

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

CÉLIA REGINA BATISTA SERRÃO

**O processo de integração da creche ao sistema municipal de educação de
São Paulo (2001-2004): a desconstrução de um atendimento integral e
integrado às crianças de 0 a 6 anos**

SÃO PAULO
2016

CÉLIA REGINA BATISTA SERRÃO

**O processo de integração da creche ao sistema municipal de educação de
São Paulo (2001-2004): a desconstrução de um atendimento integral e
integrado às crianças de 0 a 6 anos**

Tese apresentada à Faculdade de Educação da
Universidade de São Paulo como parte dos
requisitos para a obtenção do título de Doutor
em Educação

Área de Concentração: Sociologia da Educação

Orientadora: Profa. Dra. Maria Letícia Barros
Pedroso Nascimento

SÃO PAULO
2016

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTES TRABALHOS, 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
S489p

Serrão, Celia Regina Batista

O processo de integração da Creche ao Sistema Municipal de Educação de São Paulo (2001-2004): a desconstrução de um atendimento integral e integrado às crianças de 0 a 6 anos / Celia Regina Batista Serrão; orientação Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento. São Paulo: s. n., 2016.

240 p. ils.

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

1. Creche 2. Pré-escola 3. Educação infantil 4. Centro de educação infantil 5. Integração 6. Sistema municipal de educação I. Nascimento, Maria Letícia Barros Pedroso, orient.

SERRÃO, Célia Regina Batista.

O processo de integração da Creche ao Sistema Municipal de Educação de São Paulo (2001-2004): a desconstrução de um atendimento integral e integrado às crianças de 0 a 6 anos.

Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação

Área de Concentração: Sociologia da Educação

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento (orientadora) Universidade de São Paulo

Assinatura: _____ Parecer: _____

Profa. Dra. Maria Carmen Silveira Barbosa Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Assinatura: _____ Parecer: _____

Profa. Dra. Lenira Haddad Universidade Federal de Alagoas

Assinatura: _____ Parecer: _____

Prof. Dr. Romualdo Luiz Portela de Oliveira Universidade de São Paulo

Assinatura: _____ Parecer: _____

Profa. Dra. Tizuko Morchida Kishimoto Universidade de São Paulo

Assinatura: _____ Parecer: _____

RESULTADO FINAL: _____

À minha filha, Larissa Serrão Arnoni

AGRADECIMENTOS

À Profa. Dra. Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento, orientadora, amiga e parceira na militância da Educação Infantil. Incentivadora da minha trajetória acadêmica e profissional, responsável por estar pleiteando o título de Doutora em Educação.

À Profa. Dra. Tizuko Morchida Kishimoto, orientadora do meu Mestrado, incentivadora e referência dos meus primeiros passos na pesquisa e vida acadêmica na pós-graduação e, agora, novamente presente, compondo a Banca Examinadora.

Aos membros titulares e suplentes da Banca Examinadora, pesquisadores que admiro e que compõem meu referencial teórico-acadêmico: Prof. Dr. Romualdo Luiz Portela de Oliveira, Profa. Dra. Tizuko Morchida Kishimoto, Profa. Dra. Lisete Regina Gomes Arelaro, Profa. Dra. Marcia Gobbi, Profa. Dra. Monica Appezzato Pinazza, Profa. Dra. Maria Malta Machado Campos, Profa. Dra. Lenira Haddad, Profa. Dra. Maria Carmen Silveira Barbosa e Profa. Dra. Ligia Maria Motta Lima Leão de Aquino.

À Profa. Dra. Fúlvia Rosemberg (*In memoriam*), referência teórica em todo meu percurso profissional e acadêmico. Membro da Banca do Exame de Qualificação de meu mestrado, sua contribuição foi de fundamental importância para a pesquisa sobre o Programa Creche/Pré-Escola da Secretaria do Menor. No doutorado, também membro da Banca do Exame de Qualificação, fez sua arguição por escrito, como de costume, e entregou-me o Relatório com observações e comentários, num rápido encontro na Fundação Carlos Chagas, na última semana de julho de 2014. Dias depois, o cenário era outro, reagendamos o Exame de Qualificação, porém, não houve mais tempo... Minha gratidão e respeito, que não puderam ser expressos publicamente.

Aos profissionais que participaram desta pesquisa como informantes, oferecendo-me dimensões sobre o processo de integração da Creche, pouco visíveis pelos documentos normativos e legais: Sônia Valverde Larrubia, Jeane Zanetti Garcia, Anita Viudes Carrasco de Freitas, Maria Lúcia Machado e Claudio Fonseca.

À Bel Serrão, minha irmã, parceira de todas as horas, sempre atenta e disponível para a leitura e problematização de meus textos acadêmicos. Diálogo intenso, acolhedor, constituído no respeito e confiança.

À Profa. Dra. Ani Martins da Silva, amiga, interlocutora primorosa, que me acolheu e incentivou-me em todos os momentos da elaboração deste trabalho, especialmente nos mais difíceis e tensos.

Aos professores do curso de Pedagogia da Universidade Presbiteriana Mackenzie, que desde 2004, foram meus companheiros na construção do fazer docente na formação de professores da Educação Básica. Nomear todos é difícil... Alguns migraram para outras universidades. Outros, presentes desde o início, como Ani, Misa, João Clemente, mantêm-se parceiros. Outros, ainda, foram chegando: Cássio, Ronê, Adriano, Mirian Celeste, Ana Paula, e Débora, e passam a compartilhar comigo as tensões, os desafios e as delícias da sala de aula e dos bastidores da universidade.

Aos estudantes do curso de Pedagogia, na sua maioria mulheres, que me ajudaram a refletir sobre a Educação Infantil, a problematiza-la por meio das discussões do referencial teórico das disciplinas e no acompanhamento e supervisão dos estágios. Aqueles que orientei pesquisas de iniciação científica e trabalhos de conclusão de curso, um agradecimento especial por terem me auxiliado a construir o fazer da pesquisa acadêmica.

À Maria Celeste de Souza, pela revisão e crivo do texto.

Aos membros do GEPSI – Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Sociologia da Infância e Educação Infantil pela troca, parceria e discussões sobre os conceitos da Sociologia da Infância.

À Bruna Breda, amiga, parceira de doutorado, de discussões e descobertas apaixonadas pela Sociologia da Infância. Sempre disponível para as leituras, discussão dos conceitos, normas acadêmicas e ajuda na compreensão dos textos em inglês, incluindo a escrita do Abstract desta tese.

À Rose Mara Gozzi, amiga de uma vida inteira, sensível, atenta e acolhedora, sempre. Parceira na militância da Educação Infantil e na formação dos professores e profissionais da infância.

Às mulheres que me inspiram e fortalecem, diariamente. Ensinaam e ensinam-me a ser mulher, mãe e profissional da Educação comprometida com um possível mundo melhor: Ophélia Caetano Serrão, minha mãe (In memoriam), Ana Lúcia Serrão, Bel Serrão, Mônica Serrão, Deise Caetano, Rose Mara Gozzi, Maria Isabel Fonseca (In memoriam) e Andreia de Jesus.

Ao meu pai (*In memoriam*), aos meus irmãos, cunhados e sobrinhos, especialmente os mais pequeninos: Thiago, Lucas, Bia e Fernando, por compreenderem, cada qual do seu jeito, que nos últimos 4 anos não pude estar tão presente quanto gostaria.

Ao Ronaldo José Arnoni, pela parceria e incentivo à minha trajetória acadêmica e profissional.

À Larissa, minha filha, agora crescida e profissional formada. Acompanhou dia-a-dia a produção desta Tese, soube acolher-me nos momentos de tensão, angústia e solidão próprios da pesquisa e escrita. Foi paciente e compreensiva com minhas ausências e silêncios... Mas também me provocando a refletir e buscar relativizar a real dimensão dos compromissos acadêmicos, profissionais e pessoais. Obrigada!

Ao Dorinho Bastos, que também acompanhou dia-a-dia a produção desta Tese. Familiarizado ao ambiente acadêmico e uspiano, com muito bom humor, apoiou e incentivou-me em todos os momentos do doutorado.

“(...) a educação de crianças pequenas é uma questão de tomada de decisão, uma cadeia de múltiplas, pequenas, insignificantes e até altamente importantes decisões.”

(Michel Vandebroek, 2009)

RESUMO

SERRÃO, Célia Regina Batista. **O processo de integração da creche ao sistema municipal de educação de São Paulo (2001-2004): a desconstrução de um atendimento integral e integrado às crianças de 0 a 6 anos.** Tese (Doutorado). 240 f. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2016.

Este texto apresenta resultados da pesquisa de doutorado, que versa sobre o processo de integração da educação infantil ao sistema municipal de ensino na cidade de São Paulo. Teve por objetivo investigar as ações do poder público paulistano no contexto da configuração da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, focalizando o período de 2001 a 2004. Como procedimentos metodológicos foram mapeados e analisados documentos legais e normativos, referentes ao período, disponibilizados no Portal da Secretaria Municipal de Educação, no acervo da Memória Técnica Documental da SME, em especial o Cadastro de Leis Municipais. Documentos que sustentaram as ações do processo de integração da EI, entre esses: Leis, Decretos, Portarias, bem como e Pareceres, Indicações e Deliberações do Conselho Municipal da Educação. Foram realizadas entrevistas com profissionais que participaram do processo de integração da EI ao sistema de ensino, cujos depoimentos possibilitaram o diálogo e a análise mais apurada dos documentos. A perspectiva teórica da Sociologia da Infância propiciou a apreensão da concepção de infância e do lugar social das crianças na política pública municipal em relação ao cuidado e educação da criança pequena, que ao considerar o histórico das creches paulistanas e as tensões e embates que delimitaram a EI, evidenciou-se que o processo de integração centrou-se na transferência das creches e CEIs, concentrando, administrativamente o atendimento às crianças de 0 a 6 anos na Secretaria da Educação, no entanto não foi capaz de integrar creches e pré-escolas, ao contrário, estruturou uma política educacional cindida, diferenciada e diferenciadora, na qual as crianças como grupo social e a infância como categoria estrutural da sociedade foram totalmente desconsideradas.

Palavras-chave: Creche; Pré-Escola; Educação Infantil, Integração

ABSTRACT

SERRÃO, C. R. B. **The integration process of the child care system into the municipal education system in São Paulo (2001-2004): the deconstruction of a full period and integrated child care for children from 0 to 6 years old.** Tese (Doutorado). 240 f. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2016.

This text shows the results of the PhD research about the Early Childhood Education integration process in the municipal education system in São Paulo city. It aimed to investigate the actions taken by the municipal administration in the configuration of the Early Childhood Education (ECE) as the first level of the educational sphere in the period from 2001 to 2004. The ECE was previously constituted by two distinctive systems – the child care, under the Department of Social Services, and pre-school, under the Department of Education. To do so, the methodological procedures constituted in mapping and analyzing legal and normative documents of the given period available in the Municipal Department of Education website, in the Municipal Department of Education's Technical Documental Memoire archive, regarding particularly the municipal legislation. The documents that sustained the ECE integration process are, among others: Laws, Executive Orders, Resolutions and Committee Reports from the Municipal Department of Education, as well as other documents from this department. Interviews were made with some of the professionals that participated in the ECE integration process, which helped us to make a wider and more accurate analysis of the documents. The Sociology of Childhood perspective allowed an understanding of childhood and social place of children in the municipal policy regarding young children's care and education that when taking the history of the child care in São Paulo into account as well as the tension and struggling that formed the ECE during the integration progress we managed to highlight that this integration process focused on the transference of the child care from the Department of Social Service to the Department of Education. However, the Department of Education was not capable to integrate child care and pre-school, on the contrary it has constructed a divided educational policy that divide the children neglecting the children as a social group and childhood as category of the social structure.

Key words: Child Care; Pre-school; Early Childhood Education; Integration

LISTA DE SIGLAS

ADI – Auxiliar de Desenvolvimento Infantil

CEDOC – Centro de Documentação

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CASU – Comissão Social Municipal

CCI – Centro de Convivência Infantil

CDMB - Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira

CEB – Comunidade Eclesial de Base

CEE – Conselho Estadual da Educação

CEI – Centro de Educação Infantil

CEI – Comissão Especial de Investigação

CEMEI – Centro Municipal de Educação Infantil

CME – Conselho Municipal de Educação

CEU – Centro Educacional Unificado

CIP – Centro Integrado de Proteção à Criança

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNE/ CES – Conselho Nacional de Educação / Câmara de Educação Superior

CNE/ CEB – Conselho Nacional de Educação / Câmara de Educação Básica

CNE / CP – Conselho Nacional de Educação / Conselho Pleno

COBES - Coordenadoria do Bem-Estar Social

COEDI – Coordenação Geral de Educação Infantil

COPEDI – Congresso Paulista de Educação Infantil

DCN – Diretrizes Curriculares Nacionais

DCNEIs – Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil

DOT – Diretoria de Orientação Técnica

DOT/EI – Diretoria de Orientação Técnica / Educação Infantil

DREM – Delegacia Regional de Ensino

DEM – Democratas

DSS - Divisão de Serviço Social

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

ECI – Educação e Cuidado Infantil

EI – Educação Infantil

EMEE – Escola Municipal de Educação Especial

EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil

EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental

EMEFM – Escola Municipal de Ensino Fundamental e Médio

FABES – Secretaria da Família e do Bem-Estar Social

FCC – Fundação Carlos Chagas

FPEI – Fórum Paulista de Educação Infantil

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

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Anísio Teixeira

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MEC – Ministério de Educação e Cultura

MIEIB – Movimento Interfóruns da Educação Infantil no Brasil

MLC – Movimento de Luta por Creche

NAE – Núcleo de Ação Educativa

ONU – Organização das Nações Unidas

PDI – Professor de Desenvolvimento Infantil

PEC – Programa de Educação Continuada de Formação de Professores

PI – Parque Infantil

PME – Plano Municipal de Educação

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

PNE – Plano Nacional de Educação – PNE

PPP – Projeto Político Pedagógico

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

ONG – Organização Não Governamental

SAR – Secretaria das Administrações Regionais

SAS – Secretaria de Assistência Social

SEBES – Secretaria do Bem-Estar Social

SI – Sociologia da Infância

SME – Secretaria Municipal de Educação

SINPEEM - Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal – SP

SUR – Supervisão Regional

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 O PERCURSO METODOLÓGICO PARA A INVESTIGAÇÃO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL AO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DA CIDADE DE SÃO PAULO – 2001 -2004	29
1.1 Procedimentos do levantamento dos dados: Primeira Etapa	30
<i>1.1.1 Banco de Teses e dissertações</i>	30
<i>1.1.2 Memória Técnica Documental da SME</i>	31
<i>1.1.3 Entrevista Preliminar</i>	34
<i>1.1.4 Portarias da SME: primeira incursão</i>	36
1.2 Procedimentos do levantamento de dados: Segunda Etapa	38
<i>1.2.1 Cadastro de Leis Municipais – Portal da SME</i>	38
<i>1.2.2 As entrevistas</i>	39
1.3 Procedimentos de Organização e Análise dos Dados	42
2 INFÂNCIA E EDUCAÇÃO INFANTIL	45
2.1 Educação Infantil: Questões que delimitam o contexto atual	51
2.2 Modelos de ampliação da oferta de Educação Infantil	61
3 A CRECHE NA CONSTITUIÇÃO DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE SÃO PAULO	71
3.1 A rede de creches no município de São Paulo: origem e primeiros passos	74
3.2 Os movimentos sociais na constituição do Movimento de Luta por Creche (MLC)	78
3.3 A rede de creches diretas: a municipalidade frente às exigências do Movimento de Luta por Creches (MLC)	82
3.4 A retração da expansão da rede de creches diretas: o fortalecimento da rede conveniada	88
3.5 A questão do custo: diferenças entre creches diretas, creches indiretas e creches particulares conveniadas	91
3.6 A municipalidade e o movimento cíclico no atendimento à criança pequena ...	95

3.7 Um novo tema de estudo e pesquisa acadêmica: o diálogo com o atendimento da criança pequena no município de São Paulo	98
4 INTEGRAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL AO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DA CIDADE DE SÃO PAULO	103
4.1 Autorização para funcionamento e regularização das instituições de Educação Infantil no município de São Paulo	104
<i>4.1.1 A questão da jurisdição das instituições de Educação Infantil.....</i>	<i>108</i>
<i>4.1.2 Educação Infantil e competências dos órgãos municipais de Educação</i>	<i>113</i>
4.2 Integração da creche ao sistema municipal de educação	117
<i>4.2.1 Integração da Creche: diretrizes, alteração de denominação das creches e faixa etária das crianças atendidas</i>	<i>118</i>
<i>4.2.2 Integração da Creche: atribuição de responsabilidade à SME</i>	<i>128</i>
<i>4.2.3. Integração da Creche: celebração de convênios sob responsabilidade da SME.....</i>	<i>134</i>
<i>4.2.4 Integração da Creche: organização do ano escolar, atendimento à demanda e realização de matrículas.....</i>	<i>139</i>
5 AS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL	151
5.1 Formação de Professoras: questões acerca da habilitação para o exercício do magistério na Educação Infantil.....	151
5.2 As profissionais: transformação, criação e inclusão de cargos	164
<i>5.2.1 A Transição - adequações à criação e transformação de cargos: a busca por habilitação adequada às exigências</i>	<i>168</i>
<i>5.2.2 A Transição - adequações à criação e transformação de cargos: a consolidação do novo quadro de profissionais da Educação</i>	<i>171</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	177
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	191
APÊNDICE A - Levantamento de Teses de Doutorado	201
APÊNDICE B – Quadros de documentos legais e normativos.....	211
APÊNDICE C – Roteiro para entrevista	235
APÊNDICE D – Termo de consentimento livre e esclarecido	237
APÊNDICE E – Relação de Prefeitos do Município de São Paulo (1951 – 2016)	239

INTRODUÇÃO

“O silêncio desses espaços infinitos me apavora” é afirmação de Paulo Leminsky¹, citada como epígrafe na introdução de minha dissertação de mestrado², que ora recupero para iniciar este texto. Há silêncios que me apavoram, mas também me inquietam e me impulsionam a agir.

O silêncio a respeito do Programa Creche/Pré-Escola da Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social, antiga Secretaria do Menor do Estado de São Paulo, levou-me ao mestrado. Tratava-se de um programa de atendimento às crianças de 0 a 6 anos, desenvolvido no período de 1987 a 1995, em 22 Creches/Pré-Escolas, cujas bases materiais e humanas eram o grande diferencial para a época. Não cabe aqui descrever o Programa e sua estrutura, mas apenas ressaltar alguns de seus aspectos. A qualidade e a sensibilidade estética presentes no projeto arquitetônico, na organização e ocupação do espaço, nos equipamentos, mobiliário e objetos em geral, anunciavam, fisicamente, que aquelas creches se diferenciavam das demais creches públicas. Ao focar o olhar no seu funcionamento, outros aspectos as diferenciavam: o projeto pedagógico, a presença de educadores com formação em nível superior e de uma equipe gestora formada pelo diretor, assistente de direção e coordenador pedagógico, todos com jornada de trabalho que previa horas semanais para planejamento e formação contínua. Com essas condições, e durante oito anos, o Programa Creche/Pré-Escola foi uma experiência que se negava a “tratar pobremente a pobreza”³, ao contrário, afirmava que as crianças pequenas, independentemente de suas condições sociais e econômicas, tinham direito à educação e cuidado extrafamiliar da melhor qualidade.

No ano de 1995, sob a gestão do Governador Mario Covas, foi rompida a parceria com as empresas estatais e autarquias, responsáveis pela administração e financiamento do Programa, e firmou-se convênio com instituições filantrópicas, mediante pagamento *per capita*. O convênio dessas instituições com o Governo do Estado alterou significativamente as condições de funcionamento das unidades: redução da exigência de escolaridade de todos os funcionários do quadro; redução dos salários; ampliação da jornada de trabalho do educador,

¹ O Silêncio de Pascal, publicado no jornal Folha de São Paulo, Ilustrada, 27 de julho de 1985, p. 38.

² Atos, Sombras e Fatos: O Programa Creche/Pré-Escola – Secretaria do Menor – São Paulo (1987-1995). FEUSP (2000).

³ Parafrazeando o título do artigo de Maria Aparecida Ciavatta Franco, Lidando pobremente com a pobreza – análise de uma tendência no atendimento a crianças “carentes” de 0 a 6 anos de idade, publicado no livro Creche, organizado por Fúlvia Rosemberg, editado pela Cortez e Fundação Carlos Chagas, em 1989.

sem disponibilizar horário para planejamento e formação e aumento da razão criança/adulto, ou seja, aumento do número de crianças atendidas por educador.

O mestrado apresentou-se como a possibilidade de contar essa história, de fazer o registro historiográfico, com o objetivo de compreender a gênese e o desenvolvimento do Programa Creche/Pré-Escola, e as razões que balizaram a decisão por sua reorganização, levando a sua descaracterização e a um retrocesso em termos de política pública de atendimento à infância.

Não intencionava a carreira acadêmica. No entanto, antes mesmo da defesa da dissertação, tornei-me docente no curso de Pedagogia de uma instituição privada, assumindo a disciplina Fundamentos e Metodologia da Educação Infantil. Naquele momento, uma das habilitações da Pedagogia era a docência na Educação Infantil - EI⁴. Surpreendeu-me o silêncio que pairava quando se tratava da EI. Muitos dos colegas, professores universitários, desconheciam conceitos básicos da área, especialmente quando a temática era a criança de 0 a 3 anos e a instituição creche. Romper “o silêncio desses espaços infinitos” foi mais um rico e provocador desafio.

Nutria-me acadêmica e politicamente no Fórum Paulista da Educação Infantil - FPEI e no Congresso Paulista de Educação Infantil - COPEDI, que acompanhei desde sua primeira edição.⁵ Em 2000, na abertura do II COPEDI, dentre as imagens projetadas para apresentar os *Encontros e Desencontros em Educação Infantil*, estavam fotos das Creches/Pré-Escolas, parte integrante da dissertação por mim defendida. Ali percebi que aquele era um espaço para a troca, discussão, denúncia e anúncio de políticas públicas de EI, um espaço que, por excelência, rompia com o silêncio e que chamava ao debate todos envolvidos com a infância e a EI. Assim, participei da Comissão Científica da terceira a sexta edições.

A participação nos COPEDIS e no FPEI, compondo o grupo gestor 2006-2009, possibilitou-me acompanhar, de um lugar muito privilegiado, a movimentação da área, no período de 1998 a 2012, em decorrência das novas exigências instituídas pelo aparato legal e normativo e pela publicação de documentos que se tornaram referência. Pode-se afirmar que pautaram as edições do COPEDI o rico debate e embates do processo de elaboração, discussão e divulgação dos documentos publicados pelo Ministério da Educação: *Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças* (1995

⁴ A partir deste ponto a Educação Infantil será referida como EI.

⁵ O COPEDI não será objeto de análise neste texto, apenas o situo e ressalto a sua importância na minha trajetória política e acadêmica.

e 2009); *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*; *Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil*; *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*, *Orientações sobre Convênios e Indicadores de Qualidade*. Destacam-se, também, o aparato legal e normativo que subsidiaram as discussões a respeito da complexidade do processo de integração das creches aos sistemas de ensino em diferentes municípios, os programas de formação dos profissionais para atender à exigência mínima de escolaridade para a docência na EI; as relações étnico-raciais na EI; o ingresso das crianças de 6 anos no ensino fundamental e as implicações na EI e a expansão da obrigatoriedade de matrícula e frequência das crianças de 4 e 5 anos de idade.

Viver essa experiência concomitante à docência em cursos de formação continuada de professores dos Centros de Educação Infantil (CEIs) e Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) de São Paulo e região, e, na formação de professores, ensino superior, no curso de Pedagogia, supervisionando estágio curricular obrigatório na EI, foi qualificando minhas inquietações. Os relatos dos estudantes sobre as situações vivenciadas nos estágios em escolas públicas e privadas; os depoimentos dos estudantes que, por terem cursado o Magistério, embora ainda estudantes de Pedagogia, atuavam como professores; bem como dos professores que participavam dos cursos de formação continuada, ofereciam-me referências de como a EI estava se constituindo como primeira etapa da Educação Básica, no contexto das novas exigências da legislação, dos documentos orientadores publicados pela COEDI/MEC e da produção teórico-acadêmica da área.

A problemática do projeto de pesquisa para o doutorado foi, assim, sendo delineada. Volto a Leminsky e ao “silêncio de espaços infinitos”. Inquietava-me muito, a falta de questionamento, a ausência de ao menos uma sutil estranheza, por grande parte dos estudantes de Pedagogia e dos professores de CEIs e EMEIs, sobre a presença de duas propostas distintas para a EI, vinculadas ao mesmo órgão administrativo, Secretaria Municipal de Educação. As diferenças entre as duas instituições, construídas por trajetórias peculiares, cravadas por uma série de elementos de ordem política, social, econômica e educacional, pareciam não terem sido enfrentadas, na sua essência, no processo de integração da EI ao sistema de ensino.

A consolidação de critérios como faixa etária – crianças de 0 a 3 anos e crianças de 4 e 5 anos –, e período de atendimento – parcial ou integral –, para além de características definidoras do tipo de instituição, apresentam-se como pilares fundantes da política de EI do Município de São Paulo. É por meio desse modelo que o poder público tem respondido à demanda por expansão da oferta de vagas na EI paulistana.

No entanto, não são explicitadas algumas questões nesse processo. Por que a opção por esse modelo? Por que a acomodação das duas instituições deu-se na consolidação da fragmentação do atendimento às crianças, tendo a faixa etária e o período de atendimento como critérios e compartimentando a rede municipal de EI? Havia outras possibilidades? Quais? Em que momento da história do atendimento da criança pequena, e sob quais condições, o poder público municipal tomou a decisão de vincular creches e pré-escolas no mesmo órgão administrativo? Que forças sociais, políticas, econômicas estavam em jogo? Quais os conflitos e disputas presentes? Quais foram os problemas operacionais para a alocação das duas redes municipais de atendimento à criança de 0 a 5 anos na Secretaria Municipal de Educação? Como foram enfrentados?

A problematização acima remete ao objeto desta investigação, que se volta ao estudo do processo de integração da EI ao sistema de ensino no Município de São Paulo, no contexto de sua configuração como primeira etapa da Educação Básica. Busca-se, de partida, interlocução com Norbert Elias (1999) para quem a postura para a investigação científica sociológica, especialmente, deve ser a de um “destruidor de mitos”:

[...] grupos que pensam de um modo científico são grupos que geralmente criticam ou rejeitam as ideias dominantes aceitas pela maioria da sociedade em que vivem, mesmo quando são defendidas pela autoridade reconhecida, pois descobriram que não correspondem aos factos observáveis. *Por outras palavras, os cientistas são destruidores de mitos* (ELIAS, 1999, p. 55-56, grifos do autor).

Trata-se de ação dada como infundável, continua o autor: “pois que, tanto dentro como fora dos grupos de cientistas especializados, há sempre quem converta as teorias científicas em sistemas de crenças” (ELIAS, 1999, p. 56).

Igualmente faz-se necessário reportar-se à história da construção da política pública de atendimento à criança pequena, às concepções de infância e de EI, construídas socialmente, num determinado período histórico e numa determinada configuração social. Para Elias (1993), todo fenômeno tem uma historicidade, as mudanças são paulatinas e silenciosas. Não intencionais, não planejadas por indivíduos ou grupos sociais isoladamente, mas estabelecidas

como parte de um processo gradual de mudança, contínuo, dotado de estrutura e de regularidade específicas – uma mudança que se perde na escuridão do passado mais remoto -, e como parte de um movimento que, tanto quanto possível, deve ser visto como um todo, tal como o voo de uma flecha ou o fluir de um rio, e não como a repetição da mesma coisa em pontos diferentes, ou como algo que salta de um ponto para outro. O que muda no curso do processo que denominamos de história são as relações mútuas, as configurações de pessoas e a modelação que o indivíduo sofre através delas (ELIAS, 1993, p. 231).

Elias propõe que as estruturas, os agentes, os sentidos e a história, sejam os elementos do fazer sociológico ao investigar e buscar compreender fenômenos sociais, constituídos como configurações. Não dissocia os processos dos grandes fenômenos sociais da ação dos indivíduos nos grupos sociais em que estão enredados, atendendo a suas emergências, interesses, desejos e necessidades. As mudanças sociais que conferem movimento à história de uma sociedade são propulsionadas pelo movimento dos grupos sociais, num embate de forças conjunturais, de disputa e numa relação de interdependência.

É nessa perspectiva que compreendemos o processo que configurou a EI nas últimas décadas como instituição própria para a educação, cuidado e socialização das crianças de 0 a 5 anos de idade, como complemento às ações da família e da sociedade, em resposta às demandas sociais específicas.

Ressalta-se, assim, que para abordar tal processo faz-se necessário reportar ao histórico do atendimento à criança pequena no Brasil marcado por três etapas distintas. A primeira – últimas décadas do século XIX e primeiras décadas do século XX – constitui-se como um período de implantação das primeiras de creches e jardins de infância brasileiros. A segunda etapa – no contexto do final dos anos de 1970 e década de 1980 – é caracterizada pela significativa ampliação da oferta de vagas, processo que, segundo Rosenberg (1989a, 1989b) e Kramer (1982), apresenta-se como resposta às demandas sociais provenientes dos movimentos: i) sindicais, incluindo a creche como umas das reivindicações da pauta dos trabalhadores; ii) feministas, como condição intrínseca do processo de redefinição do papel social da mulher; iii) femininos, como alternativa para a viabilização da melhoria das condições de vida das famílias e moradores, defendida pelos clubes de mães, geralmente vinculados a grupos religiosos e a associações de moradores do bairro; iv) educacionais, por meio de propostas de antecipação da escolaridade, fundamentadas na educação compensatória e na teoria da privação cultural.

O modelo de atendimento à criança pequena adotado nessa segunda etapa, por meio de propostas tidas como alternativas, de baixo custo e conseqüente baixa qualidade, além de emergenciais e paliativas, conferiu uma marca à EI brasileira, justificando condições inadequadas e práticas discriminatórias até hoje presentes em alguns dos programas de políticas públicas educacionais para as crianças pequenas e no cotidiano de instituições de EI (HADDAD, 1993 e 2002; ROSEMBERG, 2010).

O forte vínculo histórico de destinação das creches à determinada classe social, ou seja, o fato das creches terem sido concebidas para atender crianças pertencentes às camadas populacionais de baixa renda tem dificultado a plena conquista da sua legitimidade, como instituição coletiva de cuidado e educação da criança pequena, e não mais como um lugar para compensar carências – um “mal necessário”, um espaço que substitui a casa e a mãe na sua falta. Ainda se encontra, como forte representação social, a convicção de que é no espaço privado da casa e na figura da mulher, mãe, avó, vizinha, “cuidadora”, irmã mais velha, babá, que se ancora a legitimidade para o cuidar-e-educar crianças muito pequenas (HADDAD, 1993 e 2002; KUHLMANN JR, 1998).

Um novo processo de expansão desenvolveu-se nos anos 2000, terceira e atual etapa, tempo em que o poder público passou a ser pressionado pelos movimentos sociais de defesa dos direitos das crianças, com particular atenção ao direito à Educação⁶. A demanda por creches e pré-escolas resultou de uma confluência de fatores sociais, políticos, culturais, econômicos e educacionais. (ROSEMBERG, 2002; 2006; 2010; HADDAD, 1993; 2002; FARIA E PALHARES, 1999; FARIA E AQUINO, 2012).

Um dos elementos importantes desse processo foi o significativo aumento da participação da mulher na composição da população economicamente ativa, levando ao surgimento de necessidades advindas da busca de conciliação entre trabalho feminino e o cuidado e educação dos filhos pequenos, questões relacionadas à luta pela promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

A produção e difusão de estudos e pesquisas que indicam as contribuições da EI no desenvolvimento e educação das crianças pequenas e a paulatina percepção da criança como sujeito de direitos, em especial o direito à educação, são igualmente importantes nesse contexto, assim como a determinação da integração da EI ao sistema de ensino, estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9394/96 (HADDAD, 2002, 2006 e 2008; ROSEMBERG, 2006 e 2010).

Segundo Campos R. e Campos R. (2012) e Rosemberg (2009, 2010), para responder às pressões por expansão da oferta de vagas, o poder público tem desenvolvido políticas distintas para creches e pré-escolas, não as compreendendo como partes integrantes de uma

⁶ Cabe ressaltar a atuação dos Conselhos Tutelares e do Ministério Público ao reivindicar e exigir vagas em creches e pré-escolas. Uma importante contribuição para a compreensão desse aspecto nos foi oferecida por Dragone Silveira (2010), que analisa a atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo na garantia do direito das crianças e adolescentes à Educação, no período de 1991 a 2008.

unidade, fragmentando o atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade⁷. A ampliação das vagas ofertadas tem priorizado parte da EI, a pré-escola, ação referendada pela Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, e regulamentada pela Lei nº 12.796⁸, que estabeleceu a extensão da obrigatoriedade de ensino para as crianças de 4 e 5 anos e jovens até 17 anos, conforme afirmam Rosemberg (2009) e Didonet (2009 e 2013). Por outro lado, o atendimento às crianças pequenas, 0 a 3 anos, passou a ser defendido com o viés da focalização, ou mais recentemente, seguindo o princípio do “filtro social”, ou seja, uma prestação de serviço destinada às crianças pertencentes a famílias de baixa renda e, com maior prioridade, àquelas em situação de vulnerabilidade (HADDAD, 2006 e 2008; ROSEMBERG, 2010; CAMPOS, R.; CAMPOS, R., 2012).

O atual contexto da EI brasileira parece manter as mesmas questões, que poderiam ter sido superadas no processo pós-promulgação da Constituição de 1988, do Estatuto da Criança e Adolescente (1990) e da LDB nº 9394/96, as quais instituíram direitos inalienáveis à criança pequena.

A expansão do atendimento, em uma perspectiva histórica, tem se concentrado na faixa etária mais próxima à do Ensino Fundamental, o que pode ser compreendido como uma melhor aceitação social da escola como lugar legítimo para a educação das crianças mais velhas. Aos menores de quatro anos, o atendimento tem sido marcado pelo viés da excepcionalidade, ou seja, os programas são destinados à população infantil que se encontra em situação de vulnerabilidade.

As características acima referidas são facilmente identificadas ao se detalhar o perfil do atendimento pelo critério etário. Segundo INEP (2015)⁹, no território nacional, em 2013, o percentual de atendimento às crianças de 0 a 3 anos era de 23,2% e para crianças de 4 e 5 anos, 81,4%. Tais dados indicam um tratamento desigual e isso possibilita inferir que as políticas públicas de expansão têm propiciado a constituição de uma EI, como primeira etapa da Educação Básica, fragmentada em creche e pré-escola, priorizando o atendimento das

⁷ Em 2006, com a aprovação do Ensino Fundamental de duração de 9 anos, ficou estabelecido o ingresso compulsório da criança de 6 anos no primeiro ano dessa etapa da Educação Básica. A Emenda Constitucional nº 53, de 19/06/2006, altera a faixa etária correspondente à EI, de crianças de 0 a 6 anos para crianças de até 5 anos. Porém, cabe ressaltar que o ingresso no ensino fundamental se dará para as crianças que completam 6 anos até 31 de março do ano da matrícula. As crianças que completam 6 anos após 31 de março devem ser matriculadas na EI, como estabelecido na Resolução CNE nº 05/2009, Art. 5º, § 3º. Assim, o leitor encontrará, neste texto, a referência à faixa etária de 0 a 6 anos seja porque se trata de período anterior a 2006, ano da alteração, ou por considerar que, devido a data corte ser em 31 de março, há número significativo de crianças de 6 anos frequentando EI.

⁸ Promulgada em 04 de abril de 2013, alterou artigos da LDB nº 9394/96, para adequá-la à EC nº 59

⁹ Diretoria de Estudos Educacionais - Dired/INEP. Fonte: Pnad/IBGE

crianças em idade pré-escolar. Porém, cabe ressaltar que a legislação educacional e documentos orientadores, publicados pela Coordenação Geral da Educação Infantil, Secretaria de Educação Básica, do Ministério da Educação – COEDI/SEB/MEC¹⁰, explicitam a identidade e unidade da EI, como ressaltado no Artigo 5º, da Resolução CNE/CEB nº 05/2009, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil:

Art. 5º - A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, é oferecida em creches e pré-escolas, as quais se caracterizam como espaços educacionais institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social (BRASIL, 2009a).

No entanto, o que está estabelecido nessa Resolução do Conselho Nacional de Educação parece que não tem sido totalmente apreendido nem se tornado referência para as ações das diferentes instâncias do poder público no território nacional.

A rede de EI do município de São Paulo, constituída por EMEIs e CEIs, é um exemplo elucidativo e pode contribuir para o entendimento de tal tendência na dinâmica da gestão pública em relação à primeira infância.

As EMEIs atendem crianças de 4 e 5 anos de idade, em período parcial, turnos matutino e vespertino¹¹. São instituições geridas e administradas diretamente pelo poder municipal. Quanto aos CEIs, atendem crianças de 0 a 3 anos de idade¹², em período integral, em três diferentes tipos de instituições: CEIs Diretos, CEIs Indiretos e CEIs/Creches particulares conveniadas¹³.

¹⁰ Em especial: Brasil 2010, 2009b, 2006a, 2006b e Campos e Rosemberg, 2009 (1ªed. 1995).

¹¹ Alteração recente, que estabelece o fim dos três turnos de 4 horas (7h às 11h / 11h às 15h / das 15 às 19h) e instituiu dois turnos de 6 horas de atendimento (matutino: das 7h às 13h e vespertino: das 13h às 19h).

¹² Consta no Portal da SME que os CEIs atendem preferencialmente crianças de 0 a 3 anos e que, em algumas unidades, há atendimento às crianças e 4 e 5 anos de idade.

¹³ A diferenciação entre os tipos de instituições está assim apresentada no Portal da SME:

CEIs Diretos: São Unidades Educacionais com profissionais, edifício e bens móveis da Prefeitura, que atendem crianças de zero a 3 anos, em período integral.

Creches Conveniadas

Estas instituições mantêm convênios com a Prefeitura do Município de São Paulo. São entidades - associações e outras organizações - que mantêm Centros de Educação Infantil/Creches destinados ao atendimento preferencial de crianças de zero a 3 anos e 11 meses, da seguinte maneira:

Centros de Educação Infantil da Rede Pública Indireta

Durante o período do convênio, as entidades gerenciam o edifício e bens móveis da Prefeitura, para desenvolverem atividades correspondentes ao plano de trabalho específico, inclusive quando o imóvel é locado pela Secretaria Municipal de Educação.

Centros de Educação Infantil/Creches Particulares Conveniadas

Unidades que desenvolvem atividades correspondentes ao plano de trabalho específico do convênio, em imóvel da própria entidade, a ela cedido, por ela locado com recurso financeiro próprio ou com verba repassada pela Secretaria Municipal de Educação para custear as despesas com as instalações.

A qualidade de atendimento e as condições de trabalho são distintas entre as EMEIs os CEIs conveniados, indiretos e diretos. Os fatores de maior peso em tal distinção dizem respeito à remuneração, jornada de trabalho, plano de carreira, formação inicial dos professores e formação continuada, com horários de estudos e planejamento incorporados ou não na jornada de trabalho (SANCHES, 2003; SANCHES, RODRIGUES E HOMMA, 2000; KISHIMOTO, 2000; CREPALDI, 2003; FRANCO, 2009; GRINKRAUT et al., 2013).

Outra questão a ser ressaltada se refere à faixa etária das crianças atendidas. As EMEIs, desde 1972, ainda denominadas Parques Infantis, atendem apenas crianças de 4 a 6 anos, a chamada idade pré-escolar. A ampliação do Ensino Fundamental, propiciada pelo ingresso compulsório da criança de 6 anos de idade, redefiniu, por consequência, o público das EMEIs, que passou a ser composto por crianças de 4 e 5 anos. No caso dos CEIs, nos três modelos, desde a integração ao sistema municipal de ensino, em 2001, nota-se tendência a definir-se como instituição para o atendimento das crianças menores. As ações do poder público municipal foram conduzidas na perspectiva de, paulatinamente, transformar os CEIs diretos, indiretos e conveniados, em instituições destinadas “prioritariamente” às crianças de 0 a 3 anos, encaminhando as crianças de 4 a 6 anos para as EMEIs da região.

Com esse panorama, cabe perguntar: pode-se afirmar que o direito das crianças de 0 a 5 anos à educação e o direito dos trabalhadores a ter assistência gratuita aos seus filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas têm sido assegurados pelas políticas públicas educacionais do município de São Paulo?

A LDB 9394/96, em consonância com a Constituição Federal, regulamentou o direito da criança pequena à educação ao definir a Educação Infantil, ofertada em creches e pré-escolas, como primeira etapa da Educação Básica. Assim, a EI, na estrutura do sistema de ensino brasileiro, passou a compor a Educação Básica, juntamente como Ensino Fundamental e Ensino Médio. Foi estabelecido prazo para tal inclusão: “as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de 3 (três) anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino” (Art. 89).

E o que significa “integrar-se ao respectivo sistema de ensino”? Ao definir as competências e responsabilidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a respeito da Educação Brasileira, a Constituição Federal estabelece que:

- A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino [...]. Os Municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (Art. 211, § 2º).
- Compete aos Municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (Art. 30, inciso VI).

Na LDB, no Título IV - *Da Organização da Educação Nacional*, tais determinações da CF, foram contempladas nos artigos 9º e 11º:

A União incumbir-se-á de [...] estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica comum (Art. 9º, Inciso IV).

Os Municípios incumbir-se-ão de [...] oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 11, Inciso V).

Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (Art. 11, Parágrafo único).

No município de São Paulo, à época da promulgação da LDB, o atendimento público às crianças pequenas dava-se por meio das Creches, vinculadas à Secretaria da Assistência Social e das Escolas Municipais de Educação Infantil, vinculadas à Secretaria da Educação, desde sua origem, em 1935, como Parque Infantil. Assim, para atender a determinação legal de integrar a EI ao sistema de ensino, foram centrados os esforços no processo de adequação do vínculo administrativo, procedendo à “passagem das Creches da SAS para a SME”¹⁴.

Coube às instituições privadas de atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade, que não estavam registradas como escolas, providenciar as adequações exigidas pela Secretaria Municipal de Educação para que se constituíssem como instituições de EI devidamente credenciadas e regularizadas¹⁵.

Porém, a integração das creches públicas e pré-escolas ao sistema de ensino, viabilizada pela exigência de alocação na Secretaria Municipal de Ensino, atendendo a todas as prerrogativas para o credenciamento e regularização (autorização para funcionamento) próprios do órgão educacional, não significa que creches e pré-escolas foram integradas,

¹⁴ Expressão bastante criticada à época por simplificar o processo de vinculação ao órgão educacional.

¹⁵ Segundo a legislação vigente até a promulgação da LDB 9394/96, não era exigido vínculo à Secretaria da Educação dos estabelecimentos que atendiam crianças de 0 a 6 anos desde que a razão social não os configurassem como escola.

compondo a EI como primeira etapa da Educação Básica. Ou seja, a integração administrativa das duas redes municipais de atendimento à criança pequena no setor educacional, por si só, não se constituiu como a integração da EI e sua configuração como primeira etapa da Educação Básica.

Nesta perspectiva, indaga-se: se, no lugar da integração, a fragmentação da educação infantil em creches e pré-escolas foi se afirmando como o modelo de política pública de atendimento à criança pequena no município de São Paulo, que elementos propiciaram esse quadro?

Propõe-se, assim, diante do exposto e considerando a problematização anteriormente explicitada, investigar o denominado processo de integração da EI ao sistema de ensino no município de São Paulo, no contexto de sua configuração como primeira etapa da Educação Básica, visando a:

- A) Evidenciar e analisar as marcas e implicações sociais e históricas do atual quadro de institucionalização da infância e das políticas públicas da área e seus desdobramentos para a construção de uma EI que respeite plenamente os direitos da criança;
- B) Compreender e analisar como foi se configurando a rede municipal paulistana de EI, no período de 2001 a 2004, composta pelos CEIs e pelas EMEIs, dada a complexa constituição histórica do atendimento às crianças pequenas; procurando-se:
 - Identificar as ações desencadeadas pelo poder público do município de São Paulo que propiciaram a construção de uma rede de EI fragmentada em CEIS e EMEIs, com a consequente diferenciação de objetivos e função social para creches e pré-escolas;
 - Explicitar as possíveis relações entre o modelo de atendimento, fragmentado, às crianças de 0 a 5 anos e a pressão pela expansão da oferta de vagas;
- C) Explicitar e analisar as concepções de infância e de EI que sustentaram a configuração da rede municipal de EI e suas possíveis relações com o modelo de expansão da oferta de vagas;
- D) Refletir sobre as interfaces do processo paulistano com o contexto das atuais políticas públicas nacionais e as orientações de organizações internacionais e multilaterais para o atendimento aos direitos da criança pequena no Brasil.

É nessa perspectiva que se delinea a hipótese desta pesquisa: as ações do poder público municipal para atender à legislação centraram-se na alocação das duas redes existentes, CEIs e EMEIs, no mesmo órgão administrativo, porém foram mantidas duas redes distintas de EI, redefinidas pela faixa etária das crianças atendidas e pelo período de atendimento. Tal procedimento do poder público municipal pode ser decorrência das dificuldades operacionais e administrativas próprias da complexidade do processo de integração, somadas a não apreensão da concepção de infância e de EI difundida no aparato legal, nos documentos orientadores publicados pela Coordenação Geral de Educação Infantil, COEDI/MEC e na produção acadêmica da área, em especial os conceitos do campo da Sociologia da Infância, o que resultou no fortalecimento e legitimação da fragmentação da EI pública entre creche e pré-escola. Uma das possíveis leituras dessa fragmentação pode ser a tradução da representação do espaço doméstico, no âmbito privado e exclusivo da família como o espaço legítimo e apropriado para o cuidado e educação da criança pequena. Justificasse o cuidado e educação extrafamiliar, em creches públicas, em situações de vulnerabilidade da criança, e a oferta de pré-escolas públicas, em período parcial de atendimento, para as crianças de 4 e 5 anos de idade, como ação educacional preparatória para os anos iniciais do Ensino Fundamental, com especial atenção ao processo de alfabetização.

Para responder à problematização aqui exposta e aos objetivos da investigação, foram utilizados procedimentos metodológicos para aproximação e análise dos dados, compondo um percurso metodológico apresentado no primeiro capítulo. Fez-se necessária a elaboração de um quadro teórico cabível à construção do panorama geral no qual se insere a EI paulistana. Assim, o segundo capítulo trata da concepção de infância e de EI que balizam propostas de políticas públicas para a infância, na perspectiva do novo paradigma proposto pela Sociologia da Infância. Nesse capítulo, também, são abordadas questões que permeiam as leituras do contexto atual e o perfil de ampliação da oferta de vagas em instituições de cuidado e educação da criança pequena no Brasil. O capítulo três apresenta o histórico das creches paulistanas com foco direto no período em que as creches se constituíram como rede municipal de atendimento à criança de 0 a 6 anos, em resposta às pressões do movimento social que as reconhecia como um espaço de direito das crianças e das mulheres, período correspondente ao final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980. No capítulo quatro são apresentados os resultados da análise dos documentos normativos e legais publicados pela municipalidade, no período de 2001 a 2004. Essa análise é mediada por depoimentos de

profissionais que se disponibilizaram a conceder entrevista, tornando-se sujeitos informantes desta pesquisa. O referido período abarca o momento de transição e de efetivação da integração da EI ao sistema de ensino paulistano. Na sequência, foi dedicado capítulo específico para tratar das questões relacionadas aos profissionais no processo de integração da EI, dada sua relevância e complexidade. Nas Considerações Finais, ao recuperar o percurso da pesquisa na perspectiva de discutir o alcance dos objetivos propostos, validação da hipótese, buscou-se evidenciar qual foi o legado do processo de integração da EI no sistema municipal de educação na cidade de São Paulo.

1 O PERCURSO METODOLÓGICO PARA A INVESTIGAÇÃO DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL AO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DA CIDADE DE SÃO PAULO – 2001 -2004

Uma vez delimitado o objeto a ser pesquisado, por meio da sua problematização, formulou-se a hipótese e os objetivos foram definidos. A preocupação inicial, que norteou o desenvolvimento da pesquisa, foi demarcar o que a difere e/ou acrescenta às pesquisas de doutorado já realizadas, contribuindo para a produção de conhecimento da área.

Com o objetivo de investigar o processo de integração da EI no município de São Paulo, por meio de ações do poder público, particularmente da Secretaria Municipal de Educação, ao responder pela viabilização da EI como parte integrante da Educação Básica, procedemos ao levantamento de dados em duas etapas. Os resultados da primeira etapa foram apresentados no Relatório do Exame de Qualificação – levantamento da produção de teses sobre a temática; busca sobre os dados da rede de EI paulistana no acervo disponibilizado pela Secretaria Municipal de Educação (SME), com análise preliminar do material encontrado e a realização de entrevista com a responsável pela EI na Diretoria de Orientação Técnica – DOT/EI. Houve ainda um primeiro exercício de leitura e análise de um pequeno conjunto de Portarias.

A segunda etapa do processo, desenvolvida no período de dezembro de 2014 a maio de 2015, foi constituída pela retomada da exploração do acervo disponibilizado no site da SME, naquele momento, totalmente reorganizado, que, a partir das reflexões provocadas pela arguição dos membros da Banca do Exame de Qualificação, possibilitou a aproximação dos dados, leitura e análise dos mesmos sob outra perspectiva. O desenvolvimento dessa deu-se por entrevistas com profissionais da área que, de lugares distintos, acompanharam o processo de integração da EI. O conteúdo dessas entrevistas mediou a exploração e compreensão dos documentos que subsidiaram normativa e legalmente o processo de integração.

Na sequência, descrevemos, de forma pontual, as ações que integraram os procedimentos metodológicos do levantamento e análise dos dados.

1.1 Procedimentos do levantamento dos dados: Primeira Etapa

1.1.1 Banco de Teses e dissertações

Com o objetivo de investigar o que havia sido pesquisado sobre as políticas públicas de EI do município de São Paulo, foi iniciado o levantamento das teses e dissertações disponibilizadas no Banco de Teses da CAPES. No entanto, logo nas primeiras buscas, optou-se por descartar as dissertações, pois a maior parte das produções concentrava-se após o ano 2000, período em que ocorreu reestruturação dos programas de pós-graduação com a redução do prazo para desenvolvimento das pesquisas, tempo essencial para conferir às teses de doutorado o escopo para aprofundamento da análise dos dados coletados.

O Banco de Teses da CAPES disponibilizava resumos das teses e dissertações defendidas no período de 1987 a 2012. Embora, naquele momento o recorte temporal desta pesquisa fosse de 2001 a 2011, decidiu-se considerar toda a produção do período disponibilizada pela CAPES. Avaliou-se pertinente a busca por produção anterior ao recorte temporal da pesquisa para verificar qual era contexto, no tocante às temáticas, que anunciava o período, ou seja, se no momento precedente, referente aos anos de 1987 a 2000, havia a presença de temáticas que indicassem acompanhamento das políticas públicas que estavam se configurando. O conhecimento do que estava sendo publicado e pesquisado oferece elementos para inferir sobre as tendências do campo e como o período foi se constituindo. Assim, ao optar por um período de abrangência superior ao definido pelo objeto de estudo buscou-se, com maior segurança, mapear a produção acerca da temática e situar as possíveis contribuições acadêmicas e políticas desta pesquisa naquele momento de seu desenvolvimento.

O mapeamento realizado foi importante por ter evidenciado que, até aquele momento, o processo de integração da EI ao sistema de ensino no município de São Paulo não havia sido tomado como objeto de pesquisas de doutorado. Por esse motivo, o material localizado, por meio de exaustivo mapeamento, não compõe o corpo do texto desta tese, tendo sido mantido apenas a título de registro, como Apêndice A, caso o leitor tenha curiosidade e interesse em saber os procedimentos de busca e os resultados encontrados.

