**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

MARIA APARECIDA ANTERO CORREIA

**Educação infantil de 0 a 3 anos: um estudo sobre demanda e qualidade na
região de Guaianazes, São Paulo**

São Paulo

2013

MARIA APARECIDA ANTERO CORREIA

**Educação infantil de 0 a 3 anos: um estudo sobre demanda e qualidade na
região de Guaianazes, São Paulo**

(VERSÃO REVISADA)

Dissertação apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo como exigência para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Sociologia da Educação

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Letícia Barros
Pedroso Nascimento

São Paulo

2013

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catálogo na Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

372.21   Correia, Maria Aparecida Antero

C824e   Educação infantil de 0 a 3 anos: um estudo sobre demanda e qualidade na região de Guaianazes, São Paulo / Maria Aparecida Antero Correia; orientação Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento. São Paulo: s.n., 2013. 120 p. ils.; tabs

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Sociologia da Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

1. Políticas Públicas (São Paulo) 2. Educação Infantil (Qualidade) 3. Crianças I. Nascimento, Maria Letícia Barros Pedroso, orient.

CORREIA, Maria Aparecida Antero. **Educação infantil de 0 a 3 anos: um estudo sobre demanda e qualidade na região de Guaianazes, São Paulo.** Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Sociologia da Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2013, 116p.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à Marianna e Marcelo, pois assim como Antonio Gramsci, acredito não ser possível amar a coletividade sem nunca ter amado profundamente criaturas humanas individuais

AGRADECIMENTOS

À Profª Maria Leticia Barros Pedroso Nascimento, minha orientadora, pela paciência, pela parceria e por ter proporcionado muitas contribuições para este trabalho.

A minha família, sempre tão resiliente diante das muitas adversidades da vida, e que sempre me apoiou na busca por mais conhecimentos, além de me educar nos valores e princípios do respeito e da solidariedade ao outro.

Aos meus amigos, pelos maus e bons momentos, com os quais compartilhei a alegria da aprovação na seleção do mestrado, e que acompanharam meu percurso, sempre me incentivando e me apoiando nos últimos três anos.

Ao GEPSI – Grupo de Estudos e Pesquisa em Sociologia da Infância e Educação Infantil, pelos interessantes trabalhos desenvolvidos, pelas profícuas discussões e, pela ajuda e apoio que me deram sempre que solicitei.

A todos os professores e colegas estudantes da FEUSP que me proporcionaram muitos conhecimentos e discussões, que ajudaram a formar a acadêmica que hoje sou.

Às pessoas que concordaram em participar desta pesquisa e que garantiram sua realização.

Ao Banco do Brasil pelo apoio à pesquisa.

RESUMO

A pesquisa realizada na região de Guaianazes, periferia da cidade de São Paulo, teve por objetivo compreender como são implementadas as políticas públicas, aqui as de Educação Infantil, particularmente as dirigidas às crianças de 0 a 3 anos de idade. Para tanto, foram realizadas entrevistas com diretores, professoras, coordenadoras pedagógicas e mães de duas creches da região, denominadas centros de educação infantil, além da diretora regional de educação. Foram ainda realizadas doze horas de observação em cada um dos centros. Um estudo documental completou o conjunto de recursos necessário para a investigação. Como resultado foi verificado que a demanda por vagas é a tônica e seu equacionamento, um poderoso pretexto para a expansão da rede conveniada de creches, seguindo a tendência geral do município. Dessa forma, o estudo indicou que aspectos importantes para a caracterização da educação infantil de qualidade, como espaços físicos ou formação profissional são deixados em segundo plano. As entrevistas, principalmente, evidenciaram que a situação de pobreza da região e uma suposta *deseestruturação familiar*, presente solidamente no discurso da dirigente entrevistada e no dos demais produzem ações para crianças *carentes*, e não *competentes* como se reconhece na literatura recente. Os vários documentos federais e municipais apresentam uma visão de educação infantil, que concebem uma criança rica, ativa e produtora de cultura, mas são as condições materiais dessas crianças que definem as concepções dos sujeitos envolvidos na área, bem como a forma como essas concepções adentram na política pública para determinar a sua conformação.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Educação Infantil, Crianças de 0 a 3 anos de idade, Qualidade

ABSTRACT

The research conducted in the region of Guaianazes, periphery of São Paulo city, had the objective of understanding how public policies are implemented, here specifically those concerning Early Childhood Education, particularly the ones addressed to children at the ages from 0 to 3 years. Therefore, interviews were conducted with principals, teachers, pedagogical coordinators and mothers from two nurseries schools in the region, called early childhood education centers, besides of the regional director of education. We performed also twelve hours of observation in each of the centers. A documental study completed the set of resources required for the investigation. As a result, it was verified that the demand for places is the major issue and its implementation a powerful reason for the expansion of the associated network of nurseries, following the general trend of the municipality. Thereby, the study indicated that important aspects for characterizing a quality early childhood education, such as physical spaces or professional background, are left out as low priority. The interviews primarily showed that the poverty situation of the region and an alleged *family disruption*, which are solidly present in the speech of the interviewed the director in that of the other ones interviewed, bring forth actions for *needy* children and not competent children as it is recognized in the recent literature. The various federal and municipal documents present a vision of early childhood education that conceives a rich, active and producer of culture child, however it is the material conditions of these children that defines the conceptions of the subjects involved in the field, as well as how these conceptions step into the public policies in order to determine its conformation.

Key words: Public Policies, Early Childhood Education, 0 to 3 Year Old Children, Quality

Lista de Tabelas e Quadros

Tabela 1 Produto Interno Bruto do Município de São Paulo 2002-2010	27
Tabela 2 Renda média do trabalho em reais por Subprefeitura - 2008-2010	28
Tabela 3 Matrículas e demanda na Educação Infantil - Município de São Paulo	30
Tabela 4 Atendimento em creches na cidade de São Paulo - 2001 – 2013	46
Tabela 5 Índice Paulista de Vulnerabilidade Social nas Subprefeituras da Região Leste de São Paulo	52
Tabela 6 Rede de atendimento de creches por Diretoria Regional de Educação no Município de São Paulo (por tipo de unidade 2013)	53
Tabela 7 Dados de atendimento a demanda em creches na Subprefeitura de Guaianazes	54
Quadro 1 Valores <i>per capita</i> pagos às creches conveniadas no Município de São Paulo	47
Quadro 2 Rotina do CEI Direto	95
Figura 1 – Mapa do Município de São Paulo – Divisão Subprefeituras	28

SUMÁRIO

Introdução	11
 1 A cidade de São Paulo no contexto das políticas públicas do Estado brasileiro	16
1.1 No neoliberalismo brasileiro, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado	20
1.2 Alguns aspectos das políticas públicas e políticas Sociais nos municípios	23
1.3 São Paulo: a administração em uma metrópole de contrastes	27
 2 Concepção de infância e Estado: articulação determinante para a política pública de Educação Infantil	33
2.1 Políticas de educação e cuidado: breve histórico	37
2.2 Mudanças e permanências na trajetória das creches na cidade de São Paulo	44
2.3 As creches conveniadas na cidade de São Paulo	46
2.4 Documentos da política de Educação Infantil	49
2.5 A Educação Infantil de 0 a 3 anos na Subprefeitura de Guaianazes	52
2.6 Direito à educação de qualidade	54
 3 Metodologia	65
3.1 Seleção das instituições da pesquisa	67
3.2 As entrevistas	68
3.3 Observação	71
3.4 Estudo documental	73
 4 A implementação de políticas: entre a criança carente e a criança competente	76
4.1 Concepções de criança, infância, Educação Infantil e família	76
4.2 Profissionais e espaço físico	92
4.2.1 Espaço físico.....	93
4.2.2 Profissionais da educação: salário, jornada de trabalho e valorização profissional	97
4.2.3 Formação continuada	101
 Considerações finais	105
Referências bibliográficas.....	109

Introdução

A legislação e os documentos que orientam os trabalhos nas instituições de Educação Infantil discorreram nos últimos anos sobre os vários avanços que ela conquistou: ser considerada como primeira etapa da Educação Básica, dever do Estado, direito da criança e da família, regulamentada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), nº 9.394/1996. A Educação Infantil sempre foi vista como um remédio para as crianças pobres. Mas, por força da legislação, da pesquisa e de práticas exitosas com crianças pequenas, essa etapa acabou saindo da área da assistência social e compondo o sistema educacional. Deste modo, as crianças foram reconhecidas como sujeitos de direito.

Entretanto, vários trabalhos (CAMPOS et al., 2006; NUNES, et al., 2011) vêm apontando a distância que existe entre o que está previsto na legislação e o que vem sendo praticado, tanto na implementação das macro políticas públicas, quanto nas práticas pedagógicas das instituições que atendem as crianças pequenas. A discrepância entre os sujeitos de direitos e os sujeitos de políticas tem provocado pesquisas que buscam respostas sobre o que seja uma educação infantil de qualidade.

Sabe-se que no ciclo das políticas públicas - formulação, implementação e avaliação –, as concepções dos implementadores determinam em grande parte a formatação que elas assumem juntos aos usuários. (ARRETCHE, 2001; DRAIBE, 2001). A partir dessa premissa, esta pesquisa buscou evidenciar e compreender as concepções de infância, criança e Educação Infantil do gestor regional, de profissionais da educação infantil e de representantes das famílias das crianças, para tentar estabelecer sua relação com a qualidade da educação infantil oferecida em dois Centros de Educação Infantil da região de Guaianazes, periferia do Município de São Paulo. Optou-se por interpretar a questão da qualidade relacionando-a com as concepções dos sujeitos e a conformação da política pública, considerando os processos que geram ou reforçam desigualdades. (ARROYO, 2011).

O atendimento à demanda por vagas na Educação Infantil de 0 a 3 anos no Município de São Paulo vem sendo realizado por meio de uma expressiva expansão de convênios com organizações da sociedade civil¹. Chama a atenção, nesse contexto, a região de Guaianazes,

---

¹ A rede de atendimento da cidade de São Paulo funciona com três tipos de unidades: **Diretas** que têm estrutura e profissionais da própria Prefeitura; **Indiretas** que funcionam em locais de propriedade do município, mas são

que, do total da rede de educação para crianças de 0 a 3 anos, apresenta um percentual de 87,44 % de unidades indiretas e conveniadas (PMSP, 2013). Do ponto de vista do desenvolvimento econômico e social e da qualidade de vida, a região apresenta elevados índices de pobreza e exclusão social. Na Zona Leste da cidade, ela é a Subprefeitura² que apresenta o maior índice de vulnerabilidade social, segundo o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social da Fundação Seade³.

A opção por desenvolver pesquisa na área de Educação Infantil definiu-se a partir do contato com as disciplinas do curso de Pedagogia da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP) e da realização da *Visita e seminari di studio negli asili nido di Parma*, uma viagem de estudos à cidade de Parma, na Itália⁴, em que foi possível conhecer uma Educação Infantil com qualidade, que é fruto de uma política pública que valoriza as crianças como sujeitos de direitos e produtoras de cultura, e que se destaca pela participação da sociedade nas discussões e acompanhamento da Educação Infantil. Na cidade existe uma parceria entre o setor público e o setor privado, constituindo uma organização chamada de *Parmainfanzia*.

O conhecimento daquele tipo de parceria, as inquietações surgidas com a viagem e o contato com a disciplina Educação Infantil e Sociedade, ministrada pela Professora Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento em 2009, incentivaram a realização de um trabalho de Iniciação Científica para pesquisar a proposta de parceria público-privada da Prefeitura de

administradas por organizações não governamentais; e **Conveniadas**, que mantém estrutura e profissionais sob responsabilidade de entidade conveniada e que recebem um valor *per capita* por criança atendida.

² O município de São Paulo passou a ser dividido administrativamente em 31 Subprefeituras com a promulgação da Lei nº 13.399 de 1º de agosto de 2002. Compõem as Subprefeituras 96 distritos, que por sua vez abrigam os bairros da cidade. Cada Subprefeitura tem um administrador, o Subprefeito.

³ A Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) é um centro de estudos e pesquisas vinculado ao Governo do Estado de São Paulo. O centro criou o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), um indicador construído com os dados do Censo Demográfico de 2000. A partir da compilação dos dados o índice classifica os grupos em seis níveis de vulnerabilidade social: 1) Nenhuma Vulnerabilidade; 2) Vulnerabilidade Muito Baixa; 3) Vulnerabilidade Baixa; 4) Vulnerabilidade Média; 5) Vulnerabilidade Alta e 6) Vulnerabilidade Muito Alta. São consideradas para a composição do índice as dimensões socioeconômica e demográfica da população analisada. A dimensão socioeconômica é composta da renda apropriada pela família e do poder de geração de renda e a dimensão demográfica é relacionada ao ciclo de vida familiar. Neste trabalho, para considerar a Subprefeitura de Guaianazes com o maior índice de vulnerabilidade social, foram comparados os níveis 5 e 6 entre as Subprefeituras da região leste da cidade.

⁴ A viagem aconteceu no ano de 2008, e contou com a participação de estudantes de graduação e pós-graduação da Universidade de São Paulo, com o objetivo de estudar e conhecer as creches da cidade de Parma, que faz parte da região da Emilia Romagna, destacada mundialmente pela qualidade oferecida nas instituições de Educação Infantil.

São Paulo para a construção de creches.⁵ Com a finalização da pesquisa de Iniciação Científica, outras questões surgiram sobre o tema, resultando no desenvolvimento da pesquisa de mestrado.

Para dar conta da complexidade do tema, foi necessário pesquisar referenciais teóricos da Ciência Política acerca das políticas públicas, bem como consultar a legislação e os documentos que regulamentam a Educação Infantil no Brasil, além da produção teórica desenvolvida no campo da Educação e, mais especificamente, da Educação Infantil.

Outra referência importante para o desenvolvimento da pesquisa foram os trabalhos da Sociologia da Infância, para compreender a relação entre as concepções de infância e o ciclo das políticas públicas, principalmente nos momentos de elaboração e implementação. Esta perspectiva faz parte da vinculação dos temas deste trabalho com o campo da Sociologia da Educação, bem como, com a dedicação da pesquisadora aos estudos sobre a infância a partir da vertente da Sociologia da Infância.

O objeto se consolidou ao longo da pesquisa, o que possibilitou aprofundar aspectos do tema e conhecer diferentes abordagens sobre qualidade e educação infantil. Ao final do processo de pesquisa, este trabalho foi organizado da seguinte forma: no primeiro capítulo são apresentadas referências e conceitos sobre políticas públicas e sua relação com o papel que os municípios exercem na configuração do Estado brasileiro; com destaque para o processo de descentralização federativa e para a responsabilidade que a municipalidade tem como executora de grande parte das políticas sociais, dentre elas, as políticas de educação. Nesse campo, foi preciso considerar as transformações ocorridas no âmbito das políticas públicas e na própria configuração do Estado nos anos 90; com o Brasil entrando em um novo rumo político e econômico e implementando um projeto neoliberal, que não propiciou condições para que muitos avanços da Constituição de 1988 se consolidassem. (ROSEMBERG, 2005). Nessa nova configuração do Estado, aumentou o espaço e a participação das organizações da sociedade civil na execução de muitas políticas públicas. (GOHN 2000; OLIVEIRA, 2005).

No segundo capítulo são destacadas as questões sobre concepções de infância e a vinculação que elas têm com as políticas públicas. São trazidas importantes contribuições que a Sociologia da Infância proporciona às investigações sobre as questões da infância, sendo utilizada a abordagem macro estrutural da SI, que considera a infância como categoria

---

⁵ Pesquisa de Iniciação Científica, desenvolvida no ano de 2009, na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo: “As Parcerias Público-Privadas na Educação Infantil de 0 a 3 anos no Município de São Paulo”, sob orientação da Prof^ª Dr^ª Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento.

geracional (SARMENTO, 2007) e estrutural na sociedade (QVORTRUP, 2010b). Especificamente sobre o Brasil, são destacadas as questões acerca da vinculação da pobreza com as políticas públicas para a criança pequena e a trajetória desta política. Destaca-se igualmente a história de tais políticas na cidade de São Paulo, apresentando dados da configuração da rede de atendimento e de referenciais pedagógicos.

No terceiro capítulo é explicitada a opção metodológica, bem como, a caracterização do objeto e do campo da pesquisa. Descreve-se o campo, os entrevistados, as características das creches, os documentos, os modos de investigação. Como foco da pesquisa de campo, duas instituições diferentes foram selecionadas – um Centro de Educação Infantil Direto e um Centro de Educação Infantil Conveniado –, pressupondo que eles poderiam apresentar as possíveis diferenças no atendimento, que incidem sobre a qualidade, além do papel que as concepções sobre o tema dos sujeitos envolvidos na implementação exercem na configuração do atendimento às crianças da região. Trata-se de apreender como os sujeitos envolvidos no processo pensam a Educação Infantil e a qualidade.

O último capítulo apresenta a análise dos dados coletados, em que se destacam as falas dos sujeitos da pesquisa. Tendo por base os referenciais teóricos da pesquisa e os dados coletados, foi possível elencar categorias que se sobressaíram nas falas e nas observações: 1) concepções de criança e infância, educação infantil e famílias; 2) profissionais e espaço físico. A primeira categoria surgiu em praticamente todas as falas a partir dos vários temas que foram abordados nas entrevistas (a instituição creche, concepção de criança, qualidade, contexto social). Quanto à categoria “profissionais e espaço físico”, esta é decorrente de uma relação direta entre as perguntas realizadas sobre qualidade e o funcionamento da instituição. Foram as respostas mais recorrentes dos entrevistados quando se questionava sobre o que funciona e o que não funciona, e o que pode ser melhorado.

Espera-se contemplar com este trabalho aspectos conceituais das políticas públicas e do Estado brasileiro, seu regime de colaboração com estados e municípios e, no caso da Educação Infantil, destacando o papel que o município tem na sua implementação. A partir deste quadro e da apresentação da história da Educação Infantil no Brasil, é apresentado um panorama de questões que influenciam a Educação Infantil na atualidade como, por exemplo, a grande demanda por vagas nas instituições. Nesse contexto, pretende-se trazer uma problematização sobre a conformação da rede de atendimento para as crianças de 0 a 3 anos no Município de São Paulo, mais especificamente na região de Guaianazes, decorrente da

relação que pode se estabelecer entre as concepções de infância, de criança e de educação infantil, e a qualidade das políticas públicas.

1 A cidade de São Paulo no contexto das políticas públicas do Estado brasileiro

Na recente história do Brasil, as décadas de 1980 e 1990 ficaram marcadas por importantes transformações econômicas, políticas e sociais. A primeira pelo processo de redemocratização, e a segunda, pela adoção por parte do Estado brasileiro de um projeto de desenvolvimento econômico e social voltado para as doutrinas do neoliberalismo. Nesse contexto, os municípios brasileiros se configuraram como entes autônomos pela primeira vez na história, ao mesmo tempo em que assumiram novas incumbências no rol de políticas e serviços a serem implementados para a população. Para Abrucio e Couto (1996), os municípios tiveram que enfrentar um duplo desafio: ser propiciador de políticas de bem-estar social (*welfare*) e ser impulsionador de um processo de desenvolvimento econômico e social local. Do ponto de vista da assunção dos municípios às políticas de bem-estar na área social, o autor refuta a ideia de que os municípios não assumiram a execução dessas políticas, pelo contrário eles assumiram várias responsabilidades antes designadas à União:

Na área social, ao contrário da impressão geral presente na opinião pública, estados e, sobretudo, municípios assumiram boa parte da responsabilidade por estas políticas, que, de maneira geral, antes cabiam à União. Aumentaram significativamente os gastos dos municípios com saúde e educação, o que demonstra o quanto essas unidades têm cada vez mais assumido o papel de *welfare* (ABRUCIO; COUTO, 1996, p. 41)

No contexto da redemocratização ganhou maior destaque a participação da população como forma de interferir nos rumos das políticas públicas e no destino do país.

No final da década de 1970 vários movimentos sociais retomaram e organizaram várias mobilizações sociais. Ao mesmo tempo em que lutavam por abertura democrática, também reivindicavam melhorias nas condições de vida. É o caso do Movimento Contra a Carestia, do Movimento por Creches, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), das Greves do ABC Paulista. Segundo Sader (1988), quando novos personagens entraram em cena (título de sua obra), foram criados novos padrões de ação coletiva e alargamento do espaço da política. Em 1985, o movimento *Diretas Já*, colocou centenas de milhares de pessoas na rua reivindicando o direito de eleger o Presidente da República.

Outra marca dos anos 80 foi o processo de discussão, elaboração e promulgação da Constituição brasileira que, por consagrar muitos direitos reivindicados há décadas pela população, foi batizada de Constituição Cidadã. É uma Constituição avançada que agrega uma “feliz combinação de direitos humanos e de direitos do cidadão” (BENEVIDES, 2011, p. 1).

Além das conquistas no campo dos direitos civis, políticos e sociais, a Constituição inovou em relação à organização do Estado Brasileiro, e um dos destaques foi a instituição da descentralização da administração pública, que fazia parte da agenda dos movimentos democráticos da década de 80, como contraposição ao Estado autoritário e centralizador, e pela visualização de maior participação democrática, conforme afirma Abrucio (2007, p. 69) “o processo descentralizador abriu oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública”.

Essa descentralização foi característica dos processos de reforma do Estado nos anos 80 em vários países, sendo até mesmo considerado como um consenso a partir dos ganhos que ele traria, principalmente no aspecto da participação e eficiência dos serviços públicos, conforme afirma Arretche (1996, p.01):

Tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. [...] Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas.

Se essa descentralização foi importante para se repensar a conformação do Estado brasileiro dentro dos marcos da democracia da República Federativa do Brasil, formada pela “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988), ela foi importante do ponto de vista da administração propriamente dita; pois “parte da base material para exercer o poder – impostos e autonomia financeira – foi transferida da União para os estados e municípios, a ponto de transformar os últimos em verdadeiras unidades federadas” (SALLUM JR, 2003, p. 39).

Do ponto de vista da participação popular, - e agora com mais poder decisório - vários municípios (entes federados), tiveram importantes experiências na implementação de um modelo de gestão que incorporou a população nas discussões das políticas locais. É o caso

daqueles que adotaram propostas bem sucedidas de orçamento participativo (OP), onde se debate o orçamento da cidade e as prioridades na destinação dos recursos de forma coletiva e transparente, com a realização de reuniões e plenárias deliberativas, em um processo que inibe a atuação de práticas clientelistas e tuteladas de gestão (JACOBI; TEIXEIRA, 1996). A mudança na política local é um ponto de destaque, para a efetivação da política pública no município, pois conforme afirma Dowbor (2008, s.p): “O município está despontando como um grande agente de justiça social. É a nível local que se pode realmente identificar com clareza as principais ações redistributivas”.

Outro mecanismo de participação valorizado, que, além de ampliar as possibilidades de participação na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, é um contraponto às práticas clientelistas e patrimonialistas, são os conselhos de políticas públicas, mais uma inovação surgida com a redemocratização. Os conselhos:

São espaços de co-gestão entre Estado e Sociedade que vêm se contrapor a uma tradição autoritária e excludente que caracteriza os espaços de decisão política no Brasil onde muitas vezes prevalecem barganhas políticas, interesses privados e relações clientelistas. São formas inovadoras de gestão pública que permitem o exercício de uma cidadania ativa, incorporando as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implementação de políticas públicas que possam solucioná-los (CARVALHO; TEIXEIRA, 2000, p. 08).

Assim, a junção da vontade por participação popular e a nova organização da administração pública fizeram com que a descentralização fosse considerada uma inovação em gestão e um direcionamento democrático para se elaborar e implementar as políticas públicas. No entanto, esses são exemplos bem sucedidos em relação ao funcionamento da descentralização. Do ponto de vista nacional, essa descentralização não foi homogênea e encontrou entraves em sua implementação. Segundo Abrucio (2005), ela esbarrou em cinco principais questões: 1) a desigualdade das condições econômicas e administrativas, onde se sobressai uma grande parcela de pequenos municípios com baixa capacidade tributária e uma máquina administrativa precária; 2) o discurso do “municipalismo autárquico” que leva a uma prefeiturização, em que cada município se considera uma unidade legítima e separada dos outros; em decorrência desse processo, fica prejudicada uma possível colaboração entre esses entes, e em seu lugar surge uma concorrência pelos recursos públicos de outros níveis de governo e pelos investimentos privados; 3) a metropolização acelerada, que gerou um

crescimento do número de pessoas e de organizações administrativas, e de problemas sociais nos grandes centros urbanos. As duas questões ficaram sem equacionamento, pois, do ponto de vista da estrutura administrativa e financeira, a Constituição de 1988 carregaria uma visão anti-metropolitana, com uma repartição de rendas que favorece a multiplicação de pequenas cidades. Em relação aos problemas sociais, foi verificado um enfraquecimento institucional das regiões metropolitanas e uma focalização no municipalismo, no lugar de formas compartilhadas de gestão territorial – concepção que deu origem à explosão dos problemas dos grandes centros; 4) os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a *accountability* (responsabilidade de prestar contas) democrática, pois, como forma de gestão administrativa ainda predomina em muitos municípios um padrão oligárquico e anti-republicano. Finalmente, a quinta e última questão apontada, refere-se ao padrão de relações intergovernamentais, tendo como principal aspecto o fato de que não houve uma coordenação para estimular a descentralização na redemocratização. Na relação dos estados com os municípios ainda prevaleceu a lógica de cooptação das elites locais. Outro ponto importante sobre a questão intergovernamental foi a falta de definição do papel dos entes estaduais, que gerou uma flexibilização em suas políticas: “Quando as políticas tinham financiamento da União, eles procuravam participar, caso contrário, eximiam-se de atuar ou repassavam as atribuições para os governos locais” (ABRUCIO, 2005, p. 49). Em relação à União, esta transformou a descentralização apenas num processo de repasse de funções, fazendo com que grande parcela dos encargos ficasse com os municípios.

Nesse sentido, a disseminação de políticas ou como denomina Arretche (1996), a “indução para a descentralização” e, conseqüentemente, para a implementação de programas e propostas relega ao governo central uma importante responsabilidade, em um regime federativo que deve manter colaboração entre as esferas de governo. Na década de 1990, com a reorganização do Estado, via Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995, o governo central disseminou novas formas de pensar e gerir o Estado, que continuam presentes até os dias atuais.

1.1 No neoliberalismo brasileiro, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

O Brasil da década de 90 se inseriu em uma ordem econômica e social que delineou suas políticas internas e sua relação com o mundo. Desde a eleição de Fernando Collor de Mello em 1989, até seu *impeachment* em 1992, seguido pelo Governo Itamar Franco que

assumiu o mandato de presidente, em um primeiro momento; e em um segundo momento com os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e (1999-2002), o país conduziu seu processo de adesão ao projeto econômico, político e social do neoliberalismo e das propostas do Consenso de Washington, que versam basicamente sobre ajustes que deveriam ser realizados pelos países de forma a se adequarem à nova agenda capitalista mundial. Segundo Santos (1999, p. 97-98), “esse consenso econômico neoliberal”,

Diz respeito à organização da economia global, incluindo a produção, os mercados de produtos e serviços, os mercados financeiros, e assenta na liberalização dos mercados, desregulamentação, privatização, minimalismo estatal, controle da inflação, primazia das exportações, cortes nas despesas sociais, redução do déficit público, concentração do poder mercantil nas grandes empresas multinacionais e do poder financeiro nos grandes bancos transnacionais. As grandes inovações institucionais do consenso econômico neoliberal são as novas restrições à regulamentação estatal, os novos direitos internacionais de propriedade para investidores estrangeiros e criadores intelectuais e a subordinação dos Estados nacionais a agências multilaterais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio.

O neoliberalismo extrapola as orientações econômicas e avança em direção à maneira de ver e agir sobre o mundo, como uma nova ideologia. Segundo a ex-primeira ministra da Inglaterra Margareth Thatcher que juntamente com o ex-presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, foram dois fortes defensores do neoliberalismo, não existiria alternativa – *There is not alternative* – para o mundo. Ramos (2005, p.32) afirma que o neoliberalismo se instaurou como “ideologia e prática; modo de compreender e agir; forma de gestão do mercado e poder político; concepção do público e do privado; ordenação da sociedade; e visão de mundo”.

Um dos fundamentos desse modelo é a configuração que deve assumir o Estado, considerado pelos seus defensores como ineficiente e responsável pela crise econômica que abalou o mundo capitalista no final dos anos 70 (PERONI et al., 2009). Nesse novo modelo, a concepção de Estado, é o Estado mínimo. Mas, conforme bem destaca Peroni (2003), é um “Estado de classe, hegemonizado pelas elites do setor financeiro, neste período particular do capitalismo, e que se torna **mínimo apenas para as políticas sociais**” (PERONI, 2003, p. 50, grifo meu).

No Brasil, uma proposta que representou esse novo modelo de Estado e, que ganhou a conotação de Estado “gerencial”, foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de

1995, liderado pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luis Carlos Bresser Pereira. Na apresentação do Plano, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, esclarece sua concepção e chama a atenção para a questão do “cliente privilegiado”, o cidadão:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p.07, grifo do autor).

O Plano propõe a mudança das funções do Estado, que deixa de ser executor para ser o promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social, além de repassar parte de suas atividades para o setor público não-estatal:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. [...]. Neste plano, entretanto, salientaremos outro processo tão importante quanto, e que, entretanto, não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (BRASIL, 1995, p. 12-13).

Esse campo da sociedade (público não-estatal) pode ser denominado de terceiro setor. Os serviços e atividades a serem executados seriam prioritariamente em áreas sociais como saúde, educação, proteção contra o crime, transporte público, alívio à pobreza (PERONI et al., 2009, p. 768). Suas atividades são exercidas por entidades sem fins lucrativos ou de interesse público, constituídas por entidades da sociedade civil: organizações não-governamentais, instituições filantrópicas e comunitárias e outras associações similares.

