região, conforme estudo do Cenpec (2012) sobre o efeito território nas escolas.

A análise do histórico das creches, por sua vez, permitiu identificar o legado das políticas prévias, fenômeno também conhecido como “dependência da trajetória”.

Segundo Pierson (2004) e outros autores¹³, a trajetória percorrida por uma instituição ou política pública tende a aumentar os custos de uma mudança e influenciar seu desempenho ou seus resultados.

No caso das creches conveniadas, esse aspecto é particularmente importante em razão de sua inserção relativamente recente na área de Educação, após um longo passado em que estiveram ligadas à área de Assistência Social. Em São Paulo, por exemplo, as creches conveniadas foram transferidas oficialmente para a Educação a partir de 2003.

Por outro lado, a pesquisa investigou se e como o poder público responde às diferenças na implementação da política de Educação Infantil por parte das creches conveniadas. Para isso, o estudo focalizou a atuação da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, mais especificamente das Diretorias Regionais de Educação, bem como a relação entre a Secretaria e essas Diretorias.

2) Desenho da pesquisa

A pesquisa comparou o funcionamento de creches conveniadas em três Diretorias Regionais de Educação do município de São Paulo. A coleta de dados incluiu observação direta, pesquisa documental¹⁴ e entrevistas com servidores públicos, funcionários das creches conveniadas e entidades mantenedoras e especialistas em educação infantil (ANEXO I).

Ao longo do segundo semestre de 2013 e do primeiro semestre de 2014, foram visitadas 29 creches conveniadas, sob a jurisdição de três Diretorias Regionais de Educação (DREs): Butantã, Campo Limpo e Guaianases. A escolha dessas Diretorias levou em conta o histórico da Diretoria, a quantidade de creches conveniadas, o tamanho da fila para creche e a quantidade de supervisores em cada Diretoria. Segundo dados da Secretaria Municipal de Educação, em setembro de 2013, das 13 DREs do município, Butantã era a que apresentava uma das menores filas para creche e menos creches conveniadas, Campo Limpo tinha a maior fila para creche e Guaianases a maior quantidade de creches conveniadas.

A partir de indicações de funcionários das três DREs, foram visitadas, em cada

¹³ Para uma explicação mais detalhada e uma discussão sobre o conceito de *path dependence* ou dependência da trajetória, ver Bernardi (2012).

¹⁴ Foram analisados processos administrativos de convênio e prestação de contas de cada creche visitada, além de outros documentos fornecidos pelas creches e entidades mantenedoras.

região, as creches consideradas de boa qualidade e aquelas que apresentavam qualidade insatisfatória na prestação do serviço¹⁵ – em alguns casos foram consideradas, adicionalmente, indicações de entidades conveniadas e informações secundárias de pesquisas realizadas sobre o tema. A quantidade de creches visitadas em cada DRE variou de acordo com as indicações fornecidas. Das 29 creches visitadas, 25 foram selecionadas para estudo de caso, sendo 15 bem avaliadas e 10 consideradas de má qualidade.

O objetivo não foi avaliar as creches conveniadas, mas investigar os fatores que afetam a qualidade do atendimento, de acordo com a visão dos técnicos entrevistados.

3) Estrutura da tese

O primeiro capítulo apresenta o referencial teórico que permitiu analisar os casos estudados, tendo em vista as questões e objetivos da pesquisa. Nesse sentido, a primeira parte do capítulo apresenta e discute como a literatura sobre implementação de políticas públicas explica as diferenças nos resultados das políticas, a partir dos enfoques *top-down* (de cima para baixo), *bottom-up* (de baixo para cima) e da abordagem híbrida, com destaque para a última, tendo em vista que essa foi o referencial analítico escolhido. A segunda parte do capítulo é composta pela análise da literatura, principalmente nacional, sobre desigualdade entre unidades escolares: como se manifesta, quais fatores contribuem para sua ocorrência e quais as consequências. O conteúdo da primeira e da segunda partes é retomado no final do capítulo, juntamente com a sintetização do modelo de análise utilizado.

No segundo capítulo são discutidas as trajetórias das políticas públicas de educação infantil no Brasil e no município de São Paulo, com destaque para as principais mudanças que influenciaram diretamente as creches, em especial as conveniadas. O objetivo do capítulo é identificar os fatores presentes na trajetória que contribuem para o entendimento da configuração atual da política, principalmente os aspectos relacionados à implementação do serviço conveniado de creche. Para isso, o capítulo inicia com a apresentação da trajetória nacional, seguida da trajetória municipal. Posteriormente são feitas comparações entre os pontos convergentes e as

¹⁵ Na escolha dos casos levou-se em conta a visão dos técnicos, tendo como parâmetro as diretrizes estabelecidas pelas portarias municipais que regem os convênios com a Prefeitura (Nº 3477/2001 e Nº 3479/2001). As creches foram escolhidas tendo como base seu desempenho e relacionamento com a regional, além de alguma outra especificidade que foi identificada como importante para a análise.

singularidades que contribuem para a realidade presente em São Paulo. A partir das comparações, o capítulo apresenta uma síntese dos fatores identificados que permitem verificar a *path dependence* (influência da trajetória). Esses aspectos também servem de base, nos capítulos seguintes, para a análise dos casos estudados.

Esses dois primeiros capítulos constituem o ferramental analítico para a discussão e análise dos fatores que influenciam a implementação em três Diretorias Regionais de Educação de São Paulo.

O terceiro capítulo apresenta a atual política municipal de Educação Infantil nas creches conveniadas, com destaque para o período recente, a partir de 2006, e as características da rede de creches e das Diretorias Regionais de Educação.

O quarto capítulo começa com a análise das creches e da atuação do poder público municipal. Em seguida, essa análise se aprofunda com a introdução do modelo de Subirats et al. (2012).

No quinto capítulo são apresentadas as considerações finais da pesquisa.

Capítulo 1 – Implementação de políticas públicas e diferenças nos resultados

O objetivo deste primeiro capítulo é a construção de um referencial teórico que permita analisar os casos estudados, tendo em vista as questões e objetivos da pesquisa. A primeira parte do capítulo apresenta a literatura sobre implementação de políticas públicas e discute como essa literatura explica as diferenças entre os resultados das políticas.

A segunda parte do capítulo é composta pela análise da literatura sobre desigualdade entre unidades escolares, buscando apontar como se manifesta essa desigualdade, quais fatores contribuem para isso e quais são as consequências da desigualdade.

A conclusão do capítulo traz uma síntese da primeira e da segunda partes e do modelo de análise dos casos estudados.

1.1) Literatura sobre implementação e diferenças nos resultados das políticas

A política pública pode ser definida como o conjunto de decisões e ações para mudar ou manter determinada situação, sendo realizadas por autoridade formal legalmente constituída (SARAIVA, 2006; SOUZA, 2006). Alguns autores discutem a divisão teórica da política pública em etapas, entendendo que os estágios não necessariamente se sucedem de forma linear (SABATIER, 1993; SUBIRATS et al., 2012; SILVA, 199; LIPSKY, 1980; HILL, 2006). Normalmente, todas as etapas são contempladas em uma política pública. Saraiva (2006), por exemplo, delimita as seguintes: agenda, formulação, implementação, acompanhamento e avaliação.

Dentre esses estágios, a formulação e a avaliação são os mais pesquisados. Todavia, a implementação é crucial para os objetivos das políticas públicas, sendo que os problemas não antecipados encontrados nessa fase representam obstáculos para o sucesso da política (SILVA e MELO, 2000; GRINDLE, 1992). Muitos organismos internacionais de desenvolvimento e financiamento adotam um modelo linear, em que após a formulação, a política é implementada (com ou sem sucesso). Contudo, esse processo é muito mais amplo e complexo, visto que envolve ambiguidade de objetivos e diversos atores, contextos, negociações e barganhas (GRINDLE, 1992).

Na literatura sobre análise de políticas públicas, a implementação é definida como “todas as atividades de execução de uma legislação” (PRESSMAN;

WILDAVSKY, apud SUBIRATS et al., 2008) e também como “o conjunto de processos voltados à realização concreta dos objetivos de uma política pública” (SUBIRATS et al., 2008, p. 183). Atrelada a essa conceituação, emerge a discussão sobre déficit de implementação (HILL, 2006), na qual se busca verificar os motivos pelos quais os resultados das políticas não correspondem aos objetivos definidos inicialmente. A implementação é vista nesse debate como a fase crítica do ciclo da política pública, ou seja, aquela em que aparece a maior parte dos problemas (FARIA, 2012).

Os estudos sobre implementação de políticas públicas surgem a partir da década de 1970 nos Estados Unidos, motivados principalmente pela busca de respostas para o fracasso no resultado de políticas que, em teoria, tinham condições para serem bem sucedidas. Esse foi o caso do estudo seminal de Pressman e Wildavsky (1973) sobre a Agência de Desenvolvimento Econômico de Oakland. As pesquisas indicaram o processo de tradução da política em ação como sendo o elo perdido no estudo das políticas públicas, trazendo à luz a importância dessa etapa.

Pülzl e Treib (2006) destacam a existência de três gerações de estudos sobre implementação. A primeira, conhecida como *top-down* (de cima para baixo), enfatiza o controle da etapa da implementação e a habilidade dos agentes responsáveis em formular políticas públicas coerentes, objetivas, sem margem para equívocos. A segunda geração, denominada *bottom-up* (de baixo para cima), atribui aos implementadores o papel de atores principais, concebendo a implementação como um processo de negociação entre esses atores. A terceira geração de estudos incorpora elementos das anteriores para construir sua abordagem, que por isso é conhecida como abordagem híbrida.

Cada uma dessas gerações de estudos sobre a implementação de políticas públicas tem sua própria forma de analisar as diferenças nos resultados das políticas.

Os estudos que se filiam à abordagem *top-down* caracterizam-se por uma visão linear da política pública e defendem um elo causal central entre a política formulada e seus produtos, desprezando total ou parcialmente o impacto da atuação dos implementadores no processo. A implementação é vista como uma interação entre o estabelecimento de objetivos e as ações voltadas para alcançá-los (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973). A análise enfatiza a capacidade de elaboração das políticas e os procedimentos burocráticos que asseguram sua execução conforme previsto. Para isso, as agências implementadoras devem ter recursos suficientes e contar com um sistema de

responsabilidades e controle hierárquico que permita supervisioná-las (PÜLZL; TREIB, 2006).

Silva e Melo (2000) diferenciam dois tipos de visão *top-down*: a clássica e a linear. A visão clássica entende a política pública como sendo formada por fases estanques e unidirecionais. Já a visão linear considera a possibilidade de surgirem inconsistências na fase de implementação, decorrentes de problemas do ambiente local (relacionados à capacidade institucional dos implementadores e a conflitos políticos) e passíveis de correção durante o monitoramento.

As lacunas no processo de efetivação das políticas públicas foram denominadas por Pressman e Wildavsky (1984) de “déficits de implementação”, que poderiam ser previstos e remediados na etapa de formulação. Esses déficits podem ser resultantes, segundo os autores, de discriminações implícitas e de ausências nos planos de ação – uma vez que o plano não consegue cobrir todo o campo de aplicação dos objetivos –, ou de uma aplicação imperfeita dos planos.

A discussão sobre os déficits de implementação levou os formuladores a se questionarem sobre as desigualdades nos resultados das políticas, assim como trouxe à tona o debate sobre a utilidade da legislação criada. Na busca de explicações para o fenômeno e após diversos estudos empíricos, verificou-se que os déficits não eram episódicos nem marginais. (SUBIRATS et al., 2012)

A partir desse entendimento, surgem as prescrições para evitar os déficits, como as de Sabatier e Mazmanian (1991). Esses autores buscaram distinguir os fatores que levam a uma implementação efetiva, assumindo como ponto inicial da sua análise as decisões políticas dos governantes que levam à elaboração da política pública. Ao enumerar os fatores¹⁶ que contribuem para uma implementação efetiva, eles propõem um modelo baseado principalmente nas características da política formulada e no controle hierárquico. Embora reconheçam que o controle hierárquico perfeito seja difícil de atingir, argumentam ser possível desenhar um programa e estruturar o processo de execução de forma a garantir a implementação efetiva (PÜLZL; TREIB, 2006).

Bardach (1977), em seu estudo “*The Implementation Game*”, considera o processo de implementação como um jogo, reconhecendo a influência dos interesses

¹⁶ São seis os critérios destacados: 1) os objetivos da política são claros e consistentes, 2) o programa é baseado em uma teoria causal válida, 3) o processo de implementação é estruturado adequadamente, 4) os implementadores são comprometidos com os objetivos, 5) grupos de interesse e alto escalão são favoráveis, 6) não há mudanças prejudiciais nas condições socioeconômicas (PÜLZL; TREIB, 2006, p. 92).

políticos nessa arena. De acordo com o autor, os atores de uma política pública encontram-se inseridos em um processo competitivo, não somente em relação à distribuição de recursos, mas também em relação à capacidade de definir e redefinir as regras do jogo (SUBIRATS et al., 2012). Apesar de entender a implementação como um processo passível de modificações devido a diversos fatores, Bardach é considerado representante da abordagem *top-down*, pois enfatiza recomendações aos formuladores sobre como aprimorar o processo, por meio de uma adequada estruturação do jogo da implementação.

Em síntese, para a abordagem *top-down*, as diferenças nos resultados das políticas públicas derivam principalmente de **inconsistências na formulação da política** – incluindo a formulação da estrutura de implementação – e **no controle dos implementadores**, considerando a adesão prévia dos implementadores aos objetivos e a permanência do cenário socioeconômico.

A segunda geração de estudos sobre implementação, conhecida como *bottom-up*, emerge sobretudo de críticas à abordagem anterior, questionando a centralidade do elo causal entre a política formulada e seus produtos e defendendo que outros fatores influenciam a implementação das políticas. Para essa corrente de estudos, é essencial analisar os atores responsáveis pela execução da política para entender as dinâmicas e os resultados do processo de implementação.

A abordagem *bottom-up* entende que a política é feita no momento em que o serviço é entregue; neste caso “prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao invés de controle, autoridade e legitimidade, verifica-se ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação [...], recursos limitados e informação escassa” (SILVA; MELO, 2000).

A visão linear da política, que caracteriza a abordagem *top-down*, não cabe na abordagem *bottom-up*, que enxerga a política pública de forma difusa: suas etapas são inter-relacionadas e se retroalimentam. “A implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só implementadas.” (SILVA; MELO, 2000)

Lipsky (1980), um dos autores alinhados a essa perspectiva, analisa a atuação dos servidores públicos que agem diretamente na entrega de produtos e serviços para a população, denominados “burocratas de nível de rua”. Sua pesquisa destaca a presença de autonomia e discricionariedade no exercício da função desses atores e estuda como eles podem influenciar o resultado do serviço prestado. A discricionariedade é

considerada como inevitável e até mesmo desejável, pois os atores locais, a partir do conhecimento da realidade, podem adaptar as políticas. Diante dessa constatação, Lipsky argumenta que os gestores públicos precisam levar em conta essa interação servidor-cidadão para promover políticas efetivas.

Elmore (1996) e Hjern e Hull (1982) defendem que o estudo da implementação de políticas públicas deve se basear na análise de todos os atores envolvidos na execução da política e em suas inter-relações, buscando verificar como eles tentam resolver os problemas ou questões cotidianas. Dessa forma, ao invés de se concentrar no controle dos implementadores, os autores visam construir uma visão mais realista do processo de implementação.

“Essa perspectiva ressalta a necessidade de dispensar o exercício do controle e atém-se especialmente a fatores sobre os quais os formuladores exercem influência indireta, como o conhecimento e a capacidade de resolver problemas dos implementadores, a estrutura de incentivos na qual operam os sujeitos da política e as relações de negociação entre os atores políticos em diferentes níveis do processo.”
(ELMORE, 1996 apud LIMA, 2012, p. 158)

A perspectiva *top-down* não permite incorporar as contribuições derivadas dos processos sociais e políticos, não previstas na formulação. Já os defensores da perspectiva *bottom-up* consideram que os processos sociopolíticos podem explicar por que uma mesma regulamentação produz reações e estratégias divergentes segundo os interesses dos atores públicos e privados envolvidos. Nem sempre é a má fé que leva um implementador a agir de forma diferente do previsto na formulação. (SUBIRATS et al., 2012)

Conforme exposto, para a abordagem *bottom-up* (de baixo pra cima) as diferenças nos resultados das políticas explicam-se, principalmente, pelas **distintas formas de atuação dos diversos atores responsáveis pela implementação**, devido à **discricionariedade** presente no exercício de suas funções. Além disso, é enfatizada também a influência de **problemas de coordenação, a limitação dos recursos, a escassez de informação, a estrutura de incentivos na qual os atores da política operam e o contexto no qual atuam.**

A terceira geração de estudos sobre implementação de políticas públicas é conhecida como abordagem híbrida ou teorias híbridas e surge a partir da constatação de que as abordagens *top-down* e *bottom-up* são relevantes e perfeitamente

complementares. É possível um terceiro modelo que integre as normas e a condução do topo e a autonomia local (O'TOOLE, 2000, apud PÜLZL; TREIB, 2006).

O modelo híbrido combina elementos dos dois anteriores, buscando evitar suas fraquezas. Como observa Sabatier (1986), ambas as abordagens exageram nas suas ênfases: a *top-down* exagera na defesa da habilidade dos formuladores em desenhar políticas perfeitas e em prever processos de controle detalhados e a *bottom-up* superestima o nível de discricionariedade dos implementadores, assim como seu grau de autonomia.

Elmore (1986) argumenta que o sucesso de uma política depende da incorporação de ambos os elementos destacados nas abordagens *top-down* e *bottom-up*, por isso recomenda aos formuladores começarem sua análise pela avaliação dos instrumentos e recursos necessários para promover a mudança política e, em seguida, da estrutura de incentivos para os implementadores.

A terceira geração é composta por diversos estudos que sugerem diferentes formas de analisar a implementação, além de destacar importantes fatores que até então tinham recebido pouca atenção. Sabatier (1986) e Winter (1990) enfatizam que a implementação não pode ser vista isoladamente ou analisada sem que se entenda a formulação, sendo necessário também incluir na análise fatores relacionados ao contexto político e socioeconômico em que a política se desenvolve. Ripley e Franklin (1982, apud PÜLZL; TREIB, 2006) apontam que a implementação é influenciada pelo tipo de política em questão, fato destacado por Theodor Lowi (1964, 1972) ao desenvolver sua tipologia de políticas públicas: política redistributiva, regulatória, distributiva e constitutiva. Lowi sugere que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas (SOUZA, 2006).

Diante do exposto, é possível afirmar que a abordagem híbrida explica a diferença nos resultados das políticas públicas por meio dos fatores destacados tanto nos estudos *top-down* como nas análises *bottom-up*. Além disso, a abordagem híbrida ressalta a influência de fatores relacionados ao contexto político e socioeconômico, à inter-relação com a formulação da política e ao tipo de política pública implementada.

Quadro 1 – Síntese comparativa das abordagens

	<i>Top-down</i>	<i>Bottom-up</i>	Híbrida
Principais fatores explicativos das diferenças nos resultados das políticas públicas	Inconsistência da política formulada, estratégia de controle dos implementadores	Atuação dos atores responsáveis pela implementação, estrutura de incentivo aos implementadores	Fatores <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> , contexto socioeconômico, influência da formulação e tipo de política implementada

1.2) Estudos sobre desigualdades na educação e diferenças entre unidades escolares

A desigualdade na educação se manifesta de diferentes formas. Estudos nacionais sobre o tema apontam a existência de desigualdades entre unidades da federação, entre unidades de ensino e dentro de uma mesma unidade de ensino. Essas desigualdades se manifestam principalmente em relação à oferta e à qualidade, sendo evidenciadas no desempenho do aluno em testes de larga escala. A promoção da igualdade é considerada um dos maiores desafios do sistema educacional no Brasil. Pesquisas quantitativas e qualitativas de diferentes áreas do conhecimento – educação, economia, administração pública, sociologia e ciência política - buscam explicar os fatores que contribuem para esse cenário desigual e suas implicações. A identificação e a discussão dos fatores presentes nesses estudos são o foco desta seção.

Ao revisar a literatura sobre desigualdade na educação, Oliveira et al. (2013) destacam que a maior parte dos estudos que utilizam os resultados dos testes de larga escala, como a Prova Brasil, atribui as diferenças no desempenho das escolas a fatores extraescolares. Contudo, há um segundo grupo de estudos que enfatiza a influência de fatores internos à escola e a frequência à educação infantil de qualidade. Essas constatações são compartilhadas por Silva e Melo (2000):

“As explicações tradicionais desses fenômenos [desigualdades no sistema educacional] sempre focalizaram as condições associadas à situação social dos alunos, invocadas de forma isolada para explicar o fracasso escolar. É verdade que essas condições continuam a responder por parte ponderável da explicação. Entretanto, mais recentemente, os estudiosos têm chamado a atenção para razões internas ao funcionamento do sistema educacional - aqui denominadas como aquelas derivadas diretamente do desenho dos programas e de sua estratégia de implementação - que ajudam a explicar de modo muito significativo o sucesso ou fracasso das iniciativas adotadas” (SILVA; MELO, 2000, p. 149).

Um dos estudos seminais sobre o tema, em nível internacional, o Relatório Coleman (1960) atribui a variância nos resultados dos testes de larga escala ao nível socioeconômico dos alunos. Em 2010, esse estudo foi revisado e chegou aos mesmos resultados indicando que a família tem uma influência maior do que a escola no rendimento dos alunos, embora a escola tenha apresentado uma participação ligeiramente maior do que no estudo anterior. (OLIVEIRA et al., 2013)

Bourdieu e Passeron (1975) enfatizam características extraescolares para compreender a desigualdade de resultados. O capital cultural dos alunos, resultante de sua origem social e cultural, é valorizado pelo sistema educacional, tornando a seletividade em seu interior mais rigorosa para estudantes provenientes de estratos sociais cujos códigos sociais não são valorizados.

“A explicação sociológica pode esclarecer completamente as diferenças de êxito que se atribuem, mais frequentemente, às diferenças de dons. A ação do privilégio cultural só é percebida, na maior parte das vezes, sob suas formas mais grosseiras, como recomendações ou relações, ajuda no trabalho escolar ou ensino suplementar, informação sobre o sistema de ensino e as perspectivas profissionais. Na realidade, cada família transmite a seus filhos, mais por vias indiretas que diretas, certo capital cultural e certo *ethos*, sistema de valores implícitos e profundamente interiorizados que contribuem para definir, entre outras coisas, as atitudes face ao capital cultural e à instituição escolar. A herança cultural, que difere sob os dois aspectos, segundo as classes sociais, é a responsável pela diferença inicial das crianças diante da experiência escolar e, conseqüentemente, pelas taxas desiguais de êxito”. (BOURDIEU; PASSERON, 1989, apud OLIVEIRA et al., p. 23)

Dentre os estudos que destacam a influência de fatores extraescolares ressalta-se pesquisa do Cenpec (2012)¹⁷ ao argumentar que quanto maior a vulnerabilidade social do território, menor o nível da qualidade de ensino ofertado e menor a aprendizagem dos alunos. Segundo o estudo, isso ocorre devido ao fenômeno da segregação socioespacial das grandes metrópoles e à dificuldade de acesso a bens e serviços. A vulnerabilidade da vizinhança torna a escola vulnerável – o chamado “efeito território”. Isso acontece porque as escolas tendem a ser a principal referência da região, sendo atingidas, portanto, pelos problemas sociais do entorno. Além disso, as escolas em

¹⁷ Nesse estudo foram analisadas 61 escolas da subprefeitura de São Miguel Paulista, zona leste da capital paulista. As escolas foram selecionadas segundo os seguintes critérios: i. maior ou menor heterogeneidade da composição de seu corpo discente, de acordo com seus recursos culturais familiares; ii. maior ou menor vulnerabilidade social do entorno da escola; iii. melhor ou pior desempenho das escolas no Ideb.

piores regiões estão em desvantagem na atração de melhores professores e alunos, o que contribui para a dispersão e a desagregação no cotidiano da unidade escolar.

Ceneviva (2011) aponta a existência de uma vasta literatura empírica sobre desigualdade na educação no Brasil, destacando estudos seminais, como os de Barros (1995) e de Albernaz, Ferreira e Franco (2000). Essas duas pesquisas ressaltam que a escolaridade do indivíduo é afetada principalmente pelo grau de instrução dos pais e pela renda *per capita* da família. A variação do desempenho médio entre as escolas deve-se à composição socioeconômica de seus alunos. Aspectos escolares, como formação de professores e infraestrutura física da escola, e aspectos comunitários, como a renda média da localidade, revelam um impacto positivo, porém estatisticamente não significativo, segundo Barros (1995).

Desde a década de 1970 estudos em nível internacional (Heynemann; Loxley, 1983; Willms & Somers, 2001) enfatizam, por outro lado, a contribuição das escolas para o desempenho dos alunos, apontando possibilidades de atuação dentro do sistema educacional a fim de melhorar os resultados (OLIVEIRA et. al, 2013). Esses estudos apontam que a escola frequentada pode fazer diferença na vida do aluno e destacam que:

- o impacto das escolas relativamente ao impacto das famílias diminui quando a renda nacional cresce; por isso, em países subdesenvolvidos, a escola tem maior poder de explicar os resultados escolares do que nos desenvolvidos;
- relativamente à família, a escola parece ser mais importante em contextos desiguais; mesmo em um país rico, mas relativamente desigual, as escolas podem desempenhar um papel mais importante do que tem sido reconhecido.

Pesquisa da Fundação Lemann (2012)¹⁸ constatou que 215 escolas brasileiras lidando com estudantes de baixa renda familiar conseguiram garantir uma boa qualidade de ensino. Dentre os fatores explicativos destacam-se: acompanhamento individual do aluno e práticas pedagógicas implementadas a partir do resultado das avaliações. Com relação ao aprendizado específico de português e matemática, verificou-se que nessas

¹⁸ ESCOLAS..., 2014.

escolas contribuíaam os seguintes fatores: condição de trabalho dos professores, coesão intraescolar (troca de conhecimento e experiência entre docentes), instalações e equipamentos em boas condições e oferta de oportunidades de aprendizado aos alunos.

Para Casassus (2007), os processos internos à escola (práticas pedagógicas, gestão escolar¹⁹, relações interpessoais), fazem com que os contextos (família, comunidade) e insumos (livros, equipamentos etc.) sejam negativos ou positivos. As relações que se estabelecem entre esses processos, os contextos e os insumos impactam o desempenho do aluno (OLIVEIRA et al., 2013).

“A contraposição entre as explicações sobre as causas da desigualdade é fundamental para se pensar a Educação. Na primeira abordagem, que enfatiza a importância da família e as condições extraescolares, a prioridade estaria em ações que incidissem sobre a pobreza e a oferta de bens culturais às famílias ou outras ações que objetivassem suprir as diferenças originais. Na segunda, que focaliza os fatores que fazem diferença no interior do sistema escolar e da escola em particular, conforme a conclusão de que, em países mais pobres ou mais desiguais, a escola tem um papel mais importante que em países mais desenvolvidos ou menos desiguais, a ação em seu interior pode impactar essa desigualdade e, portanto, faz sentido agir sobre as práticas e processos escolares” (OLIVEIRA et al., 2013, p.29).

Riani e Rios-Neto (2008) demonstram que fatores ligados ao perfil escolar do município podem minimizar a importância do ambiente familiar. Os resultados do trabalho indicam que aspectos como o grau de instrução e a experiência dos professores e a infraestrutura dos serviços educacionais aumentam a probabilidade média de os alunos frequentarem a escola na idade correta.

A literatura também tem ressaltado a importância da Educação Infantil para compreender resultados educacionais posteriores.

Estudo da Fundação Carlos Chagas (CAMPOS, 2010) revela, por meio dos resultados da Provinha Brasil em seis capitais brasileiras, que os melhores resultados foram dos alunos que frequentaram pré-escola de melhor qualidade.²⁰ “Alunos que

¹⁹ A gestão escolar é tema de dois estudos (ABRUCIO, 2010 e INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, 2011) que investigam o impacto da atuação do diretor e do coordenador pedagógico da escola no desempenho dos alunos. Esses estudos concluíram que o tipo de liderança construída pelo diretor pode contribuir para a construção de parcerias e o desenvolvimento de diversos projetos na escola, bem como para a coesão da equipe, favorecendo a criação de um clima organizacional positivo que pode se refletir na melhoria do Ideb.

²⁰ Essa pesquisa voltou-se para a pré-escola e foram comparadas escolas com diferentes níveis de qualidade.. Participaram desse estudo as seguintes capitais: Belém, Teresina, Fortaleza, Campo Grande, Florianópolis e Rio de Janeiro.

havam frequentado uma turma de educação infantil (bem avaliada)²¹, quando comparados com os que haviam iniciado o ensino fundamental sem ter tido essa oportunidade, alcançaram melhores resultados” (CAMPOS, 2010, 236).

Em relação à Educação Infantil, também há estudos que analisam as desigualdades desse nível educacional no Brasil. Diante da ausência de testes de larga escala para medir o desempenho dos alunos, esses estudos se debruçam sobre as condições de funcionamento dos sistemas educacionais e das unidades escolares.

O estudo da Fundação Carlos Chagas (CAMPOS, 2010) aponta um cenário de desigualdades regionais, com indicadores de qualidade mais baixos nos municípios com menos recursos para investir na Educação Infantil (tanto recursos próprios como os repassados pelo Fundeb).²²

Em todos os municípios analisados, o atendimento é oferecido diretamente pelo poder público e também por meio de convênio, com a participação do atendimento conveniado²³ variando entre 5% e 16%. Essa proporção, entretanto, não inclui contratos terceirizados para contratação de pessoal²⁴, mediante os quais determinados municípios transferem recursos públicos a instituições sem fins lucrativos, em montante superior ao destinado aos convênios para atendimento escolar.

Ao comparar as seis capitais, o estudo verificou que em Florianópolis os gastos por aluno em creches públicas são quatro vezes superiores aos de Belém e cinco vezes superiores aos de Fortaleza. No atendimento conveniado, o gasto por aluno em Florianópolis é 11 vezes superior ao de Belém. Os valores do atendimento conveniado são muito inferiores aos do atendimento público em todos os casos e o estudo associa essa enorme disparidade à diferença na qualidade do atendimento.

²¹ A avaliação das unidades de Educação Infantil, nesse estudo, foi feita por meio de duas escalas internacionais: a ECERS-R – *Early Childhood Environment Rating Scale* e a ITERS-R – *Infant/Toddler Environment Rating Scale*. Essas escalas são utilizadas internacionalmente como instrumentos de avaliação, por meio da observação direta, do ambiente da creche ou pré-escola (CAMPOS, 2010).

²² Dentre as seis capitais estudadas, Belém, Fortaleza e Teresina são as que mais dependem da complementação federal do Fundeb, mas o valor gasto por aluno da Educação Infantil ainda é inferior ao das outras três (Campo Grande, Florianópolis e Rio de Janeiro), e também estão entre as cidades com os piores resultados nas avaliações de qualidade (CAMPOS, 2010).

²³ Para a modalidade pré-escola, a legislação regulamentadora do Fundeb estabeleceu que as matrículas atendidas em instituições conveniadas fossem consideradas para fins de recebimento de receita somente até 2010, a fim de desestimular e extinguir esse tipo de atendimento em prol da expansão do atendimento público (CAMPOS, 2010). Por isso, o atendimento conveniado citado diz respeito quase totalmente a creches.

²⁴ Em Campo Grande, por exemplo, recursos são transferidos a duas entidades responsáveis pela contratação de todo o pessoal administrativo e de apoio da rede pública de Educação Infantil. As Secretarias de Educação de Belém e Teresina possuem convênio com o Centro de Integração Escola-Empresa (CIEE), por meio dos quais contrata estudantes de pedagogia e outras licenciaturas para atuarem como estagiários nas creches públicas.

Rosemberg, Campos e Haddad (1991) e Ramos (2003) analisam essas desigualdades na Educação Infantil observando a rede de creches de um mesmo município – ambos os estudos se voltam para a rede municipal de São Paulo.

O primeiro estudo cobre o final da década de 70 e início da década de 90²⁵, quando a rede municipal de creches já era constituída por três subsistemas: direto, indireto e conveniado, sendo o primeiro formado por unidades públicas de ensino e os dois últimos constituídos por unidades gerenciadas por instituições privadas.

O estudo aponta a presença de instituições gestoras de natureza diferente dentro de uma mesma rede, variações no índice de cobertura e na distribuição dos equipamentos nas diversas regiões da cidade. Isto é, havia regiões com mais déficit de vagas do que outras e determinadas regiões contavam com mais creches. Além disso, a pesquisa observa desigualdades entre as entidades conveniadas, que possuíam diferentes condições de obter recursos financeiros. Havia entidades (as maiores e mais tradicionais) que realizavam outros serviços além do atendimento de creche via convênio e que tinham outras fontes de renda. As autoras destacam como principal diferença entre os subsistemas direto e conveniado e que mais influenciava a qualidade do serviço prestado, a relacionada ao quadro de pessoal das creches conveniadas: quantidade de funcionários, salário e formação básica eram inferiores ao das creches diretas e a jornada de trabalho tinha uma duração maior.

O estudo de Ramos (2003) destaca diferenças entre as entidades conveniadas com a Prefeitura de São Paulo para gestão das creches, relacionadas: ao porte, à capacidade administrativa e gerencial, à viabilidade econômica, à capacidade de arrecadar recursos financeiros e espaço físico para prestar o serviço.

Machado e Alves (2014) analisam o convênio para creche da Associação Santo Agostinho com a Prefeitura de São Paulo e destacam que, apesar de haver diferenças entre as entidades mantenedoras, a atuação do poder público municipal é homogênea e desconsidera a natureza, histórico e outras especificidades das instituições. Além disso, ressaltam a descontinuidade e o mau aproveitamento das ações da supervisão da Secretaria Municipal de Educação nas creches conveniadas.

Rosemberg, Campos e Haddad (1991) também constataram a atuação descontínua e padronizadora da Prefeitura de São Paulo diante dos diferentes contextos. É possível afirmar, portanto, que a atuação do poder público em um cenário de

²⁵ A análise abrange os mandatos dos prefeitos Reynaldo de Barros (1978-1982), Mário Covas (1982-1985) e Jânio Quadros (1986-1988) e o início do mandato de Luiza Erundina (1989-1992).

desigualdades pode ser considerada outro fator explicativo, contribuindo inclusive para reforçar as diferenças.

Com base na literatura, podemos fazer uma síntese dos principais fatores que contribuem para a desigualdade na educação, medida pelo desempenho do aluno em testes de larga escala. Destacam-se três categorias principais de fatores:

a) Fatores externos à escola:

- Condições socioeconômicas das famílias dos alunos: grau de instrução dos pais e renda *per capita* da família; capital cultural dos alunos;
- Efeito território sobre as escolas / vulnerabilidade da comunidade em que a escola se insere;
- Gestão do sistema educacional e recursos destinados à educação.

b) Fatores internos à escola

- Instrução e experiência dos professores;
- Práticas pedagógicas;
- Infraestrutura da unidade escolar;
- Gestão da unidade escolar.

c) Outros fatores

- Frequência à educação infantil (pré-escola) de qualidade.

Em relação especificamente à educação infantil, os fatores destacados são:

- recursos financeiros disponíveis,
- gestão da unidade,
- recursos destinados pela Prefeitura,
- acompanhamento pela Prefeitura.

1.3) Síntese dos referenciais teóricos e apresentação do modelo de análise

Este estudo baseia-se na análise da implementação de uma política pública a partir da compreensão dos fatores que influenciam a prestação do serviço e que contribuem para um cenário de desigualdades. Parte-se do pressuposto de que o estudo

da etapa da implementação permite verificar fatores e inter-relações específicas, em que pese a interdependência dessa etapa com a de formulação da política.

Para essa análise adotamos a abordagem híbrida (MAJONE, WILDAVSKY, 1995; HILL, 2006; SUBIRATS et al., 2012; SILVA, 1999) que destaca, como fatores explicativos, tanto os aspectos relacionados ao desenho da política (normas, objetivos, metodologia, instrumentos de gestão) como os aspectos ligados aos atores implementadores (características e formas de atuação).

Destacam-se, como variáveis importantes para analisar a implementação, o ambiente ou contexto onde ela se dá e os atores, suas vontades, entendimentos e relações. Segundo Arretche (2001), a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza resultados diversos em realidades diferentes. As instituições impactam as práticas, mas as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos também impactam as instituições.

É central entender que a implementação em si modifica as políticas públicas e que a política é realmente feita pelos atores encarregados da implementação (ARRETCHÉ, 2001). Nesse sentido, adotamos o modelo analítico que parte da análise dos atores envolvidos na execução e de como todos os outros componentes da política pública interferem na sua atuação (SUBIRATS et al. 2012).

“Tratamos de entender o Estado em ação a partir dos atores públicos e privados envolvidos em uma área específica de intervenção, tendo em vista os recursos que estes atores utilizam e levando em conta as instituições que regulamentam suas ações. Estes três elementos (atores, recursos e instituições) permitem compreender as condutas individuais e coletivas, assim como os resultados que delas derivam.” (SUBIRATS et al., 2012, p. 10, grifos nossos)

Lipsky (1980) chama a atenção para o papel da discricionariedade dos agentes para explicar limites e potencialidades das políticas. O autor destaca que os implementadores atuam em um cenário de conflitos e ambiguidades.

Um programa é resultado de uma combinação complexa de decisões entre diferentes agentes, mas a implementação é sempre realizada com base nas referências que os implementadores adotam para desempenhar suas funções. Na análise da implementação, portanto, é importante olhar para os recursos que permitem aos agentes implementarem as políticas.

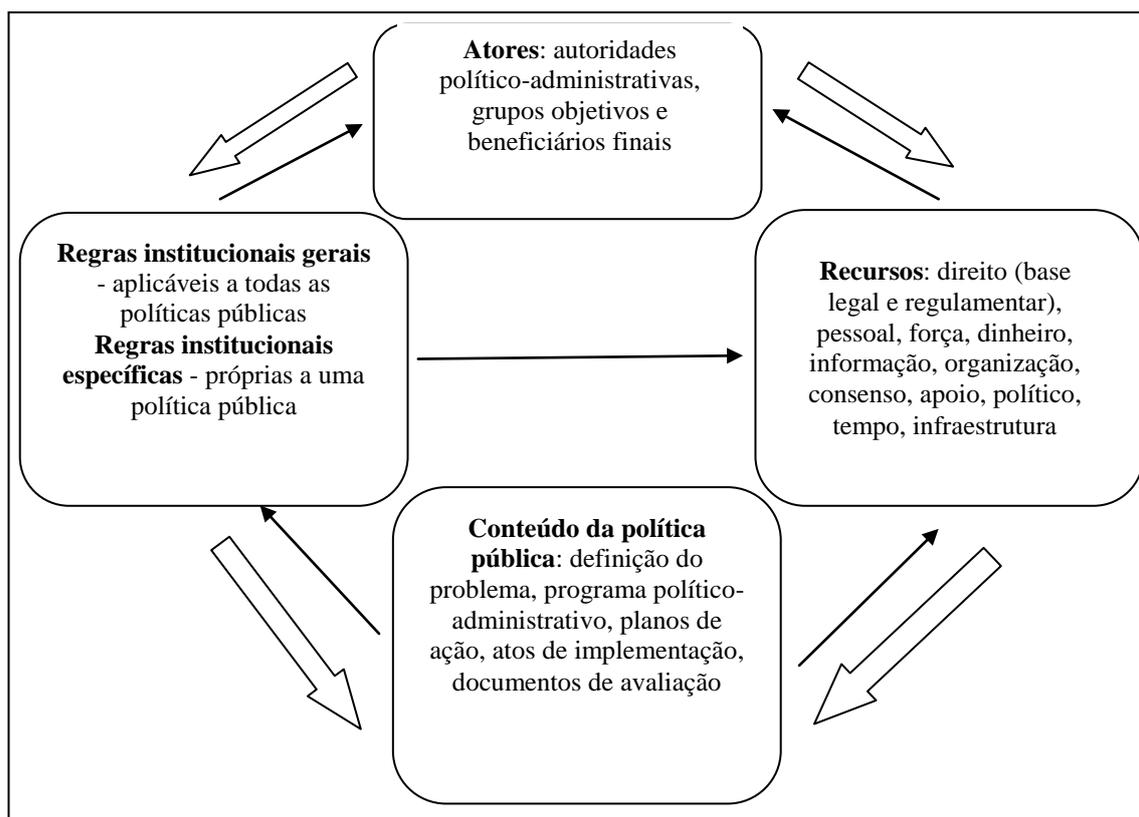
A visão de que a implementação efetiva é realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções é compartilhada por

Silva (1999). Para esse autor, a incongruência de objetivos, interesses, lealdades e visões de mundo entre agentes formuladores e a diversidade de implementadores implica que dificilmente uma política pública alcance plenamente seus objetivos e seja implementada inteiramente de acordo com seu desenho. Essa incongruência é derivada da complexidade do processo de implementação de políticas.

Subirats et al. (2012) ressaltam em seu modelo a preocupação em situar os atores públicos e privados em um determinado tempo e espaço e nesse contexto analisar a ação pública²⁶. Além disso, o modelo compara diferentes instituições e contextos com o objetivo de evidenciar prós e contras de uma determinada ação pública e de distinguir os efeitos de uma mesma política ao ser implementada por diferentes entidades.

Apresentamos e discutimos a seguir as principais características desse modelo analítico.

Quadro 2 – Variáveis chave de análise de políticas públicas, modelo de Subirats et al., 2012



Fonte: Subirats et al. (2012), p. 32

²⁶ Para Subirats et al. (2012), ação pública refere-se à conduta individual ou coletiva dos atores envolvidos nas diferentes etapas de uma política pública. O conteúdo e as características institucionais de uma ação pública são resultado das interações entre os atores que formulam e implementam a política e o público a que ela se destina.

O modelo é fundamentado em dois postulados e quatro questões centrais, que englobam todas as etapas da política pública²⁷: inclusão na agenda, decisão e programação, implementação e avaliação.

Tendo como foco a implementação, esta pesquisa destaca as características do modelo relacionadas diretamente a essa etapa, considerando também os aspectos da formulação que impactam a implementação. As regras, por exemplo, influenciam a atuação dos atores, mas são parcialmente resultado de uma negociação que ocorre durante a formulação da política (SUBIRATS et al., 2012).

O modelo busca investigar os vínculos (causais) potencialmente existentes entre os elementos que constituem uma política pública, a mobilização que os atores envolvidos fazem de recursos e regras institucionais e o conteúdo dos produtos subsequentes da política pública em questão. As variáveis explicativas (variáveis independentes) do modelo referem-se à atuação dos atores públicos e as variáveis a explicar (variáveis dependentes) são o conteúdo e as características da ação pública.

Os postulados são os seguintes: 1) o resultado de uma etapa de uma política pública tem influência direta sobre o conteúdo das etapas seguintes; 2) o resultado de uma etapa é influenciado pelas mudanças no marco institucional, recursos, características e atuação dos atores envolvidos na etapa em questão.

Dentre as perguntas do modelo, destacam-se:

a) Quais os **elementos constitutivos da política pública**?

Consideram-se como elementos constitutivos o modelo causal da política – o que e como se busca influenciar, os objetivos, instrumentos e processos que deverão ser colocados em prática para resolver o problema em questão.

b) Como identificar e caracterizar os diferentes **atores envolvidos** na política pública?

O modelo prevê a atuação de atores públicos e privados na política pública. Para Subirats et al. (2012) o conceito de ator refere-se a um indivíduo, vários indivíduos (por exemplo um departamento dentro de um órgão público), pessoa jurídica ou um grupo

²⁷ “A política pública é interpretada como um conjunto de decisões e ações resultantes de interações entre atores públicos e privados cujas condutas são influenciadas pelos recursos de que dispõem e pelas regras institucionais gerais e específicas” (SUBIRATS et al., 2012, p. 115).

social (agricultores, pessoas sem teto, etc). “Um conjunto de indivíduos, contudo somente se constitui um ator unitário sempre e quando, em relação à política pública analisada, se apresente e atue com homogeneidade interna em relação aos valores e interesses que definem os objetivos que perseguem.” (SUBIRATS et al., 2012, p. 52)

Os atores se interessam pela satisfação de suas necessidades pessoais, mas também orientam sua ação a partir da defesa e promoção de valores coletivos (WEBER apud SUBIRATS et al., 2012).