1.1.2 Memória Técnica Documental da SME

Após mapeamento das teses, buscou-se investigar material disponibilizado no *site* da Secretaria da Educação do Município de São Paulo – SME. A busca por documentos nos arquivos da Prefeitura do Município de São Paulo foi iniciada no mês de outubro de 2013, por meio do levantamento da documentação digitalizada e acessível pelo *site* oficial do poder público municipal¹⁶. A busca foi retomada entre os meses de dezembro de 2014 e fevereiro de 2015. Explorou-se o campo dedicado à Secretaria Municipal de Educação, que conta com espaço denominado *Memória Técnica Documental* que, conforme consta no texto de apresentação, tem por objetivo “arquivar, preservar e disponibilizar documentos técnico-pedagógicos que fizeram e fazem parte da história da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo ao longo de sua trajetória”. Trata-se de um arquivo de documentos que “mantém organizado e atualizado seu acervo, preservando a memória histórica e cultural, com o objetivo de melhor atender aos educadores e pesquisadores e subsidiar os trabalhos que tenham como foco principal o Ensino Municipal da Cidade de São Paulo”.

Dentre as opções para acesso e pesquisa constavam: *Catálogo 1*, *Catálogo 2* e *Centro de Documentação*.

A respeito dos *Catálogos*, estes eram compostos por documentos agrupados por categoria e subcategorias. Para o acesso aos documentos em si basta proceder à solicitação via formulário específico, *on-line*, ou em atendimento pessoal na sede da Secretaria Municipal da Educação. Há também a possibilidade de orientações via contato telefônico.

No *Catálogo 1*, os documentos estavam organizados e apresentados em 30 categorias, sendo que na maioria havia ao menos 3 subcategorias. No *Catálogo 2*, foram encontrados 21 categorias, também contendo subcategorias¹⁷.

¹⁶ <http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br>

¹⁷ Conforme mencionado no início deste capítulo, a primeira pesquisa no portal da Secretaria de Educação foi realizada em outubro de 2013. No processo de escrita da versão final do Relatório de Qualificação, voltei a consultar o site e verifiquei que havia ocorrido alteração na estrutura para localização e acesso aos documentos. Não havia mais a opção *Catálogo 1* e *Catálogo 2*, com as subdivisões, mas apenas a opção *Catálogo*, na qual os documentos são apresentados por ordem cronológica, a partir dos mais recentes. A decisão por manter, neste texto, a descrição de todo o processo justifica-se pela importância da pesquisa inicial e busca pela organização dos dados disponíveis para possível aprofundamento, pois, foi por meio desse movimento, ao ter a dimensão do acervo, que a opção pelas Portarias foi se configurando como um oportuno caminho.

O primeiro procedimento de busca foi localizar todos os documentos datados a partir do ano de 2001 e que de alguma forma abrangessem a EI, forma explícita – indicação de uma subcategoria com o termo Educação Infantil, Creche, Centro de Educação Infantil ou Escola Municipal de Educação Infantil, ou de forma implícita – subcategoria possível de abranger os diferentes níveis de ensino como, por exemplo, Avaliação, Conselhos e outras. Assim, foram descartados apenas documentos do período anterior a 2001 e os que a subcategoria indicava claramente a não possibilidade de inclusão da EI como, por exemplo, constar no título a definição do nível de Ensino Fundamental ou Médio ou alguma especificidade como Alfabetização de Adultos, Educação de Jovens e Adultos e outros. Como resultado dessa busca, foram selecionados 62 títulos do *Catálogo 1* e 406 do *Catálogo 2*.

Para organizar os documentos selecionados e ter conhecimento preliminar da totalidade do que poderia ser analisado, criamos novas categorias que possibilitassem reagrupar o material sob critérios que melhor atendessem ao objetivo da pesquisa naquele momento de seu desenvolvimento. Assim os documentos selecionados dos *Catálogos 1* e *2* foram reagrupados nas seguintes categorias:

1. Formação 1: Programas e Projetos;
2. Formação 2 - Eventos;
3. Formação 3 – A: Relatórios Ações NAEs, DOT, SME;
4. Formação 3 – B: Relatórios Assessorias, Projetos de Cooperação;
5. Publicações 1: Cadernos de Formação, Revistas, Informativos da SME;
6. Publicações 2: Textos Legais, Administrativos, Manuais, Minutas e Contratos de Projetos e Programas;
7. Imprensa: Clipping, Jornais, Informativos de Associações e Sindicatos.

Após a busca por documentos nos arquivos *Catálogo 1* e *Catálogo 2*, foi consultado o arquivo intitulado *Centro de Documentação – CEDOC*, que, segundo texto de apresentação, constitui-se num “ambiente que organiza, preserva e disponibiliza as produções das equipes técnico-pedagógicas da Secretaria Municipal de Educação. Reúne documentos de vários períodos e que possuem notável valor histórico”. Os documentos estavam agrupados nas seguintes categorias:

1 - Publicações da DOT (Diretoria de Orientação Técnica):

Educação Infantil

Ensino Fundamental – Ciclo I
Ensino Fundamental – Ciclo II
Educação de Jovens e Adultos
Educação Especial
Educação Étnico-racial
Informática Educativa
Estudos de Recuperação
Cadernos de Apoio e Aprendizagem
Salas e Espaços de Leitura
Programas de Orientações Curriculares
Coleções de Ensino Municipal
Departamento de Alimentação Escolar
Publicações Diversas

2 - Publicações da SME

Coletâneas de Textos Legais

Publicações Diversas

Foi mantido o mesmo critério utilizado na busca anterior para explorar mais esse espaço do Portal: selecionar documentos datados a partir de 2001, que tratavam explicitamente da EI ou que de forma implícita podem abrangê-la, descartando arquivos cujos títulos claramente indicam não abordar a EI. Foram localizados e selecionados documentos nos arquivos:

- Publicações da DOT: Educação Infantil, Salas e Espaços de Leitura; Programa de Orientações Curriculares; Coleções do Ensino Municipal e Publicações Diversas;
- Publicações da SME: Coletâneas de textos legais e Publicações diversas.

Diferentemente dos arquivos *Catálogo 1 e Catálogo 2*, o arquivo *Centro de Documentação* disponibiliza versão digitalizada dos documentos, na íntegra, para livre acesso, o que propiciou a análise preliminar dos documentos em si e seleção daqueles que poderiam atender aos objetivos da pesquisa naquele momento de seu desenvolvimento, merecendo ser analisados de forma mais aprofundada.

A análise preliminar do referido material e o movimento de organizá-lo para compor com o material selecionado nos *Catálogos 1 e 2*, evidenciaram especificidades e um possível caminho para os recortes necessários. Por tratar-se de Publicações, a própria característica dos documentos indica claramente que o material, intencionalmente, visa registrar, orientar e divulgar a ação do poder público numa determinada área. Em Publicações da DOT, como indicado pela própria denominação da Diretoria, estão agrupados documentos que registram as propostas e projetos das diferentes áreas e orientações técnicas específicas, na sua maioria de ordem pedagógica e administrativa, que subsidiam a implantação e desenvolvimento dos respectivos projetos e propostas. Por outro lado, em Publicações da SME estão os documentos que tratam de ações mais abrangentes, envolvendo outras secretarias, bem como documentos que compõem o aparato legal e aqueles de cunho normativo e operacional que subsidiam a política setorial da Secretaria Municipal de Educação nas diferentes Gestões de Governo.

Naquele momento, ao considerar o objetivo da pesquisa, investigar as ações do poder público municipal, via Secretaria Municipal de Educação, no processo de integração da EI, realizou-se a primeira seleção do material a ser estudado, com foco no arquivo Publicações da SME, Coletânea de Textos Legais, em especial as Portarias que, por serem normativas, se constituem na objetivação da política setorial.

1.1.3 Entrevista Preliminar

Com certo conhecimento do material disponibilizado no Portal da SME e com a definição do primeiro recorte do material a ser analisado em profundidade, agendou-se entrevista inicial com a profissional de carreira da SME, Profª. Sônia Larrubia Valverde, supervisora de ensino, que atualmente ocupa o cargo de Diretora da DOT - Educação Infantil. A escolha pela professora teve por critério sua presença no cenário da EI paulistana, sua atuação profissional e política. Naquele momento, já estava previsto, para o período posterior à análise preliminar dos documentos selecionados, a realização de entrevistas com profissionais que estiveram

presentes no processo de integração da EI ao sistema de ensino, e já estava definido que a Profa. Sônia seria uma das profissionais entrevistadas. No entanto, essa primeira entrevista teve por objetivo apresentar o projeto de pesquisa e o percurso realizado até aquele momento. Era como que “pedir licença” para adentrar naquele universo e pesquisá-lo. Funcionária pública municipal há 30 anos, período em que exerceu funções de professora de EI, coordenadora pedagógica e supervisora de ensino da cidade de São Paulo, a Profa. Sônia respondeu pela Diretoria de Orientação Técnica – Educação Infantil, na gestão da Prefeita Marta Suplicy (2001 – 2004) e na atual gestão do Prefeito Fernando Haddad, trajetória que lhe confere compreensão apurada da história da EI paulistana. Cabe ressaltar que a formação acadêmica da professora conta com Mestrado em Educação, cujo tema de pesquisa versou sobre a Avaliação nas Escolas Municipais de Educação Infantil de São Paulo. Igualmente importante é sua atuação política nos diferentes espaços de discussão da situação da infância e da EI, com especial destaque à participação como membro e gestora do Fórum Regional da Educação Infantil da Grande São Paulo e do Fórum Paulista de Educação Infantil, bem como representante do estado de São Paulo no Movimento Interforuns de Educação Infantil no Brasil.

A entrevista foi realizada no dia 8 de novembro de 2013, nas dependências da Diretoria de Orientação Técnica da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, com duração aproximada de 40 minutos. Após a apresentação do projeto de pesquisa, a Profa. Sônia teceu algumas considerações sobre a história da EI paulistana, em especial sobre os desafios da atual gestão e a preocupação com a consolidação de alguns conceitos fundamentais para os avanços na política de educação das crianças pequenas, conceitos esses que, segundo a mesma, devem ser trabalhados em espaços de formação.

Foram apresentados à Profa. Sônia os objetivos da pesquisa e um relatório parcial com o registro dos dados coletados via Portal da SME, tendo ela reafirmado, ser este um recurso confiável e ágil de acesso aos documentos produzidos e à história da área. Quanto aos objetivos da pesquisa, afirmou que, segundo sua percepção, a problemática está relacionada à organização da carreira, na coordenação do trabalho, especificamente na definição de jornada de trabalho e nas programações de formação. Assim, orientou para que fossem analisadas com atenção, e minuciosamente, as Portarias da Secretaria Municipal da Educação, especialmente as de periodicidade anual, que tratam da Organização das Unidades, do Calendário de Atividades, entre outras.

1.1.4 Portarias da SME: primeira incursão

Após análise preliminar do acervo disponibilizado no Portal da SME e das considerações da Profa. Sônia Larrubia, realizamos a primeira incursão às Portarias. O arquivo Publicações da SME – Coletâneas Legais – disponibilizava textos legais organizados por ano, no período de 2008 a 2011, agrupados de acordo com o âmbito de sua competência: federal ou municipal. Composto a legislação municipal, são apresentados as Leis e Decretos municipais, Pareceres, Indicações e Deliberações do Conselho Municipal de Educação, Portarias e Comunicados da Secretaria Municipal da Educação. Nesse primeiro momento, a exploração do arquivo teve as Portarias como foco de estudo e análise, por ser este um documento normativo que objetiva uma política setorial e que melhor pode atender às demandas próprias do objeto de pesquisa.

Compreende-se que parte significativa das ações do poder público municipal, por meio da Secretaria Municipal da Educação, é apresentada em Portarias, e por estas viabilizadas, pois este tipo de documento contém as orientações e procedimentos necessários para efetivação de ações. Portaria é definida como “instrumento pelo qual Ministros ou outras autoridades expedem instruções sobre a organização e funcionamento de serviço e praticam outros atos de sua competência”, conforme o Manual de Redação da Presidência da República define Portaria (MENDES e FORSTER JÚNIOR, 2002, p. 102).

Ao explorar o arquivo, foi considerado todo o período disponibilizado naquele momento (2008 a 2012), e foram mantidos os mesmos critérios das buscas anteriores, ou seja, documentos que tratavam explicitamente da EI ou que de forma implícita poderiam abrangê-la, descartando Portarias cujas especificações claramente indicam não abordar a EI. As Portarias selecionadas foram agrupadas de acordo com a temática de seu conteúdo e organizadas em cinco categorias:

Grupo 1: Matrícula, Organização das Unidades de Ensino e Calendário de Atividades;

Grupo 2 : Carreira Profissional;

Grupo 3: Recursos Financeiros;

Grupo 4: Programas de Formação;

Grupo 5: Ações de Apoio.

Para o Exame de Qualificação, foram apresentados apontamentos da leitura e análise preliminar de pequena parte das Portarias categorizadas como Grupo 1: Matrícula, Organização das Unidades de Ensino e Calendário de Atividades, que tratavam da organização do ano letivo de 2008. Esses apontamentos foram importantes como primeiro exercício do que seria apresentado para apreciação da Banca Examinadora. Esse material, assim como o conjunto das Portarias, organizadas em cinco categorias, acima citadas, foi desconsiderado posteriormente devido à redefinição do recorte temporal do objeto de pesquisa. Por esse motivo não o apresentamos no corpo do texto e nem como Apêndice. Sua menção se justifica devido ao seu papel no processo de pesquisa, pois esse primeiro exercício revelou o quanto tais documentos podem ser importante fonte para a identificação e análise de ações do poder público municipal no processo de configuração da rede municipal de EI, de forma a referendar o conjunto de Portarias do período como o acervo a ser investigado, que melhor pode contribuir para atender aos objetivos da pesquisa, constituindo o *corpus* desta tese de doutorado.

Considerando que a integração dos CEIs ao sistema de ensino deu-se no ano de 2001, as Portarias referentes a esse ano, e aos subsequentes, potencialmente apresentam elementos que contribuem para compreender como ocorreram o “acolhimento” e a “acomodação” inicial dos CEIs na estrutura da SME, e quais ações efetivas para a integração dessas instituições e para a construção de uma rede municipal de educação da criança pequena ofertada em duas instituições distintas, mas que compõem a primeira etapa da Educação Básica, sob competência prioritária do poder público municipal, em colaboração técnica e financeira com os estados e União, e que respondem à mesma demanda: atender ao direito das crianças de 0 a 6 anos à educação e ao direito dos trabalhadores a terem seus filhos e dependentes, menores de 6 anos, matriculados em creches e pré-escolas.

O Portal da SME, à época, disponibilizava acesso às Portarias, referentes aos anos de 2008 a 2011, na íntegra. Quanto às Portarias referentes ao período anterior, o acesso era possível somente em visita presencial ao Centro de Documentação, nas dependências do prédio da Secretaria Municipal da Educação. Porém, conforme mencionado, em 2014 o site foi reorganizado, facilitando o acesso aos documentos e ampliando significativamente seu acervo ao disponibilizar o “Cadastro de Leis Municipais”¹⁸, que exhibe, na íntegra, todos os documentos legais e normativos a partir do ano 2000. Essa alteração, coincidentemente, aconteceu no mesmo período em que se deu a segunda etapa do levantamento de dados,

¹⁸ http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/negocios_juridicos/cadastro_de_leis/index.php

facilitando em muito a continuidade da pesquisa, que após as recomendações dos integrantes da Banca do Exame de Qualificação, passou a ter como recorte temporal o período de 2001 a 2004.

1.2 Procedimentos do levantamento de dados: Segunda Etapa

1.2.1 Cadastro de Leis Municipais – Portal da SME

Conforme mencionado, a partir do Exame de Qualificação, procedemos ao recorte temporal do objeto de pesquisa. A opção pelo período de 2001 a 2004 deu-se em função de ter sido esse o momento em que se concentrou o processo de integração da EI no sistema municipal de ensino. Assim, no período de dezembro de 2014 e janeiro de 2015, retornamos ao acervo para consulta dos documentos, que, com o *site* reorganizado, oferecia opção de pesquisar publicações por assunto ou por número. Optamos pela pesquisa por assunto, cujo acesso se deu a partir de palavras-chave, com opções por tipo e ano da publicação. O sistema permitia, no máximo, quatro palavras-chave. O limite no número de palavras levou a escolha de termos que, no conjunto, pudessem cercar o objeto de pesquisa: educação infantil, creche e CEI. Por segurança, uma segunda busca foi realizada, alterando a última palavra do conjunto, substituindo “CEI” por “EMEI”. Naquele momento, os resultados obtidos foram os mesmos. Foram organizados arquivos com todos os documentos encontrados, por tipo de documento e ano de sua publicação, também como segurança, caso houvesse algum problema com o acesso ao *site* no decorrer da exploração do acervo¹⁹. Assim, os resultados de todas as buscas foram gravados em arquivos, para consulta sem a dependência do acesso ao sistema.

Nesse momento da pesquisa, devido à facilidade do acesso ao acervo, optou-se por verificar todos os documentos disponíveis no período de 2001 a 2004 e não apenas as Portarias, pois poderiam ser necessários à compreensão das próprias Portarias que, geralmente, estão fundadas em Leis e Decretos, mencionados nas considerações que introduzem o documento. E também porque para a integração da EI, dada a complexidade e abrangência das ações para sua efetivação, foi necessária a promulgação de Leis e Decretos e demais instrumentos que a sustentassem juridicamente.

¹⁹ Como ocorrido quando da exploração ao Banco de Teses e Dissertações da CAPES.

No processo de leitura e compreensão dos documentos do aparato legal selecionados, fez-se necessário a busca de mais documentos que também foram referências por balizarem a integração da EI ao sistema de ensino: Pareceres, Indicações e Deliberações do Conselho Municipal da Educação. Procedeu-se a busca, no site da Câmara Municipal, por tipo de documento e ano (vide Apêndice B - Quadro 1). Nesse mesmo momento percebeu-se a necessidade de ampliar o recorte temporal para a busca de documentos, pois embora o recorte temporal da pesquisa tenha se mantido no período de 2001 a 2004, alguns documentos normativos e legais elaborados e publicados no período entre 1999 e 2000 foram referências para ações e publicações do período estudado.

1.2.2 As entrevistas

A realização de entrevistas estava prevista desde a elaboração do projeto desta pesquisa, inclusive com prévia definição de alguns nomes. Porém, no decorrer do processo, o lugar desse instrumento de coleta de dados foi sendo redimensionado. As entrevistas, inicialmente, aconteceriam todas num mesmo momento do desenvolvimento da pesquisa: após levantamento do acervo a ser investigado e com certo conhecimento do material. No entanto, logo de início, surgiu a necessidade de uma entrevista preliminar, compondo a primeira etapa do levantamento de dados, como já mencionado. Foi um procedimento que inspirou novos encaminhamentos e entre eles elementos que foram compondo o tom das demais entrevistas.

No momento dessa entrevista preliminar, após primeira aproximação ao acervo, diante de tanto material e tentando organizá-lo para perceber por onde começar e qual caminho seria o mais adequado e promissor, escutar o que tinha a dizer o profissional que participou do processo de integração da EI foi como uma espécie de guia que possibilitou dar sentido ao material a ser selecionado. As entrevistas foram redimensionadas porque o acervo documental também o foi, numa relação de interdependência. Os depoimentos dos sujeitos entrevistados, como as lentes de um óculos, possibilitaram a leitura mais límpida dos documentos do acervo, fundamental para que o diálogo entre a pesquisadora e o conteúdo dos documentos pudesse ocorrer. Assim, o processo de integração da EI, embora ainda se componha, sob inspiração de Leminsky, como um dos espaços infinitos que demandam mais pesquisas e dedicação acadêmica, não são mais tão silenciosos: a voz dos entrevistados, como que a sussurrar, esteve

presente na montagem do quebra cabeça, cujas peças foram os documentos legais e normativos, de árdua leitura e análise. Por esse motivo, o leitor não encontrará no corpo deste trabalho citações ou trechos das entrevistas, porém encontrará, em momentos pontuais, algumas menções ao conteúdo das mesmas, mas sem identificação dos sujeitos entrevistados, embora todos tenham assinado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

São apenas identificados aqui, como os sujeitos da pesquisa (a identificação nominal consta no parágrafo abaixo), que entre os convidados, aceitaram conceder entrevistas e participar desta pesquisa, aos quais agradeço a disponibilidade, atenção e dedicação ao conceder a entrevista, ler a transcrição das mesmas e proceder aos ajustes do texto, sem os quais não conseguiria os resultados obtidos e aqui apresentados.

Os critérios para a escolha dos sujeitos entrevistados foram estabelecidos em função do lugar social e profissional que ocupavam no período da integração da EI paulistana, buscando contemplar os grupos sociais envolvidos no processo, a saber: técnicos da Secretaria de Assistência e Serviço Social – SAS e da Secretaria Municipal da Educação – SME, dirigentes dos sindicatos das categorias profissionais; membros de movimentos sociais como Fórum Paulista da Educação Infantil - FPEI, Fórum Regional da Grande São Paulo, Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil - MIEIB. Avaliou-se que seria importante ouvir também membros de movimentos sociais que não estavam presentes no momento da integração, mas que têm se posicionado em defesa da EI no processo de expansão de vagas e atendimento ao direito das crianças.

Representando as Secretarias, pensou-se em nomes de técnicos com reconhecida trajetória na área e que tivessem sido membros das Comissões Intersecretariais responsáveis pela transferência das creches da SAS para a SME. Três nomes foram definidos, sendo que um deles não respondeu ao contato. Deste grupo, foram convidadas e concederam entrevistas a Profa. Jeane de Jesus Zanetti Garcia e a Profa. Sônia Larrubia Valverde²⁰. As duas professoras são pedagogas, Mestres em Educação pela PUC-SP, profissionais de carreira na PMSP, ocuparam vários cargos na SME e, atualmente, são supervisoras de ensino. Profa. Sônia é a responsável pela Educação Infantil na Diretoria de Orientação Técnica – DOT – EI.

Quanto aos sindicatos, definiu-se por dois dirigentes. Os contatos foram feitos e as entrevistas foram as primeiras a serem agendadas. Porém, infelizmente um dos convidados desmarcou a entrevista por duas vezes, via contato de sua secretária, e não mais retornou os

²⁰ Cabe lembrar que a Profa. Sônia Larrubia concedeu uma entrevista preliminar, como já mencionado.

contatos. Seu nome foi substituído por outro membro do mesmo sindicato, mas que, infelizmente, não retornou contato inicial. Assim foi possível entrevista com o dirigente de apenas um dos sindicatos, Prof. Claudio Fonseca, representando o SINPEEM.

Para representar os Fóruns de EI, foram convidadas e concederam entrevistas a Profa. Maria Lúcia Machado, pedagoga, Doutora em Educação, que à época da integração da EI, representava o Fórum Paulista no MIEIB, compondo seu grupo gestor. Quanto ao Fórum Regional da Grande São Paulo, a Profa. Anita Viudes Carrasco de Freitas, socióloga, Mestre em Educação, atualmente professora universitária. A Profa. Anita foi selecionada por militar no Fórum, à época, como membro do grupo gestor, e por ter sido servidora pública na SAS, como socióloga, e ter acompanhado as creches até o momento da transição. Para representar o movimento social em defesa da EI e expansão de vagas, foi estabelecido contato com um advogado, atuante em ONGs, que tem se destacado nessa militância; ele concordou em conceder a entrevista, mas não foi possível o agendamento por estar num momento profissional de muita demanda e novos desafios, conforme alegação dele. Sendo assim, foram realizadas cinco entrevistas.

As entrevistas, que ocorreram no período de 30 de março a 4 de maio de 2015, foram realizadas nos locais de trabalho dos entrevistados, exceto uma delas, que concedeu a entrevista em sua residência. O tempo médio de duração das mesmas foi de 60 a 70 minutos, sendo a mais curta com duração de 50 minutos e a mais longa, com 1 hora e 25 minutos. Todas foram gravadas, transcritas e enviadas para a apreciação e ciência dos entrevistados para que, caso julgassem necessário, fizessem as adequações e complementações que avaliassem importantes.

Como suporte, foi utilizado um roteiro semiestruturado (vide Apêndice C). Dois entrevistados solicitaram o envio do roteiro, via *e-mail*, no momento da confirmação do agendamento. Aos demais, o roteiro foi apresentado no início da entrevista, permanecendo sobre a mesa para consulta, se necessário. Seguindo as orientações da Comissão de Ética da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, foi entregue o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (vide Apêndice D), conforme modelo disponibilizado pela Comissão de Ética²¹, contendo dados da pesquisa, da pesquisadora e orientadora, e os termos da participação. O conteúdo do Termo foi verbalmente apresentado no momento da entrega do documento e da coleta de assinatura. Assim, as entrevistas foram iniciadas com a solicitação verbal de autorização para a gravação e o compromisso de envio da transcrição da

²¹ <http://www4.fe.usp.br/pesquisa/comissao-de-etica>

mesma. Todos os entrevistados mostraram-se confortáveis em discorrer sobre o processo de integração da EI paulistana, alguns trouxeram materiais da época, registros pessoais de reuniões, pautas e afins.

1.3 Procedimentos de Organização e Análise dos Dados

O processo de levantamento dos dados, conforme mencionado, foi composto por duas etapas, sendo que a seleção dos documentos a serem analisados se deu na segunda etapa, após Exame de Qualificação e recorte temporal do objeto de pesquisa. Assim, foram selecionados para análise os documentos referentes ao acervo “Cadastro de Leis Municipais”, disponibilizado no Portal da SME, no período de 1999 a 2004, tendo por descritores de busca as palavras-chave: educação infantil, creche, CEI e EMEI. Complementado pelos documentos publicados pelo Conselho Municipal de Educação, no mesmo período acima referido, cujo conteúdo dizia respeito à EI.

A organização do material selecionado se deu por ano e tipo de documento. Com a leitura, releitura e busca de sentido e relações, as categorias foram se apresentando, ainda que inicialmente oferecessem muita dificuldade de demarcação e denominação. Vários exercícios foram feitos e os documentos iam de uma categoria a outra ou mesmo mantendo-se em mais de uma categoria, o que não contribuía muito para o trabalho de delimitação e análise. Algumas categorias, com algumas alterações nos termos, foram mantidas da primeira etapa da investigação, como Matrícula, Organização das Unidades e Calendários, Férias, Formação, Pontuação, Lotação, Escolha e Atribuição de aulas/turmas. Outras foram se apresentando, com certa fragilidade, mas anunciando outro lugar na organização e análise dos dados: Estrutura, Transição, Regularização. Outras, ainda, foram necessárias apenas para organização, compondo a totalidade dos documentos, mas, logo de início, não foram selecionadas para análise, como Saúde e Criação e Denominação de CEIs e EMEIs. Porém, foi no momento da escrita do capítulo sobre os dados que as categorias foram firmando-se com coerência e sentido próprio na compreensão do processo de integração da EI ao sistema de ensino.

Para organizar o material para análise, foram elaborados quadros, a partir da totalidade dos documentos localizados e selecionados e depois quadros para cada tipo de documento, por ano de publicação. Foram elaborados 22 Quadros, apresentados sequencialmente no

Apêndice B, abarcando diferentes tipos de publicações municipais: Leis; Decretos; Comunicados; Despachos; Publicações; Emenda; Projeto de Emenda; Orientação Normativa; Projeto de Lei; Portarias e documentos do CME: Pareceres, Indicações e Deliberações. Todo material foi considerado na análise final dos dados, exceto Projeto de Emenda e Projeto de Lei²², pela própria condição de projeto, que por não terem sido aprovados ou, ao menos, apreciados, não se traduziram em ações e procedimentos do poder público.

Na verdade, mais do que organizar dados para análise, os quadros resultaram de um processo de aproximação, estudo e apreensão do que se apresenta, num primeiro momento, como registro de um fenômeno num determinado período histórico. Assim, o processo de integração da EI foi se apresentando, se reconstituindo, tomando corpo por meio dos documentos. Esse momento de apreensão do fenômeno, pelos documentos, foi guiado, questionado e problematizado pela percepção e posicionamento de profissionais que, de diferentes lugares, cargos e posições, participaram do processo de integração da EI, e que, convidados a conceder entrevistas, disponibilizaram-se em compartilhar as suas memórias e percepções do processo. O roteiro semiestruturado, suporte para as entrevistas, foi se fazendo, também, suporte para a análise dos documentos, na voz dos entrevistados, indicando as pistas para, a partir dos documentos, compreender como se deu o processo de integração da EI. Algumas questões do roteiro e as respostas dos entrevistados foram fundamentais no processo de análise dos documentos, tais como: Quais as ações e etapas caracterizaram o processo de integração da EI ao sistema de ensino? Havia interesses divergentes? Quais? Quem os representava? Houve alguma ação que foi planejada e não realizada? Qual? Sabe por que não foi realizada? Houve dificuldades? Quais as principais dificuldades do processo de integração você avalia ser importante ressaltar? E as conquistas? O que ficou como conquista do processo de integração?

A análise do acervo dos documentos normativos e legais, intermediado pelo conteúdo das entrevistas é apresentado nos capítulos quatro e cinco, possibilitando a construção de uma visão e versão do processo de integração da EI no sistema municipal de ensino da cidade de São Paulo.

²² Por esse motivo os quadros de Projeto de Lei e de Projeto de Emenda não foram apresentados como Apêndice. Embora não tenham sido transformados em ações, os Projetos de Lei selecionados, pela análise preliminar realizada, constituem-se numa interessante fonte que pode revelar, também, o que pensam os vereadores sobre a educação de crianças pequenas e de que forma o tema dialoga com o perfil do eleitorado de cada vereador.

Esse foi o caminho metodológico construído nesta pesquisa, dentro das condições objetivas que se apresentaram no decorrer desta empreitada, que permitiram atender aos objetivos propostos. Nesse percurso, escolhas foram feitas e culminaram na tese que se apresenta. Que outros pesquisadores possam, por meio de outros caminhos metodológicos e outras condições objetivas, ampliar a compreensão até aqui construída.

2 INFÂNCIA E EDUCAÇÃO INFANTIL

Discorrer sobre a concepção de infância e o lugar social das crianças na sociedade contemporânea e suas implicações na construção de propostas de educação e cuidado da criança pequena é basilar na investigação do processo de integração da EI ao sistema de ensino e sua constituição como primeira etapa da Educação Básica no Município de São Paulo, por meio da identificação e análise de ações do poder público ao responder por tal viabilização.

Compreender o movimento de configuração da EI paulistana, no período de 2001 a 2004, poderá contribuir para evidenciar as marcas e implicações sociais e históricas do atual quadro de institucionalização da infância e das políticas públicas da área, e seus desdobramentos para a construção de uma EI que respeite plenamente os direitos da criança. Desse modo, a perspectiva teórica da Sociologia da Infância apresenta-se como um caminho fecundo.

A Sociologia da Infância tem se desenvolvido como um campo que busca investigar as crianças como atores sociais, sujeitos produtores de culturas, e a infância como categoria estrutural, de tipo geracional, socialmente construída (SARMENTO, 2008 e 1997). Essas referências tornam possível “lidar com a infância e com as crianças por elas mesmas, ou seja, sem ter que necessariamente fazer referência ao seu futuro quando se tornam adultas” (QVORTRUP, 2010a, p. 634).

Neste sentido, focar a estrutura em que as crianças vivem suas vidas é contrapor-se a definir a infância pelas características individuais das crianças. Romper

com os planos de vida pessoal, faz pensar não em termos de desenvolvimento da criança, mas particularmente, no desenvolvimento da infância [...]. Em termos estruturais, a Infância não tem um começo nem um fim temporais e não pode, portanto, ser compreendida de maneira periódica. É compreendida, mais apropriadamente, como categoria permanente de qualquer estrutura geracional. As duas noções de infância – enquanto um período e enquanto uma categoria permanente – não se contradizem. Elas podem e, de fato, coexistem lado a lado, mas os significados de ambas são bem diferentes (QVORTRUP, 2010a, p. 635).

Considerada como forma estrutural, a infância não é transitória, não é uma fase ou período, tem permanência. É o espaço social de todas as crianças, indistintamente, e deixará

de sê-lo quando atingirem a idade adulta, ou seja, para a criança, individualmente, a infância acaba (é um período), mas como categoria estrutural a infância se mantém para receber novas gerações de crianças, isto é, não depende de constituintes específicos, assim como as demais categorias, os grupos de gênero e classe, por exemplo (QVORTRUP, 2010a).

Da mesma forma que se mantém, permanece, a infância transforma-se constantemente. Por ser uma construção social, é definida por um conjunto de parâmetros: sociais, econômicos, políticos, culturais, tecnológicos, ideológicos e discursivos. São domínios que, segundo Qvortrup (2005), formam e forjam a infância numa dada sociedade e momento histórico. Cabe ressaltar que tais parâmetros alteram-se de acordo com a sociedade e momento histórico, o que provoca mudanças na infância, perceptíveis ao se comparar “infâncias” de sociedades e culturas distintas e/ou em momentos históricos específicos. No entanto, a variabilidade histórica ou cultural da infância não a descaracteriza como categoria estrutural, pois certos padrões são mantidos: “mesmo no decurso de distantes intervalos históricos e culturais, a infância deve ser reconhecível contanto que faça sentido empregar esse conceito” (QVORTRUP, 2010a, p. 638).

Assim, faz-se imperioso considerar a relevância e pertinência em compreender de que forma um conjunto de parâmetros, como forte instância explicativa, influência – forma e forja – a infância (QVORTRUP, 2005, 2010a).

Segundo Qvortrup (2005, 2010a), há outro elemento igualmente importante para os estudos da infância: o conceito de geração. Afirma o autor ser de fundamental importância por constituir-se estatuto metodológico, como classe para desigualdade social; gênero para domínio patriarcal e etnicidade para discriminação racial e cultural.

Para discutir o que distingue a infância das demais categorias geracionais, Qvortrup (2005) aborda os três conjuntos de influências na natureza da infância: estrutural, normativa e reguladora, apresentados por Oldman (1991). No conjunto de influências reguladoras²³, destacam-se as leis que definem os limites etários, no caso, a lei maioritária. O dever de frequentar a escola é outra regulação, que embora dependa dos sistemas de cada país, o poder formativo da escolaridade distingue as crianças de outros grupos geracionais.

²³ Qvortrup alerta para a consideração da tênue linha que separa influências normativas e reguladoras: a regulação surge das normas e estas têm elementos ideológicos e concepções morais.

Quanto às influências normativas, destacam-se as oscilações entre medidas protecionistas e participatórias, ou seja, o que para os adultos apresenta-se como uma medida de proteção, para as crianças pode resultar em impedimento de participação.

Normas e regulações, do ponto de vista geracional, revelam tratamento diferenciado e divergências de interesses – elementos vantajosos e desvantajosos para crianças e para adultos –, mas por serem “distintamente diferentes no que se refere à idade e à geração” indicam que se trata de algo pertencente à estrutura social (QVORTRUP, 2005, p. 87).

Nesta perspectiva, Qvortrup apresenta duas dimensões no conjunto das influências estruturais: a econômica e a espacial. O desenvolvimento do bem estar social tem impactado, e beneficiado, no que se referem aos indicadores básicos de sobrevivência, os diferentes grupos geracionais. Porém, o autor questiona: “até que ponto as crianças, por exemplo, adquiriram parte dos recursos, na mesma medida que outras partes da sociedade, como os adultos e os idosos?” (2005, p. 87). Embora pesquisas tenham indicado a redução dos rendimentos disponíveis para as crianças em comparação com os dos adultos, bem como há elementos que indicam a pauperização da infância, a comparação entre crianças e outros grupos etários ainda tem sido rara. Um agravante a essa situação é o fato das crianças, além de serem mais vulneráveis economicamente, o são politicamente também, pois enquanto “indivíduos ou coletividade, não possuem quaisquer direitos ou poderes para assegurar uma justiça distributiva” (QVORTRUP, 2005, p. 89).

Quanto à dimensão espacial, no conjunto de influências estruturais, tem-se a diferenciação entre os grupos geracionais no que se refere ao acesso e gozo. O espaço urbano é um exemplo da oscilação entre ações protecionistas e participativas, bem como de divergência de interesses.

Nos ambientes urbanos cada vez mais dominantes, ditados pelos interesses econômicos dos adultos, os mundos da vida da criança são suprimidos, enquanto os seus níveis de liberdade são reduzidos e as suas oportunidades de encerrar explorações autônomas estão cada vez mais fora do seu alcance. Os mundos urbanos, que se encontram de forma crescente no século XX, são mundos dos adultos, ou melhor, são os mundos da idade adulta, abandonando as crianças como resíduos protegidos (ibid. p. 89).

Diante do exposto, cabe lembrar que transformações na sociedade em geral atingem profundamente as crianças como grupo social, que parâmetros macrossociais formam e forjam a infância. Muitas vezes tais impactos e transformações não são percebidos, previstos ou intencionados, ou seja, as crianças como grupo social e a infância como categoria

estrutural não foram levados em conta. Segundo Qvortrup (2010 b, 2011), tal desconsideração foi denominada por Kaufmann (1990) como indiferença estrutural. Não se trata de má vontade dos adultos em relação às crianças, ou de uma exclusão deliberada, traduz a condição de invisibilidade social da infância. No entanto,

a infância é involuntariamente – gostemos ou não – parte da sociedade e da política social. Qualquer esforço para excluí-la ou mantê-la à margem é ilusório [...] [portanto,] deve-se estar permanentemente atento às consequências para a infância de todos os tipos de política – inclusive as que não visam à infância (KAUFMANN, 1990, p. 785).

Por outro lado, algumas dessas transformações resultam de ações intencionais, mesmo que suas consequências, por vezes, possam não corresponder ao previsto. Trata-se da(s) política(s)²⁴, da ação do poder público na busca de definir caminhos a seguir, propondo, estruturalmente, novos contornos à infância, bem como ações pontuais para responder a problemas de ordem prática (QVORTRUP, 2010b).

Evidencia-se a necessidade de considerar as políticas que deliberadamente foram destinadas às crianças ou à infância e da mesma forma – e com a devida importância – não deixar de focalizar as políticas que não têm esse objetivo, mas que talvez tenham maior poder de impacto na condição social de ser criança.

Na contemporaneidade um dos grandes desafios é garantir condições sociais para permanência das crianças na escola e para a erradicação do trabalho infantil²⁵. Questão bastante complexa, pois há forte representação social que sustenta a ideia de que “criança não trabalha, criança dá trabalho”²⁶.

Se a infância é concebida como uma geração não presente na divisão social do trabalho, tal exclusão justifica o lugar de dependência em relação aos adultos e a ideia de ser um grupo social sem responsabilidade e economicamente improdutivo – e que “dá trabalho”.

²⁴ Devido aos limites deste texto, não foi possível a atenção ao uso ou não do plural no termo *política*, no entanto, trata-se de significativa questão conceitual. No artigo *Infância e Política*, Qvortrup (2010b) discorre sobre a diferença conceitual entre política e políticas, bem como a diferenciação de sua destinação: criança(s) e infância.

²⁵ É inegável a realidade do trabalho infantil e da exploração das crianças na realização de trabalhos em condições, muitas vezes, degradantes. Sarmento discorre sobre a temática em *A infância e o Trabalho: a (re)construção social dos “ofícios da criança”* (2000). Sobre as crianças que estão distantes das escolas e de suas famílias, as “não-crianças”, como denominam Sarmento e Marchi (2008), ver *Radicalização da Infância na segunda modernidade: Para uma Sociologia da Infância crítica*. O livro *O Massacre dos inocentes: a criança sem infância no Brasil*, organizado por José de Souza Martins (1993), oferece um panorama da situação da criança, incluindo a exploração do trabalho infantil. Os três textos discutem a questão com o rigor sociológico que a temática exige.

²⁶ Parafrazeando o refrão da música *Criança Não Trabalha*, de Arnaldo Antunes e Paulo Tatit, interpretada por Sandra Peres e Paulo Tatit, gravada em 1998, pelo Grupo Palavra Cantada.

A escola, criada na Modernidade, mantém-se como a instituição responsável pela função de preparar esses sujeitos de pouca idade para sua plena integração à vida social, quando alcançarem a idade adulta (SARMENTO, 2000).

Sarmento (2000, p. 34) afirma que

a natureza mítica da noção de que as crianças não trabalham só é possível através da operação de desqualificação da atividade escolar como trabalho”. Essa desqualificação é produzida por meio do “estabelecimento de um corte entre a aprendizagem e a economia [...] [e] pela ocultação do caráter ativo do processo de aquisição e construção do conhecimento.

Para esse autor, o corte entre a aprendizagem e a economia traduz-se no reconhecimento da formação como importante para a atuação profissional – demarcando os níveis de remuneração – e para o desenvolvimento da sociedade; no entanto, oculta-se o processo de formação inicial como período de investimento, pois a rentabilização somente ocorrerá no futuro, no momento em que o exercício da profissão se efetiva. Por outro lado, referenciando-se em Qvortrup²⁷, Sarmento (2000, p. 34) afirma que se for considerado o plano diacrônico, o trabalho escolar é parte da divisão social do trabalho, pois “as crianças são socialmente compelidas pela escolaridade obrigatória a autoproduzir-se como um investimento societal rentabilizável na sua prestação futura, quando adultos”.

Quanto à ocultação do caráter ativo do processo de aquisição e construção do conhecimento, esta é resultante da produção da chamada “forma escolar”, da maneira como a escola se fez escola na perspectiva tradicional: reconhecimento do professor como responsável pela transmissão dos conhecimentos, normas e valores a um grupo de sujeitos que os recebe de forma passiva e acumulativa, num processo de uniformização e homogeneização. Nesta dinâmica, são fortalecidas e valorizadas as ações do ensino e ocultada e desvalorizada a aprendizagem, compreendida como o processo autoral do sujeito que aprende (SARMENTO, 2000).

Compreendidas, segundo Sarmento (2000, p. 35, grifos do autor), as duas razões que desqualificam a atividade escolar como trabalho, acima apresentadas, pode-se afirmar que “contrariamente ao que se sustenta no senso comum, as *crianças trabalham*, e a forma

²⁷ Sobre o trabalho escolar compondo a divisão social do trabalho, ver Qvortrup (2001), *O trabalho escolar infantil tem valor: A colonização das crianças pelo trabalho escolar*, no qual o autor discorre sobre a relação entre trabalho infantil e modo de produção da sociedade. Afirma ser o trabalho escolar “o novo – e ‘imaneante ao sistema’ – trabalho infantil [...] Em especial quero sugerir que o trabalho escolar das crianças é a continuação do trabalho manual feito por elas antigamente.” (QVORTRUP, 2001, p. 133 e 135)

‘normal’ do seu trabalho nas sociedades contemporâneas é a realização das atividades de aprendizagem em contexto escolar”.

A infância tem sido produzida na contemporaneidade respondendo às exigências do capitalismo avançado, a saber: “globalização hegemônica no plano das relações políticas, econômicas e sociais, à escala mundial, e o individualismo institucionalizado, no plano das relações interpessoais e da construção social das subjetividades” (SARMENTO, 2013, p. 5).

A globalização, por produzir significativo aumento das desigualdades sociais, impacta profundamente a infância, evidenciando a heterogeneidade nas condições de vida das crianças dos diferentes meios sociais. Da mesma forma, propicia a difusão dos produtos da indústria cultural transnacional, que visa tornar todas as crianças potenciais consumidores²⁸. No entanto, também tem possibilitado a difusão dos direitos das crianças, propagando a Convenção sobre os Direitos da Criança²⁹ que, “com todas as contradições em que esta se enreda [...] constitui um impulso essencialmente generoso e, sobretudo, exprime uma concepção da criança que é profundamente renovada: a criança cidadã, competente e participativa” (SARMENTO, 2013, p. 7).

Quanto ao individualismo institucionalizado, Sarmento (2013) afirma ser a expressão cultural da globalização, que se faz presente no cotidiano infantil, para além do encorajamento à postura de competitividade, assenta-se no princípio da autonomia, que se não articulado à solidariedade pode maximizar a afirmação do indivíduo sobre si e na relação com o outro.

Para responder a esse contexto – da globalização e do individualismo institucionalizado – em que estão inseridas as crianças pequenas, Sarmento (2013, p. 8) assevera que “afirmar os direitos da criança como orientação política da educação infantil pode ser uma via segura de adequação à infância contemporânea”.

Ademais, uma orientação política para EI, centrada nos direitos da criança, propicia olhar para a infância e para a EI a partir de seus sujeitos, e no plano sincrônico.

A educação infantil só conseguirá ser esse lugar socialmente enraizado dos plenos direitos da criança se se potenciar como a cidade onde as crianças podem usufruir de uma cidadania plena: social, porque são respeitadas e protegidas; cognitivas, porque aí é o lugar das culturas infantis e da plena afirmação da alteridade; institucional,

²⁸ O documentário *Criança, a alma do negócio*, roteiro de: Estela Renner, dirigido por Estela Renner e Renata Ursoia, tem contribuído para fomentar a discussão sobre o impacto da globalização, especificamente da indústria cultural, na vida das crianças, tornando-as fiéis consumidoras.

²⁹ Rosemberg e Mariano, em *A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: Debates e Tensões* (2010), buscam o contexto sociopolítico da elaboração da Convenção para discutir suas tensões, limites e implicações. Finalizam o texto versando sobre o debate – em especial as produções acadêmicas – sobre a Convenção no Brasil. Constitui-se uma importante referência para a área.

porque são considerados como membros plenos da instituição educativa, na qual participam e contribuem para a construção da vontade coletiva; íntima, porque é salvaguardada a sua plenitude como seres singulares e exclusivos, face ao qual se estabelece uma ética de respeito (SARMENTO, 2013, p. 12).

A imersão no referencial teórico acima possibilita elementos para refletir sobre questões do processo de integração da EI brasileira ao sistema de ensino e sua constituição como primeira etapa da Educação Básica. Segundo Rosemberg (2010), o quadro atual apresenta-se marcado por avanços e tensões. Nesse contexto, a autora ressalta que “enquanto cidadãos adultos nem sempre respeitamos a criança pequena brasileira como sujeito de direitos. Apreendo um descaso histórico das políticas públicas para com as crianças pequenas quando suas necessidades e seus direitos são trazidos para o espaço público” (p. 174).

2.1 Educação Infantil: Questões que delimitam o contexto atual

A Constituição Federal, no Art. 208, inciso IV, estabelece que o dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de EI, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade. Em consonância com a Constituição, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional define que a EI, como primeira etapa da Educação Básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (Art. 29).

Constituir-se como a primeira etapa da Educação Básica confere à EI um lugar no sistema educacional brasileiro, portanto legitimidade como espaço de educação e cuidado das crianças pequenas, espaço este que, segundo a legislação educacional brasileira, deve ser regulado e supervisionado por órgãos do sistema de ensino, devendo essa educação ser ofertada em locais apropriados e por profissionais habilitados para o exercício da docência. Embora já citado neste texto, cabe mais uma vez ressaltar que consta na Resolução nº 5/2009, do Conselho Nacional da Educação, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, que creches e pré-escolas

se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social (Art. 05).

Novos desafios emergem desse contexto e antigas questões são explicitadas de forma veemente num movimento de busca de superação das marcas da tradição histórica³⁰ que acompanham o atendimento das crianças pequenas e que não são automaticamente resolvidas com a integração das instituições de EI no mesmo *lócus* administrativo das escolas de Ensino Fundamental e Médio, compondo as políticas públicas educacionais. Kuhlmann Jr (1998, p. 210) afirma que “o mais importante é entendermos que, para superar as marcas da tradição histórica, não podemos sair apressadamente atrás de soluções fáceis, de adotar os mesmos preceitos sem uma profunda reflexão sobre as nossas propostas e práticas”. Na mesma perspectiva, Rosemberg (2010, p. 171) afirma que há um consenso novo, “legitimado por textos legais (Constituição, ECA, LDB, LOAS³¹), mas que ainda apresenta certas fragilidades em sua concretização exatamente por se tratar de algo novo” e envolver valores e concepções fortemente arraigadas na sociedade brasileira sobre o cuidado e educação da criança pequena, o papel da mulher na sociedade, concepções de maternidade, paternidade, infância e educação infantil, pois

[...] até os anos de 1970, o consensual na sociedade brasileira era que a educação e o cuidado da criança pequena constituíam preocupações da vida privada das famílias, especialmente das mães. Poucos e esparsos eram os sinais de que educar e cuidar de crianças pequenas era tarefa de toda a sociedade. “Quem pariu Mateus que o embale”, era o ditado da época. Transformações demográficas, econômicas e culturais impulsionaram essa que é a mais recente revolução da família e do sistema educacional brasileiros (ROSEMBERG, 2010, p. 171-172).

De acordo com a autora, a referida revolução da família e do sistema educacional foi impulsionada pelo reconhecimento da cidadania plena da mulher, possibilitado pelo controle da natalidade e participação no mercado de trabalho, aumento das famílias “chefiadas por mulheres”, a redução da taxa de fecundidade e de natalidade³², e o reconhecimento “da criança pequena como sujeito de direitos, ator social, produtora de cultura, indivíduo”. Afirma

³⁰ Pode-se citar como referência às antigas questões ainda não superadas a compreensão do atendimento às crianças pequenas, e em período integral, como um “mal necessário”, ou seja, como uma ação paliativa e emergencial destinada às famílias que não podem manter seus filhos em casa, sob os cuidados da mãe ou de outra mulher que a substitua no período em que permanece no trabalho. A educação e cuidado da criança pequena ainda apresentam-se como questão privada, do âmbito familiar, exclusivamente. A frequência à instituição de educação infantil somente justificada, e considerada positiva, quando vinculada à preparação para o ingresso na escola “regular”, no caso, a escola de ensino fundamental.

³¹ Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Lei nº 8.742, de 07 /12/1993 – Nota da autora.

³² Segundo dados do IBGE, a taxa bruta de natalidade, por mil habitantes, nos anos de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010 era de 38, 31,2; 23,4; 21,13 e 15,22, respectivamente. A taxa de fecundidade total, nos anos acima referidos, era de 5,8; 4,4; 2,9; 2,39 e 1,76 filhos por mulher. Fonte: Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 - Revisão 2008. Disponível em: <<http://teen.ibge.gov.br/biblioteca/livros-on-line/274-teen/mao-na-roda/1726-fecundidade-natalidade-e-mortalidade>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

ainda que “a sociedade reconhece que essa fase da vida é riquíssima, riqueza que se expande se boas condições educacionais lhe forem oferecidas” (ROSEMBERG, 2010). Destarte, conclui:

A sociedade, a nova família, a nova mãe, a nova mulher, o novo filho, a nova criança precisam de uma instituição social que, fora do espaço doméstico, complemente e enriqueça o educar e o cuidar. A educação e o cuidado dispensados em casa, pela família, continuam sendo necessários, mas não mais suficientes (ROSEMBERG, 2010, p. 172).

Haddad (2006), ao discutir a abordagem integrada do sistema de Educação e Cuidado Infantil (ECI), a partir da pesquisa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), afirma ser a legitimação da socialização infantil extrafamiliar o elemento que propiciará a necessária mudança de paradigma.

[...] em que a responsabilidade pelo cuidado e pela socialização da criança pequena deixa de ser exclusiva da família para ser compartilhada por toda a sociedade, passando-se de um modelo de *déficit* a um modelo de direitos humanos. Com isso, parte do processo de educação da criança pequena (criação, formação) torna-se uma questão pública e, portanto, pertencente ao âmbito dos direitos humanos, com enormes implicações no desenvolvimento de políticas e programas de ECI. A mudança de paradigma requer:

Uma redefinição da relação público (Estado) e privado (família) nos assuntos relativos à infância;

O reconhecimento do direito da criança de ser cuidada e socializada em um contexto social mais amplo que o da família;

O reconhecimento do direito da família de dividir com a sociedade o cuidado e a educação da criança;

O reconhecimento do cuidado infantil como tarefa profissional, que, juntamente com a educação num sentido mais amplo, constitui uma nova maneira de promover o desenvolvimento global da criança (HADDAD, 2006, p. 532).

A EI, na sociedade contemporânea brasileira, vem atender a várias demandas, segundo Haddad (2002). Trata-se do reconhecimento da dimensão multifuncional da educação e cuidado da criança pequena.

A expansão de instituições extra-parentais de educação e cuidado da criança pequena é cada vez mais requerida. Como já mencionado, o poder público tem sido pressionado a responder aos movimentos sociais deflagrados pelo novo contexto sócio, político, econômico e cultural e pelas novas percepções sobre a criança pequena e a EI. Assim, redes públicas de creches e pré-escolas têm se constituído e expandido, integradas aos sistemas municipais de ensino, em consonância ao estabelecido pela Constituição Federal e reafirmado pela LDB, ao tratar das competências e dever das esferas do poder público quanto à oferta da Educação

Básica. No entanto, cabe perguntar: A instituição de EI vem se constituindo como escola?
Para Rosemberg (2010),

quando a mobilização por EI (Educação Infantil) atingiu o Brasil, não tínhamos um modelo firmado, não sabíamos como fazer. Acreditávamos em soluções milagrosas. Conhecíamos a escola primária como educação para a infância. E orfanatos como instituições para a infância pobre.