Esta estratégia de incorporar ONGs na execução de atividades e serviços deve ser contextualizada, pois a atuação dessas instituições nesse momento é diferente da atuação de muitas organizações da década de 1980 que tentaram suprir a ausência do Estado em vários períodos da história brasileira, ou até mesmo se contrapor ao Estado autoritário da ditadura militar. As ONGs que assumem a formatação na reforma do Estado têm um perfil do novo

assistencialismo dos anos 90, como entidades mais voltadas para a “prestação de serviços, atuando segundo projetos, dentro de planejamentos estratégicos, buscando parcerias com o Estado e empresas da sociedade civil” (GOHN, 2000, p. 39).

Em um contexto neoliberal a transferência de serviços para o terceiro setor, estaria mais vinculada a uma desobrigação do Estado, do que a uma potencialização de suas ações, haja visto, o expressivo aumento das atividades dessas organizações concomitantemente a um processo de omissão e enxugamento do Estado, conforme relata Oliveira (2005, p. 163):

Genericamente definidas como terceiro setor, setor não-lucrativo ou, como se tornaram mais conhecidas no Brasil, organizações não-governamentais (ONGs), tais formas representam uma novidade na já tradicional polaridade público-privado, não tanto pelo teor do texto constitucional, mas pela ampliação dos setores que se abrigam sob essa formulação. [...] O que há, de fato, é que a emergência do discurso do ‘público não-estatal’, naturaliza o repasse de recursos públicos para instituições privadas. Em suma, naturaliza um processo de privatização e de omissão do Estado bem ao gosto da lógica neoliberal que propõe seu enxugamento.

Em decorrência desse processo surgiu uma nova ordenação jurídica para o conjunto dessas entidades e para o surgimento de outras: as Organizações Sociais (OS), foram criadas com a promulgação da Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre: a qualificação de entidades como Organizações Sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades; as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), foram criadas com a Lei nº 9.790/99, que inclui a promoção gratuita da educação como uma atividade em que estas organizações sociais podem atuar, com parceria e repasse de verbas públicas (BRASIL, 2008).

Na Lei nº 9.637/98 fica clara a ideia de cidadão como cliente, mais um aspecto da adoção de mecanismos da gestão privada na gestão pública. Conforme afirma Freitas (2005, p. 926):

[...] os usuários do serviço público, são ‘titulares de direitos’ e todos têm igualmente direito a ele. Isso os diferencia do cliente – figura que aparece na iniciativa privada-, o qual escolhe (e paga) quem ele quer que o atenda. Ao passo que a iniciativa privada diferencia clientes e cria serviços diferenciados para diferentes clientes, o serviço público é obrigado a indiferenciar seus usuários tratando-os igualmente.

Assim, a ideia de cidadão-cliente e a incorporação de novos modelos de oferecimento de serviços em parceria com ONGs delimitaram o campo de atuação do poder público de

vários municípios, dentre eles São Paulo. Se na década de 1990 a hegemonia do pensamento político era de diminuição do papel do Estado, o repasse de atividades públicas para organizações não-governamentais se colocou como um modelo de implementação de políticas, assumindo grandes proporções na atuação do setor público.

Muitas mudanças foram estruturais, e em um país complexo como o Brasil, com grandes desigualdades econômicas e sociais, pensar em como elas se configuram no conjunto das políticas públicas é de fundamental importância para entender os processos de desenvolvimento econômico e social, bem como para acompanhar o nível de bem-estar social da população.

1.2 Alguns aspectos das políticas públicas e políticas sociais nos municípios

O arcabouço de ações relacionadas às políticas públicas é grande, com políticas e programas implementados a partir das mais variadas demandas que envolvem a gestão. Existem diferentes contextos com variados graus de complexidade, em que surgem muitas soluções para os problemas que são apresentados pela população. Para atender a essas necessidades, são elaboradas políticas públicas de vários tipos: tributárias, regulatórias, fiscais, econômicas, sociais, etc. As políticas não têm sua existência em si mesma, ou seja, não são independentes e estão vinculadas a determinados projetos e propostas políticas, econômicas e sociais de governos relacionadas com suas formas de pensar a sociedade. Cabe apresentar uma sintética e importante contribuição sobre a diferença entre Estado e Governo, para o entendimento das esferas de circulação da política pública, bem como de sua relação com as diretrizes em determinados momentos:

É possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLING, 2001, p.02).

Segundo Souza (2006), apesar de não haver uma única definição do que seriam políticas públicas, é importante que as explicações a esse respeito considerem as inter-

relações entre Estado, política, economia e sociedade. Segundo a autora, do ponto de vista de sua análise, o principal foco analítico da política pública está na “identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública” (SOUZA, 2006, p. 39).

Do ponto de vista técnico-operacional, Saravia (2006, p. 29) a considera como:

Um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Esse sistema que se relaciona com várias esferas do Estado e da sociedade, sofre influência de inúmeros fatores para completar seu ciclo, que envolve a formulação, a implementação e a avaliação (SARAVIA, 2006).

Os municípios têm as suas competências e obrigações, previstas na Constituição Federal, e em outros mecanismos que discutem e apresentam as propostas dos governos para as cidades, como o Plano Diretor Estratégico, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orgânica do Município.

Com autonomia fiscal e administrativa para aderir e implementar políticas, e com autonomia para legislar sobre seus problemas, os municípios hoje se colocam como importantes espaços para se verificar o atendimento aos direitos sociais, efetivados pelas políticas públicas, e mais especificamente pelo campo das políticas sociais consideradas como “ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (HÖFLING, 2001, p. 2).

Essas ações se materializam com as *políticas sociais* propriamente ditas, que apresentam de forma institucionalizada “capacidade técnica (financeira, administrativa e de recursos humanos) que garante sua continuidade por determinado tempo; e de *programas sociais* que podem surgir e desaparecer em um curto período de tempo” (ARRETCHE, 2000, p. 25, grifos meus).

Os direitos sociais estão contemplados na Constituição, no Artigo 6º: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e

à infância e a assistência aos desamparados. Foi ainda criado o sistema de Seguridade Social, que engloba a assistência social, a saúde e a previdência, com a concepção de universalização, ou seja, como direito de todo cidadão e dever do Estado independente de contribuição. O direito à educação está previsto no Artigo 208:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (BRASIL, 2011).

A atuação dos municípios em relação à educação é prioritariamente voltada ao Ensino Fundamental e à Educação Infantil, conforme especificado no Artigo 211 da Constituição. Interessante observar que a organização do sistema de ensino deve ser em regime de colaboração com as outras esferas de poder. Retoma-se aqui a organização do Estado brasileiro. Como o Brasil é um país federativo, com a perspectiva da descentralização e autonomia dos entes federados, cada estado e cada município tem a prerrogativa de deliberar sobre as suas funções de gestão da política pública a partir de sua conformação. Segundo Arretche (1999, p. 40), “estados e municípios assumem funções de gestão de políticas públicas por iniciativa própria, por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente, ou por imposição constitucional”. Portanto, não necessitaria apenas a proposta de determinada política ou programa para a execução por parte dos municípios, seria necessário um bom processo de indução e coordenação para que eles assumissem propostas de políticas ou programas originários de outros níveis de governo.

No caso da educação, da cultura e da proteção à infância existem competências concorrentes, ou seja, as três esferas podem atuar sobre o tema. No entanto, permanece uma

hierarquia de poder, em que a legislação federal se sobrepõe à estadual, que por sua vez, está acima da municipal. No caso específico da Educação infantil e do Ensino Fundamental, à União e aos estados cabe a formulação de princípios e diretrizes gerais e a prestação de assistência técnica. Aos Municípios cabe a execução da política. Mas, segundo Nunes et al. (2011, p. 32), “Uma forma de a União atuar mais proativamente, visando a implementar a expansão e melhoria da qualidade, por exemplo, é criando programas nacionais e oferecendo-os aos municípios, acompanhados de recursos financeiros federais”.

Na Educação Infantil, alguns programas foram criados nos últimos anos pelo Governo Federal. Em exemplo, é o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância). Os recursos destinam-se à construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas. (BRASIL, 2012). Para participar desse plano é necessária a adesão dos municípios, o que muitas vezes pode não acontecer em virtude da organização do federalismo brasileiro e das possíveis divergências políticas entre as esferas de poder dentro do regime colaborativo.

Uma questão problemática relacionada ao arranjo de colaboração e que incide diretamente na forma de implementação refere-se aos recursos financeiros. Segundo Oliveira e Souza (2010, p. 17), na Constituição de 88, “evidenciou-se um descompasso entre os recursos disponibilizados a cada um e suas responsabilidades na oferta educacional, mesmo considerando-se os mecanismos de transferências intergovernamentais”.

Por outro lado, do ponto de vista da democratização, algumas avaliações confirmam o pressuposto da descentralização e da municipalização da educação como fator de participação presente nas discussões constitucionais. Segundo Torres (2011), a descentralização da gestão de políticas públicas, entre elas a educacional, é consenso entre a maioria dos cidadãos beneficiários dos serviços a eles prestados, pois existiria “uma aproximação entre os *locus* de decisão e execução das mesmas” (TORRES, 2011, p. 09).

O Município de São Paulo, nesse sentido, é um dos mais expressivos exemplos para esta análise. Pois, diante da dimensão de sua administração, se constitui como um espaço de elaboração, implementação e avaliação de grande repercussão nas discussões de políticas públicas. Ao mesmo tempo em que o município pode assumir algumas proposições do nível federal, ele produz suas próprias políticas e programas.

1.1 São Paulo: a administração em uma metrópole de contrastes

Segundo dados do censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), vivem na cidade de São Paulo 11.244.369 pessoas. É uma população que convive diariamente com problemas que afetam os grandes centros urbanos como transporte, saneamento, coleta de lixo, questões ambientais, habitação, dificuldade de acesso a equipamentos de saúde, educação, cultura e lazer, etc.

Em 2008, segundo dados da consultoria *Pricewaterhouse*, a cidade registrou o 10º maior Produto Interno Bruto dentre os grandes centros urbanos do mundo, com 388 bilhões de dólares e um PIB *per capita* de 20,3 mil dólares. (PREFEITURA, 2013). Na tabela abaixo é possível perceber o crescimento da cidade ao longo dos últimos anos:

**Tabela 1 – Produto Interno Bruto do Município de São Paulo
2002-2010**

Ano	PIB EM MILHÕES (R\$)	PIB PER CAPITA (R\$)
2002	187.953	17.631
2003	209.555	19.494
2004	225.170	20.775
2005	261.456	23.925
2006	282.892	25.679
2007	323.155	29.684
2008	356.980	32.482
2009	389.285	35.272
2010	443.600	39.451

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
IBGE/Fundação SEADE

Notas: (1) PIB revisado com base na nova metodologia das Contas Nacionais do IBGE.

(2) O PIB do Município é obtido adicionando-se os impostos ao VA total.

A gestão do município de São Paulo é realizada, desde 2002, por meio de Subprefeituras, conforme apresentado na figura abaixo:

Figura 1 – Mapa do Município de São Paulo – Divisão Subprefeituras

Fonte: Secretaria Municipal de Coordenação de Subprefeituras.

A disparidade entre os nichos de riqueza e os centros de pobreza retrata a realidade da cidade em relação à apropriação dos bens criados pela sociedade. Pesquisa da organização não-governamental “Rede Nossa São Paulo”⁶ comprova as desigualdades entre as

⁶ A Rede Nossa São Paulo, é uma organização da sociedade civil que agrega mais de 600 entidades. Surgiu em 2007 como “Movimento Nossa São Paulo”, tendo em 2010 se transformado na Rede. Os objetivos da Rede Nossa São Paulo, são de

Subprefeituras do município. No ano de 2008, nos bairros mais desenvolvidos os moradores tinham uma renda 104% maior do que renda média da cidade de R\$ 1.358,00. Já nos bairros com a menor renda (R\$ 928,00), os moradores atingiam o percentual de 68% da renda média da cidade. Esse quadro continua presente em 2010 com uma apropriação da renda nos bairros mais ricos de 82,07% em relação à renda média da cidade, enquanto que, nos bairros com renda mais baixa, a apropriação é de 70% da renda média da cidade, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 2 - Renda média do trabalho em reais por Subprefeitura 2008-2010

<i>SUBPREFEITURA</i>	<i>REND A MÉDIA DO TRABALHO EM REAIS 2008</i>	<i>REND A MÉDIA DO TRABALHO EM REAIS 2010</i>
Butantã, Lapa, Pinheiros	2.764,00	2.773,00
Ipiranga, Jabaquara, Santo Amaro, V. Mariana	2.197,00	2.523,00
Sé	1.789,00	n/d*
Jaçanã/Tremembé, Santana/Tucuruvi, V.Maria/V. Guilherme	1.435,00	1.636,00
Aricanduva, Mooca, Penha, V. Prudente/Sapopemba	1.352,00	1.598,00
Casa Verde/Cachoeirinha, Freguesia/Brasilândia, Perus, Pirituba	1.177,00	1.290,00
Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Guaianazes, Itaim Paulista, Itaquera, São Mateus, São Miguel	937,00	1.063,00
Campo Limpo, Capela do Socorro, Cidade Ademar, M'Boi Mirim, Parelheiros	928,00	1.064,00
Média de São Paulo	1.358,00	1.523,00

Fonte: Rede Nossa São Paulo (2012). Pesquisa de Emprego e Desemprego da SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados). DIEESE Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.*n/d: dado não disponível

A necessidade efetiva de políticas públicas para uma cidade tão complexa como São Paulo é um desafio para os governos e para sua população. Na gestão (2009-2012) do Prefeito Gilberto Kassab – período em que foi realizada esta pesquisa - foi divulgado o *Programa de Metas de São Paulo*, que contem 223 metas a serem atingidas pela cidade, denominada de *Agenda 2012*. Esse programa foi iniciado em janeiro de 2009, e se encerrou em dezembro de 2012. A elaboração das metas atendeu à aprovação de uma emenda - nº 30 do PLO 008/07 - que acrescentou o dispositivo à Lei Orgânica do Município de São Paulo. A lei foi aprovada a partir da organização e mobilização da sociedade civil e deve conter as prioridades, as ações

“construir uma força política, social e econômica capaz de comprometer a sociedade e sucessivos governos com uma agenda e um conjunto de metas a fim de oferecer melhor qualidade de vida para todos os habitantes da cidade. Nosso propósito é transformar São Paulo em uma cidade segura, saudável, bonita, solidária e realmente democrática.” (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2013)

estratégicas, os indicadores e as metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, subprefeituras e distritos da cidade. O prefeito eleito ou reeleito está obrigado a apresentar o programa de metas de sua gestão em até 90 dias após sua posse, devendo prestar contas semestralmente de seu cumprimento.

A *Agenda 2012* passou a integrar o Plano Diretor Estratégico, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual e o Plano Plurianual. As Metas são divididas em 5 grandes eixos estruturantes: **Cidade de Direitos**: Promover a universalização dos serviços públicos e melhorar continuamente sua qualidade; **Cidade Sustentável**: Compatibilizar a busca por melhor qualidade de vida para as gerações presentes e futuras com a necessária redução dos impactos ambientais gerados pelas atividades urbanas; **Cidade Criativa**: Aproveitar as potencialidades criativas da cidade para promover o desenvolvimento econômico e social; **Cidade de Oportunidades**: Criar um ambiente propício à geração de empregos e de negócios, ampliar a qualificação profissional da mão-de-obra e promover a descentralização das atividades produtivas; **Cidade Eficiente**: Assegurar qualidade, agilidade, transparência, responsabilidade social e justiça fiscal às políticas municipais e **Cidade Inclusiva**: Reduzir as desigualdades territoriais por meio da articulação e integração de políticas públicas.

A **cidade de direitos** abrange “os direitos básicos do cidadão e marca o compromisso da gestão com o aumento da oferta e melhoria da qualidade dos serviços prestados” (PMSP, 2011). Nesse eixo estão contempladas as seguintes áreas: Educação, Saúde, Habitação, Assistência Social, Direitos Humanos, Participação e Parceria, Mobilidade Reduzida, Segurança Urbana e Governo/Comunicação. Os objetivos da Cidade de Direitos são: 1) Acesso à saúde e qualidade no atendimento; 2) Acesso à educação e qualidade no ensino; 3) Acesso à moradia; 4) Fortalecimento da rede de proteção social; 5) Ampliação das políticas de inclusão para cidadãos com deficiência e mobilidade reduzida e 6) Defesa dos Direitos Humanos.

Este eixo contempla grande parte das políticas sociais, com 50 metas do total de 223. O maior número de metas se concentra na Assistência Social (13), Saúde (11), enquanto a Educação apresenta cinco metas a serem cumpridas: **1) 100% das crianças cadastradas para vagas em creches atendidas; 2) 100% das crianças cadastradas para vagas em pré-escola atendidas; 3) jornada de 6 horas na Educação Infantil; 4) jornada de 7 horas no Ensino Fundamental; 5) ciclo nove anos no Ensino Fundamental.**

Apesar da existência de instrumentos e discussões importantes sobre diretrizes, objetivos e metas a serem atingidas pela cidade, existem dificuldades para cumpri-las. Balanço realizado pela “Rede Nossa São Paulo”, em agosto de 2012, demonstrou que das 223 metas apresentadas no programa, 91 foram cumpridas. Outras 131 estavam em andamento e uma ainda não tinha sido iniciada. Uma das principais discussões no momento é em relação ao cumprimento da meta da área de Educação de: **100% das crianças cadastradas para vagas em creches atendidas**, que ainda está longe de ser cumprida.

Um dado que ilustra essa questão é a “fila” de milhares de crianças que aguardam uma vaga em creches. Os números oficiais são divulgados pela Prefeitura: em dezembro de 2010, 100.401 crianças aguardavam uma vaga, em junho de 2011 esse número cresceu para 147.027, e após um ano o número era de 145.221. Ao final de 2012, 93.814 aguardavam uma vaga nas creches da cidade. (PMSP, 2013). Acompanhando a Educação Infantil nos últimos quatro anos é possível perceber a situação problemática para as crianças e as famílias que não têm seu direito ao acesso garantido. Os dados da tabela abaixo confirmam essa realidade:

Tabela 3 - Matrícula e Demanda na Educação Infantil Município de São Paulo

	CRECHES		PRÉ-ESCOLA	
	Matrícula	Demanda não atendida	Matrícula	Demanda não atendida
Dezembro/2009	123.155	74.707	309.334	22.548
Dezembro/2010	130.412	100.401	288.403	19.871
Dezembro/2011	195.561	97.751	185.134	8.453
Dezembro/2012	214.094	93.814	183.257	2.346

Fonte: Prefeitura da Cidade de São Paulo. SME – Educação em números. Demanda escolar.

É preciso considerar que esse problema não está apenas na cidade de São Paulo. Ele afeta todo o país. Carreira e Pinto (2007) comprovaram que para cumprir as metas do Plano Nacional de Educação (Lei 10.1772/2001) que previa o atendimento de 30% da demanda até 2011, seria necessário um aumento de 474% nas vagas da Educação Infantil. O próximo PNE (2011-2020) foi enviado ao Congresso Nacional no final de 2010. Nesse novo plano, a meta é universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de Educação Infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos.

Diante dos números apresentados é importante destacar que não basta apenas acompanhar o processo de elaboração das políticas, pois, no momento de sua implementação,

o executor pode esbarrar em questões orçamentárias, ter entendimentos diferenciados daquele que foi proposto no momento de elaboração, ou até mesmo não cumprir o que está legislado.

Nesse sentido, ganha destaque os sujeitos das políticas e as formas como cada um lê e interpreta as políticas formais e o mundo real onde elas são implementadas. Arretche (2001, p. 45-47, grifo meu) chama a atenção para a distância entre o legislado e o implementado a partir da posição que os implementadores ocupam no processo:

Na gestão de programas públicos, é grande a distância entre os objetivos e o desenho dos programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução de tais concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores. [...] **Na realidade, a implementação efetiva, tal como esta se traduz para os diversos beneficiários, é sempre realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções.**

A afirmação de Arretche (2001) é importante para a discussão de qualquer política pública, pois existem variadas relações sociais que determinam como são implementadas as políticas a partir da disseminação de diretrizes e da legislação. A forma como as políticas públicas chegam à “ponta” para os cidadãos, bem como a forma como esses atores veem a política, é de fundamental importância em sua análise, tendo em vista que o espaço local, ou seja, o município é a esfera de governo que mais pode estar próxima dos cidadãos. A autora ainda avança na discussão sobre a preponderância que os implementadores têm na política pública, quando afirma que a implementação *modifica* as políticas públicas, que os implementadores têm a prerrogativa de *fazer* a política, e ainda que eles têm “razoável margem de autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos” (ARRETCHE, 2001, p. 48).

É preciso considerar que na conformação do Estado brasileiro, a ideia de direito muitas vezes se chocou com as concepções patrimonialistas e de tutela que historicamente excluiu a população das decisões e do acesso aos bens e riquezas produzidos pela nação. A tradição patrimonialista de seu Estado disseminou a concepção de que as políticas sociais são favores, e que, portanto, podem ser concedidos ou não. Benevides (2003) chama a atenção para a criação de uma cidadania passiva, outorgada pelo Estado, com a ideia de favor se sobrepondo à ideia do direito aos bens sociais e à participação. Neste quadro pode ocorrer um distanciamento entre diretrizes que pregam uma sociedade com direitos universais, e a visão de implementadores ou beneficiários de políticas sociais, que a entendem como favor, o que

em nosso entendimento relegaria sua qualidade a um segundo plano, já que somente o acesso já se constituiria como um “benefício social”.

Como mencionado anteriormente, os municípios são entes responsáveis por proporcionar *welfare* (bem-estar), assumindo a responsabilidade de efetivar muitos direitos consagrados constitucionalmente. No caso da Educação Infantil, essa responsabilidade assume ainda maior relevância, afinal essa etapa da Educação Básica é de responsabilidade das administrações municipais, e tem se transformado em uma das principais demandas relativas à educação nas últimas três décadas. Na história de sua configuração como política pública, muitas vezes as concepções de infância e criança assumidas pelo poder público disseminou uma visão de Educação Infantil assistencialista e de supressão de carências, o que levou a um bloqueio da sua efetivação como direito, como será discutido no capítulo seguinte.

2 Concepção de infância e Estado: articulação determinante para a política pública de Educação Infantil

As questões acerca das representações sociais sobre as crianças e a infância têm fomentado grandes debates acadêmicos, políticos e sociais nos últimos anos, diante do subsídio que estas concepções forneceram para a formulação e implementação da política pública, delineando as responsabilidades que a sociedade em geral, e mais especificamente que o Estado, tem para com este grupo.

Nesse contexto, a Sociologia da Infância tem proporcionado grandes contribuições para os estudos da infância, para o entendimento das construções sociais em relação à posição que este grupo ocupa na estrutura social, e para a compreensão do modo como as crianças têm vivido as suas infâncias. Suas formulações vão ao encontro de perspectivas teóricas presentes na sociologia geral: a agência e a estrutura, buscando refletir sobre como os sujeitos se inserem na estrutura social e como a estrutura interfere e influencia a vida dos sujeitos que, no caso da Sociologia da Infância, são as crianças.

Refletir sobre a sociedade do ponto de vista da Sociologia da Infância é conceber a criança como um ser ativo e autônomo, considerando-a à partir de seu contexto concreto, atual e imediato, e não ponto de vista do que elas podem vir-a-ser; ou seja, não se entende as crianças apenas pelo potencial que elas possam ter para serem adultos, ou como “matéria-prima para a produção de uma população adulta” (QVORTRUP, 2010a, p. 787). Essa nova imagem social da criança considera toda a sua potencialidade no presente, com a necessidade de dar-lhe voz e entender sua ação e sua produção de cultura, bem como sua relação com outras categorias geracionais. Sarmiento (2007, p. 35-36) resume essa concepção contrapondo-a à visão tradicional de criança e infância:

A infância não é a idade da não-fala; todas as crianças, desde bebês, têm múltiplas linguagens (gestuais, corporais, plásticas e verbais) por que se expressam. A infância não é a idade da não-razão: para além da racionalidade técnico-instrumental hegemônica na sociedade industrial, outras racionalidades se constroem, designadamente nas interações de crianças, com a incorporação de afetos, da fantasia e da vinculação ao real. A infância não é a idade do não-trabalho: todas as crianças trabalham nas múltiplas tarefas que preenchem os seus quotidianos, na escola, no espaço doméstico e, para muitas também nos campos, nas oficinas ou na rua. A infância não vive a idade da não-infância: está aí, presente nas múltiplas

dimensões que a vida das crianças (na sua heterogeneidade) continuamente preenche.

É preciso destacar que considerar a agência das crianças refuta as teses tradicionais de socialização, em que elas receberiam a cultura e os ensinamentos dos grupos mais velhos da sociedade, ou seja, dos adultos, de forma passiva. Entender as crianças com agência pressupõe considerá-las ativas e autônomas. Ao mesmo tempo em que ela é socializada, ela socializa o outro.

A visão da infância como categoria estrutural centra o diálogo nas análises dos contextos sociais e nas relações das crianças com outros grupos geracionais, a partir de uma visão macro de sociedade. Pensar a infância como categoria estrutural vai de encontro à ideia de infância como um período da vida, e de se pensar na criança do ponto de vista de seu desenvolvimento pessoal. Segundo Qvortrup (2010a, p. 786): “a noção de infância não considera a criança individual, e sim arranjos legais, espaciais, temporais e institucionais voltados às crianças em uma determinada sociedade”. É certo que todas as crianças passarão pela infância, mas a infância não desaparece, ela permanece como um espaço social para receber as crianças, ou seja,

A infância existe enquanto um espaço social para receber qualquer criança nascida e para incluí-la – para o que der e vier – por todo o período de sua infância. Quando essa criança crescer e se tornar um adulto, a sua infância terá chegado ao fim, mas enquanto categoria a infância não desaparece, ao contrário, continua a existir para receber novas gerações de crianças (QVORTRUP, 2010b, p. 637).

Com essa perspectiva, a infância, ao mesmo tempo em que se enquadra dentro da estrutura da sociedade, se relaciona com as outras duas categorias, adultez e velhice, e se relaciona com os contextos sociais, econômicos e políticos que, por sua vez, são fundamentais para determinar o modo como as políticas públicas são formuladas e implementadas. Os parâmetros macroeconômicos, macropolíticos e macrossociais influenciam e delimitam a visão e a política para o grupo geracional da infância, bem como transformações e novas configurações históricas (QVORTRUP, 2010b). O autor ilustra essa perspectiva com Estados de bem-estar social, como Suécia e Finlândia, que no início dos anos 90, com o crescimento econômico interrompido, cortaram de forma desproporcional as despesas públicas com crianças e programas a elas relacionados.

Ele ressalva que não são apenas as políticas e programas focalizados nas crianças que são importantes para pensar na infância como categoria da estrutura social. As propostas de políticas públicas gerais interferem na infância e podem até mesmo ter um peso maior em suas vidas: “as decisões tomadas nos ministérios das finanças, da habitação, dos transportes, do planejamento urbanos e outros ministérios mais amplos têm um impacto muito maior na infância do que as de um órgão exclusivo para as crianças” (QVORTRUP, 2010a, p. 785).

Em relação à infância como categoria geracional, estão colocadas questões de poder, pois, apesar de outras categorias geracionais serem afetadas por transformações sociais, vivemos num mundo dominado por adultos e essas transformações sociais afetam os grupos de maneira diferenciada. Sobre este aspecto, Qvortrup (2010b, p. 638) afirma que as categorias geracionais estão em posições diferentes na ordem social e que:

Meios, recursos, influência e poder estão distribuídos de maneira diferente entre as categorias, cujas habilidades para enfrentar os desafios externos consequentemente variam. Por último, as categorias podem discutivelmente ter interesses especiais, o que levanta a questão de como os interesses são satisfeitos, promovidos e/ou evitados, ou seja, a questão de o que é, em termos gerais, chamado de conflito de gerações e como ele é abordado ou solucionado.

O sociólogo Alan Prout (2010) chama a atenção para alguns estudos de analistas de política social, que já preveem uma transferência de recursos sociais destinados às crianças para os idosos, tendo em vista a diminuição da taxa de natalidade na Europa. Ele ressalta as dificuldades geradas pela ausência de participação das crianças nas discussões e debates sobre essa distribuição de recursos. E do ponto de vista das crianças, menciona a necessidade de instituições públicas que atendam às suas necessidades:

Juntamente com o surgimento de políticas intervencionistas para a geração mais velha, isto deve provocar questionamentos sobre quem deve falar pelas crianças em decisões sobre a alocação de recursos e como a justiça distributiva entre as gerações pode ser alcançada e mantida. A partir desse ponto de vista, são cada vez mais necessárias instituições públicas que representem politicamente os interesses e necessidades das crianças (PROUT, 2010, p. 33)

Ao tratar sobre o tema da participação das crianças, Prout (2010) reafirma o vínculo entre as representações de infância e as políticas, diferenciando a representação política, que

seria o discurso público e a formulação de políticas das representações sociais e culturais que são as formas culturalmente construídas através das quais as crianças são vistas:

Há, no fim das contas, uma conexão crucial entre a voz das crianças no discurso público e na formulação de políticas (sua representação política) e as formas social e culturalmente construídas através das quais as crianças são vistas (suas representações sociais e culturais) (PROUT, 2010, p. 37).

No Brasil, as contribuições da Sociologia da Infância no campo da representação política, para a formulação e implementação dos grandes marcos das políticas públicas, e mais especificamente da Educação Infantil, têm sido decisivas para a constituição do arcabouço da legislação e normas que regulam essa área. Segundo Nascimento (2011),

Uma leitura da Política Nacional de Educação Infantil (2006) torna clara a elaboração de políticas públicas com base na Sociologia da Infância [...] documentos formulados pelo MEC trazem, desde 2006, termos retirados de conceitos elaborados por autores da Sociologia da Infância, como, por exemplo, crianças como atores sociais, produtoras de culturas, dentre outros (NASCIMENTO, 2011, p. 49).