Assim como o modelo de Subirats et al. (2012), a tese de Lipsky (1980) sobre burocratas de nível de rua (*street-level bureaucracy* - SLB) vem sendo crescentemente utilizada em outros estudos e também com outros termos, que incluem como atores indivíduos, organizações, movimentos sociais, entre outros.²⁸

A distinção entre atores públicos e privados no modelo de Subirats et al. (2012) se dá, principalmente, a partir do controle governamental sobre os atos dos atores. A forma jurídica do ator importa para distinções mais específicas, mas não é o critério determinante para diferenciar o ator público e o privado. Em uma determinada política pública, os atores que atuam sob o controle do Estado são considerados atores públicos, ou seja, embora possam assumir diferentes formas jurídicas, estão exercendo uma função pública – relacionada ao processo de elaboração ou ao de execução – e são subordinados ao controle do governo. A partir desse entendimento, políticas paraestatais²⁹, isto é, aquelas executadas por atores de direito privado, continuam sendo políticas públicas e a administração agirá sobre eles como atores públicos, impedindo que atuem de maneira completamente autônoma (SUBIRATS et al., 2012).

Os atores privados também fazem parte da política pública, mas neste caso não estão submetidos ao controle governamental. Os atores privados podem ser subdivididos em “grupos-objetivos” e “beneficiários finais”.³⁰

²⁸ Ver, por exemplo, Brodtkin (2012) e Kim (2012), cujos estudos, embora não tenham como foco o burocrata, ou seja, o ator governamental com *status* de servidor público, podem ser relacionados à teoria SLB, pois a discricionariedade e a autonomia estão presentes.

²⁹ Em um período de liberalização e desregulamentação, a presença de entes privados que exercem funções de atores públicos faz-se bastante presente nas políticas públicas. Neste caso, tais atores são designados como paraestatais. Dentro desse rol de atores paraestatais, destacam-se entes públicos criados por lei e que gozam de certa autonomia, organizações de economia mista e privada, empresas privadas (por exemplo, empresas prestadoras de serviços) e organizações não-governamentais sem fins lucrativos. Estes dois últimos são considerados atores públicos somente quando atuam em uma determinada política pública e sob o controle governamental, neste caso recebem a designação adicional de paraestatais. (SUBIRATS et al., 2012)

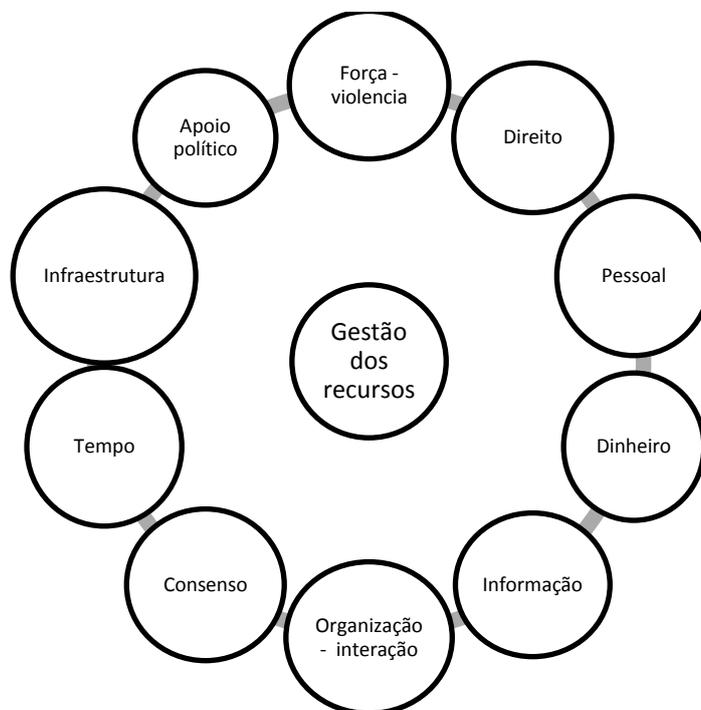
³⁰ Os grupos objetivos correspondem às pessoas físicas ou jurídicas cuja conduta é considerada a causa do problema que a política pública quer resolver, os beneficiários finais são aqueles afetados pelo problema sofrendo efeitos negativos. Por exemplo, em uma determinada política ambiental os grupos objetivos

c) Quais os diferentes tipos de **recursos que os atores podem utilizar** para influenciar o conteúdo e o processo de uma política pública?

Além de identificar os recursos de que dispõe cada ator, o modelo procura investigar como as regras institucionais de uma dada política pública modificam o acesso e a utilização desses recursos. Os atores trocam entre si os recursos que possuem ou que podem mobilizar (WALTI apud SUBIRATS et al., 2012).³¹ Essa troca é muito importante para a análise, pois traz informações sobre possíveis influências na implementação da política pública.

O gráfico abaixo ilustra os diferentes tipos de recursos presentes no modelo:

Quadro 3- Conjunto de recursos presentes nas políticas públicas



Fonte: Subirats et al., 2012, p. 73

d) Quais **regras institucionais** têm influência sobre os atores nos diferentes momentos da política?

seriam os responsáveis pela contaminação (indústria, agricultores, etc) e os beneficiários finais aqueles cujo ambiente é afetado pelas diferentes formas de contaminação.

³¹ Exemplos dessa troca de recursos: uma informação de caráter privado que se converte em pública quando colocada à disposição de todos, uma regulamentação que determina um direito a um grupo de atores limitando o uso desse direito por outro grupo (SUBIRATS et al., 2012).

O modelo considera um conjunto de regras dispostas em níveis hierárquicos³² e procura analisar a influência das regras institucionais na conduta dos atores e nas políticas públicas.

Conforme o primeiro postulado do modelo de Subirats et. al (2012), os resultados da etapa antecedente influenciam as características da etapa posterior.

A etapa denominada “programação e decisão” define os parâmetros a partir dos quais a política será implementada. Esses parâmetros são divididos em dois produtos principais, considerados os produtos dessa etapa: o programa de ação político-administrativa (PPA), que compreende as bases jurídicas que estabelecem os objetivos, os instrumentos de intervenção e as modalidades operacionais (por exemplo, prestação direta de bens e serviços); e o acordo de atuação político-administrativo (APA) que especifica os aspectos operacionais definidos no PPA, principalmente a quantidade e tipo de atores. O PPA estabelece as regras do jogo, mas não determina rigidamente como se dará o processo.

A análise desses produtos (PPA e APA) permite identificar contradições nos seus elementos constitutivos (objetivos, usuários finais ou grupos objetivos, recursos atribuídos aos atores, elementos operacionais) que podem influenciar a qualidade e a quantidade do serviço prestado, gerando déficits de implementação (temporais e territoriais) e que, neste caso, não podem ser atribuídos aos implementadores, mas sim ao responsável pela formulação da política.

Um PPA pode ter ainda um conteúdo limitado ou amplo. No primeiro caso, permite-se aos atores implementadores uma margem de manobra considerável, facilitando sua adaptação às condições locais para solução de casos particulares. No segundo caso, os formuladores deixam uma margem de manobra bastante restrita aos implementadores para evitar variações e discricionariedades, buscando uma aplicação homogênea da política.

Em relação ao outro produto dessa fase, o APA, observa-se que quanto maior o número de atores, maior a necessidade de o APA dispor de mecanismos precisos para a negociação e estabelecimento das competências e procedimentos para uma gestão coordenada das múltiplas atividades. Quanto maior o número de atores paraestatais

³² Hierarquia das regras institucionais: 1) Direitos constitucionais, princípios jurídicos, organização dos poderes executivo, legislativo e judiciário; 2) Regras que regulam as organizações administrativas do aparelho estatal e paraestatal; 3) Regras que regulam a operacionalização da política pública (SUBIRATS et al., 2012).

(inclusive privados), presentes no APA, menor a chance de as regras de funcionamento dos serviços administrativos serem seguidas.

O grau de previsibilidade de um APA composto por atores públicos e privados é menor do que o de um APA constituído exclusivamente por atores públicos. O controle sobre a forma de implementar a política por parte dos atores privados se torna mais complexo. A partir da análise do APA, é possível verificar as propostas de coordenação horizontal e vertical e saber se os recursos estão divididos de forma igualitária entre os atores ou se há polarizações, entre outros aspectos.

Além da etapa “programação e decisão” destacamos no modelo observações sobre a implementação: considerada a etapa em que é essencial analisar a interação entre os atores a fim de compreender o funcionamento da política pública na prática; é a fase que busca a realização concreta dos objetivos da política. Subirats et al., (2012) ressaltam como produto principal dessa fase os atos produzidos. Diante disso, a análise busca verificar o nexos direto entre as prioridades fixadas no plano de ação e os atos realmente produzidos, incorporando as dimensões de espaço e tempo.

O modelo de Subirats et al. (2012), representante da abordagem híbrida dos estudos sobre implementação de políticas públicas, pode proporcionar um enquadramento adequado para a análise empreendida nesta tese, tendo em vista que seu objeto de estudo é a provisão privada de um serviço público por meio de uma extensa e variada rede de organizações submetidas ao controle governamental.

A análise tem como ponto de partida o ator implementador e verifica como os outros fatores influenciam sua atuação. Existem instrumentos tradicionais de controle no relacionamento entre a Secretaria Municipal de Educação e as creches conveniadas. O convênio determina as obrigações e direitos das partes e o acompanhamento é feito principalmente por meio da prestação de contas das creches e das visitas periódicas que elas recebem do supervisor ligado à Diretoria Regional de Educação. Além disso, o convênio estabelece o recurso, a forma de uso dos recursos e o plano de trabalho.

As diferentes características político-administrativas das organizações conveniadas responsáveis pela implementação da política de Educação Infantil podem explicar as diferenças nos resultados ao longo da rede de creches. Também são analisadas as características das atividades de orientação e de supervisão realizadas pela Secretaria e pelas Diretorias Regionais de Educação, bem como a capacidade desses órgãos para gerenciar a rede de creches conveniadas.

Neste estudo, as creches conveniadas são consideradas os atores

implementadores e a análise de sua atuação consiste basicamente numa investigação acerca da organização mantenedora e da direção da creche.

A fragmentação da implementação de uma política pública causa certa diferenciação dos atos implementados, que tenderão a resultados distintos conforme a disponibilidade de recursos dos atores locais.

Isso pode reforçar desigualdades sociais, na medida em que esse tipo de política que prevê parceria entre público e privado pressupõe que os entes implementadores locais estejam aparelhados administrativa e financeiramente para a implementação.

O maior desafio posto para a implementação desse novo paradigma [descentralização e parcerias entre público e privado] é que o novo desenho das políticas tem levado em muitos casos a uma maior eficiência e representatividade na ação governamental, mas ele também apresenta um viés distributivo quando os projetos são efetivamente postos em prática. Com efeito, essa estratégia sanciona as desigualdades existentes entre os municípios, entidades assistenciais, indivíduos [...] em termos de capacidade implementadora local, capacidade técnica de formulação de projetos. Nesse sentido, ao premiar os agentes melhores capacitados, corre-se o risco de se reproduzir a desigualdade (SILVA; MELO, 2000, p. 124)

A atuação do poder público tem um papel fundamental nesse cenário. A capacidade de gerir as redes de atuação pública é o que em grande medida impulsiona positivamente os processos de implementação. As desigualdades podem ser combatidas por meio de arranjos institucionais que deem sustentação a padrões cooperativos de intervenção e pelo subsídio efetivo aos grupos com menos recursos.

Nesse sentido, a implementação pode ser encarada como um jogo em que uma autoridade central procura induzir agentes (implementadores) a colocar em prática objetivos e estratégias que lhe são distantes (MITNICK; BACKOFF, 1984 apud ARRETICHE, 2001).

Como consequência, problemas na estrutura de incentivos podem explicar grande parte das dificuldades da autoridade central para obter sucesso na implementação de seus programas, mesmo que tenham sido cumpridos todos os demais requisitos necessários. Assim, a implementação é, de fato, uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental. Isto implica que a maior proximidade entre as intenções do formulador e a ação dos implementadores dependerá do sucesso do primeiro em obter a adesão dos agentes implementadores aos objetivos e à metodologia de operação de um programa demonstrado [...]. [É importante] investigar os diversos pontos de estrangulamento, alheios à vontade dos implementadores, que implicaram que as metas e objetivos inicialmente previstos não pudessem ser alcançados (ARRETICHE, 2001, p. 5).

Subirats et al (2012) destacam que os diversos estudos empíricos, ao buscar fatores explicativos para o déficit de implementação, centraram sua análise nos atores públicos e privados envolvidos e na margem de autonomia existente em sua atuação, sendo essa margem variável de ator para ator. Os estudos, portanto, verificaram a disponibilidade de recursos dos atores, assim como o papel desempenhado pelas instituições em determinado contexto.

Este capítulo buscou identificar os fatores, presentes na literatura sobre implementação de políticas públicas, que explicam as diferenças nos resultados. Nesse sentido, destacam-se como elementos principais os atores, os recursos e as regras institucionais que influenciam sua atuação, além do contexto socioeconômico. Adicionalmente, foram identificados fatores, presentes na literatura sobre desigualdade na educação, que explicam as diferenças entre unidades escolares. O modelo analítico escolhido permite verificar a existência, o peso e as implicações dos fatores apontados anteriormente.

Além desses aspectos, é fundamental incorporar a discussão sobre o legado das políticas prévias para entender as características da política atual. O legado relaciona-se com o conceito de dependência de trajetória (*path dependence*) entendido como a influência de eventos anteriores em uma sequência de resultados e na trajetória da política pública, não necessariamente induzindo movimentos na mesma direção. A dependência de trajetória compreende uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, tomando por base as estruturas organizacionais, procedimentos e relações entre atores preexistentes e a forma como impactam a política atual (PIERSON, 2004). Trataremos desse aspecto no capítulo 2, a partir da apresentação de um breve histórico da Educação Infantil no Brasil e no município de São Paulo e de um panorama da situação atual.

Capítulo 2 – Trajetórias da educação infantil no Brasil e em São Paulo: convergências e singularidades na política pública de creches e nas creches conveniadas

Neste segundo capítulo são discutidas as trajetórias das políticas públicas de educação infantil no Brasil e no município de São Paulo, com destaque para as principais mudanças que tiveram influência direta sobre as creches, em especial as creches conveniadas. O objetivo do capítulo é identificar os fatores presentes na trajetória que contribuem para o entendimento da configuração atual da política, especialmente os aspectos relacionados à implementação do serviço conveniado de creche. Para isso, o capítulo inicia com a apresentação da trajetória nacional, seguida pela descrição da trajetória municipal e por uma apreciação dos pontos convergentes e das singularidades que caracterizam a realidade paulistana. Esse exame fundamenta a identificação dos fatores que permitem verificar a *path dependence* (influência da trajetória) e que serão retomados nos capítulos seguintes, dedicados à análise dos casos estudados.

2.1) Trajetória da educação infantil no Brasil

Vários estudos já foram feitos com o objetivo de apresentar e discutir a trajetória da educação infantil no Brasil³³ e na cidade de São Paulo³⁴. Neste capítulo eles serão recuperados na medida em que colaborem para a reconstituição da trajetória da política. A intenção é ressaltar aspectos e inter-relações que contribuam para o entendimento das características da política atual relacionadas às creches conveniadas, objeto de estudo desta pesquisa.

Segundo Rosemberg (1999) e Kuhlmann Jr. (1998), a creche no Brasil foi, inicialmente, pensada para os filhos recém-libertos de mães escravas, por ocasião da promulgação da Lei do Ventre Livre em 1871 e, posteriormente, para o atendimento às mães trabalhadoras domésticas. Texto da época afirmava: “*a creche é um estabelecimento de beneficência que tem por fim receber todos os dias úteis e durante*

³³ Ver: Barreto, 2003; Campos et al., 2001; Campos et al., 1989; Campos, 1988, Campos, Rosemberg, et al., 1988; Kuhlmann Jr, 1998, 2000; Kramer, 1982, 2006; Rosemberg, 1989; 1992; Pinto, 2009; Unesco, Mec, 2011.

³⁴ Ver: Beltrão, 1997; Campos et al., 1995; Filgueiras, 1994; Franco, 2009; Kishimoto, 1988; Pinheiro, 1995; Ramos, 2003; Scavone, 2011; Mello, 2010.

as horas de trabalho, as crianças de dois anos para baixo, cujas mães são pobres e trabalham fora do domicílio” (A Mae de Familia, 1881 apud ROSEMBERG, 1999, p. 12).

Durante as duas primeiras décadas do século XX, foram implantadas algumas das primeiras creches no país para filhos de operários, em muitos casos próximas de indústrias e consideradas, inicialmente, não como um direito do trabalhador e dos seus filhos, mas como uma dádiva dos filantropos, por meio de entidades assistenciais (KUHLMANN Jr., 1998).

Paralelamente à discussão sobre a implantação de creches no país, observa-se no final do século XIX o início da implantação de jardins de infância³⁵ no setor privado de educação pré-escolar voltado para elites (KUHLMANN Jr., 2000).

Diversos fatos e temas que contribuíram para a constituição das instituições pré-escolares populares no país são destacados por Kuhlmann Jr. (1998): interesses jurídicos relacionados ao tratamento dos menores abandonados visando à ordem social; interesses empresariais relacionados ao trabalho feminino; interesses médicos voltados para a disseminação da concepção higienista – especificamente, no caso da infância, ao combate da mortalidade infantil; interesses religiosos relacionados à caridade e o controle social. A interação entre interesses, tempos e influências³⁶ contribuiu para a instalação de uma proposta para a infância pobre denominada por esse autor como “educacional assistencialista”.

[...] no processo histórico de constituição das instituições pré-escolares destinadas à infância pobre, o assistencialismo, ele mesmo, foi configurado como uma proposta educacional específica para este setor social, dirigida para a submissão não só das famílias, mas também das crianças das classes populares. Ou seja, a educação não seria necessariamente sinônimo de emancipação. O fato de essas instituições carregarem em suas estruturas a destinação a uma parcela social, a pobreza, já representa uma concepção de educação. [...] a educação assistencialista parte de uma concepção preconceituosa da pobreza, e que, por meio de um *atendimento de baixa qualidade*, pretende preparar os atendidos para permanecer no lugar social a que estariam destinados. (KUHLMANN Jr., 1998, p. 182-183, grifos nossos)

³⁵ Idealizados pelo educador alemão Froebel, o jardim de infância trazia em sua concepção a importância da educação na infância e se espalhou, inicialmente, na Europa e Estados Unidos. A ideia do jardim de infância parte do princípio de que as crianças devem ser cultivadas e cuidadas, assim como os jardins participam no processo de desenvolvimento das plantas. No Brasil, foram introduzidos para o atendimento das crianças dos quatro aos seis anos de idade (KUHLMANN Jr., 2000).

³⁶ Outras influências destacadas por Kuhlmann Jr. (2000) referem-se à concepção de educação popular da época, que defendia que o atendimento à pobreza não deveria ser feito com grandes investimentos e que o Estado não deveria ser o executor direto, repassando então recursos para as entidades.

Em 1921 havia 15 creches no país; em 1924, eram 47 distribuídas por várias capitais e algumas cidades do interior do país. Desde essa época, as creches incorporaram o atendimento também das crianças de quatro a seis anos de idade (ROSEMBERG, 1999).

De 1922 até meados da década de 1970, as instituições de educação infantil³⁷ viveram um lento processo de expansão, parte delas estava ligada aos sistemas de educação (pré-escola), atendendo crianças de quatro a seis anos, e parte vinculada aos órgãos de saúde e de assistência (creche), com um contato indireto com a área educacional, atendendo crianças de até seis anos. A legislação trabalhista³⁸, que desde 1932 previa creches nos estabelecimentos em que trabalhassem 30 ou mais mulheres, não saiu do papel nesse período (ROSEMBERG, 1999).

Os estudos sobre a história da educação infantil no Brasil destacam as diferenças de atendimento destinado às crianças, principalmente em relação ao objetivo – enquanto um modelo visava, principalmente, a formação escolar para o então primeiro grau (atual fundamental) o outro era baseado em uma concepção de guarda e educação compensatória³⁹ –; e ao órgão público vinculado – as creches vinculadas à assistência social e a pré-escola, à educação.

Na década de 1970, quando se observa o início de um processo de expressiva expansão de creches, surgem críticas a esse modelo de educação compensatória, assim como se assiste a uma polarização no debate entre assistência e educação: profissionais e acadêmicos da área da educação, principalmente, consideravam como um dos problemas da creche o fato de ser um serviço assistencial e nesse caso inferior ao educacional. Kuhlmann Jr. (1998) afirma, no entanto, que não se trata de polarização ou de oposições e sim de ambiguidades: educação e assistência são complementares principalmente no atendimento à criança pequena. O problema maior era a concepção educacional assistencialista voltada para as classes populares da época:

³⁷ Incluindo creches e pré-escola (também denominada jardim-escola, escola preparatória, classe compensatória, escola pré-primária, jardim de infância).

³⁸ Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), artigo 389. A CLT, promulgada em 1943, foi um marco na regulamentação das relações individuais e coletivas do trabalho, dentro de um contexto de Estado interventor nas relações capital-trabalho e protetor de direitos dos trabalhadores (PANDOLFI, 1999).

³⁹ A concepção de educação compensatória relaciona-se com a teoria da privação cultural e com a compensação de carências culturais, deficiências linguísticas e defasagens afetivas das crianças provenientes das camadas populares. Amplamente aceita até meados da década de 1970, passou a ser criticada, principalmente, por atribuir problemas como evasão e repetência no primeiro grau à falta de cultura e de hábito das crianças, “culpando-as” pelo fracasso sem reconhecer outros aspectos, como o contexto em que estão inseridas e as desigualdades sociais existentes (KRAMER, 2006).

A questão não é *educação versus assistência*. Na sua história, as instituições pré-escolares destinaram uma educação de baixa qualidade para as crianças pobres e é isso que precisa ser superado. No interior da instituição sempre está acontecendo algum tipo de educação – seja boa ou ruim para a criança que a recebe. A educação da criança pequena envolve o seu cuidado, por isso destaca-se o papel de educar e cuidar atribuído às instituições de educação infantil. (KUHLMANN Jr., 1998, p. 208)

Kuhlmann Jr. (2000) afirma também que a polarização entre educação e assistência ainda está presente no pensamento educacional, fragilizando propostas e ações, pois as instituições não precisam deixar de ser assistenciais para serem educacionais e educação não é o oposto de assistência. As creches e pré-escolas destinadas às classes populares ainda carregam essa concepção de educação assistencialista, voltada especificamente para pobres, que se sustenta na própria estrutura social desigual. Isso acaba por embaralhar a compreensão dos processos educacionais da pedagogia da submissão, que ocorre em instituições que segregam a pobreza.

A vinculação da creche aos órgãos governamentais de assistência social e não aos do sistema educacional fez com que órgãos públicos de educação, cursos de pedagogia e pesquisas educacionais não se ocupassem da educação infantil por um período considerável.

Outro marco histórico na política nacional de educação infantil é a criação, em 1940, do Departamento Nacional da Criança (DNCr) dentro do então Ministério da Educação e Saúde, encarregado dentre outras coisas de estabelecer normas para as creches⁴⁰. Em 1967, o Plano de Assistência ao Pré-Escolar, do Departamento Nacional da Criança, indicou igrejas de diferentes denominações para a implantação dos Centros de Recreação, propostos como programa de emergência para atender as crianças de dois a seis anos. A elaboração do Plano seguia as prescrições do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), visando à implantação de um modelo de educação infantil de baixo custo, disseminado em vários países em desenvolvimento (ROSEMBERG, 1989).

O modelo proposto apoiava-se em três pilares principais: 1) ênfase na participação da comunidade para a implantação da política social destinada à infância pobre; 2) estratégia baseada em atuação com governos nacionais e 3) soluções de baixo custo. Tratava-se de um atendimento considerado emergencial, um plano de urgência. Contudo, nas propostas subsequentes, aquilo que era para ser transitório tornou-se

⁴⁰ BRASIL, 1943.

permanente, a ser perseguido e disseminado, servindo de orientação para o atendimento público e subvencionado em expansão no país (ROSEMBERG, 1989).

Durante os governos militares verificou-se a formulação de uma política de expansão de vagas na educação infantil visando o atendimento em massa, principalmente por meio de programas implantados pela Legião Brasileira da Assistência (LBA), então subordinada ao Ministério do Interior, e pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral).⁴¹

Apoiado em uma concepção de educação compensatória, esse modelo sofreu influências dos movimentos sociais de luta por creche no país nas décadas de 1970 e 1980⁴² (ROSEMBERG, 1989).

A educação infantil era considerada importante para a diminuição das altas taxas de reprovação no ensino primário, de acordo com a concepção de educação compensatória, e deveria, portanto, estender sua cobertura por meio da ampliação de vagas via soluções de baixo custo, não formais e parcialmente assumidas pelas famílias. O Brasil não foi o único a adotar um modelo de massa apoiado em “habilidades naturais” das mulheres para cuidar da criança pequena. Durante os anos 70 e 80, o Unicef e o Banco Mundial divulgaram pelo mundo o programa de creches domiciliares que se transformou no programa nacional de expansão da educação infantil na Colômbia, por exemplo (ROSEMBERG, 1989).

Em 1975, o Ministério da Educação (MEC) passou também a se ocupar da educação pré-escolar baseado nas concepções do Unicef e das Organizações das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco): atendimento de regiões de maior vulnerabilidade, como, por exemplo, periferia de cidades maiores e áreas com alta taxa de mortalidade infantil, principalmente no Nordeste.

Nesse mesmo ano, o Ministério divulgou o relatório “Diagnóstico preliminar da educação pré-escolar no Brasil” (BRASIL, 1975), primeiro documento oficial a apresentar de forma sistematizada as características do atendimento governamental ofertado e a dimensionar esse atendimento, que se diluía em diversos programas desenvolvidos por diferentes ministérios.

Embora o MEC tenha formulado uma política nacional de educação pré-escolar de massa, segundo Lima (1994 apud ROSEMBERG, 1989) quem conseguiu

⁴¹ Por meio do Mobral, o Ministério da Educação lançou em 1981 o Programa Nacional de Educação Pré-escolar.

⁴² Tratava-se de movimentos urbanos e de mulheres. Sobre os movimentos de mulheres, ver FARAH (2004).

implementá-la foi a LBA, com o Projeto Casulo. Esse Projeto, lançado em 1977, voltava-se para o atendimento de crianças de zero a seis anos e alinhava-se às prescrições do Unicef para um atendimento de baixo custo. O Projeto atendia prioritariamente crianças de baixa renda e um valor *per capita*⁴³ era repassado às entidades assistenciais, diretamente ou por intermédio das prefeituras. Observou-se a rápida expansão da rede de creches, ultrapassando a meta de atender 70 mil crianças no ano de implantação desse Projeto.⁴⁴

LBA e MEC adotaram modelos convergentes, de baixo investimento governamental, cujas implicações foram: inadequação da formação de pessoal, insuficiência de materiais pedagógicos e precariedade de instalações e da alimentação (CAMPOS, 1992). Por outro lado, a expansão quantitativa, em especial a do Projeto Casulo, é considerada espetacular por Rosemberg (1999): em 1977 eram cerca de 780 mil crianças matriculadas; em 1996, já eram mais de 4,3 milhões de crianças. Embora sediado na área da assistência, o Projeto tinha uma proposta educacional, critérios técnicos para firmar convênio com entidades sociais e documentos que orientavam o atendimento à criança (NUNES et al, 2011)

É importante citar ainda o surgimento de creches comunitárias, a partir do final da década de 1970, na periferia de grandes cidades. Diferentemente das creches filantrópicas do início do século, as comunitárias surgem a partir da organização de moradores dos bairros, principalmente mulheres, em busca de locais onde pudessem deixar as crianças enquanto trabalhavam.⁴⁵

⁴³ O valor repassado não cobria todos os custos das creches. Segundo Campos et al. (2001), o valor *per capita* em 1981 correspondia à 20% do custo total de manutenção, sendo que o restante era responsabilidade da entidade conveniada e deveria ser captado por ela. Posteriormente, foi adotada uma diferenciação no valor *per capita* sendo estabelecido um valor maior para a faixa etária de 3 a 36 meses de idade, devido aos custos mais elevados dessa faixa etária.

⁴⁴ A LBA conseguiu rapidamente implantar um projeto nacional em virtude da estrutura capilar de serviços de que já dispunha. Lima (1994 apud ROSEMBERG, 1989) afirma que a expansão de vagas foi viabilizada pela diminuição do valor *per capita* mensal repassado às entidades. Kuhlmann Jr. (2000) atribui essa expansão à emergência de reivindicações de movimentos sociais, assim como à eleição de candidatos de oposição em governos estaduais e municipais, imprimindo um ritmo de expansão muito mais intenso do que a intenção inicial dos planos do regime militar.

⁴⁵ Segundo Filgueiras (1994), a construção de creches comunitárias foi possível pelos seguintes fatores: crescimento da participação feminina na população economicamente ativa; crise econômica, que piorou as condições de vida já precárias; mudanças demográficas e na estrutura das famílias; aumento da sensibilidade em relação aos problemas da criança pobre e maltratada; mudanças políticas em curso no país e emergência de novas organizações populares.

Avaliações sobre as ações desenvolvidas nesse período apontam descontinuidade e sobreposição de programas⁴⁶, imprecisão e heterogeneidade quanto ao conceito de educação infantil e ausência de parâmetros nacionais mínimos (CAMPOS et al., 2001). Além disso, o atendimento prestado pelas várias agências nas três esferas de governo teve como características: fragmentação das iniciativas, heterogeneidade na qualidade e nas formas de provimento e desencontros entre as formas de financiamento das políticas (CAMPOS, 1992; CAMPOS E ROSEMBERG, 1988; FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, 1985 e 1989 apud BELTRÃO, 1997).

Como resultado das ações desenvolvidas, Campos et al. (2001) consideram a consolidação, na faixa de zero a seis anos de idade, de dois tipos paralelos de atendimento: a creche ligada à assistência social, atendendo prioritariamente crianças de baixa renda, e a pré-escola ligada ao sistema educacional e de caráter mais instrucional, atendendo população com diferentes níveis de renda.⁴⁷ Por estar vinculada ao sistema educacional, a pré-escola exigia qualificação mínima dos docentes. A creche era ofertada principalmente via convênio entre órgãos públicos e entidades não governamentais, enquanto o atendimento da pré-escola era feito majoritariamente pelo setor público, de forma direta.

Principalmente a partir da década de 1980, porém, o atendimento educacional de crianças em creches passou a ganhar uma legitimidade social para além da sua destinação exclusiva aos filhos dos pobres, em virtude das mudanças sociais, da crescente entrada da mulher no mercado de trabalho e da atuação de movimentos sociais (CAMPOS et al., 2001).

A Constituição Federal de 1988 representou uma inflexão na trajetória da educação infantil no país. Enquanto constituições anteriores limitavam-se a expressões como “assistir” ou “amparar a maternidade e a infância”, a Carta de 1988 reconhece como direito da criança pequena o acesso à educação em creches e pré-escolas. As creches passam a integrar o sistema escolar, o que reforça seu caráter educacional, e a

⁴⁶ Campos et al. (2001) identificam seis ministérios que executavam programas para a área de creche e pré-escola: do Interior, da Previdência e Assistência Social, da Educação, da Saúde, da Justiça e do Trabalho

⁴⁷ Embora vários estudos apontem tais características em relação à clientela e defendam a existência da concepção de educação compensatória principalmente para a creche, estudo de Ferrari e Gaspary (1980) destaca, ao analisar a evolução da distribuição das vagas de educação pré-escolar entre 1970 e 1974 no Brasil, que no período “(...) não só não houve aumento, mas até declínio das pretensas funções compensatória e equalizadora da educação pré-escolar. (...) Não há dados que confirmem que as redes públicas atendam prioritariamente as crianças mais carentes. Ao contrário, tudo indica que boa parte da clientela das redes públicas, especialmente das estaduais e federal, provenha das camadas média e média baixa da população” (apud BELTRÃO, 1997, p. 232).

responsabilidade pela Educação Infantil é atribuída aos municípios⁴⁸, de forma compartilhada com estados e União. As diretrizes estabelecidas na Constituição foram ratificadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990.

A construção do texto constitucional teve a importante contribuição da Comissão Nacional Criança e Constituinte, criada por iniciativa do Ministério da Educação, como resultado da pressão exercida pelo Movimento de Luta por Creche.⁴⁹ Esse Movimento, por sua vez, emergiu da organização de mulheres trabalhadoras de grandes centros urbanos, que desde o final da década de 1970 se mobilizavam em torno da necessidade de colocar seus filhos pequenos em creches, para que pudessem exercer o trabalho extradomiciliar. A defesa do caráter educacional das creches foi uma das bandeiras do Movimento, bem como dos profissionais dessas instituições (NUNES et al., 2011).

Apesar dos expressivos ganhos legais trazidos pela redemocratização do país, com a promulgação da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, a operacionalização de ações mais específicas, como a incorporação das creches aos sistemas educacionais, só foi iniciada a partir de 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB):

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

A creche, portanto, tem o papel de iniciar essa educação integral, da mesma forma que a pré-escola. A formação exigida dos profissionais é de nível superior, em curso de licenciatura, em universidades e institutos superiores de educação (Art. 62).

⁴⁸ A gestão da Educação Infantil é responsabilidade prioritária das instâncias municipais. Cabem aos municípios a oferta, a organização e a gestão de suas redes de instituições de educação infantil (NUNES et al., 2011).

⁴⁹ Campos et al. (1993) destacam os movimentos que se articularam para a Constituição Federal: movimento de mulheres, Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente e Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (vinculado ao Ministério da Justiça). Segundo as autoras, a principal mobilização foi do movimento de mulheres, seguido pelo movimento da área da educação.

A LDB determina que num prazo de três anos as creches sejam integradas aos sistemas de ensino (Art. 89). Além disso, estabelece a divisão etária de atendimento entre creche e pré-escola (Art. 30)^{50 51}, o que não havia sido feito pela Constituição.

Além do debate sobre assistência versus educação, na trajetória da educação infantil no Brasil persiste até hoje a discussão sobre a forma de atendimento: direta ou conveniada. Campos et al. (1989), ao analisar a situação dos convênios durante a década de 1980, argumentam:

A política de convênios supõe a existência de entidades dispostas a atuar nesse campo, o que não se verifica em todas as situações. [...] As mesmas entidades recebem recursos de diferentes fontes governamentais, existem paralelismos e as mais ricas conseguem somar mais recursos. [...] dispõe-se de informações sobre uma intensa variação na qualidade de atendimento dos equipamentos, mesmo quando pertencem a um mesmo programa (por exemplo, entre as Creches Casulo da LBA). Esta variação percorre todos os itens que se pode arrolar: adaptação dos equipamentos, duração da jornada, qualidade do terreno e construção, quantidade e adequação de materiais psicopedagógicos, clima afetivo-social, valor calórico-protéico da alimentação, quantidade e qualificação dos recursos humanos, abertura à participação dos pais, contrapartida dos pais e da comunidade na manutenção do equipamento, facilidade de acesso à população (CAMPOS et al., 1989, p. 32-33).

Entendimento comum dos estudos sobre educação infantil das décadas de 1980 e 1990 é que os convênios correspondiam a uma omissão do poder público em relação a suas responsabilidades de atendimento da população, ao delegar o gerenciamento da creche e a maior parte dos recursos financeiros para sua manutenção às entidades assistenciais. Outro ponto destacado era a inexistência de critérios nacionais para orientar os serviços oferecidos pela enorme quantidade de instituições nos diferentes locais do Brasil.

O aprofundamento deste debate será apresentado no próximo tópico, destinado à discussão sobre a trajetória da educação infantil na cidade de São Paulo.

Apesar de a LDB ter estabelecido uma série de diretrizes para a reorganização da educação infantil no país a partir de 1996, não foi garantida uma fonte específica de

⁵⁰ “Art. 30. A educação infantil será oferecida em: I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.” (BRASIL, 1996).

⁵¹ Rosemberg et al. (1990) defendem a divisão etária entre creche e pré-escola, inspirada no modelo de outros países, para evitar diferenças entre as trajetórias e que as crianças de creche sejam marginalizadas. Entretanto, essa divisão causou uma fragmentação no atendimento das crianças de até seis anos, que na grande maioria dos casos, na rede pública, precisam obrigatoriamente passar por duas instituições diferentes.

recursos no orçamento nacional para este fim.⁵² Somente em 2006, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (Emenda Constitucional nº 53/2006), foram definidos recursos específicos para a educação infantil.⁵³ Segundo Pinto (2007), o Fundeb contribuiu para o fortalecimento da educação básica ao inserir a educação infantil e o ensino médio no montante de recursos destinados e ao definir um piso salarial nacional para profissionais do magistério. Especificamente sobre a educação infantil, esse autor destaca dois pontos: a destinação de recursos para matrículas da rede conveniada que contribuiria para o aumento de vagas nessa modalidade; e o valor aluno-ano das creches ser bastante inferior ao custo real gerando dificuldades financeiras para o município expandir e manter sua rede de creches.

Conforme previsto na LDB, a transferência das creches da Assistência para a Educação deveria ser feita no prazo de até três anos, contudo o processo iniciou-se de forma sistemática somente a partir de 2000. Houve conflitos entre os Ministérios de Assistência e Educação, principalmente no período de 2000 a 2003, relacionados à resistência dos profissionais que não queriam a transferência, por um lado, e os que, por outro lado, discordavam do formato ou não estavam preparados para gerenciar a rede de creches. A transferência das creches para a pasta da Educação estendeu-se ao longo da primeira década do século XXI, sendo que somente em 2009 o programa de creches da LBA⁵⁴ foi integralmente assumido pelo Ministério da Educação.

Em junho de 2014 foi sancionado o Plano Nacional de Educação para o período de 2014-2024⁵⁵. Com relação à educação infantil, a meta do PNE é universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade, e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência do Plano.⁵⁶

⁵² O período entre a criação do Fundef e a do Fundeb foi marcado pela indefinição e inexistência de recursos para a educação infantil. A União contribui com pouquíssimos recursos, deixando os custos maiores para estados e municípios (BARRETO, 2003).

⁵³ Apesar de criado em 2006, o Fundeb foi implantado a partir de 2008.

⁵⁴ Com a extinção da LBA, em 1995, suas atividades e convênios referentes às creches passam para a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). O programa da LBA foi mantido até o final de 2008, com o número estável de 1,6 milhão de crianças (MEC, 2011).

⁵⁵ O Plano Nacional de Educação (PNE) define as bases da política educacional brasileira para um período de 10 anos. O PNE atual foi sancionado pela Lei 13.005/2014.

⁵⁶ O Plano Nacional de Educação de 2001-2010 já estabelecia o atendimento de 50% até 2005, meta que foi descumprida e agora postergada para o final da vigência do plano atual. Ao déficit de vagas, calculado em quase três milhões, soma-se o desafio de levantar dados mais precisos, que permitam planejar detalhadamente a expansão do atendimento. Fonte: OBSERVATÓRIO DO PNE. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/1-educacao-infantil>>. Acesso em: 24 out. 2014.

2.2) Trajetória da educação infantil no município de São Paulo

Assim como em nível nacional, as creches surgem em São Paulo para atendimento, principalmente, de mulheres e crianças pobres, que se aglomeram nos núcleos urbanos em busca de melhores condições de vida (KISHIMOTO, 1988). No final do século XIX e início do século XX foram fundadas as primeiras creches e jardins de infância⁵⁷ na cidade. Tais equipamentos apresentam as diferenciações de proposta e clientela presentes em outras capitais.

As creches, na primeira metade do século XX, expandiram-se via entidades sociais e apoio de filantropos. As primeiras creches ligadas ao poder público municipal são da década de 1950, quando foram estabelecidos convênios entre Prefeitura e entidades filantrópicas. Em 1966, foi criada a Secretaria do Bem Estar Social (Sebes, atual Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS), que oferecia às entidades conveniadas recursos financeiros, orientações técnicas e, em alguns casos, locais para instalação de novas unidades.⁵⁸ A creche foi definida pela SEBES como: “equipamento social de guarda da criança e promoção da família para o exercício de seu papel” (Documento Sebes, São Paulo, 1966 apud RAMOS, 2003)

A primeira creche direta da Capital surgiu em 1969, devido a um desentendimento da Prefeitura com uma entidade na região de Guaianases, levando a primeira a assumir a execução do atendimento. Com isso, a cidade passou a contabilizar 28 creches conveniadas e uma direta, dando início a três tipos distintos de atendimento: direto, indireto e conveniado (FRANCO, 2009).

No início da década de 1970, a Sebes implementou mudanças significativas em sua política e acentuou o caráter compensatório de seus serviços. As diretrizes para o trabalho nas creches foram expressas na “Programação Sócio-educativa” de 1973, e, influenciadas pela teoria da privação cultural, visavam prevenir o fracasso escolar e

⁵⁷ Kishimoto (1988) cita a fundação da Associação Feminina Beneficente e Instrutiva, voltada ao amparo da mulher e da criança, sob a direção da professora Anália Franco em São Paulo, em 1901, para o atendimento em creche e formação de professoras para pré-escolas. Em 1913, é fundada a creche “Baronesa de Limeira” destinada a filhos de empregadas domésticas e operárias. Com relação aos jardins de infância na cidade de São Paulo a autora cita o da Escola Americana, fundado em 1877, e, na área pública, o da Escola Caetano de Campos, em 1896.

⁵⁸ Os registros das reuniões das entidades com o prefeito, entre os meses de setembro e dezembro de 1965, mostram que o processo da sua implantação sempre foi negociado e acordado com as entidades, que eram em sua maioria confessionais. Era a ideia da creche como emergência para atender aos que dela mais necessitavam (SCAVONE, 2011).

compensar as carências apresentadas pelas crianças (SANCHES, 1998 apud RAMOS, 2003).

A década de 1970 foi marcada, entre outras coisas, pela emergência dos movimentos populares no país, em especial o movimento organizado das mulheres que reivindicavam a expansão da rede de creches⁵⁹ (Movimento de Lutas por Creches, lançado em outubro de 1978) e de escolas públicas para todos. A ampliação de atendimento direto à criança pelo Estado não supriu a demanda, surgindo em várias regiões do país formas de atendimento denominadas por Rosemberg (1999) de “alternativas”, caso das mães-crecheiras, creches domiciliares, lares vicinais, entre outros (GOHN, 1985).

O Movimento de Luta por Creches na cidade de São Paulo⁶⁰ desempenhou importante papel na reivindicação pela expansão das vagas em creches, apontando essa instituição como uma necessidade da sociedade e indicando como responsabilidade do Estado sua criação e manutenção. Dentre os resultados dessa mobilização, destacam-se a expressiva ampliação da rede direta de creches a partir do final da década de 1970 até o final da década de 1980 e o aprimoramento da política de convênio, com o aumento do valor *per capita* repassado às entidades.

Estudos sobre as creches na cidade de São Paulo nas décadas de 1980 e 1990 (ROSEMBERG ET AL, 1991; ROSEMBERG, CAMPOS, HADDAD, 1991; BELTRÃO, 1997; PINHEIROS, 1995) ressaltam como algumas das principais características do período: a crescente ampliação do número de vagas em creche, pelas redes direta e conveniada; a sobreposição e a fragmentação de ações nos diferentes níveis de governo⁶¹; o aprimoramento da política de convênios; conflitos e mudanças nas orientações da Secretaria de Assistência Social e grande demanda não atendida ao

⁵⁹ Por volta de 1973, a população da cidade de São Paulo vislumbra a creche como uma demanda importante para atender às suas necessidades, por conta de duas causas principais. De um lado, a segunda onda da migração provocada pelas grandes obras, que levaram as pessoas para a periferia, onde não havia serviços públicos de atenção à saúde ou educação, luz, água ou ruas. De outro, a época do arrocho e corte de gastos públicos (SCAVONE, 2011).

⁶⁰ A luta por creche na cidade de São Paulo indica a convergência de vários fatores no surgimento de um movimento de luta por creches ligado à Igreja Católica, sobretudo às Comunidades Eclesiais de Base e ao Movimento de Luta Contra a Carestia, e ao Movimento e às Lutas Urbanas (FILGUEIRAS, 1994). Rosemberg et al., (1991) afirmam que o Ano Internacional da Mulher, em 1975, foi decisivo para o surgimento do Movimento da Luta por Creches como movimento amplo que integrava as lutas dos diferentes bairros em São Paulo. Essa articulação, concretizada nos Congressos da Mulher Paulista, organizados a partir de 1979, foi fundamental não só para que houvesse um suporte organizativo para o movimento, mas também para que essa nova demanda ganhasse uma orientação ideológica mais nítida.

⁶¹ Nesse período havia creches sob a responsabilidade da Prefeitura, do governo estadual e da União, cada um com diretrizes específicas e recursos *per capita* diferenciados.

longo do tempo. Além disso, observa-se um acirramento do debate entre o atendimento direto e o conveniado.