[...]

Para o sistema educacional público é uma experiência completamente nova essa de acolher crianças tão pequenas, especialmente os bebês. Além disso: a de assumir a integração entre cuidar e educar. Com efeito, diferentemente do que ocorreu em outros países, a escola brasileira sempre adotou o tempo parcial. Sua função focal tem sido escolarizar. É apenas hoje que se começa a discutir o tempo integral, apesar de ter sido incluído na agenda do movimento de luta pró-creche desde sua criação (p. 173).

E a escola, como foi se fortalecendo como instituição própria para a educação e formação das futuras gerações?³³ Faz-se necessário adentrar na discussão dessa questão.

Por compreender a escola como uma organização complexa³⁴, os conceitos de cultura escolar e escolarização da sociedade podem contribuir na apreensão de como foi se constituindo esse espaço institucional.

Dominique Julia (2001) conceitua a cultura escolar como

um conjunto de *normas* que definem conhecimentos a ensinar e condutas a inculcar, e um conjunto de *práticas* que permitem a transmissão desses conhecimentos e a incorporação desses comportamentos; normas e práticas coordenadas a finalidades que podem variar segundo as épocas (finalidades religiosas, sociopolíticas ou simplesmente de socialização). Normas e práticas não podem ser analisadas sem se levar em conta o corpo profissional dos agentes que são chamados a obedecer a essas ordens e, portanto, a utilizar dispositivos pedagógicos encarregados de facilitar sua aplicação, a saber, os professores primários e os demais professores. Mas, para além dos limites da escola, pode-se buscar identificar, em um sentido mais amplo, modos de pensar e de agir largamente difundidos no interior de nossas sociedades, modos que não concebem a aquisição de conhecimentos e de habilidades senão por intermédio de processos formais de escolarização (p. 10 -11, grifos do autor).

Segundo o autor, normas e práticas só podem ser compreendidas a partir dos sujeitos que articulam essa cultura: professores e estudantes. Para tal compreensão devem também ser consideradas as culturas infantis, juvenis e familiares que dialogam e integram a cultura

³³ Para aprofundar a questão, vale conferir SACRISTAN, José Gimeno. O aluno como invenção. Porto Alegre: ArtMed, 2005 e NARODOWSKI, Mariano. Infância e Poder: Conformação da Pedagogia Moderna. Bragança Paulista/SP: Editora da Universidade São Francisco, 2001.

³⁴ Parafrazeando título do artigo de Maurício Tragtenberg (1982), importante referência para discorrer sobre a complexidade da escola.

escolar. Julia propõe olhar para a escola por meio do seu funcionamento interno, para o qual cunha a expressão “abrir a caixa-preta” (2001).

Para Faria Filho (2002), a noção de cultura escolar mostra-se particularmente importante para o estudo da escolarização, compreendida pelo autor em duas acepções, a saber: designa o “estabelecimento de processos e políticas concernentes à ‘organização’ de uma rede, ou redes, de instituições, mais ou menos formais, responsáveis, seja pelo ensino elementar da leitura, da escrita, do cálculo e, o mais das vezes, da moral e da religião”. Como também designa “o processo e paulatina produção de referências sociais tendo a escola, ou a forma escolar de socialização e transmissão de conhecimentos como eixo articulador de seus sentidos e significados” (FARIA FILHO, 2002, p. 16).

Recorrendo às contribuições de Julia e de Viñao Frago, Faria Filho afirma que há também duas outras importantes dimensões: “o tempo mais longo e a dimensão macro dos processos de escolarização com os tempos curtos e a dimensão micro das práticas escolares” (FARIA FILHO, 2002, p. 17). E prossegue:

O fenômeno da escolarização, entendido no seu sentido mais amplo, somente pode ser plenamente dimensionado e razoavelmente entendido se levarmos em conta um tempo relativamente longo como, por exemplo, os últimos dois séculos na sociedade brasileira. É nesse tempo mais longo que podemos perceber com mais precisão e clareza os múltiplos significados e os diversos fatores intervenientes da radical mudança em nossa sociedade no que diz respeito à escola: de uma sociedade sem escolas no início do século XIX chegamos ao início do XXI com a quase totalidade de nossas crianças na escola. [...] [porém,] não podemos deixar que a visão macroscópica nos impeça de compreender a sua constituição por meio de experiências singulares, que, necessariamente, exigem um olhar refinado e categorias de análise adequadas. Nessa perspectiva, para compreender a constituição de uma sociedade escolarizada no Brasil, não basta olharmos para as estatísticas e demais indicadores macrosociais. É necessário que tomemos as práticas e as experiências como objeto de investigação, buscando entender os sentidos e os significados impressos nelas ou nelas reconhecidos pelos diversos sujeitos (ibid., p. 20).

Para a análise do processo de escolarização, Faria Filho alerta sobre a consideração, com igual rigor, das transformações na concepção de infância e de criança, da constituição do professorado como campo político-profissional, da organização dos programas e currículos escolares, bem como das possíveis relações entre diminuição da idade média do alunado, fortalecimento da instituição escolar e emergência da profissão docente. Tais questões corroboram para a compreensão do lugar da escola na sociedade e elucidam a relação entre a complexificação da sociedade e das funções demandadas socialmente à escola, o que, por consequência, complexifica a escola como instituição, ou seja, “a escola é tanto produtora

quanto produto da sociedade como um todo. O que importa estudar, em última instância, é como este fenômeno se dá em suas múltiplas facetas em tempos e espaços determinados” (FARIA FILHO, 2002, p. 22).

Isto posto, pode-se afirmar que a EI, assim como a escola de ensino fundamental, vem se constituindo “no jogo das representações concorrentes sobre o que é a escola e como deve atuar” (VIDAL, 2005, p. 63).

Nas últimas décadas do século XX, registrou-se expansão de instituições de EI em todo mundo. No Brasil, com presença quase insignificante até a década de 1970 – 3,5% de crianças atendidas³⁵, passa-se a registrar, 30 anos depois, em 2010, um índice de 48,7%. Acompanhando mais de perto os índices da década de 2000 e abordando de forma distinta as faixas etárias correspondentes à creche e à pré-escola, registra-se, em 2003, 11,7% de crianças de 0 a 3 anos atendidas e 68,4% na faixa etária dos 4 aos 6 anos. Em 2006, os percentuais de atendimento são: 15,5% das crianças de 0 a 3 anos e 76% entre crianças de 4 a 6 anos e, em 2010, os índices são: 28,16% e 80,86% respectivamente³⁶. Mais recentemente, a Diretoria de Estudos Educacionais do INEP, em Relatório de Acompanhamento do PNE 2014 -2024 (INEP, 2015), tendo por fonte dados de Pnad/IBGE, afirma que, em 2013, o percentual de atendimento às crianças de 0 a 3 anos era de 23,2% e de crianças de 4 e 5 anos, 81,4%.

O Plano Nacional de Educação (2001-2010), ao tratar da expansão do atendimento na EI, estabeleceu como metas para o ano de 2005 atender 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos de idade. Para o ano de 2010 as metas foram: 50% da população de até 3 anos de idade e 80% da população de 4 a 6 anos de idade.

Considerando para análise, inicialmente, a faixa etária da população de 4 a 6 anos, verifica-se que a meta de expansão para 2005 foi subestimada, sendo superada em 2003, e a meta estabelecida para 2010 foi atingida. Com a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos, o ingresso obrigatório das crianças de 6 anos de idade³⁷, e a obrigatoriedade de

³⁵ Segundo Kramer (2006, p. 803), o “Diagnóstico Preliminar da Educação Pré-Escolar no Brasil (Brasil, 1975), primeiro documento oficial a dimensionar o tamanho do nosso problema, indicava que 3,51% das então 21 milhões de crianças de 0 a 6 anos frequentavam creches e pré-escolas, incluindo-se aqui a rede privada”.

³⁶ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE (2003, 2006 e 2010)

³⁷ Cabe ressaltar que a possibilidade da antecipação do ingresso no Ensino Fundamental, assim garantida pela LDB (artigo 87), em caráter facultativo, já se constituía uma realidade muito bem aceita pela rede privada, que naturaliza o ingresso da criança de 6 anos, reorganizando o fluxo das turmas de educação infantil que, por consequência, naturaliza seu término para as crianças que estariam a completar seis anos de idade. Na rede pública, outro fator impulsionou a antecipação do ingresso: a implantação do FUNDEF, em 1997. Na época, muitos municípios diminuem a oferta em educação infantil e “transferem” as vagas para o Ensino Fundamental para ajustar-se às novas normas de financiamento implementadas pelo FUNDEF, nesse processo “cria-se” vagas

matrícula e frequência das crianças de 4 e 5 anos na EI, a universalização do atendimento às crianças de 4, 5 e 6 anos está em vias de se efetivar, e consta na meta 1 do recém-promulgado Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25/06/2014: “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE”.

Os dados numéricos podem ser compreendidos como um indício, parafraseando Campos e Haddad (1992), de que a EI foi crescendo e aparecendo como instituição. No entanto, cabe interrogar como foi conquistando um lugar próprio, distinto da casa, da igreja, da rua, do clube, do hospital e da escola de Ensino Fundamental. Os sujeitos que lá estão como responsáveis pelo trabalho a ser desenvolvido junto às crianças têm identidade profissional específica, constituída a partir de práticas distintas daquelas que são próprias aos pais, aos profissionais da saúde e aos professores da escola de ensino fundamental?

Rocha (2001, p. 31) afirma que as instituições de EI “se diferenciam da escola quanto às funções que assumem num contexto ocidental contemporâneo [...] sem estabelecer necessariamente com isto uma diferenciação hierárquica ou qualitativa”. Assim, a autora questiona a validade, para a EI, de parâmetros pedagógicos escolares, “estabelecendo-se apenas diferenciais relativos à faixa etária” (p. 32).

Estará a EI assumindo a cultura escolar própria da escola de ensino fundamental? Freitas (2007) oferece elementos para a reflexão:

Assim como na escola, as categorias espaço, tempo, organização e práticas no âmbito da educação infantil tem um conteúdo próprio que não admite a condição reducionista de “etapa prévia” em relação ao período da escolarização propriamente dita. [...] Se nos fosse dada a oportunidade de observar à distância uma instituição voltada para as crianças pequenas, encontraríamos um *próprio*, um *específico* [...] Trata-se de um universo com forma própria, dentro do qual está a forma-creche. Temos uma formatação que não se confunde com a formatação escolar justamente porque tem uma maneira peculiar de construir o seu *modus operandi*, mas

para crianças de 6 anos na 1ª série do ensino fundamental. Situação denunciada e analisada, naquele momento, por vários pesquisadores, entre eles Guimarães (2003). Kappel (2005, p. 191–192) ao tratar da frequência na educação infantil, no período de 1995 a 2001, afirma “o que chama mais a atenção é a alta redução da proporção de estudantes de 6 anos na pré-escola, que passou, no período de 1995 a 2001, de 80,3% para 74,6%. Observou-se, com base nos dados da PNAD/IBGE, que essa diferença de 5,7% pontos percentuais foi deslocada para o ensino fundamental, pois a proporção de crianças com 6 anos nesse nível de ensino passou de 19,7% para 25,4%, no mesmo período”. Vejamos os números absolutos: “em 2001, 25,4% das crianças de seis anos e 4,8% das crianças de cinco anos, respectivamente 725 mil e 103 mil, já se encontravam matriculadas no ensino fundamental no país” (CAMPOS, 2006, p.94). Ou seja, em 2001, um quarto das crianças brasileiras com 6 anos de idade (ou 725 mil) já estava frequentando o ensino fundamental. A presença de crianças com 5 anos de idade pode ser compreendida como um indício de que o ingresso aos seis anos estava se consolidando, crianças ingressam com 5 anos a completar 6 no decorrer do ano letivo.

principalmente porque [...] espaço, tempo, organização e práticas são construídos no seio das intensas relações que transbordam da “cultura da infância” quando as crianças ainda não se tornaram expressões inequívocas da forma-aluno (p. 9-10).

Nessa perspectiva, Freitas convida o profissional da EI a enfrentar “o ‘espectro que ronda o mundo dos pequeninos’, o espectro da forma escolar”, e interroga sobre a singularidade da EI: O que do seu conteúdo é “estritamente seu” a ponto de fazer com que espaço, tempo, organização e práticas escapem da poderosa forma escolar? ³⁸ Para o autor, é a cultura da infância, produzida no coletivo infantil, que confere à EI sua especificidade e forma própria (FREITAS, 2007, p. 9).

E qual relação vem sendo construída entre as duas instituições, EI e Ensino Fundamental? Segundo Peter Moss (2011, p. 145), nas últimas décadas, nota-se que as políticas educacionais sinalizam para a necessidade de um estreitamento da relação entre a EI e a escola de ensino obrigatório. Para o autor, tal necessidade é propiciada por três fatores interligados: i) “o crescimento e a presente expansão dos serviços de educação infantil, especialmente nos dois ou três anos que precedem o ensino obrigatório”; ii) “os benefícios aparentes da educação infantil”: a ideia de que a aprendizagem inicia-se no nascimento e que é na infância que desenvolvem-se importantes mecanismos e atitudes em relação à aprendizagem foi se consolidando “ganhando visibilidade e chamando a atenção dos elaboradores de políticas públicas”; iii) argumentos econômicos: o investimento na EI tem sido considerado como mais produtivo e de maior retorno, “com base na crença de que [os serviços de educação infantil] têm um papel de vital importância na formação de uma força de trabalho flexível no futuro”.

Moss (2011) fundamenta-se no Relatório da OCDE sobre a EI, publicado em 2001, o qual afirma haver uma tendência crescente de cooperação entre a EI e o sistema escolar, considera tal tendência necessária e oportuna, tanto em relação às práticas quanto às políticas educacionais, e recomenda que seja ambicionada uma forte e equilibrada parceria. O autor ressalta que o referido documento indica que, para além da proximidade, trata-se de uma questão de poder, pois parcerias não são necessariamente igualitárias e, considerando-se a tradição e a força da cultura escolar, a parceria, se não for forte e equilibrada, pode ser traduzida pela possibilidade real da adoção da abordagem escolar na organização da EI, bem

³⁸ O artigo: Sobre a história e a teoria da forma escolar, de Guy Vicent, Bernard Lahire e Daniel Thin, publicado na Educação em Revista nº33, jun/2001, é uma das referências para se pensar e compreender o conceito de ‘forma escolar’

como os conteúdos e metodologias do Ensino Fundamental podem tornar-se referências a serem seguidas. Enfatiza o autor que a aproximação e cooperação devem ser estimuladas, porém preservadas as especificidades, e que na relação de forças, a EI não seja considerada propedêutica, uma preparação para o ensino posterior.

Vale trazer para o debate as quatro possíveis relações entre EI e ensino fundamental³⁹ apresentadas por Moss (2011), a saber: i) Preparação das crianças para a escola, ii) Distanciamento; iii) Preparação da escola para as crianças; iiiii) Vislumbre de uma possível convergência.

Conforme o referido autor, a relação destinada à preparação das crianças para a escola tem, claramente, por parceiro dominante a escola de ensino fundamental, definindo como função da EI “garantir que a criança fique pronta para os requisitos do sistema escolar”, ou seja, tem por objetivo “preparar para a escola e sua cultura” ou como espaço que deva centrar-se no desenvolvimento da prontidão para a escola⁴⁰. Preparar ou desenvolver a referida prontidão pressupõe que estejam estabelecidos padrões fixos que as crianças devam alcançar antes do ingresso na escola, por consequência, a função da EI é

‘entregar’ crianças que preencham os requisitos desses padrões. [...] [Essa é a relação] que mais se aproxima da ideia de ‘escolarização’, tornando os serviços de Educação Infantil cada vez mais colonizados pelo ensino obrigatório, e fazendo com que recorram a ele para servir a suas necessidades e interesses (MOSS, 2011, p. 148-149).

A segunda possibilidade é uma relação caracterizada pelo distanciamento, evidenciando-se um movimento de construção de identidade na afirmação da oposição. Por compreender que “a cultura em alguns sistemas de EI é muito diferente da escolar; na verdade, os serviços e os educadores desses serviços chegam a definir sua identidade, em parte, em oposição à escola, destacando suas ideias e práticas distintas” (MOSS, 2011, p.149), como que numa postura de se defender de tudo que pode apresentar-se como características típicas da escola.

Outra possibilidade de relação entre a EI e a escola de ensino fundamental consiste em questionar criticamente a escola tradicional com o objetivo de mudar sua forma para que atenda às necessidades das crianças e às demandas próprias da sociedade contemporânea.

³⁹ Moss emprega a expressão “ensino obrigatório”, porém, para melhor compreensão e sentido neste texto, optamos por substituir por “ensino fundamental”.

⁴⁰ Moss (2011) referencia-se em Kagan (2007) que discorre sobre a história do conceito de prontidão e sobre as variações de seu significado, indicando que há duas acepções em torno do conceito de prontidão: prontidão para aprender e prontidão para a escola

Trata-se de rever, segundo Moss (2011, p. 151), “as condições materiais básicas das escolas, que se configuram como ambientes impróprios: turmas grandes, classes superlotadas, com professores inadequadamente formados trabalhando com métodos improdutivos.” Deve ser revista também a relação escola, famílias e comunidade. A crítica às condições clássicas da escola, a forma escolar, vem acompanhada da sugestão de incorporação dos chamados “pontos fortes das práticas pedagógicas da educação infantil, como a atenção ao bem-estar das crianças, aprendizagem ativa e experimental, confiança nas estratégias de aprendizagem das crianças, evitando medições e classificações” (p.151).

A quarta possibilidade de relação entre a EI e a escola de ensino fundamental explorada por Moss indica a construção da “convergência pedagógica”, ou seja, reconhecer que há diferenças significativas e que estas são traduzidas em concepções, valores e práticas distintas. Portanto,

para que possam operar juntas, é preciso examinar melhor essas diferenças e buscar de forma colaborativa novas concepções, valores e práticas partilhadas, o que pode ser conseguido mediante um ponto de convergência pedagógica, marcada por respeito mútuo, diálogo e construção conjunta. Em outras palavras, essa relação visa uma parceria forte e igualitária criada pelo trabalho conjunto em um projeto comum (MOSS, 2011, p. 153).

Moss referencia-se em Dahberg e Lenz-Taguchi, que afirmam ser necessário o trabalho conjunto das duas instituições na construção do que poderia ser a nova e partilhada compreensão de criança, aprendizagem e conhecimento: “A visão da criança como construtora de cultura e conhecimento [...] uma criança que é parte ativa na construção do conhecimento e que também é ativa na construção – na criação – de si mesma, pela interação com o meio” (DAHBERG ; LENZ-TAGUCHI, 1994, p. 21, apud MOSS, 2011, p. 154).

O autor ressalta, ainda, que esse movimento de repensar a relação entre a EI e a escola, na perspectiva da construção da convergência pedagógica, é uma importante oportunidade de enfrentamento das questões críticas que acompanham a área educacional e buscar a compreensão da “educação em seu sentido mais amplo”. Para exemplificar, recorre à pedagogia norueguesa que define a escola e a EI como espaços “provedores do cuidado e oportunidade de crescer, brincar e aprender” (MOSS, 2011, p. 155). Destaca que, nessa concepção, o cuidado

é parte integral da educação, talvez mais bem entendido como uma ética, uma maneira de pensar e se relacionar com o outro (Dahlberg e Moss, 2005). Em vez de discutir como e onde se deveria introduzir a educação por disciplinas – questão crítica em algumas relações entre a educação infantil e a escola, segundo esse

conceito a educação seria organizada em torno de temas-chave, considerados essenciais para o desabrochar da vida e da cidadania democrática, aplicáveis igualmente antes, durante e depois do ensino obrigatório (MOSS, 2011, p. 155.).

Acrescenta, pautando-se em Dahlberg e Lenz-Taguchi (1994), Hardt e Negri (2005) e Fortunati, (2005), que na perspectiva da convergência pedagógica, no que se refere às concepções de conhecimento e aprendizagem, a EI e a escola podem se constituir como fóruns ou pontos de encontro, oficinas ou laboratórios colaborativos, lugares de experimentação e criação da produção imaterial: “produção de ideias, imagens, conhecimentos, comunicação, cooperação e relações afetivas”, por meio de desenvolvimento de projetos os mais variados: sociais, culturais, éticos, estéticos, econômicos, políticos. Segundo Moss, essa forma de atuar “é imbuída de certos valores fundamentais, incluindo democracia, solidariedade e experimentação” (MOSS, 2011, p. 156). Dessa maneira, o professor, seja na EI ou na escola de ensino fundamental, está

mais voltado a criar possibilidades do que a perseguir objetivos predefinidos [...] demovido da falácia das certezas, [assumindo] a responsabilidade de escolher, experimentar, discutir, refletir e mudar, focalizando a organização de oportunidades mais do que a ansiedade de buscar resultados, mantendo o prazer e o encantamento de seu trabalho (FORTUNATI, 2005, p. 37, apud MOSS, 2011, p. 156).

Ao atentar para o processo de integração da EI ao sistema de ensino, constituindo-se como primeira etapa da Educação Básica Brasileira, pode-se notar que há uma replicação das tensões e características da relação entre EI e escola de ensino fundamental no interior da própria EI, ao fragmentá-la em creche e pré-escola.

2.2 Modelos de ampliação da oferta de Educação Infantil

É possível localizar na tensão interna da EI, que vem se firmando com a marca da fragmentação entre o atendimento às crianças menores de 4 anos e aquele dedicado às crianças de 4 e 5 anos de idade, as questões apresentadas por Moss (2011), ao discorrer sobre a relação entre EI e escola obrigatória. Assim como as questões acerca da cultura escolar e do processo de escolarização da sociedade, investigadas por historiadores da educação, e os embates na busca da compreensão da invisibilidade da infância, como condição de reverter esse quadro, como nos assinalam os sociólogos da infância. A instituição de EI pode se constituir o lugar privilegiado dessa construção.

Rosemberg (2010, p. 173) afirma ser a expansão da EI uma “revolução cultural e social na sociedade e no sistema educacional brasileiros”, e acrescenta que

tensões e dissensos começaram a aparecer no encaminhamento da LDB, na elaboração das diretrizes curriculares nacionais, na integração das creches e pré-escolas nos sistemas educacionais, nas propostas dos Planos Nacionais de Educação, na elaboração, discussão e formatação da nova lei do Fundeb, bem como na prática cotidiana de implantação de creches e pré-escolas pelo país afora. Tais perplexidades, a meu ver, refletem embates sociais que se situam tanto no plano dos valores, quanto no plano da alocação de recursos econômicos e sociais (id.).

A autora ressalta que no processo de elaboração e tramitação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), um novo cenário se configurou. Destaca três questões: a primeira refere-se à forte resistência de certos setores da sociedade em aceitar as crianças menores de três anos como destinatárias das políticas públicas educacionais, em pé de igualdade com as crianças maiores, a despeito do determinado na Constituição Federal e na própria LDB que estabelecem o direito da criança à educação a partir de seu nascimento. Tal resistência, afirma Rosemberg, tem por fundamento considerar o espaço privado o mais adequado para o cuidado e educação das crianças pequenas. Outra questão diz respeito à disputa de recursos públicos: pela primeira vez a EI disputa publicamente recursos públicos destinados à Educação, que até então eram exclusivos aos demais níveis de ensino, espaços consagrados e legitimados como escola⁴¹. Por fim, a polêmica “inovação”: o partilhamento de recursos para atendimento público e privado, mediante política de conveniamento (ROSEMBERG, 2010, p. 173).

O partilhamento de recursos, segundo Rosemberg (2010), pode instaurar uma nova esfera de possibilidades no sistema de ensino público, o antigo embate entre ensino público e privado, ou melhor, a utilização de verbas públicas pela iniciativa privada, é resignificado com um agravante: o conveniamento tem se fortalecido como alternativa para a expansão do atendimento das crianças de até 4 anos, como uma ação legítima do poder público que pode abrir espaço para recondução de parte da EI aos programas de assistência e promoção social, descaracterizando o direito de todas crianças pequenas à educação. Posição elucidada no Programa São Paulo Carinhosa⁴², que tem por inspiração e enquadramento o Programa Brasil Carinhoso⁴³, e no Programa Creche Escola⁴⁴.

⁴¹ Vale conferir vídeo *FUNDEB pra valer*, produzido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação de Qualidade, que explora a complexidade e o embate de forças na discussão e definição da partilha de recursos quando estão envolvidos os três âmbitos de poder público; federal, estadual e municipal.

⁴² Lançado em agosto de 2013, o Programa São Paulo Carinhosa, compõe a Política Municipal para o

Para Campos, R. e Campos R. (2012),

vale lembrar que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação {FUNDEB) induziu fortemente a ampliação de convênios entre a esfera pública e a privada, ao não prever medidas de transição nem “travas” institucionais ou temporais para os convênios em creches. Resulta desse processo a ascensão das organizações não governamentais (ONGs) atuando na educação infantil, que no contexto atual deixam de ser “alternativas” ao “poder estatal”, tal como ocorria nas décadas de 1970 e 1980. Ao contrário, hoje se tornam prestadoras de serviço ao Estado, conformando, de acordo com o previsto na reforma do aparelho de Estado por Bresser-Pereira (1995), o setor “público não estatal”, afinando-se o entendimento da educação como ‘serviço’, e não como direito social básico (p. 23).

Desenvolvimento da Primeira Infância. Tem por objetivo “articular, coordenar, divulgar e ampliar as ações realizadas no município de São Paulo para a promoção do desenvolvimento integral da primeira infância” Ações que buscam incidir no planejamento familiar, no acompanhamento pré-natal e “ao longo de todo o processo do desenvolvimento infantil”, segundo site da Prefeitura de São Paulo.

⁴³ O Programa Brasil Carinhoso integra o Plano Brasil Sem Miséria, foi lançado em 13 de maio de 2012, e tem por objetivo “retirar da miséria famílias com filhos entre 0 e 6 anos”, conforme consta no site do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Atua em três pilares: Renda, inclusão no Programa Bolsa Família; Educação, ampliação da oferta de vagas em creches públicas ou conveniadas e Saúde, expansão da distribuição de doses de Vitamina A, Sulfato Ferroso e medicamentos para Asma.

⁴⁴ O Programa Creche Escola é uma parceria entre as secretarias de Estado da Educação e de Desenvolvimento Social, instituída pelo Decreto nº 57.367, 26/09/2011 e Resolução Conjunta SEE/Seds, Nº 001, de 06/10/2011. Foi previsto investimento de cerca de R\$ 1 bilhão até 2014 para implantação de mil creches, cada qual com capacidade de atendimento que varia de 70 a 150 crianças, de acordo com a faixa etária. A primeira unidade foi entregue em 2 de agosto de 2013, no município de Lençóis Paulista. Segundo reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, em 03 de fevereiro de 2014, das mil creches a serem construídas até final de 2014, conforme estabelecido no Decreto de Criação do Programa, foram entregues 24 creches até fevereiro/2014. Segundo a Secretaria da Educação, “foram assinados convênios para a construção de 467 creches. Do total, há 157 obras em andamento, 93 com licitações abertas e 299 com processo de concorrência previsto”. Em consulta ao site da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, em janeiro de 2016, para atualização dos dados, consta que o Programa objetiva ampliar o atendimento às crianças de 0 a 6 anos, “prioritariamente, em localidades com maior vulnerabilidade social”. Consta ainda que, 94 unidades já foram entregues, 380 creches estão em processo de execução e 129 em licitação ou projeto. Há no site vídeo, com duração de 2:36 minutos, sobre o Programa, com reportagem e imagens de Daniele Baldassi, edição de Yuri Botelho. Uma das afirmações que compõe a narrativa do vídeo dá dicas sobre a concepção de EI do Programa estadual: “o espaço [Creche Escola de Balbinos], além de creche, oferece serviço de Educação Infantil e vai beneficiar mais de 70 crianças”. Em dezembro de 2016, completará 20 anos de promulgação da LDB, e o site oficial da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, divulga material institucional afirmando não considerar que creche compõe “serviço” de EI. <http://www.educacao.sp.gov.br/creche-escola>. Da mesma forma, o governo do estado de São Paulo defende a expansão do atendimento à criança pequena, menor de 3 anos, como ação reparadora e compensatória, destinada às crianças de famílias em situação de alta vulnerabilidade, conforme consta na Revista Primeira Análise, Nº 7, publicada pelo SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, em outubro de 2013, intitulada: *Avanços e Desafios da Educação Infantil no Estado de São Paulo*. Outro documento importante para essa discussão, que traduz o posicionamento do poder público paulista, é a Deliberação CEE Nº 111/2012, 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, que exclui a creche e as crianças pequenas ao estabelecer, no artigo 3º 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”. Tem por relatoras Eunice Ribeiro Duhram, Guiomar Namó de Mello e Rose Neubauer. Parágrafo não alterado com a Deliberação CEE nº 126/2014, que altera dispositivos da Deliberação CEE nº 111/2012

A expansão da EI no contexto atual está consolidando-se a partir de duas fortes tendências: “escolarização precoce da criança de 0 a 6 anos e da pré-escola e a assistencialização das creches ou da oferta para as crianças pobres” (ROSEMBERG, 2010, p. 179).

A escolarização precoce consolida-se na concepção da EI como espaço de preparação para a escola de ensino fundamental. Função clássica e bastante conhecida, que tem caracterizado a relação entre a EI e a escola obrigatória, abordada por Moss (2011), como já mencionado. Concepção que impulsionou a redução da idade de ingresso no Ensino Fundamental, propiciada pela ampliação dos anos de escolaridade obrigatória, incorporando a pré-escola e o Ensino Médio⁴⁵. Para atender à legislação e efetivar a matrícula de todas as crianças de 4 e 5 anos de idade, uma forte tendência pode se consolidar: implementação de salas de EI nas escolas de Ensino Fundamental⁴⁶, bem como a matrícula de crianças menores de 6 anos no Ensino Fundamental.

A lei nº 12.796, de 03 de abril de 2014, que alterou, entre outros, os Artigos 26 e 31 da LDB, pode ser compreendida, segundo Didonet (2013), como um forte elemento da marca da cultura escolar na EI e potencializador da escolarização, ao determinar currículo com uma parte nacional e outra local, mínimo de dias letivos, de horas anuais, horas diárias e de frequência obrigatória para a pré-escola.

A tendência da escolarização precoce tem se estendido também ao atendimento das crianças pequenas nas creches, quando o caráter preparatório para a escola é tido como sua função, assim como no atendimento dos maiores – crianças de 4 e 5 anos. Não é raro ver as letras do alfabeto estampadas na decoração dos berçários, nos brinquedos para bebês e até mesmo nas roupas para os pequeninos. Prática que traduz a preocupação em organizar os chamados “ambientes alfabetizadores”, agora em versão adaptada aos bebês. A ênfase nessa perspectiva abre caminho para que a expansão da oferta de vagas seja em período parcial. Rosemberg (2010) discorre sobre a complexidade dessa situação:

⁴⁵ Estabelecida pela EC nº 59 e regulamentada pela Lei 12.796, de 4 de abril de 2013, alterou alguns artigos da LDB.

⁴⁶ Sem qualquer ação para adequar a estrutura física e organizacional às especificidades das crianças pequenas, da mesma forma como ocorreu quando da ampliação do ensino fundamental para 9 anos. As escolas receberam as crianças de 6 anos, sem alterar em nada sua estrutura, desconsiderando por completo a criança e seu modo de viver a infância. Situação amplamente explorada em pesquisas acadêmicas. A Revista Educação e Pesquisa, v. 37, nº. 01, jan/abr, 2011, publicada pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, é inteiramente dedicada a temática da implantação do ensino fundamental de 9 anos. Vale conferir com especial atenção os artigos de Lisete Arelaro; Márcia Aparecida Jacomini; Sylvie Bonifácio Klein e de Flávia Miller Naethe Motta.

[...] transformar a creche no pré-vestibulinho do ensino fundamental, [é] esquecer-se da dupla dimensão do cuidado: de um lado, para a criança; de outro, para os pais, especialmente para as mães. A armadilha, nesse caso, é ampliar as vagas em creche via tempo parcial; é subsumir o cuidado na educação; é escolarizar precocemente os bebês, os engatinhos; é restringir a vida à pedagogia escolar (p. 181).

Para a autora, enquanto o direito à educação das crianças de 0 a 6 anos for compreendido como preparação para a escola é sério o risco da EI expandir-se num modelo de atendimento de 4 horas diárias e com as demais características da organização da escola de Ensino Fundamental. Desse modo, descarta-se a possibilidade de se desenvolver a chamada educação no seu sentido mais amplo, como propõe Moss (2011), além de desconsiderar a demanda social da EI, dificultando a construção de um “modelo moderno de socialização extrafamiliar com componentes profissionais e educacionais, capaz de atender tanto às necessidades de cuidado e educação da criança quanto às necessidades sociais, ocupacionais e familiares dos pais” (HADDAD, 2006, p. 529).

Por outro lado, a tendência da assistencialização da creche, em especial o atendimento à criança pobre de 0 a 3 anos, ressaltada por Rosemberg (2010), também tem marcado fortemente o contexto da EI brasileira. Questões como a baixa taxa de atendimento, pouco recurso disponibilizado e as pressões dos movimentos sociais para atingir as metas de atendimento propostas, bem como a ação do Ministério Público, têm provocado certa movimentação na área e propiciado um modelo de expansão vinculado à iniciativa privada filantrópica como prestação de serviços, conforme já mencionado. No entanto, há mais agravantes nessa situação. A resposta do poder público tem vindo por meio de atendimento a partir de modelos “alternativos” ou apoiados na “flexibilização do sistema”, ou seja, como nas décadas de 1970 e 1980, programas considerados não ideais, mas possíveis para o momento, como que pensados para um período de transição, têm um caráter de provisoriedade, por esse motivo, alternativo e flexível ao que deveria ser. Como exemplo, pode-se citar: o Programa de Ampliação do Atendimento em Creches, Projeto de Lei 00202/2013, Vereador Laércio Benko / PHS⁴⁷; o Programa Bolsa Creche, Projeto de Lei 01-00139/2013, Vereador Jair Tatto / PT⁴⁸;

⁴⁷ Projeto em trâmite na Câmara Municipal de São Paulo. Propõe ampliar o número de unidades e do horário de atendimento, “que se dará até às 21h em dias úteis”. Ampliação “por meio de unidades da rede particular, que serão conveniadas e serão compensadas com redução proporcional no Imposto Sobre Serviços a pagar, do valor anual da matrícula na mesma forma parcelada de pagamento adotada para os demais alunos em cada creche, entidade equivalente ou pré-escola.”

⁴⁸ Projeto aprovado em Primeira Discussão - Sessão Extraordinária 61, Legislatura 16, em 05/11/2013, Câmara Municipal de São Paulo. Propõe o pagamento de metade do salário mínimo para mães de crianças que estão na fila de espera por vaga em creche. O “Programa Bolsa Creche, destinado às crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica não matriculadas na rede pública de creches ou nas creches credenciadas pela Prefeitura”.

o Programa Creche Domiciliar, Projeto de Lei 01-0077/2009, Vereador Adilson Amadeu / PTB⁴⁹ e o Programa Creche em Casa, da Prefeitura do Município do Guarujá⁵⁰.

Rosemberg (2010) ressalta o caráter incompleto de tais propostas e programas de atendimento à criança pequena, e pobre:

O problema com tais propostas pode não decorrer delas mesmas, mas de seu caráter incompleto (daí eu preferir as expressões ‘modelo incompleto’ ou ‘alternativas incompletas’), que não dá conta das dimensões consensuadas sobre a especificidade da EI: cuidar e educar com equidade e qualidade. Ninguém é contra uma brinquedoteca; mas sou contra uma brinquedoteca utilizar os recursos da educação ou do FUNDEB, ao invés de serem aplicados em creches e pré-escolas completas. Da mesma forma que uma rede de bibliotecas não substitui uma rede de escolas, brinquedotecas não substituem creches e pré-escolas. Completam-nas, acionando recursos específicos, de outras fontes. Ninguém é contra programa de educação de mães e pais. Mas não aceito que essa educação seja considerada expansão da EI, que use recursos da EI, que substitua a ampliação de vagas (ROSEMBERG, 2010, p. 180-181).

Para Haddad (2006), o atual quadro da EI tem uma de suas bases nos efeitos do processo da globalização, ou seja, para minimizar o avanço do empobrecimento provocado pela globalização nos chamados países em desenvolvimento foram incentivados, financiados e amplamente divulgados pelas organizações multilaterais modelos de atendimento à primeira infância sob os princípios da educação compensatória acrescida de argumentos economicistas:

Dois tipos de políticas de atendimento à infância para os países em desenvolvimento são propostos: o primeiro promove a universalização do atendimento a crianças maiores (acima de 3 anos) em pré-escolas ou classes anexas ao ensino primário, preferencialmente de período parcial, com ênfase no êxito escolar futuro; o segundo promove programas alternativos administrados por mães e agentes comunitários para as crianças abaixo de 3 anos. Observa-se em muitos países a tendência crescente a oficializar o ingresso da criança de seis anos no ensino fundamental e

⁴⁹ Projeto em trâmite na Câmara Municipal de São Paulo. Define Creche Domiciliar o “equipamento público municipal com finalidade de diminuir o déficit de vagas de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos no sistema público de educação infantil, instalando estes equipamentos em edificações privadas [...] A creche domiciliar funcionará em condomínios residenciais que disponibilizem ao poder público municipal mediante concessão, por prazo determinado, espaços compatíveis para a sua instalação”.

⁵⁰ Programa em desenvolvimento no Município de Guarujá desde 9 de abril de 2013. Tem por objetivo a formação de mães, pais e avós em ‘cuidadores’ de suas crianças, filhos ou netos. Consta no boletim informativo da Prefeitura do Município de Guarujá “a Prefeitura lançou, na última segunda-feira, 9, um projeto inovador voltado à primeira infância. É o “Creche em Casa”, que formará mães, pais e avós em cuidadores, beneficiando crianças de zero a seis anos, que hoje se encontram em situação de vulnerabilidade social. A capacitação é conduzida pela empresa Pupa, Empreendimentos Educacionais e Representações. [...] O objetivo do projeto é conscientizar as famílias a importância da primeira infância, despertando para o respeito às necessidades da criança, estabelecendo, assim, o direito à brincadeira, à atenção individual, ao afeto e à proteção. [...] a Prefeitura, por meio da Secretaria de Educação, assinou convênio com a empresa Santos Brasil, para implantação do Projeto em Guarujá. A iniciativa tem ainda a parceria da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, e o apoio da Lego Zoom”. Disponível em <http://www.guaruja.sp.gov.br/cuidadoras-do-creche-em-casa-recebem-certificados> (acesso em 10/08/2013)

eliminar a faixa etária de zero a três anos do sistema de financiamento (HADDAD, 2006, p. 531).

Situação também discutida por Campos, R. e Campos, R. (2012, p. 27), que, ao analisarem a EI na América Latina, afirmam que a cisão entre creche e a pré-escola “reforça a dualidade estrutural que historicamente constitui a EI – duas redes distintas abrigando instituições e formas de atendimento que não são apenas diferenciadas, mas também diferenciadoras”. Afirmam ainda que o quadro atual da EI revela retrocessos que dificultam a “consolidação de uma política articulada para a área e enfraquecem a luta pela definição de uma política estatal de qualidade para a primeira etapa da educação básica” (p. 27).

Segundo Haddad (2006), a cisão, ou fragmentação, tem sua justificação ao associar educação com escolarização, carregada fortemente pela lógica da cultura escolar, que se concretiza por meio de um atendimento em período parcial, e por regras: mínimo de dias letivos, mínimo de frequência, currículo único, avaliação, conforme já mencionado. E, por outro lado, ao associar cuidado e custódia, que torna coerente o atendimento focalizado à situação de vulnerabilidade, ou o chamado ‘filtro social’, que caracteriza situação emergencial e transitória, abrindo caminho para a expansão por meio do conveniamento com entidades filantrópicas e para a plena aceitação das propostas, cunhadas por Rosemberg (2010), ‘incompletas’ ou alternativas incompletas. Campos e Campos (2012, p. 12) corroboram na construção dessa análise, ao afirmarem que

a agenda latino-americana para a educação infantil constitui-se atualmente a partir da interseção de duas lógicas discursivas: uma, referenciada nos direitos sociais das crianças, consubstanciados em legislações nacionais específicas; outra, na lógica economicista, que atribui à educação infantil o papel de promover a formação do “cidadão do futuro”, além de ser instrumento para mitigação da pobreza, posto que as crianças são no mundo atual, numericamente, os sujeitos mais atingidos pelas formas de violência e pobreza.

Porém, ao conceber a EI, oferecida em creches e pré-escolas, como um direito das crianças à educação e um direito social de homens e mulheres trabalhadores têm-se condições de realizar tal discussão sob outro patamar: trata-se de uma “questão pública, vinculada aos direitos humanos, com enormes implicações na formulação de políticas sociais e educacionais”, como afirma Haddad (2006, p. 522).

Nesta perspectiva, direito à educação significa acesso às creches e pré-escolas para que seja propiciado o desenvolvimento integral das crianças como ação complementar à família e à sociedade.

A educação infantil tem a sua justificação nas próprias crianças, no seu desenvolvimento integral e na plenitude dos seus direitos de proteção da identidade e prevenção de qualquer tipo de risco, de provisão das necessidades básicas e de satisfação das condições de crescimento saudável e com plena inclusão social, de participação na vida em comunidade (SARMENTO, 2013, p. 8-9).

Assim, asseverar o atendimento às crianças de 0 a 6 anos como um direito à educação, instituído pela Constituição Federal e regulamentado por legislações específicas, é rejeitar propostas de políticas públicas de EI que priorizam o atendimento às crianças de 4 e 5 anos e/ou focalizam o atendimento das crianças de 0 a 3 anos nos grupos de maior vulnerabilidade social, ou, ainda, propostas chamadas de alternativa ou modelo de atendimento incompleto, como bolsa creche, creche domiciliar e afins.

Parece que teremos novos desafios para a educação infantil, qual seja, garantir a unidade pedagógica da educação infantil, além da efetivação de uma política pública que amplie o acesso e a permanência com qualidade para todas as crianças de 0 a 5 anos, redobrando ações para recuperar a segmentação histórica que exclui boa parte das crianças de 0 a 3 anos da educação. Neste sentido, é fundamental superarmos também a matriz histórica que orientou a constituição dos direitos sociais no Brasil, como lugar de cidadania restrita, não efetivando a trágica dialética em que o ‘alargamento’ do direito de alguns é obtido a partir do ‘encolhimento’ do direito de outros. Nos últimos anos, registramos importantes avanços conceituais expressos nos vários documentos de orientação, o que inclui as Diretrizes Curriculares Nacionais. Esse processo ainda em construção é constantemente tensionado por contradições e ambivalências que expressam não apenas as particularidades locais, mas também revelam os litígios das forças políticas em presença (CAMPOS, R. ; CAMPOS, R. , 2012, p. 28).

O necessário enfrentamento desse desafio pode ser encorajado a partir da perspectiva de Peter Moss (2009), a discorrer sobre a EI como prática democrática e a ressaltar que o contexto atual é propício a esse movimento. Para o autor dois fenômenos são propiciadores desse contexto: aumento do interesse público pela EI, que tem sua expressão na expansão da oferta de vagas e o processo de despolitização da vida pública - que pode ser visto como parte de um processo maior -, pois as instituições democráticas e as práticas democráticas representativas estão desacreditadas e as forças políticas não democráticas em processo de ascensão. Assim,

o desafio é tanto reviver políticas democráticas tradicionais ou formais quanto explorar o interesse em formas alternativas de política democrática, através do desenvolvimento de novos lugares e temas para a prática da política democrática – incluindo instituições de educação infantil e temas que são centrais para a vida diária das crianças e adultos que participam dessas instituições. (MOSS, 2009, p. 420).

Para que a EI venha se constituir com tal, há escolhas⁵¹ a serem feitas no âmbito federal, que devem ser resultado de práticas políticas democráticas, ou seja,

a produção de uma estrutura nacional de direitos, expectativas e valores que expressem objetivos e crenças nacionais democraticamente aceitos; e oferecer as condições materiais para torna-los realidade e para possibilitar que outros níveis executem e pratiquem a democracia. Essa estrutura precisa ser tão clara quanto forte, sem sufocar a diversidade regional ou local. Para exemplificar, isso significa direito claro de acesso ao atendimento para crianças como cidadãos (no meu ponto de vista, desde os 12 meses de idade), juntamente com um sistema de apoio financeiro que possibilite a todas as crianças exercerem seus direitos; uma declaração clara de que os atendimentos para as crianças pequenas são bens e responsabilidades públicos, não uma mercadoria privada; uma estrutura curricular que defina valores e objetivos amplos, mas permita interpretação local; uma política para a infância totalmente integrada, sob responsabilidade de um departamento de governo; uma força de trabalho bem educada e bem paga para todas as crianças pequenas (pelo menos metade da qual deve ter formação superior) e práticas ativas para reduzir a pobreza e a desigualdade (MOSS, 2009, p. 42).

Para Moss, garantidas essas condições, a EI tem possibilidade de se constituir como um espaço propiciador da renovação da democracia por meio de prática democrática não representativa, “mas direta: o governo de todos por todos”. Um espaço que conclama a participação de todos os envolvidos, incluindo a comunidade local. O autor insiste que não se trata de algo casual, pois é uma escolha, na perspectiva de tomada de decisão coletiva, o que implica partilhamento de princípios e valores. Dentre as ações necessárias nesse processo⁵², aqui se destaca a

abertura para mudança através de visões utópicas e sua transformação em ação utópica. Pois [...], há uma ligação estreita entre contestar discursos dominantes, pensar de maneira diferente e mudar; ‘tão logo alguém não consiga mais pensar como pensava anteriormente, a transformação torna-se ao mesmo tempo muito urgente, muito difícil e razoavelmente possível’ (MOSS, 2009, p. 426).

Por compartilhar com Moss a percepção da EI como um espaço potencialmente propiciador da renovação da democracia, investigar o processo de integração da EI no sistema municipal de ensino da cidade de São Paulo, por meio das ações do poder público, no período de 2001 a 2004, pode contribuir para a transformação de “visões utópicas” em “ações

⁵¹ Moss afirma ser necessário esclarecer o que compreende por escolha: “o processo democrático das tomadas de decisão coletivas, para resgatar dos neoliberais o uso da palavra ‘escolha’ como tomadas de decisão de consumidores individuais” (p. 421).

⁵² Essa é uma das 4 atividades que Moss afirma serem necessárias os cidadãos se engajarem para que a prática política democrática possa ser realidade dentro da instituição. As demais atividades são o engajamento na tomada de decisões sobre as intenções, as práticas e o ambiente da creche; na avaliação do trabalho pedagógico através de métodos participativo; e a prática de contestar discursos dominantes.

utópicas” que ao oferecer elementos contributivos para a compreensão do modo pelo qual se configurou a EI como primeira etapa da Educação Básica, questionem e levem à desconstrução do atual modelo das políticas públicas para a infância, pautado na fragmentação da EI em creches e pré-escolas. Pode também possibilitar que sejam evidenciadas as novas tensões, tentações e armadilhas do quadro das políticas de EI no Brasil pós-FUNDEB, a que se refere Rosemberg (2010).

Para tal, é de fundamental importância retomar o processo de consolidação da rede direta de creches do município de São Paulo, como rede municipal de atendimento à criança pequena, no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, momento em que visões utópicas transformaram-se em ações utópicas, na perspectiva de Moss, e a “transformação [tornou-se] ao mesmo tempo muito urgente, muito difícil e razoavelmente possível” (2009, p. 426).

3 A CRECHE NA CONSTITUIÇÃO DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE SÃO PAULO

A rede municipal de EI da cidade de São Paulo, atualmente composta por Centros de Educação Infantil (CEIs) e Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), constituiu-se a partir da trajetória histórica de duas instituições distintas – parques infantis e creches – que, vinculadas a órgãos públicos municipais e políticas setoriais específicas, passaram a compor, a partir de 1999⁵³, a política de educação destinada a crianças de 0 a 6 anos, como resposta à exigência legal de integração das instituições de atendimento às crianças pequenas aos sistemas de ensino, uma vez que a Lei de Diretrizes e Bases nº 9394/96⁵⁴ (LDB) estabeleceu ser a EI, ofertada em creches, ou entidades equivalentes, e pré-escolas, a primeira etapa da Educação Básica.

O início da constituição dessa rede ocorreu em 1935, com a criação dos Parques Infantis, durante a gestão de Mário de Andrade como Chefe do Departamento de Cultura. No entanto, considera-se na composição da origem da rede também a construção de nove creches, em 1967, ação da Secretaria do Bem-Estar Social, na gestão do Prefeito Faria Lima.

A história dos Parques Infantis, que em 1975 passaram a ser denominados EMEIs, foi registrada e divulgada nas publicações comemorativas da rede municipal de EI da cidade de São Paulo. Trata-se da *Revista Escola Municipal n. 13* (1985) e do *Almanaque 75 anos da Educação Infantil: conviver e aprender na cidade de São Paulo* (2010). E, recentemente, em outubro de 2015, nas comemorações dos 80 anos da EI, foi publicado encarte com a “linha do tempo”, reprodução do grande painel exposto no saguão do Auditório Elis Regina, no Anhembi, com imagens a retratar a história de EI no período de 1935 a 2015.

Por outro lado, a história da creche paulistana é ainda pouco conhecida e divulgada no âmbito dos órgãos de Educação do município de São Paulo. Embora caiba ressaltar que a

⁵³ Ano em que são publicados os primeiros documentos sobre a integração da EI ao sistema municipal de ensino na cidade de São Paulo. Dentre esses, destacamos: a Deliberação CME nº1/99, publicada em 07/05/99, que fixa normas para autorização de funcionamento e supervisão de instituições de EI no sistema de ensino do Município de São Paulo, e o Decreto nº 38.869, de 20/12/99, que dispôs sobre as Diretrizes para a integração das creches ao sistema municipal de ensino, determinando que “a partir de 23 de dezembro de 1999, as creches existentes ou que venham a ser criadas no Município de São Paulo passam a integrar o Sistema Municipal de Ensino” (Art. 1º).

⁵⁴ Artigos 29, 30 e 89.

história da creche paulistana foi objeto de estudo e investigação de vários pesquisadores⁵⁵, resultando em publicações de significativa importância para a compreensão e documentação da história da rede municipal de EI de São Paulo.

Com origens e trajetórias próprias, as creches e as EMEIs da municipalidade paulistana ampliaram significativamente a oferta de vagas no final da década de 1970 e início da década de 1980 como resposta a movimentos sociais de variados segmentos da sociedade e com objetivos distintos. De forma mais abrangente, a reivindicação foi por expansão do atendimento às crianças pequenas. Tem-se o registro que no ano de 1974 o número de EMEIs era 109 e, em 1985, a rede contava com 245 unidades⁵⁶. Quanto às creches, segundo Oliveira e Rossetti-Ferreira (1986; 1989), em 1979, havia quatro (4) creches diretas; 21 indiretas e 95 particulares conveniadas. Em 1984, registravam-se os seguintes números: 195 creches diretas; 41 creches indiretas e 157 creches particulares conveniadas.⁵⁷

Após três anos da publicação da LDB, em 1999, inicia-se o processo de integração da EI. Como já mencionado, as creches municipais, que naquele tempo estavam vinculadas à Secretaria do Bem-Estar Social (SEBES), passaram a compor o sistema municipal de ensino, vinculando-se, portanto, à Secretaria Municipal da Educação (SME). O processo de integração das creches ao sistema de ensino municipal implicou não apenas na mudança de órgão administrativo e transferência de recursos, mas uma reestruturação mais ampla, especialmente no que se refere ao quadro de profissionais. A LDB, no artigo 62, estabelece que a exigência mínima de escolaridade para atuar na EI deve ser o ensino médio, modalidade Normal. Ou seja, o profissional responsável pelo desenvolvimento do trabalho indissociável de educar e cuidar das crianças de 0 a 6 anos, em instituições de EI, deve ser o professor. Para as EMEIs, nada mudou, pois desde sua criação, como Parque Infantil, “as jardineiras”, formadas no curso Normal, eram as responsáveis pelo trabalho junto às crianças pequenas e, em 1975, dentre as reestruturações do Parque Infantil, que passa a EMEI, foi instituído o cargo de Professor de Educação Infantil (OLIVEIRA, 1985; FARIA, 1999). No entanto, a situação das creches era mais delicada, pois não havia exigência de formação específica, sendo o profissional, inicialmente denominado Pajem e, posteriormente Auxiliar de Desenvolvimento

⁵⁵ Dentre as várias publicações: Rosemberg (1989a; 1989b); Franco (1989), Oliveira e Ferreira (1989), Haddad (1993); Rosemberg; Campos; Haddad (1993); Campos (1988); Kishimoto (2000); Crepaldi (2002), Sanches (2003), Franco (2009), Popp (2009), Jacomini; Minhoto, (2015).