Assim está apresentada uma profícua vinculação dos saberes da Sociologia da Infância com as políticas públicas formuladas para o campo da Educação Infantil. E, neste sentido, ela assume um papel de protagonista não apenas no campo acadêmico, mas no campo da discussão das políticas públicas no país, quer seja para pensar a criança em seu universo micro ou para pensar a infância do ponto de vista macro, permitindo conceber a agência das crianças em suas vivências e nas produções de culturas, ou para defender a concepção de infância como categoria estrutural e a maneira como ela é pensada nas mais variadas conjunturas políticas, econômicas e sociais e em sua relação com outras categorias geracionais, pois ela “é simultaneamente, uma categoria social, do tipo geracional, e um grupo social de sujeitos ativo, que interpretam e agem no mundo. Nessa ação, estruturam e estabelecem padrões culturais” (SARMENTO, 2007, p. 36).

A breve introdução acima foi importante para entender a relação entre a concepção de infância e a formulação das políticas públicas, e como elas se estruturam em ações que consolidam ou não essas políticas. Nessa relação, Rosemberg e Mariano (2010) consideram fundamental a forma como a infância adentra a esfera pública, pois essa entrada determina a

“posição que ocupa na arena de negociação das políticas públicas” (ROSEMBERG; MARIANO, 2010, p. 699).

Ressaltou-se, neste trabalho, as concepções da Sociologia da Infância da atualidade, pois elas são definidoras de grande parte dos referenciais normativos da educação da criança pequena, pois a pesquisadora acredita que estas concepções representam um avanço para o campo da Educação Infantil no Brasil. No entanto, é preciso considerar que ainda existem muitos problemas no campo da implementação de políticas. Muitos estudos demonstraram que num país como o Brasil, marcado historicamente pela desigualdade social, a concepção de pobreza, juntamente com a concepção da criança necessitada de cuidado e assistência, determinou grande parte das políticas públicas do século 20, e as concepções de infância apresentadas consideraram a criança de outro ponto de vista, geralmente como um ser necessitado de cuidado e proteção, sem considerar a importância de sua participação para a vida social. E, estas concepções ainda têm forte repercussão nas práticas sociais. Conforme afirmam Campos et al. (2006, p. 117), as formas mais modernas de pensar a Educação Infantil ainda convivem com as mais atrasadas:

Velhas concepções, preconceitos provenientes de uma história de colonização e escravidão que ainda marca o presente, rotinas e práticas herdadas de tradições assistencialistas, convivem e resistem às propostas mais generosas que presidiram as novas diretrizes legais, baseadas em uma visão da criança como sujeito de direitos, orientada pelos conhecimentos da Psicologia do Desenvolvimento e informada pelas noções de respeito à diversidade.

Revisitar essas concepções é fundamental para entender a atualidade e o funcionamento da política pública de Educação Infantil, principalmente em locais de desigualdade social, onde as representações de pobreza e infância em grande parte ainda podem determinar seu direcionamento.

2.1 Políticas de educação e cuidado: breve histórico

Segundo Arroyo (2010a), na sociedade brasileira existem grupos sociais excluídos historicamente, que estão colocados em situação de desigualdade social ou como ele caracteriza: “coletivos transformados em desiguais”, decorrentes de um processo histórico de

conformação do Estado e da sociedade brasileira. São os coletivos racial, étnico e sexual do campo ou das periferias:

A desigualdade dos coletivos sociais, étnicos, raciais, de gênero, campo ou periferias passou a ser um dos mecanismos políticos mais perversos de seu controle, sua regulação e manutenção no lugar em que a ordem social, os padrões de poder, de trabalho, de maneira particular, de exploração da terra e do espaço urbano, os jogou porque diferentes, inferiores, segregados, sobreviventes. Esses processos de conformação, alocação, desterritorialização dos Outros vem do passado, conformaram a relação de poder colonial e continuam mais refinados no padrão de poder republicano, democrático. Processos conformadores do padrão do Estado, de política e de formulação, implementação, conformantes do alcance e dos limites das políticas socioeducativas (ARROYO, 2010a, p. 09).

Como mencionado anteriormente, as crianças “são colocadas” em uma posição minoritária em relação ao grupo dos adultos. Considerando que as crianças pobres aliam a desigualdade geracional com a desigualdade de classe, é possível também elencá-las como um coletivo feito desigual. Neste sentido, as concepções de infância historicamente construídas, bem como a forma de lidar com a pobreza por parte do Estado são fatores fundamentais para analisar as políticas de Educação Infantil no país.

No início do século XX, a concepção de infância pobre e o debate de propostas para solucionar este problema social marcaram muitas discussões sobre a construção do Brasil como nação, tendo como porta-vozes os grupos da elite, compostos por médicos e juristas - marcados por visões eugenistas e higienistas. Neste período, a infância e a criança pobre segundo Moysés Kuhlmann jr. (1998) é vista sob três principais influências: 1) A médico-higienista que defende a assistência e preocupa-se com a mortalidade infantil, articulada a um “projeto mais geral de saneamento para atingir a civilidade e a modernidade”; 2) A jurídico-policial que dissemina a ideia de infância moralmente abandonada e o atendimento à infância é visto como uma forma de evitar a criminalidade e 3) A religiosa, em que a igreja católica intervinha como uma instituição que poderia agregar valor à caridade e manter a ordem natural da sociedade dividida entre ricos e pobres.

Segundo Rizzini (2011), ocorreu uma aliança entre a justiça e a assistência no sentido de salvar a criança, para salvar o país, como forma de manter no poder os segmentos da elite. Assim, o Brasil adentrou o século 20 com uma proposta para a infância relacionada à contenção de pobreza: “privilegiaram-se as formas de contenção extrema do segmento pobre

da população infanto-juvenil em detrimento de uma educação de qualidade ao acesso de todos” (RIZZINI, 2011, p. 142-143). No caso particular da creche, essa visão foi essencialmente a de uma criança que merecia ser assistida, conforme relata Kuhlmann Jr (1998, p. 202):

[...] a história da educação infantil nos mostra um processo contraditório em que a ambiguidade das propostas, desde sua origem e difusão deixa vislumbrar as potencialidades existentes nas instituições educacionais para as crianças pequenas. Mas também tem sido a história do predomínio da concepção educacional assistencialista, preconceituosa em relação à pobreza, descomprometida quanto à qualidade no atendimento.

Essa visão acompanhou o delineamento das políticas de educação para a criança pequena durante muito tempo no país, sendo a pobreza um fator preponderante para sua expansão. Por volta da década de 60, começaram a surgir no Brasil ideias da educação compensatória, presentes em países como os Estados Unidos, para crianças oriundas da pobreza. Esta proposta de educação volta-se para a compensação das carências, geralmente associadas a algum déficit, quer seja cultural, físico ou alimentar. Apresentados como programas de educação compensatória, eles “são planejados para compensar as desvantagens da criança pobre.” (CONNELL, 1996, p. 16). Porém, existem dificuldades para estes projetos darem certo, segundo o autor, que alerta para o fato de que “parece haver diferenças no investimento social em educação de crianças ricas e pobres, diferenças que são muito maiores do que qualquer efeito redistributivo dos fundos de educação compensatória.” (CONNELL, 1996, p. 26). Portanto, os programas de educação compensatória não conseguem trazer superação para questões estruturais colocadas para o sistema educacional, e muitas vezes causam “efetiva e persistentemente o fracasso das crianças pobres. Isto ocorre porque todas as crianças são avaliadas e através de procedimentos convencionais de medida” (CONNELL, 1996, p. 11).

Os programas de educação compensatória focados na Educação Infantil se voltaram para suprir as carências de saúde, nutrição, culturais e físicas, cognitivas e emocionais tendo como fundamento essa concepção de infância carente, conforme afirma Kramer (1992, p. 24, grifos da autora):

Parte-se da hipótese de que a concepção de infância implícita nos discursos oficiais, ao contrário, supõe que existe um padrão médio, único e abstrato de

comportamento e desempenho infantil: as crianças das classes sociais dominadas (economicamente desfavorecidas, exploradas, marginalizadas, de baixa renda) são consideradas como “carentes”, “deficientes”, “inferiores” na medida em que não correspondem ao padrão estabelecido. Faltariam a estas crianças, “privadas culturalmente”, determinados atributos, atitudes ou conteúdos que deveriam ser nelas inculcados. A fim de suprir as deficiências de saúde ou nutrição, as escolares, ou as do meio sociocultural em que vivem as crianças, são propostos diversos programas de educação pré-escolar de cunho compensatório.

No Brasil essa política se materializou em alguns de programas de educação pré-escolar de massa. Dois exemplos administrados pelo Governo Federal se destacaram: o Projeto Casulo de 1976 da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que fazia um trabalho baseado no voluntariado, e que em menos de quatro anos atendeu um milhão de crianças, e o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar. Rosemberg (2002) destaca que esses projetos de educação de massa não faziam parte de uma política de Pré-Escola, mas de uma política de assistência ao escolar.

Tais projetos encontraram o Brasil governado por uma ditadura militar e ganharam uma conotação ideológica de combate aos movimentos de esquerda, que tendiam a ampliar sua inserção nas regiões mais pobres. Conforme afirma Rosemberg:

Essa nova concepção atingiu o Brasil durante o período de ditadura militar, quando encontrou terreno fértil para sua proliferação e recriação, conforme o ideário da Guerra Fria, a Doutrina de Segurança Nacional incluía o combate à pobreza nos denominados “bolsões de ressentimento”, na terminologia da época (ROSEMBERG, 2003, p. 181).

O Brasil incorporou em suas políticas as diretrizes das agências multilaterais como UNICEF e UNESCO, com programas de expansão do atendimento que tinham uma fundamentação teórica e política baseada na tese da privação cultural e da compensação de “carências culturais, deficiências linguísticas e defasagens afetivas das crianças provenientes das camadas populares” (KRAMER, 2006, p.799).

A influência das instituições internacionais voltada para o cuidado e a educação com uma visão assistencialista de ataque à pobreza levou à adoção, por parte do poder público brasileiro, de modelos de expansão com baixo custo e mão de obra voluntária pouco qualificada. Muitas vezes essas instituições foram caracterizadas como verdadeiros depósitos de crianças, sendo uma das principais características do processo de expansão de instituições de educação infantil nas décadas de 1960 e 1970 (NUNES, et al., 2011).

Segundo Rosemberg (1984), no Brasil, as políticas de Educação Infantil têm respondido às pressões sociais, e a ausência de uma política de Estado permanente tem prejudicado o desenvolvimento de um projeto de Educação Infantil que responda às necessidades de cuidado e de educação das crianças. Ela ainda relata que:

A história recente da creche como instituição tem se dado por ciclos sucessivos de expansão e retraimento divergindo assim da trajetória da escola, que, pelo menos numa perspectiva quantitativa, tem apresentado uma evolução constante. (ROSEMBERG, 1984, p. 74).

A retomada das mobilizações sociais na década de 1970, exigindo abertura democrática e conquistas sociais, trará como consequência a ampliação do debate sobre a necessidade de creches, em função do grande aumento das mulheres no mercado de trabalho. Em decorrência de pesquisas e estudos feministas, na década de 1980 surgirá a primeira proposta brasileira para uma política pública de educação das crianças de 0 a 3 anos, via Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985) e Conselho Estadual da Condição Feminina (1983). Um dos avanços do documento foi colocar a creche como dever do Estado, direito das mulheres e dos pais, e como direito das crianças, extrapolando a ideia do direito à creche ser apenas da mulher trabalhadora (FARIA, 2005).

Este pode ser um exemplo de como os grupos organizados têm um papel fundamental na disputa e na consolidação das **políticas sociais** enquanto resposta às demandas da sociedade, influenciando na “intervenção do poder público no sentido de ordenamento hierárquico de opções entre necessidades e interesses explicitados pelos diferentes segmentos que compõem a sociedade” (ROSEMBERG, 2001, p. 21).

Os grandes avanços em Educação Infantil se consolidaram a partir da Constituição de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), nº 9.394 de 1996 e da Lei nº 8.069 de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em que a Educação Infantil ganhou maior destaque no cenário nacional sobre educação, por sua configuração como a **primeira etapa da Educação Básica**, dividida em creches (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 6 anos), e, pela concepção de criança como sujeito de direitos. A finalidade da Educação Infantil é a de promover “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” (BRASIL, 2011). Pode-se considerar que no campo da legislação (formulação),

existe uma nova política que se contrapõe às anteriores: compensação de carências com base no assistencialismo. Nessa nova perspectiva, a concepção de infância está fundamentada numa criança ativa, competente e produtora de cultura.

Como fruto dessa nova legislação, as creches que eram de responsabilidade das secretarias de assistência social, foram transferidas para a área da educação. No entanto, as visões assistenciais ainda estão presentes em grande parte das instituições de Educação Infantil (CAMPOS, et. al, 2006), que continua sob permanente atenção e pressão por parte de grupos organizados da sociedade civil que a defendem com base em uma concepção de criança como sujeito de direitos. Ressurgem propostas cujas ideias já poderiam ter sido superadas no país, como as que se seguem:

Em âmbito nacional, em outubro de 2011, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República apresentou uma proposta para criação de um Programa de atenção integral à primeira infância. Um dos eixos da proposta é a criação de um protocolo unificado de avaliação do desenvolvimento infantil. A base para a avaliação das crianças seria um modelo da Secretaria de Educação do Rio de Janeiro, que utiliza o método avaliativo ASQ-3r (*Ages & Stages Questionnaires*) (OBSERVATORIO DA EDUCAÇÃO, 2013). Em manifesto o Fórum Paulista de Educação Infantil posicionou-se contrário a medidas como esta, que se propõe a avaliar as crianças em larga escala. O Fórum considera um retrocesso em relação aos “avanços significativos que a educação da pequena infância vem construindo nas últimas décadas, com a inestimável e generosa participação das crianças, em relação à avaliação e aos processos de documentação pedagógica” (CENPEC, 2013). O Fórum Permanente de Educação Infantil do Rio de Janeiro também critica a proposta considerando-a um retrocesso para os avanços das políticas de Educação Infantil:

Para o Fórum Permanente de Educação Infantil do Estado do Rio de Janeiro (FPEI/RJ), a avaliação “articula-se a uma lógica que privilegia resultados, quantificação e padronização do desenvolvimento das crianças desconsiderando a sua singularidade e historicidade. Responde, a uma concepção de educação infantil que é burocratizada, tecnicizada, despolitizada e completamente descontextualizada de todos os avanços e debates que construímos nos últimos anos no campo, sobretudo os que deram direção à organização das diretrizes curriculares” (OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO, 2013)

No Estado de São Paulo, em março de 2012, o Conselho Estadual de Educação de São Paulo, aprovou a Deliberação CEE Nº 111/12, que fixa as Diretrizes Curriculares

Complementares para a Formação de Docentes para a Educação Básica nos Cursos de Graduação de Pedagogia, Normal Superior e Licenciaturas, oferecidos pelos estabelecimentos de ensino superior, vinculados ao sistema estadual. Nesta deliberação, a formação de professores para creches e educação especial não é incluída na regulamentação, conforme previsto no parágrafo único: “A formação de professores para creches e para a educação especial e a de profissionais não docentes para as creches serão objeto de regulamentações próprias.” A Congregação da Faculdade de Educação da USP, em sessão de 31 de maio de 2012, aprovou uma Moção de Repúdio à Deliberação, considerando-a contrária às propostas que concebem a criança como sujeito de direitos:

Estamos diante de propostas que caminham na contramão de concepções que acreditam nas crianças como sujeitos de seus conhecimentos e em constante interação com o mundo, construindo-o. Isso exige profissionais atentos, sensíveis, com formação adequada, contrariando a Deliberação CEE Nº 111/2012 que supõe formação aligeirada para profissionais que atuarão com crianças de 0 a 3 anos e onze meses (FEUSP, 2013).

E, finalmente em âmbito municipal, em 2009, a Câmara Municipal aprovou o projeto de Lei nº 108/09 que instituiu a Bolsa-Creche, um Programa de Auxílio-Creche às mães que aguardam atendimento nas creches do município de São Paulo. O projeto foi vetado pelo então Prefeito Gilberto Kassab e foi criticado por várias organizações da sociedade civil que divulgaram um manifesto contrário à proposta por considerar que:

É direito da criança o acesso a creches e pré-escolas de boa qualidade, é opção das famílias matricularem suas crianças e é dever do Estado o provimento do atendimento na rede de educação formalizada, com garantia de qualidade e oferta por parte do poder público, para todas aquelas famílias que assim o desejarem. Propostas como essa, em vez de fortalecer as famílias, fortalecerão os programas de guarda domiciliar e escolas particulares de baixa qualidade.

O atendimento nas instituições de Educação Infantil significa a garantia de que as crianças estejam em um ambiente coletivo em que sejam cuidadas, tenham vivências com outras crianças e adultos, brinquem e produzam cultura, ao mesmo tempo em que as/os familiares se sintam apoiados e valorizados, sintam-se responsáveis pela educação compartilhada das crianças pequenas, em instituições que respeitem e fortaleçam os vínculos familiares e que sigam os pressupostos de um atendimento de qualidade (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2013)

Essas referências parecem indicar que existem tensões, impasses, avanços e retrocessos nas políticas públicas nas três esferas de poder. E, apesar da adoção nos preceitos legais da concepção da criança como produtora de cultura e sujeito de direitos, ainda se encontram propostas do poder público que sem sempre estão de acordo com os avanços já registrados na área. Assim, passado e presente se mesclam na configuração dessa realidade, inclusive na cidade de São Paulo.

2.2 Mudanças e permanências na trajetória das creches na cidade de São Paulo

No início do século XX, com o processo de industrialização, as creches começaram a ser construídas em vilas operárias na cidade de São Paulo e eram patrocinadas pelos industriais paulistas. O empresariado era obrigado a participar contribuindo com a estrutura e materiais; enquanto o Estado não tinha nenhuma obrigação de executar essa política. Conforme relata Rosenberg (1984, p. 75), “o empresariado era, de alguma forma, obrigado a prestar algum tipo de serviço destinado à população de zero a seis anos, o Estado (a nível federal, estadual e municipal) via-se absolutamente desobrigado de qualquer iniciativa.” Em São Paulo, as creches mantidas com auxílio do governo, surgiram a partir da Lei Sampaio Doria de 1920. Mas, segundo relata Kishimoto (1988, p. 69), “a participação oficial na criação e manutenção de creches e escolas maternais insere-se dentro da concepção do Estado com a função de suplência em matéria de educação”.

Esse quadro de quase ausência do poder público no oferecimento de creches se manteve durante grande parte do século XX, apresentando no ano de 1967 um saldo de nove creches que recebiam ajuda da Prefeitura. A primeira creche criada diretamente pelo Estado, com estrutura e gestão estatal, surgiu somente em 1969 na região de Guaianazes. No entanto, esse fato não representou o início de um comprometimento do Estado, uma vez que a criação da creche ocorreu em virtude de uma discordância administrativa entre a Prefeitura e a entidade que administrava a instituição. Adentrando a década de 1970, houve um processo de expansão, mas de forma precária e barata, em consonância com o que ocorria no restante do Brasil. Segundo Oliveira e Ferreira (1986, p. 45), a creche não era prioridade para a administração pública na época:

A expansão da rede de creches se fazia de forma precária, não atendendo à demanda por este tipo de serviço; em parte devido ao custo do mesmo e à

dificuldade de encontrar entidades com suporte financeiro para assumir uma creche, dado que a política da época era a de conveniar creches; e em parte pela existência de uma política municipal que não priorizava a creche e demais áreas sociais.

Como consequência do já mencionado processo de retomada das lutas democráticas no final da década de 1970, a luta por creches ganhou outra dimensão, e ocorreu uma expressiva expansão do número unidades. Em 1979, a rede municipal tinha quatro creches diretas que atendiam 1.089 crianças; 21 creches indiretas que atendiam 5.015 crianças; e 95 creches conveniadas que atendiam 14.574 crianças. De março de 1982 a março de 1984, as creches diretas subiram de 96 unidades para 195, um crescimento de 103%; as creches indiretas passaram de 22 para 41 unidades com 86% de aumento, e as creches conveniadas apresentaram um aumento de 27%, passando de 130 para 157 unidades (OLIVEIRA; FERREIRA, 1986). Percebe-se que historicamente, a estrutura de atendimento da rede de creches na cidade de São Paulo tem contado com uma grande participação de entidades filantrópicas e assistenciais.

Na atualidade, a rede de Educação Infantil está dividida entre os CEISs – Centros de Educação Infantil (Creches) que atendem as crianças de 0 a 3 anos –, e as EMEIs – Escolas Municipais de Educação Infantil que atendem as crianças de 4 e 5 anos. A transferência das creches para a área da Educação ocorreu no ano de 2001. Na passagem das creches da Secretaria de Assistência Social para a Secretaria de Educação, a rede contava com 270 creches diretas, 148 creches indiretas e 307 creches conveniadas. Em relação ao número de crianças atendidas, as diretas atendiam 22.886, as indiretas 18.105 e as conveniadas 19.190. (CREPALDI, 2005). No início do ano de 2013 a rede de Educação infantil de 0 a 3 anos estava dividida em 319 CEIs diretos, com outros 45 em Centros de Educação Unificados (CEUs); 352 CEIs indiretos e 909 Creches conveniadas. (PMSP, 2013). Ao fazer uma comparação entre o atendimento direto e indireto, percebe-se uma grande diferença: enquanto o direto soma 364 unidades, o atendimento indireto (CEIs indiretos e creches conveniadas) soma 1261 unidades. De um total de 1.625 unidades, 1.261 delas são unidades indiretas ou conveniadas, representando **77,60 %** do total. Quando do momento de transferência das creches para a educação, esse percentual era de 62,75%. Nos últimos 12 anos houve um aumento de 14,85% no atendimento realizado indiretamente na cidade. A tabela abaixo demonstra o atendimento:

Tabela 4 - Atendimento em creches na cidade de São Paulo 2001-2013

TIPO DE INSTITUIÇÃO	Nº DE INSTITUIÇÕES NO MOMENTO DE TRANSIÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA A EDUCAÇÃO (2001)	Nº DE INSTITUIÇÕES EM 2013	CRESCIMENTO 2001-2013
Creches Diretas	270	364	34,81%
Creches Indiretas	148	352	137,83%
Creches Conveniadas	307	909	196,09%
Total	725	1.625	124,13%

Fonte: Crepaldi (2005). Secretaria Municipal de Educação. Educação em números. Base de Dados. Data de Referência: 23/02/2013

O breve resgate histórico apresentado possibilitou perceber que a realização de convênios para oferecer vagas em creches não é novidade na política pública para esta área; mas o que chamou a atenção foi o crescimento do número de entidades conveniadas em detrimento das entidades diretas, talvez se constituindo na própria política pública, sendo as creches diretas a complementaridade ou a suplência. Assim, pode-se considerar que a política social de educação para a criança pequena na cidade de São Paulo tem se estruturado de forma a compartilhar as responsabilidades em parceria com organizações da sociedade; e que a pressão social para suprir a demanda por vagas tem levado o poder público a encontrar a solução na ampliação dos convênios.

Novamente é preciso destacar que este não é um quadro apenas do Município de São Paulo. Segundo Arelaro (2008), ao analisar a política de convênio para o oferecimento de Educação Infantil de 0 a 3 anos no Brasil, seria praticamente impossível qualificar as creches conveniadas atualmente como uma proposta transitória em políticas públicas, o que se comprova quando se analisa os números de São Paulo.

2.3 As creches conveniadas na cidade de São Paulo

A regulamentação do funcionamento dos convênios com entidades para oferecimento de vagas na Educação Infantil de 0 a 3 anos é feita através de normativos próprios da Prefeitura. Para celebrar convênios, entidades devem atender inicialmente aos seguintes critérios: não ter fins lucrativos e/ou econômicos; estar consoante com as diretrizes da Secretaria Municipal de Educação; possuir capacidade técnica e operacional em relação às obrigações a serem assumidas, quais sejam: instalações, recursos humanos, equipamentos,

estrutura administrativa e financeira; oferecer 100% de gratuidade ao usuário do serviço conveniado; estar regularmente constituída há pelo menos 01(um) ano; não estar inscrita no CADIN (Cadastro Informativo de Crédito não quitados) municipal, conforme lei nº 14.094/05 e não possuir servidores públicos municipais nos quadros de dirigentes (PMSP, 2011).

O Decreto municipal nº 44.272 de 22 de dezembro de 2003, estabelece normas gerais a serem observadas pelas Subprefeituras na celebração de convênios com entidades/associações e organizações sociais, visando ao atendimento da demanda da área de educação infantil. Este documento ainda não aponta diretrizes, restringindo-se apenas a mencionar a adequação das unidades à LDB e à gestão e administração pelas Subprefeituras dos convênios. A portaria que regulamenta as condições para funcionamento dos convênios é a SME nº 5.152 de 10 de outubro de 2007 – normas de celebração de convênios SME/entidades, associações e organizações que atendam crianças na faixa etária de 0 a 5 anos. Ela se inicia demonstrando que a relação da prefeitura com as entidades que celebrarão convênio com a Prefeitura, “consiste em relações de complementaridade, cooperação e articulação da rede pública e privada de serviços e de co-responsabilidade entre o poder municipal e a sociedade civil para a operacionalização da Política Pública de Educação Infantil” (PMSP, 2011).

Em relação aos valores *per capita* pagos às entidades, a Portaria SME Nº 5.927, de 09 de novembro de 2012 instituiu novos valores e reajustou o piso dos professores da rede indireta e conveniada para R\$ 1.650,00. Os valores pagos às instituições são os seguintes:

Quadro 1 - Valores *per capita* pagos às creches conveniadas no Município de São Paulo

FAIXA DE ATENDIMENTO	VALOR PER CAPITA				VALOR ADICIONAL BERCÁRIO
	Da 1ª a 60ª criança	Da 61ª a 90ª criança	Da 91ª a 120ª criança	A partir da 121ª criança	
Até 60 crianças	R\$ 467,00				R\$ 150,00
De 61 a 90 crianças	R\$ 467,00	R\$ 373,00			R\$ 150,00
De 91 a 120 crianças	R\$ 467,00	R\$ 373,00	R\$ 346,00		R\$ 150,00
Acima de 120 crianças	R\$ 467,00	R\$ 373,00	R\$ 346,00	R\$ 326,00	R\$ 150,00

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo. Portaria SME Nº 5.927, de 09 de novembro de 2012.

A responsabilidade que cabe à Prefeitura nos convênios versa sobre fiscalização e supervisão, fornecimento de gêneros alimentícios e emissão de parecer para celebração do convênio. Em relação à qualidade está previsto um relatório mensal sobre os serviços prestados pela entidade. A qualidade prevista neste relatório é o assecuramento do “exato cumprimento das obrigações contidas no termo de convênio.” (PMSP, 2011).

Os relatórios do Tribunal de Contas do Município apresentam dados da fiscalização nessas unidades. No item qualidade do ensino e Educação Infantil – Convênios p/ Operação e Manutenção de Centros de Educação Infantil, no relatório de 2010, o Tribunal comprovou que:

O aumento da demanda verificada nos últimos anos na Educação Infantil no Município não foi acompanhado na mesma proporção pela expansão de sua Rede Pública Direta, ocasionando a adoção da Política de Governo da expansão de atendimento à Educação Infantil por meio da celebração de convênios com entidades interessadas em desenvolver tal atividade.

Apesar da evolução quantitativa da rede conveniada, a Secretaria não evoluiu proporcionalmente sua atuação no acompanhamento e fiscalização, revelando inúmeras falhas que comprometem a Educação Infantil na Rede Conveniada. (TCM, 2011, p. 86-87, grifo meu).

No relatório de 2009, o TCM concluiu que:

Em relação à rede conveniada para a Educação Infantil, as ações da SME continuam frágeis e inadequadas para garantir a perfeita aplicação dos recursos públicos, principalmente em relação ao acompanhamento e fiscalização.

Em 2008, avaliou-se a evolução da Rede Conveniada, concluindo que as ações de SME apresentam-se frágeis e inadequadas para garantir a perfeita aplicação dos recursos públicos, bem como não fornece elementos para atestar que o ensino intitulado “cuidar e educar” na Educação Infantil está se desenvolvendo com qualidade; ou seja, que está atendendo aos princípios da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade das ações públicas, consequências claras de incorreções no planejamento, no acompanhamento e fiscalização e da não instituição e mensuração de parâmetros de qualidade e indicadores de desempenho e que impedem a avaliação da atual situação da qualidade da Educação Infantil na Rede Conveniada (TCM, 2010, p. 187).

Nas quatro creches fiscalizadas pelo TCM, foram verificados problemas na infraestrutura, tais como: espaço pequeno do refeitório, imóvel com problemas de infiltrações, salas de aula pequenas, falta de acessibilidade, e número de crianças maior do que a capacidade conveniada. Se o caminho da política pública de educação para a criança pequena está se conformando via convênios, é importante o relatório do TCM para discutir sobre qual

é a qualidade que está sendo oferecida para as crianças pequenas. E, neste ponto, novamente retoma-se a discussão sobre a concepção de infância, criança e de Educação Infantil necessária para garantir o esse direito presente nos marcos regulatórios da área.

A estruturação da rede está inserida no campo da implementação da política de Educação Infantil, mas é importante realizar uma análise sobre a formulação, via documentos oficiais divulgados pela administração municipal. Como já mencionado, o oferecimento da educação em regime colaborativo remete à análise das formulações federais, que nos últimos anos tem sido um foco importante de disseminação das noções de política pública de Educação para a criança pequena.

2.4 Documentos da política de Educação Infantil

Toma-se neste trabalho como uma importante referência, por ser um dos primeiros documentos para a discussão da Educação Infantil, a *Política Nacional para a Educação Infantil*, que se fundamenta “numa concepção de criança como cidadã, como pessoa em processo de desenvolvimento, como sujeito ativo da construção do seu conhecimento” (BRASIL, 1994, p.11). Percebe-se nesse documento, os aspectos já citados anteriormente sobre uma concepção mais progressista de criança como sujeito de direitos e como criança ativa.

Essa concepção está presente em muitos materiais da Prefeitura de São Paulo. A Secretaria Municipal de Educação divulga em sua página na Internet uma série de publicações que orientam as políticas de Educação da cidade. Um desses referenciais é o *Programa de Orientações Curriculares e Proposição de Expectativas de Aprendizagem*.