Com relação à expansão de vagas, na primeira metade da década de 1980 observa-se o primeiro grande impulso na ampliação da rede direta, fazendo com que pela primeira vez na história da cidade a rede direta ultrapassasse a conveniada. Esse impulso ocorreu devido à emergência dos movimentos sociais, eleição de representantes de partidos da oposição e interesse de empreiteiras na execução de obras (FRANCO, 2009). Nesse período, a cidade foi administrada pelos prefeitos Reynaldo de Barros, do PDS (1979-1982), e Mário Covas, então do PMDB (1983-1986).

Os governos municipais seguintes (de Jânio Quadros, do PTB, de 1986 a 1988; e Luiza Erundina, do PT, de 1989 a 1992), foram marcados por um avanço mais lento no ritmo de ampliação de vagas. A partir de 1993, no entanto, observa-se uma forte tendência de ampliação de vagas na rede conveniada, inclusive com o repasse de unidades da rede direta para entidades sociais. Paulo Maluf (PDS) administra São Paulo de 1993-1997, seguido por Celso Pitta (PPB), prefeito no período de 1997-2000.

A expansão da rede ao longo desse período reflete-se no orçamento da prefeitura de diferentes formas. Beltrão (1997), ao analisar a evolução do gasto com creche pela Prefeitura de São Paulo no período de 1980 a 1995, ressalta que o programa de creches da Secretaria de Assistência tinha, ao longo de todo o período, o maior gasto do órgão, e que a Secretaria funcionava principalmente para operar a rede de creches. Inicialmente (1980-82) as despesas com serviços de terceiros foram as que consumiram a maior fatia dos gastos, pois o atendimento era predominantemente prestado por entidades conveniadas. O período posterior é marcado por um aumento dos dispêndios em favor dos gastos com pessoal, pois com a ampliação da rede direta houve a necessidade de ampliação dos quadros do órgão envolvidos nos serviços de creche. No mandato de Mário Covas observa-se diminuição nas despesas de capital, visto que a construção de novos equipamentos da rede direta foi quase paralisada, estimulando-se o crescimento da rede conveniada de equipamentos. Percebe-se que em todo o período analisado houve crescimento das despesas com atendimento à infância de zero a seis anos, com exceção dos governos Maluf e Pitta, período em que houve redução.

Além de analisar as despesas nos diferentes mandatos municipais, Beltrão (1997) destaca a relevância dos gastos com pessoal no atendimento em creche, pois é onde está concentrada a fatia mais substancial das despesas tanto na rede direta quanto na conveniada:

Levantamento recentemente realizado pelo órgão [Secretaria de Assistência Social], nesta modalidade de atendimento [creche], mostra que os gastos com recursos humanos giram entre 73,2% (creches com mais de 120 crianças) e 78,7% (creches com até 60 crianças) do total das despesas. A fatia restante é consumida em porções mais ou menos iguais entre alimentação perecível (respectivamente 9,4% e 7,5%, conforme o número de crianças atendidas), material de consumo para limpeza, atividades pedagógicas. (8,0% e 6,3%), e demais despesas, incluindo água, luz e telefone (9,6% e 7,5%). [...] O gasto de pessoal é maior quanto menor a quantidade de crianças atendidas. Torna-se então evidente que quaisquer possibilidades de barateamento mais significativo dos custos operacionais da rede passam necessariamente pela precarização das condições de trabalho dos profissionais que nela trabalham (Beltrão, 1997, p. 142).

A Secretaria de Assistência tinha o quarto maior contingente de funcionários, atrás apenas de Educação, Saúde e Administrações Regionais e uma remuneração menor do que a média paga pela Prefeitura como um todo (BELTRÃO, 1997).

Rosemberg, Campos e Haddad (1991) e Beltrão (1997) apontam ainda como características do atendimento na década de 1980 e início da década de 1990: cobertura maior nas regiões centrais mais ricas em detrimento das regiões periféricas da cidade⁶²; insuficiência e precariedade de terrenos disponíveis em regiões periféricas; dificuldades em acompanhar as alterações do fluxo migratório dentro da cidade; e diferenças na qualidade da manutenção dos prédios da rede nas diferentes regionais.

Desde o início dos anos 80, intensificou-se o debate sobre a natureza da prestação dos serviços de creche. As críticas voltavam-se, por um lado, para a atuação indireta do órgão municipal, repassador de verbas institucionais para entidades assistenciais privadas, em detrimento do compromisso com a gestão mais coletiva e democrática dos recursos públicos (Raichelis, 1988 apud BELTRÃO, 1997). As críticas vinham de dentro do próprio órgão de assistência, assim como de movimentos sociais, como o movimento de luta por creches e os fóruns de educação infantil. De outro lado as entidades conveniadas e alguns representantes da Secretaria de Assistência defendiam o convênio também como forma legítima e democrática de prestação do serviço.

⁶² Beltrão (1997) indica que, além de os equipamentos localizarem-se longe do público mais carente, não havia critérios que privilegiassem a instalação de equipamentos nas regiões mais vulneráveis, conforme documento de 1976 da Prefeitura de São Paulo: “[...] o critério de escolha das entidades a trabalhar nas creches conveniadas é normalmente a vontade de querer trabalhar. [...] a construção de uma creche pode ser solicitada por um vereador ou pelo registro da FABES, quando a solicitação é da população. Neste último caso, veem-se as prioridades” (São Paulo: 1996b apud BELTRÃO, 1997, p. 227).

Campos (1988) e Rosemberg, Campos e Haddad (1991) destacam características e desafios do atendimento conveniado na década de 1980 em São Paulo. Havia, por exemplo, uma grande fragmentação dos convênios para atendimento às crianças na região metropolitana de São Paulo, com um órgão federal (LBA), dois estaduais (Secretarias de Promoção Social e de Educação) e um municipal (Secretaria de Assistência Social). Além disso, diferiam entre si os valores *per capita* repassados pelos órgãos conforme tabelas abaixo:

Tabela 1 – Número de convênios mantidos com cada órgão na Região Metropolitana de São Paulo, 1980

Tipo de Convênios (órgão)	Quantidade	%
LBA	269	34,5
Secretaria Estadual de Promoção Social	135	17,3
Profic*	129	16,6
Prefeitura de São Paulo	246	31,6
Total	779	100

Fonte: Campos, 1988, p. 20

*Profic – Programa de Formação Integral da Criança, da Secretaria Estadual de Educação.

Tabela 2 – Valor dos pagamentos mensais *per capita** em cada tipo de convênio, 1980

	4 horas de atendimento	8 horas de atendimento
LBA	Cr\$ 487,00	Cr\$ 974,00
Secretaria Estadual de Promoção Social	--	Cr\$1.076,00
Prefeitura de São Paulo	--	Cr\$ 8.500,00

Fonte: Campos, 1988, p. 20

* valores em vigor em junho de 1988.

Além da fragmentação, ressalta-se a falta de articulação entre as ações promovidas pelos diferentes órgãos, prejudicando a consolidação de uma política de creche no município. Verificavam-se também desigualdades no acesso das entidades aos recursos: as maiores e mais tradicionais conseguiam ter acesso a diversos tipos de convênios, enquanto as menores e mais populares encontravam inúmeras dificuldades de manutenção. Muitas associações pequenas percorriam diversos caminhos para receber verbas insuficientes, descontínuas e que exigiam uma prestação de contas difícil de ser providenciada por grupos de bairro sem infraestrutura e apoio técnico. Além disso, as relações entre a Prefeitura e as entidades sociais eram conflituosas, estando frequentemente em luta com a insuficiência dos recursos (ROSEMBERG, CAMPOS E HADDAD, 1991).

Segundo Rosemberg e Campos (1990) e Rosemberg, Campos e Haddad (1991), uma das maiores diferenças entre a rede direta e a conveniada era o quadro de funcionários (quantidade, salário e formação básica do quadro de pessoal). Havia apenas um turno de funcionários nas conveniadas, que recebiam um salário menor, não se exigindo uma formação mínima para os profissionais que atuavam diretamente com as crianças. Isso podia explicar o fato de os custos serem menores nesses equipamentos⁶³ e sugerir que a rede direta, enquanto conjunto, reunia condições para oferecer um atendimento de melhor qualidade que o conveniado.

Após o considerável incremento da rede direta no início da década de 1980, observou-se, posteriormente, a inversão do movimento, com aumento da rede conveniada, tendo seu ápice durante a década de 1990, nos governos Maluf e Pitta. Os argumentos utilizados para justificar os convênios eram a crise fiscal e a necessidade de baixar custos e buscar maior eficiência, a valorização da participação da população nos equipamentos e a proximidade com a comunidade⁶⁴ (ROSEMBERG, CAMPOS E HADDAD, 1991).

O debate sobre a forma de prestação do atendimento percorreu os movimentos sociais na década de 1980. Paralelamente ao Movimento de Luta por Creches, que lutava pela ampliação de vagas principalmente na rede direta, organizou-se também o Movimento das Creches Conveniadas, que reivindicava melhorias nos convênios com a prefeitura⁶⁵ (ROSEMBERG et al., 1991).

Scavone (2011), ao realizar uma análise histórica sobre o movimento de creches em São Paulo, enfatiza essa divisão:

Embora soubessem que a Prefeitura de São Paulo tinha por responsabilidade assumir a educação das crianças pequenas, as mulheres não podiam esperar e abriam creches comunitárias, como na experiência

⁶³ Os custos eram menores devido à quantidade menor de trabalhadores nas creches, com menores salários. Conforme apontado anteriormente por Beltrão (1997), a diminuição de custos no caso das creches passa necessariamente pela precarização das condições de trabalho.

⁶⁴ Argumentava-se que a participação da população era facilitada, pois as entidades conveniadas eram constituídas por pessoas da comunidade que participariam diretamente da gestão das creches por meio dos convênios (ROSEMBERG, CAMPOS e HADDAD, 1991).

⁶⁵ “Essa ambiguidade do movimento por creche se escancara em 1979 e o que estava junto, se separa. No mesmo ano formalizam-se dois movimentos: o Movimento de Luta por Creche (MLC) e o Movimento de Creche Conveniada (MCC), que expressam concepções de Estado diferentes. O MLC queria a creche direta e de qualidade gerida pela lógica pública do Estado, e o MCC queria a creche financiada totalmente pelo Estado e gerida pela lógica das entidades. A disputa entre os movimentos se aprofunda quando Mário Covas assume a prefeitura de São Paulo, em 1983. De um lado havia no ar, por parte do MLC, a expectativa de que as creches novas, entregues às entidades particulares no final do governo anterior, fossem retomadas pela prefeitura. De outro lado o MCC detinha a expectativa da melhoria dos convênios e a continuação do repasse das creches” (SCAVONE, 2011, p. 147).

reportada na zona leste de São Paulo: “[...] a comunidade de Burgo Paulista, subúrbio da zona leste, se reuniu na paróquia do bairro e com trabalho comunitário deu início a uma creche que está agora comemorando dois anos” (NÓS MULHERES, n. 6, 1977). As professoras, solidárias, trabalhavam com salários baixos e nas férias, pois a creche não fechava e o trabalho voluntário prevalecia. O Movimento de Luta por Creches existe desde 1979 e a principal bandeira é a creche direta, mantida pelo Estado [...]. Partidários do Movimento de Creches Conveniadas criticam a massificação da educação e o caráter do Estado brasileiro que entendem ser eminentemente paternalista e assistencialista (Scavone, 2011, p. 130).

Dado o crescente embate entre defensores e críticos das creches conveniadas, em 1983 foi criada uma Comissão Especial de Inquérito pela Câmara Municipal de São Paulo para discutir os convênios em creche. Dentre as muitas participações destacaram-se as de representantes dos dois movimentos. De um lado, o Movimento de Creche Conveniada ressaltava a importância e a qualidade do atendimento conveniado e criticava a expansão de vagas exclusivamente pela rede direta, defendida pelo Movimento de Luta por Creche. Mario Covas, prefeito na época, participou das discussões da Comissão. Para ele, era preciso considerar a limitação de recursos, a morosidade para construção e instalação de uma creche e alternativas de atendimento.

O jornal semanal “O São Paulo”, da Arquidiocese de São Paulo, em sua edição de 5 de dezembro de 1983, ilustrou os embates ocorridos na Comissão:



Figura 1: Jornal O São Paulo 05/12/1983 apud Scavone, 2011

Segundo Scavone (2011), o prefeito indicava na Comissão de Inquérito uma política de creches que já estava em andamento: “a ampliação dos convênios e a

locação de imóveis que seriam adaptados para atender as crianças pequenas.”
(SCAVONE, 2011, p. 141)

Na administração de Mario Covas foi aumentado o valor *per capita* repassado às creches conveniadas da Secretaria de Assistência Social, passando a equivaler ao custo da criança na creche direta. Foi também incluído o repasse de produtos alimentícios não perecíveis para as conveniadas. Essas foram medidas adotadas pelo poder público municipal para lidar com as desigualdades entre as redes direta e conveniada.

Pinheiro (1995) analisa as creches conveniadas durante o mandato do prefeito Paulo Maluf (1993-97), quando se observa aumento considerável desse tipo de rede, inclusive com o repasse de creches da rede direta para serem gerenciadas por entidades assistenciais. Assim como Rosemberg e Campos (1990), Pinheiro enfatiza as diferenças entre as entidades conveniadas, relacionadas principalmente às formas de captar recursos na comunidade:

Ocorre que a comunidade de cada uma [entidade] tem maior ou menor capacidade contributiva, conforme as relações políticas do patrono da entidade (igrejas, ex-parlamentares e lideranças populares) e a localização geográfica [...]. Podemos destacar três tipos de vínculos observados [...] Primeiro: entidades nascidas dos movimentos populares nos bairros periféricos. As entidades enquadradas neste tipo têm demonstrado pouca capacidade de captação de recursos junto à comunidade. Segundo, existe uma parcela, também significativa, com vínculo formal com a Cúria Metropolitana ou com órgão de alguma igreja protestante, em geral, presidida por algum clérigo. As entidades enquadradas neste segundo tipo têm demonstrado uma capacidade relativamente maior que as precedentes para captar recursos junto à comunidade. No terceiro tipo destacam-se aquelas entidades que têm vínculo com algum político, o que serve de canal de captação de recursos, além do tratamento privilegiado que merece da parte da administração municipal, o que, aliás, tem servido de pretexto para a punição de técnicos do órgão de assistência, quando algum desavisado insiste em tratá-las como as demais. (PINHEIRO, 1995, p. 5-6).

Pinheiro (1995) ressalta ainda que entidades menores e com menos recursos têm menos condições de fazer compras nos centros comerciais que oferecem melhores preços. Isto se soma à menor possibilidade de captação de recursos. Coincidentemente, essas entidades estão localizadas nos bairros mais pobres e atendem a uma parcela mais pauperizada da população, pois pobreza também tem estratificação.

Tanto o mandato de Paulo Maluf quanto o de Celso Pitta na Prefeitura de São Paulo (1997-2000) ficaram conhecidos pelo aumento da rede conveniada e pela diminuição dos recursos totais destinados às creches no município. Segundo Pinheiro

(1995), nesse período houve o movimento no sentido de desonerar o Estado de suas responsabilidades, visto que houve uma sensível queda nos recursos repassados para o atendimento e a priorização dos convênios⁶⁶, além de controle de gastos para mantê-los em patamares reduzidos.

2.3) Transição da Secretaria de Assistência Social para a Secretaria de Educação

De acordo com o prazo estabelecido na LDB, a partir de 1999 as creches existentes e aquelas a serem criadas passariam a integrar os sistemas de ensino. Em São Paulo, a gestão Celso Pitta elaborou um plano para concretizar essa integração e criou uma comissão intersecretarial para fazer a transição. A Secretaria de Assistência Social manteria o atendimento às crianças na rede de creches até 2000, providenciando a adequação progressiva à legislação então vigente. Em 2001, com o início do mandato de Marta Suplicy do PT na prefeitura (2001-04) os trabalhos da comissão se intensificaram. Em julho de 2001 as creches passaram a ser denominadas Centros de Educação Infantil (CEI) e a transição se iniciou, em 2002, pelas creches diretas (RAMOS, 2003; FRANCO, 2009). Em 2003 teve início o processo de transferência das creches conveniadas para a Secretaria de Educação.

A transição das creches para essa Secretaria enfrentou resistências, segundo Franco (2009). Um exemplo foram os conflitos entre diretores de CEI e supervisores de educação, motivados pelas diferenças na divisão de tarefas: as regionais da Secretaria de Assistência Social executavam todas as rotinas administrativas das creches, ao passo que na Secretaria de Educação os diretores das creches passaram a ter maior autonomia e responsabilidade para que pudessem executar essas rotinas e resolver vários assuntos de suas próprias unidades.

Houve um aumento considerável das funções burocráticas dos diretores, restringindo o tempo para atuação em outras funções, como as pedagógicas. Além disso, a Secretaria de Educação mostrou despreparo para lidar com a creche, em especial com a integração entre o cuidar e o educar e a gestão dos convênios.

⁶⁶ Pinheiro (1995) comparou o volume de recursos investidos pela Prefeitura no período, na rede direta e na conveniada. Verificou que as despesas com pessoal para uma creche direta com capacidade para 120 crianças somavam R\$ 9.511,36, superior ao valor total repassado para uma creche conveniada atender 120 crianças (R\$ 9.168,00) e cobrir todos os gastos.

Franco (2009) destaca as mudanças ocorridas após a transição das creches da Secretaria de Assistência Social para a de Educação.

Quadro 4 – Características da gestão de creches da Prefeitura de São Paulo

	Secretaria de Assistência Social (período 1997-2000)	Secretaria de Educação (a partir de 2001)
Atendimento à demanda	Critérios socioeconômicos para preenchimento da vaga; atendimento priorizava crianças em situação de maior vulnerabilidade.	Cadastro <i>on line</i> para organizar a fila; vagas preenchidas de acordo com a ordem de cadastramento.
Prédios	Em más condições e subutilizados.	Construção de novos CEIs nos Centro Educacional Unificados (CEUs), reforma e ampliação da capacidade nos CEIs existentes.
Gestão de Pessoal	Criação do cargo de Auxiliar de Desenvolvimento Infantil (profissional em contato direto com as crianças)	Criação de novos cargos (Professor de Desenvolvimento Infantil – atual Professor de Educação Infantil, Diretor de Escola e Coordenador Pedagógico), aumento da remuneração e benefícios, de acordo com os padrões de Secretaria de Educação. ⁶⁷
Organização da gestão	Funções da direção mais voltadas para a gestão da área pedagógica.	Aumento das obrigações burocrático-administrativas da direção; criação do Conselho do CEI; obrigatoriedade de elaboração do Projeto Político Pedagógico.
Formação de professores	No último concurso para Auxiliar de Educação Infantil foi exigido nível médio.	Formação superior exigida ao professor (pedagogia), conforme previsto na LDB.

Elaboração própria, a partir de Franco (2009).

Destacamos outros marcos posteriores da gestão de creches em São Paulo:

⁶⁷ Há diferenciação da remuneração e dos benefícios entre os profissionais da rede direta e da conveniada, que será discutida no próximo capítulo.

No mandato de José Serra (2005-06) iniciou-se a implantação da divisão etária entre CEI (zero até três anos e onze meses) e Escola Municipal de Educação Infantil - EMEI (quatro a seis anos)⁶⁸, conforme previsto na LDB. Em 2006, foi aprovada a Lei Municipal 14.127, que regula o cadastro e a divulgação dos dados relativos à demanda por vagas na rede municipal. Desde 2007 a Secretaria Municipal de Educação realiza o cadastramento dos interessados por vagas na educação infantil e divulga os dados de cada distrito. A partir da aprovação da Lei do Piso Salarial Nacional do Magistério (Lei 11.738, de 2008), a Prefeitura instituiu o piso salarial para os professores da rede municipal, incluindo também professores de educação infantil das creches conveniadas.

Em 2011 foram promulgadas duas portarias municipais⁶⁹ que regem os convênios em creche e que serão detalhadas no próximo capítulo.

Ao serem transferidas para a Secretaria de Educação, as creches passaram a ser supervisionadas pelas Coordenadorias de Educação inseridas na estrutura das 31 subprefeituras criadas no mandato de Marta Suplicy. Posteriormente, em 2005, as coordenadorias foram transferidas para a Secretaria de Educação e em 2008 passaram a ser denominadas Diretorias Regionais de Educação, sendo 13 existentes no Município atualmente.

A Tabela 3 apresenta o número de matrículas nas redes direta e conveniada ao longo dos anos, a partir de 1980. É possível identificar o curto período em que a rede direta supera a conveniada e perceber o aumento em menor ou maior velocidade da quantidade de matrículas.

Tabela 3- Evolução do número de matrículas em creche da PMSP de 1980-2013

Prefeito	Ano	Direta	Conveniada	Total	Conveniada/total (último ano do mandato)
Reynaldo de Barros	1980	1030	11352	12382	51%
	1981	7140	12810	19950	
	1982	13874	14402	28276	
Mario Covas	1983	21204	18027	39231	46%
	1984	21252	20641	41893	
	1985	28087	23679	51766	
Janio	1986	28965	26486	55451	

⁶⁸ Com a implantação do ensino fundamental de nove anos, a Educação Infantil passou a abranger a faixa etária até cinco anos de idade e, portanto, a EMEI passou a atender a faixa etária de quatro e cinco anos.

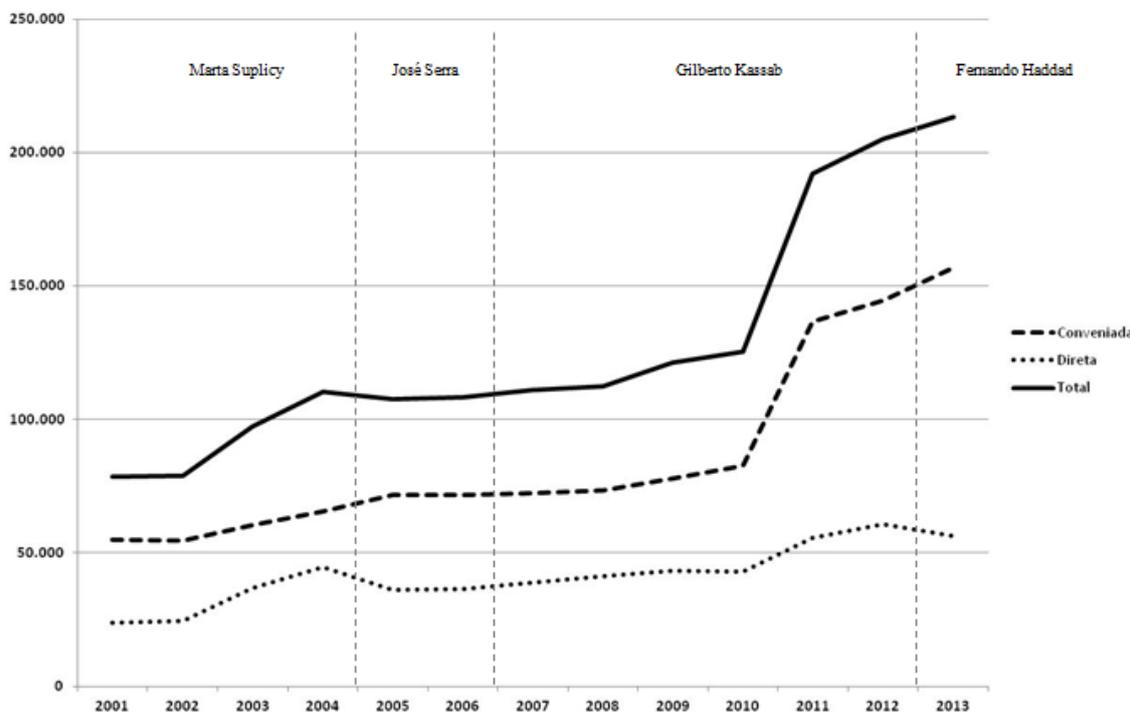
⁶⁹ Portaria nº 3479/2011 define padrões básicos de infraestrutura para as instituições de educação infantil e Portaria nº 3477/2011 define normas para a celebração de convênios com ONGs para o atendimento de 0 a 3 anos. Ambas vigentes até o momento.

Quadros	1987	29540	26845	56385	46%
	1988	31954	27121	59075	
Luiza Erundina	1989	32416	31157	63573	51%
	1990	25825	31308	57133	
	1991	30332	31920	62252	
	1992	33225	35259	68484	
Paulo Maluf	1993	32154	37003	69157	63%
	1994	30165	42188	72353	
	1995	27916	44838	72754	
	1996	28070	47070	75140	
Celso Pitta	1997	26394	50339	76733	68%
	1998	28556	55410	83966	
	1999	28656	55876	84532	
	2000	26058	55668	81726	
Marta Suplicy	2001	23819	54852	78671	59%
	2002	24367	54444	78811	
	2003	36843	60410	97253	
	2004	44796	65519	110315	
José Serra	2005	35967	71662	107629	66%
	2006	27525	33870	61395	
Gilberto Kassab	2007	33770	52473	86243	70%
	2008	41235	71293	112528	
	2009	43406	77797	121203	
	2010	42864	82550	125414	
	2011	55512	136531	192043	
	2012	60621	144509	205130	
Fernando Haddad	2013	56427	156848	213275	74%

Elaboração própria.

Fontes: BELTRÃO, 1997 (dados de 1980 a 1989); SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – Centro de Informática (dados de 1990 em diante).

Gráfico 1 – Evolução das matrículas em creches no município de São Paulo (2001-2013)



Elaboração própria.

Fonte: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – Centro de Informática.

A partir do mandato de Gilberto Kassab percebe-se aumento considerável nas matrículas decorrente da ampliação da rede conveniada. No mandato atual de Fernando Haddad verifica-se a manutenção da tendência de aumento de vagas, principalmente, via convênios.

2.4) Comparação das trajetórias da Educação Infantil no Brasil e em São Paulo e a influência da trajetória nas creches conveniadas

Ao comparar as trajetórias da Educação Infantil no Brasil e na cidade de São Paulo, é possível indicar convergências e influências das dinâmicas nacionais na dinâmica local, assim como o inverso, em menor grau, pois como apontado em alguns estudos (ROSEMBERG et al., 1991; FILGUEIRAS, 1994), dinâmicas locais influenciam ações nacionais – caso do movimento de luta por creches de São Paulo. Observam-se também algumas singularidades da política de São Paulo, principalmente relacionadas à rede de creches conveniadas. Discutimos a seguir os aspectos identificados que contribuem para melhor compreensão da situação atual das creches conveniadas da Prefeitura de São Paulo, que será aprofundada no próximo capítulo.

As motivações iniciais para o surgimento das creches revelam principalmente a presença de uma concepção de cuidado, voltada para o atendimento de uma classe social de menor renda. Adicionalmente, tem-se a diferenciação de serviços oferecidos às crianças e famílias, com a introdução dos jardins de infância e sua concepção de valorização da Educação Infantil, como positiva para o desenvolvimento humano. Nesse sentido, a creche traz em sua trajetória um estigma, que levou aos embates “assistência *versus* educação”.

Em ambas as trajetórias – a nacional e a municipal – percebe-se a convergência com orientações de organismos internacionais como Unesco e Unicef, durante os governos militares, de atendimento massificado e de baixo custo. Os resultados dos programas desse período mostram o avanço das matrículas em todo o país, aliado, porém, a um serviço de qualidade questionável e com diversos problemas. Mesmo com a crescente ampliação, ainda hoje persistem enormes filas por vagas, que pressionam o poder público a buscar soluções de curto prazo.⁷⁰ Isto traz desafios para a implantação de uma nova política em que os custos do atendimento precisam ser gerenciados de outras formas e não necessariamente por programas de baixo custo.

O debate sobre público e privado na educação infantil se faz presente, de forma mais acentuada, a partir da emergência dos movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980 e permanece na atualidade. Campos et al. (2001) apontam que a questão central não é “público x privado”, sendo um melhor que o outro, pois existem situações boas ou ruins em ambos os casos. Fundamental seria pensar na consolidação de redes públicas de serviços não necessariamente baseadas no convênio como modelo principal, pois isso levaria à constituição de redes e serviços fragmentados e instáveis.

O município de São Paulo destaca-se, ao longo de sua trajetória, pelo fato de o atendimento das creches ser ofertado principalmente por instituições sem fins econômicos. Atualmente, mais de 80% das unidades que compõem a rede municipal de creches são Centros de Educação Infantil conveniados. A própria gênese do Serviço Social está ligada à prestação de serviços por meio de entidades filantrópicas conveniadas e foi nesta área que a rede de creches de São Paulo se constituiu inicialmente. Apenas por um curto período de sua história (1983-89) a rede direta foi superior em quantidade à conveniada. As justificativas por parte dos governantes para

⁷⁰ A expansão pelos convênios é considerada, por governantes, como principal alternativa para o atendimento à demanda no curto prazo. Além disso, existem diferentes formatos de programas que repassam recursos para famílias pagarem o atendimento das crianças em escolas particulares (OLIVEIRA E BORGUI, 2013).

esse cenário variaram pouco ao longo do tempo e estiveram relacionadas à insuficiência de recursos, morosidade na construção de novos prédios e grande demanda.

Scavone (2011) defende que as entidades são mais numerosas no município de São Paulo do que nos demais, também em virtude do efeito indutor das políticas da Secretaria de Assistência Social, que elevou o valor *per capita* para bem acima do que era ofertado na década de 1980 pelos demais órgãos estaduais e federais. Além dessa verba, identificamos o repasse de alimentos, dentre outros insumos.

O déficit de vagas foi apontado nos estudos como sempre presente ao longo do tempo, em nível local e em nível nacional. Esse foi um dos principais fatores que contribuíram para o fortalecimento dos movimentos de luta por creche e o surgimento das creches comunitárias, segundo Filgueiras (1994). Mello (2010) enfatiza os riscos de implementar soluções emergenciais e alternativas, consideradas incompletas, para o atendimento da demanda, o que contribui para a geração de desigualdades e podem representar uma “desresponsabilização” do Estado nessa área.

São visíveis os avanços da política pública de creches nas últimas décadas: definição de parâmetros nacionais, aumento da cobertura, definição e aumento de recursos orçamentários-financeiros, legislação que deixou de ser uma política de emergência para o reconhecimento de direitos, entre outros. Isso demonstra a presença cada vez mais destacada das creches na agenda pública. Apesar da evolução, contudo, estamos em um processo em andamento e vários avanços precisam ser consolidados no sentido de garantir a Educação Infantil como uma política pública decorrente do direito básico da criança.

A trajetória da política de Educação Infantil influencia a política atual. Dentre os vários aspectos que compõem esta trajetória destacamos alguns que particularmente contribuem para o entendimento de determinados fatores que impactam os serviços oferecidos:

- os reflexos da transição da área de Assistência Social para a de Educação, que influenciam a concepção de educação infantil presente nas diferentes creches e entidades mantenedoras, a forma de organização de mantenedoras, dentre outros aspectos,
- as estratégias do poder público para ampliar vagas em creches, que, ao priorizar a rápida expansão de convênios contribuiu para formação de uma extensa rede de entidades sem a estrutura adequada e o acompanhamento necessário para evitar irregularidades,

- os embates entre defensores e representantes de creches diretas e conveniadas, que tem prejudicado o diálogo e o clima de colaboração entre as partes, dificultando o aprimoramento da política de educação infantil de forma integrada,
- as diferenças das creches acompanhada pela segmentação da qualidade do atendimento nas diferentes regiões,
- o peso da oferta de serviços por creches conveniadas ao longo das décadas.

Capítulo 3 – Expansão da rede conveniada e pressão da demanda a partir de 2006

Este capítulo apresenta as principais características da atual política de creches conveniadas da Prefeitura Municipal de São Paulo, dados sobre a rede de creches e sobre a estrutura de coordenação da Secretaria de Educação com destaque para as Diretorias Regionais de Educação (DRE). Posteriormente, são destacadas as três Diretorias onde foram feitas a pesquisa de campo e discutidas algumas características de cada local para entendimento de influências nas creches pesquisadas.

O objetivo do terceiro capítulo é apresentar o contexto em que os casos analisados se inserem e, dessa forma, verificar inter-relações que contribuirão para as considerações do capítulo seguinte.

3.1) Aumento dos convênios como alternativa para criar vagas (2006-2012)

De 2006 a 2012, a Secretaria Municipal de Educação adotou uma política de expansão de vagas em creche baseada nas seguintes alternativas: i) construção de novas unidades via processo licitatório⁷¹ e ii) convênios com entidades sem fins lucrativos (ASUCA; CRAVEIRO, 2013).

Ao colocar em prática a primeira alternativa, a Secretaria lançou editais para a construção de lotes de creches, ao invés de editais por unidade. O objetivo era acelerar o processo de construção, visto que, por meio de um único contrato, seriam construídas várias creches.

Essa estratégia, porém, enfrentou uma série de obstáculos⁷², como limites legais e burocráticos e a entrada em cena de novos atores, como o Poder Judiciário:

O valor da licitação (*por lotes de creches*) ficou muito elevado, acarretando em mais questionamentos e controle por parte do Judiciário, tornando o andamento do processo ainda mais lento. Outra dificuldade foi encontrar terrenos disponíveis, nas dimensões, características e localização necessárias. São Paulo é um município que apresenta grande densidade demográfica e alguns distritos com alto déficit de vagas possuem áreas de mananciais, protegidas por leis ambientais, o que inviabiliza qualquer construção. Além disso, existe demora considerável nos processos de desapropriação dos terrenos, contribuindo para aumentar a lentidão de toda a ação (ASUCA; CRAVEIRO, 2013, p. 10).

⁷¹ Também se tentou realizar a construção de creches via Parcerias Público-Privadas (PPP), mas o Tribunal de Contas do Município interrompeu o processo por considerar o edital irregular.

⁷² A existência de obstáculos é apontada pela literatura como algo recorrente na implementação de políticas públicas (SUBIRATS et al., 2008).

É importante notar que, além das dificuldades relacionadas à construção de unidades, a expansão da rede direta tem de lidar com questões ligadas à contratação de funcionários via concurso público. Essas questões relacionam-se, principalmente, com o aumento da despesa de pessoal e com os limites de gastos com a folha de pagamento impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁷³. Outros problemas são a morosidade e o custo da realização de um concurso público nas proporções da rede de creches de uma metrópole como São Paulo.

Segundo os entrevistados, esses obstáculos contribuíram para que a Secretaria adotasse a ampliação da rede conveniada como estratégia preferencial para aumentar o número de vagas em creches. Em 2004, a rede conveniada era composta por 533 unidades; em 2012 este número subiu para 1263 unidades – um aumento de 137% (ASUCA; CRAVEIRO, 2013).

“Se fosse possível, toda a rede de creches na cidade [de São Paulo] seria direta; eu gostaria que fosse direta. Mas isso é impossível: seria preciso, por exemplo, construir mais de mil novas unidades [de creche], sem falar nas dificuldades relacionadas à contratação de servidores públicos nesta quantidade. Diante disso, assumimos uma postura de não ter preconceito ao convênio.”

(Gestor da Secretaria Municipal de Educação)

“O que acontece é que, na prática, os convênios são mais rápidos do que obras e contratação de funcionários públicos via concurso público e, por isso, oferecem vagas em um ritmo mais acelerado; é um processo que flui melhor. (...) Como podemos então aprimorar esses convênios? Desenvolvemos ações neste sentido.”

(Assessora Técnica da Secretaria Municipal de Educação)

Paralelamente à expansão da rede conveniada, a Secretaria buscou, ao longo desse período, desenvolver ações para o aprimoramento da sua política de convênios. Foram emitidas portarias de regulamentação que introduziram critérios mais rigorosos

⁷³ A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) limita os gastos dos municípios com pessoal em 60% da Receita Corrente Líquida. Segundo relatórios divulgados pela Prefeitura de São Paulo, atualmente as despesas com pessoal representam 35,95% da Receita Corrente Líquida. Fonte: SÃO PAULO (Cidade), Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico, 2014.

para a seleção das entidades⁷⁴. Além disso, os recursos repassados às entidades aumentaram, passando a incluir, além do valor *per capita*, a verba de implantação e um adicional anual⁷⁵. A rede conveniada passou a receber também itens da merenda escolar, como hortaliças, para a uniformização da merenda em todas as unidades.

Ao analisar o aumento do número de vagas nas regiões sob jurisdição das Diretorias Regionais de Educação estudadas nesta pesquisa (Butantã, Campo Limpo e Guaianases), verificamos que a preferência pela expansão da rede conveniada como forma de ampliar o atendimento foi motivada pelas dificuldades financeiras e burocráticas para o investimento na rede direta e também pela pressão da demanda, isto é, pela necessidade de reduzir em curto prazo a fila de espera por vagas. Interesses políticos locais também pesaram nessa escolha⁷⁶, segundo alguns entrevistados.

De fato, o aumento de vagas na rede direta foi maior durante o mandato da prefeita Marta Suplicy (2001-2004). Isso pode ser explicado pelo melhor aproveitamento do espaço e pela realização de reformas nas creches existentes⁷⁷, que proporcionaram novas vagas, bem como pela construção de CEI nos Centros de Educação Unificada (CEU) (FRANCO, 2007).

Nesse período, havia um departamento de obras dentro da Secretaria Municipal de Educação voltado exclusivamente para obras na área da educação, o que pode ter acelerado o ritmo dessas obras. Na gestão seguinte (dos prefeitos José Serra, até 2006, e Gilberto Kassab, até 2012), a construção de creches voltou a ser atribuída ao Departamento de Edificações (EDIF)⁷⁸, que até hoje centraliza a construção dos edifícios públicos municipais. A morosidade desse Departamento foi apontada pelos entrevistados como um entrave burocrático à ampliação da rede direta.

A despeito da lenta expansão da rede direta, a Educação Infantil recebeu um volume crescente de recursos ao longo do mandato de Kassab (2006-2012), tornando-se em 2011 o primeiro item de gastos em educação. “A Educação Infantil que, em 1999, era o terceiro item em volume de dispêndios, cresce continuamente a partir de 2004 a

⁷⁴ Portarias municipais nº 3477/2011 e 3479/2011.

⁷⁵ Refere-se à décima terceira parcela paga em dois momentos: metade no meio no ano e metade no final.

⁷⁶ De acordo com os entrevistados, houve denúncia de que a ampliação de convênios, em determinada região, se deu também para obtenção de apoio político em eleições municipais.

⁷⁷ Franco (2007) aponta a subutilização de espaço nas creches diretas, devido principalmente à falta de manutenção, em especial, nos mandatos de Maluf e Pitta, quando houve diminuição do orçamento municipal destinado a creches.

⁷⁸ O Departamento de Edificações - EDIF foi criado em 1976 e hoje integra a Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras, tendo a responsabilidade de projetar, programar, executar e fiscalizar a construção de edifícios públicos. Fonte: SÃO PAULO (Cidade), Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, 2014.

ponto de ultrapassar, em 2010, os dispêndios com o Ensino Fundamental e representar 36% das despesas com educação em 2011, mais de R\$ 2.750 milhões” (BASSI, 2013, p. 125).

Além do crescimento dos gastos com a Educação Infantil como um todo, observou-se também na gestão Kassab um aumento considerável no número de matrículas em creches, superando, a partir de 2011, o número de matrículas em pré-escolas (183.126 matrículas em pré-escola e 194.361 em creche).

Outra mudança importante nesse período foi a introdução de um sistema mais preciso e eficaz para quantificar a demanda por vagas nas creches. Um dos principais problemas relacionados à expansão das vagas na Educação Infantil ⁷⁹ é o dimensionamento exato da demanda. Isso não era possível no município devido à inexistência de um cadastro único que contabilizasse a fila de espera. Os cadastros de interesse pelas vagas eram feitos em cada CEI. Para aumentar as chances de serem chamados, os pais cadastravam seus filhos em várias creches, o que distorcia os dados sobre a demanda real. Além disso, era muito difícil acompanhar o andamento da fila de espera e saber se o critério de ordem de chegada havia sido adotado (ASUCA; CRAVEIRO, 2013).

Para resolver esse problema, em 2006 foi instituída a sistematização da demanda em meio eletrônico, por meio do Sistema Informatizado Escola On-Line (EOL)⁸⁰. A partir dessa medida, os cadastros nas creches foram unificados e novos cadastros passaram a ser inseridos diretamente no Sistema. A Secretaria passou a divulgar os dados da demanda na internet a partir de 2007, por determinação judicial. Em 2009, o EOL passou a gerar um protocolo único para cada registro, permitindo o preenchimento da vaga por ordem de chegada, bem como o acompanhamento do andamento da fila pelos pais, que recebem uma cópia do protocolo no ato do registro. A ordem da fila só pode ser alterada por decisão do Poder Judiciário.

O registro da demanda e a compatibilização de vagas via EOL permitem uma gestão mais eficaz da política de atendimento da educação infantil. Trata-se de uma inovação, visto que a maioria dos municípios brasileiros não tem conhecimento da real demanda por vagas (ASUCA; CRAVEIRO, 2013), além de significar um avanço em termos de transparência, pois as informações de preenchimento de vaga são

⁷⁹ Ao contrário do ensino fundamental, a creche não apresenta obrigatoriedade de matrícula, o que contribui para que a demanda seja flutuante e não precisamente atrelada à demografia.

⁸⁰ O EOL existe desde a década de 1990, mas funcionava somente para matrícula; não existia o registro da demanda.

disponibilizadas abertamente na internet, o que possibilita acompanhar o cumprimento do critério da ordem de chegada.

3.2) A gestão Fernando Haddad e a pressão da demanda na Educação Infantil

O município de São Paulo atende cerca de 227 mil crianças de zero a três anos e onze meses⁸¹ e apresenta um expressivo déficit na oferta de vagas em creche. Em setembro de 2014, havia mais de 160 mil crianças na fila de espera por vagas, segundo dados da Secretaria Municipal de Educação.⁸²

Ao assumir o governo municipal em 2013, o prefeito Fernando Haddad estabeleceu as seguintes metas relativas à Educação Infantil:

Quadro 5 – Metas da Educação Infantil – Prefeitura de São Paulo (2013-2016)

Objetivo temático	Meta	Detalhamento da meta
Ampliar em 150 mil a oferta de vagas para a educação infantil, assegurando a universalização do atendimento em pré-escola para crianças de quatro e cinco anos, atendendo a demanda declarada por creches em 01/01/2013 e consolidando o Modelo Pedagógico Único.	Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir 243 Centros de Educação Infantil – CEI (71 em andamento com o governo do Estado e recursos do Tesouro Municipal e 172 em parceria com o MEC).	CEI construído, estruturado, equipado e com as vagas abertas.
	Expandir a oferta de vagas para educação infantil por meio dos novos CEUs.	Expandir em 80.130 a oferta de vagas para educação infantil em CEUs (novos), rede conveniada e outras modalidades de parcerias.
	Expandir a oferta de vagas para educação infantil por meio da rede conveniada e outras modalidades de parcerias.	

Fonte: Programa de Metas 2013-2016. Prefeitura Municipal de São Paulo, 2013.

Pressionada pela necessidade de ampliar o número de vagas em creches, a nova gestão já havia lançado, até agosto de 2013, uma portaria (nº 5024/2013) e um edital⁸³ de chamamento para entidades sem fins lucrativos que já eram conveniadas com a

⁸¹ Dado de 24 out. 2014. SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Educação, 2014b.

⁸² SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Educação, 2014a.

⁸³ Edital de chamamento de 28 de agosto de 2013, Diário Oficial do Município de São Paulo.

Prefeitura ou que quisessem estabelecer convênios para creche.⁸⁴

A realização do chamamento público teve a intenção de dar maior publicidade e transparência ao estabelecimento de novos convênios. Nas Diretorias Regionais de Educação visitadas constatamos que também foi feita uma avaliação completa de todos os convênios existentes, com o objetivo de descobrir onde era possível ampliar vagas. Além dessa ação, em julho de 2014 a Prefeitura lançou edital para a construção de 43 creches em parceria com o Ministério da Educação.⁸⁵

Nesse mesmo ano foi promulgado o Plano Nacional de Educação (PNE), que fixou metas para o período de 10 anos e determinou que os municípios também elaborassem seus planos de educação. Embora o PNE não estabeleça qualquer meta relacionada aos convênios na Educação Infantil, o plano do município de São Paulo, ainda em discussão na Câmara Municipal⁸⁶, prevê o congelamento da celebração de convênios e a reincorporação dos CEI indiretos e conveniados à rede direta:

META 5. Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches na rede pública direta de forma a atender toda a demanda efetiva da população de até 3 anos e 11 meses no prazo de cinco anos.