⁵⁶ Dados apresentados nos documentos comemorativos de 50 e de 75 anos da rede municipal de educação infantil da cidade de São Paulo, publicados em 1985 e em 2010, respectivamente.

⁵⁷ Para a especificação desses três modelos, veja nota nº 13, p. 23 deste texto.

Infantil (ADI), um trabalhador não habilitado para o exercício da docência (KISHIMOTO, 2000; SANCHES, 2003; CREPALDI, 2003).

O processo para atender à exigência legal quanto à formação mínima e definição da denominação e cargo funcional do profissional das creches municipais foi marcado por sucessão de ações e de disputas na área. Cabe mencionar a realização de programas específicos de formação, com possibilidade de ascensão do nível de escolaridade, para o Ensino Médio, Modalidade Normal⁵⁸ e para o Ensino Superior⁵⁹.

No contexto atual, a rede municipal de EI mantém dois tipos de profissionais no exercício da docência: Professor de Educação Infantil, que atua nos CEIs, e Professor de Educação Infantil e Ensino Fundamental, que atua nas EMEIs e nos anos iniciais das Escolas Municipais de Ensino Fundamental. No entanto, agora, ambos com escolaridade mínima exigida pela LDB para exercer o ofício de professor, qual seja, Ensino Médio, modalidade Normal.

Quanto ao tamanho da rede, segundo dados disponibilizados no Portal da Prefeitura de São Paulo, há: 317 CEIs diretos; 359 CEIs indiretos; 489 EMEIs; 45 CEIs / CEUs (Centros Educacionais Unificados), 47 EMEIs/ CEUs; 5 Centros Municipal de Educação Infantil (CEMEI). Há, ainda, 1290 Creches Particulares Conveniadas. Embora a rede municipal de EI da cidade de São Paulo esteja constituída, majoritariamente, por CEIs, Creches Conveniadas e EMEIs, há também atendimento às crianças de 0 a 5 anos em equipamentos de Programas específicos como: Escola Municipal de Educação Bilíngue para Surdos (6 unidades); Centro de Convivência Infantil/Centro Infantil de Proteção à Saúde (4 unidades); Centro de Educação e Cultura Indígena (3 unidades)⁶⁰.

Este é o universo sobre o qual esta pesquisa buscou desvendar ações do poder público municipal, por meio da Secretaria de Educação, na efetiva constituição e viabilização de uma rede de EI, composta por CEIs e EMEIs. Duas redes distintas, fortemente consolidadas do ponto de vista administrativo e burocrático, com regras e legislação próprias quanto à estrutura e funcionamento das unidades e perfil dos profissionais. Duas redes que, além de consolidadas, no momento da integração da EI ao sistema de ensino municipal, funcionavam

⁵⁸ Programa Especial de Formação em Nível Médio, conhecido como ADI-Magistério.

⁵⁹ Programa de Educação Continuada - PEC – Formação Universitária – Municípios.

⁶⁰ Dados disponíveis no Portal da Secretaria Municipal de Educação, arquivo: A Rede em Números. <<http://eolgerenciamento.prefeitura.sp.gov.br/frmgrerencial/NumerosCoordenadoria.aspx?Cod=000000>>. Atualizado em 31 de janeiro de 2016.

numa escala considerável quanto ao número de atendimentos / matrículas, unidades e profissionais.

Há muitas diferenças entre as duas redes municipais de atendimento à criança pequena que passaram a compor a primeira etapa da Educação Básica. Seria interessante discorrer sobre a constituição e histórico das Creches e das EMEIs até o momento da integração, no entanto, o foco deste capítulo será o histórico das creches no período do final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, por ser este o período em que as creches se constituíram como rede municipal de atendimento à criança de 0 a 6 anos, como resposta às pressões do movimento social que as reconhecia como um espaço de direito das crianças e das mulheres.

3.1 A rede de creches no município de São Paulo: origem e primeiros passos

Para compreender como se deu a constituição da rede de creches paulistana no contexto do movimento social de luta pelo atendimento às crianças pequenas faz-se necessário, brevemente, abordar a sua origem e histórico.

A ação do poder público municipal da cidade de São Paulo em relação à oferta de creches iniciou-se, formalmente, em 1951, com a Comissão Social Municipal (CASU), órgão responsável pela ajuda governamental a entidades filantrópicas que desenvolviam ações sociais destinadas à população pobre. Em 1955, a CASU transformou-se em Divisão de Serviço Social (DSS), que, segundo Franco (2009, p. 31), “tinha como responsabilidade o atendimento aos munícipes necessitados, de baixa renda ou sem renda, a proteção à infância e à maternidade”, sendo as creches compreendidas como um programa de proteção à infância. Para Oliveira e Rossetti-Ferreira (1986; 1989)⁶¹, competia ao órgão, vinculado ao gabinete do prefeito, “organizar doações feitas a indivíduos carentes e a entidades filantrópicas” (1986, p. 44). Segundo as autoras, houve nessa ação do poder público municipal um interesse específico: oferecer elementos para a construção da imagem de um governo preocupado com os pobres e, ao mesmo tempo, articular alianças promissoras por meio da destinação de

⁶¹O artigo “Propostas para o atendimento em creches no município de São Paulo”, de autoria de Zilma de Moraes Ramos de Oliveira e Maria Clotilde Rossetti-Ferreira, foi publicado originalmente em 1986, no Cadernos de Pesquisa, e, em 1989, no livro *Creche*, organizado por Fúlvia Rosemberg, que, compondo a *Serie Temas em Destaque*, apresenta coletânea de artigos sobre Creche publicados na *Revista Cadernos de Pesquisa*. A partir deste ponto, sempre que houver referência ao artigo será apresentado com a data de 1986, não apenas por ser a publicação original, mas pela facilidade de acesso ao texto, que dispõe de versão digitalizada.

doações às entidades filantrópicas, geridas por indivíduos pertencentes ao mesmo grupo social representado no poder público.

Em 1963, registra-se uma medida importante para a organização dos serviços de assistência social, e consequente destinação de doações e ajuda governamental. Ficou estabelecido que caberia ao poder público estadual a ajuda e acompanhamento às iniciativas filantrópicas sob o regime de internato, e, ao poder público municipal, os semi-internatos, modalidade que incluía a creche. Em 1966, foi criada a Secretaria de Bem-Estar Social (SEBES) com objetivo de “cuidar das creches e de outros serviços sociais no município” (OLIVEIRA; ROSSETTI-FERREIRA, 1986, p. 44), substituindo a Divisão de Serviço Social, criada em 1955. Firmou-se convenio com 13 entidades sociais e foram realizados estudos para a criação de uma rede de creches sob a administração e manutenção direta da municipalidade. Assim, segundo Oliveira e Rossetti-Ferreira (1986), principia a política de convênios de assistência financeira a entidades filantrópicas como ação do poder público para a oferta de creches. Em 1967, foram construídas, pelo poder público municipal, as primeiras nove creches, parcialmente mantidas pela municipalidade e administradas pelas entidades sociais, originando a rede indireta de creches, existentes até os dias atuais.

Em 1968, a SEBES iniciou ação de orientação técnica às creches no intuito de oferecer subsídios para as questões administrativas, visando ao melhor aproveitamento das verbas concedidas. A orientação pedagógica do trabalho, ou seja, orientação das ações a serem encaminhadas e desenvolvidas junto às crianças, manteve-se sob responsabilidade das entidades mantenedoras das creches. Tal iniciativa colocou em evidência a resistência dos dirigentes das entidades em efetivar parceria com os técnicos da SEBES por meio de supervisão e orientação do trabalho administrativo; os conflitos estavam fundados na própria concepção de atendimento às crianças e na concepção de serviço de assistência social. Em 1969, mais duas creches são construídas e, “por desentendimentos com a entidade mantenedora da creche de Guaianases, a Secretaria assumiu também a administração daquela creche, que se tornou a primeira creche direta municipal” (OLIVEIRA; ROSSETTI-FERREIRA, 1986, p. 45).

Ao assumir a gestão direta de uma unidade, a SEBES iniciou a construção de um conhecimento específico sobre a área que se constituiu forte marca da municipalidade paulistana no atendimento à criança de 0 a 6 anos: equipes multidisciplinares atuando na assessoria técnico-administrativa e técnico-pedagógica. Do mesmo modo, com a primeira creche mantida e gestada diretamente pela SEBES, a prefeitura de São Paulo instituiu uma

política bastante particular: uma rede de creches composta por três tipos distintos de estrutura administrativa e de subvenção:

Creches diretas: construídas e/ou alugadas e mantidas em todos os seus serviços pela Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP;

Creches indiretas: construídas e/ou alugadas pela PMSP e repassadas a uma instituição privada que recebe subvenção per capita da Prefeitura para seu funcionamento, devendo essa complementar os custos, caso ultrapassem o valor repassado pelo órgão público;

Creches particulares conveniadas: toda estrutura da creche é de responsabilidade da entidade privada, que recebe subvenção per capita da Prefeitura do Município para seu funcionamento, devendo a mesma arcar com os custos que ultrapassem o valor repassado pelo órgão público (FRANCO, 2009, p. 33).

Campos (1990) afirma que a criação das creches estava indicada no Plano Urbanístico Básico da gestão do prefeito José Vicente Faria Lima (04/1965 – 04/1969), que além da criação da SEBES, em 1966, foi o responsável pela implantação das Administrações Regionais. De tal modo, afirma a autora, “a prefeitura aparelha-se, técnica e politicamente, para lidar com a ‘questão social’ no município” (p. 218).

Nas administrações de Paulo Salim Maluf (04/1969 – 04/1971), José Carlos Figueiredo Ferraz (04/1971 – 08/1973), Miguel Colassuono (08/1973 – 04/1975) e Olavo Egydio Setubal (04/1975 – 04/1979), prefeitos nomeados pelo governo militar⁶², registraram-se queda de investimentos na área social, o que correspondeu ao alinhamento das ações da municipalidade ao modelo de governo do poder público federal.

No entanto, segundo Campos (1990), a SEBES manteve-se atenta à questão das creches. Os anos de 1970 foram marcados, ao menos discursivamente, pela importância atribuída ao atendimento à criança pequena. No município de São Paulo, afirmam Oliveira e Rossetti-Ferreira (1986), se desenvolvia uma política expansionista de creches, cuja meta da prefeitura era a construção de 130 unidades até o ano de 1974. Porém, em 1973, havia apenas 55 creches, sendo 38 conveniadas; 12 indiretas e 5 (cinco) diretas. A pressão advinda da grande demanda, poucos recursos, dificuldade em encontrar mais entidades filantrópicas com condições econômicas para gerir uma creche e a existência de uma política municipal que não priorizava efetivamente a creche e demais áreas sociais, apesar do discurso expansionista,

⁶² Reinaldo Emygdio de Barros (06/1979 – 07/1982), Antônio Salim Curiati (07/1982 – 03/1983), Altino Lima (03/1982 – 08/1983) e Mário Covas (08/1983 – 12/1985), também foram prefeitos nomeados pelo governo militar, porém, após a Anistia de 1979, administraram a cidade de São Paulo no contexto da chamada “Transição Democrática”, marcada pela intensificação da atuação e pressão dos movimentos sociais e pela construção da redemocratização do país.

levaram à implementação de “programas alternativos” ao modelo de creche: Segundas-Mães, também conhecido por Mães-Crecheiras.

Compondo o programa denominado Ação Integradora, política que previa colaboração técnica e financeira com entidades para que fossem desenvolvidos programas de atendimento à infância e à família, o Segundas-Mães consistia no repasse de verbas para entidades sociais que se responsabilizassem por selecionar mulheres da comunidade para, na sua própria residência, “tomar conta” de crianças no período em que suas mães trabalhavam. A entidade social responsável realizava o treinamento e acompanhamento das “mães-crecheiras” e com elas dividia a verba recebida (HADDAD; OLIVEIRA, 1988). Política essa amplamente criticada.

A experiência da mãe-crecheira, forma espontânea muitas vezes criada pela população para atender suas crianças e mães, é criticável quando se configura numa política oficial de atendimento. Além de ser mais caro que o sistema de creche e de levantar a questão de supervisão das mães, acaba ainda se constituindo em outra forma de exploração do trabalho feminino⁶³ (OLIVEIRA; ROSSETTI-FERREIRA, 1986, p.45).

Projetos semelhantes foram desenvolvidos em várias partes do território nacional, de forma genérica, denominados “creches domiciliares”⁶⁴.

Nesse contexto, e sob os princípios da teoria da privação cultural, os Parques Infantis, em 1972, restringiram seu público às crianças de 3 a 6 anos, centrando suas ações no preparo para a alfabetização e, de forma coerente aos seus novos objetivos, preparar as crianças para o bom desempenho na escola de 1º Grau, atual Ensino Fundamental, deixando de oferecer atendimento em período integral. Tal alteração implicou no aumento da demanda por vagas em creches da municipalidade, que se tornaram a única opção de instituição pública para as

⁶³ Maria Helena Souza Patto, em artigo publicado em coautoria com Maria Malta Campos e Cristina Mucci, no Cadernos de Pesquisa n. 39, traz uma contribuição importante para a compreensão da complexidade da questão. Ao tratar da creche, considerando o contexto mais abrangente, de forma macroestrutural, a concebe sob uma ótica pouco mencionada, porém de fundamental importância. Afirma que: “as creches foram criadas principalmente para resolver a necessidade do sistema de exploração da mão de obra feminina. A preocupação com o que acontece com a mulher trabalhadora, enquanto mãe, é praticamente inexistente nos programas de atendimento às crianças de zero a seis anos. O que se tem em vista é liberar essa mãe do seu papel materno, durante o dia, para que ela possa vender baratíssima a sua força de trabalho” (1981, p. 39).

⁶⁴O texto de Fúlvia Rosemberg, Creches Domiciliares: argumentos ou falácias, publicado no Cadernos de Pesquisa, em 1986 e no livro Creche, em 1989, organizado pela própria autora, é de grande importância para compreensão aprofundada da questão. Oferece elementos que possibilitam evidenciar a fragilidade das justificativas utilizadas à época para a implantação de programas de atendimento “alternativos” ao modelo creche. A autora, como está explícito no título do artigo, questiona os 5 argumentos mais recorrentes em defesa das creches domiciliares, os desconstrói, desnudando-os e expondo-os como falácias.

famílias que necessitavam do atendimento em período integral aos seus filhos menores de 7 (sete) anos.

A partir de 1976, os convênios do Programa Ação Integradora foram, paulatinamente, substituídos pelo convênio creche. Nesse processo, houve a participação das entidades conveniadas, solicitando a mudança do tipo de convênio. Rosemberg (1986), ao discorrer sobre o custo do modelo “creches domiciliares”, apresenta como exemplo a experiência de uma entidade conveniada à Prefeitura de São Paulo, que encaminhara carta a SEBES propondo alteração do tipo de convênio. A entidade, que atuava em Paraisópolis, zona sul de São Paulo, apoiando-se na demonstração dos custos do projeto, solicitava a equiparação do per capita recebido ao que era praticado no convenio de creches.

Segundo Oliveira e Rossetti-Ferreira (1986), no mesmo ano de 1976, as metas da SEBES pautavam-se na diminuição do número de crianças nas creches diretas e no aumento de creches indiretas e de creches conveniadas. Tratava-se da opção pelo fortalecimento da política de barateamento dos custos diante da pressão por atendimento, imprimindo tal marca nos anos subsequentes. Nesse processo, em 1977, na gestão Olavo Setúbal (1975-1979), a Secretaria do Bem-Estar Social (SEBES) passou à Coordenadoria do Bem-Estar Social (COBES), subordinada à Secretaria das Administrações Regionais (SAR), criada em 1975, descentralizada em 17 Supervisões Regionais. Foram incentivadas a manutenção do projeto *Segundas-Mães* e a criação de Creches Comunitárias.

Para Campos (1993, p. 46), “é o momento em que se procura expandir o atendimento com barateamento de custos, os quais na maioria das vezes são repassados para a comunidade, seja através do trabalho voluntário ou semivoluntário, seja pela diminuição da qualidade do serviço prestado”.

3.2 Os movimentos sociais na constituição do Movimento de Luta por Creche (MLC)

No final da década de 1970 e início da década de 1980, em meio aos movimentos sociais, sindicatos, associações de bairros e, principalmente, o movimento de mulheres e o

movimento feminista⁶⁵ passaram a pressionar as autoridades, reivindicando a ampliação e a melhoria da qualidade do atendimento às crianças pequenas.

Os chamados movimentos urbanos, que vinham ganhando força a partir da década de 70, aglutinaram os moradores dos bairros populares da cidade, em torno de reivindicações ligadas às suas condições de vida: transporte, habitação, saneamento básico, iluminação pública, segurança, calçamento de ruas, serviços básicos de saúde e educação. Como principais protagonistas dessas mobilizações, que diziam respeito aos problemas enfrentados no seu cotidiano de donas-de-casa e mães, as mulheres **trouxeram para esse rol de reivindicações uma nova demanda: a creche.** [...].

No plano local, a interação com representantes de grupos políticos, com técnicos de diversos órgãos públicos e com movimentos ligados à Igreja Católica já havia, em alguns casos, permitido que a nova demanda tomasse forma e se expressasse como **reivindicação, inédita até então**, que se adicionava à longa lista de necessidades dos bairros populares.

Em fase posterior, a articulação entre os vários grupos dispersos pela cidade e os grupos feministas “femininos” que se formaram principalmente após 1975 – Ano Internacional da Mulher – foi fator decisivo para o surgimento do movimento de luta por creches como movimento amplo que integrava as lutas dos diferentes bairros. Esta articulação, concretizada nos Congressos da Mulher Paulista, organizados anualmente a partir de 1979, foi decisiva não só para que houvesse um suporte organizativo para o movimento, mas também para que esta nova demanda ganhasse uma orientação ideológica mais nítida. [...] a contribuição de técnicos da então Coordenadoria de Bem-Estar Social - COBES, que ajudaram a adequar a nova reivindicação ao modelo de creche que já vinha sendo discutido dentro do órgão há alguns anos, foi também extremamente significativa.

Assim é que, nesse processo entraram em jogo diferentes experiências de vida, posições políticas, concepções de educação, além de diversos níveis de compromisso com a população e as propostas de creche (CAMPOS, 1988, p.31-32, grifos nossos)⁶⁶.

Entre os fatores impulsionadores dos movimentos reivindicativos urbanos estavam a recessão econômica e a concentração de grandes parcelas da população nas regiões urbanas sem adequada infraestrutura básica. As péssimas condições de vida impulsionaram movimentos locais, muitos foram acolhidos pela Igreja Católica, que, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e com a propagação da Teologia da Libertação, tornara-se um espaço seguro e propício à formação de tais movimentos. A Igreja Católica

⁶⁵ Segundo Rosenberg (1989, p. 96), esses dois grupos eram distintos e “divergiam entre si na maneira pela qual priorizavam as palavras de ordem feministas, isto é, as reivindicações relativas às discriminações de gênero. O jargão da época caracteriza bem essa divergência: falava-se em movimento de mulheres e movimento feminista, expressões que não se equivalem. ‘Fazem parte do movimento de mulheres tanto os agrupamentos femininos que ainda não se colocaram a questão da própria emancipação e cuja origem se prende a reivindicações, quanto os grupos feministas, que se constituem em função desse objetivo de emancipação, a partir de concepções que nem sempre se assemelham’ (Associação das Mulheres, 1979, p. 6-7)”.

⁶⁶O texto aqui referido, A Luta por Creches nos Bairros, de Maria Malta Campos, é primoroso na abordagem da temática, oferecendo elementos que retratam a participação dos diferentes atores envolvidos e as nuances desse processo.

mostrou-se como a “única instituição nacional que foi capaz de mobilizar, organizar e dar voz às ‘classes populares’, mesmo no período mais fechado da ditadura militar” (ROSEMBERG, 1989, p. 99).

O aumento da participação da mulher no mercado de trabalho, apesar de todas as dificuldades, e o aumento no número de famílias chefiadas por mulheres indicavam a premência por programas de atendimento à criança pequena.

Rosemberg (1988) analisou a participação das feministas e a luta por creches, afirmando que tal luta possibilitou a interação das feministas com o movimento de mulheres dos bairros. “As feministas dão forma a uma nova fala, resgatam a própria denominação de creche, redefinem a identidade de quem a emite: não se trata mais de uma mãe em busca de assistência, mas de uma mulher que reivindica um direito” (p. 129). Essa aproximação inicia-se principalmente a partir de 1975 - Ano Internacional da Mulher, como já mencionado, e estende-se até a constituição do MLC, quando as feministas passaram a mobilizar-se “em torno de questões identificáveis com o feminismo do 1º Mundo [...] lutando pela discriminação do aborto, contra a violência doméstica, criando serviços em defesa das mulheres espancadas (os SOS)” (ibid, p. 130).

Em outubro de 1975, em São Paulo, grupos feministas organizaram o “Encontro para Diagnóstico da Mulher Paulista”, sob o patrocínio da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Cúria Metropolitana – com liderança de Dom Paulo Evaristo Arns – e divulgado pela imprensa, contou com a participação de lideranças dos grupos de mulheres de bairros periféricos da cidade, originários dos Clubes de Mães. Em dezembro do mesmo ano, foi publicada a Carta Proposta da Mulher Paulista, contendo as principais discussões e debates do Encontro e sugerindo “a criação em São Paulo de uma entidade que sirva de polo para a mulher paulista” [...] e a criação de creches públicas que atendam às necessidades da família trabalhadora” (ROSEMBERG, 1988, p. 156). Assim, no mesmo ano, em 1975, foi criado o Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira (CDMB) – Setor São Paulo, tendo por objetivo a efetivação de

[...] uma política de aproximação com o movimento real das mulheres nos bairros. [...] Militantes do Centro atuam com outros grupos (Brasil-Mulher, Nós Mulheres), passam a conhecer os clubes de mães ativos, os temas que tinham maior interesse. É então, a partir do trabalho concreto do dia-a-dia, dos temas que mobilizam as mulheres, que o Centro se envolve na luta por creches (ROSEMBERG, 1988, p. 166-167).

A partir de 1975 a reivindicação por creche está presente em quase todo ato público feminista, publicação ou evento. A título de memória: o jornal de esquerda Movimento (talvez uma das publicações mais perseguidas pela Censura Federal)

consagrou em 1976 um número especial sobre a mulher (inteiramente vetado pela Censura) que continha uma longa reportagem sobre creche. Em 1977 é instaurada no país uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre discriminação contra a mulher. Na seção de abertura, entre outras, Maria Malta Campos (1977) depõe sobre a situação das creches no país (ROSEMBERG, 1989, p. 97).

Em 1978, o CDMB realizou pesquisa sobre a situação das creches no Município de São Paulo⁶⁷. Algumas mulheres dos Clubes de Mães foram selecionadas e remuneradas para aplicar questionários nas creches de seus bairros⁶⁸ e realizar a tabulação dos dados. Os resultados da pesquisa foram apresentados, em 1979, no I Congresso da Mulher Paulista, e subsidiaram a discussão sobre a expansão do atendimento às crianças pequenas. Confrontou-se a qualidade das 4 (quatro) creches diretas em relação às creches conveniadas:

[...] a troca de experiências, a percepção das dificuldades comuns, o confronto entre as modalidades de creche muito provavelmente contribuíram para que uma das resoluções do 1º Congresso Paulista fosse a criação do Movimento de Luta por Creches e a reivindicação unânime de creche direta (ROSEMBERG, 1988, p. 169).

O MLC concebia o atendimento às crianças de 0 a 6 anos não só como um direito da mãe liberar-se para o trabalho e contar com um lugar seguro e adequado para seus filhos pequenos, mas também como um direito da própria criança ao espaço público.

A participação dos grupos feministas que editavam os jornais *Brasil-Mulher* (o 1º número data de dez/75) e *Nós Mulheres* foi de grande importância na luta por creches. Segundo Rosemberg (1988, p. 186), a contribuição das militantes do grupo Brasil-Mulher ocorreu principalmente a partir de 1979, participando da coordenação do MLC e editando matérias sobre o tema, utilizando o jornal como um “amplificador, contribuindo para tecer uma trama entre os grupos de bairro que atuavam isoladamente”.

O *Nós Mulheres*, desde seu primeiro edital (junho de 1976) abordou a necessidade de “boas creches”. Neste número, o jornal transcreveu a Carta do Movimento da USP⁶⁹, que propunha o modelo de creche reivindicada.

⁶⁷ Intitulada: “A guarda dos filhos de 0 a 6 anos: um problema a resolver”, de Vera Lúcia Soares Raucci e Marise Egger, foi um dos projetos selecionados no Concurso de Dotações para Pesquisas sobre Mulher, promovido pela Fundação Carlos Chagas com financiamento da Fundação Ford.

⁶⁸ Muitas dessas creches - chamadas creches comunitárias - foram construídas pelos movimentos de bairro para atender parte da demanda local. Eram geridas pela comunidade e contavam com precária verba da Prefeitura, enfrentando grandes dificuldades para manter-se em funcionamento.

⁶⁹ O movimento por Creche na USP articulou a primeira manifestação pública no *campus*, após a intensificação da repressão, em agosto de 1975. Como estratégia de pressão, a manifestação contou com a presença de crianças pequenas, filhos de funcionários, estudantes e militantes, que em passeata, dirigiram-se ao prédio da Reitoria. Porém, somente em julho de 1982 é entregue a primeira creche da USP, a Creche Central.

O jornal, efetivamente, se torna um veículo de ligação entre os grupos de mulheres organizadas isoladamente nos bairros. Um grande número de matérias sobre creche tem por objetivo a difusão de estratégias para a mobilização, organização, reivindicação e criação de creches. [...] A proposta de creche que será assumida pelo Movimento de Luta por Creches – creche pública/direta, gratuita, que não seja um depósito de crianças e com a participação dos pais – vai se construindo, pouco a pouco, através das páginas do Nós Mulheres (ROSEMBERG, 1988, p. 208 e 216, grifo da autora).

Segundo Mucci (1981; 1989), dadas as diferentes realidades dos bairros paulistanos, o Movimento subdividiu-se por regiões: Leste, Sul, Oeste e Centro. Pressionou a Coordenadoria do Bem-Estar Social do Município, COBES, reivindicando a imediata implantação de creches diretas – totalmente financiadas pelo poder público – ou seja, construídas, equipadas e mantidas pelo Estado. Quanto à gestão das creches, como princípio, pressupunha a efetiva participação dos pais e comunidade⁷⁰. Esta foi a estratégia do Movimento para alterar o enfoque assistencialista e compensatório que caracterizava a ação da Prefeitura em consonância com as políticas de pré-escolas de massa do Ministério da Educação (MEC).

3.3 A rede de creches diretas: a municipalidade frente às exigências do Movimento de Luta por Creches (MLC)

Os movimentos sociais, em especial o MLC, encontraram aliados no órgão municipal responsável pelas creches, a COBES. Segundo Haddad e Oliveira (1988), técnicos das Supervisões Regionais eram resistentes à política de expansão da rede de creches conveniadas, devido à precariedade do atendimento oferecido à população por meio das entidades filantrópicas e por acreditarem que tal serviço era de responsabilidade do poder público. Este deveria organizar-se para garantir a infraestrutura adequada, ou seja, destinação de verbas, profissionais qualificados e número suficiente de supervisores para acompanhar e orientar o trabalho desenvolvido nas creches, visando à unidade quanto aos padrões mínimos de qualidade do atendimento. Cientes das intenções da Coordenadoria do órgão em conveniar as poucas creches diretas e devido às péssimas condições de trabalho⁷¹, o grupo mais progressista decidiu aderir à greve do funcionalismo, deflagrada pelos coletores de lixo,

⁷⁰À época cunhou-se a expressão “creche aberta” para enfatizar que a gestão contava com a participação dos pais e comunidade, acrescida da prática de estar com a creche “de portas abertas” para que pais e familiares adentrassem aos espaços da creche diariamente nos momentos de entrada e saída das crianças.

⁷¹ Alguns técnicos da COBES acreditavam que tal situação, principalmente os baixos salários pagos aos trabalhadores das creches, era umas das estratégias para o fechamento das unidades diretas.

participando ativamente na liderança do movimento e nas negociações, compondo o Comando de Greve. A insatisfação dos técnicos dava-se também pelo quadro de lotação das creches, independentemente de seu modelo – creche direta, indireta ou conveniada, o que comprometia imensamente a qualidade do atendimento prestado às crianças.

Dados oficiais, que podem ser considerados imprecisos, apontam que, em 1979, a rede municipal de creches compunha-se de 4 creches diretas atendendo 1.089 crianças, 21 creches indiretas atendendo 5.015 crianças e 95 creches particulares conveniadas atendendo 14.574 crianças. Todos esses três tipos de creches estavam, em conjunto, com o dobro de sua capacidade teórica de lotação, ou seja, as 120 creches apresentavam capacidade para atender 10.622 crianças e tinham matriculadas 20.678 crianças (HADDAD; OLIVEIRA, 1986, p. 45).

A greve durou um mês e resultou no fortalecimento dos funcionários da COBES, projetando-os política e profissionalmente. Ao entregar o cargo, o prefeito Olavo Setúbal (1975-1979) recomendou ao seu sucessor, Reynaldo de Barros (1979-1982), maior atenção à área social. Segundo Campos,

[...] a própria conjuntura política criava espaços, dentro do governo, para propostas que circulavam entre os meios técnicos mais preocupados com as necessidades da população ganhassem força e se impusessem como programas de ação. [...] De outra parte, a conjuntura política fazia com que o estilo de governo tivesse de se adequar à presença cada vez mais visível dos movimentos sociais e à abertura política nacional que se anunciava (1988, p. 97 e 99).

Com mudança na gestão administrativa, e considerando as orientações do gestor anterior, a COBES passou a ser coordenada por Terezinha Fran, no período de 1979 - 1980, que propôs a criação de um Grupo de Trabalho para reestruturar a política da Coordenadoria frente às exigências sociais demandadas ao Município.

O setor mais progressista da COBES, ao sair vitorioso da greve, volta com mais força. Apesar de minoria, ganha efetivamente um espaço de liderança no órgão e amplia seu âmbito de ação, reforçado pela retratação de Setúbal junto à imprensa quanto à atuação do órgão e à qualidade de seus profissionais.

O conjunto desses fatores resultou numa composição de forças tão grande que redirecionou a atuação da nova coordenadora. Diante da proposta da criação de um Grupo de Trabalho (G.T.) onde foi oferecido, às lideranças, o papel de conduzirem a reestruturação do órgão, essas lideranças ditam as regras do jogo, ou seja, como o G.T. deveria ser composto. [...].

Terezinha Fran era uma tecnocrata nomeada para organizar a “casa” em todos os níveis: do administrativo ao ideológico. Em contrapartida ela encontra um órgão recém-descentralizado, que estava exercitando um trabalho direto com uma população no auge de sua organização. Pelos quatro cantos da cidade pipocavam os movimentos populares; pró-favela, contra a carestia, de loteamento clandestino, de saúde, de luta por creches. A população batia à porta das Administrações e Supervisões Regionais, diariamente, reivindicando luz, água, urbanização de favelas, moradia, creches etc. Entre suas reivindicações os movimentos populares

exigiam um posicionamento dos representantes municipais. Os funcionários por outro lado, necessitavam cada vez mais de retaguarda do órgão para chegarem a um posicionamento. A questão ia além disso, havia sede de aprender a lidar com o novo. Uma novidade que exigia uma definição de postura não só enquanto técnicos representantes de um órgão, mas, também, enquanto categoria profissional e enquanto cidadãos (HADDAD; OLIVEIRA, 1988, p. 309 e 311).

Imbuídos pela “sede de aprender a lidar com o novo” a que se referem Haddad e Oliveira (1988), o GT elabora um projeto de expansão da rede de creches diretas, desenvolvido com a efetiva participação do MLC⁷² que indicava as áreas onde as creches deveriam ser construídas, participava da elaboração de critérios e prioridades para a construção e acompanhava o trabalho das construtoras, verificando o andamento das obras, a qualidade do material utilizado e se este correspondia ao projeto realizado junto aos técnicos da Prefeitura. O Movimento se fez presente também na discussão dos critérios de atendimento, estabelecendo os princípios básicos para seleção da população a ser atendida, a saber: faixa de renda entre 0 e 3 salários mínimos, o número de filhos e que as mães fossem trabalhadoras.

Os integrantes do Movimento também definiram juntos aos técnicos das Supervisões Regionais – SURs, as bases do processo seletivo para contratação de funcionários para trabalhar nas creches. Porém, nesse quesito, a questão foi mais complexa. A proposta inicial do Movimento era que as militantes das organizações locais deveriam ter preferência no momento da contratação, pois havia o entendimento de que a creche deveria ser também um “espaço aberto para as mobilizações do bairro e que a educação das crianças não se afastasse dos ideais dos grupos” (CAMPOS, 1988, p. 109-110). Após negociações, chegou-se a um meio termo: foi estabelecido como um dos critérios que os candidatos deveriam residir próximos ao equipamento, “assim seria garantido um compromisso do profissional com o trabalho, uma vez que ele provinha da mesma realidade social das famílias e das crianças atendidas” (HADDAD; OLIVEIRA, 1988, p. 329). A elaboração da prova de seleção, a correção e as entrevistas ficaram a cargo dos técnicos das SURs, porém, o Movimento acompanharia todo o processo.

A implantação da rede de creches diretas seria assim acompanhada de perto pelos grupos de bairro e pelo movimento como um todo, o que não excluía, evidentemente, os conflitos e divergências. O aspecto importante é que esse

⁷² A participação do Movimento foi oficializada e viabilizada por meio da instalação de Comissões Paritárias entre integrantes do Movimento e técnicos das Surs. Para Campos, “estavam assim dadas as condições para que, ao contrário de outros, o Movimento de Luta por Creches fosse crescendo em representatividade e atuação, à medida em que se concretizava sua conquista: a aceitação, de fato, pelo Estado, da reivindicação por creches públicas e gratuitas” (1988, p. 103).

confronto passava a ser, de alguma forma, legitimado pelo próprio Estado. Além disso, é preciso considerar, que dado aos diversos tipos de ligações que haviam entre os grupos mobilizados, o Movimento e muitos técnicos, esse foi também um espaço de alianças, tentativas de manipulação, manifestação de interesses corporativos e assim por diante. Ou seja, a expansão da rede de creches, vista do interior mesmo da máquina administrativa, foi um processo talvez mais político (no sentido amplo) que tecnocrático, do qual, surpreendentemente, o partido da situação via-se excluído (CAMPOS, 1988, p. 100).

No início de 1981, Terezinha Fran foi substituída por Wilson Quintella Filho, que, como assessor do prefeito, foi o responsável pela captação de recursos financeiros (provenientes da Caixa Econômica Federal) para implantar o projeto de expansão das creches diretas. Sob sua coordenação, a COBES agilizou o processo. Ampliou-se significativamente o número de creches inauguradas.

Cabe ressaltar que as ações relativas à contratação do quadro de pessoal foram marcadas por disputas e conflitos e de forma diferenciada entre as regiões da cidade. A política dos órgãos centrais, especialmente o Gabinete do Prefeito e a Coordenadoria do Bem-Estar Social, seguia, para as contratações, o viés do clientelismo e favorecimento, o que ia de encontro à posição de técnicos da COBES e integrantes do MLC, que instituíram as Comissões Paritárias, responsáveis pelo processo de seleção dos funcionários, conforme mencionado. Nas regiões em que o Movimento era mais forte, havia resistência à política dos órgãos centrais e às “cartas de indicação” para contratações eram rechaçadas, porém, em outras regiões, prevalecia o clientelismo. O conflito agravou-se, culminando na decisão por concurso público para seleção dos funcionários das creches⁷³, exceto para o cargo de diretor, que se manteve como cargo a ser ocupado por comissionamento, por meio de indicação política.

Segundo Haddad e Oliveira (1988), a implantação da rede de creches diretas no Município de São Paulo se efetivou técnica e administrativamente, pois de quatro (4) unidades, em 1979, passou para 124 unidades, em 1982⁷⁴. Tal expansão foi propiciada pela confluência de diversos fatores: a organização do Movimento de Luta por Creches, o firme posicionamento dos técnicos da COBES na defesa das creches diretas, a candidatura do prefeito Reynaldo de Barros para o Governo do Estado e a conjuntura da política nacional mais ampla que buscava se efetivar no processo de abertura. Para Camargo (1997, p. 21, apud

⁷³ Cria-se o cargo de Pajem, jornada de 40h/semanais, e como exigência mínima de formação: ser alfabetizada. Em 1982, há redução da jornada de trabalho de 40 para 30h/semanais.

⁷⁴ O momento político foi fator determinante no processo de expansão das creches, bem como na forma como o poder público mostra-se interessado em dialogar e acolher as reivindicações dos movimentos sociais. Foi em 1982 que a população brasileira volta a eleger, diretamente, o governador de seus estados.

FRANCO, 2009, p. 36), compôs também esse quadro “o interesse de firmas e empreiteiras na execução de obras ‘menores’ [que] exigem de Reynaldo de Barros uma maior construção de equipamentos públicos nas periferias da cidade do que vinha sendo feito pelas administrações anteriores”⁷⁵.

A criação de 120 creches, em praticamente três anos, indica um ação efetiva do poder público. Porém, a questão da creche é complexa, a demanda por vagas era alta e os movimentos sociais buscaram consolidar processos democráticos em todas as etapas da implantação e expansão da rede. O MLC intensificou as críticas e protestos contra o não cumprimento dos compromissos firmados, especialmente quanto ao número de creches a serem construídas⁷⁶ e decisões relativas ao processo de seleção do quadro de pessoal, em especial, o comissionamento de diretores (CAMPOS, 1988, 1990), ao mesmo tempo em que foi perdendo sua força de pressão junto ao poder público. Os grupos feministas não estavam mais tão atuantes no Movimento, apesar de manter a creche em suas pautas, outros temas passaram a ser priorizados, as divergências tornaram-se explícitas e a organização de novos partidos políticos configuraram-se como espaços de militância para os diferentes grupos feministas (ROSEMBERG, 1989). Havia algo mais, a própria especificidade das ações do Movimento no processo de implantação das creches da rede direta criou as condições para o afastamento das feministas.

É provável que a defecção das feministas do Movimento de Luta por Creches também tenha sido parcialmente determinada por uma certa inadaptação às práticas políticas aí utilizadas. Na medida em que uma das propostas do Movimento era acompanhar e avaliar a instalação das novas creches – construção, equipamento, alimentação, seleção e acompanhamento do pessoal etc. –, não são mais suficientes grupos de reflexão e manifestações públicas. É necessário sim, nesse momento, disponibilidade física e psicológica para acompanhar o desgastante dia-a-dia das creches, suas atividades concretas, que não trazem em si as compensações vivenciadas nos grupos de reflexão (reforçamento de identidade, individual e grupal, desculpabilização, trocas afetivas, catarse, etc.). Ao contrário: comparar o preço das verduras distribuídas, opinar sobre o revestimento da parede e do chão são atividades muito próximas de um cotidiano de dona de casa que lembram o papel tradicional de mulher com o qual se quer romper (ROSEMBERG, 1989, p. 100).

⁷⁵ Franco (2009) salienta que as condições inadequadas de muitos terrenos para construção das creches, beneficiaram duplamente as construtoras: na construção dos prédios e nas reformas e obras de manutenção logo após o término da construção e nos anos subsequentes. Para além das condições dos terrenos, o descuido no processo de construção e a qualidade dos materiais utilizados resultaram, em alguns casos, na necessidade de novas obras de reparo, antes mesmo da inauguração do prédio (HADDAD; OLIVEIRA, 1986).

⁷⁶ Segundo Rosemberg (1989), havia a promessa que ao final da gestão a rede seria composta por 830 creches diretas.

O Movimento também foi atingido pelo afastamento dos grupos de mulheres dos movimentos de bairro. Para Rosemberg (1989, p. 100), esses seriam os “efeitos deletérios da própria plataforma programática do Movimento no confronto com o aparelho estatal, que vai responder às reivindicações”. Ou seja, a base de sustentação do MLC, na sua maioria composta por mulheres de operários que, organizadas nos Clubes de Mães, Associações de Bairro, Pastorais e outros, lutavam por um lugar seguro para a educação e cuidado de seus filhos que as possibilitassem as condições para o exercício do trabalho fora de casa. Porém, dado o número insuficiente de vagas para atender toda a demanda, o poder público priorizou a população de mais baixa renda ao estabelecer, como critério para a matrícula, o atendimento às crianças pertencentes às famílias com até dois salários mínimos de renda mensal, o que excluiu a grande parte das mulheres, mães de crianças de 0 a 6 anos, integrantes do Movimento, atribuindo à creche a finalidade de combater a miséria⁷⁷.

Rosemberg (1989) indica mais um elemento que contribuiu para o esmorecimento do Movimento. Ao definir que um dos critérios para seleção do quadro de pessoal seria que o candidato deveria residir nas proximidades da creche, abriu a possibilidade da participação de líderes do MLC no processo seletivo. Parte significativa foi contratada. Assim, a prática da militância foi absorvida pela atuação como funcionária pública da rede de creche. “Além de perder parte de seus quadros, essa absorção pelo Estado cria um conflito de fidelidade: por quem se mobiliza essa funcionária, por quem luta essa mulher?” (1989, p. 101).

Pode-se afirmar que o MLC foi atuante, pois, especialmente, até 1982, exerceu papel de fundamental importância na expansão da rede de creche e na elaboração do modelo de atendimento. Criou os meios para que a questão da creche fosse tratada como um serviço público, de responsabilidade do Estado e que as ações do poder público deveriam ser compartilhadas com a comunidade, o que se efetivou com a criação das Comissões paritárias compostas pelos técnicos da COBES e integrantes do MLC. Todavia, Rosemberg (1989, p. 101) é enfática ao afirmar que “apesar das conquistas conseguidas, a mobilização das mulheres no período não foi suficiente para romper o círculo da creche: ou seja, de ser uma instituição provisória, destinada apenas a algumas mães”.

⁷⁷ Sônia Kramer discute essa finalidade atribuída à creche e à pré-escola em *A Política do Política do Pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce* (1982). Apresenta trechos de Pareceres do então Conselho Federal da Educação que evidenciam como se produziu a “arte do disfarce”, atribuindo ao atendimento pré-escolar a superação da desigualdade social.

3.4 A retração da expansão da rede de creches diretas: o fortalecimento da rede conveniada

Após o término da gestão do Prefeito Reynaldo de Barros (06/1979 – 07/1982), o esmaecimento do regime militar se fez sentir. Entre julho de 1982 e agosto de 1983 – 13 meses, foram nomeados três prefeitos para o município de São Paulo: Antônio Salin Curiati, Altino Lima e Mário Covas. As gestões de Curiati (07/1982 – 03/1983) e Altino Lima (03/1983 – 08/1983) não alteraram o curso da política social da cidade, embora o período tenha sido iniciado pela restituição do *status* de Secretaria ao serviço social do município, que de Coordenadoria de Bem-Estar Social – COBES passa à Secretaria da Família e do Bem-Estar Social – FABES, por meio do decreto 18.029, de 17/06/1982.

Na gestão Mário Covas (08/1982 – 12/1985), com Marta Godinho responsável pela FABES, no ano de 1983, foram inauguradas 44 creches (construções iniciadas na gestão anterior), totalizando 196 unidades diretas. Porém, segundo Haddad e Oliveira (1988, p. 46), “a intensificação das construções e a inauguração das creches, com nítido propósito eleitoreiro, induziu muitas vezes, a construção de prédios impróprios ao funcionamento, os quais tiveram que ser reformados antes de serem postos em uso” E, sob a alegação de que as creches diretas tinham alto custo e para adequação à política econômica que propagava a necessária contenção de gastos na área social, retomou-se a política de ampliação da rede de creches particulares conveniadas e o incentivo a programas “alternativos”, com a criação do *Mães-Crecheiras*, programa similar ao *Segundas-Mães*, desenvolvido na gestão de Miguel Colassuono (1973-1975). Houve resistência às novas diretrizes que a FABES buscava implementar, pois

[...] segmentos dos técnicos eram defensores de uma atuação direta do Estado, como também os da sociedade mais ampla – Movimento de Luta por Creche, o recém-criado Conselho Estadual da Condição Feminina e alguns filiados ao então PMDB e ao PT –, que adotaram uma posição contrária a esta orientação, redundando na criação de uma Comissão Especial de Inquérito na Câmara Municipal (ROSEMBERG; CAMPOS; HADDAD, 1993, p. 360).

A Comissão Especial de Inquérito sobre Creche – CEI/Creche tinha por objetivo apurar a situação das creches municipais em São Paulo. Foi constituída pelos vereadores: Tereza Lajolo (PT), Walter Feldman (PMDB) e Albertino Nobre (PTB) e presidida pela vereadora Ida Maria (PMDB). Prestaram depoimentos integrantes dos movimentos de bairros,

do Movimento de Luta por Creche, Movimento dos Administradores das Creches Conveniadas, Conselho Estadual da Condição Feminina, técnicos da FABES, diretores, funcionários e mães de crianças usuárias das creches diretas e conveniadas do Município, professores do Departamento de Psicologia da Universidade de São Paulo (USP) – São Paulo e Ribeirão Preto, pesquisadoras da Fundação Carlos Chagas, a secretária da FABES, Marta Godinho, e a secretária Municipal da Educação, Guiomar Namó de Mello (SÃO PAULO, 1983).

Segundo o Relatório Parcial das Sessões da CEI/Creche (SÃO PAULO, 1983), as principais questões levantadas centraram-se sobre o direito da população e o dever do Estado em relação ao atendimento da criança de 0 a 6 anos, algumas dessas questões estão abaixo assinaladas:

- a) falta de definição legal da responsabilidade do Estado;
- b) falta de definição da competência legal e administrativa de cada órgão: 11 diferentes órgãos municipais, estaduais e federais atuando na cidade de São Paulo, responsáveis por 26 diferentes programas de atendimento à criança de 0 a 6 anos⁷⁸, o que resulta na sobreposição de atendimento, sem comunicação e integração dos órgãos públicos e consequente dispersão dos poucos recursos existentes;
- c) rede direta: crescimento da rede direta, correspondendo a 54% das matrículas, no período de 1979 a 1983, média/ano foi de 48 unidades entregues, porém registrava-se a baixa perspectiva de crescimento para o ano de 1984: 5 (cinco) creches em implantação e 7 (sete) em construção;
- d) rede de creches indiretas e conveniadas: foram questionados o aumento de 39% de creches indiretas em relação à gestão administrativa anterior e o repasse de recursos a entidades particulares por meio de convênio estabelecido com a FABES, ampliando a rede de creches conveniadas e a persistência do caráter assistencialista de expressiva faixa de atendimento;
- e) período integral: oferta de período integral a uma parcela das crianças matriculadas nas EMEIS era efetivada mediante matrícula em dois turnos,

⁷⁸ Para melhor entender essa pluralidade de atendimento, à época, e suas implicações, constitui-se numa boa referência a publicação ROSEMBERG, F. CAMPOS, M. M.; PINTO, R.P. 0 a 6 anos: atendimento em São Paulo. Fundação Carlos Chagas, 1985. Especialmente os textos “Crianças e Famílias Paulistas” e “O Labirinto do Minotauro”, texto baseado no depoimento de Regina Pahim Pinto, “A atuação indireta do poder público junto à faixa etária de 0 a 6 anos no Município de São Paulo.

matutino e intermediário ou intermediário e vespertino ou seja, das 7h às 15h ou das 11h às 19h, o que não atendia a demanda das mães trabalhadoras.

Os depoimentos denunciaram as dificuldades encontradas nas unidades de atendimento em relação à:

- a) construção dos prédios: muitas unidades recém-inauguradas estavam com graves problemas provocados por fundações malfeitas, construção realizada sobre minas d'água, problemas nas instalações elétricas e hidráulicas, entre outros;
- b) problemas de manutenção decorrentes da excessiva centralização de verbas: criticou-se a não destinação de verba para as unidades resolverem problemas simples de manutenção, o que acarretava o agravamento da situação até que o órgão central atendesse as solicitações de reparos;
- c) problemas com a alimentação: foi questionada a centralização da FABES ao definir cardápios, desconsiderando a realidade e a programação das unidades e o possível superfaturamento na compra e distribuição dos alimentos;
- d) problemas com o quadro de funcionários: criticou-se a morosidade para reposição das vagas, estando o quadro sempre incompleto, o que provocava a diminuição do número de crianças que potencialmente poderiam ser atendidas, sendo o número de matrículas inferior à capacidade de atendimento das unidades.

Conforme consta no Relatório Parcial das Sessões da CEI/Creche (SÃO PAULO, 1983), com a presença dos representantes do Movimento de Creches Conveniadas, a discussão sobre os aspectos referentes ao atendimento público em contraposição ao atendimento privado gerou bastante polêmica⁷⁹. Situação agravada pela postura da secretária Marta Godinho, que defendia a ampliação do conveniamento e apresentou, sem precisão e

⁷⁹A relatoria da CEI/Creche compara a situação de embate ao que ocorreu no processo de trâmite da LDB nº 4024, de 1961, marcada pela disputa dos dois grupos: “[...] com a elevação do valor dos convênios, inclusive pela pressão dos administradores de creches indiretas e conveniadas, constituiu-se com maior força um grupo de interesse na área, representado pelas entidades que movimentam estas verbas, prestando serviços à população. Os argumentos levantados – pluralismo de orientação, melhores condições de gestão do equipamento, proximidade com a comunidade – são muito semelhantes àqueles veiculados há mais de duas décadas por ocasião da discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, quando se opunham, de um lado, os defensores da escola pública, laica e gratuita e, de outro, os defensores da rede particular, especialmente das escolas religiosas” (SÃO PAULO, 1983, p. 12 e 13) Situação que se repete no processo de trâmite da LDB nº 9394, de 1996, dos Planos Nacionais de 2001 e 2014, assim como nas leis que regulamentam o financiamento do ensino fundamental, FUNDEF, substituído pelo FUNDEB.

rigor, o custo-criança nas redes direta, conveniada e indireta, utilizando metodologias diferenciadas, que não incluíam os mesmos itens na aferição dos custos, para evidenciar que o gasto da unidade direta era muito superior aos demais modelos e justificar a ampliação do atendimento pela via do repasse de verbas à iniciativa privada. Suas propostas na CEI/Creche foram: diversidade de atendimento, soma de esforços dos diferentes órgãos e revisão dos padrões de qualidade adotados nas creches, objetivando a diminuição dos custos⁸⁰.

O depoimento da secretária Guiomar Namó de Mello foi marcado pela tentativa de “desresponsabilizar” a Secretaria da Educação no tocante ao atendimento à criança pequena. Defendeu a necessidade das verbas da educação serem destinadas com exclusividade ao ensino de 1º grau, atual Ensino Fundamental, devido ao número significativo de crianças em idade escolar sem acesso à escola. Sua posição foi a de que não deveria dividir os “ainda insuficientes” recursos da Educação com o atendimento às crianças menores de 7 anos (SÃO PAULO, 1983, p. 10)⁸¹.

A CEI/Creche evidenciou uma série de dificuldades no atendimento à criança pequena no Município de São Paulo, inclusive problemas de uma rede recém-implantada de creches diretas, cuja viabilidade estava sendo questionada, devido principalmente ao fato da administração pública não fazer adequações necessárias para a continuidade dos trabalhos iniciados na gestão anterior, optando por projetos “alternativos” e de baixo custo (OLIVEIRA; ROSSETTI-FERREIRA, 1986).

3.5 A questão do custo: diferenças entre creches diretas, creches indiretas e creches particulares conveniadas

A questão do custo da creche direta, seu principal senão quando se trata de discutir o modelo de expansão do atendimento às crianças pequenas, não foi à época enfrentada na sua complexidade⁸². Como foi alertado no Relatório da CEI/Creche, muitas vezes usam-se as

⁸⁰ Uma década depois, em 1995, a história se repete, porém no governo do estado de São Paulo. Ao assumir a gestão do governo estadual, Mario Covas convida Marta Godinho para a pasta da Secretaria da Família e da Criança, e como o discurso de “moralizar o cofre público”, entrega a rede de creches do Programa Creche/Pré-Escola para conveniamento com as entidades filantrópicas (SERRÃO, 2000).