Na apresentação do material de Educação Infantil, assinada pelo então secretário municipal de Educação, Alexandre Alves Schneider, surge o vínculo com a concepção da Constituição Federal ao apresentar a concepção da criança como sujeito de direitos:

Este material tem o objetivo de intensificar a articulação entre as propostas de trabalho nas Unidades Educacionais que atendem aproximadamente 390.000 crianças, que como sujeitos de direitos tenham acesso a bens culturais, aprendizagens significativas em um ambiente desafiador que promova a construção de conhecimentos (PMSP, 2007, p. 07).

Em relação ao ambiente onde as crianças serão atendidas, a Secretaria procura agregar o cuidar e o educar no trabalho das unidades:

Na tarefa de levantar expectativas em relação às aprendizagens que as crianças podem efetivar nas unidades de educação infantil municipais fez-se necessário: explicitar esperanças, acreditar no avanço no desenvolvimento das crianças e trabalhar para que elas obtenham o que lhes é de direito: serem educadas e cuidadas em um ambiente que as acolha, apoie suas iniciativas e as estimule em sua aventura de significar o mundo e a si mesmas (PMSP, 2007, p. 08).

O documento ressalta a importância de se debater a qualidade na Educação Infantil, a partir do contexto brasileiro:

Em um momento em que todo o País se mobiliza em torno da meta de assegurar uma educação infantil de qualidade, a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo tem procurado garantir a todas as crianças atendidas nos Centros de Educação Infantil – CEIs, Creches, Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEIs e classes de educação infantil das Escolas Municipais de Educação Especial – EMEEs de sua rede de ensino oportunidade de acesso a bens culturais que lhes ofereçam condições de aprender sobre o mundo e sobre si mesmas, e desenvolverem-se como cidadãos conscientes da importância de se construir uma sociedade justa e democrática (PMSP, 2007, p. 08).

Os documentos descritos acima aliam à concepção da criança como sujeito de direitos outras ideias que a consideram uma pessoa competente e produtora de cultura, além de apostar em sua capacidade de dar significados a si e ao mundo. Uma das formas de estruturar o “dar significado”, foi a organização do documento em campos de experiência, onde em cada campo são elencadas orientações didáticas: experiências voltadas ao conhecimento e cuidado de si, do outro, do ambiente; experiências de brincar e imaginar; experiências de exploração da linguagem corporal; experiências de exploração da linguagem verbal; experiências de exploração da natureza e da cultura; experiências de apropriação do conhecimento matemática; e experiências com a expressividade das linguagens artísticas. Na leitura dos documentos, percebeu-se uma preocupação em especificar cada uma dessas experiências, respeitando as características de cada criança em cada estágio⁷ em que se encontra na Educação Infantil: Berçário I e II, mini grupo, primeiro, segundo e terceiro estágios.

---

⁷ As denominações dos grupos de crianças do quadro são decorrentes da divisão proposta pela Secretaria Municipal de Educação a partir do ano de 2011 para matrícula na Educação Infantil: Berçário I Creche: crianças nascidas em 2011 e 2012; Berçário II Creche: crianças nascidas em 2010; Mini-grupo I Creche crianças nascidas em 2009; Mini-grupo II Creche crianças nascidas em 2008. (PMSP, 2012). O termo estágio também é utilizado pela Prefeitura para se referir a cada período em que estão matriculadas as crianças da Educação Infantil.

Pode-se dizer que este documento, ao mesmo tempo em que tem seu principal foco na discussão e reflexão sobre as práticas pedagógicas, representa parte da formulação da política educacional para a primeira infância de São Paulo, pois prevê o respeito à criança em seus direitos, o oferecimento de espaços adequados, a sólida formação de professores para atuar de acordo com essa concepção; além de representar um mecanismo de adequação da política da cidade à política federal, tendo em vista que neste documento se faz referência, em muitos trechos, aos documentos e à legislação oficial federal para a Educação Infantil.

Outro documento que pode ser considerado como orientador de políticas públicas de Educação Infantil na cidade de São Paulo chama-se *Tempos e Espaços para a Infância e suas Linguagens nos Ceis e Emeis da Cidade de São Paulo*, de 2006. O então Secretário de Educação, José Aristodemo Pinotti, esclarece a finalidade do documento:

Este documento orienta as Políticas Públicas para Educação Infantil da cidade de São Paulo. Tem como eixos o Educar e Cuidar de forma indissociável e a otimização dos Tempos e Espaços de Aprendizagem, visando contribuir com um currículo que propicie às crianças condições, de fato, de aprendizagem, respeitando-as como sujeitos sociais e de direitos, capazes de pensar e agir de modo criativo e crítico (PMSP, 2006, p. 06).

O documento, prioritariamente direcionado a educadores, propõe a organização do tempo, dos espaços e dos materiais nas unidades de Educação Infantil. Ele reforça a ideia da brincadeira na educação infantil, além de refletir sobre diferentes linguagens: comunicação e expressão gestual, comunicação verbal, apropriação da leitura e da escrita, criação plástica e visual, dança e música. Os documentos apresentam uma articulação entre orientações didáticas para atuação no cotidiano das instituições e as formulações macro de políticas públicas para a educação da infância, como a indissociabilidade entre o cuidar e o educar, e a necessária integração das creches ao sistema de educação.

Portanto, entende-se que as concepções de criança presentes nos documentos da Prefeitura de São Paulo confirmam os vários avanços para a Educação Infantil. No entanto, do ponto de vista da implementação, como indicam, por exemplo, os dados do TCM, têm surgido questionamentos em relação à qualidade das creches da cidade, diante do grande número de instituições conveniadas. E, no caso das regiões mais carentes, com grande desigualdade social, a educação infantil sem qualidade pode ampliar ainda mais a exclusão social, pois “nem todas as camadas sociais sofrem da mesma forma com as agruras da realidade escolar do país – as camadas populares sofrem mais” (FREITAS, 2007, p. 971)

2.4 A Educação Infantil de 0 a 3 anos na Subprefeitura de Guaianazes

Os lugares comumente conhecidos pela situação de pobreza e exclusão social ficam nas regiões da periferia da cidade de São Paulo, marcados por dificuldades de acesso ao transporte coletivo, habitação, segurança pública, saúde, etc. Uma dessas regiões, a Zona Leste, agrega vários distritos e bairros com essas características. Dois desses distritos são Lajeado e Guaianazes, que compõem a Subprefeitura de Guaianazes, uma das mais carentes de São Paulo localizada no extremo leste da cidade, na divisa com a cidade de Ferraz de Vasconcelos. Segundo o Censo 2010 do IBGE, moram nesta região 268.508 pessoas em 32.24 km². É uma área considerada como vulnerável socialmente.

No ano 2000, a Fundação Seade (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados) divulgou o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social. Nesse indicador, a Subprefeitura de Guaianazes, em relação a outras subprefeituras da Região Leste, era a que apresentava o maior contingente de população em situação de vulnerabilidade social muito alta, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 5 - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social nas Subprefeituras da Região Leste de São Paulo

SUBPREFEITURAS (Z. LESTE)	POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE ALTA (%)	POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE MUITO ALTA (%)
Aricanduva	1,7	1,5
Cidade Tiradentes	4,0	12,1
Ermelino Matarazzo	2,2	2,6
Guaianazes	9,1	20,4
Itaim Paulista	10,0	14,0
Itaquera	3,1	5,8
Mooca	0,7	0,0
Penha	1,3	3,7
São Mateus	9,4	11,4
São Miguel	6,3	15,2
V. Prude/Sapopemba	5,0	8,2
Total	31,3	32,9

Fonte: Fundação Seade – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

Outro dado referente às condições sociais é a taxa de mortalidade infantil. Segundo a Fundação Seade, em 2010, o número de óbitos de crianças menores de um ano em cada mil nascidas vivas na Subprefeitura de Guaianazes foi de 85, o que representa 17,43% do total do município. A Subprefeitura com menor taxa foi a de Pinheiros, com 16 óbitos, representando

5,33% do total. Nas regiões mais carentes é primordial a presença do poder público com políticas que resolvam os problemas e corrijam distorções. No caso da educação, e principalmente, da Educação Infantil, é importante verificar quais são as propostas apresentadas pelo Município e como elas estão sendo implementadas.

Em Guaianazes existe uma grande expansão do atendimento via conveniamentos, e ao analisar os números de creches na região, percebe-se que esta política ganhou impressionante dimensão. Conforme demonstrado na tabela abaixo, a Diretoria Regional de Educação de Guaianazes tem o segundo maior percentual de creches indiretas e conveniadas do município: 87,44%, com 195 unidades:

Tabela 6 - Rede de atendimento de creches por Diretoria Regional de Educação no Município de São Paulo (por tipo de unidade 2013)

DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO	CRECHE DIRETA	CRECHE INDIRETA	CRECHES CEUS	CRECHE PARTICULAR CONVENIADA	TOTAL GERAL	TOTAL CRECHES INDIRETAS E CONVENIADAS	ATENDIMENTO POR CRECHES INDIRETAS E CONVENIADAS %
Butantã	15	19	2	34	70	53	75,71
Campo Limpo ⁸	45	28	8	73	154	101	65,58
Capela do Socorro	25	18	5	62	110	80	72,72
Freguesia/Brasilândia	14	24	2	106	146	130	89,04
Guaianazes	24	19	4	176	223	195	87,44
Ipiranga	19	44	2	73	138	117	84,78
Itaquera	21	32	3	82	138	114	82,60
Jaçanã/Tremembé	23	23	1	38	85	61	71,76
Penha	31	32	2	49	114	81	71,05
Pirituba	22	27	5	78	132	105	79,54
Santo Amaro	16	24	2	47	89	71	79,77
São Mateus	28	34	5	25	92	59	64,13
São Miguel	36	28	4	66	134	94	70,14
Total	319	352	45	909	1625	1261	77,60

Fonte: Secretaria de Educação do Município de São Paulo. Educação em números. Escolas por tipo. Data de referência 23/02/2013

Essa expansão do conveniamento na região de Guaianazes tem sido destaque no acompanhamento do cumprimento das metas da cidade. Dados do Observatório Cidadão da

⁸ A região de Campo Limpo, na zona sul de São Paulo, também é uma região que apresenta altos índices de vulnerabilidade social de sua população. Em relação à quantidade de creches, é a que apresenta o maior número de creches diretas. Apesar desta pesquisa não ter aprofundado os motivos para este dado, é fato que a região também apresenta historicamente um número alto na demanda, o que pode ter levado o poder público a construir estes equipamentos. De outro lado, também existe um movimento organizado de defesa das creches na região. Na atual gestão, do Prefeito Fernando Haddad, existe a previsão de construção de 243 novas unidades e as primeiras Creches da gestão devem ser construídas nos distritos de Campo Limpo e Capão Redondo, na zona sul. As declarações de desapropriação já foram publicadas no Diário Oficial. (O Estado de São Paulo, 2013).

Organização Não-Governamental, “Rede Nossa São Paulo”, demonstram que no indicador *Demanda atendida em Creche*, a Subprefeitura de Guaianazes alcançou o índice de 94,52%, o melhor da cidade, enquanto a média se manteve em 66,67%. A subprefeitura que teve o menor índice de atendimento foi Campo Limpo, da periferia da cidade, na Zona Sul, com 36,26%. O número de atendimento da demanda em Guaianazes tem crescido nos últimos anos, conforme comprova a tabela abaixo:

Tabela 7 - Dados de atendimento a demanda em creches na Subprefeitura de Guaianazes

ANO	INDICADOR DE ATENDIMENTO À DEMANDA %	Nº DE MATRÍCULAS	INDICADOR DE ATENDIMENTO À DEMANDA %	Nº DE MATRÍCULAS
	Subprefeitura de Guaianazes		Município de São Paulo	
2007	54,65	2.952	51,27	83.364
2008	74,40	4.912	65,57	109.717
2009	79,80	5.835	62,24	123.155
2010	88,68	7.660	56,50	130.412
2011	94,52	11.950	66,67	195.561

Fonte: Rede Nossa São Paulo. Observatório Cidadão. Acesso 03/08/2012. O indicador de atendimento à demanda é calculado a partir do número de crianças cadastradas na Prefeitura à procura de vaga. SME: Assessoria Técnica e de Planejamento

Confirma-se que o conveniamento tem se colocado como central para o atendimento à demanda quantitativa. No entanto, nos aspectos qualitativos, os convênios podem apresentar deficiências que levariam ao comprometimento da qualidade que está sendo oferecida às crianças nessas instituições. Diante dessa constatação, se torna cada vez mais importante o diálogo com os implementadores e usuários dessa política, para entender a vinculação das orientações legais sobre a qualidade das creches, e para saber como estes sujeitos apreendem e entendem o que seja uma boa instituição para atendimento à criança pequena; pois, se o município aproxima a população das políticas públicas, as exigências e expectativas dessa população podem determinar até que ponto pode-se avançar ou não na efetivação dos preceitos legais, e, conseqüentemente, no direito social pleno à educação de qualidade da criança pequena.

2.6 Direito à educação de qualidade

No primeiro capítulo foi comentado sobre o vácuo que muitas vezes existe entre a formulação da política e sua implementação, gerando um descompasso entre a legislação, que

garante o direito, e a prática nas instituições que efetivam esse direito. A descrição abaixo sobre a realidade da Educação Infantil no Brasil de Nunes, et al. (2011) corrobora essa constatação, bem como, a “desarticulação” entre as políticas públicas definidas e aquelas que são concretizadas. Como uma das consequências dessa desarticulação, destaca-se a diferença de qualidade a que as crianças têm acesso: uma **educação de excelência** ou uma educação de **baixa qualidade**:

A afirmação mais recorrente nas análises da realidade sobre educação infantil no Brasil diz respeito à distância entre o ideal e o real, o proposto e o realizado. De um lado, o quadro jurídico de direitos da criança e deveres do Estado, os princípios, as diretrizes, os objetivos da educação infantil, os planos governamentais sobre a primeira infância e, em particular, sobre a educação infantil. De outro, a situação concreta em que vivem as crianças, a educação “de excelência” que uma parcela recebe, a de “baixa qualidade” a que outra parcela tem acesso, e a exclusão de um número significativo de crianças, especialmente nos primeiros anos de vida nos ambientes socioeconômicos mais empobrecidos.

Essa distância, em vez de sugerir ruptura de campos entre as leis e a prática social, entre a formulação teórica e a realidade da vida cotidiana, desafia-nos a aproximar cada vez mais a educação infantil do ideal delineado nas leis e definido nas concepções teóricas (NUNES et al., 2011, p. 11).

Está constatada, assim, uma desigualdade que caracteriza outras etapas da educação no Brasil; a desigualdade entre aqueles que têm e aqueles que não têm acesso à educação de qualidade que deveria estar ao alcance de todos, afinal a garantia de padrão de qualidade está previsto como princípio da educação no artigo 206 da Constituição Federal (BRASIL, 2011).

O direito à educação constante dos documentos legislativos e o atendimento à demanda em relação aos nove anos obrigatórios do Ensino Fundamental, ao mesmo tempo em que tem sido comemorado como um avanço na educação básica do país tem suscitado com maior ênfase a discussão sobre qual a qualidade que está sendo oferecida, sobre a permanência e o sucesso escolar. Mas, se na Educação Fundamental foi garantido o acesso de todos à vaga, este acesso continua muito deficiente na Educação Infantil, diante da constatação da dificuldade de atendimento à demanda, principalmente para as crianças das classes populares.

Nunes et al. (2011), ao analisarem a taxa de frequência escolar das crianças de 0 a 3 anos, a partir dos dados do IBGE, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 1995 e 2005, concluem que cresceu o acesso, no período, mas para os grupos mais

favorecidos: “Especialmente para as crianças de 0 a 3 anos, o aumento significou maior frequência à creche dos grupos mais favorecidos, aumentando a diferença entre os mais ricos e os mais pobres (de 15,4% para 18,8%)” (NUNES et al., 2011, p. 58).

Assim, se por um lado, o primeiro momento de garantia do acesso ainda não foi alcançado, por outro, o atendimento à demanda pode estar seguindo o mesmo caminho trilhado pela educação fundamental, em que os políticos “primaram pela construção de escolas para toda a população, sem que fosse dada ênfase necessária na questão da qualidade do ensino a ser oferecido por essas escolas” (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 09).

Devido à natureza polissêmica da palavra qualidade, muitas concepções se opõem e se aglutinam em torno dos mais variados interesses. Enquanto a Qualidade total tem sua origem em conceitos do mundo empresarial⁹, a qualidade social e a qualidade negociada, têm sido termos recorrentes para os grupos que discutem a qualidade na educação em contraposição a perspectiva do mercado. Dourado (2007, p. 940) apresenta uma definição sobre a qualidade social da educação que “implica assegurar um processo pedagógico pautado pela eficiência, eficácia e efetividade social, de modo a contribuir com a melhoria da aprendizagem dos educandos, em articulação com a melhoria das condições de vida e de formação da população”.

Pode-se inferir que tal perspectiva está fortemente vinculada a uma ideia de educação mais ampla e humana, e com a visão de educação como política social, conforme afirma Freitas (1998, sp.): “Esta posição aponta para o resgate da educação como uma questão de política social voltada para a qualificação do existir humano”. A autora ainda aponta para uma crítica relativa às visões de qualidade forjadas a partir da lógica do mercado e da eficiência, que pautaram o debate sobre o tema na década de 1990. Gentili (1995), ao discorrer sobre a transposição de padrões e conceitos do setor do mercado empresarial (eficiência, produtividade, etc.), constata que a necessidade de ajustar a educação ao mercado fundamentou três premissas: 1) a educação não responde às demandas e às exigências do mercado; 2) a educação deve se adequar e responder às condições ideais de desenvolvimento; e 3) criação de instrumentos científicos de medição.

---

⁹ O conceito de qualidade total surge no mundo empresarial como *Total Quality Control* (TQC), que basicamente se constitui como parte de um modelo de administração que se fundamenta na tríade: qualidade-produtividade-rentabilidade. No campo educacional avalia o grau de ajuste educação-mercado e propõe mecanismos de correção (GENTILI, 1995).

As considerações feitas pelos dois autores acima, são importantes para prosseguir com uma discussão que tem crescido no campo educacional: a aplicação das chamadas avaliações em larga escala ou avaliações externas, via testes padronizados em que são medidos os conhecimentos/desempenho dos alunos a partir de conteúdos pré-determinados e unificados, como o PISA (*Programme for International Student Assessment*) e a Prova Brasil.

Sandra Zakia (2009), ao apontar as características desse processo de avaliação (ênfase nos produtos ou resultados, atribuição de mérito a alunos, instituições ou redes de ensino, dados de desempenho escalonados resultando em classificação, dados predominantemente quantitativos e destaque à avaliação externa não articulada com a auto-avaliação), apresenta interessantes argumentos sobre esta questão:

A avaliação, pautada por tais características, tem servido para viabilizar uma lógica de gerenciamento da educação, reconfigurando, por um lado, o papel do Estado e, por outro lado, a própria noção de educação pública, ao difundir uma ideia de qualidade que supõe diferenciações no interior dos sistemas públicos de ensino, como condição mesma de produção de qualidade. O princípio adotado é o de que a avaliação, orientada pelas características aqui apontadas, gera competição e a competição gera qualidade. Nessa perspectiva o Estado assume a função de estimular a produção dessa qualidade. Políticas educacionais formuladas e implementadas sob os auspícios da classificação e seleção incorporam, conseqüentemente, a exclusão, como inerente aos seus resultados, o que é incompatível com o direito de todos à educação. (SOUZA, 2009, p. 4-5).

As críticas a essas ideias de avaliações padronizadas, baseadas na medição, implicam considerar que elas podem significar apenas os mínimos em qualidade, que muitas vezes desconsideram o contexto, bem como a necessidade de participação de todos os sujeitos envolvidos no processo educacional para realizar o processo de auto-avaliação.

Uma discussão que surgiu nos últimos anos, e que pode se colocar em contraposição a esta perspectiva, é a ideia de qualidade negociada. Segundo (FREITAS, 2005, p. 911), “por este conceito, a qualidade é produto de um processo de avaliação institucional construído coletivamente, tendo como referência o projeto político-pedagógico da escola”.

O autor fundamenta o debate da qualidade negociada a partir do trabalho da autora Anna Bondioli, que tem destacado trabalho na Itália em relação à avaliação da qualidade na educação infantil. Segundo Anna Bondioli (2004), quando se pensou numa proposta para a criação de indicadores de qualidade para as creches da região da Emilia-Romagna (Norte da Itália), alguns traços foram considerados a respeito da qualidade. Segundo a autora, a

qualidade não pode ser considerada como um produto absoluto e acabado, pois ela tem várias naturezas que devem ser observadas: a natureza transacional, a natureza participativa, a natureza auto-reflexiva, a natureza contextual e plural, a natureza processual, e a natureza transformadora.

As questões levantadas nesse tema foram importantes para se perceber a dificuldade de determinar o que pode ser considerado qualidade, bem como, para saber como acontece a verificação de qualidade. De um lado, a criação de parâmetros mínimos para conhecer a forma como está instituída a educação no Brasil pode levar à perpetuação da desigualdade. De outro lado, a criação de indicadores de forma coletiva pode não apenas levar à mudança da instituição participante do processo, mas contribuir para a qualidade social da educação e da população em geral.

Para além das questões relacionadas à eficiência e custo, existem concepções que discutem a qualidade em suas várias dimensões a partir da concepção da criança como sujeito de direitos e produtora de cultura.

No caso da Educação Infantil, do ponto de vista da formulação das políticas, dois documentos federais são referências no processo de discussão da qualidade na Educação Infantil: o primeiro, *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*, volumes 1 e 2 de 2006, traz diretrizes e orientações a serem implementadas nas instituições. Este documento apresenta uma concepção de criança que a considera desde seu nascimento “como cidadãos de direito; indivíduos únicos, singulares; seres sociais e históricos; seres competentes produtores de cultura; indivíduos humanos, parte da natureza animal, vegetal e mineral” (BRASIL, 2006, p.18).

O documento está organizado em seções, com os seguintes aspectos a serem considerados para se pensar na qualidade em educação infantil: a proposta pedagógica das instituições de Educação Infantil, a gestão das instituições de Educação Infantil, as professoras, os professores e os demais profissionais que atuam nas instituições de Educação Infantil, as interações de professoras, professores, gestores, gestoras e demais profissionais das instituições de Educação Infantil e a infraestrutura das instituições de Educação Infantil.

Um segundo documento, que serve para auto-avaliação, trazendo a possibilidade de quantificação e verificação das condições de qualidade nas instituições, é o *Indicadores de Qualidade na Educação Infantil* de 2009. O documento, apesar de ressaltar que não existe uma única resposta sobre o que é qualidade, elenca dimensões a serem observadas no

processo de auto-avaliação das instituições: planejamento institucional, multiplicidade de experiências e linguagens, interações, promoção da saúde, espaços, materiais e mobiliários, formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais, cooperação e troca com as famílias, e participação na rede de proteção social.

Outro referencial importante para discutir questões de qualidade, tem origem no Norte da Itália, onde as instituições de educação infantil são exemplos de qualidade. A Itália, assim como o Brasil, passou por momentos na década de 90 em que se questionava o Estado, ensejando reformas liberalizantes e instituindo novas maneiras de se pensar as políticas públicas. Mas as creches de qualidade se mantiveram naquele país. Na busca por manter sua Educação Infantil como referencial de educação de qualidade, a Itália encontrou outras formas de garantir vagas, conforme afirma Faria:

Sem abrir mão da qualidade, a creche, que é o único segmento da educação pública italiana que ainda não é totalmente gratuita (mas continua sua luta para sê-lo), vem encontrando formas de conveniamento para garantir as vagas públicas: é o *privato sociale*, onde a formação continuada fica, sem dúvida, sob a responsabilidade da prefeitura com tantos anos de vivência na área (FARIA, 2009, p. 11).

A autora destaca uma grande diferença nas propostas de parcerias italianas; propostas que trazem a ideia de “a mais e não em vez de” (FARIA, 2005, p. 1.024). O pesquisador inglês Peter Moss (2005, p. 243) reconhece a riqueza de alguns países na execução de uma política de Educação Infantil com qualidade e destaca que, nas propostas e programas, existem visões de mundo e opções, e que o importante não é a quantidade, nem o que se pode gastar, mas o mais importante “é que eles mostram a possibilidade de pensarmos e agirmos de modo diferente e, portanto, desafiam todos nós a ficarmos atentos às escolhas que se colocam à nossa frente”.

É importante considerar que existem diferenças estruturais no que se refere ao processo de desenvolvimento econômico e social entre países centrais e países periféricos, e que, portanto, não se deve transportar modelos para serem implementados em outras realidades. Apesar disso, é preciso lembrar que os processos de desenvolvimento da Educação Infantil nos países centrais e periféricos mantiveram aspectos semelhantes até a década de 1960 do século 20. A diferença ocorreu a partir dos anos 70, quando a expansão do atendimento nos países centrais foi realizada com qualidade, e nos países periféricos, com

barateamento e condições precárias. Segundo Rosenberg (2002), a expansão com qualidade dos países desenvolvidos¹⁰ é fruto da integração de diversas orientações econômicas, políticas e culturais, em um primeiro momento, e em um segundo momento, da adoção das novas concepções da criança como protagonista social. Já no Brasil, a expansão com baixo investimento público “retardou o processo de construção nacional de um modelo de educação infantil democrático de qualidade, centrado na criança, isto é, em suas necessidades e cultura” (ROSEMBERG, 2002, p. 39).

Um dos argumentos para implementar a política do possível, e não a política do ideal, por parte dos sucessivos governos centrais e locais, seria a ausência de recursos financeiros. É preciso ficar atento a tal argumento, pois, para além da questão orçamentária, estão presentes opções baseadas em concepções políticas e educacionais voltadas a determinados fins, que devem estar em consonância com projetos políticos pré-determinados. Foi o que aconteceu nos anos 90, quando foi implementada no Brasil uma política educacional de focalização no Ensino Fundamental sob orientação de instituições multilaterais como o Banco Mundial; com a adesão a propostas do Estado mínimo e de redução das políticas sociais, o que resultou na criação do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que excluiu dos recursos do fundo a Educação Infantil e o Ensino Médio. Se nesse momento de nossa história tínhamos uma legislação avançada em relação às propostas de uma Educação Infantil de qualidade, a opção política do governo central pelo projeto do neoliberalismo, com restrição social e racionalidade técnica, inviabilizou a efetivação dos preceitos constitucionais, comprometendo assim a qualidade da educação (OLIVEIRA, 2001). A focalização como proposta vinculada aos organismos internacionais que defendem o mínimo em educação, como por exemplo, apenas a leitura e a escrita, retarda a universalização de outras etapas de ensino que não o Fundamental, conforme afirma Cury (2002, p. 176): “a focalização é um modo de priorizar uma etapa do ensino cujo foco pode significar um recuo ou o amortecimento ou o retardamento quanto à universalização de outras etapas da educação básica e a sua sustentação por meio de recursos suficientes”.

Essa situação se alterou somente em 2006 com a instituição do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

---

¹⁰ A autora da citação, Fulvia Rosenberg utiliza em seu texto para discorrer sobre as diferenças na educação infantil os termos “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”. A autora desta dissertação utiliza os termos países centrais e periféricos.

Educação, que passou a contemplar a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e Médio, e a Educação de Jovens e Adultos. Os recursos são transferidos para os municípios de acordo com o número de crianças matriculadas em cada etapa da educação básica. O IBGE tem apontado em seus estudos realizados pelo Censo Escolar que, entre os motivos para a expansão do acesso à educação infantil – 11% em 2011 – estão a criação do FUNDEB e o reconhecimento da creche como primeira etapa da educação básica. (REVISTA ESCOLA PÚBLICA, 2012).

A partir dos referenciais de qualidade, é importante fazer sua articulação com a implementação das políticas públicas para a educação infantil no município de São Paulo; pois se o atendimento à demanda não está implicando na verificação de aspectos essenciais para o bom funcionamento das instituições, pode-se criar, ou reforçar, um novo ciclo de expansão de vagas baseado no barateamento e na precarização, levando à reprodução de padrões de desigualdade e iniquidade.

Desde seus primeiros momentos de contato com a política pública educacional, as crianças das creches muitas vezes têm o acesso à vaga como um favor ou um consolo, conforme afirma Farias:

O embate que mobiliza não só os pesquisadores de campo como pais e os mais diversos profissionais envolvidos se constitui, neste momento, em romper com os resquícios histórico-sociais e com as práticas que mantêm viva a discriminação no atendimento qualitativo por região ou classe social, ofertando para alguns, a qualidade e para outros uma “quantidade consoladora” (FARIAS, 2005, p. 48).

Nas regiões onde esse bem-estar já está comprometido devido a uma realidade de exclusão e desigualdade social, a educação sem qualidade da criança pequena amplia essa exclusão.

Por sua vez, o Ministério da Educação destaca que para definir qualidade é necessário considerar a importância do contexto no qual se insere a escola, os valores nos quais as pessoas acreditam, os conhecimentos científicos sobre como as crianças aprendem e se desenvolvem e, no caso da Educação Infantil, “a forma como a sociedade define os direitos da mulher e a responsabilidade coletiva pela educação das crianças pequenas” (BRASIL, 2009, p. 13).

O poder público e seu apoio, ou falta de apoio, à instituição são determinantes na forma de pensar e de se colocar desses sujeitos, bem como, na forma de definir sua prática. O MEC destaca esse aspecto:

A qualidade não pode ser pensada exclusivamente em função do que é oferecido em cada instituição de Educação Infantil, pois depende do apoio e da orientação oferecidos pelo poder público. Dessa forma, um sistema educacional de qualidade é aquele em que as instâncias responsáveis pela gestão respeitam a legislação vigente, têm papéis definidos e competências delimitadas e apoiam financeira, administrativa e pedagogicamente as instituições de Educação Infantil a ele vinculadas (BRASIL, 2006, p.13).