Estratégias: [...] 5.2. Investir em unidades públicas de Educação Infantil diretas, limitando-se o atendimento na rede conveniada às matrículas anteriormente realizadas, desde que assegurados os padrões de qualidade definidos pelo Município. 5.3. Realizar processo de reincorporação das unidades escolares indiretas para responsabilidade direta da Secretaria Municipal de Educação de forma gradativa no prazo de cinco anos (Minuta do Substitutivo PL 415/12)⁸⁷.

Até o momento, o convênio com entidades sem fins lucrativos é o único modelo de parceria entre os setores público e privado para a Educação Infantil no município de São Paulo. Esse modelo prevê um atendimento totalmente gratuito, diferentemente de

⁸⁴ De acordo com dados divulgados no portal da Prefeitura, em 06/02/2013 havia 909 CEI conveniados. Em 24/10/2014 o número de CEI conveniados era 991, indicando a criação de 82 novos CEI conveniados no período.

⁸⁵ Do início de 2013 até meados de 2014 foram entregues 26 novas creches, cuja construção foi iniciada no mandato de Gilberto Kassab. (FERRAZ; SANTOS, 2014).

⁸⁶ O substitutivo ao projeto de lei do Plano Municipal de Educação (Projeto de Lei nº 415/12) incorporou as deliberações da Conferência Municipal de Educação de 2010 e os parâmetros do PNE e foi tema de audiências públicas na Câmara Municipal em agosto e setembro de 2014. O relator do projeto é o vereador Toninho Vespoli do PSOL. Fonte: SÃO PAULO (Cidade). Câmara Municipal, 2014.

⁸⁷ O projeto de lei continua em tramitação na Câmara de Vereadores. A versão aprovada em junho de 2015 pela Comissão de Finanças e Orçamento não contém qualquer priorização do atendimento direto. Fonte: femeisp.wordpress.com/2015/06/15/nota-de-repudio-ao-projeto-substitutivo-de-plano-de-educacao-da-cidade-de-sao-paulo-aprovado-na-comissao-de-financas-e-orcamento. Acessado em 17 de jul de 2015.

outros municípios paulistas.⁸⁸

Uma proposta de complementação a esse modelo foi aprovada em primeira votação na Câmara Municipal em novembro de 2013, por meio do Projeto de Lei nº 139/2013, que institui o Programa Bolsa-Creche. O Programa prevê a concessão de um auxílio mensal no valor de R\$ 339,00 (equivalente a meio salário mínimo) para mães de crianças que não conseguem vagas em creches da rede municipal. De acordo com a proposta, de autoria do vereador Jair Tatto, do Partido dos Trabalhadores, a cada criança na fila de espera por vaga em creche corresponderia um repasse mensal nesse valor.

O projeto, ainda em tramitação na Câmara, é fortemente criticado por representantes dos fóruns de Educação Infantil e outras organizações, por representar, segundo essas entidades e movimentos, uma “desresponsabilização” do Estado, contribuir para a precarização do atendimento e desviar recursos públicos que poderiam ser utilizados para a ampliação da rede de creches.⁸⁹

3.3) Judicialização da política de Educação Infantil

Um fenômeno recente (2007-2014) da política de Educação Infantil no município de São Paulo é a atuação do Poder Judiciário, cuja iniciativa vem sendo provocada principalmente por um grupo de organizações da sociedade civil.⁹⁰ Desde 2008, por meio do Movimento Creche para Todos, tais entidades vêm desenvolvendo a estratégia de pressionar os três poderes.

De acordo com informações de representante da ONG Ação Educativa, essa estratégia começou a ser colocada em prática em 2006, quando a ONG entrou com um mandado de segurança contra o secretário de Educação para que fosse cumprida a Lei nº 14127/06, que exige a divulgação regular dos dados sobre a demanda.

⁸⁸ Oliveira e Borgui (2013) analisam os arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na Educação Infantil em 54 municípios paulistas de grande porte (100.001 a 500 mil habitantes). Dentre os arranjos existentes, os autores destacam a existência do convênio tradicional, similar ao formato existente em São Paulo; o Programa Bolsa Creche nos municípios de Piracicaba e Hortolândia, que repassa recurso municipal para creches privadas com fins lucrativos; e o modelo do município de Guarujá, que tem creches conveniadas e creches subvencionadas, sendo que as últimas podem cobrar mensalidade das famílias.

⁸⁹ “Propostas como essa, em vez de fortalecer as famílias, fortalecerão os programas de guarda domiciliar e escolas particulares de baixa qualidade”, diz uma nota pública assinada pelo grupo de organizações. Ver FÓRUM DE EDUCAÇÃO INFANTIL DAS ENTIDADES CONVENIADAS et al. [S.I.].

⁹⁰ Dentre essas organizações destacam-se: Ação Educativa, Centro de Direitos Humanos e Educação Popular (CDHEP), Casa dos Meninos, Instituto de Cidadania Pe. Jósimo Tavares, Associação de Interesses à Humanidade Jardim Emilio Carlos e Irene, Comunidade Ativa de Vila Clara, Fórum Municipal de Educação Infantil de São Paulo, GT Educação da Rede Nossa São Paulo e militantes sociais.

Posteriormente, diante da falta de resultados das audiências públicas realizadas na Câmara Municipal e das reuniões com a Secretaria de Educação, as entidades que integram o Movimento entraram com ações judiciais, a partir de 2007, na Defensoria Pública para matricular crianças cadastradas na região de Santo Amaro, zona sul do município, inundando o Judiciário de ações individuais e coletivas⁹¹.

Paralelamente, o Ministério Público voltou a propor ações judiciais contra a Prefeitura para o atendimento da demanda em creche, privilegiando a criação de vagas na rede direta. Como resultado dessas ações judiciais, a Prefeitura sofreu a cobrança de multa e indenizações⁹² e, mais recentemente, ficou impedida, no final do primeiro semestre de 2013, de celebrar novos convênios para creches. É possível afirmar que essa pressão do Poder Judiciário, em conjunto com organizações e movimentos sociais, forçou a Prefeitura a buscar formas de ampliar vagas no curto prazo, e contribuiu para aumentar o número de convênios a partir de 2008, quando também aumentam as ações judiciais.

Em agosto de 2013, foi realizada uma audiência pública no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo sobre ampliação de vagas em creches e pré-escola, resultado de uma ação civil pública do Movimento Creche para Todos iniciada em 2008. Como resultado, a Prefeitura foi obrigada a apresentar um plano de expansão de no mínimo 150 mil vagas para Educação Infantil, sendo 105 mil em creches. Também foi criado um Comitê Interinstitucional de Monitoramento para acompanhar o cumprimento da decisão e informar o Poder Judiciário.

Do Comitê participaram a Ação Educativa e demais associações do Movimento Creche para Todos, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o GT de Educação da Rede Nossa São Paulo, o Fórum Paulista de Educação Infantil, o Fórum Municipal de Educação Infantil e especialistas. Também foi acertada a continuidade da realização de reuniões periódicas com a participação do Secretário Municipal de Educação e de técnicos da Secretaria (Ação Educativa, 2014)⁹³.

A judicialização da política de educação tem sido criticada por gestores públicos. O então secretário municipal de Educação, Cesar Callegari, manifestou sua discordância em um texto divulgado no *site* da Secretaria:

⁹¹ Em Santo Amaro estima-se que metade das ações do Fórum da vara da infância seja sobre educação infantil.

⁹² Uma das multas é de cerca de R\$ 4 milhões e as indenizações referem-se ao tempo em que a criança ficou sem vaga na creche.

⁹³ AÇÃO EDUCATIVA, 2014.

[...] o Poder Judiciário nem sempre tem condições de tomar a melhor decisão sem considerar as informações sobre as políticas governamentais. [...] O próprio plano do governo municipal, que prevê metas para a expansão da Educação Infantil, foi transformado em obrigação pela Justiça paulista. [...] Para o Secretário, decisões judiciais tomadas sem que o sistema de Justiça dialogue com os gestores, podem resultar em comprometimento da qualidade do atendimento educacional, uma vez que não previstas no planejamento dos trabalhos das secretarias (SME, 05/11/2014)⁹⁴.

3.4) A rede de creches da Prefeitura de São Paulo

A distribuição atual dos Centros de Educação Infantil do Município entre as redes própria e conveniada está descrita abaixo:

Quadro 6 - Rede municipal de creches – Prefeitura de São Paulo

<i>Rede</i>	<i>Nome</i>	<i>Prédio</i>	<i>Equipe</i>	<i>Quant.</i>	<i>%</i>
Rede direta	Centro de Educação Infantil (CEI) Direto	Próprio	Própria – funcionários públicos contratados via concurso público	315	19
Rede conveniada	Centro de Educação Infantil (CEI) Indireto	Próprio/locado pela SME	Terceirizada – funcionários contratados pela organização conveniada	359	21,5
	Creche Particular Conveniada	Terceirizado	Terceirizada – funcionários contratados pela organização conveniada	991	59,5
Total				1.665	100

Fonte: Secretaria Municipal de Educação⁹⁵. Elaboração própria.

Os Centros de Educação Infantil⁹⁶ diretos são geridos integralmente pelo poder público. Cada CEI direto tem capacidade para atendimento de até 200 crianças.

Nos CEI indiretos, entidades conveniadas com a SME gerenciam o prédio e bens móveis da Prefeitura ou por ela locados.

As creches particulares conveniadas, também denominadas CEI conveniado, funcionam em imóvel da própria entidade conveniada ou alugados por ela e, assim como no CEI indireto, recebem recursos municipais para o atendimento totalmente gratuito das crianças.

A rede conveniada de atendimento reúne CEI indireto e creche conveniada e representa 80% das unidades municipais voltadas para crianças de 0 a 3 anos e 11

⁹⁴ CNE AVALIA JUDICIALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO, 2014.

⁹⁵ Site da SME acessado em 05/11/2014.

⁹⁶ A partir da transferência para a Educação, em 2001, as creches da rede municipal são denominadas Centros de Educação Infantil (CEI).

meses. O poder público municipal remunera as instituições conveniadas por meio de um valor *per capita*, considerando o número de crianças matriculadas na creche, conforme quadro abaixo:

Quadro 7 – Valor *per capita* repassado para creches conveniadas da Prefeitura de São Paulo

Faixa de atendimento	Valor per capita				Valor Adicional berçário
	Da 1ª a 60ª criança	Da 61ª a 90ª criança	Da 91ª a 120ª criança	A partir da 121ª criança	
Até 60 crianças	R\$ 545,00				R\$ 175,00
De 61 a 90 crianças	R\$ 545,00	R\$ 424,00			R\$ 175,00
De 91 a 120 crianças	R\$ 545,00	R\$ 424,00	R\$ 389,00		R\$ 175,00
Acima de 120 crianças	R\$ 545,00	R\$ 424,00	R\$ 389,00	R\$ 360,00	R\$ 175,00

Fonte: Portaria Municipal Nº 6.053, de 15/10/2014.

Além do valor *per capita* repassado mensalmente às creches de acordo com a quantidade de crianças atendidas no mês⁹⁷, existe o repasse de uma verba de implantação para despesas iniciais na execução do convênio – repassada somente uma vez no início do convênio, e de um adicional anual para pagamento de décimo terceiro salário, execução de melhorias, qualificação dos recursos humanos e compra de material pedagógico⁹⁸. As creches recebem também alimentos perecíveis e não perecíveis entregues diretamente pela Prefeitura, por meio de empresas terceirizadas, nas unidades.

Para a celebração de convênio as entidades não podem ter fins econômicos e devem atender a uma série de requisitos exigidos pela Secretaria⁹⁹ e previstos nas portarias que regulamentam a questão¹⁰⁰. Os convênios têm vigência de cinco anos e podem ser renovados quantas vezes forem necessárias, assim como podem ser rescindidos a qualquer momento, conforme previsto nas portarias municipais.

As duas principais portarias que regem os convênios de creche foram instituídas

⁹⁷ Também é obrigatória a presença em pelo menos 75% dos dias letivos. No caso de ausências são aceitas justificativas feitas pelos pais de próprio punho.

⁹⁸ O adicional anual é pago em duas parcelas de 50% (cinquenta por cento), a primeira no meio do ano e a segunda no final do ano. O valor total repassado corresponde ao valor de um repasse mensal completo.

⁹⁹ Os requisitos são: não ter fins lucrativos ou econômicos; possuir capacidade técnica e operacional em relação às obrigações a serem assumidas, a saber: instalações, recursos humanos, equipamentos, estrutura administrativa e financeira; oferecer 100% (cem por cento) de gratuidade do serviço conveniado; estar regularmente constituída há, pelo menos, 03 (três) anos; não possuir servidores públicos municipais no quadro de dirigentes; não estar em mora ou inscrito no cadastro municipal de dívidas.

¹⁰⁰ Portarias municipais nº 3477/2011 e 3479/2011.

em 2011 e permanecem vigentes. A Portaria Municipal Nº 3477/2011 é a mais extensa e institui normas gerais para a celebração de convênios com entidades que atendam crianças na faixa etária de zero e três anos, além da concessão de autorização de funcionamento das instituições conveniadas. De acordo com esta portaria:

O convênio consiste nas relações de complementaridade, cooperação e articulação da rede pública e privada de serviços e de corresponsabilidade entre o poder público e a sociedade civil para a operacionalização de uma Política Pública de Educação Infantil da Cidade de São Paulo (Portaria nº 3477/2011).

A Portaria prevê o atendimento de crianças da faixa etária de zero a três anos de idade, podendo ser alterada de acordo com a necessidade da demanda local, e o funcionamento de cada unidade por um período mínimo de cinco dias por semana (de segunda a sexta-feira), com carga horária mínima diária de dez horas. O quadro três apresenta os principais pontos que compõem cada capítulo da Portaria.

Quadro 8 – Capítulos que compõem a Portaria nº 3477/2011

Capítulo	Conteúdo
Da celebração ou aditamento dos convênios	Estabelece: os documentos necessários a serem providenciados pela entidade para formalização do convenio; os procedimentos para formalização do convênio incluindo, principalmente, a atuação de setores que compõem a DRE e também o setor de convênios da SME.
Dos recursos humanos	Estabelece o quadro mínimo obrigatório (quantidade e formação) a ser mantido em cada CEI: 1 diretor (pedagogia); 1 coordenador pedagógico (pedagogia); Professor de Educação Infantil (pedagogia ou normal superior) – 1 por grupamento/turma*; Professor de Educação Infantil volante (mesma formação do Professor) – no mínimo 1 para cada 70 crianças; 1 cozinheira (ensino fundamental); auxiliar de cozinha (ensino fundamental) – no mínimo 1 para cada 80 crianças; auxiliar de limpeza (ensino fundamental) – no mínimo 1 para cada 80 crianças.
Dos grupamentos	Estabelece os seguintes grupamentos: Berçário I – 0 ano; Berçário II – 1 ano; Mini Grupo I – 2 anos; Mini Grupo II – 3 anos.

<p>Dos imóveis e dos bens permanentes</p>	<p>Os imóveis e bens permanentes são vistoriados pela DRE; a entidade deverá se responsabilizar pela manutenção do prédio, realizando reparos e preservando o imóvel de vazamentos, pintura, problema elétrico e demais serviços de conservação, podendo ser executada com verba do convênio; a PMSP se responsabiliza por reformas e ampliação dos CEI da rede indireta. Já nas creches conveniadas, as reformas/ampliação são responsabilidade da entidade mantenedora e somente com verba própria. As despesas com aluguel podem ser custeadas por recursos do convênio. Cabe à PMSP fornecer os bens permanentes dos CEI da rede indireta.</p>
<p>Dos recursos financeiros, do adicional e da verba de implantação</p>	<p>Estabelece que o repasse de recursos é calculado de acordo com o valor <i>per capita</i> relativo ao número de crianças matriculadas no mês; o pagamento é feito mediante a aprovação da prestação de contas e de acordo com a execução do Plano de Trabalho da entidade. O adicional é concedido anualmente para execução de melhorias, pagamento de décimo terceiro salário, entre outros. A verba de implantação pode ser utilizada para aquisição de bens de consumo, permanentes e contratação de RH e destina-se à execução inicial do convênio ou à ampliação de atendimento de um convênio vigente.</p>
<p>Do acompanhamento e fiscalização dos convênios</p>	<p>O acompanhamento e a fiscalização do convênio se darão pela DRE, por meio do supervisor escolar e de técnicos dos setores competentes. Consistirão em: orientação às equipes dos CEI; verificação da documentação; visitas de supervisão e constatação “<i>in loco</i>”, ocasião em que serão emitidos relatórios do observado. O relatório de visita mensal deverá contemplar os aspectos propostos no Projeto Pedagógico e Plano de Trabalho, bem como questões de infraestrutura. O setor de convênios da DRE é responsável pela documentação e verificação do cumprimento das cláusulas conveniadas; ao assistente técnico de engenharia</p>

	da DRE cabe avaliar as condições de infraestrutura do imóvel; o supervisor escolar verifica as condições de funcionamento do imóvel, orienta e acompanha a formação dos profissionais, a atualização do calendário escolar, a frequência das crianças, o planejamento e desenvolvimento das práticas educativas.
Do Plano de Trabalho, dos registros e do Projeto Pedagógico	O Plano de Trabalho estabelece as diretrizes técnicas-administrativas do CEI, em especial, a capacidade de atendimento, o quadro de funcionários, calendário de atividades e plano de aplicação de recursos financeiros. Cada creche deve manter os registros referentes aos funcionários e às crianças. O Projeto Pedagógico norteia toda a ação pedagógica do CEI e deve conter a concepção de Educação Infantil, características da população atendida, organização do cotidiano com as crianças, articulação da instituição com a família, processo de acompanhamento das crianças e avaliação do trabalho em geral.
Da autorização de funcionamento	A autorização de funcionamento das entidades é concedida pelo diretor da DRE. A autorização, em caráter provisório, terá validade por dois anos, prorrogáveis por igual período.

Fonte: Portaria nº 3477/2011. Elaboração própria.

*A relação professor/aluno em cada grupamento ou turma é fixada anualmente, por portaria específica¹⁰¹.

A segunda portaria é a de nº 3479/2011, que institui os padrões básicos de infraestrutura para as instituições de Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo. Ela estabelece as características dos diversos ambientes (espaço interno, instalações sanitárias, instalação para preparação e serviço de alimentação, ambiente interno, mobiliários, equipamentos e materiais pedagógicos) de acordo com cada faixa etária, as necessidades específicas do processo educativo e adequações para crianças com deficiência. O texto da portaria é constituído, em sua maior parte, por uma

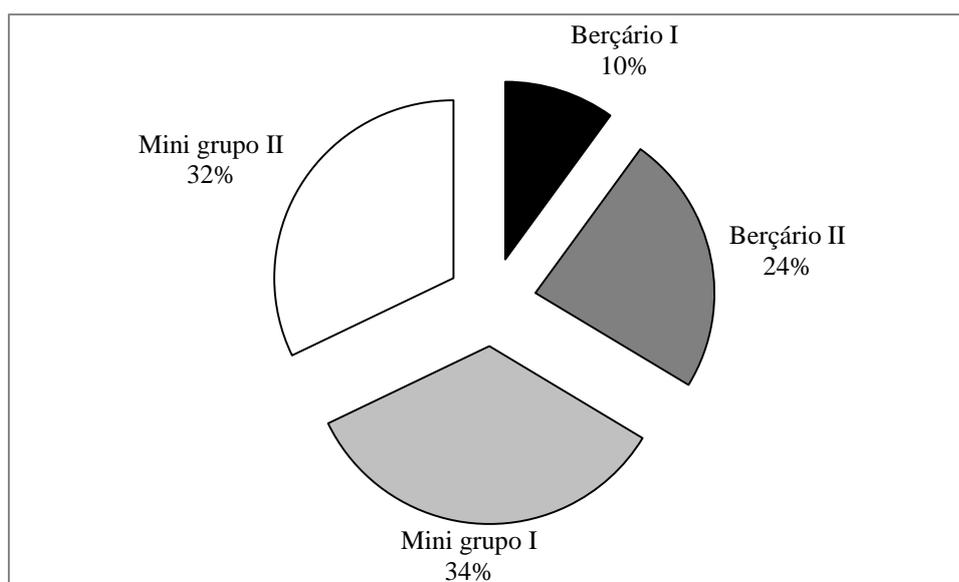
¹⁰¹ A portaria municipal nº 6123 de 2014 estabelece, atualmente, a seguinte proporção adulto/criança de cada grupamento: Berçário I – 1 educador/7 crianças; Berçário II – 1 educador/9 crianças; Mini grupo I – 1 educador/12 crianças; Mini grupo II - 1 educador/25 crianças.

descrição de todas as especificações para cada ambiente citado (vide ANEXO II).

Dados do atendimento

Os dados de atendimento demonstram que 66% das crianças atendidas, cerca de 150 mil, estão na faixa etária de dois e três anos de idade. O berçário I, que são as crianças com menos de um ano de idade, corresponde a aproximadamente 22 mil atendimentos. Isso demonstra que há menos vagas disponíveis para essa faixa etária do que para os demais grupamentos. A explicação é que o Berçário I custa mais caro, pois requer mais professores (o que aumenta a despesa de pessoal) e exige uma estrutura diferenciada de atendimento, com a necessidade de um lactário¹⁰², por exemplo. Por isso, são oferecidas menos vagas tanto na rede direta quanto na conveniada para esse grupamento.

Gráfico 2 – Crianças atendidas em cada grupamento¹⁰³, em 24/10/2014



Fonte: Sistema Informatizado Escola On-Line (EOL)

Acesso em 12/12/2014. Elaboração própria.

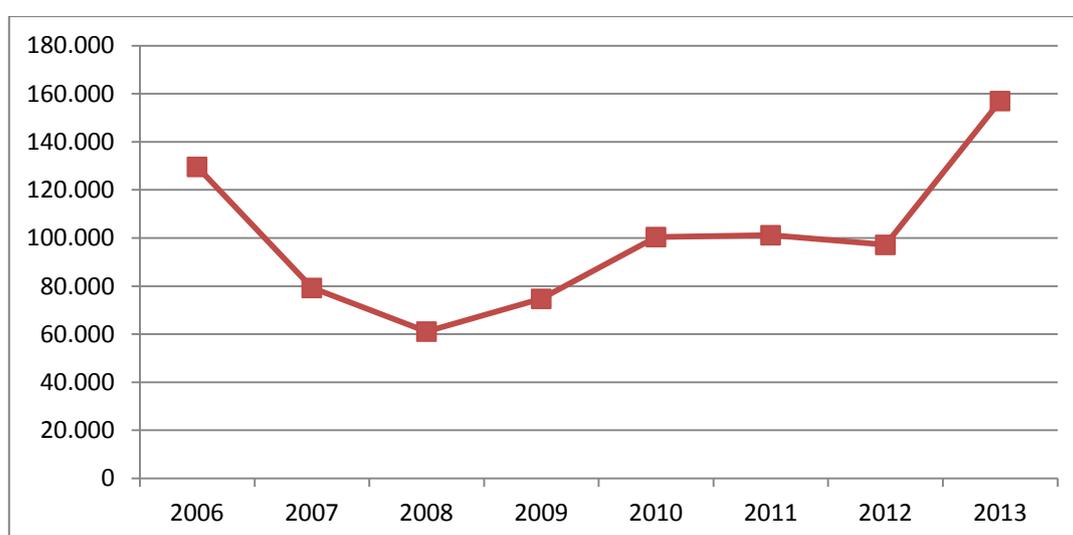
De acordo com a Lei nº 14127/06, a Secretaria Municipal de Educação deve divulgar trimestralmente dados referentes à demanda por vaga. Os números relativos à demanda são variáveis ao longo dos meses do ano, à medida que os interessados

¹⁰² Espaço destinado para esterilização e preparação de mamadeiras.

¹⁰³ A portaria municipal nº 6123/2014, de 20 de outubro, estabelece, atualmente, que as seguintes faixas etárias compõem os agrupamentos: Berçário I – crianças nascidas a partir de 2014; Berçário II – crianças nascidas nos períodos de 01/04/2013 a 31/12/2013; Mini-grupo I - para crianças nascidas nos períodos de 01/04/2012 a 31/03/2013; Mini-grupo II - para crianças nascidas no período de 01/04/2011 a 31/03/2012.

procuram vagas e são matriculados. A demanda não atendida de cada ano (gráfico 3) é representada pelos dados de dezembro, que correspondem principalmente àqueles que chegaram ao final do ano sem conseguir uma vaga. No período de 2007 e 2008 a Secretaria realizou um recadastramento da demanda para verificar, dentre os que estavam na fila, quem ainda tinha interesse na vaga. Isso explica a diminuição da fila no período citado.

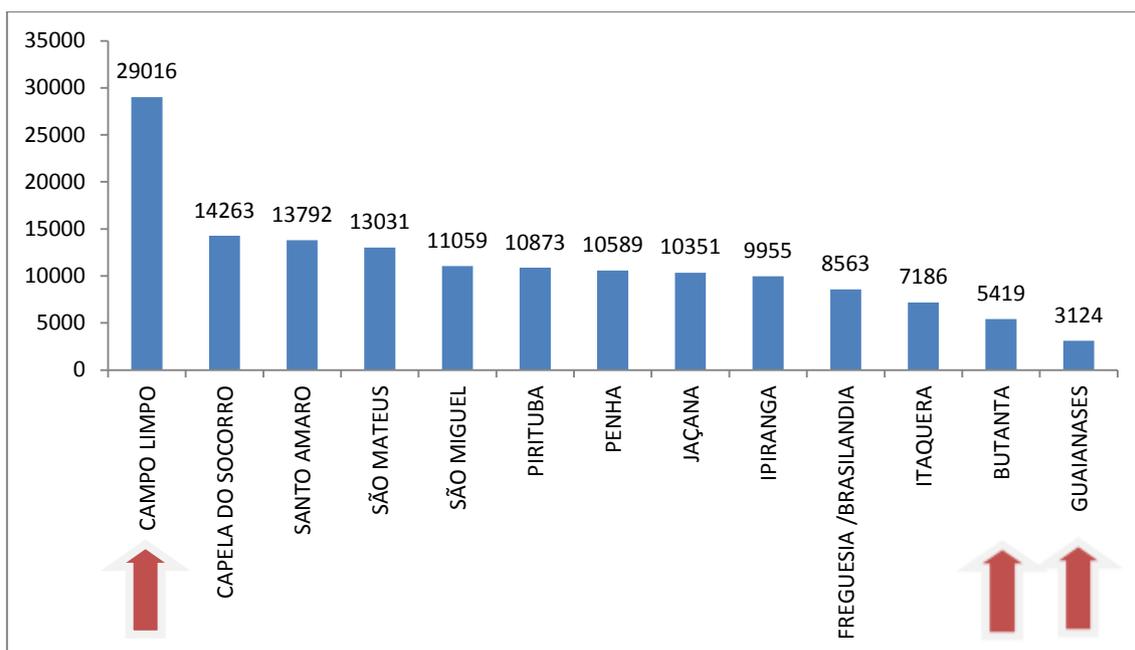
Gráfico 3 – Evolução da demanda por creche 2006-2013 – dados de dezembro de cada ano.



Fonte: Secretaria Municipal de Educação/Centro de Informática, 2013. Elaboração própria

No gráfico 4, verifica-se a diferença entre as filas de demanda das 13 Diretorias Regionais de Educação da Prefeitura. A DRE Campo Limpo é a que possui a maior fila (mais de 29 mil crianças), mais do que o dobro da segunda colocada (DRE Capela do Socorro). É interessante notar que as três primeiras DRE com maior fila estão situadas na região sul do município, onde há escassez de terrenos disponíveis. A DRE Guaianases, no extremo leste de São Paulo, apresentava a menor fila em outubro de 2013, com cerca de três mil crianças.

Gráfico 4 – Demanda por creche nas DRE, em agosto de 2013

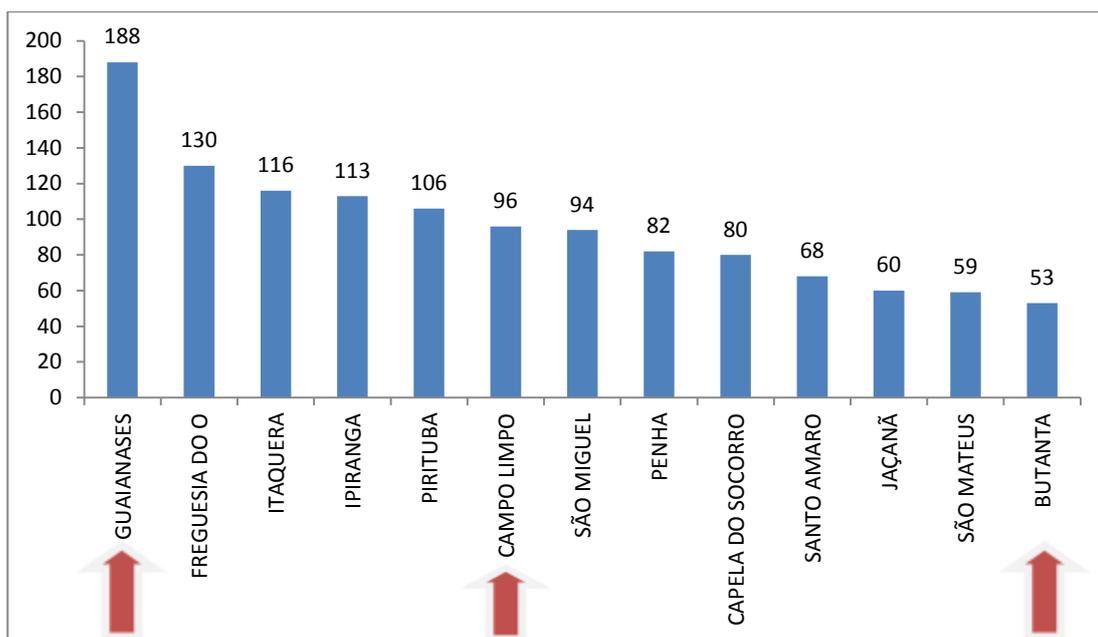


Fonte: Secretaria Municipal de Educação. Elaboração própria.

As regiões periféricas apresentam as mais altas taxas de crescimento populacional do município e isso traz consequências para o atendimento da demanda, considerando o aumento da quantidade de pessoas, em velocidade relativamente acelerada, em regiões menos atendidas pelo poder público. A diminuição no ritmo de crescimento populacional no município em geral tem implicações na procura por vagas na educação, tendência esta ainda não vivenciada pelas creches, considerando a existência de uma grande demanda não atendida historicamente (AÇÃO EDUCATIVA, 2013).

De acordo com os dados de setembro de 2013, a DRE Guaianasas (Zona Leste) possui a maior quantidade de CEI conveniados (indiretos e conveniados) dentre todas as outras DRE, seguida pela DRE Freguesia do Ó (Zona Norte) e por Itaquera (Zona Leste). A DRE Butantã, na Zona Oeste, apresenta a menor quantidade de CEI conveniados. De acordo com os entrevistados, o atendimento em creche na Zona Leste do município, comparativamente à Zona Sul, cresceu muito nos últimos anos, graças principalmente aos novos convênios. Na Zona Sul a expansão foi menor devido à escassez de terrenos e espaços adequados.

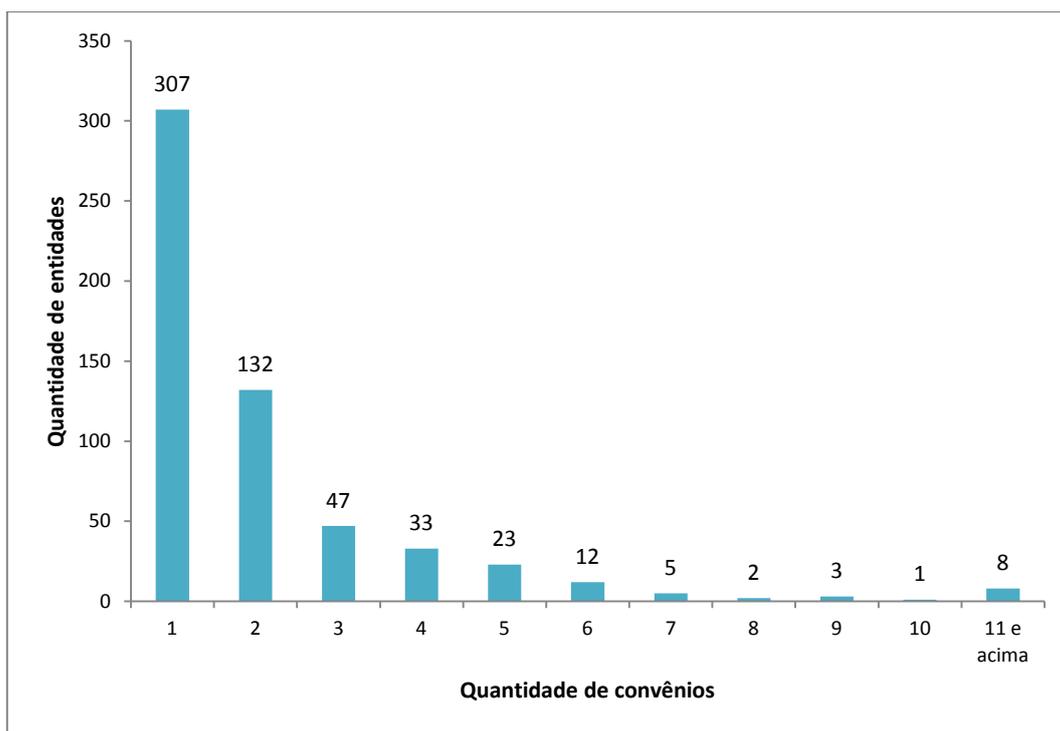
Gráfico 5 – Quantidade de creches conveniadas nas DRE , em 27/09/2013



Fonte: Secretaria Municipal de Educação/Centro de Informática, 2013. Elaboração própria.

O gráfico 6 apresenta a quantidade de convênios em creche de cada entidade mantenedora. Percebe-se uma variação de 1 a 20 convênios, por entidade. Cada convênio corresponde a uma creche que pode ser indireta ou conveniada. Os dados que compõem o gráfico são de setembro de 2013 e apontam a existência de 573 entidades conveniadas, na época, para oferecimento do serviço de creche. Desse total, cerca de 77% mantêm até dois convênios com a Prefeitura. Uma mesma entidade pode ter vários convênios em diferentes regiões do município, abrangida por diferentes DRE.

Gráfico 6 – Quantidade de convênio em creche por entidade mantenedora

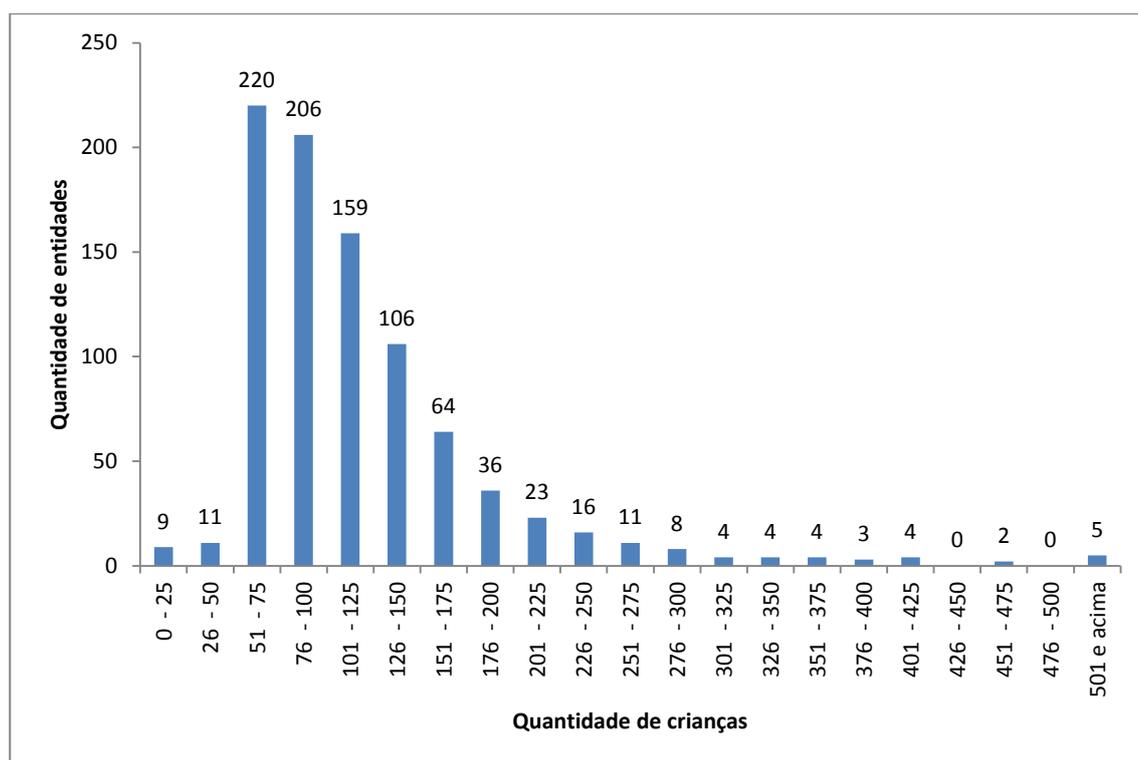


Fonte: Secretaria Municipal de Educação/Centro de Informática, 2013. Elaboração própria.

No gráfico 7 verifica-se a quantidade de crianças atendidas por entidade mantenedora. Cerca de 27% das mantenedoras possui até 75 crianças, ou seja, dispõem de poucos recursos via convênio para promover a manutenção da creche¹⁰⁴. A maioria das mantenedoras (65%) atende de 51 a 125 crianças, relacionando com o gráfico 6 é possível afirmar que estas mantenedoras devem possuir uma ou duas creches. Diante desta afirmação levantamos a hipótese de que a maioria das crianças está em creches mantidas por entidades de pequeno porte. Apenas 9% das entidades atendem mais de 201 crianças.

¹⁰⁴ Segundo técnicos da Secretaria de Educação, um convênio que atende por volta de 60 crianças recebe recursos suficientes para custear apenas o gasto mínimo da creche, sem sobras para qualquer investimento. Conforme a quantidade de crianças diminui a escassez de recursos aumenta. Essa discussão será aprofundada no próximo capítulo.

Gráfico 7 – Quantidade de crianças atendidas por cada entidade mantenedora



Fonte: Secretaria Municipal de Educação/Centro de Informática, 2013. Elaboração própria.

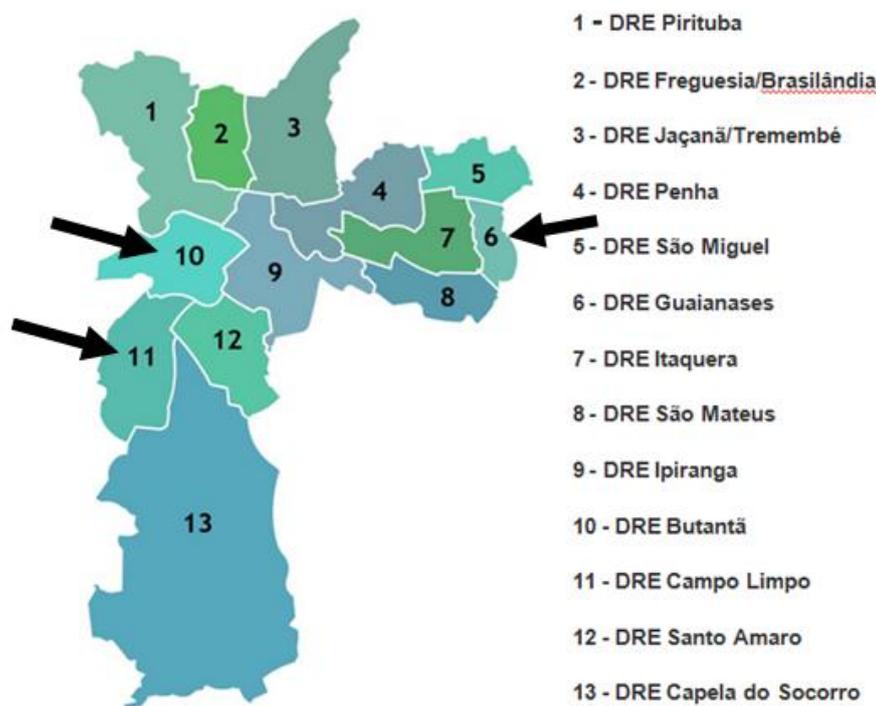
3.3) Diretorias Regionais de Educação

A presente pesquisa é de natureza qualitativa e as investigações foram feitas por meio de estudos de casos. Para escolha dos casos, inicialmente, foram definidas as DRE, para posteriormente serem selecionadas as creches conveniadas em cada local. As Diretorias assumem papel central no processo de convênio em creche conforme estabelecido nas portarias municipais de 2011. Nas DRE são definidos o início e o término de convênios, a aprovação das contas e pagamentos, a supervisão direta das creches, entre outros acompanhamentos e deliberações. Por isso, decidiu-se analisar as DRE para verificar como diferentes características de uma Diretoria podem influenciar a implantação do serviço de determinadas creches conveniadas.

Atualmente, a Secretaria Municipal de Educação possui 13 Diretorias Regionais de Educação, responsáveis por implementar e acompanhar as diretrizes da Secretaria em seu local de atuação. Supervisionam, prestam assistência e fiscalizam as condições das escolas municipais e particulares na região. Tratam de assuntos relacionados aos alunos

e professores. As DRE possuem equipes de 150 funcionários¹⁰⁵, em média, incluindo os supervisores escolares.

Mapa 1 – Distribuição das 13 Diretorias Regionais de Educação/SME



Fonte: Portal de Educação da Prefeitura de São Paulo¹⁰⁶

Ao serem transferidas da área de assistência social para a de educação, a partir de 2001, as creches passaram a ser acompanhadas por diferentes estruturas descentralizadas da Secretaria de Educação. Inicialmente eram as Delegacias Regionais de Educação, depois foram criados Núcleos de Ação Educativa (NAE). Com a criação das Subprefeituras em 2002, para descentralizar a atuação da Prefeitura, foram instituídas Coordenadorias de Educação (CE) em cada subprefeitura que faziam papel semelhante ao das atuais DRE. Em 2005, as Coordenadorias de Educação saíram das Subprefeituras e foram inseridas na estrutura hierárquica da Secretaria.¹⁰⁷ A partir de 2008, as Coordenadorias são denominadas Diretorias Regionais de Educação.

Em 2008, por meio da Portaria Municipal nº 1016/08, foi determinada a

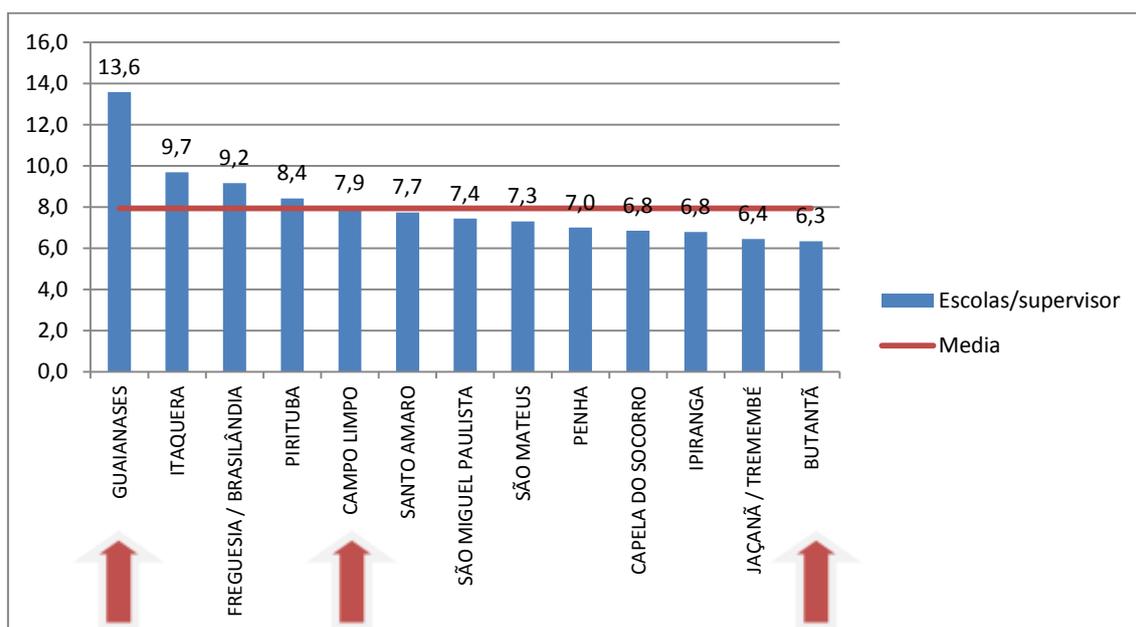
¹⁰⁵ Fonte: SME/Centro de Informática, 2013.