⁸¹ Posição que prevalece, na década seguinte, nas discussões acerca do FUNDEF, ou melhor, no processo de elaboração e de implantação do FUNDEF.

⁸² E continua constituindo-se uma questão bastante complexa. A discussão é amplamente retomada no processo de elaboração e implementação do FUNDEB ao se buscar custo-aluno. Denise Carreira e José Marcelino Pinto tratam da temática em *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil* (2007).

expressões *per capita* e *custo-criança* de forma indistinta. Considerava-se *per capita* “o montante que a agencia governamental repassa à entidade para financiar o custo mensal de uma criança” e *custo-criança* “o total gasto para custear uma criança na creche ou pré-escola” (SÃO PAULO, 1983, p. 14). Não havia dados suficientes e fidedignos para o cálculo do custo de uma criança seja na creche direta, indireta e conveniada. Quais os elementos que compõem o custo do atendimento? As respostas a esta questão variam conforme os interesses do grupo que está sendo questionado. Os relatores da CEI/Creche problematizaram a situação, evidenciando que, devido ao interesse em ampliar a rede de creche pela via do conveniamento, considerou-se o custo-criança nas creches conveniadas e indiretas o valor pago como *per capita*. No entanto, há custo indireto que incide sobre o conveniamento que não foi indicado, referente aos gastos com a administração central e regional, supervisão, acompanhamento e fiscalização contável e técnica da FABES. Havia de se considerar também que essas ações incidiam de maneira diferente nos três modelos de creche, dada a especificidade de questões a supervisionar e o número de unidades de cada rede, exigindo um montante de trabalho e número de supervisores correspondentes. Diferença ainda maior em relação às creches indiretas, pois além do custo indireto, havia os gastos com as edificações e manutenção predial das unidades. Havia também a variação do custo em relação à faixa etária atendida, pois é sabido que quanto menor a criança maior o custo devido, principalmente, a razão adulto/criança. Considerando-se todas essas implicações no custo-criança, a afirmação de que o conveniamento era a via de menor custo necessitava ser melhor investigado, concluíram os relatores da CEI/Creche. E ainda afirmaram que nem se aventou relacionar o custo à qualidade efetiva do trabalho oferecido à criança, algo muito mais complexo.

Em momentos anteriores, no empenho de defender a qualquer preço a proposta das creches diretas, esta questão costumava ser relegada a um segundo plano, pois acreditava-se que o importante era assegurar um padrão mínimo de qualidade na instalação e funcionamento dos equipamentos e que, na medida em que o atendimento à criança pequena fosse considerado prioritário pelo Estado, os recursos necessários seriam mobilizados. [...] [Porém], no momento em que a viabilidade da rede municipal de creches vem sendo questionada, e que a solução mais fácil parece ser o repasse das unidades para entidades particulares, é preciso que se reexamine com honestidade os padrões adotados e os custos resultantes dessas creches (ROSEMBERG; CAMPOS; PINTO, 1985, p. 19).

As pesquisadoras, à época, propuseram que seria necessário centrar esforços para a definição e detalhamento de critérios para avaliação do funcionamento de uma creche, buscando evidenciar sua especificidade como um “local onde as crianças passam o dia sob os cuidados de um grupo de adultos” e que, como tal, deve oferecer condições adequadas para o

seu desenvolvimento físico, psicológico e intelectual” (ROSEMBERG; CAMPOS; PINTO, 1985, p. 20). Inspiradas em experiências de países vizinhos, propuseram o modelo de mini-creches, que abrigavam de 30 a 50 crianças, “unidades que apresentam custo mais baixo, o que alia confortavelmente economia e qualidade”. Afirmando que nesse modelo havia maior probabilidade do ambiente ser mais acolhedor, de relações criança/adulto e criança/criança mais próximas e afetivas, maior flexibilidade na organização dos espaços e escolha dos locais a serem instaladas e com uma infraestrutura humana menos hierarquizada e sem divisão estanque de tarefas. Segundo as autoras, um dos elementos que muito encarecia as creches era o quadro de pessoal e que na rede de creches paulistana havia

[...] alta proporção de adultos em relação ao número de crianças, sendo que praticamente a metade do pessoal alocado para cada creche não lida diretamente com as crianças [...] e que quanto mais qualificado o adulto, menor é seu contato com a criança, e vice-versa [...].

As duas características, ou seja, a hierarquização e a divisão estanque de tarefas, e o grande número de adultos por criança, fazem parte de uma mesma racionalidade, de forma que para que se mude uma, é preciso forçosamente atuar sobre a outra. Ou seja, para que um menor número de adultos faça funcionar eficientemente uma creche, é preciso que se organizem de forma diversa da atual. Mais, ainda, esta reorganização é fundamental para que se melhore a qualidade do tratamento que as crianças estão efetivamente recebendo (1985, p. 20).

Ressaltaram e ponderaram, porém, que com a grande demanda por vagas e a expectativa de atendê-la ficava difícil de abandonar o modelo de creche para mais de 120 crianças e a maneira operacional que vinha se constituindo. Reafirmaram a defesa da rede de creches diretas e sua importância como espaço público, pois

[...] não é possível descartá-la, sem mais, sob a alegação dos altos custos e dificuldades de operação. A creche, enquanto espaço público, tem muito mais condições de estar aberta à participação popular, de responder às reivindicações do momento, de permitir o lento desenvolvimento de uma prática na área, de levar a uma formação em serviço do pessoal, especialmente das pajens, oferecendo oportunidades de emprego e profissionalização a nível local, de conseguir maior integração com os demais serviços de saúde e educação, enfim, de firmar uma tradição de trabalho com a criança pequena que já começa com bastante atraso entre nós. Para que não haja um retrocesso nesse campo, como já vimos, é fundamental e urgente que seu funcionamento seja revisto, baixando custos e aperfeiçoando a qualidade. [...] Concomitante, novas fontes de recursos deveriam ser estudadas (ROSEMBERG; CAMPOS; PINTO, 1985, p. 22).

A complexidade do processo de expansão ao atendimento da criança pequena gerido pela municipalidade, de forma direta e por meio de conveniamento, também foi abordada

pelas autoras. Reconheceram que havia uma dimensão política para além das dificuldades técnicas, afirmando que:

seria ingênuo ignorar que nesse campo, como em qualquer outro, existem **diferentes interesses em jogo, que é preciso identificar e considerar**. Empreiteiras, fornecedores, empresas, sindicatos, associações de funcionários municipais, administradores de creches conveniadas, patronos de associações tradicionais, grupos políticos ou religiosos ligados a grupos de bairro, corporações profissionais ... a lista é grande. **No momento de ouvir, integrar ou enfrentar cada um desses grupos de pressão, é que se explicita uma política municipal de atendimento à criança pequena e aos direitos das mães**. Essa explicitação, expressa em decisões, medidas, dotações orçamentárias, e também em um estilo de atuação é que deve ser observada e julgada, muito mais do que as declarações de princípios e os planos generalistas (ROSEMBERG; CAMPOS; PINTO, 1985, p. 22, grifos nossos).

É nesse contexto que um novo ciclo da rede de creches da municipalidade de São Paulo se inicia, marcado pela retração dos movimentos sociais direcionados especificamente para a questão da creche. A militância se dispersa, assume outros espaços de atuação, partidos políticos, sindicatos, movimento feminista. Por outro lado, internamente, no órgão municipal, as mulheres que participaram dos movimentos de bairro e do Movimento de Luta por Creche, que haviam sido contratadas para trabalhar nas creches diretas, articuladas, fortalecem o movimento de mobilização dos funcionários, reivindicando melhores condições de trabalho para as pajens, que, segundo Campos (1992), instituem as bases para a criação da Associação de Funcionários, em 1983. Tal mobilização foi impulsionada pelo perfil da gestão de Mario Covas, com Marta Godinho à frente da FABES, que como já mencionado, constituiu-se num retrocesso ao caminho construído no período de 1979 a 1982, explicitado pela retomada da expansão da rede de creches particulares conveniadas e a “reedição” do *Mães-Crecheiras*, embora, segundo Franco (2009), no período de 1983 a 1985, tenham sido entregues à população 113 creches diretas. A maior aproximação e ampliação do espaço de atuação das entidades sociais filantrópicas, de caridade, e as vinculadas a grupos religiosos na prestação de serviços, pela via do conveniamento de creches, conferem a marca do favor, da benevolência ao atendimento à “população carente”, buscando distanciar-se da concepção da creche como direito social⁸³. A teoria da privação cultural e a educação compensatória,

⁸³Mário Covas, ao assumir o Governo do Estado de São Paulo, em 1995, instaura a mesma política na condução do atendimento à criança pequena. Nomeia Marta Godinho como responsável pela Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social, antiga Secretaria do Menor. E depois, Terezinha Fran. Buscou-se reeditar integralmente a política de conveniamento das creches nos moldes de sua gestão como prefeito de São Paulo no período de 1983 a 1985. O retrocesso foi ainda maior, pois o atendimento à criança de 0 a 6 anos em creche e pré-escola já estava instituído como direito constitucional da crianças à educação e dos trabalhadores em ter seus filhos atendidos gratuitamente e constava nos 2 projetos da LDB, à época em trâmite, a educação infantil como primeira etapa da educação básica. As pesquisas de Gregori (1996; 1997), Ferrarezi (1995) e Serrão (2000) têm

embora criticadas pelo movimento social e no meio acadêmico, ainda mantinham certo fôlego na condução das ações do poder público no âmbito do serviço social e da educação conduzidas por Marta Godinho e Guiomar Namó de Mello, responsáveis pela Secretaria da Família e Bem-Estar Social e Secretaria da Educação, respectivamente.

Em meio a essa política, uma prática importante se instituiu no município de São Paulo: coleta e sistematização de informações sobre o atendimento das crianças pequenas. Em 1984, por meio de decreto municipal, outro passo importante é firmado: são instituídos padrões de desempenho e descritas as funções de todos os funcionários que compõem o quadro de pessoal da creche, bem como fica autorizada a admissão de funcionários em caráter temporário, medidas que propiciaram organicidade aos equipamentos. A gestão posterior manteve o procedimento e priorizou investimentos na informatização dos dados e elaboração de relatórios anuais (FRANCO, 2009).

3.6 A municipalidade e o movimento cíclico no atendimento à criança pequena

A administração de Mário Covas viabiliza a volta das creches paulistanas ao lugar do trabalho caritativo com a opção pela reedição do Programa Mães Crecheiras, “tratando pobremente a pobreza”. Com Marta Godinho e Guiomar Namó de Mello como responsáveis pelas Secretarias da Assistência Social e da Educação, respectivamente, é recuperada e fortalecida a representação de que o atendimento às crianças pequenas deva ser dividido entre programas que atendam famílias necessitadas de amparo para o cuidado de seus filhos pequenos e programas educacionais às crianças pré-escolares, que as prepare para a escola regular (ROSEMBERG, 1981).

O sucessor de Mário Covas, na gestão da cidade de São Paulo, foi Jânio Quadros (1986-1988), primeiro prefeito eleito por voto direto, após o jejum imposto pela Ditadura Militar instaurada em 1964. O atendimento à criança pequena pautou a campanha eleitoral do então candidato à Prefeitura, que propõe a construção de “creches na porta das estações de metrô” para atender as mães trabalhadoras⁸⁴. Eleito, as tais creches não foram construídas,

programas da Secretaria do Menor como objeto de estudo e abordam esta questão.

⁸⁴ Embora não publicamente assumido, Orestes Quércia apropria-se de parte da proposta de Jânio Quadros. Eleito governador de São Paulo, em 1986, seu primeiro ato foi a criação da Secretaria do Menor, subvencionada por estatais e autarquias, dentre elas a Companhia do Metropolitano de São Paulo - Metrô, que construiu creches ao lado das estações Tatuapé, Penha, Carrão, Patriarca e Itaquera, na zona leste da cidade de São Paulo (SERRÃO, 2000).

porém, segundo dados de Franco (2009), foram entregues à população paulistana, 30 novas creches da rede direta, no período de 1986 a 1988.

No contexto mais amplo do atendimento à criança pequena, acirraram-se as críticas à teoria da privação cultural e, conseqüentemente, à educação compensatória. Ampliaram-se as discussões sobre a criança e o adolescente. O conceito de criança paulatinamente vai se alterando. Texto de Didonet, escrito em 1986, retrata bem esse quadro:

A causa da criança faz parte das grandes questões nacionais hoje. Ela não está sendo inventada por alguns profissionais, como os médicos pediatras, os assistentes sociais ou os pedagogos [...]. Surge, cresce e se explicita historicamente por força da própria evolução social. É verdade que aqueles e outros profissionais têm exercido um papel decisivo no conhecimento e na divulgação das condições de vida e desenvolvimento das crianças, na denúncia do seu sofrimento, na busca de caminhos para criar melhores possibilidades de vida e expressão da infância, embora o tenham conseguido apenas para uma pequena parcela de nossas crianças. As ciências que se debruçam sobre os primeiros anos de vida deixam muito claro o quanto eles são importantes na formação do indivíduo e na sua interação social. Mas há uma outra força, com expressão social e política forte, que nasce do próprio contexto social: o reconhecimento de que a criança é um cidadão e, como tal, sujeito de direitos como qualquer outro, de mais idade (DIDONET, 1986, p. 2, grifos do autor).

Grupos em defesa dos direitos da criança e do adolescente organizam o Movimento Criança Prioridade Nacional, atuante na Assembleia Constituinte, em especial na elaboração do artigo 227 da Constituição Federal e, logo em seguida, na promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990 (BAZILIO, 2003). É nessa conjuntura que Luiza Erundina assume a gestão da Prefeitura de São Paulo, em 1989.

Luiza Erundina é a primeira mulher a assumir a Prefeitura da cidade de São Paulo. Assistente Social, militante de movimentos sociais, participou ativamente da luta por creches no final dos anos de 1970 e início da década de 1980. Sua gestão, no período de 1989 a 1992, foi marcada pelas ações nas áreas de educação, saúde, habitação e promoção social. Em relação às creches, foi um período de grandes conquistas na sistematização do trabalho político-pedagógico, com a formalização e efetivação de espaços de formação e reflexão dos profissionais, sob a coordenação das equipes técnicas centrais e regionais⁸⁵. Como parte desse processo, e coerente à metodologia de formação de profissionais, documentos orientadores foram elaborados. Segundo Franco (2009), destaca-se o documento Política de Creches,

⁸⁵ Nas EMEIS houve, igualmente, grande investimento nos processos de formação dos profissionais, de estudo e reflexão das práticas cotidianas juntos às crianças, que culminou na publicação do documento Reorientação Curricular.

publicado no início da gestão, em 1989, que difundiu a concepção de creches que se buscava implementar:

A creche é um equipamento social que, neste contexto histórico, político e econômico, cumpre o duplo papel de proporcionar educação, guarda e alimentação das crianças e de liberar a mãe (ou o pai) para a inserção no mercado de trabalho e para um conjunto de políticas sociais, culturais, de lazer (e de preguiça), de modo a estabelecer uma relação mais rica entre o mundo doméstico e o mundo social e público, sob a perspectiva do alargamento da cidadania. (SEBES, 1989, apud FRANCO, 2009, p. 39).

Na gestão de Luiza Erundina, a política de creche avançou para além da definição e concepção de atendimento à criança pequena e formação de profissionais, pois se buscou fortalecer a composição do quadro de funcionários, administrativamente, com a realização dos primeiros concursos públicos, possibilitando a contratação efetiva dos profissionais que atuavam nas creches da rede direta: ADIs, Pedagogo, Cozinheiro, Auxiliar de Cozinha, Vigia, Zelador e Auxiliar de Enfermagem. Nesse processo foi instituído Plano de Cargos, Carreira e Salário para ADIs. Nota-se, também no período, expansão no número de creches diretas, que de 267 passam para 317. Foram 50 novas creches entregues à população (FRANCO, 2009).

As creches, e sua dupla função social, voltam a ocupar o cenário político administrativo do município de São Paulo, como que buscando dar continuidade ao processo de consolidação da rede direta de creches, no final dos anos de 1970 e início de 1980.

Todavia nas gestões administrativas de Paulo Maluf (1992-1996) e Celso Pitta (1997-2000) esse processo é interrompido, em termos da concepção de creches, da formação dos profissionais e, especialmente, na retração da oferta de vagas em creches diretas, o que, segundo Franco (2009), resultou no fechamento de 22 creches na gestão de Maluf e 25 na gestão de Pitta, totalizando 47 a menos no período de 1992 a 2000.

Na gestão de Marta Suplicy o atendimento às crianças pequenas volta à cena, com ações efetivas para a integração da EI ao sistema municipal de ensino e a expansão na oferta de vagas é retomada, registrando-se a construção e inauguração de 63 creches de administração direta, ampliando a rede de 271 unidades para 334, e o número de vagas de 25.777 para 44.105 (FRANCO, 2009).

Nos anos de 1970 a 2004 observou-se um movimento cíclico na atenção e concepção de atendimento à criança pequena. Revelam as opções políticas e econômicas das gestões públicas municipais, seus compromissos e de que forma foram respondendo às tendências e ao contexto macrossocial estadual e nacional. E, igualmente, revelam a necessidade de

pesquisas que tenham como objeto de estudo o fluxo desse movimento cíclico: o estudo comparativo do desenvolvimento da EI nas diferentes gestões administrativas. A tese que aqui se apresenta não teve a pretensão de fazer esse estudo. Como mencionado no início deste capítulo, buscou-se na trajetória histórica das creches públicas paulistanas centrar a discussão no período em que se consolida a rede. Tal opção deu-se por duas razões: por ser o momento em que a creche se constituiu como espaço de direito das crianças e das mães, direitos, à época, ainda não instituídos por lei, e por ser o momento em que a creche vai se configurando, também, como um novo tema de estudo e pesquisa acadêmica.

3.7 Um novo tema de estudo e pesquisa acadêmica: o diálogo com o atendimento da criança pequena no município de São Paulo

Da reivindicação e denúncia, a questão da creche paulistana abriu caminhos para a sua construção como tema de identidade própria e objeto de estudos e pesquisas acadêmicas. Nesse processo, pesquisadoras da Fundação Carlos Chagas (FCC) têm exercido papel fundamental, pois, como integrantes do Departamento de Pesquisas Educacionais dessa Fundação, no final de 1974, iniciaram uma série de seminários sobre a condição da mulher e, em razão disso, foram convidadas a participar da Comissão Parlamentar de Inquérito no Congresso Nacional sobre tal questão. Essa participação, possivelmente, foi o marco, o início, de uma trajetória que influenciou a história do atendimento às crianças de 0 a 6 anos no Brasil contemporâneo. A pesquisadora Maria Malta Campos, em depoimento concedido à Marina Célia Dias (1997), conta um pouco dessa história:

Em 1976, na época do Geisel, o Senador Nelson Carneiro, aquele do divórcio, organizou uma Comissão Parlamentar de Inquérito no Congresso Nacional sobre a condição da mulher. E aí ele ouviu falar que tinha um grupo na Fundação Carlos Chagas que estava estudando esta questão e tal. E ele convidou nosso grupo para fazer a abertura da CPI. Então se montou um seminário para os congressistas que eram os Deputados e Senadores e se pediu que a equipe da Fundação apresentasse as pesquisas, os dados que tinha. Nos reunimos para decidir o que iríamos falar e a gente se dividiu um pouco. Uma falou sobre o Trabalho, outra sobre a Educação [...] Eu é quem tinha que fazer o depoimento sobre creche e então fui atrás. Fui ver o que eu conseguia de dados. Nessa busca de dados, eu comecei a tomar contato com essa área de creche, a ver que é uma área absolutamente marginalizada de toda discussão sobre educação. É uma área que carrega um estigma muito grande. É justamente o tipo de atendimento que atende as crianças mais pobres, os bairros mais miseráveis, que ficavam totalmente relegados, não apareciam nem nos dados. E quem ajudou a

gente naquela época foi uma jornalista daquele jornal O Movimento, para quem tinha feito um número sobre mulher mas tinha sido totalmente censurado. [...] E foi com esse material basicamente que eu trabalhei [...]. Consegui fazer um depoimento juntando os dados e apresentar um quadro no Congresso nesta época. Isto foi um marco [...].

Então, a partir daí, como em terra de cego quem tem meio olho é rei... Toda vez que aparecia alguma coisa de creche, todo mundo falava: “Isso é com a Maria. Vai perguntar para Maria”. E aí começou a ter uma peregrinação aqui na Fundação. Porque essa área começou a ganhar visibilidade principalmente nesta época final da década de 70, quando começaram os Congressos da Mulher Paulista. [...] Eu acho que essa combinação desse interesse pela creche veio mais pela via política, pela via do feminismo, e o interesse anterior que foi a questão da pré-escola que foi um interesse trazido por uma outra pessoa, não era meu, foi trazido pela Ana Maria Poppovic, acabou confirmando um campo de interesse para mim, que não é o meu único; até hoje tenho outros campos de interesse. Mas este acabou sendo um campo de interesse e aí ocorreu o seguinte: essa época, pelo início da década de 80, a Fundação Ford, que sempre foi financiadora das pesquisas na área da Mulher [...] ia financiar pesquisas sobre vários assuntos. A questão do mercado de trabalho, etc... e também a creche. E quem estava participando da negociação com a Fundação Ford era a Fúlvia Rosemberg [...]. E foi aí que a gente começou a trabalhar junto, em parceria, nos projetos aqui na Fundação (DIAS, 1997, p. 93-94).

A pesquisa a que acima se refere Campos, financiada pela Fundação Ford e desenvolvida pelo Departamento de Pesquisas da Fundação Carlos Chagas, é a primeira pesquisa que tem a creche como objeto de estudo. Intitulada *O que se deve saber sobre creches*, foi de fundamental relevância, pois

[...] a metodologia prevista (pesquisa-ação) estreitou as interações do grupo da FCC com os (as) protagonistas da luta por creches no decorrer dos anos 80 [...]. As pesquisadoras responsáveis pelo projeto – Maria Malta Campos e Fúlvia Rosemberg – talvez por sua “dupla militância” enquanto pesquisadoras (pesquisadoras em educação e participantes do Coletivo de Mulheres) integram a questão da creche, já nos textos que produzem na década de 70 e início de 80, nas ações que desenvolvem no período – tanto a perspectiva do trabalho da mulher quanto da educação da criança. Esta articulação entre trabalho da mulher - educação será o componente mais marcante da atuação desse grupo de pesquisadoras, quanto do discurso e da ação envolvendo a creche nos anos 80.

Esta articulação abre, também, uma nova frente de embates e recorta um novo grupo de interlocutores, os (as) educadores (as) protagonistas novos da história da creche nos anos 80 (ROSEMBERG, 1988, p. 230-231).

Como parte do projeto *O que se deve saber sobre creches* foi organizado o Encontro Nacional sobre Creches, realizado na FCC, em setembro de 1981. A equipe organizadora do Encontro, devido ao limite de 30 convidados, estabeleceu uma série de critérios para a escolha dos participantes como forma de contemplar a diversidade de experiências no atendimento à criança pequena e garantir a participação das diferentes regiões do país.

O Encontro, que teve duração de três dias, centrou sua programação na apresentação e discussão de experiências e temas específicos em pequenos grupos. Para garantir o acesso dos participantes às publicações, foi organizada uma exposição permanente contendo documentos, projetos, artigos, bibliografias e estatísticas sobre berçários e creches, oferecendo a cada participante 50 cópias. Foram colocados à disposição um gravador e fitas para que os profissionais pudessem registrar ou complementar seus depoimentos.

Na plenária realizada no último dia do Encontro, discutiu-se a necessidade de definição da competência administrativa e legal quanto ao atendimento à criança pequena. “O plenário posicionou-se insistindo que a creche é um problema educacional e **se insere na luta mais ampla da população pelo direito à Educação, entendida como um dever do Estado**” (FCC, 1984, anexo 1.1, p. 14 – grifos nossos).

Como decorrência do Encontro Nacional, foi realizado, em junho de 1982, ano seguinte, o Encontro Estadual de Profissionais de Creche, sediado em Piracicaba/SP. Distanciando-se dos modelos tradicionais, a equipe organizadora do Encontro Estadual estabeleceu alguns princípios básicos para que o evento realmente focasse a pajem, “discutindo suas ansiedades, angústias e os problemas pessoais que enfrenta como profissional e como mulher [...] discutindo esses aspectos, estaríamos atingindo também a criança e a educação que se dá a elas na instituição creche” (FCC, 1984, anexo 1.2, p. 4). Os resultados dos Encontros Nacional e Estadual foram documentados nos seguintes materiais: *Creche - Suplemento Especial dos Cadernos de Pesquisa* nº 43 e os vídeos *Pajens* e *Encontro de Pajens*.

Os dois eventos constituíram espaços de trocas de experiências e discussões num momento em que a demanda por creches estava colocada no cenário político-administrativo do município de São Paulo, contribuindo, por conseguinte, para a formulação de propostas de políticas públicas voltadas à criança pequena e à constituição da creche como objeto de pesquisa. Nesse processo, firmaram-se dois grandes legados, o fortalecimento da crítica à teoria da privação cultural e à educação compensatória e a formulação da creche como um direito à educação.

A organização dos eventos, as metodologias utilizadas nas discussões e os registros traduziram as críticas à educação compensatória e à teoria da privação cultural que, para além de incidir sobre a proposta educacional para as crianças, deram o tom para a relação a ser estabelecida com as famílias e com as pajens. Em contraposição à relação de dominação e desvalorização, tradicionalmente predominantes nos treinamentos e orientações gerais para as

trabalhadoras de creche, buscou-se imprimir outra marca; partindo-se do pressuposto de que era necessário criar situações para que as pajens pudessem expor e refletir sobre suas vivências, experiências, afetividade e os conhecimentos presentes no fazer cotidiano da creche. A partir dessa abordagem, ao propiciar a discussão sobre a especificidade da creche e do trabalho das pajens, foi possível chegar à formulação da creche como um direito à educação e, ao mesmo tempo, como um direito da trabalhadora (FCC, 1984).

“A questão da creche estava legitimada dentro e fora do aparelho do Estado; o direito à guarda e educação da criança pequena consolida-se de fato, apesar das leis nada preverem sobre ele: a história havia andado mais rápido que os legisladores”, afirma Campos (1990, p. 224).

É deste lugar que a creche apresenta-se na Constituinte, em 1986. A compreensão do direito avança um pouco mais e acaba instituído, na Constituição Federal, em 1988, como direito dos trabalhadores, homens e mulheres, estendendo o direito ao pai trabalhador e não apenas à mãe trabalhadora.

Assim configurada a creche chega, legalmente, à Educação, como a primeira etapa da Educação Básica. Muitas ações do poder público foram necessárias para a devida integração das creches e pré-escolas ao sistema de ensino, em cumprimento ao disposto na LDB. Os dois capítulos que se seguem, abordam esse processo no município de São Paulo, no período de 2001 a 2004.

4 INTEGRAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL AO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DA CIDADE DE SÃO PAULO

O novo milênio foi iniciado e um desafio enorme se apresentou à política de atendimento à criança pequena no Brasil. No caso do Município de São Paulo, o desafio se concentrou na transferência das creches da SAS para a SME como a principal ação a ser realizada para que a EI, composta por creches e pré-escolas, fosse integrada ao sistema municipal de ensino. No entanto, uma série de outras ações também foi necessária e, nesse processo, deu-se certa configuração da EI, que esta pesquisa tem por objetivo investigar.

Este capítulo traz os resultados da análise dos documentos normativos e legais publicados pela municipalidade no período de 2001 a 2004, gestão administrativa na qual se efetivou a integração da EI ao sistema de ensino paulistano. A leitura e análise dos documentos foram mediadas por depoimentos de profissionais que participaram do processo e se disponibilizaram a conceder entrevista, tornando-se sujeitos informantes desta pesquisa.

Ao iniciar a análise dos documentos selecionados, percebeu-se a necessidade de incluir documentos elaborados e publicados no período de 1999 a 2000 por terem sido os primeiros documentos a tratarem da integração da EI e dispor sobre os procedimentos necessários, sendo mencionados nos documentos publicados posteriormente. Assim, os documentos de 2001 referenciavam documentos de 1999 e, ao analisar seus conteúdos foi evidenciando-se que o prazo definido pela LDB no artigo 89, como período de transição e adequação às novas exigências, marcou o início das ações da administração municipal no que se refere à produção de documentos que orientaram e normatizaram a integração da EI ao sistema municipal de ensino.

As ações do Conselho Municipal de Educação – CME, no ano de 1999, traduzem os passos iniciais para atender à demanda por estabelecer procedimentos e orientações para a integração da EI ao sistema municipal de ensino. As Indicações 01/99 e 02/99 fundamentaram a Deliberação 01/99, que fixou as normas para autorização de funcionamento e supervisão de instituições de EI no sistema de ensino do Município de São Paulo.

A Indicação nº 01/99 abriu as discussões, abordando a formação e aperfeiçoamento dos professores e a Educação como profissão, iniciando-se com a pergunta: Por que formar professores?

A Indicação nº 02/99 pautou-se na discussão da EI como primeira etapa da educação básica e referendando-se em dois artigos da LDB. O artigo 11, inciso IV, que estabeleceu ser competência do Município autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de seu sistema de ensino, e o Artigo 18, incisos I e III, que definiu a abrangência do sistema municipal de ensino no que se refere à EI, ou seja, as instituições municipais mantidas pelo Poder Público municipal e as instituições criadas e mantidas pela iniciativa privada. Uma vez situada a determinação legal, o documento contextualizou o atendimento à criança pequena no município de São Paulo ofertado pela SME e pela FABES. Identificou o universo a que se destinava a regulamentação – integração ao sistema de ensino: do universo de crianças de 4 a 6 anos residentes na cidade de São Paulo, 63,2% de crianças de 4 a 6 anos frequentavam escola, e destas 58,6% frequentavam instituições municipais, EMEIs⁸⁶, EMEFs e Creches, e 41,4%, instituições particulares. Quanto às crianças menores de 4 anos foi mencionado que o atendimento era realizado em creches, pela FABES, em 723 instituições, sendo 278 creches diretas; 142 creches indiretas e 303 creches em regime de conveniamento. Não mencionou dados sobre o número absoluto de crianças atendidas ou sobre o percentual de atendimento. Apresentou o universo do atendimento da criança pequena pelo recorte etário e não por instituições de EI, Creches e EMEIs, afirmando que “impõe-se, no momento atual, uma tentativa de repensar a escola infantil”.

4.1 Autorização para funcionamento e regularização das instituições de Educação Infantil no município de São Paulo

As primeiras orientações e normatizações efetivas para “repensar a escola infantil” foram apresentadas pela Deliberação CME nº 01/99⁸⁷, que fixou as normas para autorização de funcionamento e supervisão de instituições de EI no sistema de ensino do município de São Paulo, abrangendo as instituições mantidas pelo poder público municipal e as instituições privadas. Organizado em 10 capítulos, o documento foi iniciado com a definição da instituição de EI, sua finalidade e objetivos, em consonância com a LDB. Os demais capítulos trataram especificamente das normas para criação, autorização de funcionamento e supervisão das instituições de EI, indicando os documentos a serem apresentados para que fosse

⁸⁶ Em 388 EMEIs. Não indica número de EMEFs e Creches nas quais estavam sendo atendidas crianças de 4 a 6 anos.

⁸⁷ Homologada pela Portaria SME nº 2.476, de 06 de maio de 1999.

comprovado o atendimento das exigências em relação aos mantenedores, no caso de instituições privadas; espaço físico, equipamentos e materiais; quadro de pessoal / recursos humanos; projeto pedagógico e os prazos para os devidos encaminhamentos. Dedicou capítulo específico aos Recursos Humanos, no qual ficou estabelecido a formação exigida para o exercício de gestão e docência, em consonância com a LDB, e o compromisso do sistema municipal de ensino em ofertar programas de formação e aperfeiçoamento contínuos aos profissionais em exercício em instituições públicas de EI⁸⁸. No capítulo que trata da Supervisão (artigos 20 e 21,) foi apresentado o que a compreende: “acompanhamento do processo de autorização e a avaliação sistemática do funcionamento de instituições de EI”, que por ser de competência da SME, esta deveria implementar os procedimentos de supervisão, avaliação e controle de todas as instituições de EI do Município, independente da vinculação administrativa. No entanto, cabe ressaltar que para as instituições que atendiam crianças de até 4 anos completos, a Deliberação CME nº 01/99 previa a possibilidade de delegar competência a outra Secretaria, em regime de colaboração com a SME, para a realização da supervisão, desde que fossem respeitadas a as leis educacionais e as decisões do CME e SME.

A Deliberação CME nº 01/99 foi referência para as instituições privadas regularizarem sua situação, iniciando os procedimentos para a integração ao sistema municipal de ensino. A questão da formação dos profissionais, tratada nos artigos 18, 19 e 31 da Deliberação, desencadeou uma demanda específica, própria do contexto daquele momento histórico, em que estavam em disputa distintos entendimentos da LDB referentes à formação de professores da EI e séries iniciais do Ensino Fundamental. Como exigência de formação para docência na EI, o documento reproduziu artigo 62 da LDB e incluiu trecho das disposições transitórias, que definia prazo para a formação em nível superior. Quanto à formação do diretor da EI, nada foi mencionado sobre prazo para adequação, consta apenas a indicação da exigência do curso Pedagogia ou pós-graduação em Educação.

⁸⁸ Os artigos da Deliberação CME nº01/99 que tratam da formação são:

Art. 18 - A direção da instituição de educação infantil será exercida por profissional formado em curso de graduação em Pedagogia ou em nível de pós-graduação em Educação.

Art. 19 - O docente para atuar na educação infantil será formado em curso específico de nível superior (licenciatura plena), admitida, como mínima até o final da Década da Educação [23 de dezembro de 2006], a formação oferecida em nível médio (modalidade Normal).

Parágrafo Único- O sistema municipal de ensino desenvolverá programas de formação e aperfeiçoamento contínuos dos professores legalmente habilitados para o magistério e dos demais profissionais em exercício em instituições públicas de educação infantil.

Art. 31 - Após o término da Década da Educação - em 23 de dezembro de 2007 - somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados em serviço, para atuarem nas instituições de educação infantil públicas e privadas.

Merece também atenção o diferenciado tratamento dado ao atendimento das crianças menores de quatro anos, como na Indicação CME 02/99. Novamente houve ordenação pela idade dos sujeitos atendidos e não pelo tipo de instituição quando se autorizou que a supervisão poderia ser realizada por outra secretaria, desde que em regime de colaboração e sob a observância das leis educacionais e das decisões do CME e da SME. Uma espécie de escalonamento para a integração ao sistema municipal de ensino deu a entender que havia um tipo de instituição destinado às crianças pequenas e outro para crianças maiores. É plausível que o argumento de sustentação dessa opção esteja na própria LDB, porém, destaca-se que o procedimento era bastante próximo ao vigente naquele momento, sob as orientações da Indicação CME 02/95⁸⁹.

O primeiro artigo da Deliberação CME 01/99 reproduziu o disposto no artigo 29 da LDB, porém, à época, muitas instituições denominadas creches atendiam crianças de 0 a 6 anos, o que diferenciava creches e EMEIs não era a faixa etária das crianças, tampouco uma proposta pedagógica educacional específica⁹⁰, mas o período de atendimento.

Quanto aos prazos para os procedimentos necessários à integração, o Art. 30 da Deliberação CME 01/99 estabeleceu que pelo menos 90 dias antes do prazo previsto pela LDB, deveriam ser atendidas as exigências para a integração das instituições de EI ao sistema de ensino. O prazo bastante exíguo⁹¹ gerou demandas por prorrogação, tratada,

⁸⁹ A Indicação CME 02/95, de 21/12/95, tratou sobre delegação de competência à FABES quanto à supervisão das instituições de educação infantil por estar sob sua jurisdição “302 creches mantidas diretamente, 80 indiretamente e 300 em regime de convênio, num total de 682 instituições destinadas ao atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade” Sem citar números, acrescenta que “muitas dessas instituições recebem, também, crianças de 4 a 6 anos de idade.” Propôs que, progressivamente, a FABES mantivesse atendimento apenas às crianças de 0 a 3 anos, encaminhando às EMEIs as crianças de 4 a 6 anos” e que a supervisão das unidades que atendem crianças de 0 a 6 anos seja realizada pela SME, e acrescenta: “Cumprir lembrar, também, os casos de instituições (especialmente, instituições privadas) que recebem crianças de zero a seis anos. Nesses casos, a supervisão cabe à SME que poderá requerer à FABES, quando necessário, parecer referente à faixa etária de 0 a 3 anos” (Indicação CME nº 02/95, p. 1). Tal Indicação teve por referência a Deliberação CEE nº 6/95, que ao fixar normas para autorização e supervisão de instituições de educação infantil no sistema de ensino do Estado de São Paulo, estabeleceu no Artigo 2º que “a autorização de funcionamento e a supervisão de instituições de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal e por entidades particulares que não mantenham ensino fundamental e médio são atribuições do Poder Público Municipal, observadas as normas do Conselho Estadual de Educação”, sendo que no §3º estabelece que a supervisão das instituições que atendem crianças de 0 a 3 anos pode ser delegada, em regime de colaboração, a outras Secretarias ou órgãos públicos ou estaduais. Cabe ressaltar que a Deliberação é anterior à LDB nº9394/96, que estabelece com clareza as competências dos órgãos municipais e estaduais de Educação.

⁹⁰ Especialmente pós gestão da prefeita Luiza Erundina, na qual houve significativo investimento na formação dos profissionais das EMEIs e das Creches e os primeiros passos para se pensar uma proposta de atendimento de crianças de 0 a 6 anos integrado no município de São Paulo, concebendo as creches como um espaço legítimo e adequado para a educação e cuidado das crianças pequenas. Tal compreensão é mencionada nos Pareceres CME nº 09/03; nº 11/03, nº 12/03 e nº 19/04, bem como no relato de três entrevistados.

⁹¹ O prazo estabelecido pela LDB era até dezembro de 1999 (três anos após promulgação da lei). A Deliberação 01/99 foi aprovada em 08 de abril de 1999, ou seja, ao estabelecer 90 dias antes do prazo final, determinado pela LDB, as instituições tinham apenas quatro meses para providenciar toda a documentação e adequar-se às

especificamente, pela Indicação CME 04/99, que reafirmou a possibilidade de conceder prorrogação do prazo para as adequações às exigências para a autorização de funcionamento, porém, estabeleceu condições:

- a) a instituição presta serviço comprovadamente de qualidade e socialmente relevante;
- b) do ponto de vista técnico, apresenta condições mínimas de, em prazo determinado, ajustar-se as disposto na Deliberação.

No mesmo ano, o CME publicou parecer respondendo a pedido de esclarecimento sobre a documentação exigida para autorização e dois outros pareceres sobre recursos contra indeferimentos de autorização para funcionamento de instituição privada de EI. As ações se intensificaram no ano de 2000 e dos 18 pareceres expedidos, 15 tratavam de recursos contra indeferimentos de autorização de funcionamento de EI privada, e um sobre irregularidade.

Registra-se nesse momento uma demanda específica do sistema municipal de ensino para expedir autorização de funcionamento que, sendo atribuição dos supervisores, ocupou-os consideravelmente. Para autorizar o funcionamento de instituições já existentes ou que viessem a ser criadas, era necessário verificar, uma a uma, se atendiam às exigências da Deliberação nº 01/99, o que implicava em conferência e análise dos documentos, visita *in locus* e elaboração de relatório circunstanciado.

Em 2001, a situação se manteve. Dos 12 pareceres expedidos pelo CME, que tratavam da EI, 10 foram referentes a recursos contra indeferimento do pedido de funcionamento, solicitação de novos prazos para atendimento às exigências, especialmente para a entrega de auto de licença de localização e funcionamento, consultas sobre recursos humanos – cargo de direção. Houve também questionamentos quanto à jurisdição da EI: consultas sobre a quem competiria a supervisão de escolas privadas que ofertavam a EI e outras etapas de ensino, EF e EM.

Vale ressaltar dentre os 12 pareceres, o Parecer 14/01, uma resposta ao Sindicato dos Estabelecimentos de Mantenedores de Escola de Educação Infantil que havia solicitado esclarecimentos sobre as exigências para autorização de funcionamento, questionando a rigidez do processo de autorização, em especial o auto de licença, localização e funcionamento. O CME reafirmou a necessidade de atender aos procedimentos estabelecidos na Deliberação CME 01/99 e na Indicação CME 04/99, que são documentos específicos sobre

o processo de regularização das EI com vistas à integração ao sistema de ensino municipal, em cumprimento às exigências da LDB.

Quanto às instituições públicas já jurisdicionadas ao sistema municipal de ensino, houve também necessidade de ajustes ao novo aparato legal no tocante à autorização de funcionamento. A SME solicitou ao CME autorização de funcionamento de 109 EMEIs, 65 EMEFs e 1 EMEE, pois, embora criadas por ato do Poder Executivo Municipal, não dispunham de ato formal de autorização de funcionamento. Até a promulgação da LDB⁹², era de responsabilidade do CME, segundo Lei Orgânica do Município, a função de autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino do sistema municipal, podendo delegar total ou parcialmente tal competência à SME. O CME, por meio da Deliberação 01/96, delegou à SME competência de autorizar o funcionamento das escolas de EI e de EF da rede pública paulistana, no entanto, as solicitações não haviam sido encaminhadas, estando as escolas em situação irregular. Assim, pelo Parecer 02/01, a situação foi regularizada mediante a concessão de autorização de funcionamento de todas as escolas referidas na solicitação da SME, convalidando os atos praticados pelas instituições desde o início de funcionamento até 01/02/2001, data da aprovação do Parecer.

4.1.1 A questão da jurisdição das instituições de Educação Infantil

No processo de autorização para funcionamento, a jurisdição das instituições de EI foi problematizada, tendo sido pauta de três pareceres: Parecer CME nº 10/01, Parecer CME nº 11/01 e Parecer CME nº 15/01 e da Indicação CME 01/2001.

A Indicação CME nº 01/01 propôs-se a discutir e oferecer elementos para que fossem esclarecidas questões referentes às competências e procedimentos para autorizar o funcionamento e supervisionar instituições privadas de EI, buscando na legislação fundamentos para abordar a problemática. Iniciou com a menção da autonomia dos entes federativos, expresso no Art. 18 da CF “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. E o regime de colaboração: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Recorreu à LDB, retomando as incumbências atribuídas aos Municípios:

⁹²A LDB, no seu artigo 11, dispõe que os Municípios incumbir-se-ão de: " IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino."

“autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (Art. 11, inciso IV) e à composição do sistema

Art. 18 - Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III os órgãos municipais de educação.

O texto da Indicação CME nº 01/2001 esclarece que a tradição educacional brasileira para a autorização para funcionamento de instituição escolar era uma atribuição dos colegiados de educação, podendo delegar total ou parcial a atribuição ao órgão executivo do sistema de ensino, no caso a Secretaria de Educação. Este foi o caso de São Paulo, conforme exposto acima. Quanto à supervisão,

constitui atividade contínua, típica da área executiva do sistema de ensino. Nesse sentido pode ser considerada função originária dos órgãos responsáveis diretamente pela administração e execução do ensino. Independente de delegação ou ato equivalente. [...] cabe salientar que a lei não prevê, expressamente, nem o bom senso recomenda, que a autorização e supervisão sejam praticadas por sistemas distintos para a mesma etapa de ensino (p. 3).

Assim, o texto da Indicação conclui não haver motivo para descumprir o que estava estabelecido em lei. A clara definição das competências dos entes federativos, o princípio da autonomia, o preceito do regime de colaboração entre os entes federados na organização de seus sistemas de ensino deveriam ser suficientes para dirimir as dúvidas que pairavam em relação à questão da autorização para funcionamento e supervisão das escolas privadas de EI. A Indicação foi encaminhada ao CEE para conhecimento e manifestação.

Registra-se nos Pareceres CME nº 10/01, nº 11/01 e nº 15/01 e na Indicação CME 01/2001 a divergência entre o CEE e CME quanto à compreensão acerca da competência própria dos referidos sistemas, elemento potencializador de ingerências, revelador da disputa de poder e interesses entre os dois órgãos. O órgão estadual, por meio da Indicação CEE nº 04/99 e do Parecer CEE nº 456/99, afirmava ser de competência do sistema estadual de ensino autorizar o funcionamento e realizar a supervisão de escolas privadas de educação infantil, quando a mesma instituição escolar oferecesse outra etapa da educação básica. A alegação era de que não se deveria submeter uma única instituição à dupla jurisdição. Tal compreensão divergia frontalmente do entendimento dos órgãos do sistema municipal de ensino, no contexto da integração das instituições de EI ao sistema de ensino, conforme exigência da LDN, artigo 89, posicionamento manifesto nos três Pareceres do CME acima referidos, ao

apreciar a questão, e na Indicação nº 01/01, que estabeleceu normas de autorização para funcionamento e supervisão das instituições privadas de EI no sistema municipal de ensino.

O Parecer CME nº 10/01 tratou da solicitação, por duas instituições privadas de EI, da transferência de supervisão do município para órgão estadual ⁹³, e o Parecer 11/01 da situação específica de uma dessas escolas, explicitando-se as consequências da divergência de entendimento das duas esferas do poder público. A escola em questão estava regularizada de acordo com as orientações e procedimentos do sistema estadual, atendendo às exigências próprias para funcionamento do ensino fundamental e ensino médio, mas não atendia ao estabelecido pelo sistema municipal para autorização de funcionamento da EI. Nos dois casos, o CME posicionou-se no sentido de reafirmar que as escolas de EI integravam o sistema municipal de ensino, pois, segundo a Constituição Federal e a LDB, Lei nº 9394/96, não havia dúvidas quanto à definição dos limites de atuação dos sistemas de ensino; e que o Conselho Municipal de Educação era autônomo nas decisões relativas ao Sistema Municipal de Educação.

O que foi deliberado na Indicação CME nº 01/01 constituiu-se como referência e fundamento para os Pareceres 10 e 11, sendo o mesmo trecho da Indicação, apresentado abaixo, citado nos dois documentos.

Nada está dito na LDB, e não estamos autorizados a interpretar de forma diferente, que permita ou transfira automaticamente a educação infantil privada do sistema municipal para o estadual, quando oferecida em local comum com outra etapa da educação básica. Essa migração pode ser defendida pelas próprias instituições de ensino, mas não encontra qualquer sustentação legal. Aliás, em geral, o que se observa é a busca de vinculação ao sistema que ofereça maiores facilidades e conveniências, que podem, inclusive, ser diferentes para a autorização e para a supervisão. Não se justifica essa transposição com o objetivo de assegurar unidade de orientação e de ensino.

Esse entendimento, entretanto, não deve induzir ao equívoco de que os sistemas de ensino são absolutamente incomunicáveis e estanques. A lei pode ser considerada muito sábia a esse respeito ao prever o regime de colaboração entre os sistemas. Tal regime constitui, de fato, um rico manancial, ainda não devidamente explorado, de possibilidades de entendimento e cooperação entre os sistemas de ensino, envolvendo órgãos normativos e executivos. Assim, por exemplo, em função da realidade de cada município, dentro do Estado, diferentes combinações de

⁹³ Questões relacionadas à supervisão já haviam sido abordadas, com especificidade, na Indicação CME nº 01/00, de 5 de outubro de 2000, homologada pela Portaria SME nº 4070/00, intitulada: Ação Supervisora e o papel do Supervisor. O documento redefiniu as atribuições e o papel do Supervisor escolar frente às novas exigências legais. Tratou das novas demandas para o supervisor escolar, num contexto de construção do próprio cargo, que historicamente vinha sendo ocupado por profissionais que tiveram seus cargos de origem transformados e adequados para a função de “inspeção” / supervisão das unidades escolares. A criação do cargo de supervisor escolar data de 1992, com a aprovação do Estatuto do Magistério Municipal, e o primeiro concurso público de ingresso/acesso de supervisores ocorreu somente em 1995.

colaboração, total ou parcial, poderão ser adotadas no que se refere, especificamente, às funções de autorizar e de supervisionar estabelecimentos privados de EI, na situação mencionada de instituições que desenvolvam no mesmo local outras etapas de ensino. Quanto à forma de se concretizar e formalizar esse tipo de colaboração, também as opções são inúmeras, desde uma simples troca de correspondência até a assinatura de um acordo inter-administrativo. O que importa é que a colaboração seja previamente negociada e compreendida em todas as suas implicações imediatas e futuras.

Os dois pareceres, assim como a Indicação, foram finalizados com a mesma redação, bastante elucidativa da clareza quanto à jurisdição das escolas de EI da rede privada:

Diante do exposto, é inequívoca a vinculação legal da instituição de educação infantil ao sistema municipal de ensino, ainda que mantenha no mesmo prédio ou em prédio distinto outras etapas/modalidades da educação básica. Essa questão poderá ser objeto de entendimento entre os órgãos competentes dos poderes públicos - estadual e municipal - de acordo com o regime de colaboração também previsto na legislação.

O CEE, por meio do Parecer CEE 112/01, manifestou-se em discordância com a Indicação CME 01/01, reafirmando compreender que era competência do sistema estadual de ensino autorizar o funcionamento e realizar a supervisão de escolas privadas de EI, quando na mesma instituição escolar fosse oferecida outra etapa da Educação Básica. Tal posicionamento levou o órgão municipal a pronunciar-se novamente e publicar o Parecer CME nº 15/01, no qual contestou e refutou os argumentos apresentados pelo órgão estadual, reafirmando posição expressa nos documentos anteriores. Mantido o impasse, qual seja, as “duas posições conflitantes entre os órgãos normativos dos sistemas estadual e municipal de ensino, sem que haja relação de subordinação entre ambos”, o CME concluiu pela necessidade de enviar a questão para a apreciação da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB), que emitiu o Parecer CNE/CEB nº 34/2001, favorável à posição do CME:

II – VOTO DO RELATOR - O relator vota no sentido de que se responda à indagação do egrégio Conselho Municipal de Educação de São Paulo, informando que estabelecimentos (instituições ou escolas) criados e mantidos pela iniciativa privada e que ministram educação infantil terão essa etapa da educação básica integrada ao respectivo sistema municipal de educação, mesmo quando o estabelecimento ministre outras etapas, que estejam vinculadas a outros sistema de ensino. É conveniente que cópias deste parecer sejam encaminhadas não somente ao Conselho Municipal de Educação de São Paulo e ao Conselho Estadual de Educação de São Paulo, como também ao Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação – CONSED, à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME e à Associação Nacional dos Conselhos Municipais de Educação.

No ano seguinte, em 2002, no contexto de definição da abrangência e incumbências dos órgãos municipais de Educação, a serem tratados no tópico seguinte, dois documentos do

CME deram por encerrado o embate entre os órgãos estaduais de Educação e o CME no que se refere à autorização para funcionamento e à supervisão das instituições de EI. Trata-se da Indicação CME nº 03/2002 e da Deliberação nº 01/02:

Art. 2º - Ficam delegadas competências à SME, em relação às unidades e ações educacionais referidas no artigo anterior, observados os dispositivos legais e normas em vigor, para:

- I - autorizar o funcionamento de escola ou de curso;
- II - autorizar mudança de endereço de escola;
- III - autorizar mudança de nome de escola;
- IV - aprovar regimento escolar e eventuais alterações;
- V - aprovar plano de curso e eventuais alterações;
- VI - determinar processo administrativo ou promover correção;
- VII - suspender ou cancelar autorização de funcionamento de escola ou de curso;
- VIII - regularizar vida escolar de aluno.

§ 1º - A SME definirá critérios, padrões e procedimentos necessários ao cumprimento das competências delegadas referidas neste artigo.

§ 2º - A autorização de funcionamento de Centros e de escolas municipais, referidos nos incisos I a VIII do artigo 1º será formalizada por ato do Secretário Municipal de Educação.

§ 3º - Pedidos de autorização de funcionamento de instituições privadas de educação infantil poderão ser apreciados e decididos, segundo normas em vigor, por órgão e respectivo titular expressamente designados pelo Secretário Municipal da Educação (Deliberação CME nº 01/02).

1. Competências da SME

- 1.1. manter e administrar a rede pública municipal de ensino;
- 1.2. supervisionar escolas públicas municipais e instituições privadas de educação infantil;
- 1.3. prover recursos para o funcionamento da rede pública municipal de ensino;
- 1.4. estabelecer e implementar diretrizes e normas de seleção, admissão, promoção e valorização do pessoal;
- 1.5. determinar verificação de irregularidade no funcionamento de escolas;
- 1.6. determinar sindicância em escola;
- 1.7. apreciar pedido de reconsideração;
- 1.8. estabelecer diretrizes curriculares municipais, ouvido o CME (Indicação CME nº 03/02).