Diante do exposto em relação à qualidade da educação, e mais especificamente em relação à qualidade da Educação Infantil, percebe-se que, apesar da existência de formulações importantes sobre o tema, as definições ainda sofrem influência de questões que afetam diretamente o tema, tais como: o contexto social, as questões políticas e a concepção de infância, que se unem para determinar as vivências das crianças nas instituições educacionais. Ao final das muitas apresentações é possível perceber que o tema ainda está em debate no Brasil, e que ainda se buscam definições que considerem a situação de desigualdade das camadas populares, as opções políticas e ideológicas dos governos, e as condições em que vivem as crianças nas instituições escolares e em seu entorno.

Por outro lado, a adoção de um modelo de avaliação que considere aspectos importantes da história, da política, da sociedade e do desempenho da instituição é importante. Mas cada escola, unidade escolar, tem que estar envolvida, não cabendo a transposição de modelos e indicadores construídos de fora para dentro, nem uma intervenção externa por parte de especialistas que digam à instituição o que e como fazer, conforme afirma Freitas (2005, p. 928):

Cada escola deve tornar-se um centro de reflexão sobre si mesma. [...] este desafio poderá ser mediatizado pelos especialistas existentes nas redes e pelas universidades, mas não poderá ser concretizado por estes se em cada escola não houver um processo interno de reflexão conduzido pela sua comunidade interna de forma participativa.

Ainda é possível avançar na proposta de Freitas (2005, p. 930) para se pensar em reflexões importantes que são desconsideradas nas análises padronizadas, baseadas no

desempenho do aluno para o desempenho da instituição, a partir de indicadores e de monitoramento discutido com a comunidade:

A avaliação institucional, juntamente com um sistema de monitoramento de desempenho dos alunos, deve criar as condições necessárias para mobilizar a comunidade local das escolas na construção da sua qualidade e na melhoria de sua organização. É essa comunidade que pressionará os eventuais servidores públicos lenientes a assumirem o verdadeiro “espírito de serviço público”, no qual o atendimento indiferenciado é uma pedra fundamental. É essa comunidade local que tem melhores condições para se erguer como um coletivo que faça com que as forças vivas do serviço público pensem sobre si, sobre a ética de suas condutas, sobre a responsabilidade na denúncia da falta de condições de trabalho e sobre a responsabilidade do bom uso das condições de trabalho quando elas são atendidas.

O Município de São Paulo parece já ter decidido o caminho a seguir, com a divulgação, por parte da Prefeitura, da criação de um índice para medir a qualidade na educação em São Paulo. O índice, denominado de **Indique** – Índice de Qualidade na Educação, segundo a Secretaria Municipal de Educação, é um “indicador considerado justo e adequado para subsidiar políticas e premiar as equipes das escolas por seu desempenho.” (PMSP, 2011). Segundo a Prefeitura, não será divulgado ranking das escolas, e dois princípios, que nortearam a criação do índice, foram explicitados pela Prefeitura: todo estudante, sem exceção, tem direito à educação de qualidade e toda escola tem mérito na busca pela qualidade da educação, devendo-se premiar seus profissionais por isso (PMSP, 2011).

A base de cálculo do índice são os cinco seguintes fatores. O **Desempenho** considera as notas dos alunos na Prova São Paulo (Matemática e Língua Portuguesa); O **Nível** avalia a escola a partir de seu desempenho nos três últimos anos; A **Melhoria** é a variação do desempenho da escola nos três últimos anos; O **Resultado** é a média ponderada entre o Nível e a Melhoria; O **Esforço** é calculado a partir do nível socioeconômico do aluno, e a partir das respostas que são dadas pelos pais no questionário da Prova São Paulo nos três anos anteriores, em relação à renda, escolaridade dos pais, bens e serviços de consumo.

A aplicação do Indique está restrita ao Ensino Fundamental, e para Educação Infantil, o indicador será construído a partir de questionário que será respondido pelos pais dos alunos das creches e Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs).

Uma interessante contraposição à concepção de qualidade como conceito passível de finalização e de uma objetividade universal é a de Moss (2005) que apresenta a necessidade

de uma nova abordagem: a criação de significado, sujeito às diferentes interpretações, pressupondo um debate democrático sobre questões críticas: “quem nós achamos que é a criança? Quais são as finalidades das instituições para a criança pequena? Como entendemos o mundo no qual vivemos hoje? O que queremos para as nossas crianças, aqui, agora e no futuro?” (Moss, 2005, p. 24).

São perguntas fundamentais para a construção do significado de uma Educação Infantil de qualidade.

3 Metodologia

Considerados os pontos descritos e discutidos até aqui, o objetivo da pesquisa foi inicialmente entender a forma como vem sendo implementada a política que pode ou não se configurar como o momento da efetivação do direito à educação desde o nascimento.

Assim, as perguntas iniciais foram: qual é a política pública de educação infantil de 0 a 3 anos que vem sendo oferecida pelo Município de São Paulo? Existem qualidades diferenciadas nas instituições, decorrentes dos modelos diferenciados de atendimento?

A escolha de Guaianazes se deu em razão de duas principais características: ao mesmo tempo em que apresenta um elevado quadro de vulnerabilidade social também apresenta o maior número de creches conveniadas da região leste da cidade

Assim, além da desigualdade das condições sociais com as quais as crianças convivem nas regiões periféricas, a diferença no atendimento poderia ser considerada como uma desigualdade educacional dentro da desigualdade social. Por se localizar na região leste, esse local mantém um vínculo com a pesquisadora que, tendo nascido e crescido na região, se identifica com as questões sociais que afetam a população, na busca por tematizar "processos sociais constitutivos da educação e seus vínculos com as dinâmicas e estruturas econômicas, políticas e culturais da sociedade e coletividade" (TEIXEIRA, 2003, p. 98).

Entender a educação pela forma proposta por Teixeira (2003) possibilitou pensar em qualidade relacionada às questões sociais e às concepções de mundo e de educação dos sujeitos envolvidos na implementação, os condicionantes históricos, econômicos e sociais que interferem na qualidade da política, e o papel das instituições de educação infantil em um contexto de profunda desigualdade social.

Outra questão relevante para a definição do foco da pesquisa foram as leituras de textos da abordagem macroestrutural da Sociologia da Infância, que trouxeram algumas definições importantes para um aspecto que a pesquisadora avalia ser essencial para se discutir educação infantil: ouvir as crianças. A abordagem macroestrutural da SI possibilitou o “ouvir as crianças”, a partir da ideia da infância como categoria estrutural, conforme apresenta Qvortrup:

É preciso ter-se em mente que, enquanto categoria estrutural, a infância é separada da criança como indivíduo, e, por conseguinte o método para adquirir percepções, tanto históricas quanto geracionais, acerca da infância

não demanda necessariamente que as crianças sejam diretamente observadas ou questionadas. **O que estamos buscando é o universo das crianças ou a estrutura em que elas vivem suas vidas.** No final, é obviamente de máxima importância distinguir como os parâmetros exercem influência sobre as crianças – tanto as mais próximas quanto as mais distantes (QVORTRUP, 2010b, p. 639. Grifo meu).

A política e os parâmetros macroestruturais são implementados por pessoas, e estas podem ser determinantes para transformar o sujeito de direito em sujeito de políticas. Segundo Draibe (2001, p. 26), as políticas têm carne e osso, corpo e alma. Elas

[...] são decididas e elaboradas por pessoas, são dirigidas às pessoas ou ao seu habitat, são gerenciadas e implementadas por pessoas e, quando isso ocorre, são avaliadas também por pessoas. Ora, as pessoas ou grupos de pessoas que animam as políticas, fazem-no segundo seus valores, seus interesses, suas opções, suas perspectivas, que não são consensuais, nem muito menos unânimes, como sabemos. Ao contrário, o campo onde florescem as políticas e programas pode ser pensado como um campo de força, de embates, de conflitos, que se sucedem e se “resolvem” ao longo do tempo.

Com esta breve retomada de alguns referenciais teóricos, foi possível delimitar o objetivo deste trabalho, que não teve a intenção de avaliar (dar valor, medir) e sim de pesquisar (investigar) a implantação da política pública de educação infantil de 0 a 3 anos na Diretoria de Ensino de Guaianazes, centrada em dois aspectos: 1) as concepções de infância, criança e educação infantil presentes na implementação; e 2) a identificação de relações entre essas concepções com as questões de qualidade e desigualdade.

Como forma de contemplar esses objetivos, a realização da pesquisa foi direcionada para a apreensão das perspectivas dos sujeitos e para o acompanhamento do funcionamento de instituições de educação infantil, que fazem parte da política pública da cidade de São Paulo. Para responder a esta demanda, optou-se pela seleção de duas instituições de Educação Infantil de 0 a 3 anos: um Centro de Educação Infantil Direto e um Centro de Educação Infantil Conveniado da região de Guaianazes.

Essa opção configurou a pesquisa, do ponto de vista metodológico, como um estudo de caso (STAKE, 2007), na perspectiva da investigação qualitativa. Essa abordagem pode apreender o que é comum e o que é particular de cada instituição, bem como, sua relação com o contexto mais complexo observado na região, além de permitir possíveis comparações e aferições a partir da análise dos dados. Para Stake (2007, p. 11, tradução minha),

De um estudo de caso se espera que abarque a complexidade de um caso particular. [...] Buscamos detalhar a interação com seus contextos. O estudo de caso é um estudo da particularidade e da complexidade de um caso singular para compreender sua atividade em circunstâncias importantes.

Ainda em relação à pesquisa qualitativa, Bogdan e Biklen (1994) afirmam que ela tem cinco características: a fonte direta de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal; ela é descritiva; os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos; a tendência da análise é a forma indutiva, e o significado é de importância vital na abordagem qualitativa. É importante destacar que as dimensões de uma pesquisa qualitativa em estudo de caso não têm a pretensão de generalizar, mas de buscar compreender as particularidades daquele contexto em estudo.

As técnicas empregadas na pesquisa foram entrevistas semi-estruturadas individuais, observação e análise documental.

Apesar de se consolidar como uma pesquisa de abordagem qualitativa, durante seu desenvolvimento recorreu-se a dados quantitativos no sentido de compreender a complexidade do fenômeno estudado, suprimindo a necessidade de combinar angulações diferentes do mesmo objeto. (BRANDÃO, 2001). A fonte dos dados quantitativos utilizados neste trabalho tem sua origem nas estatísticas sobre educação da Prefeitura do Município de São Paulo, disponibilizadas na Internet, em fontes de órgãos públicos dos Governos Estadual e Federal e de organizações não governamentais.

3.1 Seleção das instituições da pesquisa

O processo de seleção das unidades onde foi realizada a pesquisa foi iniciado a partir de contatos com o movimento sindical da região. Tendo em vista as dificuldades para entrar no campo da pesquisa – já que a pesquisadora não atuava diretamente nessa Subprefeitura –, o problema foi solucionado por meio de contatos com representantes dos movimentos sociais locais, que pudessem orientar sobre os lugares onde poderia ser realizado o trabalho de campo. Naquele momento, o critério para a seleção das unidades era apenas o de fazerem parte dos distritos de Guaianazes ou Lajeado, que compõem a Subprefeitura de Guaianazes, e que permitisse facilidade de acesso aos sujeitos que seriam entrevistados e aos locais de observação e estudo documental. Os contatos se iniciaram no mês de setembro de 2011, e a

primeira indicação foi de um CEI que faz parte de um dos Centros de Educação Unificado (CEU) da região. Ao iniciar a pesquisa, não havia a intenção de realizá-la em uma unidade no CEU, mas a indicação foi aceita, tendo em vista que esses espaços são considerados exemplares para a educação paulistana, e que estariam de certa forma melhorando a qualidade da educação na cidade. Gadotti (2004, p. 18, grifo do autor) relata a inovação que foi o CEU para a educação de São Paulo:

Nosso breve estudo nos leva a concluir que o projeto dos CEUs tem um caráter inovador e ousado em sua *concepção educacional*, enfrenta o desafio da sua *autonomia financeira* e da *democracia direta* e combinada com a concepção da democracia representativa. O projeto dos CEUs se configura como um salto de qualidade enquanto concepção de *gestão educacional*.

A partir desta primeira indicação foi realizado contato com o diretor do CEI Direto, que, ao ser esclarecido sobre os objetivos da pesquisa, concordou em participar e abrir a instituição à pesquisadora.

Naquele momento ainda não havia sido localizada uma unidade de CEI conveniado para realizar a pesquisa. Segundo informações das pessoas que indicaram o CEI Direto, existia uma dificuldade maior para “entrar” nas entidades conveniadas, consideradas muito fechadas.

Essa dificuldade foi superada no primeiro contato com o campo de pesquisa. No momento em que foram feitas as apresentações e realizadas conversas informais com funcionários e professores do CEI Direto, um professor levantou a possibilidade de realização da pesquisa em um CEI Conveniado bem próximo ao local. A partir dessa indicação, foi feito contato com a direção deste CEI Conveniado, que concordou em participar da pesquisa. Com os dois locais selecionados foi iniciado o trabalho de campo.

3.2 As entrevistas

O primeiro momento da pesquisa de campo foi a realização de entrevistas semi-estruturadas para conhecer os sujeitos envolvidos no contexto selecionado, suas concepções e perspectivas, pois a abordagem qualitativa privilegia essencialmente a “compreensão dos comportamentos a partir das perspectivas dos sujeitos da investigação” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 16). Ainda, segundo Bogdan e Biklen (1994, p. 134), “a entrevista é utilizada para

recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo”. Com a utilização da entrevista semi-estruturada é possível comparar os dados obtidos entre os vários sujeitos.

A seleção dos sujeitos considerou os profissionais da educação e sua vinculação com a implementação da política de Educação Infantil na região: diretor, coordenador pedagógico e um professor de cada unidade. Entende-se como consta nos documentos que referenciam a discussão sobre qualidade em educação infantil e nos debates sobre educação no Brasil, que a participação dos pais é de fundamental importância na constituição de uma educação infantil de qualidade, e em decorrência dessa perspectiva, fez parte do universo selecionado para as entrevistas um pai/mãe de cada instituição.

Foi importante na discussão das políticas públicas da região, a entrevista com o representante do poder público local: a Diretora Regional de Educação de Guaianazes. A pesquisa na DRE Guaianazes era importante para constatar a concepção do poder público e de seu implementador regional de forma contextualizada, fator de importância para a realização de pesquisa educacional, conforme afirmam Ludke e Andre (1986, p. 05): “Cada vez mais se entende o fenômeno educacional como situado dentro de um contexto social, por sua vez inserido em uma realidade histórica, que sofre toda uma série de determinações”.

O passo seguinte foi a elaboração do roteiro de entrevista, baseado na consideração de que, para uma explanação com maior riqueza de detalhes, seriam necessárias perguntas amplas, que propiciassem reflexões subjetivas por parte dos sujeitos, bem como a articulação de dados e exemplos, e não questões que resultassem em “sim” ou “não”. Considerando que a concepção de criança, o histórico da creche e das políticas públicas para a educação infantil, bem como o contexto social em que estão inseridos os sujeitos, são elementos que interferem na construção da qualidade e desigualdade, as entrevistas foram conduzidas de forma a se apreender estes aspectos para compor um quadro do que se pensa para a educação infantil de 0 a 3 anos nas duas creches pesquisadas da região de Guaianazes.

Tendo como parâmetro a ideia de Moss (2005) da qualidade como “dar significado” e a dimensão de contextualidade que ela assume, os temas que nortearam a pesquisa foram os seguintes: Concepção de infância e criança, a instituição creche, qualidade da educação infantil e contexto regional e relação com as políticas públicas.

Foi definido que durante as entrevistas seriam introduzidos elementos que compõem o arcabouço teórico relacionado à qualidade presente no documento *Indicadores de Qualidade na Educação Infantil*: proposta pedagógica consolidada, planejamento, acompanhamento e avaliação, registro da prática educativa, responsabilidade pela alimentação saudável das crianças, limpeza, salubridade e conforto, segurança, espaços e mobiliários que favorecem as experiências das crianças, materiais variados e acessíveis às crianças, espaços, materiais e mobiliários para responder aos interesses e necessidades dos adultos, formação inicial das professoras, formação continuada, condições de trabalho adequadas, respeito e acolhimento, garantia do direito das famílias de acompanhar as vivências e produções das crianças, participação da instituição na rede de proteção dos direitos das crianças. Esses elementos foram considerados importantes para discutir qualidade na educação infantil.

No contato inicial com a instituição, o primeiro sujeito entrevistado foi o diretor do CEI Direto. Na mesma ocasião, foi agendada entrevista com a coordenadora pedagógica (CP) e uma professora que seria indicada por ela. Em conversa com a coordenadora sobre a escolha da professora, esta mencionou que a indicou por ela ser a que mais demonstra gostar de seu trabalho.

Nos primeiros momentos da pesquisa de campo, foram respeitadas duas importantes questões éticas da pesquisa qualitativa, segundo Bogdan e Biklen (1994): o consentimento da participação via assinatura de formulário próprio com as explicações sobre o tema e o interesse do estudo, e a sua não exposição a riscos. Ainda dentro dessas duas especificidades, a pesquisa contemplou quatro princípios éticos elencados pelos autores: a proteção da identidade do entrevistado, o tratamento respeitoso dispensado a ele no momento da entrevista, o esclarecimento sobre a pesquisa e a fidelidade aos dados coletados no momento da análise.

Em relação à escolha dos pais, foi solicitado à coordenadora da escola que fosse indicada um pai/mãe que tivesse participação de destaque nas reuniões daquela entidade ou no acompanhamento da criança. A participação dos pais pôde oferecer mais informações sobre o trabalho e o funcionamento da unidade e o retorno ao campo para observações e outras conversas informais com os professores, tornaram possível saber mais sobre o universo dos profissionais e do funcionamento da instituição.

Após as entrevistas no CEI Direto, o passo seguinte foi adotar o mesmo procedimento com o CEI Conveniado. A diretora foi a primeira a ser entrevistada, em seguida a

coordenadora pedagógica, e depois a professora. As entrevistas foram realizadas no mesmo dia. A diretora e a coordenadora indicaram a professora e o critério utilizado foi sua maior disponibilidade. Um destaque a ser feito nesse aspecto, é que, mesmo sendo esta professora a mais disponível, a entrevista foi realizada concomitante ao atendimento de algumas crianças e mães. Para que fosse possível o diálogo com a professora, a CP ficou na sala, ajudando com as crianças; fato que forneceu mais uma informação sobre a dinâmica do CEI. Em relação aos pais, o mesmo critério do CEI Direto foi utilizado: que tivessem participação efetiva na unidade. O contato com a mãe indicada ocorreu durante a saída das crianças. A mãe foi esclarecida sobre os objetivos da pesquisa, e concordou em participar.

Em relação à entrevista com a Diretora da DRE Guaianazes, esta foi agendada e realizada com os mesmos procedimentos anteriores. No entanto, outras questões foram agregadas ao roteiro de perguntas para contemplar aspectos da implementação da política regional que envolvem os CEIs Diretos e os CEIs Conveniados.

Todas as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas, e todos os sujeitos assinaram Termos de Consentimento Livre e Esclarecido, permitindo a utilização das informações coletadas em campo. As entrevistas nas unidades de educação infantil foram realizadas no mês de outubro de 2011, e a entrevista com a diretora da DRE Guaianazes, no mês de novembro do mesmo ano. O tempo de cada uma variou em função das características pessoais dos entrevistados e de sua disponibilidade de tempo. No CEI Direto: diretor: 0h52; coordenadora: 0h36; professora: 0h43; mãe: 0h25. No CEI Conveniado: diretor: 0h27; coordenadora: 0h24 ; professora: 0h16 e mãe: 0h20. A entrevista com a diretora da DRE teve a duração de 1h53.

3.3 Observação

A realização de observação já estava prevista no início da pesquisa, mas as informações obtidas durante as entrevistas reforçaram sua realização. Este instrumento foi considerado como uma possibilidade de confirmar, questionar ou descartar situações apresentadas pelas entrevistadas, possibilitando contemplar o que Ludke e André (1986, p. 26) denominam de “perspectiva do sujeito”, na qual se pode “apreender a sua visão de mundo, isto é, o significado que eles atribuem à realidade que os cerca e as suas próprias ações”. As autoras afirmam ainda que a observação permite verificar novos aspectos do problema.

O período de observação foi realizado depois do exame de qualificação. Se, no início, pretendia-se realizar a observação no CEI direto e no conveniado na mesma época, no começo do ano letivo, quando a condição de ingresso das crianças parece ser a mesma, somente foi possível fazê-la em maio de 2012, por falta de permissão da unidade conveniada. Partia-se do pressuposto de que no início do ano as unidades recebem um número maior de crianças, e de que a realidade das duas instituições poderia ser parecida, o que facilitaria uma possível comparação futura. Neste momento da pesquisa, ainda havia o entendimento de que poderia ser realizado um processo comparativo a partir de pressupostos pré-estabelecidos, havendo, portanto, a necessidade de realizá-la nas duas unidades de forma concomitante para possibilitar possíveis aferições sobre os mesmos temas observados no funcionamento. Outra questão que influenciou essa opção foi de ordem prática, pois seria mais fácil visitar as duas unidades ao mesmo tempo, no mês pretendido. A observação pôde ser realizada em maio de 2012. Nesta ocasião, não ocorreram problemas com a direção das instituições para retornar a campo, e ficou definido que as observações seriam realizadas no período da tarde no horário das 14hs às 17hs, um dia por semana em cada instituição durante quatro semanas, num total de doze horas.

Na instituição direta, a observação foi realizada (1) na sala dos professores onde foi possível obter conversas informais com funcionários e com professores em seus momentos de intervalo; (2) no parque no momento de brincadeira das crianças; (3) na sala de vídeo com as crianças e as professoras; (4) no refeitório quando do momento de alimentação das crianças; (5) no hall de entrada que fica junto da secretaria. Por tratar-se de um CEI que faz parte de um Centro de Educação Unificado, foi conhecido o espaço de entorno da unidade como a biblioteca, a piscina, o teatro, e o pátio. Foram acompanhadas três reuniões de formação em serviço do PEA – Projeto Especial de Formação – que ocorre no final da jornada dos professores. A observação foi registrada em diário de campo. Foi permitido tirar fotografias do local, sem a presença das crianças.

No CEI Conveniado, foi possível observar o funcionamento da sala da direção e da coordenação pedagógica, do refeitório, do pequeno parque na entrada, e circular nas salas onde ficam as crianças. Ocorreu dificuldade para realizar a análise documental e não foi permitido o registro em imagem do local. Como no CEI Conveniado não existe um momento dentro da jornada diária para a formação, foi indicado à pesquisadora que procurasse o setor

da Direção de Orientação Técnica da DRE Guaianazes para fornecer informações sobre o processo de formação continuada dos professores dos CEIs conveniados.

A pesquisadora avaliou ser interessante verificar essa informação, e novamente contatou a DRE Guaianazes, que a colocou em contato com os responsáveis pelo setor de Orientação Técnica, com os quais houve o agendamento de uma reunião em que lhe foi apresentado o projeto de formação continuada para os CEIs Conveniados da região. A partir desta conversa, que não foi gravada, mas que foi registrada em diário de campo, a pesquisadora acompanhou um dia de um curso realizado em um auditório de um CEU.

3.4 Estudo documental

Um terceiro momento foi o processo de estudo documental, em que foram verificadas as orientações determinadas pelo poder público, bem como as respostas dadas pelas entidades a questões pedagógicas ou administrativas que possam interferir no dia a dia da creche, e assim fazer parte do arcabouço de qualidade pensado para a Educação Infantil naquele contexto. Essas informações foram pesquisadas nos projetos pedagógicos, em atas de reuniões, portarias, comunicados entre as instâncias educativas e/ou comunicados entre pais e professores, bem como orientações e legislação pertinente. Neste caso, não se tratou de conferir a aplicabilidade desses parâmetros nas creches e sim de verificar até que ponto esses referenciais se relacionam com o cotidiano das instituições. Esse tipo de procedimento, segundo Ludke e André (1986), pode identificar informações sobre o contexto, desvendar ou ratificar novos aspectos do tema em estudo ou fornecer novos aspectos não obtidos por outras técnicas.

Foi realizado levantamento junto ao Diário Oficial do Município de São Paulo, onde estão disponibilizados todos os eventos promovidos pela DRE em relação à formação de professores dos CEIS Diretos e Conveniados, durante o ano de 2011, e o primeiro semestre de 2012.

Além de todos os documentos que foram coletados durante o período de revisão bibliográfica, no momento de observação, foi possível acessar documentos específicos das unidades pesquisadas. Foram analisados os seguintes documentos:

- As propostas político pedagógicas da Secretaria Municipal de Educação para a área.
- Durante as entrevistas e a observação, as Diretrizes Curriculares Municipais foram

citadas como fonte norteadora do trabalho nos CEIs. Nesse sentido, a verificação destes documentos se tornou importante para o acompanhamento de sua discussão;

- A legislação pertinente às questões de educação infantil, mais especificamente as relativas ao conveniamento. O processo de credenciamento de entidades conveniadas deve seguir as especificações determinadas em Portaria da Prefeitura de São Paulo, assim como os valores que são repassados para as unidades são estabelecidos e disponibilizados no Diário Oficial do Município. A busca por estes documentos serviu para configurar uma parte da política pública de educação para a criança pequena, e constatar como está sendo regulamentado o credenciamento dessas entidades. Foi importante para confirmar dados apresentados durante as entrevistas e a observação no CEI Conveniado;
- Nas instituições, foram buscados os projetos político-pedagógicos, atas e outros documentos que pudessem subsidiar a caracterização dessas instituições. Os projetos político-pedagógicos anunciam o quê a escola espera oferecer para as crianças, definindo concepções de educação, de infância, de atendimento. De outro lado, as atas de reuniões e de formações coletivas apresentam situações, problemas, discussões sobre o cotidiano da unidade;
- Documentos que consolidam os direitos dos professores das duas instituições. Durante a pesquisa de campo foi constatado que os profissionais dos CEIs conveniados têm uma Convenção Coletiva que regulamenta seus salários e suas condições de trabalho. A verificação desta documentação foi importante para a discussão sobre a profissionalização docente presente em documentos oficiais e nas entrevistas realizadas. Como o CEI direto tem vínculo com a Prefeitura de São Paulo, foram analisados os aspectos legais de contratação e de condições de trabalho por meio de pesquisa no sítio do Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo (SINPEEM) e da Prefeitura do Município de São Paulo;
- As seções do Diário Oficial do Município nos quais constam os cursos de formação continuada. Os cursos oferecidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo são publicados no Diário Oficial. Como o acompanhamento do curso para os coordenadores pedagógicos e professores do CEI conveniado foi uma atividade da pesquisa, a consulta a esta documentação possibilitou verificar as atividades formativas que foram desenvolvidas pela DRE Guaianazes em relação a este público;

- Informações da página da Internet da Prefeitura do Município de São Paulo. A consulta foi feita em vários momentos, para acompanhar os dados de atendimento à demanda, ao número de unidades da rede, à remuneração dos profissionais do CEI Direto, aos documentos pedagógicos e administrativos que regulamentam a política de educação infantil de 0 a 3 anos no município de São Paulo.

Os dados coletados nas entrevistas, na observação e na análise documental foram analisados com base no referencial teórico da pesquisa.

4 A implementação de políticas: entre a criança carente e a criança competente

As diversas imagens sociais da infância frequentemente se sobrepõem e confundem no mesmo plano de interpretação prática dos mundos das crianças e na prescrição de comportamentos e de normas de atuação. Não são compartimentos simbólicos estanques, mas dispositivos de interpretação que se revelam, finalmente, no plano da justificação da ação dos adultos com as crianças. A busca de um conhecimento que se desgarre das imagens constituídas e historicamente sedimentadas não pode deixar de ser operada senão a partir de um trabalho de desconstrução dos seus fundamentos, essa perscrutação da sombra de um conhecimento empenhado no resgate da infância é chamado a fazer. (SARMENTO, 2007, p.33)

A apresentação dos dados não será realizada a partir de comparações recorrentes entre a unidade direta e a unidade conveniada. Esta perspectiva será adotada somente quando da análise das questões relacionadas à estrutura e aos profissionais das instituições; aspecto que durante a pesquisa de campo teve forte presença nas entrevistas e nas observações. Duas categorias principais se constituíram a partir dos dados coletados: a) as concepções sobre criança e infância, educação infantil e famílias; e b) profissionais e espaço físico.

As concepções estiveram presentes em todas as entrevistas e foram agrupadas a partir das semelhanças que apresentaram diante dos temas e questões formulados nas entrevistas, descritos no capítulo anterior. A segunda categoria, profissionais e espaço físico, corresponde à frequência desses dois aspectos nas respostas dos vários entrevistados, quando questionados a respeito da qualidade e do funcionamento das instituições. Além de emergir da leitura dos dados, as categorias contemplam os objetivos da pesquisa de investigar as concepções dos sujeitos envolvidos na educação infantil e a relação com a qualidade.

Para a análise dos aspectos relacionados à concepção de criança, infância e educação infantil e à participação das famílias, serão utilizados os dados coletados em entrevista ou em diálogos realizados nas observações. Nos outros aspectos serão utilizados dados de entrevista, observação e análise documental.

4.1 Concepções de criança, infância, Educação Infantil e família

A região onde foi realizada a pesquisa apresenta uma grave situação de pobreza para a população local, o que se configurou como uma importante variável nas concepções de

criança, infância e educação infantil. Nesse aspecto da análise foi possível perceber que, mais do que a diferença de atendimento ou das possíveis qualidades diferenciadas que possam existir entre a instituição direta e a instituição conveniada, são as condições econômicas e sociais das crianças que qualificam a forma como os entrevistados veem as crianças e a infância, e conseqüentemente, a educação da criança de 0 a 3 anos, considerando que tais concepções acabam interferindo e orientando o trabalho cotidiano.

Do ponto de vista mais amplo da política pública, na consolidação da educação infantil de 0 a 3 anos, em que pese o conveniamento com entidades não governamentais ter apresentado grande expansão em todo o Município de São Paulo, essa expansão foi mais acentuada em Guaianazes, conforme já demonstrado em capítulos anteriores.