¹⁰⁶ SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Educação, 2014a.

¹⁰⁷ SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 45.787, de 23 de março de 2005.

quantidade de supervisores escolares em cada DRE, sendo: Butantã – 21, Campo Limpo – 34, Capela do Socorro – 24, Freguesia/Brasilândia – 21, Guaianases – 20, Ipiranga – 32, Itaquera – 23, Jaçanã/Tremembé – 24, Penha – 29, Pirituba – 29, Santo Amaro – 20, São Mateus – 26, São Miguel – 30. A quantidade de supervisores foi determinada de acordo com a quantidade de unidades educacionais existentes em cada DRE na data da portaria e permanece praticamente a mesma até a atualidade, com mínimas mudanças.

Gráfico 8 – Quantidade de unidades escolares por supervisor

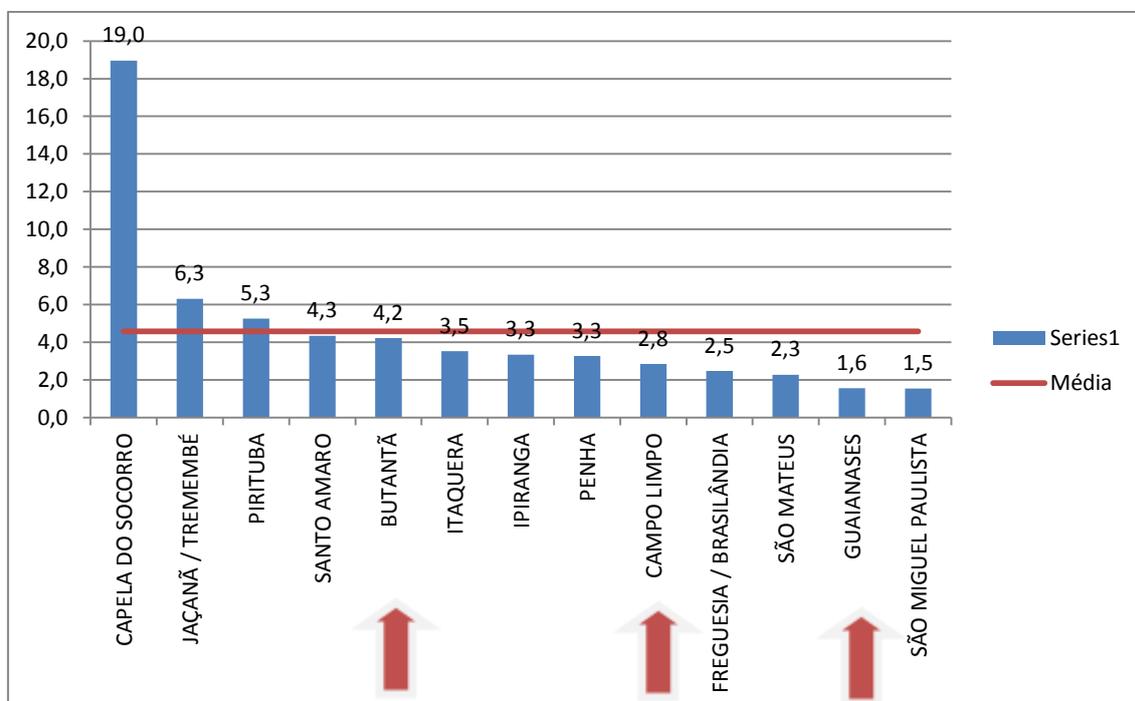


Fonte: Secretaria Municipal de Educação/Centro de Informática, 2013. Elaboração própria.

No gráfico 8, apresenta-se a comparação da quantidade de supervisores e a quantidade de unidades escolares (incluindo CEI, EMEI, EMEF, escolas particulares e outras unidades educacionais municipais) existentes no território de cada DRE. Calculando a média aritmética desta relação verifica-se o valor 7,9, ou seja, na média cada supervisor tem 7,9 unidades sob sua supervisão. Observando as proporções nas diferentes DRE percebe-se que quatro estão acima desta média, com destaque para as DRE Itaquera e DRE Guaianases que chega a 13,6 unidades para cada supervisor e a maioria abaixo da média, com destaque para a DRE Butantã com 6,3 unidades por supervisor, sete unidades a menos que Guaianases. Cabe ao supervisor o acompanhamento direto das unidades que estão sob sua responsabilidade, por isso, esta informação permite verificar que entre as DRE existe uma maior ou menor concentração de unidades escolares no supervisor, o que pode influenciar o trabalho de

supervisão.

Gráfico 9 – Área da DRE (em KM²) por supervisor



Fonte: Secretaria Municipal de Educação/Centro de Informática, 2013. Elaboração própria.

No gráfico 9, apresenta-se uma comparação semelhante ao gráfico anterior, porém a unidade de comparação é o tamanho da área da DRE, em km². A intenção é verificar, na média quantos km² existe por supervisor, tendo em vista que dentre suas atribuições é realizar visitas regulares às unidades que acompanha. Neste sentido, um supervisor que tenha uma área muito grande sob sua responsabilidade teria mais dificuldades de estar presente fisicamente nas escolas para fazer, por exemplo, as visitas mensais previstas para os CEI conveniados. A média calculada entre todas as DRE foi de 4,6 km² por supervisor, a grande maioria das Diretorias está abaixo deste valor, o grande destaque é a DRE Capela do Socorro que possui a maior área, com 19 km² por supervisor.

A partir dos dados apresentados, foi realizada a escolha das DRE estudadas e de onde seriam selecionadas as creches conveniadas - casos de estudo. A opção foi definir as Diretorias inicialmente, para, por meio do contato com técnicos das DRE, serem escolhidas as creches conveniadas. Foram escolhidas três Diretorias, a partir dos dados

fornecidos pela SME em setembro de 2013, com o intuito de verificar diferenças e similaridades na sua atuação junto às creches conveniadas. A seleção das DRE levou em conta as características socioeconômicas da região, as características dos convênios e entidades mantenedoras e quantidade de supervisores. Optou-se pelas DRE que se destacaram por diferentes motivos, o que possibilitaria uma amostra diversificada em relação a condições para implementar a política de creches conveniadas da PMSP:

- DRE Campo Limpo, localizada na Zona Sul de São Paulo, foi escolhida, principalmente, por possuir a maior fila de demanda (29 mil crianças) e restrições de espaço para construção de novos CEI, tendo em vista que boa parte de seu território é área de manancial e é ocupada irregularmente. A intenção ao escolher a DRE Campo Limpo foi verificar como a imensa fila interfere no trabalho da Diretoria em relação às creches conveniadas e a criação de novas creches. Além disso, entre as três DRE escolhidas esta possui uma quantidade média de creches conveniadas (96). Com relação aos aspectos socioeconômicos, a DRE Campo Limpo possui regiões de alta vulnerabilidade e é constituída por distritos que há alguns anos eram campeões em homicídios, entre outros indicadores de violências. Dentre os distritos que compõem a DRE Campo Limpo estão: Campo Limpo, Capão Redondo, Jardim Ângela, Jardim São Luis e Vila Andrade.
- DRE Guaianases, localizada na Zona Leste do município, foi escolhida por possuir a maior quantidade de creches conveniadas (188) – tendo registrado grande aumento de conveniadas nos últimos anos, e ainda por ter a menor fila de demanda (três mil crianças) e uma grande quantidade de unidades escolares por supervisor (13,6 para cada supervisor, em média). O intuito de selecionar esta DRE foi verificar os desafios para supervisionar uma grande quantidade de conveniadas, com poucos supervisores. Além disso, a DRE Guaianases insere-se em uma região periférica, com baixo nível de renda e áreas de alta vulnerabilidade. Os distritos que compõem a DRE são: Cidade Tiradentes, Lajeado e Guaianases.

- DRE Butantã, localizada na Zona Oeste de São Paulo, foi escolhida por possuir uma situação mais equilibrada em relação aos indicadores apresentados, comparada com as outras duas DRE. Possui a menor quantidade de creches conveniadas (53), a menor quantidade de unidades por supervisores (6,3 unidades por supervisor, em média) e a segunda menor fila de demanda por creche (cerca de cinco mil crianças). Além disso, a DRE Butantã é mais central e contém algumas das regiões de maior renda da Cidade, mas possui também bolsões de pobreza. A escolha desta DRE deve-se às condições que possui, consideradas mais positivas, quando comparada às outras DRE da amostra. Os distritos que compõem a DRE Butantã são: Alto de Pinheiros, Butantã, Itaim Bibi, Jardim Paulista, Morumbi, Pinheiros, Raposo Tavares, Rio Pequeno e Vila Sônia.

Capítulo 4 – Análise das creches conveniadas e da atuação do poder público

Neste capítulo, as creches e a atuação do poder público municipal são analisados a partir do referencial teórico apresentado nos capítulos 1 e 2. Inicialmente são discutidas as características dos dois grupos de creches (as que são bem avaliadas e as que são mal avaliadas pelos entrevistados) e suas implicações no atendimento. Posteriormente, são analisadas as formas de atuação da Secretaria de Educação, principalmente por meio das Diretorias Regionais de Educação escolhidas. Em seguida, são retomados o modelo e variáveis analíticas utilizadas para a discussão dos casos comparativamente. Adotou-se o modelo de Subirats et al. (2012) e foram adicionados dois outros aspectos considerados importantes: a trajetória e o contexto socioeconômico (PIERSON, 2004; GRINDLE, 1991; SABATIER, 1986; WINTER, 1990; ARRETICHE, 2001).

4.1) Análise das creches

As creches conveniadas foram classificadas em dois grandes grupos: as bem avaliadas e as mal avaliadas, segundo o ponto de vista dos técnicos das Diretorias Regionais de Educação.

De acordo com os entrevistados, considera-se de boa qualidade a creche que oferece um atendimento em consonância com as diretrizes do Ministério da Educação, em especial as que estão previstas na publicação “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil” (BRASIL, 2009), bem como as que são estabelecidas nas portarias municipais de convênio.¹⁰⁸

Em suma, do ponto de vista do resultado, uma creche de boa qualidade oferece um atendimento visando o desenvolvimento integral da criança por meio de um trabalho educativo que procure ampliar as diversas formas com que ela conhece o mundo e se expressa (BRASIL, 2009). Para que isso ocorra, é necessário um projeto pedagógico coerente, do qual devem derivar todas as outras ações, como a gestão da equipe, a organização do espaço e dos materiais e as experiências proporcionadas às crianças.

Do ponto de vista do processo de trabalho, uma creche de boa qualidade atende, no mínimo, às exigências burocráticas estabelecidas pela Secretaria Municipal de

¹⁰⁸ Portarias municipais nº 3477 e 3479/2011, detalhadas no capítulo anterior.

Educação.

Do ponto de vista das condições de trabalho, uma creche de boa qualidade realiza um atendimento proporcional à sua capacidade, contando com apoio administrativo e infraestrutura adequados. Além disso, os profissionais que compõem a equipe têm acesso a uma formação continuada e recebem remuneração justa pelo trabalho que realizam, com direitos mínimos garantidos.

Partindo dessas indicações, para os objetivos desta pesquisa a “qualidade da creche” foi definida como variável dependente composta pelos seguintes aspectos:

- i. Organização de espaços e a qualidade dos insumos
- ii. Gestão da equipe
- iii. Experiências proporcionadas às crianças

Com base nas entrevistas e nos documentos estudados, a pesquisa identificou aspectos que contribuem para explicar as diferenças entre os dois grupos de creches (bem e mal avaliadas). Tais aspectos compõem as variáveis independentes da análise:

1) Características das entidades mantenedoras e da sua relação com as creches:

- 1.1) porte da instituição;
- 1.2) experiência na área de educação infantil;
- 1.3) disponibilidade de recursos próprios e de outras fontes de renda (além do convênio);
- 1.4) perfil da diretoria (formação ou experiência em educação infantil);
- 1.5) apoio pedagógico e administrativo às creches.

2) Perfil da direção das creches e forma de atuação:

- 2.1) concepção de educação infantil e estabelecimento de parcerias e realização de projetos

3) Localização das creches:

- 3.1) características dos espaços disponíveis, perfil das mantenedoras e nível de vulnerabilidade das famílias.

Outros aspectos foram analisados em cada uma dessas variáveis, mas não mostraram ter influência sobre a implementação do atendimento prestado pelas creches.

Assim, por exemplo, em relação às entidades mantenedoras, foi analisada também sua vinculação a diferentes organizações religiosas¹⁰⁹ e a abrangência territorial de sua atuação.

Após a comparação entre as creches consideradas de boa qualidade e as que foram mal avaliadas pelos técnicos municipais, a análise das diferenças encontradas utilizou o modelo de Subirats et al. (2012), considerando também a discussão sobre trajetória e contexto socioeconômico de inserção da creche.

Foram selecionadas para o estudo 25 creches conveniadas, sendo 11 sob a jurisdição da DRE Butantã, oito da DRE Guaianases e seis da DRE Campo Limpo. Do total, nove creches são classificadas como “Centro de Educação Infantil (CEI) – indireto”, porque funcionam em prédios que pertencem ou são alugados pela Prefeitura¹¹⁰.

As creches foram divididas em dois grandes grupos de acordo com a avaliação dos funcionários das DREs visitadas: o grupo A é formado por 15 creches consideradas como sendo de boa qualidade e o grupo B é composto por 10 creches que não são bem avaliadas pelos técnicos.¹¹¹

A seguir, apresentamos a comparação entre os dois grupos, destacando primeiro as características do atendimento e depois os aspectos que influenciam a implementação desse atendimento.

A) Características do atendimento oferecido pelas creches

É possível diferenciar as creches do grupo A e as do grupo B segundo as seguintes características do atendimento:

- i. Organização dos espaços e qualidade dos insumos
- ii. Gestão da equipe
- iii. Experiências proporcionadas às crianças

i) Organização de espaços e qualidade dos insumos

¹⁰⁹ Alguns estudos criticam a interferência de mantenedoras de natureza religiosa no serviço prestado às crianças e às famílias. Os dados coletados nesta pesquisa não permitem reforçar essa crítica; ao contrário: foi possível observar um cuidado em promover um conhecimento amplo, não atrelado a práticas religiosas.

¹¹⁰ Dos nove CEI indiretos, cinco funcionam em prédios da Prefeitura e quatro em prédios alugados.

¹¹¹ Não serão fornecidas informações adicionais que permitam a identificação das creches e das pessoas, tendo em vista o protocolo de sigilo dos entrevistados. Nos depoimentos apresentados foram retirados os dados que permitiam a identificação da instituição e pessoa entrevistada.

Este tópico abrange os prédios em que funcionam as creches e os insumos utilizados no atendimento como mobiliários e materiais pedagógicos, além da alimentação oferecida às crianças.

A grande maioria das creches consideradas de boa qualidade (grupo A) funciona em prédios espaçosos, com amplas áreas abertas, boa iluminação e acomodações que favorecem as atividades das crianças e dos adultos. Dos chamados Centros de Educação Infantil (CEI) indiretos, seis dos oito analisados estão nesse grupo, sendo que apenas um funciona em imóvel alugado e os demais, em prédios da Prefeitura.

Assim como o espaço, o mobiliário e os materiais pedagógicos foram considerados, na grande maioria dos casos, adequados ao projeto pedagógico desenvolvido pelas instituições e com suficiente diversificação. Apenas uma creche (CEI indireto) desse grupo não tinha *playground*, por ter sido inaugurada recentemente, em 2013.

“O mobiliário de todas as unidades da mantenedora é padronizado de acordo com o projeto da mantenedora. Espaço aberto amplo, sempre com parquinho de areia e brinquedos de madeira e proteção no solo. As crianças ficam andando por todo o CEI; há sensação de mais liberdade”.

(Funcionária de creche do grupo A)

No grupo das creches mal avaliadas os espaços em geral são menores, com menor luminosidade, poucas áreas abertas para recreação e pouquíssima ou nenhuma área verde. Esse grupo inclui dois Centros de Educação Infantil (CEI) indiretos, que funcionam em casas alugadas pela Prefeitura. Internamente, as casas adaptadas para o atendimento das crianças apresentam condições desconfortáveis e quase insalubres.

“Aqui é alugado diretamente com a Prefeitura. [O espaço não é adequado] por causa da escada. Aí você vê os espaços e é tudo com divisórias. Não tem sala de alvenaria. [...] Mas é tudo adaptado da maneira que podemos atendê-los.”

(Funcionária de creche do grupo B)

“A escada que liga ao andar inferior é bem apertada e as funcionárias têm medo de algum sinistro. [...] A sala de baixo é escura e má iluminada. Há preocupações com o infantil um e dois, pois não tem espaço apropriado.”

(Técnico da Secretaria Municipal de Educação)

O mobiliário e os materiais pedagógicos desse grupo apresentam problemas. Em alguns CEI foram encontrados brinquedos velhos, quebrados ou com problemas de manutenção. A atualização desse material é mais lenta, pois depende exclusivamente de verba do convênio específica para tal finalidade, o chamado “adicional anual”, disponível duas vezes por ano. Algumas creches haviam recebido doações de material usado por outras creches.

Como dispõem de menos espaço, essas creches atendem menos crianças e, conseqüentemente, recebem menos recursos do convênio, já que o valor repassado é proporcional à quantidade de crianças atendidas. Técnicos das Diretorias Regionais de Educação apontaram que um convênio que atende menos de 60 crianças terá dificuldades financeiras, pois as verbas serão insuficientes para cobrir as despesas fixas. Pelos menos quatro creches do grupo B atendiam até 60 crianças.

A partir dos relatos, fica nítida a influência do espaço na implementação do atendimento.

“Ele [o professor] tem um espaço maravilhoso. Ele pode contemplar no planejamento dele fazer contação de história na sala dele... Você viu que a creche é cheia de cantos. Canto da casinha, canto do brinquedo. Tem árvore, horta, gramado...”

(Funcionária de creche do grupo A)

“Espaço aconchegante, espaço de brincadeira, as áreas abertas, os murais e os detalhes: coisas organizadas, tapetes emborrachados, cortinas, ventiladores silenciosos, brinquedos e outras coisas utilizadas na altura das crianças nas salas”.

(Técnico da Secretaria Municipal de Educação, sobre uma creche considerada de boa qualidade)

“É claro que isso acaba marcando o processo de trabalho, acaba deixando um tanto de influência no modo de atender e na forma de acolher e educar estas crianças.

A gente não considera assim tão adequado e que a gente, necessariamente, tem que trabalhar para encontrar algumas alternativas para minimizar, pelo menos, os efeitos tão ruins que, muitas vezes, estes espaços físicos inadequados acabam trazendo para o processo educativo.”

(Técnico da Secretaria Municipal de Educação)

Embora haja diferenças na qualidade do espaço disponível, em todos os lugares visitados para esta pesquisa foi possível notar a preocupação em atender aos requisitos das portarias municipais que regem os convênios, especialmente a que trata dos padrões básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil (ANEXO II). Percebe-se a cobrança da supervisão sobre esse aspecto, o que tem levado a adequações de espaço em diversas unidades.

“O que ele [supervisor] está pedindo no momento é a cobertura do pátio. Então ele quer que cubra metade do pátio. Se tiver Sol, as crianças brincam no Sol, e se estiver chovendo, brincam na cobertura. Porque quando está chovendo as crianças ficam na sala. A gente até permite que as crianças durmam 30 minutos a mais porque ela ficará na sala o dia inteiro brincando?”

(Funcionária de creche do grupo B)

No grupo de creches mal avaliadas, a supervisão acompanha de perto os aspectos que têm levado a adequações. Em duas unidades, apesar de algumas mudanças para aprimorar a segurança, ainda persistem riscos para crianças e adultos, de acordo com um técnico da Secretaria. A iluminação natural e o tamanho das salas de outras duas creches foram criticados por supervisores.

Quanto à alimentação, em algumas creches o cardápio é mais criativo e mais variado, embora todas sigam as determinações básicas da Secretaria Municipal de Educação.

“[cito um exemplo sobre diferenças de cardápio em duas creches] o cardápio [oficial]¹¹² do dia era arroz, feijão, carne, legumes, suco e fruta de sobremesa. Aí nessa creche [que visitei e que dispõe de poucos recursos financeiros] tinha arroz, feijão,

¹¹² A Secretaria estabelece o cardápio mínimo para todas as creches, divulgado semanalmente em sua página na internet.

carne moída, chuchu, suco e banana. E aí eu cheguei na creche de outra mantenedora e a refeição era arroz, feijão, carne em cubinhos acebolada, legumes no vapor, suco de laranja natural e a sobremesa era salada de frutas. O cardápio está mantido nas duas, não tem nenhum desvio. Mas o padrão é totalmente diferente.”

(Técnico da Secretaria Municipal de Educação)

ii) Gestão da equipe

Foram constatadas diferenças entre as creches no que se refere à remuneração dos funcionários, chegando a uma disparidade de 50% entre os salários de coordenadores pedagógicos e diretores de diferentes unidades.¹¹³ No caso dos professores, algumas mantenedoras os remuneraram com salários acima do piso definido pela Prefeitura. Outras, além de se limitar a esse piso, pagam para o restante da equipe o que foi definido na convenção coletiva do sindicato a que se filiam – salários considerados muito baixos pelos entrevistados.

“As companheiras que trabalham com a gente são verdadeiras militantes. Porque a gente conseguir administrar o equipamento, sem isenção da quota patronal, sem outro recurso, nós temos militantes na área de Educação Infantil. Para manter uma diretora com R\$ 2.300,00 é militante.”

(Representante de entidade mantenedora)

Existem mantenedoras que contam com plano de carreira próprio e o estendem aos funcionários das creches conveniadas. Há casos, por exemplo, de auxiliares de cozinha que após o término da graduação em pedagogia tornaram-se professores, além de professores que se tornaram coordenadores pedagógicos, diretores e supervisores gerais de creches. Nas creches de cinco mantenedoras do grupo A, o número de

¹¹³ A Prefeitura estabelece o piso salarial do professor que deve ser cumprido por todas as instituições. A portaria municipal nº 5848, de 9 de outubro de 2013, definiu o piso salarial dos professores de educação infantil da rede conveniada em R\$ 1.782,00. Para as demais funções (diretor, coordenador, auxiliar, entre outros) o piso salarial é fixado pelas convenções coletivas dos sindicatos que representam as entidades como o Sindicato dos Trabalhadores em Entidades de Assistência e Educação à Criança, ao Adolescente e a Família do Estado de São Paulo (Sitraemfa), o Sindicato dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas de São Paulo (Seibref) e o Sindicato das Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas de São Paulo (Sinbfir), entre outros.

funcionários é maior do que o mínimo¹¹⁴ estabelecido pela Prefeitura: são professores, auxiliares pedagógicos, administrativos e coordenadores gerais. Isso permite uma melhor divisão e organização das atribuições entre os membros da equipe, que podem dedicar mais tempo à sua formação.

“A mantenedora autorizou, há uns seis anos atrás, por conta própria. Cada unidade teve um auxiliar de sala a mais para conseguir fazer um rodízio para cada educador, durante a semana, conseguir sair da sala de aula por duas horas. Mas isso é uma coisa que nós montamos. Então é o investimento na qualidade que nós temos com essa Instituição.”

(Funcionária de creche do grupo A)

O plano de carreira é menos institucionalizado entre as mantenedoras de creches do grupo B, com a promoção de funcionários sendo motivada principalmente por necessidades específicas de constituição da equipe. Observou-se maior rotatividade de funcionários em algumas creches desse grupo e uma mantenedora mencionou que em determinadas regiões é difícil preencher as vagas de professores, o que contribui para deixar o quadro incompleto.

“Eu imprimo e já deixo [currículos] na igreja porque é o responsável da mantenedora que seleciona. Ele que faz a entrevista. E aí sempre está precisando, porque nas três creches [da mantenedora] tem quase 30 professoras. No ano é impossível não sair seis, sete ou dez. Ele promove as funcionárias”.

(Funcionária de creche do grupo B)

“Eles não estavam conseguindo preencher essa vaga porque não tem gente no bairro com formação em pedagogia. Existe essa dificuldade também porque você precisa de uma pessoa formada em pedagogia em uma região que às vezes não oferece essa mão de obra e quem não é dali não quer ir porque o acesso é difícil”.

(Representante de entidade mantenedora do grupo B)

O convênio com a Prefeitura estabelece a necessidade de formação continuada

¹¹⁴ Ver: Quadro 8, desta tese, item “Dos recursos humanos”.

da equipe.¹¹⁵ Em um dia de cada mês, a atividade letiva é suspensa e toda a equipe se reúne para as chamadas “paradas pedagógicas”. Além disso, nas creches visitadas, o professor dedica uma hora por semana, durante o período de aulas, para seus estudos nos cursos ligados à formação continuada, deixando a turma com outro profissional.

As creches do grupo A, além das paradas pedagógicas mensais e do horário de estudo individual, desenvolvem suas próprias iniciativas de formação continuada. Nesse grupo, algumas paradas são utilizadas pelos profissionais para a realização de visitas técnicas. Eles também se reúnem com equipes de outras creches e contam com a presença de especialistas em Educação Infantil, que atuam como consultores, e com o apoio de organizações não-governamentais da área de educação que, além de oferecer cursos de formação, acompanham o trabalho dos professores. Alguns cursos são pagos pelas entidades mantenedoras.

“Temos instituições parceiras na área pedagógica e em toda reunião pedagógica há formação com elas. [Uma das parceiras] está com a gente há três anos, enquanto outras [estão] há bem mais [tempo]. Nós, coordenadoras [pedagógicas] estamos sendo formadas com professora especialista sobre fundamentação teórica na arte, para depois repassarmos para as educadoras.”

(Funcionária de creche do grupo A)

Em outras creches do grupo A, a gestão pedagógica é conduzida principalmente pela direção e pela coordenação, com menor interferência da entidade mantenedora. Mesmo nesses casos, existe apoio da instituição responsável, porém de forma mais distante.

“O pedagógico fica entre nós, diretoras, as três diretoras, né? E a autonomia de contratação de palestrantes e consultoria.”

(Funcionária de creche conveniada do grupo A, cuja mantenedora subsidia a contratação de palestrante externo para paradas pedagógicas)

¹¹⁵ As entidades mantenedoras precisam apresentar um “plano de capacitação permanente de seus recursos humanos”, especialmente docentes, para obterem ou renovarem a “Autorização de Funcionamento”. Essa exigência está prevista na Portaria 3.477/2011 (artigo 41, inciso VIII).

“Essa parte [projeto pedagógico e formação] ela [mantenedora] deixa para a gente decidir. É a gente mesmo, junto com a coordenadora, que pega os professores, vê a dificuldade que ‘tá’ e elabora o projeto. Pelo menos em questão disso a presidente [da mantenedora] não interfere no que a gente faz. Na verdade, a gente tem bastante autonomia para isso”.

(Funcionária de creche do grupo A)

Nas mantenedoras do grupo A que administram mais de uma creche, há um profissional encarregado de acompanhar o trabalho dessas creches, tendo como uma de suas atribuições o desenvolvimento profissional da equipe. Para isso, é muito comum a realização de iniciativas separadas: algumas são voltadas para coordenadores pedagógicos e outras para diretores.

“Existe a coordenação geral de todas as unidades, cujo trabalho é fazer a ligação entre a mantenedora e as [cinco] unidades. O foco principal é esse. Há a formação da parte pedagógica com os coordenadores pedagógicos quinzenalmente. [Também] quinzenalmente, com as diretoras de cada unidade. Além da formação (porque o objetivo é a formação), também há troca de experiências.”

(Funcionária de creche do grupo A)

Nas creches do grupo B, as ações de formação continuada limitam-se às paradas pedagógicas e ao horário de formação individual. A maioria não recebe orientação ou apoio da mantenedora e a direção da creche ou a coordenação pedagógica é que se encarrega de orientar os professores.

“As meninas [educadoras da creche] são mais abandonadas pela mantenedora”

(Técnico da Secretaria Municipal de Educação)

“O projeto pedagógico a gente envia para a mantenedora que lê e só, só acompanha desse modo. Nós fazemos [o projeto] junto com os professores”.

(Funcionária de creche do grupo B)

Durante a pesquisa, foi possível acompanhar a visita da supervisão a duas

creches desse grupo e perceber um direcionamento mais incisivo, por parte do supervisor, sobre conteúdo e formato dos cursos de formação dos professores.

Nas creches bem avaliadas são realizadas ações de planejamento e acompanhamento em diferentes momentos e com grande apoio por parte das mantenedoras. A direção de algumas creches planeja o gasto anual, buscando orientar a captação de recursos necessários para complementar o repasse financeiro da Prefeitura.

Pelo menos sete mantenedoras (60%) realizam regularmente reuniões com diretores e coordenadores pedagógicos para orientação, troca de experiências e planejamento. Os projetos pedagógicos costumam ser construídos coletivamente e com a contribuição de terceiros, como consultores e instituições não governamentais especializadas em Educação Infantil. É muito comum o registro das atividades cotidianas das crianças e a construção de portfólios pelos professores.

“Então, mensalmente nós registramos todas as atividades das crianças e no final do ano você tem um documento de tudo o que as crianças produziram.”

(Funcionária de creche do grupo A)

Nas creches do grupo B, o planejamento pedagógico e financeiro é mais restrito. Em algumas creches não se percebe uma proposta pedagógica consolidada que englobe os diversos aspectos do atendimento, incluindo os projetos e atividades realizadas com as crianças. Tudo indica que a falta de recursos prejudica sobremaneira o planejamento e a execução de ações, assim como a formação continuada, pois exige que sejam feitas muitas adaptações no dia-a-dia. O registro da prática mostrou-se bem limitado em algumas unidades. Como muitos diretores não acompanham os gastos e prestações de contas, não podem contribuir para o planejamento financeiro.

O planejamento da Secretaria Municipal de Educação afeta o planejamento das creches. No período analisado, a Secretaria era alvo de críticas principalmente por dois motivos: o desabastecimento de merenda e as indefinições quanto ao recesso e férias, ambos os assuntos muito presentes nas reuniões do Fórum de Educação Infantil das creches conveniadas. As creches queixavam-se que a diminuição da merenda enviada pela Secretaria as obrigava a usar a verba do convênio para comprar os produtos que faltavam. A situação se tornava ainda mais grave porque elas não sabiam com antecedência o que faltaria e tinham de fazer compras de última hora.

“Eu não sei o que aconteceu, porque eles não enviaram um e-mail explicando. O açúcar mandou. Só que a quantidade é pouca... O óleo às vezes eles não mandam. Aí a gente tem que comprar. A nossa dificuldade é maior quando tem que comprar porque a nossa verba já é pouca.”

(Funcionária de creche)

Em relação ao recesso e às férias, a Secretaria forneceu informações desencontradas e essa indefinição sobre o calendário contribuiu para gerar um clima de tensão e insatisfação entre as creches. Além disso, as Diretorias Regionais de Educação divergiam sobre a orientação que deveriam dar às creches.

“Recesso é recesso. A gente tem que ver: é extrema pobreza? Onde estão os focos? Nós seremos os polos de atendimento? Como é que será atendido e não ficar metade do equipamento funcionando e metade parado. Por quê? Por que o funcionário que ficar lá dentro neste processo e lá na frente ele terá direito a férias e, quando acontecer um desastre que você não terá cozinheira, enfermeira ou diretora [...], como é que fica? [...] Ninguém se entende. Mas se pusesse todo mundo que entende do negócio para conversar seria muito legal. Por que eles querem resolver do ponto de vista do gabinete, entendeu? Aí você fala e fala e não adianta”.

(Representante de entidade mantenedora)

iii) Experiências proporcionadas às crianças

Nas creches consideradas de boa qualidade, há uma concepção de infância e de Educação Infantil que baliza as atividades desenvolvidas. A ocupação dos espaços, o uso do mobiliário e a escolha dos materiais pedagógicos também buscam seguir essa linha. Por exemplo: em razão da concepção pedagógica adotada, determinada mantenedora decidiu não usar berços para os bebês, nem cadeiras e mesas para atividades com as crianças; em outra mantenedora os brinquedos são mais simples e ecológicos. Uma das creches foi citada por sua abordagem diferenciada, que privilegia a arte. Em pelo menos duas mantenedoras há o costume de levar as crianças para outros espaços fora da creche, como parques e praças.

Um dos supervisores, ao comparar as diferenças entre as creches que acompanha, observou que as melhores são aquelas com uma visão mais educativa do atendimento, e também mais atentas e abertas às solicitações da supervisão. Por outro lado, as creches que não são bem avaliadas são aquelas que, em parte, veem o convênio como um negócio ou que não têm um foco educativo nem uma proposta pedagógica consolidada, pendendo para uma abordagem mais assistencial do atendimento, privilegiando mais o cuidar na rotina diária.

Outro supervisor atribuiu à visão da direção os problemas no atendimento, principalmente em relação à parte pedagógica. Segundo esse supervisor, em uma das creches que ele acompanha a direção tem uma concepção de Educação Infantil ultrapassada, segundo a qual *“a criança tem que ser mais dirigida e o que prevalece é a visão do adulto”*.

Como nas creches mal avaliadas os espaços em geral são impróprios, há prejuízo ao repertório de atividades. Em uma das creches desse grupo, por exemplo, verificou-se em 2014 o início do atendimento de crianças de quatro e cinco anos, o que, segundo a direção, desestabilizou o trabalho, pois a equipe não estava preparada para atuar com essa faixa etária nem havia espaço adequado para as crianças se movimentarem. Nessa mesma creche, a diretora afirma que a alimentação e o banho são os momentos mais tensos do dia; por isso todos os funcionários da creche, inclusive ela, param o que estão fazendo e se envolvem no cuidado com as crianças nessas ocasiões.

As creches de uma das Diretorias Regionais de Educação, como funcionam em imóveis pequenos, acabam implantando o que chamam de “linha do tempo das atividades com as crianças” – as crianças são divididas em grupos para que haja um rodízio na utilização dos espaços (*playground*, sala de leitura, sala de televisão, etc.) ao longo do dia. Isso possibilita atender maior quantidade de crianças, pois elas são distribuídas por todos os espaços da creche, em vez de se concentrarem em determinadas salas.

B) Aspectos que influenciam a implementação do atendimento

1) Características das entidades mantenedoras e da sua relação com as creches:

1.1) Porte da instituição

O grupo A, das creches bem avaliadas pelos técnicos das DREs, abrange 13 mantenedoras, que são responsáveis pelas 15 creches desse grupo. Predominam as mantenedoras de médio e grande porte, cada uma delas responsável por até nove creches conveniadas com a Prefeitura, concentradas, principalmente, na região abrangida pela DRE Butantã. São instituições que dispõem de um quadro de pessoal capaz de comportar profissionais especializados em diferentes funções, tanto administrativas quanto pedagógicas.

Além disso, a maioria dessas instituições estabeleceu outros convênios com o poder público, como os que foram firmados com a Secretaria Municipal de Assistência Social para a implementação dos Centros para Crianças e Adolescentes (CCA). Isso sugere maior capacidade de arrecadar recursos e de fazer parcerias.

Também fazem parte desse grupo quatro mantenedoras de pequeno porte, que atuam principalmente na Zona Leste da cidade de São Paulo e administram até duas creches conveniadas, todas funcionando em prédios da Prefeitura ou alugados pelo poder público municipal. Nesses casos, os convênios são mantidos exclusivamente com os recursos repassados pela Prefeitura, somados a doações pontuais.

Já no grupo B, das creches mal avaliadas pelos técnicos das DREs, esse é justamente o perfil das mantenedoras: a maioria instituições de pequeno porte, com no máximo até duas creches sob sua responsabilidade. Apenas uma mantenedora possui mais de 10 creches, porém sua estrutura de gestão é bastante fragmentada pelas diversas regiões da cidade.

Tabela 4 – Quantidade de creches da mantenedora

	Grupo A	%	Grupo B	%
Mais de 8 creches	2	15	1	14
Mais de 4 até 8 creches	4	31	2	29
Mais de 2 até 4 creches	3	23	0	0
Até 2 creches	4	31	4	57
Total	13	100	7	100

1.2) Experiência na área de educação infantil

A maioria das mantenedoras das creches do grupo A é de instituições com longa experiência nesse trabalho, começando na época em que as creches estavam vinculadas

à Assistência Social. As instituições se estruturaram e se expandiram a partir da realização de atividades filantrópicas para a população de baixa renda.

Já no grupo B, quase todas as mantenedoras são instituições com uma trajetória mais recente de atendimento em creche, embora também tenham começado a atuar nessa área quando as creches ainda estavam vinculadas à Assistência Social¹¹⁶. Algumas instituições surgiram na primeira década do século XXI.

Enquanto no primeiro grupo o trabalho filantrópico está na origem da maior parte das mantenedoras, no grupo B a grande maioria surgiu justamente para firmar convênios com órgãos públicos.

Tabela 5 – Experiência da mantenedora

	Grupo A	%	Grupo B	%
Mais de 30 anos	8	62	1	14
Mais de 10 anos até 30 anos	2	15	4	57
Até 5 anos	3	23	2	29
Total	13	100	7	100

1.3) Disponibilidade de recursos próprios e de outras fontes de renda (além do convênio)

No grupo A, a maioria das mantenedoras conta com outras fontes de renda além dos recursos repassados pela Prefeitura por meio do convênio. Como também administram colégios e asilos, tais instituições podem destinar às creches parte do que arrecadam com as mensalidades desses equipamentos, assim como a receita obtida com a venda de produtos, a arrecadação de doações¹¹⁷ e a realização de outras parcerias. Uma das mantenedoras desse grupo possui um grande programa de voluntariado que atua nas creches, incluindo atendimento médico-odontológico.

“Nós temos uma parceria com um projeto de fonoaudiologia: os estagiários vêm e fazem o trabalho. Nós contamos hoje com dois dentistas e uma médica voluntários,

¹¹⁶ Somente uma das mantenedoras foi criada na década de 1960, todas as demais a partir da década de 1990.

¹¹⁷ Os entrevistados citaram como exemplo de campanhas de doações as que são realizadas nos colégios, com o recebimento de agasalhos, leite em pó, etc. Em alguns casos, o volume de doações permite atender creches conveniadas de outras instituições.

nós temos um consultório aqui [na unidade] para atender ao CEI [Centro de Educação Infantil] e CCA [Centro para Crianças e Adolescentes]; são atendidos os funcionários, crianças e familiares das crianças. Existe também uma nutricionista [contratada pela mantenedora] para atuar exclusivamente nas unidades da mantenedora.”

(Funcionária de creche do grupo A)

“[Temos] o programa X é um programa de nutrição. Têm as nutricionistas, que fazem os cardápios balanceados para as cinco refeições diárias das crianças. [...] Nas nossas creches, as crianças são vacinadas dentro da creche porque a gente conseguiu uma parceria com o posto de saúde”.

(Representante de mantenedora de creche do grupo A)

O estabelecimento de um convênio com o poder público obriga a instituição conveniada a oferecer uma contrapartida aos recursos recebidos, segundo a definição jurídica desse tipo de parceria. No grupo das creches consideradas de boa qualidade, alguns convênios têm como contrapartida da mantenedora o próprio prédio em que funciona a creche. Outras instituições vão além e aplicam recursos próprios na formação dos educadores, na aquisição de materiais e em outros itens. Em uma das instituições mantenedoras, ligada a uma empresa pública, o volume de recursos próprios investidos na creche é considerável. No outro extremo, porém, grande parte das mantenedoras não oferece contrapartida e a creche funciona exclusivamente com os recursos repassados pela Prefeitura, inclusive para o pagamento do aluguel.

“Algumas [mantenedoras] têm mais experiência, são mais antigas. Elas têm uma vivência, captam recursos e conseguem ter uma disponibilidade um pouco melhor para fazer o serviço. Outras entidades atuam quase que só no convênio com a Prefeitura para Educação Infantil e elas não têm uma história de arrecadação de fundos, projetos, de ter financiamento externo... Então elas dependem do repasse daquele valor que a Prefeitura paga. Não entendo de finanças, mas se você for montar a creche só com o valor per capita gerado pelas crianças atendidas, você fechará uma equação de trabalho e custo de muito aperto. Não teria nenhuma ‘gordura’ para investir em melhorias.”

(Técnico da Secretaria Municipal de Educação)

No grupo B, nenhuma instituição dispõe de recursos próprios para investir nas creches conveniadas. Além do repasse mensal, elas contam apenas com a verba denominada “adicional anual”, transferida duas vezes por ano também pela Prefeitura, para atender suas necessidades de manutenção, reforma, aquisição de mobiliário e de material pedagógico. Despesas extras são cobertas com doações pontuais e até com dinheiro das diretoras das creches e dos funcionários.

“Se atrasa um pagamento [repasse mensal da Prefeitura] a gente sabe que tem algumas [mantenedoras] que pagam os seus funcionários mesmo não tendo saído o dinheiro do convênio. Já outras não. Se não sai elas não pagam os funcionários. Só pagam quando sai o dinheiro do convênio. A grande maioria, diga-se de passagem. São poucas aquelas que têm recursos [próprios].”

(Técnico da Secretaria Municipal de Educação)

“Parcerias vêm assim: uma doação de roupas, calçados. Brinquedos, ovos de páscoa... é por iniciativa da diretora [da creche], que vai atrás. É que tem certos momentos que a gente também não está preparada para isso ou a mantenedora não nos dá essa possibilidade e nem esse suporte. Tudo o que a gente faz ou que estávamos fazendo é do nosso bolso. Às vezes, quando a gente precisa de alguma coisa, pedimos para o pessoal de outra mantenedora próxima, que dispõe de recursos”.

(Funcionária de creche do grupo B)

“A gente procura correr atrás disso [doação de brinquedo para o dia das crianças]. Às vezes, a gente não tem dinheiro para fazer uma pipoca. ‘Vamos fazer vaquinha?’ A gente faz entre nós. O padre também ajudava com os brinquedos. Ele arrecadava na igreja e ajudava. Só que são três creches, né? O que a gente puder fazer para não pedir para ele a gente faz. Porque a gente passa tantos meses pedindo que tem uma hora que eu canso. Às vezes a gente fica triste porque não tem material”.

(Funcionária de creche do grupo B)

“Os recursos da instituição são do salão de festas, que é alugado; tem o bazar, tem aula de manicure, cabeleireiro e aí com esse recurso é que ela acaba cobrindo a outra parte, mas é tudo muito restrito”.

(Funcionária de creche do grupo B)

“Não temos internet e nem telefone aqui (na creche). [...] Não dá para esperar da mantenedora, pois eles não têm recursos e conhecimentos para contribuir com o trabalho das creches. Tudo é muito centralizado. [...] Temos a intenção de oferecer coisas diferenciadas para as educadoras, para conhecerem outras realidades fora da comunidade, mas não temos recursos. [...] A gente trabalha só por amor mesmo”.

(Funcionária de creche do grupo B)

1.4) Perfil da diretoria (formação ou experiência em educação infantil)

De acordo com um técnico da Secretaria Municipal de Educação, quando a mantenedora é constituída por pessoas da área da educação há maior troca de informações e a realização de projetos nas creches se torna mais fácil, mesmo quando a mantenedora não dispõe de recursos financeiros para suplementar as verbas do convênio.

As mantenedoras das creches do grupo A são dirigidas por pessoas de diferentes áreas de formação profissional, mas no geral ligadas à área de atuação da instituição, principalmente assistência social, educação e saúde.

Uma característica comum a esses profissionais é a ênfase na aplicação prática de certos conceitos sobre infância e Educação Infantil. Tal preocupação não foi detectada entre os dirigentes das mantenedoras de creches do grupo B.

1.5) Apoio pedagógico e administrativo às creches.

Além das características da mantenedora, sua relação com a creche conveniada é um dos principais fatores explicativos da diferença entre os grupos A e B.

As mantenedoras do grupo A destacam-se por sua preocupação em apoiar a creche conveniada de diversas formas, visando a qualidade do atendimento oferecido às famílias. Dividimos esse apoio em dois aspectos: o pedagógico e o administrativo.

Em algumas mantenedoras do grupo A, a gestão da área pedagógica envolve

parcerias com organizações não-governamentais e empresas especializadas em educação infantil, além da contratação de consultores para acompanhar o trabalho dos professores e ministrar cursos de formação. Algumas mantenedoras pagam a inscrição dos professores em cursos e congressos. As entidades com menos recursos limitam-se a fazer um acompanhamento regular das ações pedagógicas, que ficam sob a responsabilidade do diretor da creche e do coordenador pedagógico.

“A mantenedora é diferente no aspecto formador dos profissionais. Ela investe muito na capacitação dos funcionários; investe muito na formação pedagógica, então nós construímos portfólio.