Em continuidade a tais ações e definidas as competências e responsabilidades do poder público municipal em relação à EI, a SME elaborou novo documento⁹⁴, dispondo sobre a autorização de funcionamento das instituições privadas de EI em consonância com os documentos publicados anteriormente, quais sejam, a Deliberação CME 01/99 e as Indicações CME 02/99 e 04/99, ambas a tratar especificamente da questão, permanecendo referência normativa para o processo de autorização de funcionamento às instituições de EI privadas.

⁹⁴ Portaria SME 4022/03, de 23 de junho de 2003.

Na sequência, o CME, por meio da Indicação nº 02/03, aprovada em outubro de 2003⁹⁵, solicitou à SME a identificação e cadastramento de todas as instituições de EI que atuavam no município de São Paulo com o objetivo de recolher dados suficientes para conhecer a situação do atendimento à criança de 0 a 6 anos e subsidiar ações na área. Estabeleceu que fossem disponibilizadas informações cadastrais de todas as instituições de EI que funcionavam no município de São Paulo, a saber: (i) instituições que compunham a rede municipal: EMEIS, CEIS diretos, CEIS indiretos, CEI/Creche Conveniados; (ii) Centros de Convivência Infantil – CCIs, mantidos por entes municipais; (iii) creches e pré-escolas privadas: filantrópicas, comunitárias, cooperativas ou particulares com fins lucrativos; (iiii) creches e pré-escolas mantidas por empresas privadas. Além das informações cadastrais, foram solicitadas informações sobre o atendimento dessas instituições, nos anos de 2000 a 2003 e informações sobre a previsão de atendimento à demanda⁹⁶.

4.1.2 Educação Infantil e competências dos órgãos municipais de Educação

No contexto da implementação da LDB e do recém-aprovado Plano Nacional de Educação (2001-2010), entraram em pauta no CME questões sobre a organização, abrangência e incumbências do sistema municipal de ensino de São Paulo e do Plano Municipal de Educação.

A Indicação nº 01/2002⁹⁷ teve por finalidade esclarecer questões sobre a instituição de sistema próprio e autônomo de ensino. Iniciou-se a redação do documento inicia-se com a discussão dos princípios federativos, com ênfase

no permanente e sutil equilíbrio entre a autonomia e a integridade nacional [do qual] devem resultar relações de cooperação, de colaboração, de parceria e não de subordinação ou de imposição da vontade e poder de um dos entes federativos sobre os demais (p. 1).

O texto prosseguiu com a conceituação de sistema de ensino e, em consonância ao disposto na LDB, tratou da abrangência e incumbências do sistema municipal de ensino, ressaltando o quanto a lei era clara e precisa ao dispor sobre a questão e que, nas condições

⁹⁵ Aprovada pela Portaria SME nº 6932/03, em 04/11/2003.

⁹⁶ A Lei nº: 13232, de 4/12/01, obriga a divulgação da demanda atendida e potencial, bem como o índice de evasão, repetência e aprovação de alunos, nas EMEIs e nas EMEFs, regulamentada pelo Decreto 41971/02 e homologada pelas Portarias SME 1589 e 1591.

⁹⁷ Aprovada pela Portaria SME nº 2323/02.

previstas pela legislação e CF, os municípios estavam aptos a implementar e colocar em funcionamento seus sistemas de ensino autônomos. Esta Indicação foi complementada pela Indicação CME nº 02/2002, Indicação CME nº 03/2002 e pela Deliberação CME nº 01 /2002.

A Indicação CME nº 02/02, para especificar a abrangência do sistema municipal de ensino de São Paulo, apresentou a relação de tipos de escolas ou unidades operacionais, as ações diferenciadas e projetos vinculados ao sistema municipal de ensino paulistano, sem apresentar dados numéricos. A título de complementação constou, ao final do documento, a relação dos tipos de instituições e unidades operacionais, presentes no município de São Paulo, que integravam os sistemas estadual e federal de ensino. A Indicação CME nº 03/02 complementou as anteriores ao tratar das incumbências do sistema municipal de ensino de São Paulo e avançou no sentido de esclarecer a diferença entre competência, responsabilidade e delegação do poder público municipal em relação à educação, bem como dos órgãos e instituições que compunham o sistema municipal de educação. Como decorrência das três Indicações, em particular a Indicação 03/02, que trouxe como anexo o Projeto de Deliberação, o CME vai dispor sobre a delegação de competências à SME na Deliberação CME nº 01/02⁹⁸.

No tocante à EI, as Indicações e Deliberação acima referidas foram de fundamental importância para dirimir dúvidas que ainda persistiam quanto à jurisdição da primeira etapa da Educação Básica, em meio ao processo de integração ao sistema de ensino. Ratificou-se assim, de acordo com o artigo 18 da LDB, que o sistema municipal de ensino de São Paulo é composto por:

- I - instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal, à época denominadas: CEIs diretos, EMEIs, Escolas Municipais de Ensino Fundamental – EMEF, Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio – EMEFM, Escolas Municipais de Educação Especial – EMEE, Centros Municipais de Ensino Supletivo – CEMES, Centros Municipais de Capacitação e Treinamento – CMCT, Programas de Alfabetização de Adultos e Centro de Formação de Profissionais da Saúde – CEFOR;
- II – instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e
- III – órgãos municipais de educação: Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação.

Ao especificar os tipos de instituições de ensino mantidas pelo Poder Público Municipal, pôde-se notar a preocupação em oferecer referências para que não houvesse dúvidas sobre a integração dos Centros de Educação Infantil – diretos e indiretos - ao sistema de ensino e sobre a faixa etária das crianças a eles destinadas. Há ainda a explicitação da

⁹⁸ As Indicações CME nº 01, nº 02 e nº 03, de 2002 e a Deliberação CME nº 01/02 foram aprovadas pela Portaria SME nº 2827/02.

mudança de denominação: de creches para CEI. Na apresentação das EMEIs não há informação adicional ou algo a ser ressaltado:

[...] o sistema municipal de ensino de São Paulo, **tal como se apresenta neste momento**, compreende:

“I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal”:

1. **Centros de Educação Infantil (CEI)** - denominação referente às creches diretas e indiretas que, por força do Decreto Municipal nº 40.268, de 31 de janeiro de 2001, publicado no DOM de 01/02/01, passaram a denominar-se, a partir de 1º de julho de 2001, Centros de Educação Infantil). Esses Centros podem atender a crianças de zero a seis anos e onze meses de idade, compreendendo, total ou parcialmente, uma ou duas etapas da educação infantil previstas na LDB: creches e pré-escolas.

Os CEIs diretos são mantidos, administrados e supervisionados pela Secretaria Municipal de Educação (SME). Além das unidades administradas pela SME, integram o sistema as unidades mantidas e administradas por outros órgãos do Poder Público municipal.

Os CEIs indiretos e as creches conveniadas estão especificados no item referente às instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada.

2. **Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI)**, mantidas, administradas e supervisionadas pela SME, oferecem educação infantil. (Indicação CME nº 2/02, p. 2, grifos do autor).

Ao apresentar o item II – instituições de EI, criadas e mantidas pela iniciativa privada, a Indicação CME nº 02/02, explicitou, nesta categoria, a inclusão dos CEIs indiretos e das Creches conveniadas:

II. as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada integram o sistema municipal de ensino **todas as instituições de educação infantil**, seja qual for a denominação adotada, **criadas e mantidas pela iniciativa privada**, localizadas dentro do Município de São Paulo. Estão incluídas nesta categoria as seguintes instituições que, embora contem com subsídios públicos municipais, são de natureza privada:

a) CEIs indiretos, subsidiados pelo Poder Público municipal, funcionam em prédios públicos cedidos, administrados pela iniciativa privada e supervisionados pela SME.

b) Creches conveniadas, mantidas e administradas pela iniciativa privada, subsidiadas pelo Poder Público municipal e supervisionadas pela SME (p. 3, grifos do autor).

Ao tratar das instituições de EI privadas, é legítimo e necessário explicitar que os CEIs indiretos e as Creches conveniadas, embora fossem subsidiados pelo Poder Público Municipal e supervisionados pela SME, são instituições de natureza privada. No entanto, há duas questões a serem consideradas.

A primeira questão refere-se à utilização dos termos CEIs indiretos e Creches conveniadas. Embora possa parecer mero detalhe, o uso tem grande significação quando se trata da abrangência do sistema municipal de ensino, em meio ao processo de integração da

EI. Fica estabelecida pelo Decreto Municipal nº 40.268, de 31 de janeiro de 2001, com menção no corpo da referida Indicação CME, a alteração da denominação das creches diretas e indiretas: “Art. 4 A partir de 1º de julho de 2001, as creches municipais das redes direta e indireta passam a denominarem-se Centros de Educação Infantil – CEI, mantido o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 1 deste decreto”. O Decreto não se pronuncia, porém, sobre a alteração de denominação das creches conveniadas. Um espaço lacunoso e propício à ambiguidade, pois não estabeleceu a alteração de denominação e nem a sua manutenção, embora mencione, no artigo 1º, a faixa etária completa da EI, correspondendo às etapas da creche e da pré-escola⁹⁹. Assim, o CME ao utilizar as duas denominações - CEI indireto e Creches conveniadas – sem nenhum adendo sobre faixa etária das crianças atendidas, em documento que normatiza a abrangência do sistema municipal de ensino, vai possibilitar a compreensão de que se trata de instituições que se diferem também em relação à faixa etária atendida, sendo as Creches conveniadas instituições de atendimento apenas às crianças de 0 a 3 anos de idade.

A segunda questão refere-se à marca histórica que o termo *creche* carrega. Embora seja evidente o cuidado e preocupação presentes na Indicação CME nº 02/02 ao conceituar o CEI, instituição nova no sistema de ensino e com conhecido histórico vinculado a ações de assistência - caso das Creches Conveniadas -, a manutenção da designação Creche facilmente colocou-a como “um estranho no ninho” da Educação, implicando uma série de equívocos. Caso tenha sido uma decisão consciente, denominar como Creche as instituições conveniadas de atendimento à criança pequena significou associar o conveniamento ao atendimento exclusivo de crianças de 0 a 3 anos, impedindo que Creches conveniadas pudessem ser configuradas como Centros de Educação Infantil, pois, segundo a própria Indicação no item I, estes “podem atender a crianças de zero a seis anos e onze meses de idade, compreendendo, total ou parcialmente, uma ou duas etapas da educação infantil previstas na LDB: creches e pré-escolas”.

⁹⁹ Art. 1º - As creches municipais da rede direta, da rede indireta e as particulares conveniadas, integradas ao Sistema Municipal de Ensino, poderão atender a crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos e 11 (onze) meses de idade, observando as diretrizes estabelecidas neste decreto.

Parágrafo único - Os equipamentos referidos no "caput" deste artigo manterão atendimento adequado para crianças a partir de 4 (quatro) anos de idade, a fim de garantir-lhes a oferta de conteúdo pedagógico próprio a essa faixa etária, obedecendo à Lei de Diretrizes e Bases.

4.2 Integração da creche ao sistema municipal de educação

Em 1999, foi instituída a “Comissão Especial” cuja finalidade era promover estudos com vistas ao cumprimento das disposições legais em relação à integração das creches e pré-escolas aos sistemas de ensino¹⁰⁰. No final daquele ano, foi assinado o Decreto nº 38.869, de 20 de dezembro de 1999¹⁰¹, que dispõe sobre as diretrizes para a integração das creches ao sistema municipal de ensino. Fica estabelecido que “a partir de 23 de dezembro de 1999, as creches existentes ou que venham a ser criadas no Município de São Paulo passam a integrar o Sistema Municipal de Ensino” (Art. 1º), sendo competência da SME a autorização de funcionamento e o procedimento de supervisão das creches; embora houvesse a possibilidade de delegar os trabalhos de supervisão das creches à FABES. O Decreto trouxe, em anexo, o Plano de Integração das Creches ao Sistema Municipal de Ensino que, após a explanação das justificativas legais, estabeleceu as seguintes ações de integração:

- 3.1. A partir de 23 de dezembro de 1999, as creches mantidas pelo Poder Público e as mantidas pelas instituições privadas passam a integrar o Sistema Municipal de Ensino.
- 3.2. Durante o ano 2000, a Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social – FABES – manterá o atendimento às crianças na rede de creches diretas, indiretas e conveniadas, providenciando a adequação progressiva à legislação vigente.
- 3.3 As crianças de 04 a 06 anos, atualmente nas creches diretas da Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social – FABES -, serão atendidas nas Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs) pertencentes à Secretaria Municipal de Educação – SME (Decreto nº 38869/99, p. 3).

A transferência das crianças de 4 a 6 anos das creches diretas para as EMEIs foi uma medida bastante polêmica, que traduziu em ação a compreensão de um modelo de EI fragmentado em creches e pré-escolas. Primeira ação concreta no processo de integração das creches ao sistema de ensino envolveu mudanças no cotidiano do atendimento das crianças e das famílias. Não integrou, mas fragmentou e dividiu o atendimento às crianças e famílias em duas instituições. Situação revista no início de 2001, com medidas específicas que autorizaram o retorno do atendimento às crianças de 4 a 6 anos pelas creches.

¹⁰⁰ Portaria Intersecretarial SME/FABES nº 03/09, de 28 de julho de 1999.

¹⁰¹ O Decreto foi assinado no limite do prazo determinado pela LDB para a integração, 23 de dezembro de 1999. No corpo do Decreto foi utilizada a nomenclatura creches, existentes ou que venham a ser criadas, no anexo especificou: creches mantidas pelo Poder Público e as mantidas pelas instituições privadas. Utilizou a mesma redação do artigo 89 da LDB, no entanto, excluindo o termo *pré-escolas*.

O Plano de Integração estabeleceu, para o ano de 2000, as competências das duas Secretarias envolvidas quanto às ações administrativas referentes à incorporação progressiva das creches, à implementação de políticas de formação, capacitação e atualização pedagógica dos profissionais e à avaliação e acompanhamento dos convênios. Final de gestão administrativa, ano de eleição, pouco se avançou no sentido da integração, pois as ações necessárias eram de grande complexidade por envolver um contingente significativo de funcionários públicos de duas áreas de grande impacto na gestão: assistência e educação e de forte representação sindical.

4.2.1 Integração da Creche: diretrizes, alteração de denominação das creches e faixa etária das crianças atendidas

Em 2001, a nova gestão administrativa, respondendo a compromissos assumidos na campanha eleitoral, expediu o Decreto nº 40.268, em 31 de janeiro de 2001, que dispôs sobre a efetivação de diretrizes de integração das creches ao Sistema Municipal de Ensino.

Esse Decreto teve fundamental importância para regular as ações e dirimir questões cruciais do processo de transição. Uma delas, a faixa etária de atendimento nas creches municipais diretas, indiretas e conveniadas. No contexto de dúvidas e impasses sobre a pertinência e a legalidade da presença de crianças de 4 a 6 anos em creches, potencializada pelo Plano de Integração, anexo ao Decreto nº 38.869, documentos que determinaram a transferência das crianças da referida faixa etária atendidas nas creches da rede direta para as EMEIs, a nova gestão da administração municipal iniciou seus trabalhos com uma ação efetiva, expressa no Decreto nº 40.268:

Art. 1º - As creches municipais da rede direta, da rede indireta e as particulares conveniadas, integradas ao Sistema Municipal de Ensino, poderão atender a crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos e 11 (onze) meses de idade, observando as diretrizes estabelecidas neste decreto.

Parágrafo único - Os equipamentos referidos no "caput" deste artigo manterão atendimento adequado para crianças a partir de 4 (quatro) anos de idade, a fim de garantir-lhes a oferta de conteúdo pedagógico próprio a essa faixa etária, obedecendo à Lei de Diretrizes e Bases.

Art. 2º - Compete às Secretarias Municipais de Educação e de Assistência Social estabelecer e cumprir, em ação conjunta, as diretrizes de natureza pedagógica, administrativa e material, relativas às atividades desenvolvidas nos equipamentos mencionados no artigo 1º deste decreto.

Art. 3º - Os Secretários Municipais de Educação e de Assistência Social constituirão, por meio de portaria intersecretarial, Comissão integrada por representantes de ambas as Pastas, com o objetivo de fixar, em prazo a ser estabelecido no mesmo ato, as normas a serem seguidas pelas creches municipais das redes direta e indireta e as particulares conveniadas.

Parágrafo único - À Comissão caberá, também, apresentar proposta quanto às alterações necessárias às adequações das estruturas e competências de ambas as Secretarias à nova sistemática legal.

Art. 4º - A partir de 1º de julho de 2001, as creches municipais das redes direta e indireta passam a denominar-se Centros de Educação Infantil - CEI, mantido o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 1º deste decreto.

Parágrafo único - Caberá às Secretarias Municipais de Educação e de Assistência Social, por meio da Comissão Intersecretarial, indicar as diretrizes para a elaboração dos planos de trabalho dos Centros de Educação Infantil - CEI, observando a Lei de Diretrizes e Bases.

Art. 5º - A partir de 1º de julho de 2001, os convênios e aditamentos celebrados entre as entidades e organizações sociais e a Municipalidade, visando ao atendimento de crianças na faixa etária de 0 (zero) a 6 (seis) anos e 11 (onze) meses, deverão conter plano de trabalho, submetido à aprovação de SME, obedecendo a Lei de Diretrizes e Bases e as diretrizes fixadas pela Comissão Intersecretarial.

O art. 4º determinou que as creches municipais da rede direta e indireta passariam a ser denominadas por Centros de Educação Infantil – CEI – a partir de 1º de julho de 2001 e não mencionou mudança de nome das creches conveniadas. Delegou à Comissão Intersecretarial a formulação de diretrizes para a elaboração dos planos de trabalho dos CEIs. Quanto às creches conveniadas, ficou determinado que a partir de 1º de julho, os convênios e aditamentos deveriam conter o plano de trabalho, submetido à aprovação da SME, respeitando-se o estabelecido na LDB e as diretrizes fixadas pela Comissão Intersecretarial (Art. 5º).

Cabe ressaltar um detalhe sutil, mas que revela um olhar específico sobre o atendimento às crianças pequenas, realizado pelas unidades vinculadas à Secretaria de Assistência Social (SAS)¹⁰². Foi permitida a volta do atendimento das crianças maiores pelas Creches, que passaram a ser denominadas CEIs. Mas a presença do parágrafo único do Art. 1º cumpriu papel de ressalva: poderia atender crianças a partir de 4 anos de idade, desde que mantivessem “atendimento adequado [...] a fim de garantir-lhes a oferta de conteúdo pedagógico próprio a essa faixa etária, obedecendo à Lei de Diretrizes e Bases”. O CEI seria mesmo dirigido para as crianças de 4 a 6 anos ou uma indicação do reconhecimento de que as

¹⁰² O órgão público municipal pela área da Assistência Social na cidade São Paulo teve várias denominações, a começar por Comissão de Assistência Social do Município (CASMU), criada em 1951, até chegar à SAS, em 1999. Após CASMU, passou a ser denominada: Divisão de Serviço Social (DSS), em 1955; Secretaria de Bem-Estar Social (SEBES), em 1966; Coordenadoria de Bem-Estar Social (COBES), em 1977; Secretaria da Família e do Bem-Estar Social (FABES), em 1982; Superintendência do Bem-Estar Social (SUBES), em 1986; Secretaria do Bem-Estar Social (SEBES), em 1987; Secretaria da Família e do Bem-Estar Social (FABES), em 1993 e Secretaria da Assistência Social (SAS), em 1999 (FRANCO, 2009).

crianças menores de 4 anos que frequentavam as Creches recebiam um atendimento adequado “a fim de garantir-lhes a oferta de conteúdo pedagógico próprio a essa faixa etária, obedecendo à Lei de Diretrizes e Bases”, faltando-lhes apenas estender tal qualidade de atendimento às crianças maiores? Tal reflexão coloca em evidência que não se tratava apenas de “normatizações”, mas da expressão do embate de ideias e práticas acerca da EI.

Em cumprimento ao disposto no Decreto nº 40.268, as duas Secretarias envolvidas publicaram documento autorizando matrícula de crianças de 4 a 6 anos nas creches diretas, indiretas e conveniadas. Trata-se das Portarias SME/SAS nº 01/01, de 01/02/2001 e da Portaria SAS nº 10/01, de 18/04/2001:

I - Possibilitar às crianças de 4 a 6 anos e 11 meses atendidas no ano de 2000 em creches municipais da rede direta, indireta e privada conveniada o retorno à creche de origem, desde que esta tenha vagas disponíveis.

II - Em não havendo vaga na creche de origem, serão oferecidas às crianças mencionadas no item anterior as vagas disponíveis em outras creches municipais da rede direta, indireta e particular conveniada

III - As matrículas a serem oferecidas por ocasião do retorno à creche, conforme estabelecido nos itens anteriores, poderão ser efetuadas até 15 de fevereiro de 2001.

IV - Efetuado o retorno da criança à creche, a direção da creche deverá informar imediatamente a Escola Municipal de Educação Infantil, na qual estava cadastrada ou matriculada, a fim de que a respectiva vaga seja oferecida à comunidade.

V - Após a data fixada no item III desta Portaria as vagas ainda remanescentes nas creches municipais da rede direta, indireta e particular conveniada deverão prioritariamente destinar-se às crianças de 0 a 3 anos e 11 meses, obedecidos o estudo e o planejamento da demanda regional.

VI - Os diretores das creches da rede direta, indireta ou privadas conveniadas deverão dar publicidade ao estabelecido nesta Portaria, afixando cartazes em local de fácil visibilidade (SME/SAS, P. nº 01/01, p. 1 e 2).

Alterar as Portarias SAS-Gabinete nº. 14 e 15, de 4 e 12 de abril de 2000 respectivamente, no tocante, apenas, à especificação nelas contida do serviço creche que, para todos os fins, a partir do ano de 2001, poderão atender crianças na faixa etária de 0 a 6 anos e onze meses, observadas as condições e exigências legais regulamentares pertinentes.

Os equipamentos municipais integrantes da rede indireta que prestam serviço "creche", assim definido de acordo com o estabelecido no item 1 desta Portaria passam a denominar-se, para todos os fins, Centros de Educação Infantil – CEI (SAS, P. nº 10/01).

Sobre essas duas portarias há ainda questões que merecem destaque. A Portaria da SAS é composta apenas por quatro itens. O primeiro trata da autorização para atendimento às crianças de 0 a 6 anos, e o segundo, da denominação, ambos citados acima. Os dois itens restantes são inscrições de praxe em documentos normativos: um trata da revogação das disposições em contrário ao estabelecido e o outro determina que a Portaria entra em vigor a

partir de sua publicação. Nesta Portaria, é mencionada a faixa etária completa da EI, reafirmando a legitimidade do atendimento das crianças de 0 a 6 anos nas creches. Em seguida estabeleceu a mudança de nome: Centro de Educação Infantil para as Creches da rede indireta¹⁰³, e, embora a mudança de nome já houvesse sido deliberada, tinha data para se efetivar: a partir de 1º de julho de 2001. Haveria por parte da equipe técnica da SAS a intenção de explicitar e/ou evidenciar a relação entre os dois aspectos: faixa etária atendida e mudança de nome da instituição? Em duas entrevistas essa relação foi ressaltada. Em uma delas informa-se que o Secretário Municipal de Educação à época, Fernando de Almeida, em reunião com a Comissão Intersecretarial, defendeu a importância da mudança do nome de Creches para CEIs para garantir o atendimento às crianças de 4 a 6 anos. A entrevistada que atuou no Fórum Regional da Grande São Paulo lembrou a luta dos militantes no Fórum frente à mudança de nome de Creche para CEI, com o mesmo fim: atender a faixa etária completa correspondente à EI¹⁰⁴.

Por outro lado, na Portaria SME/SAS, a posição foi outra, pois, a faixa etária da EI foi tratada de forma fragmentada: menciona-se a possibilidade de retorno das crianças de 4 a 6 anos às creches, ao invés de reafirmar que aquele era um lugar legítimo para o atendimento das crianças de 0 a 6 anos, como o fizera a SAS. Esta posição parece fortalecida no Item V da referida Portaria que, ao dispor que, após prazo para matrícula das crianças de 4 a 6 anos que estariam retornando às suas creches de origem, as vagas remanescentes deveriam “prioritariamente destinar-se às crianças de 0 a 3 anos e 11 meses”. Tal posição oferece elementos que podem indicar que a volta das crianças maiores foi apenas um ato paliativo, referente apenas àquelas crianças nominais que haviam sido, de forma impositiva e autoritária, proibidas de permanecer nas creches e encaminhadas às EMEIs da região. Uma nova política de EI estava se delineando em relação à faixa etária? O termo prioritariamente ao lado da faixa etária de 0 a 3 anos e 11 meses ou menores de 4 anos foi se reafirmando, presente nos demais documentos, possibilitando a progressiva transformação do CEI num espaço para atendimento de crianças de 0 a 3 anos.¹⁰⁵

¹⁰³ Fica a dúvida do porque a Portaria referiu-se apenas às creches indiretas.

¹⁰⁴ A relação faixa etária, a denominação e o tipo de instituição também foram elementos importantes na definição pela não transformação do ADI em Professor de Educação Infantil e na necessidade de criação de um novo tipo de professor, o Professor de Desenvolvimento Infantil. O próximo capítulo traz detalhes sobre esse processo.

¹⁰⁵ O termo prioritariamente não impede, mas dificulta, obstaculiza o não prioritário, ou seja, o atendimento às crianças de 4 a 6 anos nos CEIs, como bem pôde ser observado nas Portarias anuais que definiram as diretrizes para matrículas e Organização das unidades educacionais, a partir de 2003. .

A questão do retorno das crianças de 4 a 6 anos também foi pauta da Portaria SME/SAS nº 2/01 que, como consta na ementa,

dispõe sobre procedimentos a serem adotados na organização e funcionamento das classes/agrupamentos de Educação Infantil abrangidas na Operação Retorno às creches municipais diretas, de crianças de 4 anos a 6 anos e 11 meses, atendidas no ano de 2000 nas creches municipais da rede direta, da rede indireta e da particular conveniada.

A própria denominação, “Operação Retorno”¹⁰⁶, expressava a dimensão da abrangência e complexidade da situação. Embora a ementa mencionasse as três redes de creches quanto à consideração do direito de reinserção das crianças de 4 a 6 anos, o fez por meio de reorganização das creches diretas, como consta no Art. 1 da Portaria SME/SAS nº 2/01:

Art. 1º - As crianças de 4 anos a 6 anos e 11 meses atendidas no ano de 2000 em creches municipais da rede direta, da rede indireta e da particular conveniada, serão atendidas em 2001 em classes/agrupamentos de Educação Infantil a serem instaladas em **creches municipais diretas** (grifos nossos).

A EI é composta por creches e pré-escolas, conforme definido no artigo 30 da LDB, em 1996. Assim, instalar classes/agrupamentos de EI em creches municipais diretas para a reinserção das crianças de 4 a 6 anos pode dar a entender que: (i) a EI é destinada apenas às crianças de faixa etária correspondente à pré-escola¹⁰⁷ e/ou (ii) creches não são instituições que tem legitimidade e condições para continuar atendendo as crianças na faixa etária correspondente à pré-escola, sendo permitido o atendimento desde que sob a estrutura e organização da EMEI.

Tal procedimento pode ter sido sustentado pela interpretação do referido artigo da LDB: creches destinam-se às crianças de 0 a 3 anos e pré-escolas às crianças de 4 a 6 anos. Cabe, porém, mais uma vez mencionar que a alteração da denominação de Creches para Centro de Educação Infantil foi exatamente para adequação à legislação e assim superar possíveis obstáculos que pudessem resultar na fragmentação do atendimento das crianças por faixa etária.

¹⁰⁶ Denominação do programa de ações que autorizou a volta do atendimento às crianças de 4 a 6 anos aos CEIs, reorganizando os procedimentos para o ano de 2001.

¹⁰⁷ Compreende-se que nos domínios da SME a expressão Educação Infantil era utilizada para referir-se à educação das crianças de 4 a 6 anos, adjetivando a escola, EMEI, e os professores. Porém, pós LDB o uso da expressão implica, necessariamente, considerar a faixa etária completa, especialmente no momento inicial do processo de transição e adequação à nova composição.

A leitura atenta dos demais artigos da Portaria SME/SAS nº 2/01, especialmente do 2º ao 9º, que apresentaram os procedimentos para a Operação Retorno, oferece mais elementos para a compreensão da situação ao especificar como efetivar a “instalação de “classes/agrupamentos de Educação Infantil”:

Art. 2º - As classes/agrupamentos referidas no artigo anterior:

I - receberão recursos materiais da Secretaria Municipal de Educação - SME e as refeições fornecidas pela Secretaria Municipal de Abastecimento por intermédio da Secretaria Municipal de Assistência Social;

II - estarão vinculadas administrativamente à EMEI mais próxima;

III - estarão sob regência do professor de Educação Infantil da SME, de acordo com o art. 7º desta Portaria, consoante o disposto no Parágrafo único do art. 1º do Decreto 40.268/2001;

IV - os profissionais da SAS (Auxiliares de Desenvolvimento Infantil) se responsabilizarão conjuntamente no atendimento às crianças;

V - a organização poderá ser definida entre NAE e SAS Regional, de acordo com os seguintes critérios:

a) classe/agrupamento 1 - crianças de 4, 5 e 6 anos, atendidas separadamente;

b) classe/agrupamento 2 - crianças de 4 a 5 anos e 5 e 6 anos atendidas no mesmo grupo;

c) classe/agrupamento 3 - crianças de 4, 5 e 6 anos atendidas no mesmo grupo.

Optou-se por importar a estrutura da EMEI para o atendimento das crianças de 4 a 6 anos na creche, ação viabilizada administrativamente por meio da organização de classes anexas, vinculadas à EMEI e sob a regência do professor de EI. Os profissionais das SAS, as ADIs, não assumiram a “regência”, estabelecendo-se que elas “se responsabilizarão conjuntamente no atendimento às crianças”. Segundo relato de uma das entrevistadas havia uma forte pressão de parte dos técnicos da SME para transformar o ADI em auxiliar de professor, o que parece ser fielmente traduzido pelos incisos III e IV do artigo 2º, acima citado.

Os artigos 6º e 7º, da mesma Portaria, são também ilustrativos da imagem de classe anexa:

Art. 6º - As classes/agrupamentos de Educação Infantil abrangidas na Operação Retorno serão oferecidas para escolha/atribuição, na ordem:

I - em sessões periódicas de escolha/atribuição de classes nos NAEs, de acordo com a Portaria SME 1473, de 05/04/2000;

II - no momento da escolha aos novos Professores de Educação Infantil, contratados por emergência.

Art. 7º - A escolha/atribuição das classes/agrupamentos referidas no artigo anterior, envolverá cumprimento obrigatório de 25 (vinte e cinco) horas-aula por turno, destinadas exclusivamente a atividades com alunos, observada a legislação em vigor, sendo:

I - na hipótese do inciso I do artigo 6º em jornadas docentes compatíveis, na seguinte conformidade:

- a) Jornada Especial Ampliada - JEA;
 - b) Jornada Especial Integral - JEI;
 - c) Jornada Básica - JB, acrescida de Jornada Especial de Hora-Aula Excedente - JEX;
 - d) Jornada Especial de Hora-Aula Excedente - JEX;
- II - na hipótese do inciso II do art. 4º em Jornada Básica - JB, acrescida de Jornada Especial de Hora-Aula Excedente - JEX.

Como salas anexas, o atendimento às crianças de 4 a 6 anos nos CEIs caracterizava-se como emergencial, provisório, próprio de um momento de transição.

A Portaria Intersecretarial nº6, que dispôs sobre os critérios de atendimento da demanda nos CEIs da rede direta e indireta e das Creches/CEIs¹⁰⁸ particulares conveniadas(os) para o ano 2002, manteve a permissão para o atendimento à crianças de 4 a 6 anos:

Art. 1º - Os CEIs da rede direta e indireta e das Creches/CEIs particulares conveniadas(os), poderão atender crianças de 0 a 6 anos e 11 meses, na seguinte conformidade:

I - Os CEIs da rede direta deverão garantir o atendimento das crianças frequentes em 2001;

II - Os CEIs da rede indireta e particular conveniada poderão solicitar aditamento de capacidade e/ou ampliar a faixa etária, garantindo o atendimento das crianças frequentes em 2001, de acordo com a legislação em vigor.

Há dois aspectos importantes a destacar. O primeiro refere-se aos CEIs diretos: ficou estabelecido que eles poderiam atender crianças de 0 a 6 anos e 11 meses e que deveriam garantir o atendimento das crianças frequentes em 2001. A ideia de concessão, permissão de algo que é provisório, não de direito ou legítimo, seguida do dever: garantir o atendimento dos frequentes, direito daqueles que estavam sendo atendidos. O segundo aspecto trata dos CEIs indiretos e conveniados, que não foram contemplados na “Operação Retorno”, pois “poderão solicitar aditamento de capacidade e/ou ampliar a faixa etária, para garantir o direito daqueles frequentes em 2001”. Cabe ressaltar que, diferentemente da orientação anterior,

¹⁰⁸ A alteração da denominação das creches foi estabelecida em meio à discussão sobre a reinserção das crianças de 4 a 6 anos. Consta no Decreto nº 40.268, de 31 de janeiro de 2001, no artigo 4º, que: “a partir de 1º de julho de 2001, as creches municipais das redes direta e indireta passam a denominar-se Centros de Educação Infantil – CEI”, e na Portaria SAS nº 10/01, de 18 de abril de 2001, “1 - Os equipamentos municipais integrantes da rede indireta que prestam serviço ‘creche’, assim definido de acordo com o estabelecido no item 1 desta Portaria passam a denominar-se, para todos os fins, Centros de Educação Infantil”. Documentos que objetivavam normatizar o retorno do atendimento às crianças maiores nas creches do município de São Paulo. No entanto, os dois documentos excluíram as creches da rede conveniadas ao tratar da mudança de denominação. A Portaria Intersecretarial nº 6 foi o primeiro documento expedido que se destinava, conjuntamente, às três instituições, creches municipais da rede direta, da rede indireta e as particulares conveniadas (ou privadas conveniadas, como constava em algumas dos documentos), após a mudança de denominação. Assim, o termo creche não foi mais referido ao ser tratar da rede direta e indireta, mas foi mantido na rede conveniada, passou a constar nos documentos como denominação das instituições: CEIs da rede direta, CEIs da rede indireta e Creches/CEIs particulares conveniadas(os).

especialmente a Portaria SME/SAS nº 01/01, deu-se permissão para atendimento das crianças de 4 a 6 anos sem nenhuma menção ao atendimento prioritariamente destinado às crianças de 0 a 3 anos de idade. Poder-se-ia pensar num ajuste no rumo da política de EI que, de forma paulatina, voltava a atender crianças de 0 a 6 anos numa mesma instituição e em período integral?

Os critérios para inscrição e atendimento à demanda foram estabelecidos nos Art. 3º e 4º da mesma Portaria.

Art. 3º - As inscrições nos CEIs da rede direta e indireta e nas Creches/CEIs particulares conveniadas (os) ocorrerão durante todo o ano de 2002, mediante preenchimento de ficha específica (Anexo I).

Parágrafo Único: É obrigatório o registro da demanda não atendida e o seu encaminhamento aos NAEs, na forma a ser por eles definida.

Art. 4º - O atendimento à demanda será definido por microrregião considerando os seguintes critérios comuns, na perspectiva da garantia:

I- do direito de proteção à infância priorizando os casos de situação de risco pessoal e social da criança;

II - da inclusão de crianças portadoras de deficiência;

III - do atendimento às crianças cujas famílias se encontrem na menor faixa de renda;

IV - as demais vagas poderão ser preenchidas de acordo com as características e necessidades da população local e, se remanescerem vagas, as matrículas deverão ser efetuadas de forma ininterrupta, no decorrer do ano, e todos os esforços serão empreendidos para o atendimento à demanda, cumprindo-se o estabelecido no parágrafo único do art. 3º desta Portaria.

Definiram-se também os critérios para cancelamento da matrícula:

Art.9º - A matrícula será cancelada:

I - Por solicitação expressa do(a) pai/mãe ou responsável legal;

II - Após 15 dias de faltas consecutivas, sem justificativa, esgotadas, e devidamente registradas, todas as possibilidades de contato com a família.

A Portaria Intersecretarial SME/SAS nº 7/01 ao dispor sobre a Organização dos CEIs da rede direta, indireta e das Creches/CEIs particulares conveniadas(os), estabeleceu que os CEIs diretos deveriam funcionar 12 horas/dia, oferecendo às crianças atendimento em período integral, organizadas em agrupamentos etários, respeitando-se a proporção adulto/criança:

Berçário I - 0 ano a 11 meses - 7 bebês para um educador por período;

Berçário II - 1 ano a 1 ano e 11 meses - 9 bebês para um educador por período;

Minigrupo - 2 anos a 2 anos e 11 meses - 12 crianças para um educador por período;

Grupo I - 3 anos a 3 anos e 11 meses- 18 crianças para um educador por período;

Grupo II - 4 anos a 4 anos e 11 meses - 20 crianças para um educador por período;

Grupo III - 5 anos a 5 anos e 11 meses - 25 crianças para um educador por período;

Grupo IV - 6 anos a 6 anos e 11 meses - 25 crianças para um educador por período.

§ 1º: Poderão ser previstas no Projeto Político Pedagógico, considerando as condições físicas dos CEIs, diferentes formas de organização das salas/grupos a fim

de garantir o atendimento à demanda, assim como atividades que contemplem a convivência entre crianças de diversas idades.

§ 2º: A passagem das crianças de um grupo a outro deverá ser realizada respeitando-se as necessidades e condições de adaptação e interação individuais.

Interessante ressaltar que, embora houvesse indicação dos intervalos etários para composição dos agrupamentos, havia flexibilidade para composições diferenciadas e para considerar as necessidades singulares de cada criança a fim de proceder-se à passagem de um grupo a outro, conforme consta nos parágrafos 1º e 2º acima citados.

Quanto aos CEIs indiretos e conveniados, consta, no art. 3º, que “funcionarão de acordo com o estabelecido em seus planos de trabalho”, não havendo explicitação a proporção adulto /criança, mas apenas a menção de que “a proporção adulto-criança nos CEIs da rede indireta e nas Creches/CEIs particulares conveniadas(os) permanecerão conforme dispõe a Portaria 19/FABES/GAB/96, subitem 2.1, ratificada pela Portaria 16/SAS/GAB/2000” (Art. 5º).

A Portaria SME/SAS nº 07/01 destaca a importância do Projeto Político Pedagógico e do Regimento, indicando que estes deveriam ser elaborados com a participação de todos, sob a coordenação da equipe técnica assessorada pelos NAEs. O documento *Concepções e/ou explicações em torno da Portaria de Organização dos CEIs da rede direta e indireta e das Creches/CEIs particulares conveniadas(os) para 2002*, seguiu como Anexo I da referida Portaria. Tal documento explicitou o conceito de Projeto Político Pedagógico, apresentando os princípios que deveriam fundamentá-lo, a função e formas dos registros sistemáticos de acompanhamento da ação educativa e questões pontuais que deveriam ser considerados na gestão dos CEIs, como: plano de trabalho, formação permanente, reunião pedagógica e gestão democrática¹⁰⁹. O Anexo II, denominado *Especificações da organização e funcionamento*, tratou de procedimentos relacionados aos momentos diários de chegada e saída das crianças.

Uma vez disposto sobre a organização geral das unidades, foram publicadas as Diretrizes para elaboração do Calendário de Atividades de 2002 dos CEIs da rede direta (Portaria SME/SAS nº 08/01). Ficou estabelecido que o calendário devesse ser elaborado com a participação de todos, incluindo uma representação das famílias atendidas, com definição de datas comuns a todos os CEIs para ações vinculadas diretamente aos órgãos centrais e para reunião interna destinada à elaboração do Projeto Político Pedagógico, com suspensão de atendimento. Quanto às atividades internas, ficou determinado que o CEI devesse estabelecer

¹⁰⁹ O mesmo documento constou como anexo da Portaria SME 4995/01, que dispôs sobre a organização das escolas da rede municipal de ensino.

datas para as seguintes reuniões: reuniões pedagógicas mensais, com suspensão de atendimento; reuniões mensais de Conselho de CEI; reuniões de APM, de acordo com a periodicidade definida pelo estatuto, e reuniões de Pais e Educadores, no mínimo quatro, sendo duas por semestre, estas, sem suspensão de atendimento.

As diretrizes para a organização do calendário dos CEIs indiretos e conveniados constaram na Portaria SAS nº 31/01, que estabeleceu o “Cronograma de Funcionamento dos Centros de Convivência, Espaço Gente Jovem, Centro de Educação Infantil/Creches da rede Indireta/Conveniada”. Determinou-se o período de funcionamento: todos os dias úteis do ano, indicando, em documento anexo à Portaria, datas dos feriados e pontos facultativos. Quanto às férias, ficou definido que a entidade conveniada poderia decidir por conceder ou não férias coletivas aos seus funcionários. Caso optasse por férias coletivas, o período de 30 dias deveria obrigatoriamente se situar entre a segunda quinzena de dezembro e o mês de janeiro.

Quanto às “atividades de planejamento, avaliação e reciclagem de funcionários”, determinou-se que deveria ser previsto no planejamento anual 11(onze) dias de interrupção do atendimento, distribuídos mensalmente. Além do já mencionado Anexo I, com indicação feriados e pontos facultativos, o Anexo II, definiu as datas para entrega de documentos com os dados para controle e acompanhamento do convênio.

Cabe ressaltar a diferença no uso dos termos nas duas Portarias que tiveram por objetivo a organização das Atividades do ano. Enquanto para os CEIs da rede direta os termos utilizados foram: Calendário de Atividades, Reuniões Pedagógicas, Formação de Profissionais, para os CEIs indiretos e CEI/Creches conveniados coube Cronograma de Execução e Reciclagem de Funcionários¹¹⁰.

¹¹⁰ Por que o uso da categoria formação de profissionais para os CEIs da rede direta e reciclagem de funcionários para os CEIs indiretos e conveniados? Parece que o caráter de hierarquia na qualidade de tais instituições novamente se evidencia. Algo que merece estudo específico sobre a formação continuada dos professores de EI.

4.2.2 Integração da Creche: atribuição de responsabilidade à SME

A Comissão Intersecretarial SME/SAS elaborou o Plano de Integração dos CEIs/Creches ao sistema municipal de ensino, e o encaminhou para apreciação do CME, sendo aprovado pelo Parecer 18/01, de 06 de dezembro de 2001.

O Parecer situou, historicamente, os termos do Plano proposto, ressaltou os eixos norteadores, as propostas e metas de integração. Apreciou a pertinência tendo em vista o aparato legal e a exigência de integração das creches e pré-escolas ao sistema de ensino, concluindo que:

1. A integração dos CEIs/Creches ao sistema municipal de ensino é uma exigência legal estabelecida pela LDB e reiterada por este Conselho através da Deliberação CME nº 01/99, e a sua efetivação, ainda que extemporânea, vem reparar uma situação irregular que persistia desde o início do ano de 2000.
2. A transferência da gestão dos CEIs, da SAS para a SME, embora não obrigatória do ponto de vista legal e tenha cunho administrativo, conta com o apoio deste Conselho, pelo reconhecimento dessas instituições como espaços educacionais.
3. Este Conselho, em virtude da exiguidade de tempo e o regime de urgência para a manifestação, não se deterá numa análise mais aprofundada das várias ações que constituem esta proposta, optando por manifestar-se, de forma global, favoravelmente à sua implementação ressaltando a possibilidade de uma avaliação e posterior manifestação, sobre cada uma dessas ações.
4. A Secretaria Municipal de Educação deverá realizar as necessárias correções de rumo, em função das eventuais dificuldades que surgirem na implementação de cada umas das etapas.

Como primeiro ato previsto no Plano de Integração, a transferência da estrutura administrativo-pedagógica dos CEIs da rede direta da SAS para a SME, integrando-os efetivamente, à Rede Municipal de Ensino, foi regulada e normatizada pelo Decreto nº 41.588, de 28 de dezembro de 2001¹¹¹ e pela Portaria Intersecretarial SME/SAS 10/01, de 29 de dezembro de 2001, que estabeleceu: (i) que os servidores em exercício nos CEIs diretos¹¹² passariam a compor o quadro de funcionários da SME, respeitados os cargos de origem; (ii) a transferência da documentação arquivada na SAS, relativa aos CEIs, aos NAEs e (iii) o DOT e os NAEs como responsáveis pela definição e implementação de política de formação

¹¹¹ Art. 1º - Os Centros de Educação Infantil - CEIs, da rede direta municipal, com suas atribuições, pessoal, acervo, recursos financeiros e próprios municipais em que se encontram atualmente instalados, ficam transferidos da Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS para a Secretaria Municipal de Educação - SME, integrando a Rede Municipal de Ensino.

¹¹² Em documento anexo à Portaria seguiu a relação nominal dos CEIs que passaram a estar vinculados aos NAEs de suas respectivas regiões.

permanente dos profissionais dos CEIs visando à construção do Projeto Político Pedagógico e do Regimento Escolar de cada CEIs.

Para tratar dos assuntos relacionados à integração dos funcionários da SAS que atuavam nos CEIs da administração direta ao quadro de funcionários da SME, foi constituído Grupo de Trabalho composto por três representantes da SME, três da SAS e três da SGM - Secretaria Municipal de Gestão Pública. Foi estabelecido o prazo de 90 dias para a conclusão dos trabalhos (Portaria SGM nº 653, de 4/12/01).

Quanto aos CEIs da rede indireta e da rede conveniada, segundo proposto no Plano de Integração elaborado pela Comissão Intersecretarial SME – SAS, ficou estabelecido que a partir de 1 de julho de 2002 estes estariam sob a responsabilidade da SME, concretizando-se assim a transferência de todas as unidades de CEIs da SAS para a SME. No período de janeiro a julho de 2002, a SAS manteve-se como responsável pela celebração, aditamento e gerenciamento de convênios com entidades (Portaria SME 833, de 6/2/2002).

Em 13/02/2002 foi aprovada a Lei nº 13.326, que definiu os requisitos necessários para que o Programa de Integração das creches no sistema municipal de ensino atendesse ao Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Cabe ressaltar que o Projeto de Lei foi criado no ano 2000 pela vereadora Aldaíza Sposati, responsável pela pasta da FABES na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989–1992)¹¹³, período marcado por intenso debate e ações acerca do papel das creches na cidade de São Paulo e do direito das crianças a uma educação e atendimento de qualidade. Por meio dos “grupos de formação”, envolvendo todos os profissionais das creches, pode-se afirmar que ali estavam sendo gestados os princípios do binômio cuidar-educar o qual passou a caracterizar a EI a partir dos anos de 1990 e, desde então, está presente em todos os documentos de política de EI no âmbito nacional.

Como mencionado no capítulo três, foi no encontro nacional e estadual de creches, em 1982 e 1983, que foram geridos esses conceitos. No entanto, o período seguinte, de 1985 a 1988, gestão Jânio Quadros, foi marcado pelo afastamento dos movimentos sociais, pelo controle da participação da comunidade e pelo não investimento na formação continuada. Houve, neste período, uma greve que resultou na demissão de muitos profissionais vinculados ao movimento social e às associações dos funcionários públicos. Ao assumir o governo da

¹¹³ Não é apenas o cargo de Secretaria que lhe confere olhar diferenciado e atento às creches. Sposati é assistente social, professora universitária e pesquisadora da área, além de atuar na militância política junto aos movimentos sociais. Foi também Secretária da SAS, no período de 2002-2004, na gestão da Prefeita Marta Suplicy.

cidade de São Paulo, Luiza Erundina readmitiu os profissionais demitidos e promoveu ações que fortaleceram a participação dos movimentos sociais e a busca pela construção democrática de uma política pública sobre o tema, ouvindo todos os envolvidos. Uma das medidas para atender esse objetivo foi a criação dos “grupos de formação” e com eles foram retomadas as discussões sobre o atendimento à criança pequena como direito, acentuando-se as críticas às ações assistencialistas e compensatórias¹¹⁴ por meio da formação dos profissionais em serviço e pela produção de documentos, destacando-se a elaboração e publicação do documento Reorientação Curricular nas EMEIs. Paralelo ao movimento das EMEIs, as Creches também discutiram e elaboraram documentos sobre orientação curricular.

O Projeto de lei nº 393/2000, da vereadora Aldaíza Sposati, aprovado e transformado na Lei nº 13.326 de 13/02/2002, traduziu o que se compreendia por atendimento às crianças pequenas, ou melhor, uma política de EI, que ultrapassava, em muito, a transferência administrativo-pedagógica de um órgão da Assistência e Promoção Social para um órgão da Educação - no caso, a passagem das creches da SAS para a SME. O texto da Lei apresenta, como primeiro artigo, a confirmação dos direitos das crianças pequenas e entre eles o direito à EI¹¹⁵; nele se prevê a atuação integrada entre as creches e escolas de EI, “constituindo um centro de desenvolvimento da infância” (Art. 2º) e, ao articular as iniciativas promovidas direta ou indiretamente por órgãos estaduais e federais na cidade de São Paulo, determina “constituir um sistema municipal de atenção à criança de zero a seis anos” (Art. 4º, § 1º). Acrescenta o dever do poder público municipal em “disponibilizar vagas suficientes para o atendimento da demanda, resguardando a faculdade dos pais ou responsáveis em colocar ou não as crianças de zero a seis anos em estabelecimentos de educação infantil” (Art. 3º). Há menção explícita ao enfrentamento das desigualdades de acesso: “o percentual de cobertura pelos serviços públicos de educação infantil deverá ser crescente nas áreas de maior crescimento populacional e baixas condições de qualidade de vida” (Art. 3º, § 1º).

Outro aspecto tratado na referida Lei, que vale ressaltar, foi a definição do que constitui o período de transição, conforme art. 7º:

o processo composto pela integração das creches e dos centros de convivência infantil ao sistema municipal de ensino, pelo reconhecimento das creches e escolas municipais de educação infantil como centros de educação infantil, funcionando em

¹¹⁴ Críticas que se faziam urgentes, pois tais ações haviam sido recuperadas e intensificadas nos anos da gestão Jânio Quadros.

¹¹⁵ Art. 1º - O atendimento ao dispositivo constitucional quanto à responsabilidade pública municipal pela educação infantil deverá no município de São Paulo **efetivar a construção dos direitos da criança pequena** e neles os direitos à educação infantil (grifos nossos).

período integral ou parcial, conforme a opção dos pais ou responsáveis legais dos educandos.

Não define prazo, mas, coerente à concepção de EI como direito, indica que o período de transição seja encerrado quando efetivarem-se: (i) a integração das creches e dos centros de convivência infantil ao sistema municipal de ensino e (ii) o reconhecimento das creches e escolas municipais de educação infantil como centros de educação infantil, funcionando em período integral ou parcial, conforme a opção dos pais ou responsáveis legais dos educandos.

O reconhecimento de Creches e EMEIs como Centros de Educação Infantil elucidada, o que foi afirmado acima: constitui-se em uma concepção de política de EI, que ultrapassa, em muito, a transferência administrativo-pedagógica de um órgão da Assistência e Promoção Social para um órgão da Educação, a “passagem” das creches da SAS para a SME. Porém, entre o período em que o Projeto de Lei foi elaborado, 2000, e a sua aprovação, 2002, com os devidos vetos e alterações na redação do texto, resultando na Lei 13.326/02, o conceito de Centro de Educação Infantil como espaço para o atendimento de crianças de 0 a 6 anos que integra creches e pré-escolas ou creches e escolas municipais de EI, como no caso de São Paulo, em período integral ou parcial, a depender das demandas da comunidade atendida, passou a significar tão somente a nova nomenclatura para as antigas creches da rede direta e indireta, como apresentado no Decreto nº 40.268, de 31 de janeiro de 2001. Faltou no referido Decreto, que determinou a mudança de nome das creches diretas e indiretas e autorizou o atendimento das crianças de 4 a 6 anos, enfatizar a integração do atendimento de crianças nas faixas etárias correspondentes a creches e pré-escolas. E sinalizar a possibilidade de integrar creches, doravante denominadas CEIs, e EMEIs, como disposto na Lei 13.326/02, de autoria de Aldaíza Sposati.