A concepção e a perspectiva de política pública da gestora responsável pela Diretoria Regional de Educação, profissionalmente e pessoalmente vinculada à região, colaboraram para a expansão do número de entidades conveniadas, no sentido de suprir algumas necessidades básicas das crianças, como a alimentação e a higiene. Nesse contexto, se sobressaem as questões do cuidado, que estão presentes como a primeira diretriz a ser cumprida pelo poder público. A experiência da diretora como educadora e sua perspectiva social local, determinam em grande parte a atuação da rede na região, conforme ela relata:

Eu sou uma educadora, acredito na educação, eu acho que você só pode mudar a realidade de um bairro através da educação. Se as nossas crianças começarem mais cedo na escola, porque aqui as crianças precisam de cuidados, a educação é cuidar e educar, e aqui nós precisamos antes de tudo de cuidados. Então, a criança entrando numa creche, ela é bem cuidada, ela é estimulada, ela tem uma alimentação diferenciada. Então, nós investimos nisso, e fomos atrás dos parceiros para que a gente pudesse atender essa população. Começamos timidamente, e daqui a pouco, quando eu fui vendo, a gente já estava com cada vez mais organizações não governamentais nos procurando e apresentando locais, e apresentando condição de projetos. Só que realmente tudo aqui é muito precário. As moradias das crianças já são precárias. As ONGs são oriundas daqui da própria região também. Mas, naquele momento o nosso objetivo era atender a demanda (Diretora regional de educação de Guaianazes, em entrevista concedida em 08/11/2011).

Mesmo com os avanços na Educação Infantil nas últimas décadas, definidos na legislação que a qualifica como a primeira etapa da educação básica, direito da criança, dever do Estado e opção das famílias, ao se comparar a atual política de expansão da rede de atendimento na cidade com o início da implementação do atendimento à criança pequena em instituições no Brasil, se perceberá varias semelhanças. Dentre elas, o atendimento prioritário

às necessidades básicas, resultantes da carência de condições materiais, como alimentação e higiene pessoal. No início do século 20, como relatam Nunes et al. (2011, p. 1117-18),

Se as condições econômicas eram fatores que influíam fortemente no tipo de instituição em que as crianças eram atendidas, os objetivos e as atividades também eram determinantes das características desses estabelecimentos. Assim, as creches geralmente visavam o cuidado físico, saúde, alimentação, formação de hábitos de higiene, comportamentos sociais. Incluíam, por vezes, orientações sobre cuidados sanitários, higiênicos pessoais e ambientais, orientações sobre desmame, preparação de alimentos e relacionamento afetivo.

Na atualidade, corroborando o vínculo entre a pobreza da região de Guaianazes e a educação para a criança pequena, destaca-se na política implementada pela diretoria de educação, o fato de ela se articular com interesses regionais vinculados à carência material da população adulta. Para a diretora regional de educação, essa política supre uma demanda econômica da região, como a criação de empregos e a perspectiva de “aquecer” o desenvolvimento local. Essa possibilidade de trabalho para a população teria um impacto na educação, pois são contratados profissionais da região que demonstrariam maior afetividade com o emprego e consequentemente com as crianças:

A afetividade desses CEIs conveniados é diferenciada. Porque são pessoas que queriam muito o emprego e conseguiram. Porque eu quero que essa população tenha uma autoestima. Aqui é um bairro dormitório de terceiro ou quarto nível, então você só ouve isso, os jornais só mostram aquilo que é ruim. E, aqui tem muita gente boa. Tem muito atleta. Pessoas que trabalham pelo bairro. Tem todo um contexto, melhorou a renda do bairro, porque nós criamos com essa política, a Prefeitura de São Paulo criou em Guianazes uma frente de 2.600 empregos, entre professores, diretores, coordenadores e agentes de apoio. Na rede conveniada hoje são 2.600, e são pessoas da comunidade, é diferente de pessoas que vêm por um concurso público. São 160 e poucas creches, a gente fez uma média, e nivelamos por baixo e deu 800 e pouco, e eu somei e são 2.600 postos de trabalho.

Quando eu vejo a execução orçamentária, o recurso que a Prefeitura manda pra cá, para cumprir esses convênios. Se não tivesse esses convênios esse dinheiro estaria indo pra qualquer outra região de SP, não estaria? Por que eu não tenho prédio, com é que vai fazer? Vou por a criança onde?

Então, isso deu impacto na região. Porque o comércio local foi aquecido, e isso tirando todo o bem da educação, tudo que propicia pra criança – essa criança que entrou com zero, seis, um ano de idade na creche, você há de convir comigo quando ela for para o ensino fundamental [...] porque as crianças que moram aqui não são filhas de pais leitores, escritores, plugados na *Internet*, no mundo virtual.

Essa questão política da creche conveniada virou uma guerra política partidária, e eu não defendo partido, eu defendo a minha comunidade. É uma política pública que chegou aqui que está fazendo a diferença no bairro; aqueceu o comércio local, gerou emprego, a criança está melhor tratada, o índice de acidentes domésticos diminuiu muito na região. Porque as crianças ficavam sozinhas em casa (Diretora regional de educação de Guaianazes, em entrevista concedida em 08/11/2011).

Para os sujeitos entrevistados que atuam diretamente nas instituições junto às crianças, o cuidado, diante da realidade de pobreza local, é considerado como um dos pontos fundamentais a ser proporcionado pela educação. Eles relatam a situação de carência das crianças e a forma como o CEI acaba por suprir suas demandas de sobrevivência. A fala da coordenadora pedagógica do CEI Conveniado ilustra esta situação:

São crianças bem carentes, desde o vestir até o alimentar, e o cuidado. São bem carentes mesmo. [...] A maior necessidade é a alimentação. A gente percebe pela atitude delas, pela vontade delas comerem, e principalmente segunda-feira que temos que fazer duas panelas. Segunda-feira eles vêm famintos. E em relação às frutas também. A gente vê que eles não têm contato com as frutas. Porque quando a gente apresenta as frutas é aquela alegria: Ah! Banana, maçã! (Coordenadora pedagógica do CEI Conveniado, em entrevista concedida em 18/10/2011).

Essa perspectiva interfere em sua avaliação da qualidade do CEI Conveniado, pois quando a coordenadora é questionada sobre o que funciona, o que não funciona, e o que pode melhorar ela destaca a questão da alimentação:

Aqui funciona muito bem a alimentação. Não tem caso de rejeição de alimentação. Todas as crianças se alimentam muito bem. Até porque elas necessitam se alimentar. Ela é necessária, porque senão... Principalmente o horário de alimentação, porque alimentando a criança você consegue desenvolver seu trabalho pedagógico. Alimentação é o principal (Coordenadora pedagógica do CEI Conveniado, em entrevista concedida em 18/10/2011).

A questão da alimentação nas instituições foi constatada no CEI Direto, quando na observação do momento da refeição das crianças o “inspetor de alunos” ¹¹ fez o seguinte comentário: “Não é em todo lugar que as crianças comem assim.”. Pode-se considerar que a forma como o cuidado está inserido na política da região, promove uma perspectiva de

---

¹¹ Essa foi a denominação com a qual o profissional se apresentou à pesquisadora. Mas seu cargo, de acordo com os dados fornecidos em entrevista com o diretor, é de Apoio Administrativo.

educação voltada para a assistência, muito presente na histórica das creches no país.

Em relação à questão da assistência social, não se pretende negar ou criticar sua necessidade como um direito social, consagrado como proteção social na Constituição de 1988.¹² Mas, a histórica vinculação das creches à assistência, fomentou práticas clientelistas que resultaram em uma política assistencialista, decorrente da história da assistência social no Brasil – pelo menos até a Constituição de 1988 –, que se definia pela falta de critérios universais de atendimento, falta de transparência das ações e pelo veto ao controle social e à participação da sociedade civil (COSTA, 2002). Ainda segundo o autor, essa política bloqueava a autonomia dos sujeitos beneficiados com as ações de assistência:

Esse tipo de prática, além de ineficaz, reproduzia situações de dependência, nas quais os direitos sociais básicos apareciam travestidos de favores ou benesses, seja do poder público, seja de chefes políticos ou de lideranças comunitárias. No sentido oposto às aspirações de uma política social democrática, as ações desenvolvidas dessa maneira tornavam-se um obstáculo à autonomia dos sujeitos sociais e à afirmação de uma consciência republicana e cidadã, que valorizasse a participação e a organização popular como os meios legítimos de garantia de direitos e a universalidade e equidade como bases das políticas sociais (COSTA, 2002, p. 31-32).

As concepções sobre assistência nas creches ainda estão presentes no cotidiano das instituições, bem como, na forma como os sujeitos veem os serviços que elas prestam. Elas estão na política macro, no CEI Conveniado, e no CEI Direto, conforme afirmação da professora entrevistada no CEI Direto:

Então, o que eu vejo nesse CEI: tem bastante criança que são bem cuidadinhas. Você vê pela mochila, bem organizadinha. Acho que aqui a grande maioria vem com a roupinha bem organizada, com os produtinhos de limpeza, tudo certinho. Tudo no lugarzinho certo. E, tem sempre os mais coitadinhos, vamos falar o português correto. Que às vezes vem com aquela roupinha. Às vezes está calor, vem com a roupinha de frio. Às vezes a mãe se esquece de mandar o chinelo para o calor, aí fica com o tênis o dia inteiro. É sofrido para a criança.

Então, o CEI é assistencialista, ele está dando assistência para as famílias (Professora do CEI Direto, em entrevista concedida em 04/10/2011).

---

¹² A assistência faz parte do sistema de Seguridade Social, que também incorpora a previdência e a saúde. A regulamentação ocorreu com a promulgação em 1993 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)

Cabe aqui diferenciar a partir da fala da professora o que pode ser considerada como uma prática assistencialista e assistência. Na política assistencialista não se entende a assistência como direito, mas como um favor a ser oferecido às classes populares. Essa prática muitas vezes se utiliza das políticas públicas para angariar benefícios pessoais ou políticos.

Junto a esta visão de prestar assistência, a concepção da educação preparatória para etapas posteriores surgiu nas entrevistas: o presente carrega uma idéia de futuro, da criança que virá a ser um aluno do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. O diretor do CEI Direto relata essa perspectiva:

Acho que o CEI hoje é fundamental, porque um dos pontos que a gente sente dentro da educação é a questão social. A gente lidar com a criança que antes chegava à EMEF sem nenhum tipo de contato com qualquer forma de letramento, fosse um desenho, fosse um livro, fosse uma mídia, fosse um jornal. Hoje, essas crianças que estão aqui têm essa oportunidade de desenvolvimento. Ver as mais diversas práticas de letramento, desde brinquedo até vídeo, ou um rascunho, ou um desenho. Então, essas crianças têm por obrigação – eu acho que essa é uma responsabilidade do CEI e do professor – tem obrigação de chegar à EMEF bem melhor preparado do que a gente tinha antigamente (Diretor do CEI Direto, em entrevista concedida em 29/09/2011).

Em relação ao aspecto da educação infantil como etapa que proporciona o pleno desenvolvimento da criança, articulada com as diretrizes oficiais e a legislação, este foi verificado nas duas instituições: no CEI Direto pela coordenadora pedagógica e no CEI Conveniado pela diretora:

Coordenadora (Direto): O CEI trabalha as diferentes linguagens da criança. Aqui são as diferentes linguagens: linguagem verbal, linguagem musical, linguagem teatral, as brincadeiras, o teatro.... Só que assim: tem uma leitura de mundo. O aluno já consegue identificar desde seus 2 aninhos, no mini-grupo 1 que ele tem o nominho dele, com o nome que tem letras. Os professores fazem cartazes de músicas que eles cantam, de parlendas. Então, a linguagem escrita está focada também de uma forma bem lúdica, mas ela é trabalhada. Porque o projeto de nossa escola é leitura, e leitura também com a participação das famílias (Coordenadora pedagógica do CEI Direto, em entrevista concedida em 04/10/2011).

Diretora (Conveniado): Além de ser um direito da criança que é constituído. É para tomar conta das crianças porque o tempo está passando as crianças estão ficando mais espertas, e a gente tem que seguir o ritmo da evolução. Então, eu acho que a creche é essencial para a formação da criança por ser o primeiro meio de educação da criança. Então, antigamente o CEI tinha como foco e objetivo, somente cuidar. Então, através de alguns pareceres

parâmetros curriculares, foi mudando esse foco essa idéia. Então, cuidar sim, mas o foco principal é educar. Ensinar a criança a ter mais autonomia, a ter coordenação motora, os bebezinhos a dar tchau, falar, levantar, já que é uma evolução (Diretora do CEI Conveniado, em entrevista concedida em 18/10/2011).

Segundo Sarmiento (2007), as imagens sociais da infância se sobrepõem e coexistem, e a partir dos depoimentos apresentados foi possível concluir que as imagens e concepções sobre criança e infância, que fundamentam a política, não têm uma perspectiva linear. Como se pode perceber, as visões assistenciais, de preparo para o futuro e de desenvolvimento integral da criança, convivem lado a lado direcionando as práticas cotidianas.

Do ponto de vista da formulação e implementação da política pública de educação, se sobressai uma visão de compensação de carência, que reforça para a educação infantil de 0 a 3 anos um espaço “menos nobre” no âmbito da educação em geral. Afinal, enquanto no Ensino Fundamental, diante da expansão do acesso e a conseqüente universalização do atendimento (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005), se discute e se busca soluções para diferentes aspectos da qualidade, a Educação Infantil de 0 a 3 anos ainda está no patamar de equacionar o número de demandas com o número de vagas; o que relega a segundo plano as questões qualitativas, tais como, formação de professores e estrutura adequada.

A situação evidenciada, aliada às concepções dos agentes implementadores, que tem por base a pobreza e a perspectiva de oferecer uma educação que supra as carências materiais das crianças, consolida a ideia de *mínimo* como satisfação imediata da necessidade, ou seja, na região o mínimo se traduz em uma vaga, quer seja numa instituição direta ou numa instituição conveniada. Segundo depoimento da diretora da DRE Guaianazes:

Mas, CEI era uma defasagem muito grande, criança de 0 a 3 anos. Então, a gente começou a trabalhar muito nisso. É uma dor de cabeça porque você imagina que nós temos 97 equipamentos diretos e 160 indiretos. É uma rede nova entrando e eu tenho os mesmos funcionários na diretoria. Então, eu conto com uma equipe de boa vontade para a gente trabalhar em cima disso e melhorar. Porque agora nós estamos numa fase de melhorar a qualidade dessas CEIs. Num primeiro momento era atender a demanda, atendemos. Agora que a criança pelo menos tem um local (Diretora regional de educação de Guaianazes, em entrevista concedida em 08/11/2011).

A conformação da rede com uma grande quantidade de unidades conveniadas, expandindo primeiramente o acesso, para depois se pensar em outras questões de qualidade, tem repercussão na trajetória da Educação Infantil no município e na região, e pode consolidar

um processo de diferenciação de atendimento em que, novamente, as crianças pobres ascendem às vagas com um primeiro critério de qualidade satisfeito, mas constituindo uma iniciação precoce à desigualdade, como relata Rosenberg (1994, p. 155), sobre o que é um atendimento com ausência de padrões de qualidade:

Uma iniciação precoce, uma socialização, desde muito cedo, de pessoas que viverão, ao longo da vida, uma trajetória de usuário desrespeitado pelos serviços que concretizam o operacionalizam as políticas sociais. Uma história de não cidadão.

A mesma autora afirma que “melhores taxas de frequência da Educação Infantil no Brasil podem estar associadas a piores indicadores de qualidade na oferta” (ROSEMBERG, 2006, p. 73). Segundo pesquisa da autora, a expansão da Educação Infantil como processo de combate à pobreza resultou em precarização durante as décadas de 1970 e 1980. O exemplo é o da região nordeste que, entre 1978 e 1985, teve expansão e melhores taxas de frequência, mas que apresentou maior índice de professoras leigas, que recebiam salários baixos e que trabalhavam em precárias condições materiais. Essa política adentrou os anos 90, com várias orientações internacionais para a Educação Infantil, em que o principal objetivo se traduz na “prevenção do impacto da desigualdade econômica e prevenção do fracasso escolar no ensino fundamental” (ROSEMBERG, 2001).

Seja por meio de discursos e orientações internacionais, ou pela prática de implementadores, a política educacional que apenas visa melhoria das condições de vida da população, oferecendo o básico, que se traduz na vaga, contemplando as questões do cuidado, alia uma visão assistencial com a compensação de carência, conformando um quadro da política para a criança pequena na região. A perspectiva do cuidado e da assistência é defendida pela diretora da DRE Guaianazes:

Eu levo muito em consideração essa questão da afetividade que existe dentro do CEI conveniado, da forma com o acolhimento das crianças, os profissionais que são dali, da região, conhece a mãe, o pai, tem aquela interação com a criança, conhece o Centro de Saúde do lado. É muito mais viável do que você construir um prédio e lá dentro você trazer profissionais, concurso, até todo mundo se integrar, tem todo um contexto, aí tem remoção, vai embora, vem outro diretor que não para. Tem todo um contexto, e nós lidamos com crianças de uma faixa etária bem significativa de cuidados. Necessária de cuidados que nós temos que ter uma significação muito maior com essa criança. Agora por eu viver aqui, por eu ser dessa comunidade, tem hora que eu falo muito mais como assistência social do que

como educação, mas é que uma coisa não se dissocia da outra. Se eu não cuidar dessa criança o que vai ser dela? (Diretora regional de educação de Guaianazes, em entrevista concedida em 08/11/2011).

A frase final da diretora remete às discussões de infância desvalida, que fundamentavam as propostas para a infância no início do século 20; sendo essa perspectiva uma proposta que se aplica na região de Guaianazes. Se naquele período, os ideais de um novo país – da República –, pregava a ideia de “Salvar a criança para salvar o Brasil” (RIZZINI, 2011), na atualidade, a ideia do acolhimento em instituições de educação infantil, ainda carrega fortemente essa concepção: cuidar da criança para prevenir problemas futuros.

Kramer et al. (2011, p. 72) levantam a contradição que surge a partir da visão e da divisão da educação infantil entre a creche e a pré-escola, e as consequências que isto gera nesta etapa da educação:

Pensá-la como uma unidade educacional, um grupo constituído, com os mesmos objetivos e finalidades, e relacionar esses objetivos a uma idade definida, se, de um lado, afirma esta etapa como a de ingresso à educação, de outro dissimula contradições nas condições de acesso e frequência, nos tipos de equipamentos existentes, na formação de docentes, no ideário do gestor público e da sociedade em geral sobre a sua importância educativa para as crianças.

Assim, a vaga para a criança pequena, em que pese ser um direito previsto nos marcos legais do país, se coloca agora como uma chance, uma oportunidade de salvação de seu futuro comprometido, em virtude de sua pobreza e em decorrência de sua vida familiar desestruturada. Nesse contexto, a cobrança em relação aos pais se mostrou um aspecto em destaque nas informações obtidas, que se articulam com a visão de educação e pobreza.

Quando foram apresentados documentos com critérios de qualidade neste trabalho, um dos aspectos que se mostrou presente foi a participação da família, principalmente na educação infantil, que alia de maneira indissociável ao cuidado com a educação. Afinal, os pais, juntamente com os professores e as crianças, são os atores da Educação Infantil.

Muitas perspectivas sobre qualidade da educação entendem a família como parceiros imprescindíveis. Nessas propostas se destacam as seguintes questões: prática pedagógica que considere os saberes dos pais, fortalecimento das relações entre instituições e famílias, formação das famílias para acompanhamento dos filhos, disponibilidade por parte dos

profissionais para ouvir os pais, participação dos pais na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, e formalização de canais de participação (BRASIL, 2006).

A região de Reggio Emilia na Itália desenvolveu uma proposta de Educação Infantil em que professores, famílias e crianças estão interligados, não sendo possível desconsiderar qualquer um dos três atores numa proposta de práticas e políticas para a criança pequena:

Para nós, os três sujeitos da educação são as crianças, os professores e as famílias, os quais estão interligados entre si e formam um sistema. Isso significa que o que acontece com um deles afeta os outros. Não é possível ter uma escola em que a criança não se sinta bem, em que o professor não se sinta bem, ou que a família não se sinta bem. [...] Para nós, em Reggio Emilia, as creches são lugares de vida para as crianças, as famílias e os professores – lugares não só de transmissão de cultura e apoio às famílias, mas também lugares onde se cria cultura, a cultura da infância, a cultura da criança. São lugares de onde podemos oferecer a nossa sociedade uma imagem diferente da criança, uma nova imagem da infância, uma nova imagem do professor, uma nova imagem da família (RINALDI, 2002, p. 78-79).

Tendo como premissa a importância da família para a Educação Infantil, buscou-se contemplar esse aspecto na seleção dos sujeitos das entrevistas, entrevistando-se uma mãe de cada instituição. Entretanto, o destaque a ser dado neste item da análise refere-se aos relatos sobre as famílias, fornecidos pelos outros sujeitos entrevistados das duas instituições: diretor (a), coordenadoras pedagógicas e professoras. Os depoimentos foram fundamentais, e se sobressaíram na leitura dos dados para perceber a concepção que a instituição e seus sujeitos têm dos pais, pois a forma como eles são vistos determina a relação e a participação das famílias.

Nas duas instituições pesquisadas, o que se verificou em relação às concepções sobre as famílias das crianças e sobre sua participação nas instituições escolares, foram aspectos mais negativos do que positivos, destacando-se três principais: 1) a ausência de acompanhamento dos filhos em função das necessidades de trabalho; 2) a falta de instrução dos pais, atrapalhando o desempenho das crianças e dos profissionais, pois estes não valorizam o trabalho voltado para a educação e 3) falta de compromisso, interesse ou até mesmo negligência dos pais em relação à educação dos filhos, decorrentes dos permanentes problemas da falta de estruturação familiar.

Na entrevista com o Diretor do CEI Direto, ao mencionar o trabalho dos pais, ele o coloca como um fator de dificuldade para o desenvolvimento do trabalho do CEI:

A segunda dificuldade é a de estar em contato com os pais. Isso fica claro porque um pai que coloca um filho durante dez horas dentro de um Centro de Educação Infantil é porque ele deve ter realmente problema na vida dele particular. Então, geralmente, pai e mãe trabalham, ou muitas vezes se é só a mãe, a mãe trabalha, ou se é só o pai, o pai trabalha. Essa criança às vezes chega até a escola por um transporte escolar, sai da escola também por transporte escolar. Nos encontros, nossas reuniões pedagógicas, os pais ou responsáveis muitas vezes não têm o comparecimento desse pai ou dessa mãe, até porque com essa vida atribulada, ele às vezes deixa a criança às 6h30 da manhã e vai chegar em casa às 8h da noite (Diretor do CEI Direto, em entrevista concedida em 29/09/2011).

Além do fator da ausência dos pais em acompanhar a criança no dia a dia, o diretor ainda menciona outra dificuldade, que seria a falta de “letramento” deles, e a repercussão que isso tem em seu próprio trabalho:

Outro ponto é até mesmo pela característica da região. A gente tem pais aqui na região que são pais, assim ... como posso dizer? Dentro do letramento, com uma formação escolar que fica abaixo da média, que já não é muito alta dentro da cidade de São Paulo e do Brasil. Não é isso? Então, você às vezes tem essa dificuldade. Também você tem que ter um contato que em certas situações seriam mais fáceis se tivesse pais com formação escolar um pouco melhor, que valorizasse mais a questão do letramento, que tivesse contato no dia a dia com jornal, revista, livro, com essas coisas que vão enriquecendo para que você desenvolva esse gosto pela leitura pelo escrever (Diretor do CEI Direto, em entrevista concedida em 29/09/2011).

Já a diretora do CEI Conveniado, atribui aos pais certo descompromisso com o cuidado e a educação das crianças:

As mães enviam para a creche até porque tem uma alimentação melhor. A gente tem um cuidado melhor com as crianças e a gente percebe isso quando chega na segunda-feira. A criança vai embora na sexta-feira sem nenhuma assadura, bonitinho, limpinho aí chega aqui na segunda-feira a criança está assada. A gente chama a mãe, pega no pé, faz assinar uma notificação de que a criança chegou assada. Aí ela acha ruim fica brava.
[...] Como uma mãe que já chegou a assumir para mim que era usuária de *crack*, e às vezes ela sumia de casa e dava horário de vir buscar o filho dela, ninguém vinha. Aí eu tinha que ligar aí vinha a mãezinha dela meio de idade para pegar o menino e levar no colo. Aí acabava eu levando a criança até a casa da mãe. Eu encaminhei ao Conselho Tutelar, mas infelizmente não fizeram nada. Às vezes a gente quer dar continuidade em alguma coisa, a gente coloca para correr, mas não funciona, não dá continuidade, a gente não vê nada acontecendo continua tudo do mesmo jeito. E isso dificulta um pouco de nosso trabalho. Porque assim, se visse que estava pegando no pé da

mãe para ela ter mais cuidado mais responsabilidade, acho abriria o olho de outros mães. Porque a gente tem nosso horário de atendimento. Às vezes chega 6 horas nós estamos aqui. Esperando a mãe vir buscar a criança que ela esqueceu. E a gente tentando entrar em contato e não consegue achar essa mãe. Aí acaba a gente saindo pegando a criança levando para casa para ver se tem alguém lá (Diretora do CEI Conveniado, em entrevista concedida em 18/10/2011).

A mesma interpretação parece presente na fala da coordenadora pedagógica do CEI conveniado:

Porque a gente tem que cobrar da mãe esse cuidar. Porque a gente tomar a frente da mãe fica complicado. Então, o cuidar a gente tenta cobrar da mãe, tem que ir atrás da mãe, ver o que está acontecendo porque a mãe não está levando no médico. Sempre trazendo, sempre questionando a mãe quanto a esse cuidar. A gente percebe que a dificuldade é de estrutura familiar. Mães solteiras, avós que cuidam das crianças. Então, a gente sempre tenta dar esse apoio. Traz para conversar, marca reunião (Coordenadora pedagógica do CEI Conveniado, em entrevista concedida em 18/10/2011).

As professoras das duas unidades também relatam a relação com os pais como uma das dificuldades de seu trabalho:

Professora CEI Direto: Muitas mães trabalham o dia inteiro e chegam à noite vão dormir. Vão dar educação só sábado e domingo? Às vezes você tem que suprir isso. O professor às vezes fala: mas, educação dá em casa. Aí eu falo: Sim, dá em casa com certeza. Vai dar educação sábado, domingo e à noite? [...] Eu muitas vezes tenho que fazer o papel da mãe. Outros nem com a mãe ficam. Tem mãe que mora em outra cidade, e deixa com a avó. Outros a mãe trabalha à noite e vem uma pessoa pegar.

Muitas mães deixam às 7h e vão para o emprego que começa às 8h30. Deixa aqui e já sai correndo. O pai e a mãe. Às vezes elas nem conseguem. Elas saem mais cedo e deixam com outra pessoa para trazer para a creche, porque muitas saem 5h da manhã (Professora do CEI Direto, em entrevista concedida em 04/10/2011).

Professora CEI Conveniado: A maior dificuldade nossa não é tanto as crianças, o desenvolvimento delas. Nossa maior dificuldade são os pais. Mas, não é nada impossível. Criança do jeitinho que você trata eles vão se adaptando. Aqueles pais que não colaboram, mas que cobram demais. Tem aqueles que colaboram assim 100%, tem pais que nem aparece, você nem sabe quem é. Nunca viu o rosto, nunca viu o nome. E é aquela coisa mesmo de lidar com o ser humano, com o adulto. Lidar com o adulto é difícil. A criança ela aceita, ela se adapta a você, agora o ser humano, é tudo do jeito deles, tudo da forma dele, geralmente é egoísta demais, nunca vê o lado do próximo. Então, por isso que a maior dificuldade são os pais (Professora do CEI Conveniado, em entrevista concedida em 18/10/2011).

Mas, qual seria a visão de participação que as mães entrevistadas têm das instituições? Aqui cabe um destaque fundamental a se considerar em relação à participação dos pais nas duas instituições escolares: enquanto a unidade totalmente pública, por força de sua vinculação direta a uma rede que atende as diretrizes da legislação, ela apresenta mecanismos mais institucionalizados de participação como a APM (Associação de Pais e Mestres) e o Conselho Escolar; na unidade conveniada não existem esses mecanismos, e a participação da população se restringe ao acompanhamento das atividades escolares, como participação em reuniões ou festas em datas comemorativas.

A mãe do CEI Direto fala sobre a participação no CEI:

Funciona assim: geralmente são emitidos bilhetinhos para a gente: tal dia vai ter reunião de conselho, e edital de convocação. O diretor coloca lá fora e espalha pela escola. Daí o bilhetinho vai endereçado à própria mãe. Eles tentam fazer num horário que seja flexível para que possam estar participando tanto os professores da manhã, quanto os professores da tarde, como os pais também. Aqueles que podem comparecem. [...] Na reunião de conselho a gente costuma debater temas assim: pra onde vão as verbas? O que fazer com o dinheiro da APM? O que vai fazer com os “milhares” de dinheiro que o governo manda que a gente nem sabe os nomes. São verbas pra isso, verbas pra aquilo. Então, no conselho a gente decide quais são as prioridades da escola. Então a gente vai fazendo um pouquinho aqui, um pouquinho ali, vai deliberando. Geralmente é assim: distribuição de verbas, a gente fala dos horários de funcionamento da escola, como tem que ser, como não tem que ser, o que os pais estão achando se está legal, se está funcionando, se a escola está funcionando, se a gestão está funcionando, se está tudo funcionando mesmo (Mãe do CEI Direto, em entrevista concedida em 17/10/2011)

A participação relatada pela mãe do CEI Conveniado:

Participo das reuniões, das festinhas, leio os cadernos - de vez em quando eu assino - mas, eu leio os cadernos. As últimas reuniões que houve aqui, que eu vim, quem veio foi o meu esposo, eu estava trabalhando e ele veio. Falou mais sobre a disciplina das crianças, sobre crianças que tem um convívio dentro de casa, para a gente ter cuidado com o convívio dentro de casa, porque eles podem trazer para a escolinha, e eles trazem mesmo, e o que eles aprendem aqui eles levam para dentro de casa mesmo. Foi bem legal, foi bem participativo, o meu esposo comentou. Eu acho que os pais deveriam participar muito mais. Eu acho que se o pai participasse mais do convívio, pelo menos uma vez por semana, um pai participar de todos os trabalhos que as professoras fazem desde recortar, colar, dentro da escola, ver como é feito esse trabalho, como que o professor (...) desde a criação de um desenho até chegar à pintura e tudo. Eu ainda não

tive tempo de fazer essa participação. Mas, eu acho que seria o ideal. (Mãe do CEI Conveniado, em entrevista concedida em 18/10/2011).