(Funcionária de creche do grupo A)

Em relação à gestão administrativa, algumas mantenedoras contam com um coordenador geral, que além de atuar na parte pedagógica, acompanha a utilização dos recursos e a prestação de contas das creches. As mantenedoras dispõem ainda de departamentos financeiros, empregando contadores e outros profissionais que auxiliam na prestação de contas e em outras questões burocráticas. Em alguns casos, os serviços jurídicos e contábeis são prestados por empresas terceirizadas.

As mantenedoras maiores, com mais unidades conveniadas, conseguem desenvolver uma central de compras conjunta, de forma a obter preços melhores por comprarem maiores quantidade, além de liberar o diretor da creche para outras funções.

Na maioria das creches consideradas de boa qualidade, a direção da creche é responsável pela prestação de contas, com o apoio da mantenedora. O diretor da creche é quem presta contas diretamente à Diretoria Regional de Educação. A grande maioria dos diretores das creches conveniadas do grupo A considera importante participar desse processo, já que eles também respondem pela gestão do equipamento.

“A mantenedora tem um departamento de prestação de contas que dá suporte pra gente. Mas quem vai lá [na DRE] fazer somos nós, porque a documentação fica com a gente, as notas fiscais de tudo o que a gente adquire vem pra cá”.

(Funcionária de creche do grupo A)

“Cada CEI faz sua prestação de contas e aí envia para a mantenedora. Passa pela mão da superintendente, pela mão da coordenadora geral, pela mão do financeiro.

Isso ajuda bastante. Prestar as próprias contas ajuda, você aprende muito e dá mais segurança para você”.

(Funcionária de creche do grupo A)

“A prestação de contas sou eu que faço. Eu faço os papéis que vão ao contador e elas [funcionárias da mantenedora] revisam e depois autorizam mandar para o contador”.

(Funcionária de creche do grupo A)

“Eu passo os dados que são nossos: frequência de criança, planilhas e pedagógico. Eu passo e lá [na mantenedora] o contador monta a planilha para eu entregar. Acompanho os gastos porque tenho o controle de tudo o que eu compro”.

(Funcionária de creche do grupo A)

Apenas em uma creche desse grupo a diretora não participa da prestação de contas, e prefere não fazê-lo devido à sobrecarga de trabalho. Neste caso, quem presta contas à DRE é o representante da mantenedora.

“Eu não faço a prestação, é o contador e a mantenedora. Eu só peço e falo o que está precisando. Eu acho melhor que eu não faça mesmo porque eu já faço tanta coisa e prestação de contas é muita dor de cabeça. [...] Eu não quero ainda mais trabalho”.

(Funcionária de creche do grupo A)

Foi citada a existência de sistema informatizado de pagamento em três mantenedoras do grupo A, demonstrando a busca por uma melhor gestão financeira da organização.

“Na mantenedora, nós temos mensalmente a reunião de diretores com o presidente e o gerente financeiro. Passamos meio período conversando sobre os projetos, dificuldades, prestação de contas. Nós temos um sistema informatizado [da mantenedora] de gestão de pagamentos.”

(Funcionária de creche do grupo A)

As creches do grupo B, por outro lado, não recebem apoio pedagógico de suas mantenedoras. Sem ter formação ou experiência na área¹¹⁸, os representantes dessas instituições não contribuem para esse tipo de atividade. Verificou-se apenas um caso de um padre que acompanhava, ocasionalmente, as discussões entre a direção e a coordenação sobre as paradas pedagógicas.

Apesar da preocupação em atender as exigências do convênio, não foram observadas ações que demonstrassem um acompanhamento frequente do serviço oferecido ou a busca de melhoria do atendimento.

O apoio das mantenedoras às creches do grupo B se faz bem mais presente na área administrativa, podendo ser percebido na utilização dos recursos do convênio, prestação de contas, aquisição de insumos para creche, entre outros.

Em cinco das dez conveniadas desse grupo, a direção da creche não participa, em nenhum momento, dessas atividades. A gestão dos recursos financeiros do convênio é centralizada na mantenedora em cinco das sete mantenedoras do grupo. Os diretores não têm conhecimento do volume de recursos recebidos, da forma como é gasto e nem mesmo dos salários dos profissionais que trabalham na creche. Ao contrário do que acontece no grupo A, a prestação de contas à DRE é realizada, na maioria dos casos, diretamente pelo representante da mantenedora e não pelo diretor da creche.

Os diretores entrevistados apresentaram diferentes opiniões sobre esse modelo. Alguns o avaliam positivamente, pois consideram complexa a gestão financeira e a centralização na mantenedora resulta em uma atribuição a menos em sua atribulada rotina. Por outro lado, alguns diretores criticam o modelo por limitar sua atuação na gestão do equipamento e reduzir sua autonomia, impossibilitando um planejamento adequado dos gastos. Eles reclamam da relação de submissão entre a creche e a mantenedora, a falta de transparência e se queixam do fato de que precisam ficar pedindo dinheiro para as compras. Além disso, apesar de não realizarem a prestação de contas, esses diretores às vezes acabam sendo cobrados pela DRE por eventuais erros, que geram atrasos nos repasses de verba.

¹¹⁸ A diretoria de uma das mantenedoras analisadas é constituída por motoristas de ônibus e lotação, que fundaram a instituição para realização de convênio com a Prefeitura. Essa mantenedora, até a data do levantamento de dados, tinha três creches conveniadas.

“Sou eu que entrego os papéis da prestação de contas na DRE, mas não gasto o dinheiro. Eu vejo como retenção de poder. Então fazemos listas e mandamos para eles [mantenedora] comprarem. Eu só recebo as notas, não tenho acesso à conta bancária. Eu acho que quem deveria entregar a prestação de contas [na DRE] deveria ser os representantes da mantenedora e não o diretor.”

(Funcionária de creche do grupo B)

2) Perfil da direção das creches e forma de atuação.

2.1) concepção de educação infantil e estabelecimento de parcerias e realização de projetos

A direção e a coordenação pedagógica têm papel fundamental na gestão das creches conveniadas, sendo sempre exercidas por mulheres.¹¹⁹ De maneira geral, há uma diretora responsável pela gestão do equipamento como um todo, mas principalmente pela área administrativo-financeira, e uma coordenadora pedagógica, que cuida da atuação e da formação dos professores, bem como do projeto pedagógico.¹²⁰ Em várias creches, contudo, a diretora atua também na parte pedagógica, desenvolvendo projetos e ações de formação de professores.

Todos os entrevistados enfatizaram a atuação da direção e da coordenação pedagógica como um diferencial da creche, ressaltando também a importância da coesão entre ambas.

“A diretora tem uma visão do todo [...]. A coordenadora tem que ter essa visão de que, se ela não formar as professoras, a pedagogia que elas colocarão na sala é muito restrita”.

(Representante de mantenedora de creche do grupo A)

Em algumas mantenedoras que possuem várias creches conveniadas, a existência de um coordenador responsável pelo conjunto das creches foi percebida

¹¹⁹ Em todas as creches visitadas, a direção e a coordenação pedagógica é exercida por mulheres. Em apenas duas verificou-se a presença de quatro professores de educação infantil do sexo masculino.

¹²⁰ Em alguns casos há um arranjo diferenciado que inclui outros profissionais na gestão da creche. Uma das mantenedoras, por exemplo, tem quatro profissionais nessa função, incluindo uma auxiliar administrativa e uma enfermeira, além da diretora e da coordenadora pedagógica.

como um fator que contribui para o trabalho da direção.

Em nove das 15 creches do grupo A, servidores municipais e representantes de mantenedoras reconheceram o papel das diretoras e das coordenadoras pedagógicas como fundamental para o bom nível de qualidade alcançado por essas creches.

Destacamos três casos em que tal aspecto ficou mais evidente. Em duas creches que contam com recursos e acompanhamento constante de suas respectivas mantenedoras, as diretoras demonstram capacidade de liderança, conhecimento da comunidade e forte atuação na área pedagógica. Além disso, elas se mostram proativas para buscar parcerias além daquelas propostas pelas mantenedoras, valorizam o patrimônio público e procuram promover a coesão de suas equipes de trabalho. Ambas as creches são apontadas entre as melhores de sua região.

“Eu sou pedagoga também e já fui coordenadora [pedagógica]. Então eu acho que eu tenho muito isso ainda [envolvimento na parte pedagógica, desenvolvimento de novos projetos]. Este ano estamos desenvolvendo um projeto de alimentação saudável e outro de promoção da leitura, inclusive para bebês, em parceria com uma fundação privada.”

(Diretora de creche conveniada do grupo A, considerada uma das melhores de sua região)

“Eu moro aqui e trabalho aqui. Passei a minha vida inteira trabalhando aqui. Eu nasci nessa comunidade. Isso é um facilitador também. Quando você fala de uma escola inserida dentro da comunidade, que conhece essa comunidade e, no meu caso especialmente, porque eu conheço as pessoas da comunidade... Então isso me dá qualidade na intervenção.”

(Diretora de creche conveniada do grupo A, considerada uma das melhores de sua região)

Já a terceira creche está ligada a uma mantenedora com pouquíssimos recursos próprios e que não faz um acompanhamento do trabalho pedagógico, pois seus integrantes não são da área de educação. Mesmo assim, a creche é bem avaliada e a atuação da diretora e da coordenadora é considerada fundamental para esse desempenho. Elas trabalham há mais de 25 anos na creche e têm um olhar bastante

atento às crianças atendidas, às suas famílias e aos demais profissionais da equipe. A *expertise* dessas duas funcionárias vem da época em que as creches estavam ligadas à área da Assistência Social e elas conseguiram participar de cursos de formação e receber um acompanhamento, considerado ótimo¹²¹, por parte de profissionais da Secretaria Municipal de Assistência Social.

No grupo B, o impacto positivo da atuação da direção foi percebido em quatro das 10 creches, nas quais as diretoras buscam promover melhorias no atendimento a partir de iniciativas próprias, como arrecadação de materiais e organização das atividades de formação para a equipe. Contudo, a falta de apoio, de autonomia e de condições adequadas de trabalho limitam o alcance dessas iniciativas.

Nas outras seis creches desse grupo foi possível perceber entre os diretores certo distanciamento em relação aos problemas da creche, a tendência a buscar justificativas para limitar sua atuação e uma postura conformista diante das dificuldades.

O diretor de uma das creches foi criticado pelos entrevistados devido ao perfil considerado autoritário, centralizador, desagregador e resistente à orientação dada pela equipe de supervisão da Diretoria Regional de Educação.

“Já teve ‘denúncia’ por aqui”¹²². Mas foi porque o pai não corresponde. [Dizem] que a diretora pega muito no pé. [...] Quando a gente não está satisfeita no atendimento à nossa criança, a gente demite. Temos muitas faltas. A falta de uma [funcionária] já nos tira toda a rotina. Aí colocamos criança para cá, criança para lá. [...] A parte pedagógica eu deixo mais para ela (a coordenadora pedagógica)”.

(Diretora de creche conveniada do grupo B)

No entanto, outra creche ligada à mesma mantenedora foi classificada pelos técnicos municipais entre as de boa qualidade. Em ambas as creches, a direção tem grande autonomia em relação à mantenedora, cuidando da gestão dos recursos e da prestação de contas.

Isso reforça a percepção de que quando a entidade mantenedora é menos presente no cotidiano da creche, a atuação da direção tem um peso ainda maior na implementação da política de Educação Infantil.

¹²¹ As entrevistadas destacam a grande quantidade e o conteúdo de cursos de formação oferecidos para as creches, principalmente no mandato de Luiza Erundina (1989-1992). Muitos desses cursos se inspiravam nos ensinamentos de Paulo Freire, que era secretário de Educação nesse período.

¹²² “Denúncia” é a reclamação do pai de uma criança à Diretoria Regional sobre a diretora da creche.

3) Localização das creches

3.1) características dos espaços disponíveis, perfil das mantenedoras e nível de vulnerabilidade das famílias

Cada uma das três regiões analisadas nesta pesquisa apresenta diferentes formas de ocupação do território, o que afeta diretamente a qualidade dos espaços disponíveis para o funcionamento de creches.

No grupo A, as creches se localizam em regiões com diferentes graus de vulnerabilidade: algumas estão próximas ou dentro de favelas e outras, em bairros de classe média.

No grupo B, a maioria das creches está situada em regiões de ocupação irregular ou com pouca disponibilidade de espaços adequados para um equipamento com essas funções – quatro Centros de Educação Infantil estão dentro ou ao lado de favelas. Todas estão em regiões periféricas e são ligadas a mantenedoras com menos recursos.

Nove das 10 creches do grupo B estão em prédios com espaço insuficiente ou inadequado – em algumas, a área aberta é quase inexistente. Cinco creches funcionam em prédios próprios da mantenedora, sendo três nos fundos de igrejas e um construído por meio de mutirão de moradores de uma comunidade. As outras cinco creches funcionam em casas alugadas pela mantenedora ou pela Prefeitura e que foram adaptadas para o atendimento.

Em relação às mantenedoras, as maiores e mais tradicionais estão na região da DRE Butantã. No Campo Limpo, há menos entidades com esse perfil e a região tem poucos espaços adequados para a instalação de novas creches. Em Guaianases, as mantenedoras são menores e com menos recursos e a maioria das creches funciona em espaços adaptados, principalmente residências. Essas características são decorrentes do histórico de ocupação da cidade: Guaianases, por exemplo, tem uma ocupação bem mais recente do que a do Butantã.

Dessa constatação, infere-se que as regiões têm características diferentes em relação às mantenedoras e ao tipo de prédio em que a creche funciona: uma DRE mais central, à qual estão vinculadas regiões de maior poder aquisitivo, apresenta mantenedoras com mais recursos e espaços mais adequados do que uma DRE periférica,

que abrange bairros de menor renda. Além disso, observou-se em determinada DRE uma quantidade insuficiente de Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), o que sobrecarrega as creches com o atendimento das crianças de quatro e cinco anos¹²³.

Geralmente, as crianças atendidas são as que moram nas proximidades da creche, segundo a divisão territorial estabelecida pela Secretaria Municipal de Educação.¹²⁴ No entanto, apesar das diferenças entre as formas de ocupação do território das três regiões analisadas, em ambos os grupos a maioria das creches atende uma clientela mista, formada por famílias de baixa renda e de renda média.

Uma das hipóteses da pesquisa era que atender crianças de famílias com alta vulnerabilidade traria desafios adicionais para as equipes das creches, mas as diretoras das creches de ambos os grupos não confirmaram tal suposição. O representante de uma das mantenedoras, contudo, ressaltou que há desafios relacionados à orientação e à defesa dos direitos dessas famílias.

“Às vezes a pessoa é tão fragilizada que ela não sabe o que ela pode, por exemplo, requerer do posto de saúde. Então a maior dificuldade das creches inseridas em uma população mais fragilizada é a intencionalidade do seu trabalho. Como é que a gente fará essa pessoa entender que isso é um direito dela”.

(Representante de mantenedora de creche do grupo A)

Também não se confirmou a hipótese de que creches que atendem essa população teriam mais gastos com determinados insumos (como fraldas, por exemplo). Por outro lado, uma das diretoras observou que quanto maior o nível de renda, maior a cobrança dos pais por um serviço de qualidade.

Com base nos aspectos analisados, segue quadro sintético das diferenças encontradas entre os dois grupos de creches, comparando variáveis dependentes e independentes.

¹²³ A Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 em seu Art. 6º estabelece: "É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 anos de idade"

¹²⁴ As vagas são preenchidas de acordo com a ordem cronológica de cadastramento e com o local de moradia da criança. A cidade está dividida em setores pela Secretaria de Educação, de forma a distribuir as vagas entre as crianças que moram no mesmo setor em que se localiza a creche.

Quadro 9 – Comparação das diferenças entre as creches do Grupo A e B

	Aspectos que influenciam a implementação do atendimento			Qualidade da creche		
	Características da mantenedora e apoio à creche	Perfil e atuação da direção da creche	Localização da creche	Organização do espaço e qualidade dos insumos	Gestão da equipe	Experiências proporcionadas às crianças
Grupo A	<p>1) Predominam as mantenedoras de médio e grande porte.</p> <p>2) Maioria com mais de 30 anos de existência.</p> <p>3) Expertise na área de educação.</p> <p>4) Disponibilidade de recursos próprios.</p> <p>5) Apoios pedagógico e administrativo às creches.</p> <p>6) Gestão compartilhada dos recursos do convênio entre mantenedora e creches.</p>	<p>1) Em pelo menos nove das 15 creches a direção se destaca na busca da melhoria da qualidade do atendimento.</p> <p>2) Muitas diretoras envolvem-se também com a parte pedagógica.</p>	<p>1) Algumas creches estão localizadas próximas ou dentro de favelas e outras, em bairros de classe média.</p> <p>2) Distribuem-se pelas três DREs</p> <p>3) Concentração de mantenedoras mais tradicionais e com mais recursos em regiões mais centrais da cidade.</p>	<p>1) Predominam prédios espaçosos, com amplas áreas abertas e boa iluminação natural.</p> <p>2) Maioria são prédios construídos para ser creche.</p> <p>3) Mobiliário e materiais pedagógicos adequados aos projeto pedagógico, na maioria dos casos.</p> <p>4) Cardápios mais criativos e variados.</p>	<p>1) Plano de carreira mais institucionalizado e quantidade maior de funcionários na maioria das creches do que o mínimo estabelecido pela Prefeitura.</p> <p>2) Algumas mantenedoras pagam salário maior aos professores do que o piso da Prefeitura e salários maiores aos diretores e coordenadores.</p> <p>3) Formação continuada da equipe é valorizada. Na maioria das creches são realizadas ações integradas com diferentes enfoques e acompanhamento de especialistas externos.</p> <p>4) É comum a elaboração do planejamento anual da creche e ações de acompanhamento.</p>	<p>1) Concepção de infância e educação infantil que baliza as atividades desenvolvidas e a organização do espaço e insumos.</p> <p>2) Repertório mais variado de experiências.</p> <p>3) Crianças frequentam outros espaços fora da creches.</p>
Grupo B	<p>1) Principalmente de pequeno porte.</p> <p>2) De criação mais recente.</p> <p>3) Pouca ou nenhuma expertise em educação.</p> <p>4) Não dispõem de recursos próprios.</p> <p>5) Nenhum apoio pedagógico às creches. e pouco apoio administrativo.</p> <p>6) Na maioria dos casos somente a mantenedora lida com os recursos repassados via convênio.</p>	<p>1) Parte dos diretores busca melhorar o atendimento, mas são limitados pela falta de recurso e apoio; outra parte é menos atuante, com certo distanciamento em relação aos problemas da creche.</p> <p>2) Diretoras envolvem-se pouco com a parte pedagógica.</p>	<p>1) Predomina a localização em áreas vulneráveis, principalmente próximas ou dentro de favelas e regiões de ocupação irregular.</p> <p>2) Distribuem-se pelas 3 DREs</p> <p>3) Concentração de mantenedoras mais recentes e com menos recursos em regiões mais periféricas e empobrecidas.</p>	<p>1) Prédios menores, menos luminosidade natural, poucas áreas abertas para recreação e pouquíssima ou nenhuma área verde.</p> <p>2) Maioria são casas adaptadas.</p> <p>3) Mobiliário e materiais pedagógicos velhos, quebrados ou com problemas de manutenção.</p> <p>4) Menor diversificação no cardápio.</p>	<p>1) Plano de carreira menos institucionalizado e quantidade de funcionário de acordo com o mínimo exigido pelo convênio.</p> <p>2) Salário dos professores é o piso da Prefeitura e o de diretores e coordenadores o mínimo estipulado pelos sindicatos.</p> <p>3) Formação continuada pouco estruturada, com ações dispersas e mais improvisadas, sem apoios externos.</p> <p>4) Ações de planejamento e acompanhamento mais restritas</p>	<p>1) Proposta pedagógica menos consolidada, pendendo para uma abordagem mais assistencial que privilegia o cuidar na rotina.</p> <p>2) Repertório de atividades restrito.</p> <p>3) Atividades principalmente dentro da creche.</p>

Da comparação entre os dois grupos de creches, os fatores que se destacam como possível explicação das diferenças são:

1) As características, a forma de atuação e os recursos de que dispõem as entidades mantenedoras. Esses recursos não são apenas financeiros, mas também humanos, intelectuais (principalmente conhecimento na área da educação) e sociais (rede de parceiros), entre outros. As mantenedoras mais tradicionais, maiores e com mais recursos concentram-se em regiões mais centrais da cidade, enquanto em regiões periféricas predominam organizações menores, ligadas a associação de moradores e com menos recursos.

2) A localização da creche tende a determinar o tipo de espaço disponível. Dentre as creches analisadas, verificou-se que aquelas situadas em regiões mais periféricas e com maior vulnerabilidade social tendem a ter um espaço inadequado devido às características de terrenos e imóveis disponíveis.

4.2) Análise da atuação do poder público municipal

As Diretorias Regionais de Educação (DREs) interagem com as creches conveniadas principalmente por meio dos setores de supervisão – que acompanha o trabalho das creches – e de convênio – que é responsável pela celebração e pelo aditamento dos convênios, bem como pela prestação de contas.

Por isso, em que pese a complexidade da atuação das DREs, esta pesquisa focalizou esses dois setores ao analisar a resposta do poder público às diferenças encontradas no funcionamento das creches. Em cada DRE, o supervisor e o setor de convênio têm contato rotineiro – no mínimo mensal – com as creches, transmitindo orientações, analisando a movimentação financeira e acompanhando o trabalho que elas realizam. Portanto, esses são os setores que têm maior influência sobre o serviço prestado.

Com base nessa constatação, foram feitas entrevistas com funcionários do setor de convênios e com supervisores das três DREs. A pesquisa também acompanhou visitas de alguns supervisores às creches e estudou processos administrativos de convênio e de prestação de contas das creches analisadas.

Não foram encontradas diferenças relevantes entre os dois grupos de creches no que se refere à atuação das Diretorias a que estão vinculadas. Embora existam entre os

supervisores visões distintas e particularidades na forma como atuam, isso não tem relação com o fato de a creche ser bem ou mal avaliada.

De acordo com os entrevistados, o relacionamento entre a DRE e a creche varia de acordo com o perfil da mantenedora: as entidades maiores e que possuem muitas creches conseguem negociar com mais facilidade determinados itens do plano de trabalho, como as datas de prestação de contas. As ligações políticas da mantenedora¹²⁵ também pesam na negociação de alguns aspectos do convênio.

Apesar de seguirem as mesmas normas, estarem subordinadas à mesma Secretaria e terem o mesmo objetivo, as DREs diferem quanto à organização de certos setores, como o de convênio e o de supervisão.

Em uma das DREs analisadas o setor de convênio é dividido em duas partes: uma equipe é responsável somente pela prestação de contas e a outra por celebração e aditamento de convênios. Em duas DREs, o setor de convênio tem rotinas de trabalho mais organizadas e atribuições mais específicas para os funcionários. Foram observadas ainda diferenças entre os processos administrativos de convênio e de prestação de contas das creches conveniadas. Em uma das Diretorias, os processos incluíam um *check list* da infraestrutura da creche¹²⁶, ao passo que em outra Diretoria faltava até mesmo o relatório mensal de visita da supervisão¹²⁷, entre outras informações importantes.

As DREs também diferem entre si em relação ao tamanho da fila de espera por vagas nas creches. Na DRE Campo Limpo, a demanda ainda não atendida pressiona a Diretoria com a necessidade de criar vagas. A DRE Guaianases tem uma fila relativamente pequena, principalmente no Distrito de Guaianases¹²⁸, mas a maior parte do atendimento é via rede conveniada, que se expandiu muito rapidamente. Essa expansão acelerada prejudicou a qualidade do serviço, trazendo para a Diretoria o desafio de aprimorar o atendimento.

¹²⁵ As ligações citadas pelos entrevistados referem-se a mantenedoras que possuem proximidade com vereadores e outras lideranças locais que podem ser religiosas, econômicas ou políticas. Existem ainda mantenedoras cuja diretoria é composta por pessoas influentes em diferentes esferas sociais.

¹²⁶ O *check list* refere-se às características exigidas pela portaria municipal nº 3479/2011 (ANEXO II) para os espaços e o mobiliário. Nos processos analisados, a planilha estava preenchida com anotações do supervisor responsável, indicando o que havia sido atendido e o que precisava ser adequado, com data limite para as adequações.

¹²⁷ Todo mês o supervisor deve visitar a creche conveniada e fazer um relatório de avaliação das condições e do serviço prestado, a fim de autorizar o repasse da verba de convênio. Questionado sobre a ausência desse documento, o supervisor disse que ele é feito regularmente, mas que a Diretoria não costuma incluí-lo nos processos.

¹²⁸ Guaianases é o distrito com maior porcentagem de matrículas em relação à demanda por vagas em creche: 98,93%. (AÇÃO EDUCATIVA, 2014).

“Aqui era uma das diretorias que tinha menos creches diretas e uma grande quantidade de crianças [na fila]. A nossa Diretoria [Regional] tinha uma preocupação de colocar as crianças dentro da creche porque a gente não conseguia uma boa nota no Ideb. [...] Então ela [a Diretoria Regional] realmente ajudou a acelerar isso (o convênio para creches) para as crianças já terem acesso a uma brincadeira, contato com a escrita, para realmente ela ter uma base quando ela entrar no primeiro ano. Foi nesse sentido que abriram muitos convênios.”

(Funcionária de creche conveniada)

“A demora em fila para atendimento aqui já é bem menor. Existe uma cobertura, pelo menos quantitativa, de vagas, bastante próxima do ideal. Não está 100%, mas está próxima. Para nós, da supervisão, tem essa questão do acompanhamento. Aí a gente vai tentando conciliar e vendo se a qualidade fica um pouco dentro do desejado. De qualquer maneira, pelo menos as que eu acompanho, a gente vem insistindo para que o quadro de funcionários esteja adequado, que a formação esteja apropriada.”¹²⁹

“O grande problema aqui é encontrar prédios que tenham condições de serem adequados para um CEI. Parte dessa ampliação ocorreu com prédios próprios. Mais ou menos 40% com prédios próprios e 60% com prédios que as entidades encontraram e conseguiram realizar as adequações. [...] Tem um movimento na DRE de caça/procura aos terrenos [...], porém a grande dificuldade é o fato de que tem uma legislação que determina uma metragem mínima para a instalação de um CEI.”

Dado que o número de creches vem crescendo e que a quantidade de supervisores por DRE foi estabelecida em uma norma municipal de 2008 (como mencionado no capítulo 3), a quantidade de creches que cada supervisor deve acompanhar aumenta ao longo do tempo e varia de uma Diretoria para outra. Isso tem implicações na disponibilidade de tempo que ele pode dedicar ao acompanhamento das unidades escolares em geral, e das creches, em particular.

¹²⁹ Esse depoimento e os que vêm a seguir foram dados por supervisores, exceto quando houver identificação.

“Isso [quantidade de supervisores por DRE] é um cálculo que foi estabelecido em 2008 com base na quantidade de escola. A base é quantidade de escola de cada DRE. Só que está muito defasado. Imagina o que inaugurou de escola de 2008 até hoje. E é o mesmo módulo. A DRE Campo Limpo é uma das que tem mais supervisores; não é a que tem mais escolas. Só que EMEF [Escola Municipal de Educação Infantil] é a que dá mais trabalho e escola particular que dá menos, e isso não foi levado em conta ao calcular o módulo de supervisores, pois, por exemplo, tem DRE com muita escola, mas grande parte é particular; diferente daqui, que possui mais públicas.”

No geral, os supervisores entrevistados ressaltam o excesso de atribuições burocráticas na sua rotina profissional diária na DRE e a quantidade de unidades escolares sob sua responsabilidade, o que resulta em uma agenda apertada, prejudicando uma supervisão mais próxima dos equipamentos educacionais. Nas DREs em que o número de unidades escolares por supervisor¹³⁰ é maior, nem sempre se consegue realizar a visita mensal à conveniada.

“Tenho onze unidades [cinco conveniados, um CEI direto, uma EMEI, duas EMEFs e duas particulares]. Dá para fazer visita mensal, mas não dá para fazer o acompanhamento dos sonhos. Porque é muita coisa. Você visita a unidade e encaminha as questões. Mas o acompanhamento pedagógico, saber aquele aluno, aquela turma e aquele professor qual é a dificuldade, é muito difícil.”

“Acompanho, neste ano de 2014, cinco unidades ligadas à administração direta da Secretaria, e tenho dez unidades que são da rede conveniada. [...] Nós somos 20 supervisores e a quantidade de escola para cada um é grande. Não é tranquilo você garantir uma visita ao mês. É muito corrido. [...] Eu estou com autorização de um convênio, uma escola particular e um aditamento. Tudo em andamento. Então têm todas essas outras demandas. Não é só a visita.”

Embora tenham de se pautar por uma série de portarias e normas¹³¹, os

¹³⁰ Na DRE Butantã são, em média, seis unidades para cada supervisor, na DRE Campo Limpo são oito e em Guaianases são 13.

¹³¹ As portarias municipais de 2011 são as principais referências para o trabalho dos supervisores, mas há também outras normas, como as da Vigilância Sanitária (Coordenação de Vigilância em Saúde – Covisa, da Prefeitura de São Paulo) e as do Corpo de Bombeiros.

supervisores revelaram que há espaço para a discricionariedade no acompanhamento das unidades escolares, quando entram em cena suas experiências e aptidões.

“Tem um tanto que é obrigação posta pela Portaria. Isso está claro. E outro tanto que depende do trabalho de cada supervisor no lugar onde ele está, com as pessoas com quem ele está e com as necessidades e as potencialidades que cada lugar vai revelando.”

“A gente, baseado na legislação, busca assegurar um padrão básico do atendimento. [...] Só que essa referência se cruza com a realidade. Você também observa aspectos ligados à formação de recursos humanos. Primeiro essa observação você faz com base nos documentos, com aquilo que você está vendo. A gente também tem uma dimensão no trabalho que é a dimensão da formação pelo contato, consulta, conversas”.

A maioria dos supervisores entrevistados defende uma abordagem compartilhada de supervisão, isto é, ao invés de impor sua opinião às escolas acreditam que o ideal é debater e sugerir alternativas. Neste caso é importante a relação construída entre supervisão e escola para que as escolhas respondam às exigências legais e respeitem a individualidade de cada unidade educacional.

“Eu acho que nós [supervisores], os equipamentos, com a presença dos diferentes profissionais, eles têm uma possibilidade de apontar seus caminhos de trabalho. Por isso que eles têm os projetos, os projetos pedagógicos que eles elaboram. E, dentro desses projetos, eles têm a possibilidade de não aceitar, por exemplo, as orientações e dizer quais são as que estão seguindo. E aí cabe a eles e à supervisão saber da pertinência daquilo que está sendo proposto”.

Os supervisores consideram que sua atuação é limitada pelo formato atual da política, mencionando a carga diária de trabalho dos professores, que dificulta a formação, as más condições dos espaços em que funcionam as creches e a falta de recursos das mantenedoras para investir em grandes modificações nos equipamentos.

“Na rede municipal [direta] você tem 25 horas [semanais] de docência e cinco

horas [semanais] de estudo: duas horas individuais e três horas coletivas. Na rede conveniada, não. As professoras trabalham 40 horas [semanais] com uma hora diária de almoço. O segundo turno de uma professora de educação infantil, do ponto de vista da qualidade, é inferior ao primeiro. E aí uma [a creche direta] terá uma professora de manhã, uma professora à tarde e a substituta. A outra [creche conveniada] terá uma professora única para o dia inteiro e as consequências dessa jornada para esse trabalho são muito ruins. [...] Então, do ponto de vista do trabalho da supervisão, é um trabalho bastante limitado, porque a própria política permite um descompasso.”

“Os equipamentos que as creches conveniadas têm não ‘nasceram’ para ser escola. [...] Esses imóveis vão sendo adaptados. [...] A questão da luz solar, a questão do banho de sol é fundamental sobretudo nessa faixa etária. Nos lugares onde você tem isso reduzido, é um absurdo: você está comprometendo o desenvolvimento físico da criança. [...] Equipamento que já está em funcionamento, a gente tem intervenções paliativas, tenta arrumar assim: ‘Olha, abre uma janela aqui’. Porque se você tirar as crianças de lá, elas não têm contrapartida da creche direta para ir, que é onde os prédios são infinitamente melhores.”

Reconhecendo as diferenças entre as creches conveniadas, os supervisores constatam que determinados casos exigem um acompanhamento mais diretivo que outros. Isso ocorre quando, por exemplo, a direção da creche tem menos apoio da mantenedora ou o espaço é muito ruim.

“Quando [a creche] é casa adaptada, é mais complicado. Não tem os espaços tão amplos. Não tem uma área de recreação tão ampla.”

Em uma das creches onde a direção e a coordenação têm menos experiência pedagógica e pouco apoio da mantenedora, o supervisor demandou um plano de formação continuada detalhado para que pudesse contribuir com sugestões de conteúdo e formato, além de pedir para participar de alguns encontros de formação com a equipe da creche. Outra supervisora destacou que quando a mantenedora tem experiência na área de educação o diálogo flui melhor.

Apesar dessas limitações, os supervisores observam que podem contribuir para o aprimoramento do serviço. Eles acreditam que, no médio prazo, seu trabalho pode

ajudar a fomentar entre os educadores das creches com mais dificuldades o surgimento de uma nova concepção da infância e da educação infantil.

“A gente vem atuando na perspectiva de habilitação dos profissionais [obrigatoriedade da formação em pedagogia], formação continuada e do trabalho pedagógico para ver se a qualidade começa a melhorar. [...] Existem locais sofríveis, mas se a gente for olhar o que era há uns três anos atrás e o que nós temos hoje, eu diria que houve melhoras. Claro que eu não estou contente com o que a gente tem. Deveria ter uma melhora bem maior.”

“Eu acredito que as visitas... Não em termos de fiscalizar, mas em termos de orientar, elas têm contribuído. Eles vêm se acertando em termos de espaço, área e processo pedagógico. [...] O que a gente acompanha na escola, isso vêm surtindo efeitos também. Vêm melhorando a qualidade do trabalho.”

Nas três DREs, os supervisores reúnem-se semanalmente com algum representante do gabinete da Diretoria. Nessas reuniões, eles trocam informações sobre o andamento do trabalho, compartilham experiências e recebem orientações. Tais reuniões ajudam a unificar a atuação e a amadurecer conceitos, visto que cada supervisor tem mais conhecimento em determinado nível de ensino.

“Tem divergências [entre os supervisores], têm as reuniões às quintas-feiras, mas eu acho que o grupo vai ganhando uma coesão onde é possível e buscando mais posições em comum do que o contrário. Tem maiores possibilidades de construir coisas em comum. Nessa questão de convênios você tem supervisores aqui que acabam, pela experiência, pesquisa e interesse, tendo uma compreensão melhor sobre o convênio e acaba emanando esse acúmulo para os demais. Outros têm uma vivência maior na EMEF [Escola Municipal de Educação Infantil], na educação infantil direta e compartilham com os demais.”

Também foi possível verificar, nas três Diretorias, iniciativas diferenciadas de alguns supervisores para apoiar as unidades escolares, especialmente as creches conveniadas. Grupos de dois ou três supervisores promovem encontros periódicos entre as unidades que supervisionam, escolhem determinado tema, discutem textos e trocam

informações sobre o atendimento oferecido. Segundo os entrevistados, ações como essas são desenvolvidas por uma minoria de supervisores.

“É uma reunião dos supervisores com os coordenadores pedagógicos de determinada região. É uma formação para os coordenadores. Fala da problemática da região, da unidade como deve ser trabalhada, de que forma podemos melhorar esse trabalho”.

(Funcionária de creche, descrevendo os encontros realizados por iniciativa de três supervisores e que reúnem coordenadores de Centros de Educação Infantil - CEI, Escolas Municipais de Ensino Fundamental - EMEF e Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEI)

“Ela [supervisora] está fazendo [reuniões] de dois em dois meses. Ela pega todas as diretoras [de unidades escolares] do setor¹³² dela. Então ela chama todas as diretoras e dá formação. Bem interessante, né? E não é rotina da Diretoria Regional. Isso é autonomia da supervisora. E elas [supervisoras] fazem a supervisão em dupla por opção delas”.

(Funcionária de creche)

Assim como os funcionários do setor de convênios, os supervisores manifestam opiniões divergentes sobre o convênio com instituições privadas como mecanismo para ampliar a oferta de vagas na educação infantil. A maioria se diz contrária a esse formato, mas reconhece que ele é necessário diante da impossibilidade de o poder público atender diretamente toda a demanda.

“Se hoje uma creche particular conveniada recebe um repasse mensal de R\$ 100 mil para manutenção do serviço, se isso fosse feito na rede direta teria um custo três vezes maior. Ou seja, R\$ 300 mil. E com o orçamento engessado que nós temos e sem

¹³² Em geral, os supervisores escolhem os setores onde atuam por ordem de classificação, que leva em conta o tempo na função e outros aspectos. Cada setor tem escolas de diferentes tipos: EMEF, CEI direto, CEI conveniado, EMEI, escolas particulares. Para facilitar o deslocamento do supervisor, os setores agregam escolas próximas, mas os supervisores podem escolher setores mais distantes, ou mais próximos de suas residências, entre outros critérios.

perspectivas de grandes alterações, mais essa demanda cadastrada, seria impossível a Prefeitura dar conta de atender efetivamente em curto e até médio prazo toda essa demanda cadastrada só pela rede direta.”

(Técnico da Diretoria Regional de Educação)

Um aspecto a ser destacado na atuação dos supervisores é a forma como eles lidam com as influências políticas que cercam alguns convênios¹³³, cujas mantenedoras têm vínculos com políticos, lideranças locais ou com outras instâncias de poder. Segundo os supervisores entrevistados, isso exige que eles tenham cautela em determinadas situações, mas ao final o que se busca é uma atuação que privilegie sempre os direitos da criança.

“Para trabalhar com esta mantenedora tem que ser um grande negociador. Não só nesta, mas em todos os convênios com viés político. Você tem que saber até onde é o limite da sua atuação. Agora se não atender, se a criança estiver sendo prejudicada no seu direito, aí [a mantenedora] tem que ser denunciada.”

Em outros casos, mesmo não sendo diretamente ligada a políticos, a mantenedora consegue negociar determinados aspectos do convênio, principalmente para facilitar a rotina administrativa. As mantenedoras maiores e com muitas creches conveniadas conseguem mais sucesso nesse tipo de negociação.

“A Prefeitura entendeu a necessidade. A mantenedora, como tem um número grande de CEIs conveniados, já conseguiu modificar umas duas ou três vezes prazos de documentação. [...] Por conta da quantidade, do número grande que tem para tudo”.

(Representante da mantenedora)

Parte das creches conveniadas avalia positivamente a atuação das DREs, mais especificamente a supervisão. Essas creches veem o supervisor como um parceiro que

¹³³ A influência política nos convênios foi citada em duas DREs visitadas, mas não estava relacionada aos casos estudados e por isso não foi incluída na análise das diferenças entre os grupos de creche. Nos exemplos relatados pelos entrevistados, a influência política se dá por meio de pressão sobre diretores regionais e gabinete da Secretaria de Educação para obtenção de privilégios, como ampliação de convênios e menor fiscalização. Ainda de acordo com os entrevistados, atualmente, o posicionamento das Diretorias é priorizar sempre o atendimento aos aspectos exigidos no termo de convênio e, no caso de irregularidades, a orientação é tomar as providências cabíveis, o que não ocorria em mandatos anteriores.

busca trabalhar em conjunto e apoiar a creche. Outras creches relatam experiências negativas e se queixam de que o supervisor assume somente o papel fiscalizador, sendo pouco aberto a encontrar soluções viáveis e em conjunto com as creches.

“Eu não queria mudar o formato do nosso projeto pedagógico, aí a supervisora disse: 'Eu não quero um projeto pedagógico assim.' 'Mas a portaria permite', eu disse. 'Mas eu não quero, eu quero assim, assim, assim'. Resultado: nós temos dois projetos, o nosso que é mais moderno, um projeto mais dinâmico e o projeto mais engessado que foi ela que exigiu e homologou.”

(Representante da mantenedora)

“A supervisora é ‘super’ parceira, ela vem e vai à sala. Ela olha a parte pedagógica e a administrativa. [...] Sobre a parte pedagógica, ela sugere textos e livros. A gente sempre fala das nossas formações, que tema estamos trabalhando e ela sempre contribui: 'Vocês já leram tal coisa? Pesquisa isso'...”

(Funcionária de creche conveniada)

“Nós temos trauma de supervisora. Ela [a supervisora anterior] só veio aqui uma vez esse ano, porque ela estava de licença. Lá na DRE sempre tem uma supervisora de plantão, qualquer necessidade a gente pode ir ou ligar para ela. Agora, a anterior não vinha aqui e contribuiu muito para aumentar o conflito entre mantenedora e nós [creche], pois eu contava os problemas com a mantenedora e ela ia lá na mantenedora e falava tudo para o presidente da associação”

(Funcionária de creche conveniada)

Também houve reclamações quanto à troca frequente de supervisor, que prejudica a continuidade do trabalho, e quanto ao fato de que os supervisores apresentam diferentes interpretações da legislação. Exemplo emblemático dessa falta de uniformidade foi a organização do recesso e das férias das creches conveniadas em 2014: as orientações eram conflitantes entre a Secretaria Municipal de Educação e as Diretorias e entre as Diretorias¹³⁴.

¹³⁴ A Secretaria demorou a definir como as creches se organizariam durante as férias: se parte ficaria aberta, se alguns funcionários trabalhariam, qual seria a duração, entre outros aspectos. A norma oficial

“Quando começamos a nos entender com um [supervisor], aí troca. Quando um começa a entender, aí troca. Você não tem um caminho contínuo. Acho que deveria ser por três anos, no mínimo, sabe? Por três anos para ele realmente conhecer o processo da creche.”

(Funcionária de creche conveniada)

“Para a gente ter uma ação supervisora mais identitária do lugar e tal, eu acho que isso é um movimento que tem que ser construído em longo prazo.”

(Supervisor)

“Eles pegam a Portaria e entendem do jeito que estão acostumados. 'Onde é que está escrito o que você está falando? Só farei se estiver escrito. Não está escrito? Então não farei.' Para fazê-los minimamente pensar, né? Porque não dá para viver à mercê do desejo”.

(Representante de mantenedora)

“Às vezes, a DRE joga [a informação] assim e a gente fica sem saber o que fazer, então tiramos dúvidas nas reuniões do FEI [Fórum de Educação Infantil das entidades conveniadas].”

(Funcionária de creche conveniada)

Além da interface com a supervisão e com o setor de convênios, os representantes das creches e mantenedoras entrevistados destacam a atuação da DRE relacionada a ações de formação oferecida às creches conveniadas¹³⁵. Não existe uma diretriz da Secretaria de Educação a respeito, mas observam-se iniciativas isoladas de algumas DRE. No caso das Diretorias analisadas, duas oferecem palestras ou seminários para coordenadores pedagógicos e diretores de creche, mas ainda de forma embrionária, pois iniciaram essa atividade na gestão municipal que assumiu em 2013. Antes, não

da Prefeitura sobre o formato das férias saiu tardiamente e gerou diferentes interpretações, levando a orientações conflitantes por parte das DREs.

¹³⁵ Segundo entrevistados, existe impedimento legal de destinar dinheiro público para formação de indivíduos que não são funcionários públicos. Contudo, foram observadas ações de formação voltada para conveniadas em duas das três DREs pesquisadas.

desenvolviam atividades de formação para os funcionários das creches conveniadas.

“E aí foi depois do diretor regional novo que as coisas [convites para formação e encontros] começaram a vir para nós. Porque sempre chegavam, mas as conveniadas não tinham direito, era só para as diretas. Eu fui para essa reunião [onde algumas creches apresentaram suas experiências pedagógicas] e gostei muito de uma creche que fez o projeto X. Trouxemos o projeto pra cá”.