A menção explícita sobre a garantia ao atendimento foi apresentada no artigo 8º:

Art. 8º - O processo de integração das creches municipais no sistema municipal de ensino deverá manter um conjunto de alternativas de transição de modo a impedir o risco pelo qual crianças atendidas pelo sistema fiquem sem atendimento ou sem possibilidade de atenção em período integral quando dela necessitar ou já usufruir.

§ 1º - O processo de integração das creches municipais ao sistema municipal de ensino não poderá provocar, no atendimento existente, qualquer redução de vagas, quer por faixa etária das crianças de zero a seis anos, quer por horário de funcionamento dos serviços, tempo parcial e integral.

§ 2º - Durante o período de transição as creches municipais que atendam crianças de quatro a seis anos poderão manter tais vagas, em período integral, desde que justifiquem a inexistência de vagas em escolas de educação infantil na vizinhança e por período integral.

§ 3º - (VETADO).

§ 4º - Para afiançar os direitos da criança de quatro a seis anos as creches manterão, durante o período de transição, a sua pré-matrícula, (VETADO).

Destaque-se, mais uma vez, que o Projeto de Lei foi elaborado em 2000, o que pode significar que o texto legal tenha sido cuidadosamente redigido para responder à experiência vivida no período final da gestão Celso Pitta que, conforme já mencionado, proibiu a permanência das crianças de 4 a 6 anos em creches sob o argumento de que estas, a partir da promulgação da LDB 9394/96, destinavam-se às crianças de 0 a 3 anos de idade, transferindo as crianças com mais de 3 anos para EMEIs.

Outra situação que o texto parece responder é à equivocada compreensão de que para as crianças na faixa etária de 4 a 6 anos, em correspondência à pré-escola, o atendimento deveria ser oferecido em período parcial, como praticado nas EMEIs; possivelmente, para “impedir o risco pelo qual crianças atendidas pelo sistema fiquem sem atendimento ou sem possibilidade de atenção em período integral quando dela necessitar ou já usufruir” (Art. 8º). O documento explicita que o processo de integração não poderia provocar “no atendimento existente, qualquer redução de vagas, quer por faixa etária das crianças de zero a seis anos, quer por horário de funcionamento dos serviços, tempo parcial e integral” (Art. 8º § 1º) nem reafirmar que o atendimento às crianças de 4 a 6 anos em creches se justificasse pela “inexistência de vagas em escolas de educação infantil na vizinhança e por período integral” (Art. 8º §2º). E ainda como garantia de que nenhum obstáculo pudesse impedir o atendimento das crianças maiores - preocupação decorrente da denominação da instituição - propôs a criação de um projeto específico a funcionar nas creches para as crianças de 4 a 6 anos, no entanto essa proposição, apresentada no §3º e final do §4º, foi vetada¹¹⁶.

A mesma redação, porém, pode ser compreendida na perspectiva de que o direito das crianças maiores de frequentarem creches seria mantido somente no período de transição, ou seja, apenas para aquelas crianças que estavam, naquele momento, usufruindo daquele atendimento, pois os parágrafos 2º e 4º indicavam como exceção, e caso excepcional, a presença de crianças de 4 a 6 anos nas creches. Parece ter sido essa a compreensão que

¹¹⁶ No Projeto de Lei constava:

“§ 3º Para ser autorizado o disposto no parágrafo anterior, as atuais creches, enquanto unidades de ensino infantil, deverão instalar o Projeto Criança Pequena, registrando o número de atendidos na faixa de quatro a seis anos, o programa educacional de atendimento e as medidas tomadas para que a creche se limite à atenção da criança de zero a três anos.

§ 4º - Para afiançar os direitos da criança pequena as creches manterão, durante o período de transição, a pré-matrícula de crianças de quatro a seis anos, cujo atendimento poderá vir a ser realizado pelo Projeto Criança Pequena.”

Como razão para o veto, a ingerência do Legislativo em atividades típicas e exclusivas do Executivo, ou seja, cabe à SME que deverá definir e planejar ações e projetos nas unidades da rede de ensino.

prevaleceu e que traduziu a concepção de EI dominante tanto no Legislativo, quanto no Executivo. Todas as entrevistadas, com exceção do líder sindical, ao mencionarem as divergentes concepções de EI presentes no processo, chamam a atenção para as alterações na condução das pastas da Assistência e Promoção Social e da Educação, resultando na troca de Secretários.

A Lei nº 13.326/02 foi regulamentada pelo Decreto nº 42.248, de 5 de agosto de 2002. A ideia da construção de uma política integrada para a infância perdeu-se, não houve menção sobre a articulação de iniciativas promovidas pelo poder público estadual e federal ou mesmo por outros órgãos do poder municipal, ou seja, a constituição de um sistema municipal de atenção à criança de zero a seis anos restringiu-se ao que segue:

Art. 3º - O atendimento à educação infantil será efetuado pelas creches, centros de educação infantil e escolas de educação infantil mediante atuação integrada, de acordo com a política estabelecida conjuntamente pela Secretaria Municipal de Educação e pelo Conselho Municipal de Educação, constituindo o sistema municipal de atenção à criança de zero a seis anos.

O que poderia ser, de fato, uma nova concepção de atendimento às crianças de 0 a 6 anos, um Centro de Educação Infantil, restringiu-se a um novo nome; uma saída simples para “libertar” a instituição da marca que muito a caracterizou: a filantropia, o assistencialismo e falta de profissionalismo. Além disso, foi utilizado para diferenciá-las daquelas instituições que se mantiveram próximas dessa antiga condição, as creches conveniadas.

Essa diferença se tornou explícita em 2003, quando o artigo 7º da referida lei¹¹⁷ foi alterado, num texto legal que dispôs sobre a transformação de cargos e a criação do cargo de PDI¹¹⁸. Esse é um aspecto que merece olhar mais atento e arguto por evidenciar a mudança de perspectiva e concepção de EI:

Art. 24 – O artigo 7º da Lei nº 13.326, de 13 de fevereiro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 7º - Considera-se como período de transição o processo composto pela integração das creches e dos centros de convivência infantil ao Sistema Municipal de Ensino.

§ 1º - Os Centros de Educação Infantil destinam-se ao atendimento preferencial de crianças de zero a 3 anos, 11 meses e 29 dias, podendo atender crianças de até 6 anos, 11 meses e 29 dias.

¹¹⁷ Como já apresentado, o artigo 7º da Lei nº 13.326 dispunha que: “Considera-se como período de transição o processo composto pela integração das creches e dos centros de convivência infantil ao sistema municipal de ensino, pelo reconhecimento das creches e escolas municipais de educação infantil como centros de educação infantil, funcionando em período integral ou parcial, conforme a opção dos pais ou responsáveis legais dos educandos”.

¹¹⁸ Lei nº 13.574, de 12/05/2003.

§ 2º - As Escolas de Educação Infantil destinam-se ao atendimento de crianças de 4 anos completos ou a completar, até 6 anos, 11 meses e 29 dias”.

As implicações dessa alteração foram bastante graves, pois, no processo de integração, esse foi o primeiro documento a reduzir a faixa etária dos CEIs e instituir oficialmente a fragmentação da EI¹¹⁹. Não fica clara a razão para a nova redação do referido artigo, a intenção do legislador não está explícita. Haveria necessidade de justificar tal alteração, ainda mais porque a Lei tratava de outra questão: criação de um novo cargo.

O motivo seria o mesmo defendido no contexto da elaboração da LDB? Ou seja, no processo de elaboração da LDB, especialmente com a entrada do Projeto de Darcy Ribeiro, muito se argumentou sobre a necessidade de se elaborar leis que não fossem por demais detalhadas para não “engessar o Estado”, sendo essa uma das críticas ao projeto de LDB elaborado pela sociedade civil. Pois bem, sem detalhamentos, muitas lacunas se apresentaram, fosse pelo limite na construção do consenso possível, fosse por articulação prévia indicando possibilidades de ações já definidas, que aguardavam apenas o momento adequado para serem expostas¹²⁰, ou por pura distração, talvez descuido, na revisão do texto final. De modo semelhante, o não esclarecimento do motivo da mudança do nome de Creche para Centro de Educação Infantil criou espaço para fragmentar o atendimento à criança de 0 a 6 anos; permitindo que, em 2003, o CEI fosse definido como uma instituição destinada às crianças bem pequenas, de 0 a 3 anos de idade, apenas.

4.2.3. Integração da Creche: celebração de convênios sob responsabilidade da SME

O processo de integração das creches ao sistema municipal de ensino foi escalonado, no que se refere à transferência da gestão e administração das redes de creches: primeiro as creches diretas e depois as creches indiretas e conveniadas. Conforme mencionado no capítulo anterior, em julho de 1999, foi instituída a Comissão Especial para estudos, com vistas ao cumprimento das disposições legais em relação à integração das creches e pré-escolas ao

¹¹⁹ A Lei nº 13.574, seu conteúdo e as implicações referentes aos profissionais são tratados no próximo capítulo.

¹²⁰ Na perspectiva de três entrevistados, por várias vezes, aspectos eram acordados nas reuniões da Comissão Especial e, depois, em “reuniões de porta fechada” no Gabinete da Prefeita, eram alterados sem que houvesse tempo para consulta aos membros da Comissão Especial Intersecretarial. Os entrevistados não mencionaram especificamente que medidas foram definidas dessa forma, mas afirmaram que houve essa prática tanto em relação a elementos que já haviam sido acordados quanto a conteúdos específicos que nem chegaram a compor pauta das reuniões da Comissão. Essa alteração pode ser um exemplo desse movimento, pois apesar de destoar dos demais artigos que compõem a Lei, o artigo 24 foi imprescindível para dar coerência ao que foi disposto.

sistema de ensino¹²¹. Em dezembro do mesmo ano foi expedido o decreto que oficializou a integração das creches ao sistema municipal de ensino, a partir de 23 de dezembro de 1999. No Plano de Integração, elaborado pela Comissão Especial, anexado ao decreto, ficou estabelecido que no ano de 2000, a Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social – FABES – manteria o “atendimento às crianças na rede de creches diretas, indiretas e conveniadas, providenciando a adequação progressiva à legislação vigente” (Decreto nº 38.869). No início de 2001, um novo decreto sobre as diretrizes para a integração das creches foi expedido, Decreto nº 40.268, de 31 de janeiro de 2001, e uma nova Comissão Intersecretarial entre as pastas envolvidas foi constituída:

Art. 2º - Compete às Secretarias Municipais de Educação e de Assistência Social estabelecer e cumprir, em ação conjunta, as diretrizes de natureza pedagógica, administrativa e material, relativas às atividades desenvolvidas nos equipamentos mencionados no artigo 1º deste decreto [creches da rede direta, indireta e conveniada].

Art. 3º - Os Secretários Municipais de Educação e de Assistência Social constituirão, por meio de portaria intersecretarial, Comissão integrada por representantes de ambas as Pastas, com o objetivo de fixar, em prazo a ser estabelecido no mesmo ato, as normas a serem seguidas pelas creches municipais das redes direta e indireta e as particulares conveniadas.

Parágrafo único - À Comissão caberá, também, apresentar proposta quanto às alterações necessárias às adequações das estruturas e competências de ambas as Secretarias à nova sistemática legal.

Art. 4º - A partir de 1º de julho de 2001, as creches municipais das redes direta e indireta passam a denominar-se Centros de Educação Infantil - CEI, mantido o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 1º deste decreto.

Parágrafo único - Caberá às Secretarias Municipais de Educação e de Assistência Social, por meio da Comissão Intersecretarial, indicar as diretrizes para a elaboração dos planos de trabalho dos Centros de Educação Infantil - CEI, observando a Lei de Diretrizes e Bases.

Art. 5º - A partir de 1º de julho de 2001, os convênios e aditamentos celebrados entre as entidades e organizações sociais e a Municipalidade, visando ao atendimento de crianças na faixa etária de 0 (zero) a 6 (seis) anos e 11 (onze) meses, deverão conter plano de trabalho, submetido à aprovação de SME, obedecendo a Lei de Diretrizes e Bases e as diretrizes fixadas pela Comissão Intersecretarial.

Efetivadas as normas para a transferência dos CEIs da rede direta da SAS para a SME, os esforços voltaram-se para as redes indireta e conveniada.

De acordo com o novo Plano de Integração, ficou estabelecido que os CEIs da rede indireta e da rede particular conveniada estariam sob a responsabilidade da SME, a partir de 1 de julho de 2002, concretizando-se assim a transferência de todas as unidades de CEIs da SAS para a SME. No período de janeiro a julho de 2002, a SAS manteve-se responsável pela

¹²¹ Portaria Intersecretarial SME/FABES nº 03/09, de 28 de julho de 1999.

celebração, aditamento e gerenciamento de convênios com instituições filantrópicas (Portaria SME 833, de 6/2/2002), período posteriormente estendido para 31/12/2002 e, depois, para 30/03/2003¹²².

Em 16 de abril de 2002, foi criado um grupo de estudos para a pré-qualificação das condições das edificações onde funcionavam serviços conveniados e em pré-convenimento; o grupo constituía-se de dois servidores municipais da área de construções e edificações. Segundo três entrevistadas, as condições prediais dos CEIs diretos, indiretos e conveniados eram bastante precárias. A causa dessa precariedade fora atribuída às gestões anteriores, do Prefeito Celso Pitta e Paulo Maluf, que teria tratado com certo descaso a manutenção do patrimônio municipal e pouca exigência quanto às instalações e manutenção dos prédios dos CEIs conveniados, resultando no sucateamento das edificações¹²³. Elas afirmam que essa foi uma das grandes preocupações da gestão da Prefeita Marta Suplicy (2001-2004).

Em maio de 2002 foi instituída nova Comissão Intersecretarial¹²⁴ específica para tratar dos convênios, que teve por responsabilidade:

- I - o acompanhamento do processo de celebração de novos convênios, de aditamento aos convênios que já estejam em vigor e de integração, a partir de janeiro de 2003, dos Centros de Educação Infantil da rede municipal indireta e das creches da rede conveniada ao sistema municipal de ensino.
- II - a elaboração de estudos e de uma posterior proposta, às respectivas Secretarias, de portaria intersecretarial que fixe as normas que deverão vigorar a partir de janeiro de 2003, para a celebração de convênios futuros.
- III - a elaboração de proposta de modelo para os termos de convênio.
- IV - desencadear debates sobre o tema entre os NAES E SAS Regionais de modo a proceder à análise da composição do custo per capita de criança de 0 a 6 anos atendida em período integral nas creches conveniadas, obedecendo aos padrões do Sistema Municipal de Ensino (Portaria Intersecretarial SAS/SME nº 01/2002).

Foi determinado à Comissão o prazo de seis meses para conclusão dos estudos e elaboração de uma proposta de normas para celebração dos convênios, além disso, exigiu-se que, nesse processo, houvesse interlocução com os representantes dos grupos diretamente envolvidos: instituições filantrópicas e comunidades nas quais as creches estavam inseridas. A Portaria Intersecretarial SAS/SME nº 3, de 15/05/2002, reafirma as competências da

¹²² Portaria Intersecretarial SAS/SME nº 01/02, de 03/05/2002 e Portaria Intersecretarial SAS/SME nº 01/03, de 10/01/2003, respectivamente.

¹²³ Segundo três entrevistadas, a situação de precariedade era a mesma nas EMEIs, EMEFs e EMEFMs, agravada pelas denominadas “escolas de lata” construídas nas acima referidas gestões administrativas.

¹²⁴ Com a criação desta nova Comissão, a anterior, instituída pela Portaria Intersecretarial SAS/SME nº 3, de 26/03/2001, foi extinta, no mesmo ato. No total, foram instituídas três Comissões Intersecretarias, sendo a primeira denominada Comissão Especial e instituída em julho de 1999, responsável pelo primeiro Plano de Integração.

Comissão e nomeia dez servidores públicos para sua composição, sendo cinco membros representando a SAS e os outros cinco a SME.

Naquele período, de acordo com as duas entrevistadas, que integraram a Comissão, os técnicos da SME buscaram compreender os trâmites da celebração de convênios, prática totalmente desconhecidos pela pasta da Educação. Porém, somando-se ao desconhecido, repleto de procedimentos de prestação de contas e planilhas específicas, a vinculação das entidades conveniadas ao trabalho filantrópico e caritativo, era visível a resistência de parte dos profissionais da SME em apropriar-se dessa prática como atribuição própria da educação das crianças e 0 a 6 anos. Assim, em abril de 2003, foi instituído o Grupo Especial de Trabalho para finalização da transferência de convênios dos Centros de Educação Infantil de SAS para SME, composto por quatro funcionárias da SME e duas da SAS, com a incumbência de:

coordenar, definir procedimentos operacionais, orientar e capacitar profissionais da Educação para implementação das práticas adotadas na Secretaria Municipal de Assistência Social- SAS no que tange à celebração, aditamento e prestação de contas dos convênios e contratos e apropriadas pela Secretaria Municipal de Educação-SME na ação compartilhada SAS/SME, desenvolvida nos termos da Portaria Intersecretarial SAS/SME 01, de 09/01/03.

[...]

[mais especificamente, competia ao Grupo de Trabalho:]

I- a finalização do processo de transferência da Secretaria Municipal de Assistência Social-SAS para a Secretaria Municipal de Educação-SME do gerenciamento de convênios e contratos das Creches e Centros de Educação Infantil;

II- a adequação às diretrizes da Secretaria Municipal de Educação- SME das normas e critérios procedimentais pertinentes;

III- o estabelecimento de mecanismos para:

a) a concretização, no âmbito de SME, do processo de celebração, aditamento, acompanhamento e supervisão dos contratos e convênios com organizações sociais, visando à oferta de educação infantil às crianças no Município de São Paulo;

b) a capacitação dos profissionais dos Núcleos de Ação Educativa/ Coordenadorias de Educação, objetivando propiciar-lhes condições técnico-administrativas para a progressiva autonomia no gerenciamento regional do processo.

IV- as providências, junto ao Centro de Informática/SME, no sentido de organizar banco de dados ou similar, para registro informatizado de dados específicos sobre a rede conveniada de Creches e Centros de Educação Infantil;

V- a garantia de continuidade do processo de transferência dos convênios de SAS para SME, a fim de que a transição ocorra sem sobressaltos, em clima de tranquilidade e segurança;

VI- outras atribuições correlatas (Portaria SME nº 2460/03).

Vale destacar a referência à “ação compartilhada SAS/SME, desenvolvida nos termos da Portaria Intersecretarial SAS/SME 01, de 09/01/03”. Até então, competia às duas secretarias “ação conjunta [em relação às] diretrizes de natureza pedagógica, administrativa e

material relativas às atividades dos CEIs”, conforme Decreto nº 40.268, de 31 de janeiro de 2001, art. 2º. No entanto, no tocante aos convênios, havia delegação de competência ao Secretário Municipal de Assistência Social “para celebrar, aditar e gerenciar convênios com entidades públicas ou privadas que atuem no campo da Assistência Social” (Portaria SME nº 833, de 06/02/02, item I). Pois bem, nos novos termos:

Artigo 1º - As Creches/CEIs das redes particular conveniada e indireta estarão sob a gestão administrativa compartilhada da Secretaria Municipal de Assistência Social e da Secretaria Municipal de Educação até 30/03/03.

Artigo 2º - A gestão compartilhada ocorrerá nos níveis administrativo, técnico e financeiro.

A mudança foi significativa, pois a gestão administrativa, técnica e financeira dos convênios passou a ser também de competência da SME; ação protelada até então mediante as sucessivas delegações à SAS. Outros cuidados foram tomados dada a complexidade e especificidade dos procedimentos e a necessidade de apropriação por parte da SME das práticas adotadas pela SAS no que se refere aos aspectos que envolviam os convênios. O primeiro deles foi estabelecer um período de efetiva transição, com o acompanhamento dos técnicos que até então realizavam tais trabalhos, ao lado daqueles que o assumiriam:

Artigo 3º - A Secretaria Municipal de Educação, até 16/01/2003, designará através de publicação em DOM, 2 (dois) representantes de cada NAE, sendo 1(um) supervisor ou técnico e 1 (um) administrativo, para cada SAS Regional como responsável pelo acompanhamento, durante os meses de janeiro, fevereiro e março de 2003, da prestação de contas dos convênios Creches/CEIs, bem como as solicitações de celebração e aditamento de convênios Creches/CEIs.

Artigo 4º - SME, até 16/01/2003, designará através de publicação em DOM, 2 (dois) representantes de SME Central (área financeira) para acompanhar em SAS Central nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2003 o processo de pagamento dos convênios.

Artigo 5º - A partir do mês de abril, todas as ações referentes aos convênios do serviço Creche/CEIs, tais como processo de conveniamento, supervisão, assessoria e prestação de contas estarão sob a responsabilidade da SME (Portaria Intersecretarial SAS/SME nº 01/03).

Segundo três das entrevistadas, duas técnicas do município e a representante do Fórum Regional, houve solicitação de transferência, da SAS para SME, de parte dos técnicos responsáveis pelo conveniamento - ao menos um para cada região ou uma pequena equipe central -, mas optou-se pela “ação compartilhada num período de transição”, conforme Portaria Intersecretarial SAS/SME 01/03.

Desse modo, a Portaria Intersecretarial SAS/SME 01, de 09/01/03 e a Portaria SME nº 2460/03, de 03/04/2003 estruturaram os passos finais para que fosse consolidada a transferência dos CEIs e Creches conveniadas da SAS para a SME.

No período entre a elaboração e publicação das duas Portarias acima referidas, uma alteração significativa nas normas gerais para celebração de convênios foi promovida: a renovação do padrão de custeio, autorizando a inclusão das despesas de locação das instalações e uma nova forma de cálculo¹²⁵, que foram mantidas em 2004¹²⁶. Houve também ajuste no valor *per capita* e no adicional berçário¹²⁷.

Outra ação merece destaque: a constituição de Comissão junto à Coordenadoria de Educação da Sé, com o objetivo de proceder à análise e vistoria das dependências, instalações, equipamentos e materiais dos CEIs da rede indireta e particular conveniada¹²⁸.

Assim, entre 2001 e 2004, foram realizados ajustes nas normas gerais para celebração de convênios, incorporados nas Portarias anuais que determinaram as bases para efetivação dos convênios, como mencionado acima. Em todos os documentos, porém, manteve-se que o convênio era destinado ao atendimento de crianças de 0 a 6 anos, sem qualquer ressalva ou restrição¹²⁹.

4.2.4 Integração da Creche: organização do ano escolar, atendimento à demanda e realização de matrículas

As Portarias anuais que dispuseram sobre critérios para atendimento da demanda e sobre a organização dos CEIs da rede direta, indireta e dos CEIs/Creches particulares conveniadas para o ano de 2003¹³⁰ passaram a ser expedidas pela SME, não mais

¹²⁵ Portaria Intersecretarial SAS/SME nº 02/03, de 06/02/2003.

¹²⁶ Portaria Intersecretarial SME/SMSP nº 04/04, de 09/04/2004 e Portaria Intersecretarial SME/SMSP nº 17/04, de 13/11/2004.

¹²⁷ Portaria Intersecretarial SF/SME nº 10/03, de 06/09/2003, reajuste provisório. Portaria Intersecretarial SF/SME nº 11/03, de 13/09/2003, incorporação do reajuste. Portaria Intersecretarial SME/SF nº 13/04, de 04/08/04.

¹²⁸ Portarias SP/SE nº 26/03 e 52/03.

¹²⁹ Portarias: Intersecretarial SAS/SME nº 04/02, de 30/5/2002; Intersecretarial SAS/SME nº 02/03, de 06/02/2003; Intersecretarial SME/SMSP nº 03/04, de 20/04/2004 e Intersecretarial SME/SMSP nº 18/04, de 09/11/2004.

¹³⁰ Sobre as EMEIs, as orientações para organização do ano escolar foram normatizadas na Portaria SME nº 5026/02 destinadas às unidades escolares, com apenas uma especificação em relação às EMEIs: o funcionamento em três turnos diurnos de 4 horas, podendo ampliar o tempo de permanência das crianças pra 6 ou 8 horas, caso toda a demanda fosse atendida. As diretrizes para realização de matrícula nas EMEIs foram

conjuntamente com a SAS, embora não se verifique alterações significativas em relação aos anos anteriores. A faixa etária a que se destinavam os CEIs constava logo no início do documento que mantém a mesma redação da Portaria do ano anterior¹³¹: atendimento da faixa etária completa, crianças de 0 a 6 anos, sem ressalvas, a reafirmação da garantia de atendimento das crianças frequentes e a possibilidade de solicitação de aditamento de capacidade e/ou ampliação da faixa etária atendida. Manteve-se também a mesma redação na definição dos critérios para inscrição, atendimento à demanda e cancelamento da matrícula:

7. O atendimento à demanda será definido por microrregião, considerando o conjunto das características e necessidades da população local e, na perspectiva da garantia:

7.1. do direito à proteção, priorizando os casos de situação de risco pessoal e social da criança;

7.2. da inclusão de crianças com deficiência e/ou necessidades educacionais especiais;

7.3. do atendimento às crianças cujas famílias se encontrem na menor faixa de renda.

[...]

12. A matrícula será cancelada:

12.1. Por solicitação expressa do pai/mãe ou responsável legal;

12.2. Após 15(quinze) dias de faltas consecutivas, sem justificativa, esgotadas e devidamente registradas todas as possibilidades de contato com a família. (Portaria Intersecretarial nº 05/02 SME/SAS, de 13/12/2002)

A proporção adulto/criança também se manteve como no ano anterior:

4. Considerando as especificidades dos CEIs da rede direta a proporção adulto - criança terá a seguinte conformidade:

Berçário I - 0 ano a 11 meses - 7 bebês para um educador por período;

Berçário II - 1 ano a 1 ano e 11 meses - 9 bebês para um educador por período;

Mini - Grupo - 2 anos a 2 anos e 11 meses - 12 crianças para um educador por período;

Grupo I - 3 anos a 3 anos e 11 meses - 18 crianças para um educador por período;

Grupo II - 4 anos a 4 anos e 11 meses - 20 crianças para um educador por período;

Grupo III - 5 anos a 5 anos e 11 meses - 25 crianças para um educador por período;

Grupo IV - 6 anos a 6 anos e 11 meses - 25 crianças para um educador por período;

4.1. Poderão ser previstas no Projeto Político Pedagógico, considerando as condições físicas dos CEIs, diferentes formas de organização das salas/grupos a fim

também apresentadas em Portaria comum ao Ensino Fundamental, Médio, sendo a EI tratada de forma específica no item 2, em que foi estabelecido o corte etário, “destinam - se ao atendimento de crianças na faixa etária de 4 (quatro) anos completos ou a completar até junho de 2003 a 6 (seis) completos em 2002 ou a completar em 2003” (Portaria SME nº 5542/02).

¹³¹ “1. Os Centros de Educação Infantil - CEIs da rede direta e indireta e os CEIs/Creches particulares conveniados destinam-se ao atendimento à criança de zero a seis anos.

2. Os CEIs da rede direta deverão garantir o atendimento às crianças frequentes em 2002.

3. Os CEIs da rede indireta e particular conveniado poderão solicitar aditamento de capacidade e/ou ampliar a faixa etária, garantindo o atendimento das crianças frequentes em 2002, de acordo com a legislação vigente” (Portaria Intersecretarial nº 05/02 SME/SAS, de 13/12/2002).

de garantir o atendimento à demanda, assim como atividades que contemplem a convivência entre crianças de diversas idades.

5. A proporção adulto - criança, nos CEIs da rede indireta e nos CEIs/Creches particulares conveniados, permanecerá conforme o disposto na Portaria Intersecretarial nº 004/SAS/SME, de 21 de maio de 2002 (Portaria Intersecretarial nº 06/02 SME/SAS, de 13/12/2002).

Ainda como no ano anterior, a proporção adulto-criança nos CEIs/Creches particulares conveniadas foi definida em portaria que regulou o conveniamento, conforme indicado no item 5 acima apresentado. A única diferença entre os CEIs era referente à faixa etária de 6 anos a 6 anos e 11 meses, que nos CEIs/Creches particulares conveniadas tem a proporção de 1 adulto para 30 crianças, maior que a prevista para os CEIs diretos e indiretos.

Para subsidiar a organização do ano letivo, foi mantida a prática de publicar documento anexo à Portaria, discorrendo sobre concepções e princípios norteadores do planejamento anual da instituição. Em 2002, foi elaborado documento único, anexado em ambas as Portarias, a de organização dos CEIs e a de organização das unidades educacionais – EMEIS, EMEFs e EMEFMs. No ano seguinte, foi elaborado documento distinto para os CEIs da rede direta e indireta e para os CEIs/Creches particulares conveniados. Embora tenha sido mantida a mesma estrutura textual, com as mesmas seções, o documento destinado aos CEIs e CEIs/Creches diferenciava-se ao abordar, na introdução, a particularidade da EI e das crianças pequenas¹³². Dada a relevância deste conteúdo, ao buscar marcar a especificidade do trabalho, traduzindo a concepção de EI que estava se firmando na área por meio das pesquisas acadêmicas e da elaboração e publicação dos documentos da Coordenação Geral de Educação Infantil - COEDI/MEC, cabe a reprodução de alguns trechos:

As instituições de Educação Infantil favorecem a convivência criança - criança, criança - adulto e adultos de diferentes idades, gêneros, etnias/raças, culturas e condições socioeconômicas, configurando assim um espaço público e coletivo de produção de conhecimento e cultura.

O trabalho intencional da Educação Infantil, propondo situações de interação que qualifiquem as experiências e aprofundem os desejos de conhecimentos infantis, pretende romper com as ações espontaneístas e coercitivas, reconhecendo a criança a partir de seu pertencer social. A construção do significado de pertencimento realiza-se na constituição das identidades pela dialogicidade das diferenças e, portanto com a humanização das relações.

[...]

¹³² Tal especificidade poderia também constar na Portaria para as unidades escolares de forma a contemplar as EMEIs, cujo tratamento não difere em nada das demais escolas como se a faixa etária dos públicos atendidos não exigisse diferenciação na organização dos tempos e espaços e metodologia de trabalho.

A construção do Projeto Político Pedagógico vincula-se também às escolhas envolvendo a organização dos espaços internos e externos, as áreas verdes, aos tanques de areia, aos mobiliários, aos materiais e aos brinquedos acessíveis às crianças, favorecendo ações autônomas. As boas condições de acessibilidade, de higienização, de iluminação, de ventilação e de insolação dos prédios, a decoração e a conservação desses mobiliários revelam o respeito ao trabalho pedagógico desenvolvido, às crianças, aos profissionais e à população.

Na organização do tempo diário, a criança é a principal referência, colocando - se em relação dialógica: os planejamentos, os ritmos, as necessidades, os desejos das crianças e as práticas desenvolvidas. Propõe-se uma flexibilidade na organização, aceitando a incerteza, o acaso e o imprevisto como elementos essenciais ao trabalho. A infância é considerada como tempo de brincadeira, exploração e organização do mundo, em que a criança como protagonista ganha voz, não se limitando à apropriação de uma pauta de vida experimentada e observada por outrem, mas podendo alargar e intensificar a criação de sentidos e significados na relação com o outro e com o mundo.

Cabe aos profissionais de Educação Infantil, junto às crianças e aos pais, a organização do tempo, do espaço e das relações, garantindo os direitos da criança de brincar, interagir com as linguagens, expressar - se, criar e recriar saberes, compreender e transformar a realidade, envolvendo a dimensão cognitiva, como também, as dimensões: lúdica, expressiva e criativa (ANEXO ÚNICO da Portaria Intersecretarial nº 06/02 SME/SAS, de 13/12/2002, s/p.).

Interessante perceber o cuidado na redação de uma portaria anual, que tratou da organização dos CEIs da rede direta e indireta e dos CEIs/Creches particulares conveniados para o ano de 2003, ao firmar a relação entre concepção de infância e a responsabilidade dos profissionais no seu fazer cotidiano.

Quanto às Diretrizes para a Elaboração do Calendário de Atividades para o ano de 2003 para os CEIs da rede direta, estas seguiram praticamente sem alterações em relação ao ano anterior. Definidas em Portaria própria¹³³, ficou estabelecido que o calendário deveria ser elaborado com a participação de todos, incluindo representação das famílias atendidas. Estabeleceu datas comuns a todos os CEIs para ações vinculadas diretamente aos órgãos centrais e para reunião interna destinada à elaboração do Projeto Político Pedagógico, com suspensão de atendimento. Para as atividades internas, também não houve alteração em relação a 2002: os CEIs deveriam organizar-se para a realização de reuniões pedagógicas mensais, com suspensão de atendimento; reuniões mensais de Conselho de CEI; reuniões de APM, com periodicidade definida pelo estatuto, e reuniões de Pais e Educadores, no mínimo quatro, sendo duas por semestre, estas, sem suspensão de atendimento.

¹³³ Portaria SME nº 5718/02.

Quanto aos CEIs indiretos e CEIs /Creches particulares conveniados, consta na Portaria Intersecretarial nº 04/02 SAS/SME, que instituiu as normas gerais para celebração de convênios:

9. Organização e funcionamento

Apresentar na forma de quadro, a organização e o funcionamento que a entidade propõe para a realização do serviço (horários de funcionamento do equipamento, meses de funcionamento, período de férias coletivas quando for o caso, possíveis restrições de horário para atendimento à demanda, encontros de formação).

9.1. Está prevista 1(uma) parada mensal para os equipamentos conveniados, visando a realização de atividades objetivando a melhoria da qualidade do atendimento a população usuária, funcionários e comunidade.

Orientações específicas foram expedidas na Portaria SME nº 1025/03¹³⁴ aos CEIS da rede indireta e CEIs/Creches da rede particular conveniados, estabelecendo funcionamento ininterrupto, excetuando-se sábados, domingos, feriados e pontos facultativos, totalizando 253 dias úteis, conforme calendário anexo à Portaria. Para o planejamento anual foram mantidos os 11 (onze) dias de interrupção do atendimento, distribuídos mensalmente, para atividades de planejamento, avaliação e reciclagem de funcionários¹³⁵.

Manteve-se também a autonomia da entidade em conceder ou não férias coletivas aos funcionários e, caso decidisse pelas férias coletivas, foi determinado o período que deveria ser gozada: entre a segunda quinzena de dezembro e o mês de janeiro, de 15/12/2003 a 31/01/2004.

No final de 2003, foi expedida a primeira portaria sobre diretrizes e normas para realização de matrículas para as unidades educacionais do município de São Paulo em que o CEI foi incluído. Da mesma forma, as Portarias que dispuseram sobre a organização das unidades educacionais e sobre as diretrizes para elaboração do calendário de atividades para 2004, pela primeira vez incluiu o CEI.

Na Portaria SME nº 8331/03, ao CEI foi destinado item próprio, seguido pela EMEI:

1. A matrícula, rematrícula e transferência na rede municipal obedecerão ao contido na presente Portaria, ressalvado o disposto na Portaria Conjunta SEE/SME, 27 de agosto de 2003 e Anexo Único que divulga o cronograma da matrícula antecipada e chamada escolar para o Ensino Fundamental; para o ano letivo de 2004, objeto de planejamento conjunto da Secretaria de Estado da Educação e da Secretaria Municipal de Educação;

¹³⁴ Expedida em 12/02/2003, pela SME, no período final da vigência de gestão compartilhada com a SAS, encerrado em 31/03/2003.

¹³⁵ Nesta Portaria, a expressão “cronograma de execução dos serviços” é utilizada apenas nas considerações iniciais, não na ementa, deferentemente da Portaria anterior.

2. Na Educação Infantil: CEIs das redes: direta e indireta e, particulares conveniados: [seguem 24 subitens]
3. Na Educação Infantil: Escolas Municipais de Educação Infantil: EMEIs [seguem 8 subitens].

Logo de início chama a atenção o cuidado com a apresentação, que usa o termo CEI no subtítulo do item Educação Infantil, assim como a EMEI. Algo bastante necessário como um esforço para que nos domínios da SME a EI deixasse de ser sinônimo de EMEI, passando a ser concebida como etapa do sistema municipal de ensino, composta por CEIs e EMEIs.

Foram necessários 24 subitens para discorrer sobre as diretrizes para atendimento à demanda e realização da matrícula nos CEIs, que anteriormente eram expedidas em portaria própria. A estrutura textual e forma de apresentação dos conteúdos não diferiram muito das Portarias anuais anteriores, expedidas pela SAS e as intersecretarias SAS/SME: a quem se destina os CEIs, horário de funcionamento, atendimento integral, proporção adulto-criança, garantia de atendimento às crianças frequentes no ano em exercício, levantamento e registro de demanda, inscrições, critérios para atendimento da demanda, matrículas e rematrículas, documentos necessários, e critérios para cancelamento da matrícula. A única alteração em relação aos anos anteriores é referente à faixa etária das crianças. Após a “Operação Retorno”¹³⁶, as Portarias anuais de 2001 e 2002, destinadas à organizar os anos de 2002 e 2003, apresentavam os CEIs da rede direta, indireta e CEIs/Creches particulares conveniadas como espaços para o atendimento de crianças na faixa etária de 0 a 6 anos. Na Portaria SME nº 8331/03, os CEIs aparecem como instituições que atendem crianças de 0 a 3 anos. A alteração foi coerente com o estabelecido na nova redação do artigo 7º da Lei nº 13.326 que reduziu a faixa etária das crianças a serem atendidas nos CEIs, fazendo desta Portaria a primeira, no processo de transição, a afirmar a fragmentação da EI e consolidá-la, recuperando a opção e procedimentos da gestão administrativa anterior, do Prefeito Celso Pitta, sob a utilização da expressão “atendimento preferencial” às crianças de 0 a 3 anos. O atendimento às crianças de 4 a 6 anos nos CEIs foi se firmando como concessão, sempre associada à expressão: “podendo atender”.

Quanto às Diretrizes para a Elaboração do Calendário de Atividades para o ano de 2004, aos CEIs da rede direta, foram dedicados artigos específicos. Foi mantido o período de 12 horas de atendimento diário, com a possibilidade de flexibilização para 6 horas, mediante manifestação dos pais e ou responsáveis. Em relação às datas e períodos comuns a considerar

¹³⁶ Conforme já apresentado, trata-se da denominação do programa de ações que autorizou a volta do atendimento às crianças de 4 a 6 anos aos CEIs, reorganizando os procedimentos para o ano de 2001.

na elaboração do Calendário de Atividades, o CEI foi incluído em parágrafo próprio no artigo destinado às EMEIs, EMEFs e EMEFM, com a menção de quais datas deveriam ser consideradas pelo o CEI, pois os incisos referentes às férias, ao recesso e ao início e término do período de aulas eram específicos para as escolas¹³⁷. Nada é mencionado sobre as férias e recesso dos profissionais dos CEIs, aspecto tratado em portaria específica.

Quanto às reuniões a serem realizadas no decorrer do ano, o CEI foi contemplado em artigo próprio, estabelecendo que deveriam ser previstas reuniões pedagógicas mensais, exceto em janeiro, maio e setembro; reuniões mensais do Conselho do CEI; reuniões da APM, em periodicidade estabelecida pelo estatuto próprio e reuniões de pais e responsáveis e educadores, no mínimo quatro ao ano, sendo duas por semestre. A suspensão de atendimento para realização de reuniões foi prevista e autorizada somente para as reuniões pedagógicas mensais. A única diferença entre as reuniões previstas ao CEI e às escolas de Ensino Fundamental e Médio foi a autorização para suspensão de atendimento nos CEIs, pois a jornada de trabalho dos PDIs não prevê horário suficiente para tais atividades, diferentemente da situação dos demais professores.

Como mencionado na página anterior, para a organização das unidades educacionais para o ano de 2004, foi publicada uma única portaria¹³⁸, cuja ementa anuncia sua abrangência: “Dispõe sobre a organização das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino e dos CEI/Creches das redes indireta e particular conveniada, e dá outras providências”¹³⁹.

A Portaria SME nº 8619/03 destinou os 10 primeiros artigos para orientações gerais, abrangendo todas as etapas e níveis de ensino. No primeiro artigo foi estabelecido que o Projeto Político Pedagógico (PPP) de cada unidade educacional deveria ser elaborado com a participação da comunidade e sob princípios democráticos. Segue estabelecendo critérios e procedimentos a constar no PPP e as distintas jornadas de trabalho dos professores, em especial no cumprimento das horas destinadas ao trabalho coletivo. No entanto, nada foi

¹³⁷ Os incisos I, II e III são referentes às férias e recessos. Sendo comum às escolas e CEIs:

IV - períodos de organização das Unidades Educacionais:

a) Órgãos Centrais e Coordenadorias de Educação - 21 e 22/01/2004

b) Coordenadorias de Educação e Unidades Educacionais - 27 e 28/01/2004

c) Equipes Técnicas das Unidades Educacionais - 29 e 30/01/2004

VI - Reuniões Gerais/ Pólo - 19/05 e 15/09/2004

VII - Congresso Municipal de Educação - 29, 30 e 31/03/2004.

VIII - Fórum Mundial de Educação/ São Paulo - 01 e 02/04/2004 (Portaria SME nº 8618 -03).

¹³⁸ Portaria SME nº8619, de 18/12/2003.

¹³⁹ Nota-se ainda certa dúvida quanto à convicção de que CEIs indiretos e CEIs/Creches particulares conveniados pertencessem à rede municipal de ensino, como se a rede fosse apenas composta por unidades educacionais de administração direta.

mencionado sobre a jornada de trabalho do PDI ou ADI, exceto no capítulo destinado à EI, logo após o estabelecimento da razão adulto-criança nos agrupamentos / turmas, onde a jornada de trabalho do PDI¹⁴⁰ é mencionada. Não há qualquer nota justifique a jornada dos PDI em separado da dos demais professores.

A EI é conteúdo específico dos artigos 11º ao 15º, que definem o período de funcionamento diário, sem alteração em relação aos anos anteriores, exceto nas unidades dos Centros de Educação Unificados (CEU), recém criados à época, onde o funcionamento das EMEIs ficou estabelecido em dois turnos de 6 horas, à diferença das demais EMEIs, que só poderiam atender em dois turnos caso a demanda fosse plenamente atendida. A proporção adulto-criança nos agrupamentos/classes/turmas também é mantida.

Pela primeira vez apresentado em mesmo documento, a diferença entre CEIs e EMEIs em relação ao atendimento de crianças de igual idade evidenciou-se:

Art. 12 - Os agrupamentos e a proporção adulto - criança deverão ser constituídos da seguinte forma:

I - Centros de Educação Infantil - CEI da rede direta:

[...]

e. Grupo II - quatro anos a quatro anos e onze meses, com 20 (vinte) crianças para um educador, por período;

f. Grupo III - cinco anos a cinco anos e onze meses, com 25 (vinte e cinco) crianças para um educador, por período;

g. Grupo IV - seis anos a seis anos e onze meses, com 25 (vinte e cinco) crianças para um educador, por período;

[...]

III - Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI: as classes /turmas deverão ser formadas com, em média, 35 (trinta e cinco) crianças.

Nas EMEIs, independente da faixa etária das crianças, o número mínimo de crianças sob a responsabilidade de um professor é fixado em 35, ou seja, 15 crianças a mais do que nos grupos de crianças de 4 anos, e 10 crianças a mais na faixa etária de 5 e 6 anos, em relação aos agrupamentos dos CEIs. Evidenciaram-se mais uma vez as características diferenciadas entre as instituições e não se esclarecem quais são os critérios que sustentam a diferenciação na composição dos grupos em relação à razão adulto/criança.

¹⁴⁰ Art. 13 - Nos Centros de Educação Infantil - CEI, o Professor de Desenvolvimento Infantil, de acordo com legislação específica, cumprirá Jornada Básica de 30 (trinta) horas semanais de trabalho - J-30. Parágrafo Único - Do total de horas previstas no "caput", 3 (três) horas serão destinadas às atividades de análise e reflexão sobre o cotidiano, com vistas à transformação das práticas educativas.

As orientações para elaboração do calendário dos CEIs indiretos e CEIs/Creches particulares conveniados foram definidas em portaria específica¹⁴¹, mantendo-se os mesmos procedimentos dos anos anteriores: funcionamento ininterrupto, excetuando-se sábados, domingos, feriados e pontos facultativos. Foi mantida a autorização para onze dias de suspensão de atendimento às crianças para a realização de atividades de formação, planejamento e avaliação, distribuídos mensalmente, e, também, o procedimento referente às férias: a entidade tinha autonomia para decidir por conceder ou não férias coletivas aos seus funcionários. Caso opte por férias coletivas, estas devem obrigatoriamente se situar entre a segunda quinzena de dezembro e o mês de janeiro. No entanto, cabe destacar que, como na Portaria do ano anterior, a expressão “cronograma de execução dos serviços” é utilizada apenas nas considerações iniciais e o termo “calendário” foi utilizado várias vezes na ementa e no corpo do texto. Assim como a expressão “reciclagem de funcionários” foi substituída por “formação de funcionários”.

As Portarias anuais expedidas no final do ano de 2004, com o objetivo de organizar o trabalho das unidades educacionais para o ano de 2005 não apresentaram novidades em relação às portarias do ano anterior. A Portaria SME nº 5264, sobre as diretrizes para a realização de matrículas mantém exatamente a mesma redação da portaria do ano anterior, atualizando as datas. O mesmo pode ser verificado na Portaria SME nº 5286, que dispôs sobre a organização das unidades educacionais, praticamente sem alteração no capítulo destinado à EI, exceto o estabelecimento de critérios para cumprimento das 3 (três) horas semanais, que constavam na jornada de trabalho do PDI, destinadas às “atividades de análise e reflexão sobre o cotidiano, com vistas à transformação das práticas educativas, [que para o ano de 2005 passam] a seguir os seguintes critérios: I - Garantia de 1h30min. em horário coletivo, destinadas à formação permanente; II - Garantia de 1h30min. para preparo de atividades, pesquisa e estudos” (Art. 14, § 1º).

As diretrizes para elaboração do calendário de atividades para o ano de 2005, para as unidades educacionais, foram estabelecidas pela Portaria SME nº5285, de 17/11/2004, e, da mesma forma que as demais, a redação foi mantida, alterando-se apenas as datas.

Aos CEIs indiretos e CEIs/Creches particulares conveniadas foi expedida a Portaria SME nº 5885/04, de 28/12/2004. O conteúdo da Portaria em si pouco se alterou ao estabelecido no ano anterior¹⁴², no entanto houve uma mudança significativa marcada pela

¹⁴¹ Portaria SME nº 788, de 03/02/2004.

¹⁴² Funcionamento ininterrupto, excetuando-se sábados, domingos, feriados e pontos facultativos; a autorização

volta da diferenciação dos termos e expressões utilizadas na Portaria que dispôs sobre o calendário dos CEIs diretos, EMEIs, EMEF e EMEFM. Aos CEIs indiretos e CEI/Creche particulares conveniadas voltou-se a utilizar na ementa a expressão “Cronograma/Execução de Serviços”. Uma vez concluída a transferência das unidades de EI da SAS para SME esperava-se padronização dos termos técnicos e expressões nas orientações para organização do ano letivo.

No período de transição, de 2001 a 2004, seja na definição do “Calendário de Atividades” ou do “Cronograma de Execução de Serviços”, um aspecto polêmico e que marcou a distinção entre CEIs e EMEIs foi a concessão do período de férias e recesso. As EMEIs seguiram o convencional ao sistema municipal de ensino: férias em janeiro e recesso no final de dezembro e 10 a 12 dias em julho. Porém, as antigas creches funcionavam, na sua maioria, ininterruptamente, com as férias de funcionários escalonadas no decorrer do ano, geralmente concentrando-se nos meses de janeiro, fevereiro, julho e dezembro, pela possibilidade de receber um número menor de crianças devido às férias escolares dos irmãos mais velhos e o período de festas de final de ano. Férias coletivas eram concedidas em parte da rede conveniada, mas na rede direta não. Recesso não era concedido em nenhuma das redes. Com a integração das creches ao sistema de ensino e com a transferência para a SME essa diferença passou a ser questionada, e exigindo emissão de orientação e normatização próprias.

Para a rede indireta e particular conveniada manteve-se, em todo o período, o mesmo procedimento, ou seja, consta nos documentos de normatização para elaboração do cronograma praticamente a mesma redação: “Fica assegurado às Entidades Conveniadas conceder, ou não, aos seus funcionários férias coletivas anuais, sendo que no caso de opção por férias coletivas”, obrigatoriamente, deveria inserir-se entre a segunda quinzena do mês de dezembro e os 31 dias do mês de janeiro dos respectivos anos a que se referem as portarias¹⁴³.

Quanto aos CEIs da rede direta, o assunto deixou de ser tratado nas Portarias que estabelecem as diretrizes para elaboração do “Calendário de Atividades”¹⁴⁴. Em 2002, a SME emitiu Portaria dispondo sobre a organização e o gozo de férias pelo pessoal dos Centros de Educação Infantil - CEIs da rede direta:

para 11 dias de suspensão de atendimento às crianças para a realização de atividades de formação, planejamento e avaliação, distribuídos mensalmente; autonomia para decidir por conceder ou não férias coletivas aos seus funcionários, desde que, sendo coletivas, sejam gozadas obrigatoriamente entre a segunda quinzena de dezembro e o mês de janeiro, de 15/12/2005 a 31/01/2006.

¹⁴³ Portarias: SAS nº 31/01, SME 1025/03, SME nº 788/04, SME nº 5885/04.

¹⁴⁴ Portarias: SME/SAS nº 8/01, SME nº 5718/02, SME nº 8619/03 e SME nº 5285/04.

Art. 1º: Os servidores que atuam nos Centros de Educação Infantil - CEIs, da Secretaria Municipal de Educação, gozarão férias anuais de 30 (trinta) dias corridos, a serem concedidas em período a critério da chefia responsável, respeitada a conveniência do serviço, observadas as normas legais pertinentes e de acordo com os critérios estabelecidos nesta Portaria.

§1º: Os 30 (trinta) dias mencionados no "caput" deste artigo poderão, excepcionalmente, nas mesmas condições, ser desmembrados em:

I - dois períodos de 15 (quinze) dias; ou

II - um período de 20 (vinte) e outro de 10 (dez) dias.

§2º: As férias, em dias consecutivos ou desmembradas em dois períodos, deverão ser concedidas, preferencialmente, no mês de janeiro e na segunda quinzena de dezembro.

Art. 2º: Anualmente, no mês de outubro, a chefia imediata deverá elaborar a Escala de Férias do ano subsequente, assegurando a observância dos seguintes critérios:

I - a não interrupção do funcionamento do Centro de Educação Infantil, tanto no que se refere às atividades educacionais como às rotinas administrativas;

II - não concomitância, quando for o caso, do período de férias do Diretor de Equipamento Social e do Pedagogo;

III - permanência em atividade do Diretor de Equipamento Social e do Pedagogo nos períodos destinados à organização da unidade;

IV - a garantia de vigilância do próprio municipal e equipamentos.

Com essa determinação, foram diferenciados os procedimentos entre as redes de CEIs quanto ao gozo das férias, não sendo autorizadas na rede direta as férias coletivas. Assim, nos anos de 2003 e 2004, quando a Portaria sobre as diretrizes para elaboração de Calendário era conjunta aos CEIs, EMEIs, EMEFs e EMEFMs, o CEI foi excluído dos itens sobre férias e recesso. No ano de 2004, o CEI foi incluído apenas no recesso de final de ano¹⁴⁵, e com essa medida mais uma diferenciação: os CEIs da rede direta passaram a gozar de recesso¹⁴⁶.

O processo de integração da EI ao sistema municipal de ensino, conforme mencionado, teve como ação central a transferência das creches da SAS para a SME, ou seja, a integração das creches ao sistema de ensino. Algo de bastante complexidade que se buscou discorrer neste capítulo, abordando as dimensões estruturais, organizacionais e materiais. Porém, ainda há outra dimensão que esteve intermediando as demais, mas que merece um

¹⁴⁵ Portaria SME nº 5285/04, de 17/11/2004, consta no Artigo 6º:

“III - períodos de Recesso Escolar:

Julho - de 11 a 22/07/05.

Dezembro - de 22 a 31/12/2005, incluindo os Centros de Educação Infantil - CEI da Rede Direta”.

¹⁴⁶ Nos anos subsequentes esse foi um aspecto que gerou movimentação nos CEIs e esteve presente na pauta de negociações entre os sindicatos das categorias e o poder público. Atualmente os CEIs têm férias coletivas em janeiro e recesso em julho.

capítulo próprio, por se constituir como um “capítulo à parte do processo de integração”: os profissionais.