A partir dos depoimentos foi possível perceber que, ao mesmo tempo em que existe uma culpabilização dos pais, seja por sua ausência ou negligência, existe uma percepção das dificuldades destes pais para participar e acompanhar seus filhos, ao mesmo tempo em que se considera essa participação como um ponto fundamental para a qualidade do trabalho das instituições.

Victor Paro (2000) constatou em sua pesquisa o mesmo aspecto verificado neste trabalho, a saber, a contradição em relação às exigências da escola sobre a família: ao mesmo tempo em que se cobra mais participação dos pais, se afirma que eles não têm condições de acompanhar seus próprios filhos. Em trabalho de revisão bibliográfica sobre o tema da qualidade na Educação Infantil, Campos et al. (2006 p. 116, grifos das autoras), destacaram o trabalho de Franciscato (1997), que realizou pesquisa com quatro profissionais de uma creche pública da região metropolitana de São Paulo, e concluiu que os entrevistados:

Descrevem as famílias atendidas pela creche como “muito desestruturadas”, utilizando adjetivos depreciativos. Manifestam, por outro lado, muitas expectativas quanto a sua colaboração, esperando dos pais, e especialmente das mães, que acompanhem o trabalho desenvolvido na creche também em casa, nos cuidados de higiene e saúde e no incentivo à leitura e demais tarefas pedagógicas: não reconhecem, portanto, suas reais condições de existência.

A partir do trabalho de Franciscato (1997) e de outros trabalhos pesquisados pelos autores, eles concluíram que os resultados apontam para “grandes bloqueios existentes no relacionamento entre educadores e pais de crianças pequenas, principalmente nos contextos onde a população atendida é identificada como pobre e marginalizada” (CAMPOS et al., 2006, p. 117).

Segundo Paro (2000), uma prática de aproximação dos pais com os assuntos da escola não ocorre com a generalidade das escolas públicas, pois,

Os usuários são mantidos à distância e sentem medo até mesmo do atendimento que lhe pode ser dedicado quando procuram a secretaria da escola com alguma solicitação. A timidez diante dos professores, o medo da reprovação dos filhos e a distância que sentem da “cultura” da escola os levam a ver a escola não como uma continuidade em suas vidas, mas como algo separado de suas experiências (PARO, 2000, p. 33).

Aqui novamente pode-se considerar que a questão da pobreza tem um peso decisivo nas concepções apresentadas pelos profissionais que atuam na educação. Essas visões são disseminadas por discursos de combate à pobreza, em que se destaca a responsabilização das famílias pela situação em que se encontram os usuários das políticas públicas. Um exemplo citado por Rosemberg (2006) refere-se aos discursos de organizações multilaterais internacionais sobre o país, que procuram explicar a pobreza como sendo decorrente de causas geradas pela própria pobreza. Isso implica que, segundo estes discursos, os responsáveis pela situação de miséria em que vivem são os próprios miseráveis. No caso da desnutrição e mortalidade infantil, os responsáveis seriam as mães que não adotam o controle de natalidade ou são incompetentes para cuidar de seus filhos.

Considerando que a participação dos pais tem uma incidência na qualidade da educação, os processos que acabam por culpabilizá-los podem afastá-lo das instituições. Afinal, qual pai gostaria de ir à escola e ouvir reclamações ou sermões sobre sua negligência e sobre sua responsabilização pela situação de pobreza?

Segundo Paro (2000, p. 16), as mudanças necessárias para melhoria da qualidade na educação pública, têm que considerar a participação da população na escola. Contudo, ele ressalta a necessidade de mudanças para que se alcance uma efetiva participação dos pais, partindo de:

Uma postura positiva da instituição com relação aos usuários, em especial pais e responsáveis pelos estudantes, oferecendo ocasiões de diálogo, de convivência verdadeiramente humana, numa palavra, de participação na vida da escola.

Uma proposta de Educação Infantil com esta perspectiva pode ser encontrada novamente na abordagem italiana. Na cidade de San Miniato, na região da Toscana, 40% das crianças de 0 a 3 anos frequentam um serviço educacional. Os serviços educativos para as crianças e suas famílias, vão “além da simples correlação entre a expressão da demanda e a simples necessidade de assistência.” (FORTUNATI, 2009, p. 29). Na cidade, o projeto educacional é um instrumento da comunidade, que resulta numa diversificação de serviços, tendo na participação dos pais um elemento central.

Em San Miniato, a educação infantil se contrapõe à ideia de que “se deve ser pai competente, mas não se é competente por ser pai” (FORTUNATI, 2009, p.57), e procura o

compartilhamento, a comparação e a discussão com os pais dentro do ambiente educacional. O valor atribuído à participação dos pais resulta em importantes experiências:

Quando dentro do grupo, os pais compartilham suas experiências – contando com a presença do educador na função de coordenador, mas sem dirigir a situação –, nascem pensamentos que se organizam e se clarificam cada vez mais, permitindo que cada um alcance, a qualquer momento, uma maior consciência das próprias potencialidades educacionais.

O crescimento - nesse caso – ocorre não tanto com a aquisição de competências que um especialista transmite ao grupo de pais, mas com a conquista individual de novos níveis de consciência das próprias potencialidades.

Outra perspectiva interessante sobre a participação dos pais e da comunidade na Educação Infantil, que carrega uma forte ideia democrática e de comunidade é a defendida por Dahlberg et al. (2003), que aponta a necessidade das instituições de Educação Infantil se tornarem Fóruns da Sociedade Civil. Para os autores, as instituições podem ser entendidas como “Fóruns públicos situados na sociedade civil em que crianças e adultos participam juntos em projetos de importância social, cultural, política e econômica” (DAHLBERG, et al., 2003, p. 101).

As instituições, ao se tornarem fóruns da sociedade civil, podem: produzir conhecimento sobre o projeto do trabalho pedagógico ou aprendizagem; construir um novo discurso público sobre a primeira infância; promover uma democracia local, informada, participativa e crítica; estabelecer e fortalecer as redes sociais de relacionamento.

A participação dos pais dentro dessa proposta se insere num contexto de prática democrática, mais do que num meio de controle social ou de transferência tecnológica:

O trabalho com os pais não significa os pedagogos proporcionando aos pais informações não contextualizadas e não problematizadas sobre o que eles (os pedagogos) estão fazendo, nem “educar” os pais na “boa” prática, transmitindo-lhes uma versão simplificada de uma tecnologia do desenvolvimento e da educação da criança. Ao contrário, significa que tanto os pais como os pedagogos (e outras pessoas) devem entrar em um relacionamento reflexivo e analítico envolvendo o aprofundamento do entendimento e a possibilidade de realizar julgamentos sobre o trabalho pedagógico (DHALLBERG et al., 2003, p. 108).

As duas referências sobre possibilidades de participação dos pais – Projeto da Comunidade e Fórum da Sociedade Civil – colocam para a educação infantil brasileira, o

desafio de superar as visões que muitas vezes afastam os pais da escola; no sentido de criar novas possibilidades de articulação social que considerem o potencial de construção coletiva. Por ora, o que se percebe é que a não participação ou a forma de participação das famílias, ainda se coloca como um problema e, conseqüentemente, gera impactos na qualidade da educação infantil.

Assim, como os pais podem ser um problema para a qualidade, os professores também podem ser como veremos a seguir:

4.2 Profissionais e espaço físico

Do ponto de vista das relações materiais, confirmando o que já havia sido identificado por outras pesquisas ou por notícias da grande mídia (conforme capítulos anteriores), a questão da estrutura e das condições de trabalho dos profissionais da Educação Infantil, é um aspecto bem visível em relação às diferenças entre a instituição direta e a conveniada, tendo sido levantado como um ponto central pelos entrevistados quando questionados sobre questões de qualidade.

Se por um lado, a unidade direta passa por um processo de planejamento e tem seu espaço físico organizado e voltado para a educação, articulada com os projetos do CEU (que condiciona parte de suas atividades), a unidade conveniada, por sua vez, improvisa seu espaço – uma moradia residencial –, para torná-lo um pouco mais adequado para o desenvolvimento de seu trabalho com as crianças. No entanto, as duas instituições apresentam restrições que impõem uma lógica de funcionamento que nem sempre atende aos interesses das crianças.

No que se refere aos profissionais, a diferença é grande em relação à jornada de trabalho, ao salário, à perspectiva de carreira e à formação inicial e continuada.

Estes temas se colocam como fundamentais para entender a configuração da Educação Infantil e, principalmente, para entender a configuração da creche que, mesmo com os avanços da legislação, está ainda muito diferente do que propagam os documentos oficiais, conforme afirmam Kramer et al.,

Pelas exigências distintas para a creche e a pré-escola na formação dos profissionais, na organização de carreiras, na composição do espaço físico, na seleção de material pedagógico, a expressão educação infantil, pela materialidade das ações desenvolvidas, se reconfigura, aproximando a pré-escola do ensino

fundamental e distanciando a creche do que se tem defendido como direito das crianças (KRAMER et al., 2011, p. 73).

A distância entre o que é de direito das crianças e aquilo que a realidade proporciona nas duas instituições de Guaianazes, demonstram que, quer seja com uma estratégia planejada para o espaço e para os profissionais, ou com uma estratégia improvisada, ainda existe uma lacuna nestes espaços educacionais que pode prejudicar o desenvolvimento integral das crianças. Vejamos:

4.2.1 O espaço físico

a) O CEI Direto fica dentro de um Centro de Educação Unificado num edifício embaixo da EMEI, e segue o mesmo padrão arquitetônico da Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) e da Escola Municipal Ensino Fundamental (EMEF): a entrada, à esquerda a secretaria, ao lado, a sala da diretoria com a coordenação e a sala dos professores. No CEI, logo em seguida fica a sala de vídeo e outras salas de aula. O corredor fica no meio, e do lado direito tem mais cinco salas de aula. As portas das salas são de madeira e somente um quadrado na parte de cima é transparente. Em cada sala de aula existe uma saída para o solário. Ao fundo, o refeitório e os sanitários. E do lado de fora, o parque. O parque tem escorregador, balanço, espaço com areia, e um trepa-trepa. As crianças utilizam o parque dentro da rotina estabelecida, e tem que combinar os horários com a EMEI.

O CEI tem um grande número de brinquedos e livros, sendo que estes ficam disponibilizados na sala dos professores. Cada professor seleciona o livro que vai utilizar com as crianças. A rotina (organização) de atividades fica num quadro na sala dos professores, que a todo o momento a consultam para saber quem vai ao parque, quem vai à sala de vídeo, ao refeitório, etc.

Dos entrevistados, o único que não levantou como um problema a questão do espaço foi a professora. O principal elemento destacado pelos entrevistados do CEI é o local para brincadeira que, segundo eles, precisaria ser melhorado. Abaixo declaração do diretor do CEI relatando essa dificuldade:

E talvez, o ponto falho que eu possa apontar aqui, até pela criação dentro de um CEU, e por serem três escolas, que é a EMEI, EMEF e o CEI, talvez, seja a questão do espaço e a questão do brincar, onde agente tem um

playground que fica aqui no fundo. Esse *playground* não oferece aquelas condições plenas para a gente poder desenvolver as funções da Educação Infantil.

Porque ele é pequeno. Ele tem pouco espaço onde a criança tenha contato mesmo com a natureza, com a terra, com a areia. Ele é compartilhado pela EMEI que tem crianças maiores e por ter crianças maiores, lógico que vão ter atividades diferentes, vão ter brincadeiras diferentes. Apesar de a gente já ter conseguido uma reforma desse *playground* na nossa gestão aqui, ainda deixa muito a desejar. Talvez uma reforma mais ampla do Centro Educacional possa melhorar um pouco mais. Mas, é difícil porque tem a questão do espaço. Então, acho que talvez o ponto falho do ensino de educação infantil dentro de um CEU seria esse: os *playgrounds* deixam um pouco a desejar para as crianças (Diretor do CEI Direto, em entrevista concedida em 29/09/2011).

A coordenadora pedagógica do CEI Direto destaca a questão do parque:

O espaço é muito bom, mas poderia ser melhorado. No CEU, no espaço de brincadeira, como o parque. No Céu foi construído um parque que é para o CEI e para a EMEI usar. Só que é um parque pequeno e a demanda é grande de crianças. Nós temos muitas crianças, a EMEI tem muitas crianças. Então, dividir esse espaço às vezes fica bem complicado (Coordenadora pedagógica do CEI Direto, em entrevista concedida em 04/10/2011).

Ao mesmo tempo em que existe essa restrição, o espaço dentro de um CEU proporciona às crianças outras atividades que são importantes para seu desenvolvimento, como a coordenadora relata:

É muito bacana o CEU por isso. Eles sempre vão ao cinema. Quando tem teatro. Utilizam a quadra coberta que é bem legal. Tem uma grade, uma linha do tempo, do pessoa que trabalha na parte de cultura e esporte que determina um horário que a gente usa semanalmente. A piscina também, mas quando está bem quente, tem que estar bem quente porque eles são bebês. Então a gente utiliza mais no alto verão, no final do ano (Coordenadora pedagógica do CEI Direto, em entrevista concedida em 04/10/2011).

Durante o período de observação, as crianças do Mini grupo II foram ao cinema do CEU assistir ao filme chamado *Irmão Urso*. Como a observação foi realizada no mês de maio, não foi possível acompanhar alguma atividade na piscina, mas foi perguntado aos professores e agentes de apoio se as crianças tinham utilizado a piscina neste ano. A resposta foi negativa. É preciso esclarecer que, de acordo com a rotina, a utilização da piscina somente está prevista para as crianças no Mini Grupo II.

Mas, em relação à quadra coberta, todos afirmaram que as crianças maiores costumam utilizá-la. Outro aspecto observado é que as crianças pequenas não ocupavam o espaço de fora

Outro aspecto que precisa ser levantado é o número de crianças que são atendidas na unidade: 162 em um espaço restrito, o que leva os professores a valorizarem uma rotina muito rígida, conforme relata a professora:

Acho que a rotina é muito importante. Só que em alguns momentos deveria ter uma flexibilidade. Então, acho que a rotina é legal, porque a maioria entra no ritmo. Mas, acho que pra essa minoria tinha que ter alguma coisa. A gente não pode pensar só na maioria. O que a gente faz para a minoria? Porque a minoria ela fica desconfortável. Se ela não conseguir dormir e é obrigada a dormir de alguma maneira, ela vai irritar os outros (Professora do CEI Direto, em entrevista concedida em 04/10/2011).

Parece que, por estar dentro de um CEU, o planejamento e a rotina da instituição tem que se adequar aos interesses relacionados à melhoria da qualidade de vida da comunidade em geral. Essa tem sido uma proposta muito defendida pelos seus idealizadores. No entanto, aquilo que pode ser considerado um dos aspectos fundamentais, senão o principal nas atividades com criança pequena, que é a brincadeira, esse espaço não a contempla.

No caso de um CEI dentro do espaço do CEU, fica claro que ele proporciona o desenvolvimento de outras atividades voltadas para as diversas linguagens. No entanto, essas atividades, pelo observado e comentado pelos profissionais, não fazem parte da rotina de todas as crianças, muitas vezes restando a elas apenas o espaço destinado ao CEI;

b) O edifício do CEI Conveniado fica num sobrado com um portão muito alto na entrada. O espaço é dividido em duas casas: um sobrado e uma edícula ao fundo. As salas de aula são improvisadas nos cômodos do sobrado, sendo que o berçário fica no 1º andar. Existe uma sala de utilização comum com espelhos para atividades lúdicas. Na entrada do CEI existe um pequeno quintal onde está instalado o parque com um escorregador de plástico e um balanço. Do ponto de vista da limpeza, o CEI está sempre bem limpo e cuidado. A unidade atende 62 crianças.

No quintal, na parte do fundo coberta, fica o refeitório com mesas e cadeiras para alimentação das crianças. Na casa do fundo fica a cozinha, uma sala que é dividida para a secretaria, a diretoria e a coordenação. O espaço na unidade é um problema levantado pelos profissionais, como relata a Diretora:

O meu CEI é assim: por ser conveniado o espaço não é muito grande. Então, tudo que a gente consegue, alguma coisa é burocrático, porque a gente tem a verba e tudo tem que ser de acordo com a verba, se passar mais a assistência que tem que cobrir. Eu acho que teria que ter mais brinquedos para as crianças. Brinquedos que incentivam a coordenação motora. Espaço, porque espaço nós não temos mesmo. O nosso espaço é pequeno (Diretora CEI Conveniado, em entrevista concedida em 18/10/2011).

A questão do espaço é levantada pela mãe:

Eu já vim aqui várias vezes e eu acho que é o espaço. Acho que deveria ter um espaço muito maior do que já tem, não que seja ruim o espaço, mas eu acho que se tiver um espaço maior vai ajudar e muito, porque eles estão em fase de desenvolvimento e eles querem brincar, querem mais e mais espaço (Mãe do CEI Conveniado, em entrevista concedida em 18/10/2011).

Uma diferença relatada pela diretora, em relação ao observado no CEI Direto, refere-se aos brinquedos. A professora observa que:

Poderia ter mais recursos de materiais. Valorização. Eu não digo assim nem no caso da entidade, que essa entidade valoriza muito a gente, eles apóiam muito a gente. Mas, no geral falando num todo. A valorização em primeiro lugar. Recursos de materiais pedagógicos, recursos de informática. Sabe recursos. Resumindo mesmo: recursos (Professora do CEI Direto, em entrevista concedida em 18/10/2011).

O CEI tem uma televisão que é utilizada para apresentar vídeos de música, ou para as crianças assistirem programas infantis. As atividades que têm uma rotina mais programada são aquelas voltadas para desenhos e pinturas, bem como, para a iniciação à alfabetização (desenhos com letras e números). Em relação ao trabalho no berçário, este está voltado para o cuidado, como a troca de fraldas ou mamadeira. Em nenhum momento, as crianças foram vistas saindo do pequeno espaço (um quarto) no andar de cima. No período em que estão com as crianças, as professoras fazem atividades com música, canções, pinturas, e programas de televisão.

4.2.2 Profissionais da Educação: Salário, jornada de trabalho e valorização profissional

As novas exigências em relação à formação dos profissionais de Educação Infantil,

elevou a qualificação dos professores que atuam na área.¹³ No entanto, existem muitas diferenças em relação aos salários e às condições de trabalho entre instituições diretas e conveniadas. Os dados do sítio da Prefeitura, que relaciona os servidores por área de atuação, apresentam para todos os professores lotados no CEI Direto uma jornada de trabalho de trinta horas semanais. Para coordenador, diretor e demais profissionais a jornada é de 40 horas semanais.¹⁴ Considerando que todos os dias os professores têm uma hora direcionada diariamente para o trabalho pedagógico (conforme verificado no período de observação), as outras 25 horas são de trabalho com as crianças. (PMSP, 2012).

Já no CEI Conveniado, segundo relatado nas entrevistas e verificado na Convenção Coletiva de Trabalho 2011-2012 (SINTRAEMFA, 2012), professoras, coordenadoras pedagógicas e diretora mantêm uma jornada de trabalho de 40 horas semanais. Na jornada, não há tempo reservado para planejamento ou formação continuada.

Nesta instituição, parecem ser o afeto e a boa vontade os pré-requisitos para uma boa atuação profissional, como indica a fala da professora:

Eu acho que o que não funciona é que vem muita cobrança prá nós, no geral, falando do corpo docente todo. Vem muita cobrança de fora, para nós que estamos aqui nos desafios e nas dificuldades. Mas, na verdade não tem aquele respaldo de participação de valorização mesmo do profissional, e o que funciona é aqui você lidar com o que você tem, você ter que se “virar nos 30”, porque tem que sair, porque as crianças estão aqui, elas dependem da gente. É isso que funciona assim, a boa vontade. Aquela coisa do ser voluntário de se doar mesmo, para estar se virando com o pouco que tem (Professora do CEI Conveniado, em entrevista concedida em 18/10/2011).

Nas expressões utilizadas pela professora, se revela a base da formação continuada, pois, segundo a coordenadora pedagógica, a formação é realizada de duas formas: um dia do mês não tem aula e os profissionais se reúnem para discutir e organizar o CEI, durante uma hora prevista na semana, como ela relata:

E aí durante a semana a gente estipulou uma hora de planejamento para cada

¹³ Segundo a LDB, lei nº 9394/96 no Artigo 62, a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

¹⁴ A regulamentação da jornada e da carreira dos professores, bem como o acesso à docência por meio de concurso público, está prevista na Lei nº 14.660/07, que reorganizou o quadro dos profissionais da educação e consolidou o estatuto dos profissionais da educação municipal.

professora. Então, nessa uma hora elas têm o tempo de planejar, sentar, pesquisar, elaborar atividades, reunir o material que elas vão estar utilizando, e assim vai (Coordenadora pedagógica do CEI Conveniado, em entrevista concedida em 18/10/2011).

Mas a execução desta atividade encontra empecilhos, pois muitas vezes não é possível o deslocamento de outra pessoa para cobrir o horário da professora que está em planejamento. Uma das queixas da diretora e da coordenadora é justamente a falta de mais profissionais que exerçam tarefas burocráticas e de secretaria:

Porque eu aqui sou diretora, mas eu atendo a campainha, atendo telefone, atendo mãe, atendo pai, então fica difícil. Às vezes a criança está com febre, passou mal e a coordenadora está ajudando na sala também. Então, eu estou sempre andando. Às vezes a gente não tem um tempo mesmo (Diretora do CEI Conveniado, em entrevista concedida em 18/10/2011).

Durante as entrevistas e conversas com a diretora, foi possível constatar que o CEI não conta com uma secretária, e que em vários momentos a diretora ou a coordenadora são acionadas para resolver problemas administrativos, tais como, atender telefone, abrir o portão, fazer relatórios e receber material. Elas ainda se dividem para atender as demandas junto às crianças. Ficam muitas vezes na sala para que as professoras possam sair, brincam com as crianças, e supervisionam merenda e questões de funcionalismo. Em certa ocasião, quando uma criança estava com febre, a coordenadora ficou todo o tempo com ela no colo, enquanto a diretora ligava para a mãe. No entanto, ela não conseguia falar com a família e, assim, a criança ficou o restante da tarde com a coordenadora.

O problema de acúmulo e/ou desvio de funções também afeta o CEI Direto. O diretor relata essas dificuldades:

O que eu percebo é que a Educação Infantil é um local onde se trabalha muito, onde se tem muita dificuldade com a população e, existe uma falha da administração que parece que vai ser corrigida agora, que é a falta de suporte administrativo. Dentro de um Centro de Educação Infantil, por exemplo, como esse aqui, o agente tem hoje o diretor e o coordenador pedagógico para cuidar de tudo: da parte pedagógica, da parte administrativa, da parte burocrática. Não tem assistente, não tem secretário que normalmente têm em uma EMEI e EMEF. Então, isso sobrecarrega o diretor que se torna mais um administrativo e muitas vezes até um Office-boy, porque você vive em diretoria buscando carga, você vive em bancos, você vive em reuniões, você vive em formação, você vive em cartório, e quando você está aqui tem que se preocupar com a parte burocrática de pagamento, de memorando, de projetos, enfim, coordenador e diretor ficam sobrecarregados, e esse é um

dos motivos porque eu quero me remover para uma EMEF. Até porque, em uma EMEF a gente tem um suporte maior (Diretor do CEI Direto, em entrevista concedida em 29/09/2011).

A coordenadora do CEI Direto levantou esse problema:

Gosto muito do CEI. Só que para o coordenador pedagógico em CEI é muito corrido, porque a gente acumula outras funções, não só de coordenador pedagógico por necessidade. Você tem o coordenador e o diretor, e na falta dele a gente tem que acumular e fazer as duas coisas. Acaba respondendo pela unidade (Coordenadora pedagógica do CEI Direto, em entrevista concedida em 29/09/2011).

Assim, mesmo com um número maior de funcionários (03 agentes escolares, 05 funcionários de apoio administrativo, com uma funcionária designada para a secretaria, um diretor, uma coordenadora pedagógica, 36 professores), no período da pesquisa o quadro contava com 28 professores: 14 no período da manhã e 14 no período da tarde.

O CEI Direto enfrenta várias dificuldades. Se por um lado, o abono de faltas e a estabilidade que o serviço público tem – garantida por meio de concurso público –,¹⁵ resultam em melhores condições de trabalho, por outro lado, essas condições algumas vezes podem gerar problemas na administração da unidade, conforme relata a coordenadora:

Tudo funciona muito bem, mas uma coisa que fica precária é quando a gente tem muita falta de professor. Têm dias que a gente tem que ficar fazendo manobras para conseguir que todas as salas fiquem bem. Às vezes o excesso de faltas prejudica bastante.

Às vezes não sei o que acontece que acaba faltando mais. Além da conta. Parece que todo mundo ficou doente. Todo mundo teve problemas. Um dia ou outro, às vezes acontece (Coordenadora pedagógica do CEI Direto, em entrevista concedida em 04/10/2011).

No CEI Direto pesquisado, em que pese não ter sido encontrado nenhum profissional com a denominação de Auxiliar de Desenvolvimento Infantil, a Prefeitura do Município de São Paulo ainda mantém em seu quadro alguns desses profissionais. No caso da rede conveniada, este cargo está previsto em Convenção Coletiva de Trabalho, como ADI (Auxiliar de Desenvolvimento Infantil), sendo ocupado por um profissional que não possui formação completa de magistério ou pedagogia.

---

¹⁵ Os professores têm direito a dez faltas abonas e seis faltas justificadas no ano, com o limite de utilização de duas faltas por mês, previstas no Estatuto dos Servidores do Município de São Paulo.

Uma educação infantil de qualidade depende de profissionais bem formados e bem remunerados. A busca por melhor qualificação desses profissionais tem sido um ponto fundamental na realidade da região de Guaianazes.

4.2.3 Formação continuada

Como mencionado no item anterior, existe uma vinculação direta entre a formação continuada e a jornada de trabalho dos profissionais das duas unidades. No CEI Direto, uma hora é destinada diariamente à formação continuada. Enquanto no CEI Conveniado, esse horário não está previsto na jornada, existindo somente uma hora por semana e um dia no mês (última sexta-feira) que é utilizada para a formação. Mas, para que ela seja realizada, é necessário o fechamento da creche. Portanto, as crianças e suas famílias acabam ficando sem um dia de atividades a cada mês.

Uma visão interessante sobre o processo de formação do profissional da Educação Infantil é oferecida por Kramer (2005), que defende uma visão de formação mais ampla para além do aprimoramento profissional e a melhoria das práticas pedagógicas: “Tenho defendido a formação com um direito de todos os professores: formação como conquista e direito da população, por uma escola pública de qualidade” (KRAMER, 2005, p. 128).

A partir da observação nas duas instituições, foi possível perceber que a realização de um processo de formação continuada foi utilizada para momentos de reflexões coletivas e organização individual do trabalho. Foram debatidas questões sobre o funcionamento, como por exemplo: a necessidade de mudanças na rotina dos grupos no refeitório no CEI Direto. Foram feitas propostas de reflexão, para os professores, com base em textos¹⁶ selecionados pela coordenadora pedagógica.

Os professores leem o texto e discutem a partir do que entenderam. As discussões acompanhadas foram interessantes, mas não se observou discussões mais aprofundadas relacionando os textos com a prática cotidiana.

Os professores podem participar dos cursos organizados pela DRE e pela Secretaria Municipal de Educação. Aqueles que querem participar, se inscrevem, e a direção faz um

---

¹⁶ *Ajude-me a olhar* de Maria Carmen Diaz Navarro; *A importância do Brincar na Infância* de Avril Brock; *O lugar do brincar na Educação Infantil* de Tânia Ramos Fortuna. Todos retirados da Revista Pátio, da Editora Artmed.

sorteio para definir quem vai fazer o curso. A dispensa do ponto ocorre apenas no horário do curso.

Apesar de o CEI Conveniado não ter um processo contínuo de formação continuada durante a jornada, por iniciativa da DRE Guaianazes, foram realizadas algumas atividades em forma de seminários, com participação de coordenadores e de professores, para a discussão de conceitos de Educação Infantil, referenciais curriculares do MEC e referenciais de qualidade na educação infantil (indicadores) ¹⁷.

Uma das responsáveis da Diretoria de Orientação Técnica (DRE Guaianazes) disse que, no ano de 2011, ocorreram oito encontros de formação, sendo seis de CPs e dois para Professores dos CEIS Conveniados. Em relação a este processo, a formadora chama a atenção para o fato de que, nessas unidades, existe uma grande rotatividade de profissionais, o que atrapalha a formação continuada com os mesmos profissionais. Nos encontros com os CPs, ela destaca as constantes reclamações sobre o exercício de tarefas variadas; algumas sem vínculo com a função. Segundo sua fala, os CPs reclamam que o exercício dessas múltiplas tarefas atrapalha o desenvolvimento das tarefas formativas dos CPs junto aos professores.

A necessidade de formação para os profissionais do CEI Conveniado tem sido considerada, pela DRE Guaianazes, como um fator de melhoria da qualidade destes CEIS:

Nós temos que formar. É uma geração nova, nós temos que dar formação, formação, formação. E isso que nós temos que fazer. Agora, não denegrir a imagem, falar que essas pessoas são de terceira categoria, não é por aí. Porque eles também têm o direito. Eles já são fruto de uma escola básica deficitária, e por conta disso, eles vão ser marginalizados para o resto da vida.