(Funcionário de creche conveniada)

Resumindo as informações sobre as Diretorias Regionais de Educação (DREs) obtidas em documentos e entrevistas, temos os seguintes elementos para analisar a atuação do poder público em relação às creches conveniadas:

- as DREs interagem com as creches principalmente por meio dos setores de supervisão e de convênios;
- o perfil da entidade mantenedora (mais especificamente, o porte, recursos disponíveis e também suas ligações políticas) é o principal fator a influenciar seu relacionamento com a DRE;
- o aumento do número de creches que cabe a cada supervisor acompanhar vem reduzindo o tempo disponível para que seja realizado um acompanhamento mais efetivo;
- alguns problemas que cercam os convênios na Educação Infantil também limitam a atuação dos supervisores, como a carga horária dos professores, as más condições dos prédios em que funcionam as creches e a falta de recursos das mantenedoras para investir em melhorias na infraestrutura;
- o trabalho dos supervisores é regido por uma série de portarias e normas, mas há espaço para a discricionariedade, o que permite uma diferenciação nesse trabalho: enquanto alguns supervisores desenvolvem iniciativas para apoiar as creches conveniadas e até fomentar uma nova concepção de Educação Infantil, outros assumem uma postura mais fiscalizadora;
- as creches se queixam das trocas constantes de supervisor e da ausência

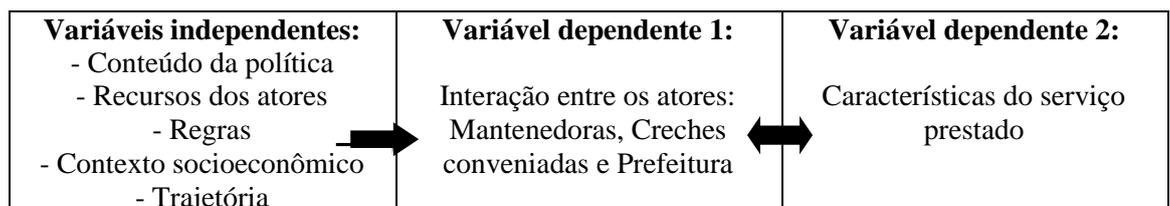
de uma interpretação uniforme da legislação;

- as DREs diferem entre si quanto as condições de que dispõem para apoiar as creches, como no nível de organização do setor de convênios (o que facilita a comunicação e agiliza o trâmite burocrático); algumas ofertam ações de formação abertas às conveniadas; e no número de escolas por supervisor (quanto menor o número de escolas, mais efetivo o acompanhamento);
- em relação aos grupos A e B, entre os supervisores entrevistados verificou-se que as creches do grupo B exigem um acompanhamento mais próximo e diretivo, o que inclui orientações pedagógicas para o desenvolvimento da formação continuada e adequações do espaço físico. É possível afirmar que a atuação do supervisor é ainda mais importante em uma creche do grupo B, na medida em que pode compensar algumas de suas deficiências.

4.3) Análise da implementação, com base no modelo de Subirats et al. (2012)

Neste tópico analisaremos a implementação da Educação Infantil nas creches conveniadas a partir das seguintes variáveis, conforme quadro abaixo:

Quadro 10 – Variáveis da pesquisa



Elaboração própria

No capítulo 1 vimos que as variáveis independentes (conteúdo da política, recursos dos atores, regras, contexto socioeconômico e trajetória) influenciam a interação entre os atores (mantenedora, creches conveniadas e Prefeitura), considerada variável dependente.

Essa interação, por sua vez, influenciará a implementação do serviço prestado, a segunda variável dependente. Por isso utilizamos o modelo de Subirats et al. (2012), que estabelece como central na análise da implementação de uma política pública a

interação entre atores. Faremos uma análise comparativa das creches, a partir da discussão das variáveis apresentadas no quadro 10.

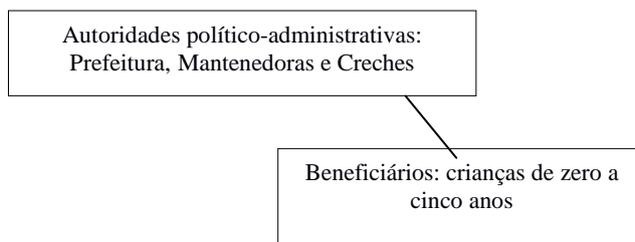
a) Quais os *elementos constitutivos da política* municipal de Educação Infantil nas creches conveniadas da Prefeitura de São Paulo?

Conforme proposto por Subirats et al. (2012), a política de creches analisada é composta pelo seguintes elementos, conforme descrição abaixo:

O *problema* que a política busca resolver é a falta de vagas em creche no município de São Paulo, por meio do seguinte *mecanismo*: convênio com instituições privadas sem fins econômicos para a oferta do atendimento em creches. O *público atendido (ou beneficiários)* são crianças de zero (0) a três (3) anos de idade, em alguns casos onde não existem EMEI, até cinco anos de idade. A *Prefeitura de São Paulo*, por meio da *Secretaria de Educação*, realiza convênios com *entidades privadas* nas diversas regiões da Cidade, responsáveis pela gestão do equipamento, que recebem recursos municipais para a manutenção das *creches*. Estes são os principais atores envolvidos.

b) Como identificar e caracterizar os diferentes *atores envolvidos* na política pública?

Identificamos dois grupos principais de atores na política, as autoridades político-administrativa, responsáveis por elaborar e aplicar a política e os beneficiários finais (ou público atendido). No primeiro grupo destacamos a Prefeitura de São Paulo, por meio da SME, as entidades mantenedoras e as creches conveniadas. No segundo grupo crianças de zero a cinco anos moradoras do Município de São Paulo, conforme diagrama abaixo:



A Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Educação é a

responsável pela política pública, executada, em sua maioria, pelas 13 Diretorias Regionais de Educação do município. À Secretaria cabe a realização do convênio, o repasse de recursos e a supervisão. O convênio é realizado com entidades mantenedoras que recebem o recurso e são responsáveis pela gestão da creche, contratam os funcionários da creche, cedem ou não o espaço, entre outras funções. A creche conta com corpo diretivo que coordena a rotina diária de atendimento, relaciona-se com a mantenedora e a Secretaria.

Além destes atores, citamos também outros envolvidos com a política pública como o judiciário, organizações da sociedade civil voltadas para educação e infância, fóruns e movimentos de educação infantil e sindicatos. Especialmente sobre as creches conveniadas destacamos a atuação do Fórum de Educação Infantil das Creches Conveniadas (FEI Conveniadas) que reúne as mantenedoras e creches conveniadas com a Prefeitura de São Paulo. É um fórum bastante atuante e representativo das creches. As reuniões mensais que ocorrem na Câmara Municipal de São Paulo são sempre muito concorridas e participativas¹³⁶. A pauta dessas reuniões inclui principalmente questões a serem resolvidas com a Secretaria Municipal de Educação. Ao Fórum são creditados vários avanços na política de creches como, por exemplo, aumentos no valor *per capita* da verba repassada pela Prefeitura às creches conveniadas, melhoria da comunicação com a Secretaria e com as DREs, discussão de normas municipais e federais para esclarecer dúvidas dos representados, entre outros.

c) Quais os diferentes tipos de *recursos que os atores podem utilizar* para influenciar a implementação de uma política pública?

Como dito no capítulo 1, a análise da pesquisa está focada na interação entre os atores do grupo “autoridades político-administrativas”, por mostrar-se central no entendimento das diferenças da implementação da política entre as creches estudadas. O grupo “beneficiários finais” não foi inserido na análise, pois não se verificou sua influência considerável na implementação da política, devido a faixa etária e mesmo no caso dos familiares, não se observa uma prática de participação e controle social nas creches conveniadas, que inclusive não possuem instâncias de participação como o conselho de escola.

Subirats et al (2012) identificam 10 diferentes tipos de recurso dos quais os

¹³⁶ No período de levantamento de dados para a pesquisa foi possível acompanhar cerca de oito reuniões do FEI e verificar vários desafios na relação entre a Secretaria e o Fórum.

atores podem dispor e utilizar em uma política pública, no quadro abaixo identificamos os recursos dos atores estudados.

Quadro 11 – Recursos dos atores envolvidos na implementação da política pública

Recursos	Secretaria Municipal de Educação	Mantenedora	Creche
Econômico (dinheiro)	O repasse de recursos financeiros via convênios às entidades garante à SME poder central para influenciar as decisões dos demais atores, privilegiar ou desincentivar práticas e comportamentos. Para a grande maioria os recursos repassados possibilitam cobrir as despesas mínimas, porém não são suficientes para investir na melhoria da qualidade. Outro aspecto criticado é a defasagem dos salários quando comparados com os praticados nas creches diretas.	As mantenedoras que possuem recursos financeiros próprios para investimento nas creches conseguem proporcionar prédios e materiais de melhor qualidade, formação continuada para equipe mais rica, assim como parcerias que contribuem para melhoria do serviço prestado. Além disso, em algumas os funcionários tem salários maiores do que o piso previsto.	As creches das mantenedoras com mais recursos financeiros disponíveis tem prédios melhores, mais espaçosos e pedagogicamente mais adequados às crianças. Os funcionários tem acesso à formação continuada diferenciada, dentre outros benefícios, assim como as crianças, que tem acesso, por exemplo, a passeios custeados pela mantenedora.
Cognitivo (conhecimento/informação)	Na época do levantamento de informação para esta pesquisa (segundo semestre de 2013 e primeiro semestre de 2014), na Secretaria as pessoas responsáveis pelas creches conveniadas não eram especialistas neste tipo de serviço, o que trouxe pouco ou nenhum avanço para a	Assim como o dinheiro, o conhecimento está desigualmente distribuído entre as mantenedoras. Existem instituições com mais experiência em educação infantil do que outras, o que influencia os projetos e intervenções, assim como mantenedoras	As creches neste aspecto também são influenciadas pelas características das mantenedoras. Além disso, existem aquelas que se destacam por terem diretoras e/ou coordenadoras pedagógicas com muito conhecimento sobre a área beneficiando o

	<p>política. Nas DREs, conforme citado nas entrevistas, observam-se diferentes níveis de conhecimento e atuação dos supervisores nas creches conveniadas, ou seja, é um recurso desigualmente distribuído. Em uma das DREs, o diretor regional foi muito elogiado pelas iniciativas que vinha propondo às creches conveniadas, alguns atribuíam sua atuação ao fato de ter sido coordenador pedagógico de creche.</p> <p>Não foram observadas ações de avaliação dos serviços prestados pelas creches que poderiam contribuir com o aprimoramento da política.</p>	<p>que tem em seus quadros ou contratam terceiros com mais conhecimento em EI.</p>	<p>desenvolvimento do projeto pedagógico, a formação da equipe e a gestão diária do equipamento como um todo.</p>
<p>Interativo (organização)</p>	<p>Este recurso refere-se à capacidade de organizar as estruturas administrativas e de interação entre os atores. Neste caso, assim como recurso cognitivo, a Secretaria não apresentou esta capacidade de forma destacada no período analisado. Foram muitas as críticas relacionadas ao desabastecimento de alimentos das creches,</p>	<p>Nas mantenedoras maiores identificam-se práticas na gestão administrativa das unidades, como por exemplo, reuniões regulares de diretores com mantenedoras, utilização de sistemas de informação integrados, apoio administrativo-financeiro na prestação de contas e</p>	<p>A atuação da mantenedora também se reflete na creche, mas no caso da creche também se destaca a atuação da direção, principalmente, e coordenação pedagógica para conduzir a organização dos processos, a comunicação, o que contribui para melhor</p>

	causadas por dificuldades nos processos licitatórios, à comunicação confusa em diversos momentos como, por exemplo, na organização do recesso e férias. Nas DRE também se observou uma desigualdade na manifestação deste recurso. Em algumas as orientações eram mais claras e a comunicação mais direta com as creches.	nas compras, entre outros. O FEI Conveniadas é ator importante na organização das mantenedoras e creches para a interlocução com a Secretaria de Educação.	clima organizacional.
Confiança (consenso)	Bons supervisores criam ambiente de confiança, aprendizagem e troca.	Mantenedoras que investem em formação e delegam tarefas às diretoras contribuem para um ambiente de confiança.	Algumas diretoras proporcionam um clima de coesão e confiança entre os profissionais que trabalham na creche.
Cronológico (tempo)	-	Algumas mantenedoras (maiores e com mais unidades conveniadas) tem mais facilidade para negociar determinados prazos com a SME do que outras.	Algumas creches tem mais apoio da mantenedora do que outras na parte administrativa, o que faz com que seu tempo esteja um pouco mais disponível.
Patrimonial (infraestrutura)	A Prefeitura dispõe de prédios próprios em maior quantidade tanto para CEI quanto EMEI de modo desigual pelas 13 DRE da capital.	Algumas mantenedoras possuem prédios próprios onde as creches estão instaladas enquanto outras não dispõem e utilizam unidades	Há diferenciação entre os prédios (próprios – das entidades ou cedidos pela Prefeitura) que foram feitos para ser uma unidade escolar, com espaços amplos e

		alugadas por elas ou pela Prefeitura.	outras especificações necessárias e outros que eram residências e foram adaptadas, com espaços mais restritos, influenciando a proposta pedagógica.
Apoio político	A política de convênio para creches é antiga e persiste ao longo do tempo, com crescente ampliação na Cidade de São Paulo. Existem, contudo, questionamentos e críticas sobre a oferta privada e suas consequências. O Ministério Público já indicou no mandato municipal anterior a ampliação do atendimento via rede direta. Alguns representantes do movimento social, academia, parlamentares, funcionários públicos são contrários ao convênio na educação, inclusive está presente na proposta do Plano Municipal de Educação o congelamento e extinção de convênio. Contudo, a política de convênio persiste ao longo do tempo.	As mantenedoras criticam determinados aspectos da condução da política atual, principalmente a diferenciação da remuneração e jornada em relação à rede direta. Algumas mantenedoras devolveram unidades à Prefeitura por diferentes motivos. Mantenedoras criticam também a forma como são tratadas em fóruns, encontros de educação, por serem representantes do serviço conveniado. Algumas mantenedoras conseguem ter uma influência política maior que outras, devido a ligações com políticos, lideranças e outras pessoas influentes, o que traz privilégios na relação com a	-

		DRE .	
Violência (força)	-	-	-
Jurídico (direito)	Por meio das normas que emite determinando o formato e execução da política.	-	-
Humano (pessoas)	Existe uma diferença relacionada à quantidade de supervisores entre DRE o que implica a disponibilidade de tempo para sua atuação nas creches. Percebe-se pouco investimento na formação das equipes das DRE o que influencia a implementação. A influência política no preenchimento de determinados cargos, como é o caso dos engenheiros que atuam nas Diretorias ou o supervisor substituto podem prejudicar o resultado técnico das decisões, conforme citado por entrevistados.	Algumas mantenedoras possuem mais este recurso do que outras, conseguem formar equipes e promover seu aprimoramento constante, por meio de ações diversas. Isto reflete na implementação em aspectos administrativos e pedagógicos. Além disso, a existência de pessoas na mantenedora com formação e experiência na área de educação, especialmente, educação infantil contribuem para a aplicação de uma proposta pedagógica mais elaborada.	Algumas creches possuem este recurso mais que outras, devido às condições proporcionadas pela mantenedora. A atuação de uma direção comprometida e capacitada faz diferença positivamente no serviço oferecido.

d) Quais **regras institucionais** têm influência sobre os atores na implementação da política?

Segundo Subirats et al (2012) as regras institucionais são definidas como estruturas e regras formais explícitas, geralmente formalizadas juridicamente, e também como normas informais e implícitas, mas compartilhadas pelos membros de uma organização ou comunidade. Algumas regras institucionais limitam a margem de

manobra dos atores, outras, ao contrário, proporcionam novas possibilidades de participar e influenciar a elaboração e/ou execução de determinada política. As regras podem ter três tipos principais de funções: fixar o acesso aos recursos das políticas públicas, fixar as competências e a natureza das interações entre os atores e fixar as condutas individuais.

Dado a grande quantidade de normas federais e municipais relacionadas às creches conveniadas, decidimos focar a análise naquelas que demonstram mais influência nos atores envolvidos na execução da política, a partir da frequência com que foram citadas nas entrevistas realizadas.

Destacamos inicialmente, a regras que estabelecem o repasse de recursos da Prefeitura às mantenedoras. Portarias municipais estabelecem a quantidade de recursos a serem passados às entidades, por meio da fixação do valor *per capita* e a forma como deve ser gasto o recurso. O recurso repassado, segundo os entrevistados, é quase que totalmente destinado para folha de pagamento, sobrando uma pequena parte para outras despesas de custeio. Os investimentos conseguem ser feitos com o que sobra do adicional anual (décima terceira parcela), após pagamento de décimo terceiro e outros encargos.

O repasse de recursos financeiro representa uma das principais regras que influenciam os convênios. A Secretaria de Educação, por meio dele, pode contribuir para promover melhor condições às creches e também punir irregularidades. Neste caso realiza descontos, suspende o pagamento e pode chegar a encerrar o convênio. Observa-se também que as regras relacionadas ao repasse de recursos financeiros trazem consigo características que contribuem para um cenário desigual na implementação da política. As mantenedoras com menos crianças recebem proporcionalmente menos recurso, porém o recurso recebido para as que atendem menos de 60 crianças não é suficiente para cobrir todas as despesas para a manutenção mensal da creche. Dentre as creches visitadas, havia, por exemplo, uma creche, representante do grupo B, com 43 crianças e a diretora ressaltou a constante carência de recursos para o básico.

Algumas mantenedoras com muitas unidades conveniadas e que funcionam de forma integrada conseguem diluir o custo entre as unidades. Então mesmo que tenha creches com poucas crianças, sofrem menos com a insuficiência de recursos. Entretanto as mantenedoras com menos unidades tem dificuldades de fazer esta adequação.

Outro aspecto relacionado ao repasse de recursos governamentais às entidades mantenedoras que contribui com um cenário desigual entre as entidades é obtenção da

Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS)¹³⁷, o que confere a isenção do pagamento da cota patronal do INSS. As que possuem esta isenção conseguem economizar, do valor repassado pela Prefeitura, cerca de 30% do total da folha de pagamento e utilizar para outros fins. Contudo muitas entidades não possuem o CEBAS¹³⁸ e são obrigadas a pagar a cota patronal.

De acordo com membros da prefeitura o convênio traz consigo a busca por realizar uma parceria que proporcione uma maior ampliação do número de vagas “*É um atendimento de mais baixo custo [comparado à rede direta], mas possibilita o atendimento de forma mais rápida*”. A ampliação de vagas é algo que pressiona a Prefeitura constantemente. A obrigatoriedade do ensino a partir dos quatro anos de idade, instituída em nível federal, soma-se a este cenário de buscas de alternativas para o oferecimento de vagas no curto prazo.

Há o entendimento, por parte da SME, de que as regras estabelecidas no convênio pressupõem a existência de contrapartida da entidade mantenedora, o que, contudo, não acontece na maioria dos casos.

Existe aí um ruído de comunicação e entendimento entre SME, mantenedoras e creches. Por um lado, a existência de contrapartida, conforme prevê um convênio, deveria sempre existir. Por outro lado, na prática, a maioria das mantenedoras não apresenta de fato contrapartida oficialmente, por não terem condições de apresentá-las ou entenderem que não é seu papel. Neste contexto, destaca-se também a diferença de recursos que a municipalidade investe nas creches diretas, muito superior, do que o que é investido nas conveniadas. Esta diferença causa críticas de diversos grupos. Dentre as reclamações, a principal é a diferença de tratamento entre os funcionários: na rede direta os professores tem carga horária diária de seis horas, sendo uma obrigatoriamente para

¹³⁷ A Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS, prevista na Lei nº 12.101, de 30 de novembro de 2009 e no Decreto nº 8.242, 23 de maio de 2014 é concedida pelo Governo Federal às entidades sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades de assistência social que prestam serviços nas áreas de educação, assistência social ou saúde. Trata-se de uma certificação que possibilita a isenção de contribuições para a seguridade social, a priorização na celebração de convênios com o poder público, entre outros benefícios. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS é responsável pela análise dos pedidos de certificação das entidades que tenham atuação exclusiva ou preponderante na área de assistência social, seguindo a ordem em que os pedidos foram protocolados. Caso a preponderância da atuação seja nas áreas de educação ou saúde, o requerimento deverá ser solicitado junto aos Ministérios da Educação ou da Saúde, respectivamente. Fonte: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/entidades-de-assistencia-social/certificacao-de-entidades-beneficentes-de-assistencia-social>. Acessado em 26/01/2015.

¹³⁸ De acordo com os entrevistados, é bastante difícil obter o CEBAS e é um processo que pode levar vários anos. Para que a concessão da certidão seja acelerada é necessário um acompanhamento bastante próximo da tramitação do processo. Neste caso, as entidades maiores tem mais facilidade de obter devido a influência que possui e os recursos para realizar este acompanhamento próximo em Brasília.

formação e recebem uma remuneração que é o dobro do que recebe o professor da conveniada. Nas conveniadas a carga horária do professor é oito horas diárias, com uma hora de almoço. O horário de formação ocorre de acordo com a organização interna de cada creche.

Representantes do legislativo defendem que esta diferenciação de recursos para o atendimento entre conveniada e direta contribui para precarização do atendimento.

“Mas por que a indireta ou a conveniada tem piores condições? Por conta disso mesmo, por conta da precarização. Eu pago menos o funcionário da conveniada. Eu dou menos estrutura. Estamos falando das condições estruturais, objetivas e até subjetivas que as entidades possuem. [...] A própria Prefeitura fala textualmente que não está conseguindo controlar [as OSS na saúde]... Você controlar tantas entidades [creches] que nós temos que são conveniadas, você hoje não consegue controlar porque a questão de ter... Você teria que ter uma pessoa sua mais tempo lá para controlar a questão financeira e um monte de outras coisas”.

(Representante do legislativo)

Algumas mantenedoras criticam determinados pontos da portaria de convênios para creches. Estas críticas provêm principalmente daquelas entidades com longo histórico de atendimento filantrópico. A indicação das crianças atendidas via sistema EOL da Prefeitura restringiu o atendimento ao público mais vulnerável, que vai contra a sua missão, além da limitação da faixa etária atendida. Outra crítica presente, mas menos frequente são inflexibilidades por parte da SME para modificar o horário de atendimento. Algumas destas entidades optaram por finalizar o convênio em algumas situações e, no caso de equipamentos indiretos, devolver as creches à Prefeitura, ou, no caso dos prédios próprios, tocar as creches totalmente com recursos próprios para atuar de acordo com sua missão.

Apesar das restrições impostas pelo convênio, as mantenedoras destacam pontos positivos que as fazem manter os convênios, mesmos aquelas que devolveram algumas creches à Prefeitura.

A pressão pela ampliação de vagas em creches influencia a atuação da Prefeitura, que propõe medidas e realiza ações para aumentar a oferta. Além da opção pelo convênio, a SME vem buscando ampliar o atendimento nos convênios existentes e incentivar salas com faixas etárias mistas onde há vagas. A necessidade de atendimento

da faixa etária de quatro e cinco anos tem levado, nas regiões em que não existe EMEI em quantidade suficiente, a diminuir o berçário em algumas unidades para ampliar o infantil I e II. Situação verificada em umas das DREs estudadas.

Dentre as várias justificativas para a expansão da rede conveniada, os entrevistados citam principalmente as restrições espaciais, temporais e financeiras de ampliação da rede direta. Existe dificuldade de conseguir imóveis em terrenos irregulares e por meio do convênio é mais fácil alugá-los. As restrições financeiras relacionam-se ao custo da construção e manutenção, não só do prédio e equipamento, mas principalmente ao pagamento de pessoal. Em alguns municípios paulistas existe a restrição de ampliação ligada ao limite imposto à folha de pagamento pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No caso da cidade de São Paulo, como visto no capítulo 3 a despesa com pessoal está abaixo do limite.

Outro aspecto comentado é a ausência de uma concepção da infância e Educação Infantil que norteie as regras estabelecidas pela SME. A crítica é que as regras são mais em resposta a situações que se apresentam no cotidiano, algumas emergenciais, sem planejamento e sem a presença de discussões sobre as concepções basilares. Segue depoimento ilustrativo:

“A nutricionista da Prefeitura fez uma regra e disse que uma criança de zero a três anos só usa cinco gramas de manteiga por dia. Margarina, requeijão ou qualquer outra coisa. A gente levou dois anos para convencê-la de que num processo de autonomia, num processo de se identificar no mundo e entender os processos que nos deixarão adultos saudáveis, servir-se faz parte. Como que uma criança pequena colocará a quantidade certa de manteiga? Ela gastará mais. Isso nunca foi contemplado. Só que o que foi contemplado? “Ah então tá bom, vocês compram a manteiga a mais que vocês quiserem e a gente aceita na prestação de contas.” A falta de conceitos sobre o que é uma criança pequena e quais são os processos de uma criança pequena, atrapalha um pouco a parceria”.

(Representante de entidade mantenedora do grupo A)

Existe um documento emitido pela DRE denominado autorização de funcionamento, que permite o funcionamento da creche e o convênio com a Prefeitura. Este documento só pode ser dado para creches situadas em locais regularizados; aquelas

situadas em terrenos irregulares recebem uma autorização provisória por dois anos e ficam na dependência de prorrogação ou não da Prefeitura deste documento. É uma situação instável que preocupa algumas entidades sobre a continuidade do convênio.

Representantes da SME e de mantenedoras relatam divergências entre regras municipais voltadas para as creches conveniadas. Trata-se das portarias municipais que regem os convênios com creches e as normas da Vigilância Sanitária (COVISA) da PMSP. As normas da COVISA são consideradas mais exigentes do que as Portarias citadas e a tendência dos supervisores é seguir as portarias. Porém representantes da COVISA também visitam as creches¹³⁹ em determinado momento e aí surgem contradições e divergências.

“Existem divergências entre a COVISA e as portarias municipais, por exemplo, a quantidade de privadas exigidas nas creches, a COVISA exige uma quantidade maior, mas mesmo nas diretas nem sempre se verifica, mas o que prevalece são as portarias municipais”.

(Técnico da Secretaria Municipal de Educação)

“Nós falamos que se eles não se conversarem [DRE e COVISA] a gente não aguenta. Entra uma e fala uma coisa. Sai. Vem a COVISA e fala outra. Porque eles [DRE] têm umas regras, a COVISA tem outras. E como é que ficam as creches? Não sabe se acata um ou outro. Ou ainda a supervisora, quando vem, às vezes não concorda com nenhuma das duas”.

(Representante de mantenedora)

A seguir apresentamos quadro sintético destacando alguns dos principais aspectos exigidos nas portarias municipais que regem os convênios em creche, comparando-os com as ações implementadas. A partir desta comparação ressaltamos exemplos de como se manifesta a discricionariedade nas creches estudadas.

¹³⁹ Segundos os entrevistados, as creches recebem com alguma regularidade visita de diferentes profissionais, além dos supervisores, como representantes da COVISA e nutricionistas da Secretaria Municipal de Educação.

Quadro 12 – Comparação: formulação e implementação nas creches dos grupos A e B

	Recursos Humanos	Grupamentos, horários, matrícula e férias	Recursos financeiros	Alimentação	Imóveis e bens permanentes
Formulação/Regras	<p>1) Quantidade e formação mínima exigidas (ver quadro 8)</p> <p>2) Piso salarial para o professor definido pela Prefeitura e convenção coletiva dos sindicatos para todas as funções</p> <p>3) Plano de formação continuada necessário para a obtenção da Autorização de funcionamento</p>	<p>1) São definidas as quantidades de crianças por professor e faixa etária dos grupamento (ver quadro 8)</p> <p>2) As creches devem funcionar no mínimo cinco dias por semana, com carga horária mínima de dez horas diárias</p> <p>3) As crianças matriculadas nas creches são aquelas encaminhadas pela Prefeitura de acordo com o cadastro no EOL</p> <p>4) Os funcionários das creches tem direito a 30 dias de férias por ano a ser definida por portaria municipal</p>	<p>1) Recursos repassados pela Prefeitura mensalmente de acordo com a quantidade de crianças atendidas</p> <p>2) Mantenedora deve arcar com despesas que ultrapassem o valor repassado</p> <p>3) Gastos devem ser aprovados pela SME</p>	<p>1) Atender às orientações previstas nas normas técnicas do Departamento de Alimentação Escolar da SME</p>	<p>1) Atender às especificações presentes na portaria nº 3479/2011 (ANEXO II)</p> <p>2) Realizar manutenções com recurso do Adicional Anual (13ª parcela) repassado pela Prefeitura</p>
Implementação/Ações	<p>1) Em uma creche do grupo B verificou-se professor sem a formação mínima</p> <p>2) Na grande maioria paga-se o mínimo estabelecido e há diferenciação de 50% nos salários de diretoras/coordenadora das diferentes creches</p> <p>3) Todas as creches visitadas realizam pelos menos as paradas pedagógicas mensais e definem algum horário semanal para o professor</p>	<p>1, 2, 3 e 4) Em geral de acordo com a norma, nas creches visitadas</p>	<p>1 e 3) Em geral de acordo com as normas</p> <p>2) A maioria das entidades não apresenta contrapartida no convênio, principalmente aquelas das DREs Campo Limpo e Guaianases e todas as do grupo B</p>	<p>1) Em geral de acordo com as normas</p>	<p>1 e 2) A maioria das creches do grupo A estão em imóveis de boa qualidade para o atendimento e manutenção; 80% das creches do grupo B estão em imóveis adaptados (casas ou fundo de igrejas) que tem necessidade de adequações e/ou problemas de manutenção; a verba do adicional anual é usada para realização de adequações e manutenções nos prédios</p>
Discricionariiedade	<p>1) Algumas creches do grupo A possuem mais profissionais</p>	<p>1) Algumas creches do grupo A tem professores além da quantidade</p>	<p>1) As creches que atendem menos de 60 crianças tem</p>	<p>2) Os cardápios de algumas creches</p>	<p>1) As adequações vem acontecendo, algumas</p>

	<p>do que o mínimo estabelecido, mantidos com recursos do convênio não utilizados (por exemplo: isenção da cota patronal do INSS) ou recursos próprios</p> <p>2) Algumas creches do grupo A pagam um salário superior ao piso para os professores e possuem plano de carreira institucionalizado para toda a equipe</p> <p>3) Algumas mantenedoras investem na formação continuada das equipes, com a contratação de especialistas</p>	<p>mínima</p> <p>2) Mantenedora do grupo A decidiu não fazer convênio com a Prefeitura em determinada creche, pois queria funcionar também no período noturno e não houve acordo</p> <p>3) Algumas mantenedoras reclamaram de não poderem priorizar o público de baixa renda e irem contra sua missão. Algumas decidiram devolver creches à Prefeitura</p> <p>4) A Prefeitura tem apresentado dificuldade em definir com antecedência e nitidez o período e formato das férias o que tem prejudicado o planejamento das creches levando a adaptações diversas por parte delas e gerado conflitos entre as partes.</p>	<p>dificuldades de se manter com o recurso do convênio, acabam coletando recurso de outras formas e adaptando-se no dia-a-dia</p> <p>2) A maioria das creches, que não dispõem de contrapartida, funciona com o dinheiro do convênio somente</p> <p>3) É comum a SME aprovar pedidos das conveniadas de gastos diferenciados, desde que dentro do valor repassado pela Prefeitura e justificados de acordo com o projeto pedagógico</p>	<p>são mais variados e criativos</p>	<p>em ritmo mais lento do que outras, pois muitas creches dependem do repasse do Adicional anual. Os supervisores entrevistados são bastante atentos em relação ao espaço e estabelecem prazos para as modificações. Nos casos mais extremos pede-se que a entidade troque o imóvel. Duas das creches visitadas estavam buscando outros espaços, mas estavam com dificuldades de encontrar algo adequado na região.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

e) Como o *contexto socioeconômico e a trajetória* influenciam a implementação?

Além das variáveis apontadas por Subirats et al (2012) incluímos também na análise dos casos o contexto socioeconômico de inserção da creche conveniada e a trajetória da mantenedora, por considerá-los importantes para entender as diferenças entre os casos. No tópico sobre as características das creches estudadas, subitens “localização da creche” e “características da entidade mantenedora”, foram discutidas características similares aos grupos de creches com boa qualidade e mal avaliadas. Verificamos que cada grupo tem características mais comuns entre si.

No caso do contexto socioeconômico, a inserção da creche em uma região mais ou menos vulnerável influencia os atributos da clientela, dos espaços disponíveis e da entidade mantenedora. Em regiões mais pobres os prédios das creches tendem a ser menores, com menos área aberta para as crianças brincarem e mais adaptados, pois geralmente são residências transformadas em creche. Os espaços restritos afetam as atividades realizadas pelas crianças, como por exemplo, brincar e correr. As mantenedoras maiores e mais tradicionais, estudadas nesta pesquisa, tendem a concentrar sua atuação em DREs mais centrais como a Butantã e, nas regiões mais periféricas e pobres, observa-se maior concentração de mantenedoras menores e fundadas a partir de movimentos de bairro, lideranças locais e outros moradores. A clientela mostrou-se mista na grande maioria das creches conveniadas. Há crianças de classe média e até média alta convivendo com crianças de baixa renda. Porém não se constatou, na maioria dos casos analisados, grande influência no dia-a-dia da creche, segundo as diretoras entrevistadas, se a clientela for mais ou menos vulnerável.

Para analisar a trajetória e as consequências no cenário atual focou-se na entidade mantenedora, pois dentre todos os aspectos estudados o que influencia a implementação com mais intensidade, nos casos analisados, é a atuação da entidade mantenedora na creche e esta atuação depende, em grande parte, das características da entidade, inclusive de seu histórico de atuação na área.

A discussão da trajetória pode ser ampliada também para a política pública de creches e, neste caso, o convênio com instituições filantrópicas esteve desde o início presente no formato de execução da política em nível federal, estadual e municipal. Além disso, até começo do século XXI as creches eram uma política assistencial, subordinada aos órgãos de assistência com pouca participação da área de educação.

No caso da trajetória da mantenedora, dentre as presentes no grupo das creches bem avaliadas, destacam-se quatro que têm longa experiência com atendimento em creche para população de baixa renda. Inclusive são estas que se queixam da política atual por não considerar o critério de vulnerabilidade social na seleção das crianças a serem matriculadas nas creches. Embora alguns entrevistados da SME não considerem que as melhores mantenedoras são necessariamente as mais antigas, citando que algumas mais recentes desenvolvem um trabalho melhor do que algumas mais antigas; na amostra, contudo, dentro do grupo das consideradas com boa qualidade, o tempo de existência e sua expertise apareceram como fatores importantes. No grupo das mal avaliadas, há apenas uma entidade mais antiga (criada no final da década de 1960) as demais tem uma trajetória mais recente.

A recente inserção das creches, na prática, na área da educação, acompanhada da sua longa permanência na área da assistência social trazem consigo desafios para a política atual. Em primeiro lugar, é possível ressaltar que o modelo de convênio com organizações não governamentais, tão comum na área da assistência, não encontra o mesmo respaldo na área da educação onde prevalece a defesa do atendimento direto estatal. No caso de São Paulo, quando as creches foram transferidas pra a educação, os convênios representavam a maior parte dos equipamentos, cenário que permanece inalterado, e tendo inclusive aumentado em alguns períodos. Além de todas as restrições citadas para a ampliação da rede direta, existe uma quantidade de equipamentos conveniados, resultado de mais de cinco décadas de funcionamento da política na Assistência Social, criados há muito tempo, o que reforça a dificuldade de ter uma rede composta exclusivamente por unidades diretas no curto prazo. Adicionalmente, o atendimento nas creches tem características que tornam sua ampliação menos acelerada: atendimento em período integral, número menor de crianças por professor, refletindo em um alto custo de manutenção, comparativamente aos outros níveis de ensino. Todos estes fatores mostram a necessidade de enxergar a rede como um todo, reconhecendo a coexistência de equipamentos diretos e conveniados. A diferenciação de tratamento entre CEI diretos e conveniados é resultado desta trajetória da política de creches em São Paulo.

A trajetória das creches na área da Assistência Social influencia também a Secretaria de Educação, cujos profissionais, em boa parte, demonstram resistências ao convênio e criticam o formato do atendimento oferecido. A literatura aponta a dificuldade de a SME adaptar-se, no início, à gestão dos convênios na educação infantil.

Após uma década da transferência para a educação, embora tenham ocorrido vários avanços, é possível ainda ressaltar alguns aspectos que a SME não consegue gerenciar: dificuldade de diálogo com as conveniadas, problemas em definir diretrizes claras de ação, como ocorreu nas últimas propostas de recesso, entre outros. Embora todos os entrevistados representantes da SME apontem a existência de diferenças entre as mantenedoras e o serviço oferecidos nas creches conveniadas, não se verifica uma ação institucionalizada para lidar com este cenário.

Síntese do capítulo

Conforme vimos no capítulo 1, Subirats et al (2012) propõem um modelo para a análise da implementação de políticas públicas que ressalta a interação entre os atores como um dos fatores que explicam as diferenças nos resultados das políticas. Utilizamos esse modelo para explicar as diferenças nos resultados da política de Educação Infantil implementada nas creches conveniadas da Prefeitura de São Paulo.

No caso desta pesquisa, o foco é a interação entre os atores que o modelo denomina “autoridades político-administrativas”: atores públicos (estatais ou paraestatais) responsáveis pela formulação ou implementação da política pública. Observamos uma série de relações entre a Secretaria Municipal de Educação, as entidades mantenedoras e as creches conveniadas que influenciam o desempenho das creches e as condições em que elas prestam atendimento à população. Esses três atores interagem diretamente entre si em diferentes momentos.

Abordaremos primeiro a interação entre a entidade mantenedora, que assina o convênio com a Prefeitura e recebe os recursos, e a creche conveniada gerenciada pela mantenedora.

Neste caso, a mantenedora pode investir recursos materiais, acompanhar e apoiar o trabalho desenvolvido pela direção e por toda a equipe que atua na creche. A pesquisa constatou que as creches cujas mantenedoras adotam essas ações apresentam mais condições para desenvolver um trabalho de qualidade, pois conseguem ter espaço e materiais pedagógicos adequados às atividades, equipes mais preparadas e projetos pedagógicos mais robustos, integrados ao dia-a-dia das creches e conhecidos por suas equipes.

As creches cujas mantenedoras, ao contrário, não dispõem de recursos próprios e oferecem pouco acompanhamento e apoio ao trabalho da direção e dos professores,

apresentam piores condições de trabalho, o que tende a resultar em um atendimento de má qualidade às crianças.

A interação entre a Secretaria Municipal de Educação e a creche conveniada se dá em diferentes momentos e por meio de diversos departamentos da Secretaria, como também por meio das Diretorias Regionais de Educação (DREs).

Concentramos a análise nas DREs, observando principalmente a atuação dos setores de supervisão e de convênio, além de algumas ações de formação oferecidas pela Diretoria. Em relação aos supervisores, a pesquisa mostrou que embora seu trabalho seja orientado por uma série de regras e normas, há espaço para uma atuação discricionária, podendo o supervisor optar entre o papel de parceiro ou de fiscal da creche, conforme apontaram os entrevistados.

Quando assume o papel de parceiro da creche, o supervisor contribui para o desenvolvimento de ações conjuntas no sentido de aprimorar o atendimento às crianças e às suas famílias. Isso ocorre, por exemplo, quando o supervisor atende pedidos feitos pela direção da creche e escreve em seu relatório sobre a importância de determinado projeto ou aspecto para o qual a creche pretende atrair recursos da mantenedora. É importante notar que as visitas mensais dos supervisores funcionam como ações de formação, dando suporte ao trabalho da direção e da equipe da creche.

O setor de convênio, por sua vez, tem um papel importante na transmissão de orientações às creches, contribuindo para que elas entendam as normas municipais. Para isso, porém, é necessário que o setor tenha certa organização e que a interpretação da legislação municipal seja uniforme entre todas as Diretorias Regionais de Educação.

As ações de formação oferecidas pelas DREs variam de acordo com a visão da equipe que conduz a Diretoria, já que não existe uma diretriz única de Secretaria Municipal de Educação para essas ações. Na pesquisa foi citada, por exemplo, a iniciativa de um diretor regional que organizou cursos de formação e encontros entre as creches conveniadas, promovendo a troca de experiências e de projetos pedagógicos.

Destacamos, finalmente, a interação entre a Secretaria Municipal de Educação e as entidades mantenedoras. No período analisado, algumas Diretorias organizaram encontros com representantes de mantenedoras. De acordo com os entrevistados, esses encontros tiveram caráter muito mais informativo do que consultivo ou de construção coletiva. As mantenedoras também citam encontros com Diretores regionais para tratar de temas específicos. Além disso, como mencionamos anteriormente, algumas mantenedoras com maior influência política conseguem benefícios, como negociar

determinados aspectos do convênio.

Considerações finais

Esta pesquisa buscou contribuir para o debate sobre a implementação da política municipal de Educação Infantil de São Paulo nas creches conveniadas, que correspondem, atualmente, a mais de 80% das unidades da rede de creches do município. A partir da constatação de um cenário de desigualdades na qualidade do serviço prestado por essas creches, a investigação buscou descobrir as causas e implicações de tais desigualdades, com base no olhar das creches e da Prefeitura.

Apoiada em estudos de caso, a pesquisa deve grande parte de sua construção metodológica à investigação empírica e às entrevistas com atores diretamente ligados ao tema. Alguns desses atores contribuíram, inclusive, para a seleção dos casos a serem estudados e indicaram o caminho para se chegar a determinadas informações.

Os resultados confirmam a desigualdade apontada nos entrevistas iniciais do estudo. Dentre os fatores explicativos destaca-se, inicialmente, a entidade mantenedora que assina o convênio com a Prefeitura e é responsável pela gestão da creche. Verificaram-se diferenças consideráveis entre as entidades da amostra, relacionadas com o tempo de existência, algumas criadas na primeira metade do século XX e outras na primeira década do século XXI; sua motivação e natureza, algumas ligadas a organizações religiosas de diferentes origens (Católica, Evangélica, Batista), outras ligadas a empresas públicas e privadas, outras ainda surgidas da mobilização de grupos de pessoas como moradores de determinado bairro; área de atuação e *expertise*, a grande maioria tendo como missão a ação filantrópica nas áreas de assistência social, educação e saúde, porém uma parte somente com conhecimento e experiência acumulados em educação infantil; recursos financeiros, enquanto algumas possuem recursos próprios, outras se mantêm exclusivamente com o repasse da verba municipal. Percebeu-se que as condições das creches variam de acordo com as condições da mantenedora e a forma como apoia a creche.

Outros fatores explicam ainda as diferenças entre as creches, como a sua localização no município e a atuação da direção na gestão da creche. Em determinadas regiões, há pouca oferta de imóveis com condições adequadas para funcionamento de uma creche, assim como concentram mantenedoras com menos condições de apoiar a creche. Além disso, algumas regiões são mais periféricas e empobrecidas do que outras. A direção atuante e com condições de promover uma boa gestão pedagógica e administrativa do CEI contribui para o aprimoramento do atendimento sob diversos

aspectos, tais como formação continuada da equipe, desenvolvimento de projetos e organização da rotina administrativa.

Em suma, a entidade mantenedora e a direção da creche exercem sua discricionariedade segundo os recursos que dispõem e isto influencia consideravelmente a qualidade das creches.

A atuação da Prefeitura, especificamente a Secretaria de Educação com suas 13 Diretorias Regionais, foi analisada com o intuito de verificar como se dá sua relação com as conveniadas, como observa e lida com as desigualdades existentes. Os dados coletados revelam heterogeneidade entre as DRE quanto às condições para apoiar as creches em relação à organização do setor de convênio, quantidade de unidades escolares por supervisor e ações de formação ofertadas. Há também diferenças na atuação dos supervisores.

A atual política municipal de Educação Infantil nas creches conveniadas formalmente é descrita por duas portarias do ano de 2011, que estabelecem direitos e deveres de conveniadas e Prefeitura. São instituídos procedimentos padrões para todas as conveniadas. Além do especificado nestas duas normas, no período analisado, não havia diretrizes estabelecidas pela Secretaria de Educação para o conjunto das DREs relacionada, por exemplo, a ações de formação a serem oferecidas.

Embora os representantes da Secretaria de Educação entrevistados ressaltem a existência de desigualdades no atendimento ofertado pela rede conveniada não foi constatada qualquer ação institucionalizada por parte da Secretaria para enfrentá-las. Recursos financeiros repassados, orientação e cobranças são uniformes independente das condições e do serviço ofertado pela creche, salvo situações específicas de determinada mantenedora que tem maior influência política, ou caso haja alguma irregularidade. Nesta segunda situação há desconto no repasse, chegando ao limite da extinção do convênio. Ou seja, há punições estabelecidas formalmente no caso de irregularidades, porém não se vê o mesmo rigor em relação ao estabelecimento de ações de valorização e fortalecimento da rede. Neste caso, é possível afirmar que a Prefeitura, ao não lidar institucionalmente com as desigualdades existentes, contribui para sua manutenção. Atribui-se, desta forma, a ação da Prefeitura como mais um fator para explicar a existência de desigualdade na rede conveniada.

As desigualdades entre as creches conveniadas são diversas e nos casos pesquisados manifestam-se por meio de diferenças físicas dos equipamentos, quantidade de funcionários, salário e formação continuada da equipe da creche e

experiências proporcionadas às crianças. Em determinadas creches: as crianças têm mais espaço para correr e brincar, contato com a natureza, enquanto em outras permanece mais tempo em espaços menores, com menos luminosidade; os profissionais ganham mais e tem mais apoio pedagógico para exercer suas funções; às crianças são oferecidos, por exemplo, passeios fora da creche, materiais pedagógicos mais interessantes e diversificados. Estas desigualdades acompanham as desigualdades mais amplas verificada na ocupação dos espaços na cidade, pois, na maioria dos casos, as creches com piores condições estão em locais mais periféricos e empobrecidos.

As desigualdades verificadas nos casos e apontadas no discurso de representantes da Prefeitura contribuem para alimentar o julgamento sobre a qualidade do serviço oferecido pela rede conveniada em geral. Atribui-se um conceito negativo às conveniadas, quando, na verdade, a realidade é bem mais complexa, existindo situações muito diversas.

Alguns entrevistados da Secretaria de Educação responsabilizam as entidades conveniadas pelos problemas no atendimento conveniado. Segundo eles, o recurso repassado pela Prefeitura é suficiente. Contudo, é importante ressaltar que as creches do grupo A são bem avaliadas porque dispõem de recursos para investir na melhoria do atendimento. Isto evidencia que a política vigente é satisfatória para as creches que tem recursos próprios, mas traz dificuldades para aquelas que não oferecem contrapartida. Outra parte dos representantes da Secretaria entrevistados, porém, reconhece a responsabilidade da Prefeitura pela política e que cabe a ela, constitucionalmente, responder pela Educação Infantil e não as conveniadas.

Diante do exposto, surge a pergunta: como enfrentar as desigualdades e promover um atendimento mais equitativo na rede de creches conveniadas?

A partir das informações coletadas, acreditamos que o primeiro passo é a construção de uma política pública integrada entre as creches diretas e conveniadas. Atualmente existe uma forte cisão entre os equipamentos direto e conveniado. A percepção é de que são duas redes distintas: a direta com mais recursos financeiros e apoio da Prefeitura e a conveniada com menos recursos investidos pelo poder público.

Esta pesquisa não buscou realizar uma comparação entre o atendimento conveniado e direto ou promover a defesa do convênio como solução para a falta de vagas. Entretanto, é preciso reconhecer que a diferenciação na forma de prestação do serviço está presente e traz implicações para a implementação da política de Educação Infantil nas creches conveniadas. Os representantes de creches e mantenedoras

entrevistados demonstram insatisfação com a diferença salarial e jornada de trabalho. Além disso, as conveniadas não tem acesso a formações, grupos de estudos e materiais pedagógicos destinados à rede direta.

Representantes das conveniadas relatam dificuldades para participar de fóruns e discussões sobre políticas públicas de Educação Infantil. Observa-se a inexistência de diálogo¹⁴⁰ entre o serviço direto e o conveniado prejudicando o aprimoramento da política pública em São Paulo. Como resultado desta situação reforça-se a ideia de que o atendimento conveniado serve para atender a grande fila de espera e resulta da escassez de recursos públicos e, por ser mais barato, tende a ter uma qualidade inferior. Ressaltamos depoimento de diretora de CEI conveniado ilustrativo da dificuldade do diálogo:

“Eu participei da CONAE. Existe um “vamos discutir”, convida-se todo mundo, mas quando você se identifica “Eu sou a X e trabalho no Instituto X”. “Nossa você é conveniada?” “Eu sou conveniada e penso em educação. Conveniada discute. Conveniada estuda”. Existe todo um “Ai, somos a favor da educação pública”. Eu também sou a favor, mas aí nesses fóruns fica “Conveniada não.” Tem muito trabalho bacana feito em conveniadas por aí. E tem muito trabalho que não está legal. Mas aí é onde eu acho que entram as supervisões e convênios. Eu estou fazendo um serviço que é uma obrigação do município e do estado. Se as conveniadas existem é por que o estado não dá conta. E se ele não dá conta e vem pra nós, é um trabalho que merece respeito. Se a entidade não faz um trabalho direito, por que então se faz o convênio? Se não dá o suporte adequado... [...] Por exemplo, na discussão da conveniada. Se você falar que é da conveniada e buscar mais verba... Os caras riem na sua cara, dá muita raiva. “Caramba é a mesma criança. Onde está a questão?” [Falamos:] “Não vamos discutir isso por que nós somos a favor da escola pública.” Eu olho “Caramba todos nós somos a favor da escola pública, mas a gente sabe que ela não acontece. Tem questões políticas e questões territoriais”. Vamos discutir então pelo menos o que nós podemos fazer enquanto isso não acontece. Existe uma coisa que é o real, ideal e o possível. Em alguns momentos você ouve uma discussão como se conveniada fosse o problema. Eu não acho que é um problema, eu acho que para o Estado tem sido uma solução. Pode ser interessante. Diferentes saberes.”.

A sugestão mais recorrente nas entrevistas para enfrentar as desigualdades é

¹⁴⁰ Ao acompanhar reuniões de diferentes fóruns (audiências do Plano Municipal de Educação, audiência pública no Tribunal de Justiça, Conferência Municipal de Educação, reunião dos fóruns em defesa da Educação Infantil direta e das creches conveniadas, entre outros) percebeu-se que cada grupo preocupa-se mais em defender suas posições do que debater ideias e abrir-se para o entendimento mútuo.

oferecer ações de capacitação às conveniadas com intuito de fortalecê-las e instrumentalizá-las para um melhor desempenho. Considera-se importante trabalhar com as temáticas da gestão administrativa do convênio e a capacitação do coordenador pedagógico. Foi citada também a importância em aprofundar o entendimento sobre os referenciais legais que regem os convênios por parte das conveniadas e também dos representantes municipais que atuam na Secretaria de Educação e DREs.

O investimento em ações de formação pela Prefeitura para a rede conveniada também é fundamental na visão de representantes de mantenedoras bem avaliadas, que consideram que a capacidade de gestão é um dos principais diferenciais entre as creches que tem dificuldades e aquelas que são consideradas positivas.

As iniciativas de formação oferecidas pelas DREs pesquisadas foram pontuais, sem uma diretriz da Secretaria de Educação. Neste sentido, parece fundamental a Secretaria fomentar ações contínuas de formação de toda rede de conveniada, inseridas em uma política integrada de aprimoramento das creches.

Em uma audiência pública sobre a política municipal de Educação Infantil, defendeu-se o repasse de valores *per capita* diferenciados entre as entidades mantenedoras: as menores e com menos recursos receberiam mais do que outras, com o intuito de oferecer condições mais igualitárias. A sugestão foi de representante da academia, mas não se verificou outros defensores desta tese. Talvez por que somente receber mais recursos, sem capacitação para utilizá-los não seja o caminho, ou da dificuldade técnica e política de implementar este diferencial na rede e fragmentá-la mais.

Ressaltamos ainda proposta relacionada à atuação do Fórum de Educação Infantil das Entidades Conveniadas do Município de São Paulo (FEI Conveniadas), que se mostrou um importante ator na mobilização das entidades e colaboração na implementação da política. Várias entidades destacaram as reuniões do FEI como momentos de troca de informações, tirar dúvidas e receber esclarecimentos sobre as normas e diretrizes da Secretaria de Educação. O FEI tem grande potencial como canal de comunicação e mobilização que poderia ser mais bem aproveitado inclusive para realização de ações conjuntas com a Secretaria. No período em que acompanhamos as reuniões do FEI constatou-se a presença frequente de representantes da Secretaria, porém com o intuito de justificar ações e defender-se de críticas. Além disso, houve momentos de embate com a Secretaria em virtude dos problemas observados com relação à merenda escolar e férias. Uma sugestão de representante de mantenedora é

aproveitar as reuniões do FEI para discutir questões pedagógicas e trocar experiências. Para realizar estas ações, contudo, é importante implantar outras formas de interação entre os participantes, além das assembleias mensais que, em média, envolve a presença de mais de 200 pessoas.

O debate sobre creches em São Paulo nas décadas de 1980 e 1990 centrou-se, principalmente, na dicotomia educação *versus* assistência social e na importância da valorização da primeira. Como diversos estudos (GEIS, 1994; HADDAD, 1989 e 1989a; KHULMANN Jr., 1991; ROSEMBERG, 1992; VIEIRA, 1988) mostram, por meio de uma abordagem histórica, o atendimento à infância, sobretudo à infância pobre, nasce imbricado com o campo da assistência social e muitas críticas relacionadas à precariedade do programa de creches do município atribuem-na ao fato de a iniciativa ser voltada aos pobres, durante o período que esteve na Assistência Social.

Ao inserir-se na SME, o programa de creches deixa de ser voltado principalmente para pobres e busca a universalização. Isto traz a necessidade de expansão das vagas, assim como atrai, paulatinamente, a frequência de parcelas da população provenientes de outras classes sociais em virtude da melhoria no atendimento. A presente pesquisa mostra que apesar dos avanços, existe um atendimento desigual. Não é mais um programa focado no acolhimento dos mais pobres, porém são as creches localizadas em regiões mais empobrecidas que apresentam as piores condições. O desafio, portanto insere-se na reflexão sobre como oferecer políticas públicas de boa qualidade em regiões periféricas pobres onde prevalece a ocupação irregular, baixa incidência de equipamentos públicos, poucas oportunidades de trabalho, lazer e cultura. Como afirmado por entrevistados, as crianças que estão em uma região de alta vulnerabilidade social demandam a oferta de serviço de qualidade superior e não o contrário, para compensar as condições em que vivem.

Soma-se a este cenário o alto custo de implantação, mas principalmente de manutenção de uma creche e que não pode ser desconsiderado do debate, pois pode levar a criação de um atendimento cujo custeio, em termos de estrutura física e pessoal, torne-se inviável no decorrer do tempo, tendo em vista o grande déficit de vagas e a necessidade de expandi-las consideravelmente.

A discussão está posta, o debate precisa ser aprofundado e incluir diversas questões, algumas das quais esta tese pretendeu iluminar.

Bibliografia

- ABRUCIO, L. F. Gestão escolar e qualidade da Educação: um estudo sobre dez escolas paulistas. *Estudos e Pesquisas Educacionais*, São Paulo, nº 1, p. 241-274, mai. 2010. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/fvc/pdf/estudos-pesquisas-1-6.zip>>. Acesso em: 12 nov. 2014.
- AÇÃO EDUCATIVA. *Educação e desigualdades na cidade de São Paulo*. São Paulo: Ação Educativa, 2013.
- . *Uma nova etapa na luta por exigibilidade jurídica do direito à educação de qualidade*. São Paulo, 2 out. 2014. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org/index.php/em-acao/53-acontece-na-acao/10005003-uma-nova-etapa-na-luta-por-exigibilidade-juridica-do-direito-a-educacao-de-qualidade>>. Acesso em: 12 nov. 2014.
- ADRIÃO, T. et al. As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão ou simbiose? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 33, nº 119, p. 533-549, abr./jun. 2012.
- .; PERONI, V. (Org.). *Público e privado na Educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.
- AKKARI, A. J. Desigualdades educativas estruturais no Brasil: entre estado, privatização e descentralização. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 22, nº 74, p. 163-189, 2001.
- ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F.; FRANCO, C. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 32, nº 3, p. 453-476, 2002.
- ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. do C. B. (Org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.
- ASUCA, L.; CRAVEIRO, S. *The extinction of public-nonprofit sector partnerships: Policy challenges to universal access to early childhood care in São Paulo*. In: INTERNATIONAL RESEARCH SOCIETY FOR PUBLIC MANAGEMENT – IRSPM CONFERENCE, 17, 2013, Praga.
- BARRETO, A. M. R. F. A educação infantil no contexto das políticas públicas. *Revista Brasileira de Educação*, nº 24, set./dez. 2003.
- BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. *Os determinantes da desigualdade no Brasil*. Brasília: Ipea, 1995. (Texto para discussão nº 337)
- .; CARVALHO M.; FRANCO S.; ROSALÉM A. Uma avaliação do impacto da qualidade da creche no desenvolvimento infantil. *Pesquisa e planejamento econômico (ppe)*, v. 41, nº 2, p. 213-232, ago. 2011.

- BASSI, M. E. O financiamento da rede municipal de ensino de São Paulo. In: *Educação e desigualdades na cidade de São Paulo*. São Paulo: Ação Educativa, 2013.
- BELTRÃO, R. E.V. Convênio creches “comunitárias” em Porto Alegre: uma alternativa democrática na alocação de recursos públicos escassos. In: *20 experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1998.
- . *Os mais pobres nas políticas de assistência social: o caso das creches em São Paulo*. 1997. 317 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-Eaesp), São Paulo, 1997.
- BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (*path dependence*): definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, A. *Elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1975.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Indicadores de qualidade na educação infantil*. Brasília, 2009.
- . Secretaria de Educação Básica. *Política de educação infantil no Brasil: Relatório de avaliação*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7873-politica-educacao-infantil-relatorio-avaliacao-260411-pdf&category_slug=abril-2011-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 18 nov. 2014.
- . Ministério da Educação e Saúde Pública. Departamento Nacional da Criança. *Postos de Puericultura: o lactário e sua organização*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943.
- BRODKIN, E. Z. Accountability in Street-Level Organizations. *International Journal of Public Administration*, nº 31, p. 317-336, 2008.
- .; MARSTON, G. *Work and welfare state: street-level organizations and workfare politics*. Washington: Georgetown University Press, 2013.
- CAMPOS, R. F. “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. *Revista Brasileira de Educação*, v. 17, nº 49, jan./abr. 2012.
- CAMPOS, M. M. As organizações não-governamentais e a educação pré-escolar. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nº 67, p. 17-22, nov. 1988.
- . (Coord.). *Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Ministério da Educação; Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010. (Relatório Final)

- ; HADDAD, L. Educação Infantil: crescendo e aparecendo. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nº 8, p. 11-20, fev. 1992.
- ; FERREIRA, I. M.; ROSEMBERG, F. *Creches e pré-escolas no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1993.
- ; ROSEMBERG, F. *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*. Brasília: Ministério da Educação, 1995
- ; et al. *A expansão da rede de creches no município de São Paulo durante a década de 70*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1988.
- CARNEIRO Jr., N.; ELIAS, P. A reforma do Estado no Brasil: as organizações sociais de saúde. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 37, nº 2, p. 201-26, mar./abr. 2003.
- CASASSUS, J. *A escola e a desigualdade*. Brasília: Plano Editorial, 2002
- CENEVIVA, R. *O nível de governo importa para a qualidade da política pública? O caso da educação fundamental no Brasil*, 2011. 173 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- CENPEC. *Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole*. São Paulo, 2011.
- CNE avalia judicialização na educação. Portal da Secretaria Municipal de Educação, São Paulo, 5 nov. 2014. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/CNE-avalia-judicializacao-na-Educacao>>. Acesso em: 12 nov. 2014.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CONAE 2010. *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias*. Brasília: Ministério da Educação, [s.d.]. Documento final. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf>. Acesso em 17 mai. 2013.
- DEROUET, J. A sociologia das desigualdades em educação posta à prova pela segunda explosão escolar: deslocamento dos questionamentos e reinício da crítica. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, nº 21, p. 5-17, set./dez. 2002.
- DOMICIANO, C. A. et al. A educação infantil de zero a três anos. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 5, nº 9, p. 309-327, jul./dez. 2011.
- DOS ANJOS, I. O.; KOZONOI, N. B. *Creches Comunitárias*. Projeto Conexão Local. Relatório Final. Supervisão Marcus Vinicius Peinado Gomes. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-Eaesp), 2009.

- GOMES, C. A. A educação infantil no fogo cruzado das relações inter e intragovernamentais. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Política de educação infantil no Brasil: Relatório de avaliação*. Brasília, 2009.
- GRINDLE, M. Implementing reform: arenas, stakes and resources. In: GRINDLE, M.; THOMAS, J. *Public choice and policy change*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991.
- FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, vol. 12, nº 1, p. 47-71, jan./abr. 2004.
- FARIA, C. A. P. *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.
- FERRAZ, A.; SANTOS, B. F. Haddad lança edital para fazer 43 creches. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 9 jul. 2014. Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,haddad-lanca-edital-para-fazer-43-creches,1525700>>. Acesso em: 6 nov. 2014.
- FILGUEIRAS, C. A. A creche comunitária na nebulosa da pobreza. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nº 88, p. 18-29, fev. 1994.
- FÓRUM DE EDUCAÇÃO INFANTIL DAS ENTIDADES CONVENIADAS et al. Posicionamento em relação ao PL 139/2013. <S.I.> <s.d.> Disponível em: <<http://portal.aprendiz.uol.com.br/arquivo/2013/09/09/organizacoes-se-posicionam-contra-bolsa-creche-em-sp/>>. Acesso em: 18 nov. 2014.
- FRANCO, D. S. *Gestão de creches para além da assistência social*. Transição e percurso na Prefeitura de São Paulo de 2001 a 2004. 2009. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- HEYNEMAN, S.; LOXLEY, W. The effect of primary-school quality on academic achievement across twenty-nine high and low-income countries. *The American Journal of Sociology*, Chicago, v. 88, nº 6, p. 1162-1194, 1983.
- HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas*. Brasília: Enap, 2006. (Coletânea – volume 2).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2012*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2012/default.shtm>>. Acesso em: 20 jun. 2013.
- INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. Gestão escolar nas escolas públicas de Ensino Básico das principais capitais brasileiras: o perfil do protagonista. *Estudos e Pesquisas Educacionais*, São Paulo, nº 1, p. 211-240, mai. 2010. Disponível em:

<<http://www.fvc.org.br/fvc/pdf/estudos-pesquisas-1-5.zip>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

INGRAHAM, P. W. *In pursuit of performance: management systems in state and local government*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007. 243p.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e fundamental. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 27, nº 96 - Especial, p. 797-818, out. 2006.

KISHIMOTO, T. M. *A pré-escola em São Paulo (1877 a 1940)*. São Paulo: Edições Loyola, 1988.

KUHLMANN Jr, M. Histórias da educação infantil brasileira. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, nº 14, mai./ago. 2000, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd).

———. *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica*. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LAFER, I. M. *Conselhos tutelares: variáveis-chave e bom funcionamento*. A interferência do perfil dos conselheiros, do desenho institucional e da articulação da política municipal da criança e do adolescente. 2010. 160 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-Eaesp), São Paulo, 2010.

LIMA, L. L. A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS, In: FARIA, C. A. P. *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família*, 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LUBAMBO, C. W. Reforma do estado e capacidade de gestão pública nos municípios nordestinos. In: MELO, M. A. (Org.). *Reforma do estado e mudanças institucionais no Brasil*. Recife: Massangana, 1999.

MACHADO, M. L. A. *Projeto cuidar/educar crianças pequenas nas creches da ASA – São Paulo*: Fundação Carlos Chagas; Associação Santo Agostinho; Instituto Girassol, 2010. Relatório de pesquisa.

———.; ALVES, V. *O Conveniamento de Creches da ASA com a PMSP (2001-2009)*. São Paulo: Instituto Girassol, 2013. Disponível em:

<<http://docplayer.com.br/819079-O-conveniamiento-de-creches-da-asa-com-a-pmsp-2001-2009.html>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as Evolution. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. *Public policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River, 1995.

MELLO, A. M. A. O auxílio creche da USP e suas implicações para a educação e o cuidado infantil, 2010. 194 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010.

MITNICK, B. M.; BACKOFF, R. W. The incentive relation in implementation. In: EDWARDS III, G. C. *Public Policy Implementation*. Greenwich: JAI Press, 1984.

NUNES, M. F. R.; CORSINO, P.; DIDONET, V. *Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica*. Brasília: Unesco; Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica; Fundação Orsa, 2011.

OLIVEIRA, J.; CASAGRANDE, A. L. A oferta de Educação Infantil no Estado de São Paulo: uma análise do censo escolar. *Revista Educação e Cultura Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 10, nº 20, 2013.

———.; BORGHI, R. F. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 94, nº 236, p. 150-167, jan./abr. 2013

OLIVEIRA, M. N. et al. Avaliação das condições higiênico-sanitárias das cozinhas de creches públicas e filantrópicas. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 13, nº 3, p. 1051-1060, 2008.

OLIVEIRA, R. P. (Coord.). *Análise das desigualdades intraescolares no Brasil*. Relatório final. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (CEPPE); Fundação Victor Civita, 2013. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/estudos-e-pesquisas/2012/pdf/relatorio-final-analise-desigualdades-intraescolares-brasil.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

———.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do Ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, nº 28, p. 5-23, jan./abr. 2005. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd).

———.; ADRIÃO, T. (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação*. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Z. M. R.; ROSSETTI-PEREIRA, M. C. Propostas para o atendimento em creche no município de São Paulo: histórico de uma realidade. In: ROSEMBERG, F. (Org.). *Temas em destaque: creche*. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 1989.

- PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, nº 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010.
- PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PINHEIRO, J. Parceria e Terceirização: transferência de responsabilidade sobre os serviços sociais. In: CONGRESSO ESTADUAL DOS SOCIOLOGOS, 8, 1995, São Paulo. *Comunicação apresentada*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), out. 1995. Disponível em: <http://www.pucsp.br/neils/downloads/v1_artigo_jair.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2014.
- PINTO, J. M. R. Perfil da educação infantil no Brasil: indicadores de acesso e condições da oferta. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Política de educação infantil no Brasil: Relatório de avaliação*. Brasília: 2009. p. 121-168. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7873-politica-educacao-infantil-relatorio-avaliacao-260411-pdf&category_slug=abril-2011-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 18 nov. 2014.
- . A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol, 28, nº 100, p. 877-897, out. 2007.
- PÜLZL, H.; TREIB, O. Implementing Public Policy. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. *Handbook Public Policy Analysis*. Theory, Politics and Methods. Florida: CRC Press, 2007.
- RAMOS, A. M. F. Desafios para a formação de parcerias no serviço creche da Secretaria da Assistência Social da PMSP. 2003. 189 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-Eaesp), São Paulo, 2003.
- RIANI, J., RIOS-NETO, E. L. G. *Background* familiar versus perfil escolar do município: qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros? *Revista Brasileira de Estudos da População*, São Paulo, v. 25, nº 2, p. 251-269, jul./dez. 2008.
- RODRIGUES, J. P.; PACHECO, R. T. B. A cidade e a universidade pública: a busca de soluções coletivas e criativas para o problema das creches conveniadas da cidade de São Paulo. In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF YOUNG URBAN RECHERCHERS, 2, 2011, Lisboa. *Proceedings...* Lisboa: ISCTE Instituto Universitário de Lisboa, v. 7, 2011.
- RODRIGUEZ, T. *Royalties minerais e capacidade de gestão em governos locais*: um estudo em municípios mineiros de Minas Gerais. 2013. 122 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-Eaesp), São Paulo, 2013.

- ROSEMBERG, F. Expansão da Educação Infantil e processos de exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nº 107, p. 7-40, jul./1999.
- . (Org.). *Creche*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Cortez, 1989.
- . Do embate para o debate. Educação e assistência no campo da Educação Infantil. In: MACHADO, M. L. A. *Encontros e Desencontros em Educação Infantil*. São Paulo: Cortez, 2002.
- . Organizações Multilaterais, Estados e Políticas de Educação Infantil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nº 115, p. 23-63, 2002.
- .; CAMPOS, M. M. *A Constituição de 1988 e a educação de crianças pequenas*. São Paulo: FDE, 1990.
- .; ————., HADDAD, L. *A rede de creches no município de São Paulo*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, Departamento de Pesquisas Educacionais, 1991.
- SABATIER, P. e JENKINS-SMITH, H. *Policy Change and Learning: the advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993.
- . Political science and public policy. In: SABATIER, P., JENKINS-SMITH, H. C.; STEWARD Jr., J. *Toward Better Theories of the Policy Process (Symposium)*. *PS: Political Science & Politics*, Cambridge, v. 24, nº 2, p. 144-147, June 1991.
- .; MAZMANIAN, D.; A framework for implementation analysis. *The Science of Public Policy: Policy process, part II*, [S.I.], v. 6, p. 97, 2000.
- SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Educação. Matrículas e Demanda registrada por distrito – *Decreto nº 47.155*, de 31 de março de 2006. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Portals/1/Files/5720.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2014a.
- . Secretaria Municipal de Educação. *Sistema Informatizado Escola On-Line*. Disponível em: <<http://www.eol.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 5 nov. 2014b.
- . Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico. *Relatório de Gestão Fiscal – LRF. 2º Quadrimestre de 2014 (Dados Definitivos) – Demonstrativo da Despesa com Pessoal (Consolidado)*. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/financas/contaspublicas/index.php?p=16270>>. Acesso em: 18 nov. 2014.
- . Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras. *EDIF – Departamento de Edificações*. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/empreendimentos/index.php?p=658>>. Acesso em: 6 nov. 2014.

- SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. *Apelação Cível nº 0150735-64.2008.8.26.0002*. Apelantes: Ação Educativa Assessoria Pesquisa e Informação e outros Apelado: Municipalidade de São Paulo. Processo Civil – Recursos Apelação Ação Civil Pública – Direito à educação infantil – Demanda de vagas em escolas públicas – Sentença de Improcedência – Acolhimento das manifestações apresentadas como embargos de declaração – Necessidade de audiência pública para estudo e análise da real situação antes da tentativa de conciliação – Reconsideração da decisão anterior para ordenar a realização de audiência pública. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2393179.PDF>. Acesso em: 19 jul. 2014.
- SARAVIA, E. 2006. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas*. Brasília: Enap, 2006. (Coletânea – volume 2).
- SCAVONE, D. T. D. L. *Marcas da história da creche na cidade de São Paulo: as lutas no cotidiano (1976-1984)*. Itatiba, 2011. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade São Francisco, Itatiba, 2011.
- SILVA, P.L.B. (Coord.). *Modelo de avaliação de programas sociais prioritários*. Relatório Final. Campinas: NEPP/Unicamp, 1999.
- .; MELO, M. A. B. de. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e projetos*. Campinas: NEPP/Unicamp, 2000. (Cadernos de Pesquisa nº 48)
- SOARES, A. Z., ARAUJO, J. A. A., MONTEIRO, K. M., REIS, S.R.G., TEIXEIRA, M. A. C. Proposta de aceleração da oferta de vagas em creches na cidade de São Paulo. 2011. 206 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-Eaesp), São Paulo, 2011.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, nº 16, p. 20-45, jul./dez 2006.
- SPADA, A. C. Processo de criação das primeiras creches brasileiras e seu impacto sobre a Educação Infantil de zero a três anos. *Revista Científica Eletrônica de Pedagogia*, [S.I.], nº 5, jan./ 2005.
- SUBIRATS, J., KNOWEPFEL, P., LARRUE, C.; VARONE, F. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Planeta, 2012. 2ª ed.
- SUSIN, M. O.; PERONI, V. M., 2011. A parceria entre o poder público municipal e as creches comunitárias: a educação infantil em Porto Alegre. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 27, nº 2, p. 185-201, mai./ago. 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/24769/14360>>. Acesso em: 6 nov. 2014.

- THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. *Public policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River, 1995.
- VASCONCELLOS, V. M. R.; AQUINO, L. M. L.; LOBO, A. P. S. L. L. A integração da Educação Infantil ao sistema de ensino: exigências e possibilidades pós-LDB. In SOUZA D. B., FARIA L. C. M. (Org.). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003
- VELOSO, J. F. A.; MONASTERIO, L. M.; VIEIRA R. da S. & MIRANDA, R. B. (Org.). *Gestão Municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: IPEA, 2011.
- VIANNA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v.30, nº 2, p. 5-43, mar./abr.1996.
- VIEIRA, L. M. F. Educação Infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010, *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, nº112, p. 809-831, jul./set. 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/09.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2014.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário brasileiro da educação básica: a educação brasileira em 2014*. São Paulo: Moderna, 2014.
- WILLMS, J. D.; SOMERS, M. A. Family, classroom and school effects on children's educational outcomes in Latin America. *International Journal of School Effectiveness and Improvement*, v. 12, nº 4 , p. 409-445, 2001.
- WINTER, S. Integrating Implementation Research. In: PALUMBO D.J.; CALISTA D.J. (Ed.), *Implementation and the Policy Process*. Opening up the Black Box, p. 19–38. New York: Greenwood Press, 1990.

ANEXO I – Quadro de entrevistados e reuniões

Pessoas entrevistadas:	
Quantidade	Função
4	Representantes de entidades mantenedoras
27	Diretores de creche conveniada
16	Coordenadores pedagógicos de creche conveniada
3	Técnicos da Secretaria de Educação
13	Técnicos das Diretorias Regionais de Educação, sendo 5 supervisores
5	Especialistas em Educação Infantil
1	Representante do legislativo
Participação em reuniões:	
8	Reuniões do Fórum de Educação Infantil das Entidades Conveniadas
4	Reuniões do Fórum Municipal de Educação Infantil de São Paulo
1	Colóquio de Educação Infantil
1	Audiência Pública no Tribunal de Justiça de São Paulo

ANEXO II – Anexo único da Portaria SME nº 3.479, DE 08 DE JULHO DE 2011

- Berçário	- Sala de Atividades
- Solário	- Refeitório
- Pátio interno/ Galpão coberto	- Pátio externo/ Área externa de recreação

DESCRIÇÃO:

AMBIENTE	ATIVIDADES PRINCIPAIS	USUÁRIOS	EQUIPAMENTOS E MOBILIÁRIOS	CONDIÇÕES ESPECÍFICAS
Berçário	- Repouso; - Alimentação; - Estimulação; - Atividades livres.	- Crianças de zero(0) e um (1) ano; - Professor/ Educador.	- Berços/ colchonetes impermeáveis , de acordo com o número de matriculados; - Brinquedos/ objetos com diversas texturas e cores, com certificação do INMETRO; - Mesa/ cadeira móvel; - Guarda-pertences; - Pequeno quadro de avisos; - Material de uso individual; - Espaço adequado para estimular os movimentos dos bebês (pode ser anexo). - Lixeira com tampa e pedal.	- 1,50 m²/criança usuária do ambiente-berçário; - Espaço com ventilação e iluminação reguláveis; - parede semi-impermeável e clara; - piso de fácil higienização, antiderrapante e isolante térmico; - Teto: laje ou forro estanque, isolado da rede elétrica; - Tomadas altas ou vedadas; - Janelas com telas de proteção milimétrica; - Portas permitindo visibilidade interna; - Pé direito padronizado; - Espelho de parede na altura das crianças (opcional)

Sala de Atividades	- Atividades Pedagógicas; - Repouso.	- Crianças de dois (2) a cinco (5) anos; - Professor/ Educador.	- Colchonete individual; - Brinquedos, com certificação do INMETRO; - Mesas/ cadeiras móveis infantis; - Cabideiro para mochilas; - Quadro Mural; - Lixeira com tampa e pedal; - Lousa; - Armário/ Prateleira.	- 1,20m²/ criança usuária do ambiente; - Espaço com ventilação e iluminação reguláveis; - Parede semi-impermeável e clara; - Piso de fácil higienização, antiderrapante e isolante térmico; - Teto: laje ou forro estanque, isolado da rede elétrica; - Tomadas altas ou vedadas; - Janelas com tela de proteção; - Recanto para repouso; - Espaço para brincadeiras. - Espelho de parede na altura das crianças (opcional)
Solário	- Banho de sol; - Estimulação- - Atividades livres.	- Crianças de zero(0) e um (1) ano; - Professor/ Educador.	- Colchonete/ Tapete emborrachado; - Bebê-conforto.	- Área com incidência de sol, resguardada da rua, do frio e do vento excessivo; - Parede semi-impermeável e lavável; - Piso de fácil higienização, antiderrapante e acessível.

Refeitório	- Refeição	- Crianças de dois (2) a cinco (5) anos; - Professor/Educador; - Auxiliar de cozinha.	- Mesa/ cadeira móveis infantis; - Lavatório coletivo, com saboneteira líquida e papel toalha; - Água filtrada; - Utensílios-adequados para uso infantil; - Lixeira com tampa e pedal.	- Parede: semi-impermeável e clara; - Piso lavável e antiderrapante; - Teto: laje ou forro estanque, isolado da rede elétrica; - Balcão passa-pratos com altura adequada. - Telas milimétricas nas janelas; - Luminárias com proteção. - Proteção contra roedores e insetos nas portas (rodinho)
Pátio Interno ou Galpão coberto	- Recreação	- Crianças de dois (2) a cinco (5) anos; - Professor/Educador.	- Brinquedos com certificação do INMETRO; - Bebedouro infantil com filtro, acessível à estatura das crianças; - Bancos acessíveis à estatura das crianças; - Lixeira com tampa e pedal.	- Parede semi-impermeável; - Piso lavável, antiderrapante; - Forro opcional; - Área livre para recreação.
Pátio Externo	- Recreação livre ou orientada	- Crianças de dois(2) a cinco (5) anos; - Professor/Educador.	- Equipamento para recreação infantil; - Tanque de areia protegido por lona plástica (opcional); - Bancos acessíveis à estatura das crianças.	- Parede semi-impermeável; - Piso pavimentado em parte, de fácil higienização e acessível; - Previsão de um ponto de água fria; - Área exposta ao sol e isolada da circulação de veículos e de pessoas estranhas à Unidade.

II – UNIDADE DE ASSISTÊNCIA - compõe-se de ambientes que abrangem atividades de prevenção, higiene e preparo de alimentos, conforme segue:

- Fraldário	- Lactário
- Banheiro infantil	- Cozinha

DISCRIMINAÇÃO

AMBIENTE	ATIVIDADES PRINCIPAIS	USUÁRIOS	EQUIPAMENTOS E MOBILIÁRIOS	CONDIÇÕES ESPECÍFICAS
Fraldário	- Higienização e asseio; - Troca de fraldas e banho.	- Crianças de zero e 01(um) ano ; -Professor/Educador	- Cuba fixa para banho, com água quente corrente contígua à bancada; - Bancada para troca, com dimensões mínimas de 1,00m x 0,80m e altura de 0,85m; - Guarda-pertences; - Cabideiro; - Lixeira com tampa e pedal.	- Parede impermeável e clara; - Piso impermeável, lavável e antiderrapante; - Ralo escamoteável (com fechamento); - Teto ou forro estanque, isolado da rede elétrica; - Quinas protegidas/arredondadas; - Relação auditiva e visual com o berçário;
Lactário/ ambiente separado ou anexo à cozinha	- Lavagem e esterilização de utensílios; - Preparo de refeições e dietas para as crianças menores de 6 meses de idade.	- Crianças de zero e 01(um) ano ; -Professor/Educador.	- Filtro de água; - Geladeira/Freezer*; - Fogão*; - Esprededor de frutas*; - Liquidificador*; - Bancada; - Armário/ Prateleira de fácil higienização, impermeável e lavável; - Quadro p/ cardápios; - Lixeira com tampa e pedal; * se houver crianças menores de 6 meses de idade.	- Parede impermeável e clara; - Piso impermeável, lavável e antiderrapante; - Ralo escamoteável (com fechamento); - Teto: laje e forro estanque, isolado da rede elétrica; - Áreas distintas para preparo de alimentos e lavagem dos utensílios; - Ponto de gás ou botijão de gás fora do alcance das crianças; - Telas protetoras milimétricas nas janelas; - Luminárias com proteção. - Proteção contra roedores e insetos nas portas (rodinho) - Em caso de recebimento de refeições prontas, prever área de recepção, conservação, aquecimento e distribuição de alimentos.

Banheiro Infantil	- Higiene e asseio das crianças que possuem autonomia de locomoção; - Banho.	- Crianças de 2(dois) a 5(cinco) anos; - Professor/Educador.	- Vaso sanitário infantil, em número compatível com a demanda atendida; - Lavatório coletivo infantil, com altura acessível à estatura das crianças; - Saboneteira líquida e papel toalha; - Box com chuveiro e chuveirinho com água quente; - Banco acessível à estatura das crianças; - Cabideiro p/ toalha e Roupas; - Espelho; - Porta papel higiênico; - Lixeira com tampa e pedal.	- Parede impermeável e clara; - Piso lavável e antiderrapante; - Ralo escamoteável (com fechamento); - Teto: Laje ou forro isolado da rede elétrica; - Cabines dos vasos sanitários, sem trincos; - Pias rebaixadas, acessíveis à estatura das crianças ou tablados e similares; - Quinas protegidas; - Barra de apoio no Box; - Registros dos Chuveiros, acessíveis apenas aos professores; - Divisória entre os vasos sanitários; - Banheiros separados, masculino e feminino (dispensável para unidades que atendam crianças até 3(três) anos de idade).
-------------------	---------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Cozinha	- Preparo e distribuição das refeições (almoço, jantar e lanches)	- Cozinheiro; - Auxiliar de cozinha.	- Fogão e forno; - Coifa ou exaustor; - Geladeira; - Freezer; - Liquidificador; - Batedeira; - Extrator de frutas; - Balança; - Armários; - Bancada de preparo; - Cubas de lavagem; - Balcão de distribuição; - Tanque p/ lavagem das panelas – grandes; - Água filtrada; - Lixeira com tampa e pedal.	- Parede impermeável e clara; - Piso impermeável, lavável e antiderrapante; - Ralo escamoteável (com fechamento); - Teto: laje ou forro; estanque, isolado da rede elétrica; - Local isolado do acesso das crianças; - Sistema adequado para coleta e retirada de lixo; - Telas milimétricas nas janelas; - Luminárias com proteção; - Proteção contra roedores e insetos nas portas (rodinho); - Balcão passa-pratos, com acesso ao refeitório. - Tubulação para gás com botijão fora da cozinha
---------	-------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

III – UNIDADE DE SERVIÇO - refere-se aos ambientes que oferecem serviços de apoio logístico, permitindo o funcionamento adequado da instituição:

- Área de serviço	- Sanitário de adultos/ Vestiário de funcionários
- Depósito de lixo	

DISCRIMINAÇÃO

AMBIENTE	ATIVIDADES PRINCIPAIS	USUÁRIOS	EQUIPAMENTOS E MOBILIÁRIOS	CONDIÇÕES ESPECÍFICAS
Área de Serviços	- Lavanderia; - Recepção de carga.	- Auxiliar de serviços gerais.	- Tanque; - Máquina de lavar/secar; - Baldes; - Varais; - Cestos; - Abrigo para gás com ventilação; - Armário; - Lixeira com tampa;	- Parede impermeável e clara; - Piso impermeável, lavável e antiderrapante; - Ralo escamoteável (com fechamento); - Teto: laje ou forro (opcional); - Local isolado do acesso da criança; - Higienização separada dos utensílios e objetos de uso das crianças.
Sanitário de Adultos/ Vestiário de Funcionários	- Higienização; - Guarda e troca de roupas e pertences individuais.	- Funcionários, responsáveis e visitantes	- Vaso sanitário; - Lavatório com sabonete líquido e papel toalha; - Espelho; - Porta papel higiênico; - Lixeira com tampa e pedal; - Cabideiro; - Armário;	- Parede impermeável e clara; - Piso impermeável, lavável e antiderrapante - Teto: laje ou forro isolado da rede elétrica; - Trinco fora do alcance das crianças; - Sanitários feminino e masculino, separados; - Ralo escamoteável (com fechamento); - Chuveiro (opcional)

Depósito de Lixo	- Depósito de resíduos sólidos produzidos na instituição até o momento da coleta pelo órgão responsável.	- Auxiliar de serviços Gerais.	- Recipiente de lixo ou contêiner.	- Parede piso e teto laváveis, de material cerâmico ou similar; - É indispensável ser inacessível às crianças.
------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------	------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

IV – UNIDADE TÉCNICA (Administrativa e Pedagógica) - composta dos ambientes destinados às atividades de execução administrativa, técnico-pedagógicas, de apoio à gestão, prestação de serviços de saúde e atendimento às famílias, a saber:

Recepção	Sala da Direção/ Secretaria
Almoxarifado	Despensa
Depósito de materiais de limpeza	Sala Multiuso (amamentação, saúde, serviço social, pedagógico e reuniões)
Sala de Professores	

DISCRIMINAÇÃO

AMBIENTE	ATIVIDADES PRINCIPAIS	USUÁRIOS	EQUIPAMENTOS E MOBILIÁRIOS	CONDIÇÕES ESPECÍFICAS
Recepção	- Recebimento e entrega das crianças; - Troca de informações instituição/família.	- Crianças; - Responsáveis; - Professores/ Educadores; - Outros funcionários (sobretudo do corpo administrativo).	- Balcão ou mesa; - Cadeira ou banco; - Quadro de avisos; - Lixeira.	- Parede impermeável e clara; - Piso lavável e antiderrapante; - Espaço reservado para estacionamento de carrinhos de bebês (opcional);

Sala da Direção	- Suporte técnico da Unidade (Administrativo e Pedagógico), atendimento às famílias das crianças e à comunidade.	- Diretor	- Mesa de trabalho com cadeira; - Armário/ arquivo; - Lixeira; - Computador com acesso à internet e impressora; - Telefone; - Mesa de reunião (opcional).	- Parede impermeável e clara; - Piso de fácil conservação; - Teto: laje ou forro, isolado da rede elétrica; - Faculta-se o uso compartilhado com a Secretaria e Apoio Técnico.
Sala de Coordenação Pedagógica (opcional)	- Suporte técnico da Unidade (Pedagógico), atendimento às famílias das crianças, às crianças e à comunidade escolar.	- Coordenador Pedagógico	- Mesa de trabalho com cadeira; - Armário/ arquivo; - Lixeira; - Computador com acesso à internet e impressora; - Telefone; - Livros destinados à formação dos educadores; - Mesa de reunião (opcional).	- Parede impermeável e clara; - Piso de fácil conservação; - Teto: laje ou forro, isolado da rede elétrica; - Faculta-se o uso compartilhado com a Sala dos Professores e/ou Direção.

Secretaria	- Atendimento ao público; - Execução de serviços burocráticos e administrativos.	- Auxiliar de Administração	- Balcão/ guichê de atendimento ao público; - Mesa/escrivania com cadeira; - Computador com acesso à internet e impressora; - Lixeira.	- Parede semi impermeável e clara; - Piso de fácil conservação; - Teto: laje ou forro, isolado da rede elétrica; - Local de fácil acesso e visualização pelo público. - Faculta-se o uso compartilhado com a Sala de Direção.
Almoxarifado	-Guarda e armazenagem de materiais de escritório e pedagógicos.	- Pessoal da área Administrativa e Pedagógica.	- Prateleiras/ armários; - Arquivo; - Lixeira.	- Janela tipo basculante c/ tela e/ou grade; - Nas instituições de pequeno porte, o almoxarifado pode ser de uso compartilhado com outros ambientes.
Sala dos Professores	- Espaço de troca de experiências, informações e formação.	- Professores/ Educadores e Pedagogos.	- Mesa compatível; - Cadeiras; - Armários/estantes - Lixeira; - Materiais Pedagógicos; - Livros destinados à formação dos educadores.	- Parede semi-impermeável e clara; - Piso de fácil conservação; - Teto: laje ou forro isolado da rede elétrica; -Faculta-se o uso compartilhado com outros ambientes.

Despensa	- Armazenamento de alimentos e utensílios de cozinha.	- Cozinheiro e Auxiliar de Cozinha.	- Prateleiras acessíveis aos usuários e de fácil higienização; - Estrado impermeável e de fácil higienização.	- Parede semi-impermeável e clara; - Piso e paredes laváveis; - Teto: laje ou forro estanque, isolado da rede elétrica; - Prateleiras em material lavável; - Sistema de ventilação natural e proteção a raios solares diretos; - Telas milimétricas nas janelas; - Luminárias com proteção. - Proteção contra roedores e insetos nas portas (rodinho) - Ralo escamoteável (com fechamento); - pode ser adaptado em armário com prateleiras, trancado, na cozinha.
Depósito de Material de Limpeza	- Guarda de materiais diversos; - Pequenos consertos de manutenção do edifício, do mobiliário e do equipamento;			- Paredes e piso laváveis; - Ralo escamoteável (com fechamento); - pode ser adaptado em

				armário com prateleiras, trancado, em local inacessível às crianças.
Sala Multiuso (amamentação, saúde, serviço social e pedagógico, reuniões) (opcional)	- Abrigar todas as atividades que não requerem espaço específicos, tais como: atividades lúdicas e recreativas, de apoio físico aos programas de nutrição e saúde e de reunião com adultos (responsáveis ou funcionários).	- Equipe Multiprofissional; - Pais/Comunidade - Crianças; - Auxiliar de Enfermagem ou Profissional treinado.	- TV/ Video/DVD; - Lavatório adulto/ infantil; - Sabonete e papel toalha; - Quadro de avisos/ Mural; - Armário/ estante; - Lixeira com tampa e pedal; - Mesa/ cadeiras Infantis; - Mesa/ cadeiras de Adultos; - Brinquedos com certificação do INMETRO; - Armário para guarda de medicamentos, com trava de segurança.	- Parede semi-impermeável e clara; - Piso de fácil conservação e antiderrapante; - Teto: laje ou forro estanque, isolado da rede elétrica.