E a questão da mão de obra? Guaianazes já é um problema sério com escola direta, indireta então? Mas, essa é a mão de obra que nós temos, nós temos que cada vez mais qualificá-la. Se nós tivéssemos ficado somente com as creches diretas, as crianças estariam onde? Eu digo na reunião: o pessoal da Guaianazes já é excluído, eu vou excluir duas vezes? Não dá oportunidade nem pra criança e nem pra esse profissional? Ele vai ter que aprender. Vamos formar. Vamos ter condição de fazer com eles melhorem (Diretora regional de educação de Guaianazes, em entrevista concedida em 08/11/2011).

Observa-se que a formação continuada para o CEI Conveniado assume um caráter de compensação de uma má formação inicial dos profissionais. Essa perspectiva é considerada

---

¹⁷ Temas presentes no evento que pude acompanhar: *Qualificando as ações do coordenador pedagógico para o CEI Conveniado*.

por Gatti (2008) como uma das feições que a política pública de formação continuada assumiu no Brasil. Segundo a autora,

Muitas das iniciativas públicas de formação continuada no setor educacional adquiriram, então, a feição de programas compensatórios e não propriamente de atualização e aprofundamento em avanços do conhecimento, sendo realizados com a finalidade de suprir aspectos da má-formação anterior, alterando o propósito inicial dessa educação – posto nas discussões internacionais –, que seria o aprimoramento de profissionais nos avanços, renovações e inovações de suas áreas, dando sustentação à sua criatividade pessoal e à de grupos profissionais, em função dos rearranjos nas produções científicas, técnicas e culturais.

É importante destacar que o processo de formação continuada da DRE, prevê vários encontros durante o ano – divulgados em Diário Oficial, dentro da agenda da Diretoria –, se coloca como uma política permanente. Outro aspecto que corrobora essa conclusão é a criação de uma “força tarefa” dentro da diretoria para dar conta da demanda que o grande número de creches conveniadas exige:

Então, na realidade eu tenho a supervisora técnica que coordena esse trabalho, junto com dois supervisores de carreira, e o resto nós concomitantemente, a gente fez, tirou dos setores aonde dava para tirar um profissional, tal, tal, sempre coordenadores pedagógicos, pedagogo, e montamos esse setor. Tem o setor documental de convênio, e tem o setor que são as pessoas que trabalham com os projetos, com a parte pedagógica. Então, a gente tem que assobiar e chupar cana. Mas, eu graças a Deus, consegui fazer com que algumas pessoas se entusiasmassem com esse trabalho como eu (Diretora regional de educação de Guaianazes, em entrevista concedida em 08/11/2011).

A diretora reconhece a diferença entre a qualificação dos profissionais da rede direta e da rede conveniada, mas novamente salienta a “boa vontade”, a “afetividade” e o “voluntarismo” desses profissionais:

Eu não posso ser contra uma coisa que está beneficiando a comunidade mais carente. Então, eu acho que você tem que ter o ideal? Óbvio que o ideal é a creche com todos os profissionais. Mas, eu queria ver onde que nos íamos arrumar profissionais diferentes desses que estão aí para todas as creches diretas, se nós tivermos esse número de creches. O mesmo profissional. Eu diria o seguinte: que a CEI direta, ela tem profissionais mais qualificados porque eles têm uma carreira, eles têm uma formação. Os CEIs conveniados são uma novidade. Então, o que acontece? As professoras são muito inexperientes, isso que eu estou te falando que a gente está investindo nisso.

O pessoal da gestão do CEI conveniado muitas vezes, eles são muito inexperientes. Mas, o que acontece ? Tem a vontade, o prazer de estar ali, o amor pela criança. Você está entendendo? Eles são da comunidade. E se conhecem, conhecem a mãe, a avó, a tia. E CEI direto não é assim, às vezes a pessoa vem lá da zona sul porque só tem vaga aqui, vem numa lotação. Então, qual é o espírito que essa pessoa chega. Mas, é obvio que eles são melhores qualificados, tanto é que eles passaram num concurso (Diretora regional de educação de Guaianazes, em entrevista concedida em 08/11/2011).

Essa é mais uma característica de processos de expansão com precarização, onde os agentes da comunidade são chamados a cooperar com a educação infantil. Pode-se considerar este é mais um entrave para a política de Educação Infantil. Afinal, quando se valoriza em demasia o trabalho voluntário, não pode se esperar melhor remuneração ou melhores condições de trabalho, apenas a disposição e a necessidade de trabalho para cumprir um papel mais voltado para a filantropia do que para a educação. E, nesse contexto, a tão esperada valorização profissional continua sendo um aspecto distante para os trabalhadores do CEI Conveniado.

Os profissionais podem ser acionados para uma proposta de Educação Infantil que valorize mais sua colaboração, ou para uma proposta que os entenda e os valorize como agentes de participação e transformação. A comunidade pode ser convocada a ser um apêndice ou a discutir e deliberar sobre os rumos das políticas e das instituições. No entanto, essas perspectivas devem ser adotadas como um compromisso com a comunidade, em que a Educação Infantil atenda aos interesses das crianças, das famílias, dos profissionais e da comunidade.

Considerações finais

Ao iniciar o trabalho de pesquisa, várias questões e abordagens rondavam o tema da educação infantil de 0 a 3 anos, em virtude dos debates na sociedade brasileira, - principalmente pela dimensão que a ausência de vagas ganhava nas discussões políticas e nos movimentos sociais - bem como, das pesquisas realizadas no campo em várias universidades. Surgida a partir da necessidade de aprofundar como o Estado e, principalmente, como o Município de São Paulo atendia à demanda por vagas e qualidade na educação infantil, a vinculação da investigação a uma perspectiva voltada para o campo da Sociologia, articulada com as políticas públicas, foi de fundamental importância no transcorrer da investigação, para considerar a criança e a Educação Infantil do ponto de vista dos processos sociais coletivos, e da relação da educação com a sociedade.

A utilização de aportes teóricos da Ciência Política mostrou-se frutífera neste trabalho, pois proporcionou um entendimento sobre as divergências que podem existir entre o que está legislado e o que é efetivado nas políticas públicas; considerando que em seu ciclo existem as concepções que os implementadores têm do mundo, a partir da função que exercem, e que elas determinam em grande parte o formato que as políticas terão e como chegarão a seus beneficiários (DRAIBE, 2001; ARRETCHÉ, 2001). Essa perspectiva levou a pesquisadora a compreender – fazendo uma alusão ao título do trabalho de Arretche (2001) – e a fazer “avaliações menos ingênuas em políticas públicas”.

Foi possível inferir que a distância existente entre a legislação e a ação prática, constatada por vários especialistas da Educação Infantil, está além da falta de vontade política do poder público – apesar de ela existir em alguns casos. Ela faz parte de mecanismos históricos construídos na sociedade brasileira, que tornam alguns coletivos desiguais, como apresentado por Arroyo (2011), e que fazem parte da estrutura da sociedade brasileira. Nesse contexto, as concepções que se constroem sobre tais grupos são fundamentais para entender os mecanismos de funcionamento do Estado e da sociedade.

Nessa configuração está a forma como o povo foi absorvido pelo Estado: como um grupo necessitado de correções, de tutela e de cuidados, ou como um grupo com direitos a políticas e à participação nas decisões dos rumos da nação. Conforme afirmam Rosemberg e Mariano (2010) e Prout (2010), no caso das crianças e da infância, as concepções e representações são decisivas para a conformação de uma política pública.

Para esta pesquisa, também foi imprescindível considerar a infância e as crianças a partir das contribuições da Sociologia da Infância (SARMENTO, 2005, 2007; PROUT, 2010; QVORTRUP, 2010a, 2010b) para perceber que, como grupo minoritário, elas também são feitas desiguais, pois são suscetíveis a outros grupos geracionais com mais poder; e perceber também que a partir da forma como sua representação social adentra na política pública, se configuram as ações do Estado para seu grupo social.

No caso das políticas voltadas para a educação infantil de 0 a 3 anos, a constatação, a partir da análise dos dados, foi a de que ainda se mantém uma visão hegemônica de política para a criança carente, em detrimento de políticas para a criança competente. A opção pela realização da pesquisa em uma das regiões mais carentes de São Paulo, a Subprefeitura de Guaianazes, pode confirmar que o vínculo construído historicamente entre a educação infantil e a pobreza, que acompanhou sua trajetória durante todo o século 20, continua a existir nos dias atuais.

A necessidade de proporcionar cuidados às crianças, diante de sua situação de carência e de “desestruturação” e “desresponsabilização” familiar em relação ao bem-estar delas, como relatadas pelos entrevistados, tem sido apropriada pelo poder público da região – respaldado pela política macro do município – para fomentar uma política de expansão de convênios com organizações não governamentais, que nem sempre apresentam as melhores condições de funcionamento, como reconhecido pela gestora regional, em relação às questões de espaço e formação profissional. Do ponto de vista quantitativo, a região atende 94,52% da demanda. No entanto, 87,44% deste atendimento é realizado por entidades conveniadas. A prioridade tem sido primeiramente a de garantir a vaga, para depois pensar na qualidade, como afirma a gestora regional de educação que, no momento da entrevista, buscava criar ou ampliar, com a “boa vontade” dos técnicos da Diretoria Regional de Educação e dos profissionais da própria comunidade, mecanismos para supervisão das instituições conveniadas e para a formação dos profissionais que atuam nas entidades conveniadas.

Se, no início da pesquisa, tinha-se a impressão de uma qualidade muito melhor nas unidades diretas, após a pesquisa foi verificado que o CEI Direto convive com problemas que afetam a qualidade da educação, como a questão do espaço, relatada pelos entrevistados e comprovada na observação, principalmente em função das dificuldades para utilização do parque. Parece que, pela localização do CEI dentro do Centro de Educação Unificado, os interesses desse projeto se sobressaem aos interesses do CEI e, com isso, possivelmente os

interesses das crianças estariam comprometidos. Nesse sentido, em que pese a melhor formação e qualificação dos profissionais do CEI Direto – comprovados pela entrevista com a diretora regional de educação –, na unidade existem condicionantes que afetam o trabalho desses profissionais e as crianças.

Por outro lado, para que se efetive uma educação infantil de qualidade, se faz necessário que as crianças, as famílias e os beneficiários das políticas sejam considerados como sujeitos de direitos (LUZ, 2008; ARROYO, 2011), pois, a partir dessas concepções se originam políticas e práticas voltadas para o respeito aos direitos das crianças, que as levam ao seu pleno desenvolvimento. O que se verificou nas duas instituições foram concepções que entendem crianças e famílias como necessitados de correções; o que enseja uma política e ações que colocam o problema da educação nos usuários/beneficiários, e não no Estado, nem no processo de reprodução de desigualdades que existe no Brasil. (ARROYO, 2010b).

No país existem grupos organizados de defesa da Educação Infantil que têm realizado muitos debates nas últimas décadas, como por exemplo, os Fóruns de Educação Infantil. No entanto, o processo de discussão italiano avança na perspectiva democrática por envolver a comunidade de maneira sistemática, e por inseri-lo como premissa fundamental a qualquer debate sobre políticas públicas, incorporando tal processo ao seu cotidiano e a sua cultura, como já apresentado no exemplo de San Miniato (FORTUNATI, 2009).

Uma forma de criar uma nova perspectiva nas visões e concepções que embasam as políticas públicas poderia ser uma participação, na forma proposta por Benevides:

A introdução do princípio da participação popular na esfera pública é, sem dúvida, um remédio contra nossa arraigada tradição oligárquica e patrimonialista; mas, não é menos verdade que os costumes do povo, sua mentalidade, seus valores, se opõem à igualdade – não apenas a igualdade política, mas a própria igualdade de condições de vida. A democratização em nosso país depende, nesse sentido, das possibilidades de mudança nos costumes – e nas mentalidades – em uma sociedade tão marcada pela experiência do mando e do favor, da exclusão e do privilégio. (BENEVIDES, 2003, p. 15).

A citação de Benevides indica possibilidade de alteração de mentalidades vinculadas a tradições conservadoras e concepções que se fundamentam em idéias de favor, assistencialismo e clientelismo, pela via da participação social. Por outro lado, foi observado, neste trabalho, que algumas das propostas mais interessantes sobre educação infantil de

qualidade, têm seu fundamento em processos coletivos de discussão e participação, quer seja na definição das linhas gerais da política ou no acompanhamento cotidiano das instituições.

Essa perspectiva abre espaço para aumentar a compreensão sobre como podem se transformar concepções via participação da comunidade, e pode ser um indicador da necessidade de acompanhamento das ações do Estado para garantir que o que foi definido na elaboração, seja cumprido na implementação das políticas públicas.

Não se trata de propor uma solução mágica para se tirar do papel e concretizar ações, mas sim, de verificar até que ponto essa participação pode fazer da Educação Infantil, como primeira etapa da Educação Básica, um momento de transformação do sujeito de direito em sujeito de políticas de qualidade.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Claudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado em âmbito local. **São Paulo em perspectiva**, vol.10, nº 3, jul./set. 1996.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Edição Especial Comemorativa, 1967-2007, p. 67-86, 2007

_____. A Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 24, p. 41-67, jun. 2005.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnósticos e propostas de aperfeiçoamento. In: PORTELA, Romualdo e SANTANA, Wagner (orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a Diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010

ARELARO, Lisete Gomes. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 31, 1996.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 14, n. 40, São Paulo, jun. 1999.

_____. **Estado federativo e políticas sociais. Determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria C. R. N.; CARVALHO, Maria do C. Brant (orgs) **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

ARROYO, Miguel. Por uma nova perspectiva de análise das políticas educacionais: da desigualdade ao direito à diferença. **Anais do XV Endipe – Encontro nacional de didática e prática de ensino**. Belo Horizonte, 2010a.

_____. Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n.113, p.1381-1416, 2010b

_____. Políticas Educacionais, igualdade e diferenças. **Revista Brasileira de Políticas e Administração Escolar**, v.27, n. 1, p-83-94, jan./abr., 2011.

BENEVIDES, Maria Victoria. **A questão social no Brasil - os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais**. Disponível em <<http://www.hottopos.com/vedletras3/vitória.htm>>. Acesso 30/07/2011.

_____. Nós, o povo. Reforma política para radicalizar a democracia. In: **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2003.

BOGDAN C. Roberto; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

BONDIOLI, Anna. Dos Indicadores às Diretrizes da Creche. In: BONDIOLI, Anna (org). **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada**. Campinas: Autores Associados, 2004 [coleção educação contemporânea].

BRANDÃO, Zaia. A dialética micro/macro na sociologia da educação. **Cadernos de Pesquisa**, nº 113, p. 153-165, jul. 2001,

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao>. Acesso em 24/08/2011.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em 24/08/2011.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. Coordenação de Educação Infantil. **Política Nacional de Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases para a educação nacional**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em 24/08/2011.

_____. Presidência da República. **Plano de Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao>. Acesso em 27/08/2011.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637>. Acesso em 10/01/2011.

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. **Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htmr>. Acesso em 10/01/2011.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Volume 1. Brasília: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica, 2006a

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Volume 2. Brasília: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica, 2006b

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria da Educação Básica, 2009.

_____. Ministério da Educação. **Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância)**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em 14/11/2012

_____. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação. PNE**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em 14/11/2012.

CAMPOS, Maria Malta; Jodete, FULLGRAF; WIGGERS, Verena. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa, **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Custo Aluno Qualidade: rumo à educação de qualidade no Brasil**. São Paulo: Editora Global/Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA (CENPEC). **Fórum Paulista de Ed. Infantil divulga manifesto**. Disponível em <<http://cenpec.org.br/noticias/ler/Manifesto-indignado-do-FPEI-Avaliar-para-que-E-para-quem>>. Acesso em 11/02/2013

CONNELL, R. W. Pobreza e Educação. In: APLLE, Michael W; GENTILI, Pablo (orgs). **Pedagogia da Exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1996

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. O caso das políticas de assistência social à infância e adolescência. In: CARVALHO, Alysson; SALLES, Fátima; GUIMARÃES, Marília; UDE, Walter (orgs). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Proex, 2002.

CREPALDI, Roselene. O cotidiano da integração da rede de creches da Secretaria Municipal de Assistência Social ao sistema de ensino. In: MACHADO, Maria Lucia de A. (org). **Encontros e Desencontros em Educação Infantil**. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**. vol. 23 nº 80, Campinas, Set. 2002

DAHLBERG, Gunilla; MOSS, Peter; PENCE, Alan. **Qualidade na educação da primeira infância. Perspectivas pós-modernas**. Reimpressão 2007. Porto Alegre: Artmed, 2003.

DEMO, Pedro. Qualidade da Educação: tentativa de definir conceitos e critérios de avaliação. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, n. 2, p. 11-26, jul./dez. 1990.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, v. 28, nº 100, 2007.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** São Paulo: Brasiliense, 2008 (Coleção Primeiros Passos). Disponível em <<http://dowbor.org>>. Acesso em 30/07/2011.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/USP 2001, p. 13-42.

FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Moção de repúdio à deliberação do CEE nº 111/2012**. Disponível em: <<http://www4.fe.usp.br/mocao-de-repudio-a-deliberacao-do-cee-no-1112012>>. Acesso em 11/02/2013.

FARIA, Ana Lúcia Goulart. Apresentação à edição brasileira. In: BONDIOLI, Anna (org). **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada**. Campinas-SP: Autores Associados, 2004 [coleção educação contemporânea].

_____. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil. **Educação e Sociedade**. nº 92, vol. 26, p. 1013-1038, Especial, Out/2005.

_____. Prefácio à edição brasileira. In: FORTUNATI, Aldo. **A educação infantil como projeto da comunidade. Crianças, educadores, pais nos novos serviços para a infância e a família. A experiência de San Miniato**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FARIAS, Mabel. Infância e educação no Brasil nascente. In: VASCONCELOS, Vera Maria Ramos (org). **Educação na infância: história e política**. Rio de Janeiro: DPSA, 2005.

FORTUNATI, Aldo. **A educação infantil como projeto da comunidade. Crianças, educadores, pais nos novos serviços para a infância e a família. A experiência de San Miniato**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANCISCATO, Irene. **As Famílias das crianças atendidas pela creche na ótica de seus profissionais**. s.l., 1997. [Trabalho apresentado na 20ª Reunião Anual da ANPEd.]

FREITAS, Dirce Nei T. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. **Revista da Faculdade de Educação**, vol. 24, nº 2, São Paulo, jan./dez. 1998

FREITAS, Luiz Carlos. Qualidade Negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, nº 92, p. 911-933, Especial, out/2005. .

_____. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, nº 100 - Especial, p. 965-987, out. 2007.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social**. Disponível em <<http://www.seade.gov.br>> Acesso em 30/07/2011.

GADOTTI, Moacir. **Educação com Qualidade Social. Projeto, implantação e desafios dos Centros Educacionais Unificados (CEUs)**. Disponível em: http://siteantigo.paulofreire.org/pub/Institu/SubInstitucional1203023491It003Ps002/Educ_qualidade_social_2004.pdf. Acesso em 03/10/2012.

GATTI, Bernardette A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, nº 37, jan./abr. 2008

GENTILI, Pablo A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu (orgs). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação. Visões críticas**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

GOHN, Maria da Gloria. Os conselhos de educação e a reforma do Estado. In.: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas públicas sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, novembro/2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. Disponível em < <http://ibge.gov.br>>. Acesso 30/07/2011.

JACOBI, Pedro; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Orçamento participativo. Corresponsabilidade na gestão das cidades. **São Paulo em perspectiva**, vol.10, n. 3, jul./set. 1996.

KISHIMOTO, Tizuko Mochida. **A pré-escola em São Paulo (1877 a 1940)**. São Paulo: Loyola, 1988.

KRAMER, Sonia. A abordagem da privação cultural e a educação compensatória. In: KRAMER, Sonia (org) **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 1992

_____. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e/é fundamental. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 797-818, out. 2006

KRAMER, Sonia; NUNES, Maria Fernanda R.; CORSINO, Patrícia. Infância e crianças de 6 anos: desafios das transições na educação infantil e no ensino fundamental. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n.1, 220p. 69-85, jan./abr. 2011

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. **A Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986. [Temas Básicos de Educação e Ensino].

LUZ, Iza Rodrigues. Contribuições da sociologia da infância à Educação Infantil. **Revista Paidéia**, 2008

KUHLMANN JUNIOR, Moysés. **Infância e Educação Infantil: uma Abordagem Histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. **A pré-escola em São Paulo (1877 a 1940)**. São Paulo: Loyola, 1988.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. São Paulo: Além do Plano Diretor. **Revista de Estudos Avançados**, v. 17, n. 47, 2003.

MOSS, Peter. Para além do Problema com Qualidade. In: MACHADO, Maria Lucia de A. (org). In: **Encontros e Desencontros em Educação Infantil**. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Reconceitualizando a Infância: Crianças, Instituições e Profissionais. In: MACHADO, Maria Lucia de A. (org). **Encontros e Desencontros em Educação Infantil**. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2005.

NASCIMENTO, Maria Letícia B. P. Reconhecimento da Sociologia da Infância como área do conhecimento e campo de pesquisa: algumas considerações. In.: FARIA, Ana Lucia G. ; FINCO, Daniela (orgs). **Sociologia da Infância no Brasil**. Campinas-SP: Autores Associados, 2011. [Coleção polêmicas do nosso tempo: 102]

NUNES, Maria Fernanda R., CORSINO, Patrícia; DIDONET, Vital. **Educação Infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica**. Brasília. UNESCO. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011.

OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO. **Rio de Janeiro aplica avaliação na educação infantil em parceria com a SAE**. Disponível Em: <<http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php?view=article&id=1102%3Ario-de-janeiro-aplica-avaliacao-na-educacao-infantil-em-parceria-com-a-sae>>. Acesso em 11/02/2013.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos; FERREIRA, Maria Clotilde Rossetti. Propostas para o Atendimento em Creches no Município de São Paulo. Histórico de uma Realidade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (56) 39-65 fev., 1986.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política Educacional nos anos 90: educação básica e empregabilidade. In: PARO, Vitor Henrique; DOURADO, Luiz Fernandes (orgs). **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Educação Pública e Privada na Constituição de 1988. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs.). **O Público e o Privado na Educação Interfaces entre o Estado e a Sociedade**. São Paulo: Xamã: 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAUJO, Gilda Cardoso. Qualidade do Ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, jan./fev./mar./abr. 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SOUZA, Sandra Zákia. Introdução. In: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a Diversidade**. PORTELA, Romualdo e SANTANA, Wagner (orgs). Brasília: UNESCO, 2010.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Educação na Mídia**. Mesmo com 94 mil na fila, creches de SP atendem 7 mil a menos neste ano. Disponível em <http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/educacao-namidia/26724/mesmo-com-94-mil-na-fila-creches-de-sp-atendem-7-mil-a-menos-neste-ano/>. Acesso em 20/05/2013

PARO, Victor Henrique. **Qualidade do ensino: a contribuição dos pais**. São Paulo: Xamã, 2000.

PERONI, Vera. **Política Educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, REGINA TEREZA CESTARI; FERNANDES, MARIA DILNÉIA ESPÍNDOLA. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Notícias**. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em 31/08/2011.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Reorganização da Educação Infantil – mudanças nos agrupamentos. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em 01/05/2012.

_____. **Educação em Números**. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em 23/02/2013.

_____. **Indique**. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em 03/08/2011.

_____. Lei nº 14.660/07, de 26 de dezembro de 2007. **Dispõe sobre alterações das Leis nº 11.229, de 26 de junho de 1992, nº 11.434, de 12 de novembro de 1993 e legislação subsequente, reorganiza o Quadro dos Profissionais de Educação, com as respectivas carreiras, criado pela Lei nº 11.434, de 1993, e consolida o Estatuto dos Profissionais da Educação Municipal**. <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/>>. Acesso em 20/01/2013

_____. Lei 8.989/79, de 28 de outubro de 1989. **Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento.>> Acesso em 20.01.2013.

_____. Decreto nº 44.272, de 22 de dezembro 2003. **Estabelece normas gerais a serem observadas pelas Subprefeituras na celebração de convênios com entidades/associações e organizações sociais, visando ao atendimento da demanda na área da educação infantil**

do Município de São Paulo. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em 03/08/2011.

_____. Portaria SME nº 5.152, de 10 de outubro de 2007. **Normas de celebração de convênios – SME/entidades, associações e organizações que atendam crianças na faixa etária de 0 a 5 anos.** Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em 03/08/2011.

_____. Portaria SME nº 5927/12, de 09 de novembro de 2012. **Atualiza o valor do “per capita” e adicional berçário para as Creches e Centros de Educação Infantil – CEIs da Rede Conveniada da Cidade de São Paulo.** Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em 03/08/2011.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Orientações curriculares: expectativas de aprendizagens e orientações didáticas para Educação Infantil** / Secretaria Municipal de Educação – São Paulo: SME / DOT, 2007.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Tempos e Espaços para a Infância e suas Linguagens nos Ceis e Emeis da Cidade de São Paulo.** Secretaria Municipal de Educação – São Paulo: SME / DOT, 2006.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Maiores Produtos Internos Brutos do Mundo Aglomerações Urbanas 2008** . Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em 23/04/2013.

_____. Produto Interno Bruto do Município de São Paulo. 2002-2010. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em 23/04/2013.

_____. Servidores por área de atuação. Disponível em <<http://eolgerenciamento.prefeitura.sp.gov.br/frmgerencial/RelServidoresporCargoEscl>>. Acesso em 13/04/2012.

PROUT, Alan. Participação, Políticas e as Condições da Infância em Mudança. In.: MULLER, Fernanda. (org). **Infância em Perspectiva. Políticas, Pesquisas e Instituições.** São Paulo: Cortez, 2010.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna.** 5ªed. Reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

QVORTRUP, Jens. Macro-análise da Infância. In: CHRISTENSEN, Pia; JAMES, Allison (orgs) **Investigação com crianças. Perspectivas e Práticas,** Porto: Edições Escola Superior de Educação de Paula Frassinetti, 2005

_____. Infância e Política. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p. 777-792, set./dez. 2010a.

_____. A Infância enquanto Categoria Estrutural. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 631-643, mai./ago. 2010b.

RAMOS, Marise Nogueira. O público e privado na educação profissional: as políticas do MEC. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs). **O público e o privado na Educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Indicadores Básicos da Cidade de São Paulo – 2009**. Disponível em <<http://www.nossasaopaulo.org.br>>. Acesso em 20/08/2011.

_____. **Agenda 2012**. Disponível em <<http://www.nossasaopaulo.org.br>>. Acesso em 20/05/2012.

_____. **Quem somos**. Disponível em <<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/quem>>. Acesso em 02/02/2013.

_____. Manifesto de organizações da sociedade contra a sanção do Projeto de Lei 108/2009. Disponível em <<http://www.nossasaopaulo.org.br>>. Acesso em 11/02/2013.

REVISTA ESCOLA PÚBLICA. Ano IV, numero 27, jun/jul, 2012.

RINALDI, Carlina. Reggio Emilia: a imagem da criança e o ambiente em que ela vive como princípio fundamental. In: GANDINI, Lella; EDWARDS, Carolyn (orgs). **Bambini: a abordagem italiana à educação infantil**. Porto Alegre: Artmed, 2002

RIZZINI, Irene. **O século perdido. Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ROSEMBERG, Fúlvia. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil. O caso da creche. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (51), p. 73-79, nov./1984. [Coleção temas em destaque].

_____. A questão da qualidade na Educação Infantil: experiências internacionais. **Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil**. MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

_____. Avaliação de Programas, indicadores e projetos em educação infantil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 16, jan./fev./mar./abr. 2001.

_____. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p-25-63, mar. 2002.

_____. Do embate para o debate: educação e assistência no campo da educação infantil. In: MACHADO, Maria Lucia de A. (org). **Encontros e Desencontros em Educação Infantil**. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Criança pequena e desigualdade social no Brasil. In: FREITAS, Marcos Cezar (org). **Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude**. São Paulo: Cortez, 2006.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lucia Sussel. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, set./dez. 2010.

SADER, Eder. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena**. Experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALLUM JR, Brasílio. Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do Século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, n. 52, jun. 2003.

SARMENTO, Manuel Jacinto. Gerações e Alteridade: Interrogações a partir da Sociologia da Infância. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 91, p. 361-378, mai./ago. 2005.

_____. Visibilidade Social e Estudo da Infância. In.: VASCONCELLOS, Vera M. R.; SARMENTO, Manuel J. (orgs). In: **Infância (in)visível**. Araraquara, São Paulo: Junqueira & Marin, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global**. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs). **Políticas Públicas**, coletânea. Brasília, ENAP, 2006.

SOUSA, Sandra. Zakia. L. Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In DOURADO, Luis Fernandes. (org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios**. São Paulo: Xamã, 2009 – p. 31-45.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006.

STAKE, Robert. E. **Investigación com estudio de casos**. Madrid: Ediciones Morata, 2007.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA E EDUCAÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE E À FAMÍLIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Convenção Coletiva de Trabalho (2011-2012)**. Disponível em <<http://www.sitraemfa.org.br>>. Acesso em 25/10/2012.

SINDICATO DOS PROFISSIONAIS EM EDUCAÇÃO NO ENSINO MUNICIPAL DE SÃO PAULO (SINPEEM). **Legislação**. Disponível em <<http://www.sinpeem.com.br>>. Acesso em 24/01/2013.

TEIXEIRA, Inês A. de Castro. Por entre planos, fios e tempos: a pesquisa em sociologia da educação. In: ZAGO, Nadir; CARVALHO, Marília Pinto; VILELA, Rita A. T. (orgs). **Itinerários de pesquisa. Perspectivas qualitativas em sociologia da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

TORRES, Julio Cesar. O FUNDEF e a municipalização do ensino na região administrativa de São José do Rio Preto (SP). **Anais do Simpósio de Políticas Públicas em Educação UFSCAR. Democratização, autonomia e participação: educação pós-reforma do estado brasileiro**, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Relatório Anual de Fiscalização 2009**. Disponível em <<http://www.tcm.sp.gov.br>>. Acesso em 20/08/2011.

_____. **Relatório Anual de Fiscalização 2010**. Disponível em <<http://www.tcm.sp.gov.br>>. Acesso em 20/08/2011.