5 AS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO INFANTIL ¹⁴⁷

O processo de integração da EI ao sistema municipal de ensino teve como uma das dimensões de sua complexidade a situação das profissionais. As maiores dificuldades e também as maiores conquistas decorrem de questões a respeito da habilitação para exercício da docência e das atividades do magistério; cargos, carreira e salários e identidade profissional daqueles que atuam com a educação e cuidado das crianças pequenas. Este capítulo discorre sobre essa dimensão, dando a ela, intencionalmente, lugar próprio e de destaque, com o desejo de que possa contribuir para os avanços que ainda estão por serem conquistados, pois, embora consolidada a transferência das antigas creches para a Educação, mantêm-se, estruturalmente, tratamento diferenciado e diferenciador para aqueles que atuam nos CEIs e nas EMEIs.

5.1 Formação de Professoras: questões acerca da habilitação para o exercício do magistério na Educação Infantil

Questões acerca da habilitação para o exercício do magistério¹⁴⁸ na EI marcaram forte presença no cenário educacional nacional pós LDB 9394/96. Na cidade de São Paulo, em meio às demandas emanadas pela nova LDB, o CME publicou uma Indicação, que embora não tenha tratado diretamente de questões relacionadas à EI e à formação de professores, buscou responder às exigências sobre as condições de trabalho dos funcionários públicos da educação paulistana, evidenciando a necessidade de rever o Estatuto do Magistério.

[...] é absolutamente irrefutável a relevância e oportunidade de um projeto de atualização e adequação do Estatuto do Magistério Público Municipal [...]. Tal iniciativa justifica-se pelas inúmeras alterações na estrutura e no funcionamento da educação em todos os níveis e no âmbito de todos os entes federativos (Indicação CME nº 6/99).

¹⁴⁷ A opção pelo uso do termo na forma feminina se deu por se tratar de mulheres profissionais, nos cargos de ADI, PDI, Coordenadora e Diretora. A presença de homens ocupando tais cargos nos CEIs é exceção.

¹⁴⁸ O uso do termo magistério e não docência é proposital, pois na carreira dos profissionais da educação a diferenciação é necessária: o exercício da docência é uma das atividades que compõe o conjunto de ações exercidas no magistério. Este aspecto bastante salientado pelo dirigente sindical entrevistado.

Destacou-se, ainda, nesta Indicação do CME, a definição da abrangência e das responsabilidades dos sistemas municipais de ensino; o conceito ampliado de educação básica; as exigências referentes à formação e habilitação para o magistério; as prioridades definidas para a década da educação e a valorização do magistério de ensino fundamental pela Lei 9424/96, especialmente a instituição de Planos de Carreira do Magistério, e outras disposições que impactam diretamente a atividade dos professores. Assim, o documento propôs a revisão e adequação do Estatuto do Magistério Público Municipal, Lei 11.229, de 26 de junho de 1992¹⁴⁹. Tratou ainda de questões mais gerais e abrangentes, mas não mencionou a necessidade específica da EI na nova conjuntura nacional, como primeira etapa da Educação Básica, conforme a LDB. A grande ênfase está na organização do sistema municipal, atendendo às demandas emanadas pelo novo aparato legal, especialmente no tocante ao Plano de Carreira do Magistério, que ajustado à Lei 9424/96, prioriza o ensino fundamental.

Cabe ressaltar que o disposto na Constituição Federal de 1988 e na LDB, Lei 9394/96, referente à educação das crianças de 0 a 6 anos de idade, é decorrência da luta dos movimentos sociais atuantes desde final dos anos de 1970, ou seja, o estatuto de primeira etapa da Educação Básica não é mero dispositivo legal, mas produto das lutas de movimentos sociais que concebiam a EI como um direito das crianças à educação e um direito social dos trabalhadores com filhos de 0 a 6 anos de idade¹⁵⁰. No entanto, nem como dispositivo legal a EI foi objeto de preocupação ao se discutir a necessidade de novo Estatuto do Magistério. A educação da criança pequena e todas as suas implicações pautaram mais as políticas sociais do que as políticas educacionais (HADDAD, 2006).

Dois Pareceres que tratam da formação dos profissionais da educação foram expedidos pelo CME, no ano de 2000: proposta apresentada pelo Núcleo de Ação Educativa – NAE 6 para curso de formação e complementação de escolaridade destinado às Auxiliares de Desenvolvimento Infantil (Parecer CME nº 05/2000)¹⁵¹ e o Parecer CME nº 29/00, que trata da consulta de uma escola privada sobre habilitação para lecionar na EI.

¹⁴⁹ A educação pública da cidade de São Paulo teve sua origem na criação dos Parques Infantis, em 1935. As primeiras escolas municipais de educação primária datam de 1956. E o primeiro Estatuto do Magistério foi promulgado somente em 1992, após 57 anos da presença de professores e profissionais da educação no quadro do funcionalismo público paulistano.

¹⁵⁰ Conforme abordado nos capítulos 1 e 2.

¹⁵¹ Cabe ressaltar que, segundo dados de duas entrevistas, compunha o grupo de profissionais do NAE 6 pessoas que participaram do Movimento de Luta por Creches no final dos anos de 1970 e anos de 1980, em diálogo com o Movimento Operário de Oposição Sindical dos Metalúrgicos da região do ABCD, e que, na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), tiveram forte envolvimento nas ações de formação dos profissionais das creches e na discussão por uma educação infantil integrada – EMEI e Creches. Assim, não é de se estranhar que os primeiros a se manifestarem ao CME apresentando proposta de formação foram os profissionais do NAE 6.

Sobre a habilitação para lecionar na EI, o relator José Augusto Dias iniciou parecer contextualizando a EI no Município de São Paulo, reafirmando a importância da Deliberação nº 01/99, e considerando-a “um marco divisor de águas” na história da EI paulistana; um esforço para esclarecer a exigência de habilitação e prazos para a adequação à nova legislação. De forma didática, definiu três momentos da EI: a) o período anterior à Deliberação CME nº 1/99, em que havia quase completa anomia em relação ao assunto; b) o período posterior à Deliberação CME nº 1/99 até o final da Década da Educação¹⁵²; c) o período posterior ao final da Década da Educação.

Uma vez situados os três períodos, o relator citou o Art. 19 da referida Deliberação¹⁵³ e foi enfático ao afirmar que desde sua publicação, em 7 de maio de 1999,

o Sistema de Ensino do Município de São Paulo possui uma norma clara para a admissão de docentes para a educação infantil. Qualquer docente admitido após essa data que não possua a qualificação exigida na Deliberação está em situação irregular, competindo aos órgãos de supervisão do sistema identificar e corrigir essas irregularidades (Parecer CME nº 29/00).

O CME, ao responder à consulta de uma DREM, Delegacia Regional de Ensino Municipal, discorreu sobre o caso em questão, apresentando argumentos que ajudaram a esclarecer impasses e embates sobre a formação de diretores, coordenadores e professores de instituições de EI no processo de integração ao sistema de ensino. Assim, o Parecer CME nº 29/00¹⁵⁴, expedido em 30/11/2000, foi reeditado como Publicação nº 92212/00, em 22/12/2000, com o objetivo de orientar as ações dos supervisores e demais profissionais da SME.

¹⁵² Período definido pela LDB 9394/96: “Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei”.

¹⁵³ Art. 19 - O docente para atuar na educação infantil será formado em curso específico de nível superior (licenciatura plena), admitida, como mínima até o final da Década da Educação, a formação oferecida em nível médio (modalidade Normal).

¹⁵⁴ Por ser bastante ilustrativo da polêmica e das dificuldades acerca da habilitação para a docência e gestão nas instituições de EI, vale conferir, a seguir, trecho do referido Parecer:

“O fato de, no caso presente, a DREM-1 solicitar pronunciamento deste Conselho é uma evidência de que a rede ainda carece de orientação sobre como proceder diante das situações criadas. Vejamos este caso específico. [...] licenciada em Pedagogia pela Universidade de Guarulhos, com habilitação em Administração Escolar de 1º e 2º Graus e Magistério das Matérias Pedagógicas do 2º Grau, foi admitida como docente da escola [...], em 12 de janeiro de 1998. Evidentemente não possuía formação específica para atuação na pré-escola. Mas ao menos era portadora de diploma de nível superior na área da educação, já havia atuado durante um ano em outra escola e já faz praticamente três anos que exerce funções docentes na escola atual. É de presumir-se que, durante todo esse tempo, tenha adquirido razoável experiência para o trato com crianças com menos de sete anos de idade. Essa experiência não pode ser descartada, uma vez que a própria LDB admite como alternativa para a formação de nível superior a formação ‘por treinamento em serviço’ (§ 4º do art. 87). O fato de a diretora da escola solicitar autorização para manter a professora é outra evidência de que ela deve estar realizando a contento suas atribuições. Face ao exposto, a professora pode ser mantida na docência da educação infantil. A interessada deve ser estimulada a completar sua formação, cursando habilitação específica para atuação na pré-escola.”

Dúvidas relacionadas à formação, nos anos subsequentes, especialmente em 2003 e 2004, vão apresentando-se com maior constância e exigindo posicionamento do poder público no esclarecimento do que foi estabelecido na LDB e na resolução dos casos mais específicos que demandavam uma análise mais detalhada, e de situações não previstas, explicitamente, no corpo da lei.

Em 2003, foram encaminhadas ao CME consultas sobre formação/habilitação para exercício da docência e de cargos de coordenador pedagógico e diretor escolar, e sobre a validação de tempo de experiência em atividades de magistério para o exercício dos cargos de gestão. Foram emitidos nove Pareceres manifestando-se a respeito de tais situações, dentre estes oito são de funcionários da rede pública municipal, seja em situação de transformação de cargo ou de posse em cargo por aprovação em concurso público.

A nova configuração do funcionalismo público municipal, com a transformação de cargos, incorporação dos profissionais da SAS no quadro da SME e criação do cargo de PDI, gerou grande movimentação na área a respeito da habilitação mínima exigida para exercício do magistério na EI e para cargos de direção e coordenação. Em resposta a esse cenário e às dúvidas de escolas privadas, o CME expediu pareceres, buscando esclarecer a situação e posicionar-se a respeito de possíveis lacunas próprias do momento de transição. Questões mais recorrentes foram a respeito da diferenciação entre formação mínima exigida, Ensino Médio – Modalidade Normal – e formação desejada – Licenciatura em Pedagogia, com habilitação para o exercício do magistério. Porém, houve também questionamento sobre a situação dos portadores de diplomas de Ensino Médio, modalidade Normal, com a habilitação para magistério nas séries iniciais do Ensino Fundamental¹⁵⁵, atuando como professores de EI.

A situação permaneceu em 2004, com a emissão de mais dois Pareceres, resultando na elaboração da Indicação 04/04, sobre formação para o exercício do magistério, e da Indicação 05/04, sobre a exigência mínima de formação inicial para profissionais da educação no sistema municipal de ensino.

Cabe ressaltar o firme posicionamento do CME na análise dos critérios para atendimento às exigências para posse e transformação de cargo, seja quanto à clareza do que poderia ser computado como tempo/experiência em atividades de magistério, reafirmando os

¹⁵⁵ O curso Normal, de nível médio, ofertava duas habilitações: magistério para as primeiras séries do Ensino Fundamental (antigo 1º grau) e magistério para a educação pré-escolar. Em algumas escolas “os normalistas” diplomavam-se com as duas habilitações, mas na maioria das escolas era oferecida apenas uma habilitação.

CEIs, antigas creches, como espaço de educação e exercício do magistério, seja na análise de diplomas para verificar se habilitavam ou não ao exercício dos cargos pleiteados.

Em relação à validação de tempo de trabalho nas creches como tempo de atividades de magistério, destaca-se o Parecer CME nº 09/03, cujos argumentos foram mencionados e reafirmados em Pareceres posteriores (CME nº 11, nº 12¹⁵⁶ de 2003 e Parecer CME nº 19, de 03/06/2004). Afirmou o relator Conselheiro Artur da Costa Neto:

2.1. Caráter educativo da rede direta de creches do município.

É de conhecimento geral a importância que a Lei Federal nº 9.394/96 (LDB) deu para a educação infantil, considerando-a como a primeira etapa da educação básica, e tendo como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social. (art. 29) .

Reforçando o aspecto educacional do trabalho realizado com crianças desta faixa etária, o art. 89 determinou que as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino.

Em São Paulo, a preocupação com o caráter educacional do trabalho desenvolvido nas creches é bem anterior à própria LDB.

Com muita propriedade a Assistente Técnica de CONAE G/SME nos fez retomar a história da integração desses equipamentos ao sistema municipal de ensino ao mencionar que a Constituição Estadual de 1989 já previa a integração da educação da criança de zero a seis anos ao sistema de ensino.

Com a publicação no DOE, da Deliberação CEE nº 06/95, em 28/06/95, fica delegada ao Poder Público Municipal a competência para autorizar o funcionamento de instituições de educação infantil.

Na citada Deliberação, ou mais especificamente no § 3º do artigo 2º, está colocada a possibilidade de delegação de competência a outras Secretarias, quando se trata da supervisão de instituições que cuidam de crianças de zero a três anos de idade.

O CME, pela Indicação CME nº 02/95, delegou competência para esta supervisão à atual Secretaria Municipal de Assistência Social, delegação esta ratificada pela Deliberação CME nº 01/96, ou seja, o CME entendeu que essas instituições seriam objeto de autorização educacional, a ser concedida pelos órgãos do sistema, mas enquanto supervisão não haveria óbice que continuasse com FABES, atual SAS.

Não há a menor dúvida de que esses equipamentos são estabelecimentos educacionais.

A Portaria nº 86/FABES-GAB/93 que, na época, definiu e descreveu os cargos e funções que compõem o Quadro de Pessoal da Rede Direta de Creches do Município de São Paulo, deu ao Diretor de Creche a seguinte atribuição geral: "Responder pela adequada atuação do equipamento, gerenciando técnica e administrativamente, bem como garantir a integração socioeducativa creche-família-comunidade".

O segundo cargo relacionado nessa Portaria é o de Pedagogo e, o terceiro, o de Professor de Educação Infantil.

Antes disso, ainda durante o governo da Prefeita Luisa Erundina, foram inúmeros os documentos e capacitações organizadas em FABES que reforçavam a natureza educacional da rede direta de creches do município (Parecer CME nº 09/03).

¹⁵⁶ Dada a sua relevância e a urgente necessidade de subsidiar a SME para apreciação e posicionamento de casos semelhantes, o Parecer 12/03 transformou-se em Publicação CME/SME nº 92312/03.

A movimentação na área referente à formação deveu-se ao fato de ter sido exigido, nos concursos públicos para provisão do cargo de PDI, formação acima da mínima necessária para o exercício da docência na EI, o que gerou consultas ao CME e uma série de recursos à SME, pleiteando o direito dos candidatos aprovados no concurso e com formação mínima exigida pela Lei a tomar posse do cargo. O CME posicionou-se, além dos Pareceres, respondendo às consultas pontuais, ao emitir a Indicação CME 04/04, publicada em 24/09/2004, com o objetivo de esclarecer a situação: “O órgão empregador tem o direito de estabelecer o nível de formação de profissional desejado para sua escola, desde que respeite as normas legais sobre o assunto. Não pode exigir menos que o estabelecido nas normas, mas pode exigir mais”. Assim dirimiu as dúvidas sobre a legitimidade e legalidade da SME ao definir qual formação era exigida para ingresso de novos profissionais da educação a serem selecionados por concurso e contratados. Justificou ainda o critério definido para a transformação de cargo de ADI para PDI. Como conclusão da Indicação consta:

II- CONCLUSÃO

1. Os mínimos de formação estabelecidos por este Conselho para o exercício do magistério são válidos para todas as escolas do sistema municipal de ensino, quer as de educação básica municipais, quer as de educação infantil de iniciativa privada.
2. No caso das escolas da rede municipal de ensino, cabe à Administração estabelecer, nos editais de concurso, as exigências de formação para o exercício em suas escolas.
3. No caso de profissionais lotados em instituições transferidas para o sistema municipal de ensino, a formação apresentada pelo ocupante, quando correspondente ao mínimo indicado pelo CME, com base na LDB, é suficiente para a transformação do cargo de origem em cargo equivalente nas escolas da rede municipal de ensino (Indicação CME 04/04).

No entanto, apesar do contido na Indicação CME 04/04 e no próprio edital do concurso, a SME, ao emitir a Portaria nº 4774, de 29/09/2004, cuja ementa é: “pré-requisito para posse dos candidatos aprovados no concurso público de ingresso para o cargo de Professor de Desenvolvimento Infantil”, estabeleceu que:

Art. 1º - Será exigido como pré-requisito para a posse no cargo de Professor de Desenvolvimento Infantil, sem necessidade de apostilamento de habilitação específica na área de Educação Infantil os seguintes diplomas, devidamente registrados:

- a) formação mínima em nível médio na modalidade Normal (nos termos do artigo 62, Título VI da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), ou
- b) licenciatura plena em Pedagogia.

Art. 2º - Os candidatos portadores do(s) diploma(s) especificado(s) no artigo anterior, observadas as demais exigências estabelecidas no Edital de Abertura e

Instruções Especiais do concurso, que não tomaram posse por falta de habilitação específica na área de Educação Infantil, deverão, em caráter excepcional, ser convocados através do DOM, para providências imediatas de posse e início de exercício.

Três meses após a publicação da Indicação CME nº 04/04 e a da Portaria acima referida, o Conselho novamente se posicionou a respeito da formação dos profissionais da educação, emitindo a Indicação CME nº 05/04 que, sendo um projeto de Deliberação, foi aprovada como Deliberação CME nº 02/04. Os Conselheiros incorporaram à discussão da exigência de formação dos profissionais em educação no sistema de ensino de São Paulo mais um elemento: a modalidade do curso, presencial e a distância. Ficou decidido que não seria admitida, como formação inicial, a modalidade educação a distância, sob o argumento de que por não haver dificuldade na oferta de cursos presenciais, não se justificava a aceitação de uma modalidade de curso, que por ser à distância apresenta uma série de restrições que comprometiam a formação inicial de professores¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Os argumentos apresentados pelos Conselheiros foram:

Em função da especificidade de sua natureza profissional, da essência singular da profissão docente, os cursos de formação de professores devem propiciar ambiente institucional próprio, com organização adequada à identidade democrática das propostas político-pedagógicas de qualquer instituição educacional. O ideal é que a formação inicial se dê exclusivamente em cursos presenciais.

Nos cursos a distância é outra a linguagem, são diferentes os instrumentos, os recursos e os procedimentos metodológicos. A relação professor-aluno, tão fundamental em qualquer processo educacional, deixa de ser presencial, direta e imediata. O acompanhamento da aprendizagem, a orientação, a avaliação e o atendimento às necessidades individuais tornam-se fragilizadas, posto que os educandos não estão sistematicamente presentes na sala de aula, interagindo com os demais estudantes e com os professores no ambiente da unidade escolar.

Dessa forma ficam dificultadas a relação estudantes-docente, o vínculo, o diálogo presencial, construções essas intrínsecas aos processos de ensino e de aprendizagem. Observação, hipótese, desestabilização, equilíbrio, reelaboração, processos esses permeados pelo brilho-opacidade dos olhares, pela ginga dos que procuram, pelo sorriso maroto dos que encontram, pela fruição individual e coletiva do conhecimento apreendido, ficam igualmente prejudicadas.

Torna-se impossível a observância do princípio da simetria invertida, na qual o preparo do professor, por ocorrer em lugar similar àquele em que vai atuar, demanda consistência entre o que faz na formação e o que dele se espera.

Também dificulta-se a singularidade da formação educacional como um processo de construção de conhecimentos, habilidades e valores em interação com a realidade e com as demais pessoas com as quais se realiza uma permanente troca de experiências individuais

e coletivas, que resultam na aquisição: pelos estudantes, de autonomia para formular leituras de mundo e atuar enquanto sujeitos históricos e, pelos docentes, de efetivação do compromisso profissional desejável.

Não sem fundamento, o Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 (regulamenta o artigo 80 da LDB de 1996), que trata da educação a distância, nos artigos 8º e 12, ao mencionar os cursos que podem ter uma organização à distância: educação de jovens e adultos, ensino médio e educação profissional de nível técnico, não inclui os cursos destinados à formação de docentes.

É provável que tais cursos existam sobretudo devido à falta de profissionais qualificados e à impossibilidade de termos cursos presenciais em número suficiente em todo o território nacional, mas não é esta a realidade do Município de São Paulo. Não se nega a importância da educação a distância para atendimento de regiões em que ainda é impraticável a generalização da formação presencial ou para enriquecimento do desempenho daqueles profissionais que já receberam a formação. No entanto, não há nada que justifique a aceitação no sistema municipal de ensino de profissionais para o magistério com formação inicial em cursos de educação a distância.

Quanto à formação mínima dos professores, tendo como justificativa a presença significativa de portadores de diplomas de ensino superior na cidade de São Paulo, não caberia manter o mínimo necessário para o exercício da docência - o Ensino Médio, modalidade Normal, porém, respeitando a LDB¹⁵⁸, o CME afirma:

[...] que porque está no texto da lei, certamente continua válido o direito de prestar concurso a quem tem a formação mínima em nível médio. Entretanto, deve ser uma política da Secretaria Municipal da Educação o estabelecimento de um sistema diferenciado de pontuação na classificação de aprovados nos concursos públicos para ingresso na docência, com o objetivo de preencher as vagas, prioritariamente, com os concursados que já adquiriram a formação desejada prevista na legislação: a de nível superior, em curso de licenciatura de graduação plena. Isto não inviabiliza que sejam respeitados todos os direitos daqueles que atualmente já pertencem ao quadro do magistério municipal, devidamente concursados, de acordo com a legislação vigente na época de seu concurso. Por outro lado, entende-se que, assim procedendo, não há desrespeito aos direitos dos que possuem apenas a formação mínima legalmente exigida (Indicação CME nº05/04).

A Indicação CME nº 05/04, tratou também dos impasses referentes à formação exigida para os profissionais da educação da área de administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional: graduação em Pedagogia ou pós-graduação. Além da ressalva de que os cursos deveriam ser presenciais, definiu, com clareza, quais as condições para que fosse validado o curso de pós-graduação para aqueles não graduados em Pedagogia, argumentando que

A formação em nível de pós-graduação em educação pode ser “*stricto sensu*”, quando é feita em cursos de mestrado e doutorado, devidamente reconhecidos pelo MEC, ou “*lato sensu*” quando é feita em cursos de especialização. Nesse último caso, a exigência é a de formação em curso de 800 horas, conforme estabelecido na Deliberação nº 26/02 do Conselho Estadual de Educação, publicada no DOE de 07/12/02, critério este que passa a ser adotado pelo CME para o sistema municipal de ensino de São Paulo (Indicação CME nº 05/04).

¹⁵⁸ Não apenas a LDB, mas também a Deliberação do Conselho Nacional da Educação, CNE. A polêmica não se restringe à cidade de São Paulo, o CNE posiciona-se expedindo a Resolução CNE/CEB 01/03, de 20 de agosto de 2003, que dispõe sobre os direitos dos profissionais da educação com formação de nível médio, na modalidade Normal, em relação à prerrogativa do exercício da docência:

Art. 1º Os sistemas de ensino, de acordo com o quadro legal de referência, devem respeitar em todos os atos praticados os direitos adquiridos e as prerrogativas profissionais conferidas por credenciais válidas para o magistério na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, de acordo com o disposto no art. 62 da Lei 9394/96.

Conforme já mencionado, o texto proposto na Indicação CME nº 05/04 foi aprovado como Deliberação CME nº 02/04¹⁵⁹, e, assim, aspectos polêmicos quanto à formação dos profissionais da educação no sistema municipal de ensino de São Paulo tiveram neste documento sua normatização.

O CME mostrou-se firme no empenho de marcar posição política em relação à exigência de formação. Um exemplo ilustrativo foi o Parecer CME 37/04¹⁶⁰. Dada a solidez dos argumentos e posicionamento político do relator, Conselheiro Rubens Camargo, em relação à gestão pública e ao compromisso ético fundamental no momento de adequação do sistema municipal de educação às exigências da LDB, em especial ao estabelecer a EI como a primeira etapa da Educação Básica, vale a reprodução de parte da apreciação do referido Parecer, que analisou a validação de certificado de curso a distância como comprovação de formação mínima exigida para transformação de cargo de ADI para PDI.

Trata-se de matéria complexa, que implica considerações de caráter institucional, pedagógico, administrativo e até ético. [...]

No caso do sistema municipal de ensino de São Paulo, nem foram estabelecidas regras para o credenciamento de instituições que pretendem trabalhar com o recurso da educação a distância e, pelas recentes Indicação CME nº 05/04 e Deliberação CME nº 02/04, só terão validade os diplomas de cursos na forma presencial, quando se tratar da formação inicial de docentes para a educação infantil e para os anos iniciais do ensino fundamental. Por isso, tanto não há qualquer possibilidade de credenciamento no sistema municipal de ensino e, muito menos, de autorização de diplomas de cursos de formação inicial a distância para atendimento neste mesmo sistema. [...]

No que diz respeito ao caráter pedagógico, em que pese a aprovação do referido Curso, pelos Pareceres do CEE/RJ nº 103/96, de 7/05/96, nº 183/99, de 20/07/99, e sua autorização expedida para o funcionamento do ensino a distância no Centro Educacional de Niterói/RJ, por meio da Portaria E/COIE.E nº 1006, de 12/01/2000, cabe destacar que novas normas para o curso de formação docente para educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, na modalidade Normal de nível médio, foram fixadas pela Resolução CNE/CEB nº 2/99 e pelo Parecer CNE/CEB nº 1/99. Esta Resolução é bastante clara ao fixar, no § 1º do art. 1º, que o curso, em função de sua natureza profissional, requer ambiente institucional próprio com organização adequada à identidade da sua proposta pedagógica. Neste sentido, indaga-se: como é possível conceber um ambiente institucional próprio, com organização adequada à sua identidade, num curso de formação inicial de docentes (Normal) em nível médio a distância? Qualquer proposta pedagógica comprometida com a formação adequada de docentes deve ter como princípio os seguintes pressupostos e características: o diálogo; a interação; o aprofundamento de conteúdos e de metodologias compatíveis com o futuro exercício profissional; o

¹⁵⁹ Indicação e Deliberação aprovadas pela Portaria SME 5902/04, de 29/12/2004. Cabe ressaltar que a Deliberação foi aprovada pela maioria de votos no Plenário, constando um voto com restrições: o Conselheiro Bahij Amin Aur afirmou ser contrário à discriminação dos concluintes de cursos e programas não presenciais por considera-la sem sustentação jurídica.

¹⁶⁰ O Parecer 37/04 transformou-se em Publicação CME/SME nº 92912/04, com o objetivo de subsidiar a SME nos encaminhamentos de casos semelhantes.

conhecimento do desenvolvimento infantil; a compreensão da realidade social e local da unidade escolar; a convivência com outros profissionais em educação e o contato sistemático com estudantes com os quais irá trabalhar futuramente. Desta forma, pode-se inferir que é inconcebível essa formação inicial se dar na forma de educação a distância. Especialmente no Município de São Paulo, tal modalidade de formação inicial pode e deve ser descartada, já que há diferentes possibilidades de cursos presenciais de formação inicial de docentes, seja na rede pública, seja na rede particular.

Além disso, a SME, visando o atendimento às exigências legais, ofereceu, de forma gratuita aos interessados, desde 2002, o Programa de Formação para Auxiliares de Desenvolvimento Infantil (ADI), permitindo-lhes, assim, uma formação em serviço que possibilita o pleito da passagem para o cargo de Professor de Desenvolvimento Infantil (PDI).

É lícito, ainda, tecer algumas considerações de caráter ético. É inegável que a educação a distância pode e deve contribuir na formação contínua, particularmente como um dos recursos complementares às atividades educativas presenciais. É possível até defender a educação a distância como coadjuvante na formação inicial, levando em conta alguns estados do país nos quais há profundas carências educacionais e cujas distâncias entre as instituições formadoras e as comunidades são gigantescas e de difícil acesso. Mesmo nestas situações, caberia ao Poder Público oferecer as melhores condições para que a formação inicial de educadores fosse realizada na forma presencial, firmando, assim, seu compromisso com a qualidade da formação profissional docente, um dos principais fatores que interferem na qualidade da educação nacional.

Não há dúvida de que a CF/1988 e a LDB/1996 trouxeram avanços para a educação nacional quando destacaram a Educação Infantil como um direito da criança, devendo ser garantida pelo Estado. Desta forma, também pôs-se em relevo a necessidade de uma formação inicial - de caráter profissional - para este atendimento específico. Entretanto, entre o objetivo de priorizar a educação infantil e o tornar isto uma realidade nacional, há um caminho a percorrer, que precisa considerar a necessidade da valorização dos profissionais em educação e, de outro lado, evitar a imensa proliferação de instituições e de cursos, “presenciais” ou “a distância”, de caráter exclusivamente diletante e mercadológico, que não podem ser considerados como sendo portadores de nexos entre os mais elementares significados dos termos ensino e educação.

Será preciso, também, coibir instituições não idôneas, que oferecem diplomas esvaziados de sentido formativo, e possibilitam que alguns busquem “oportunidades” de obtenção rápida de certificação, no afã de auferirem melhorias salariais e funcionais. De tudo isto restam como consequências a desinformação generalizada e a sistemática deformação profissional e educacional (inicial e continuada), nas quais prevalecem os valores de mercado, sobrepujando os direitos da cidadania (Parecer CME nº 37/04).

Essa movimentação em busca de esclarecimentos e as dúvidas quanto à formação para exercício das atividades do magistério na cidade de São Paulo refletiam o contexto nacional a partir da promulgação da LDB 9394/96. Dois aspectos, especialmente, foram propulsores dessa conjuntura: a integração da EI à Educação Básica e, conseqüentemente, ao sistema de ensino, implicando em ter por referência as normatizações que regulavam as unidades escolares, entre estas, a formação de professores da Educação Básica, que, e este é o segundo

aspecto, passou a ter como exigência mínima o nível superior. Abriu-se concessão ao exercício da docência na EI e séries iniciais do Ensino Fundamental, autorizando-se que fossem ministrados por portadores de diploma de Ensino Médio, modalidade Normal. O momento era de transição, de ajustes à nova LDB, de definição das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, dos Cursos Técnicos de Nível Médio e dos cursos do Ensino Superior. De tal modo, a discussão da reformulação dos cursos de formação de professores e profissionais da Educação, marcada por disputas, tornou-se pauta do Conselho Nacional da Educação.

O primeiro documento normatizador a ser expedido foi a Resolução CNE/CEB nº 02/99, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal. Este documento reiterou o disposto na LDB 9394/96, reafirmando o curso Normal, de nível Médio como a formação mínima necessária para o exercício da docência. Cabe ressaltar que dúvidas persistiram entre os profissionais da área e nos órgãos de educação.

Assim, o Conselho Nacional de Educação, em 2003, novamente se posicionou sobre o assunto, buscando subsidiar normativamente as instâncias do poder público estaduais e municipais, dispondo sobre os direitos dos profissionais da educação com formação de nível médio, na modalidade Normal, em relação à prerrogativa do exercício da docência, em vista do disposto na lei 9394/96¹⁶¹.

Quanto à formação em nível superior, destaca-se o Parecer CNE/ CES 970/99, que discorreu sobre o Curso Normal Superior e sobre as habilitações para magistério em EI e para os anos iniciais do Ensino Fundamental em cursos de Pedagogia. Somam-se mais dois Pareceres¹⁶², que culminaram na Resolução CNE/CP nº 1/99, de 30/09/1999, que dispôs sobre os Institutos Superiores de Educação.

Em 2002, foram instituídas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. A tensão entre o Normal Superior e o Curso de Pedagogia foi travada no período entre 1999 a 2006, quando aprovada a Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura, que tem sua base na docência.

¹⁶¹ Trata-se da Resolução CNE/CEB 01/03, de 20/08/2003, mencionada em nota anterior, nota de rodapé nº 11.

¹⁶² Parecer CNE/CES 53/99; Parecer CNE/CES 115/99, os dois pareceres têm por relatores o mesmo grupo de conselheiros: Edla de Araújo Lira Soares, Eunice R. Durham, Francisco Aparecido Cordão, Guiomar Namó de Mello, Jacques Velloso e Silke Weber.

A título de elucidação da situação, vale conferir trecho do Parecer CNE/CES 970/99, que dispôs sobre o Curso Normal Superior e Habilitação para Magistério em Educação Infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental, cuja relatoria foi dos Conselheiros Eunice Ribeiro Durham, Yugo Okida e Abílio Afonso Baeta Neves, que propuseram:

Julgamos que, conforme o estabelecido no Parecer CES 115/99, a criação de cursos específicos para a formação de professores para as SIEF e EI, com projeto pedagógico próprio, que contemple o equilíbrio entre as matérias pedagógicas e aquelas destinadas a oferecer aos futuros docentes o domínio necessário das áreas de conhecimento que integram as Diretrizes e Parâmetros Curriculares para esses níveis de ensino, consiste opção correta. Por esta razão, julgamos que não devem mais ser autorizadas as habilitações para magistério nas SIEF e EI nos cursos de Pedagogia, mas tão somente Cursos Normais Superiores. Há, entretanto, duas situações que precisam ser objeto de consideração específica: A primeira é dos atuais cursos de Pedagogia que já possuem a referida habilitação autorizada ou reconhecida. Nestes casos, deve ser concedida à instituição um prazo de 04 (quatro) anos para substituição dessa habilitação pelo Curso Normal Superior. A segunda é dos pedidos de criação desta habilitação que são anteriores à Resolução, que já foram avaliadas positivamente pelas Comissões de Especialistas e que se encontram na CES/CNE. Nestes casos, a autorização deve ser concedida por 02 (dois) anos, devendo a instituição solicitante, neste período, criar o Curso Normal Superior, prevendo os mecanismos de transferências dos alunos matriculados na habilitação para Magistério do curso de Pedagogia, para o novo curso.

Houve, assim, claro posicionamento de que a formação de professores deveria ocorrer exclusivamente no Curso Normal Superior e não em curso de Graduação em Pedagogia. Uma das questões em disputa nesse processo, na compreensão da formação do chamado “professor generalista”, foi o posicionamento dos relatores do citado Parecer na defesa de uma formação “mais prática” e “menos teórica”, insistindo na constituição do Normal Superior com uma matriz curricular centrada nas metodologias de ensino, num formato de curso técnico, que, como tal, prescindia do ambiente universitário e da estrutura dos cursos de graduação ¹⁶³.

¹⁶³ Recentemente, o mesmo grupo representado pelas relatoras dos Pareceres em defesa do Normal Superior, Conselheiras Guiomar Namó de Mello e Eunice Ribeiro Durham, após a consolidação do curso de Pedagogia, licenciatura plena, como formação inicial para os professores da EI e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, se manteve articulado e persistente na defesa de uma formação “mais prática, mais rápida e menos teórica”, e até mesmo dispensável para aqueles que desejam atuar na educação das crianças pequenas, menores de 4 anos, como apresentado na Deliberação CEE nº 111/12, de 01/02/2012, que fixa Diretrizes Curriculares para a formação de docentes para a Educação Básica nos cursos de Graduação de Pedagogia, Normal Superior e de Licenciaturas, oferecidos por estabelecimentos de ensino superior vinculados ao sistema do estado de São Paulo, sob relatoria de Eunice Ribeiro Durham, Guiomar Namó de Mello e Rose Neubauer, já mencionada na nota nº 44, no capítulo 2, do presente trabalho. A Deliberação é composta por 13 artigos, apresentamos abaixo apenas os três primeiros artigos, que elucidam a questão aqui exposta:

Art. 1º - A formação de docentes para a educação básica nos Cursos de Pedagogia, Normal Superior e de Licenciatura far-se-á de acordo com o que dispõem as Diretrizes Curriculares Nacionais e nos termos desta Deliberação.

Art. 2º - Para os fins da formação de docentes, a educação básica será dividida em quatro etapas, a saber:

- I - educação infantil;
- II - anos iniciais do ensino fundamental
- III - anos finais do ensino fundamental
- IV – ensino médio

Ao verificarmos como foi se configurando a oferta dos cursos Normal Superior e de Pedagogia, mais um elemento se faz presente: a expansão se dá pela iniciativa privada que, na sua maioria, sob argumentos da sustentabilidade financeira dos cursos, organizam-nos de forma a baratear os custos do quadro de professores e funcionários, oferecendo precárias condições de trabalho, bem como reduzindo ao máximo permitido a duração dos cursos.

No contexto da instituição do Normal Superior e das adequações do curso de Pedagogia, em meio às discussões das Diretrizes Curriculares Nacionais aprovadas em 2006, ações foram tomadas para regularizar a situação de pedagogos, que por não terem cursado o Ensino Médio, modalidade Normal, não estavam habilitados a lecionar na EI e no Ensino Fundamental. Nesta perspectiva, em 2005, aos concluintes do curso de graduação plena em Pedagogia, até aquele ano, foi concedido o direito de apostilamento de habilitação para o exercício do magistério nos quatro anos iniciais do Ensino Fundamental, desde que tivessem cursado disciplinas específicas sobre estrutura e funcionamento do ensino e metodologia do Ensino Fundamental e realizado estágio supervisionado em escolas de Ensino Fundamental¹⁶⁴. Somente dois anos depois foi concedido apostilamento de habilitação para o exercício do magistério da Educação Infantil, com a Resolução CNE N° 9/07, DE 04/10/2007¹⁶⁵.

Art. 3° – A formação de professores poderá ser feita num mesmo curso para:

I – anos iniciais do ensino fundamental, compreendendo do 1° ao 5° ano, e **pré-escola**;

II – anos finais do ensino fundamental, compreendendo do 6° ao 9° ano, e ensino médio.

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. (Deliberação CEE n° 111/2012, grifos nossos).

Em 2004, a Deliberação CEE 126/2014, altera dispositivos da Deliberação CEE n° 111/2012, dentre estes altera a redação do Art. 3°, inciso I, que passa a constar o termo Educação Infantil, no lugar de pré-escola. No entanto, mantém-se inalterado o parágrafo único do Art. 3°.

¹⁶⁴ Resolução CNE N° 1/05, DE 01/02/2005. A Resolução CNE n° 08/06, de 29//03/2006, estende o direito ao apostilamento aos concluintes até o ano de 2007. Novamente estendido aos concluintes até 2010, Resolução n° 2, de 29 de janeiro de 2009.

¹⁶⁵ A Resolução CNE N° 2/08 de 26/06/2008, estende o direito ao apostilamento aos concluintes até 2010.

5.2 As profissionais: transformação, criação e inclusão de cargos

Um dos aspectos mais complexos do processo de integração da EI ao sistema de ensino foi a transferência dos profissionais da SAS à SME, que implicou na transformação, criação e inclusão de cargos no Quadro do Magistério Municipal e no Quadro dos Profissionais de Educação. A Lei 13.574, de 12 de maio de 2003, de autoria da vereadora Claudete Alves, dispôs especificamente sobre a questão. Estabeleceu a transformação dos cargos de Diretor de Equipamento Social para Diretor de Escola; de Pedagogos para Coordenadores Pedagógicos; e de Auxiliar de Desenvolvimento Infantil - ADI para Professor de Desenvolvimento Infantil, PDI. Cabe apontar que, à época, a Lei determinou a transformação de 100 cargos vagos de Diretor de Escola e 4000 de PDI. Estabeleceu, ainda, que: “O desempenho das atribuições dos titulares dos cargos de Professor de Desenvolvimento Infantil dar-se-á exclusivamente nos Centros de Educação Infantil, da Secretaria Municipal de Educação (Art. 3º)”.

Destaque-se que para os cargos de gestão não houve restrição quanto à instituição a ser exercida a função, CEI ou EMEI e, estando habilitados e preenchendo as exigências específicas para o provimento dos cargos, houve a efetiva integração ao quadro de funcionários já existente na SME, ou seja, o cargo de Diretor de Equipamento Social transformou-se em Diretor de Escola e o de Pedagogo, em Coordenador Pedagógico. O mesmo não ocorreu com as ADIs que, embora comprovassem possuir a habilitação específica para o exercício da docência, não foram incorporadas ao cargo de Professor de Educação Infantil, já existente no quadro de profissionais da SME. Optou-se pela criação de um novo cargo e por restringir sua atuação aos CEIs ¹⁶⁶.

O caminho encontrado para justificar a necessidade da criação de um cargo específico para os profissionais das creches, o Professor de Desenvolvimento Infantil, foi estabelecer a

¹⁶⁶ Por que procedimentos distintos para a incorporação de profissionais de uma mesma instituição, órgão administrativo e sujeitos de um mesmo processo? Por que tratamento diferenciado aos ADIs? Por que não foi utilizado o mesmo critério estabelecido para os cargos da gestão? Havendo a mesma exigência de formação e habilitação, no que difere a função de ADI em relação à função de Professor de Educação Infantil, que exigiu a criação de cargo específico para os profissionais oriundos das creches? Qual a dificuldade, qual o impedimento para que ADIs fossem transformados em Professores de Educação Infantil? Há uma série de elementos envolvidos na construção da identidade do profissional que atua com crianças de 0 a 6 anos em espaços não escolares, não organizados como Jardim de Infância ou Pré-escolas, a serem considerados e que merecem escopo próprio. Nesta pesquisa, embora seja um elemento fortemente presente, não temos a construção da identidade profissional como objeto de estudo. Fica a indicação para pesquisas futuras.

diferenciação das instituições por meio da faixa etária das crianças atendidas. Caminho mais seguro e, de certa forma, amparado no artigo 30 da LDB 9394/96. Algo que sob outra conjuntura já havia sido experiência vivenciada pelos profissionais das duas Secretarias envolvidas – SME e SAS¹⁶⁷: CEIs atendem crianças de 0 a 3 anos e EMEIs atendem crianças de 4 a 6 anos.

Pode-se inferir que esse tenha sido também um caminho mais confortável no sentido de atender a vários interesses sem precisar expô-los. Houve muitos aspectos envolvidos, especialmente o não reconhecimento das antigas creches como espaço legítimo de educação das crianças de 0 a 6 anos, além da forte representação da creche como um mal necessário. Todos os entrevistados apontaram que o processo foi marcado por certo estranhamento das ações e da presença de profissionais provenientes da Assistência Social nos domínios da Educação; bem como por algo que diz respeito à história e organização do funcionalismo público paulistano e suas representações sindicais, que se fizeram presentes na condução do processo de integração das creches. Não foi possível ação coesa e consensual entre os sindicatos das categorias envolvidas. Segundo um dos entrevistados, representante sindical, o processo foi acompanhado por questões “classistas” – e por “disputa de associados”¹⁶⁸.

A vinculação entre idade das crianças atendidas, tipo de instituição e necessidade da criação de cargo específico para o professor das crianças menores de 3 anos de idade, acima referida, pode ser percebida na Lei municipal 13.574, de 12 de maio de 2003, que dispôs sobre a transformação e inclusão no Quadro do Magistério Municipal, do Quadro dos Profissionais de Educação dos cargos de Auxiliar de Desenvolvimento Infantil, Pedagogo e Diretor de Equipamento Social¹⁶⁹. Nela se estabeleceu também a redução da faixa etária das crianças atendidas pelos CEIs, ao alterar um artigo da Lei municipal 13.326, de 13 de fevereiro de 2002, que dispôs sobre os requisitos necessários para que o Programa de Integração das creches no sistema municipal de ensino atendesse ao ECA e à LDB.

O que poderia parecer um detalhe de pouca importância, assume outra dimensão na efetivação do processo de integração. O quadro abaixo ajuda a entender o que foi modificado:

¹⁶⁷ Conforme tratado no capítulo 4, o Decreto n° 38.869, de 20 de dezembro de 1999, que dispôs sobre as diretrizes para a integração das creches ao sistema municipal de ensino, tinha como Anexo, um Plano de Integração, que dentre as várias ações estabelecidas, estava determinação de que crianças de 4 a 6 anos não mais seriam atendidas pelas creches, somente pelas EMEIs.

¹⁶⁸ Foi agendada, no mesmo período, entrevista com a presidência dos dois sindicatos mais envolvidos no processo. No entanto, uma das entrevistas foi cancelada, reagendada e cancelada novamente por problemas pessoais da presidência e do próprio sindicato. Houve o compromisso de reagendamento, porém, não efetivado. Entramos em contato com outro membro da diretoria, foi solicitada entrevista, no entanto, não obtivemos retorno.

¹⁶⁹ Lei 13 574, de 12 de maio de 2003.

Quadro nº 1 – Alteração do Artigo 7º da Lei nº 13. 326

<p align="center">LEI Nº 13.326, DE 13/02/2002 (Projeto de Lei nº 393/00, da Vereadora Aldaíza Sposati - PT)</p>	<p align="center">LEI Nº 13.574, DE 12/05/2003 (Projeto de Lei nº 611/02, da Vereadora Claudete Alves - PT)</p>
<p>Ementa: Define requisitos necessários para que o programa de integração das creches no sistema municipal de ensino atenda ao Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.</p>	<p>Ementa: Dispõe sobre a transformação e inclusão no Quadro do Magistério Municipal, do Quadro dos Profissionais de Educação dos cargos de Auxiliar de Desenvolvimento Infantil, Pedagogo e Diretor de Equipamento Social, e dá outras providências.</p>
<p>Art. 7º - Considera-se como período de transição o processo composto pela integração das creches e dos centros de convivência infantil ao sistema municipal de ensino, pelo reconhecimento das creches e escolas municipais de educação infantil como centros de educação infantil, funcionando em período integral ou parcial, conforme a opção dos pais ou responsáveis legais dos educandos. (grifos nossos).</p>	<p>Art. 24 - O artigo 7º da Lei nº 13.326, de 13 de fevereiro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação: (grifos nossos)</p> <p>Art. 7º - Considera-se como período de transição o processo composto pela integração das creches e dos centros de convivência infantil ao Sistema Municipal de Ensino.</p> <p>§ 1º - Os Centros de Educação Infantil destinam-se ao atendimento preferencial de crianças de zero a 3 anos, 11 meses e 29 dias, podendo atender crianças de até 6 anos, 11 meses e 29 dias.</p> <p>§ 2º - As Escolas de Educação Infantil destinam-se ao atendimento de crianças de 4 anos completos ou a completar, até 6 anos, 11 meses e 29 dias.</p>

O conceito de Centro de Educação Infantil apresentado ao definir os requisitos de integração das Creches e dos CCIs ao sistema municipal de ensino foi significativamente alterado.

A Lei 13.574, de 12/05/2003, foi o primeiro documento na gestão da Prefeita Marta Suplicy, que reduziu a faixa etária das crianças a serem atendidas no CEI, conferindo o atendimento às crianças maiores, de 4 a 6 anos, como concessão. Deste modo, a referida Lei, sem alardear, estabeleceu que um Centro e uma Escola de Educação Infantil eram destinados às crianças com faixas etárias distintas e exclusivas (ou “preferenciais”, no caso do Centro) e isso as diferenciava como instituições. Pode ter sido essa a condição necessária para justificar a definição de cargos distintos e carreiras distintas. Uma forma de responder à situação sem enfrentar os desafios políticos e educacionais postos pelo momento histórico e social; ou uma resposta, por meio de um consenso possível, num território de tantas disputas, como referido no capítulo anterior.

Os entrevistados, em sua totalidade, afirmaram que havia posições divergentes, fosse nos sindicatos, na SAS ou na SME, e indicaram a presença de grupos na SME que resistiam em aceitar que os cargos de ADIs pudessem ser transformados em cargos de professor. Os argumentos para esta resistência apontavam no sentido de que as condições de ingresso e acesso aos cargos eram diferentes, realizadas em concursos distintos. As ADIs não haviam realizado provas para professor e não tinham sido selecionadas para ocupar tal cargo, sendo assim, não poderiam tornar-se professoras efetivas pois o concurso que lhes possibilitou acesso ao cargo de ADI foi de nível e exigência inferior em relação ao concurso para o cargo de professor. Havia resistência em aceitar como professoras as ADIs com a formação mínima exigida para o exercício do magistério, como se o ingresso de tais profissionais na categoria pudesse desqualificar aqueles que sempre foram professores de educação infantil.

Para uma das entrevistadas, que integrou a Comissão Especial¹⁷⁰ responsável pela integração das creches como representante da SME, havia no órgão uma grande pressão para transformar os ADIs em Auxiliares de Educação e, para incorporar ao funcionalismo público escolar a organização e a prática que foram se fazendo presentes na iniciativa privada escolar, onde, para baratear os custos e reduzir a folha de pagamento, admitia-se uma composição hierárquica do quadro de profissionais¹⁷¹.

Segundo outra entrevistada, que também integrou a Comissão Especial, havia igualmente resistência de parte dos profissionais da SAS por temerem que, com a sua incorporação ao quadro do Magistério, as especificidades do trabalho com as crianças pequenas e suas famílias pudessem ficar comprometidas frente à rigidez da estrutura escolar própria da SME.

O mesmo tipo de objeção foi percebido nos sindicatos envolvidos. Nas entrevistas com uma técnica que participou do processo (embora não tenha composto a Comissão) e com um membro da diretoria de um dos sindicatos, foi dito que havia também resistência dos sindicatos em aceitar a transformação do cargo de ADI para Professor de Educação Infantil sob os mesmos argumentos presentes na SAS e na SME, somados a aspectos corporativistas próprios da organização das categorias profissionais em questão. A criação do cargo de

¹⁷⁰ Comissão Especial Intersecretarial SME / SAS.

¹⁷¹ As escolas privadas que trabalhavam com dois ou mais profissionais para cada turma / grupo da EI, adequaram-se às “exigências do mercado”, mantendo a razão adulto – criança, mas hierarquizaram os profissionais, passando a compor o seu quadro com: um professor, responsável por um grupo/ turma de crianças, com formação mínima exigida para exercício da docência, e um ou dois auxiliares de ensino / educação, sem a exigência da formação e conseqüentemente com salário inferior ao profissional habilitado. Atualmente, tem sido comum os cargos de auxiliares serem ocupados por estagiários, o que tem propiciado, com a isenção dos encargos trabalhistas, mais uma redução dos custos da folha de pagamento.

Professor de Desenvolvimento Infantil, como já mencionado, pode ter sido um consenso possível num território de tantas disputas e ter representado o avanço admissível frente ao risco da criação da figura do auxiliar ou da subserviência aos ditames da Educação.

O não reconhecimento ou uma certa desconfiança da qualidade “educacional” da experiência nos CEIs (ou antigas creches), mais uma vez se fez presente nesse contexto, sendo necessária a apreciação e parecer do CME para que o tempo de atuação nos CEIs pudesse ser computado como tempo de “atividade em magistério” e atender à exigência do processo de transformação de cargos e de posse de candidatos aprovados em concurso. Fica evidente que a herança histórica do preconceito aos pobres no Brasil vem dando contornos, forjando e deixando suas marcas.

5.2.1 A Transição - adequações à criação e transformação de cargos: a busca por habilitação adequada às exigências

A Lei nº 13.574, de 12 de maio de 2003, que dispôs sobre a transformação e inclusão no Quadro do Magistério Municipal, do Quadro dos Profissionais de Educação dos cargos de Auxiliar de Desenvolvimento Infantil, Pedagogo e Diretor de Equipamento Social, concedeu o prazo de seis anos para que os servidores buscassem a formação mínima que lhes propiciasse a habilitação exigida para a transformação dos cargos, cabendo à SME a responsabilidade por promover os meios necessários para a habilitação dos servidores que assim o desejassem¹⁷².

Atendendo ao disposto nesta lei, quanto à responsabilidade por oferecer condições para a progressão do nível de escolaridade das ADIs de forma a cumprir exigência legal de formação mínima para o exercício da docência em EI, a SME elaborou Projeto Especial de Curso Normal, em Nível Médio, de Professores de Educação Infantil e o submeteu ao CME para apreciação e aprovação. Segundo levantamento apresentado como justificativa do projeto de formação, havia um número significativo de ADIs em exercício nos CEIs da rede direta cuja escolaridade estava em desconformidade com a exigência da nova LDB, sendo o público

¹⁷² Cabe ressaltar que os servidores que não apresentassem a habilitação específica, terminado o prazo estabelecido, perderiam a possibilidade de transformação do cargo, mantendo-se como ADI, exercendo as atribuições inerentes ao cargo nos CEIs. Quanto aos Diretores de Equipamento Social e Pedagogo, estes seriam transferidos para outros órgãos da Administração.

alvo constituído por 1987 profissionais, das quais 1353 tinham concluído o Ensino Fundamental e 634 não haviam completado o Ensino Médio.

Por se tratar de um curso pensado especificamente para profissionais em exercício, seu objetivo não se limitava à progressão do nível de escolaridade, mas buscava atender também as necessidades de melhoria do trabalho realizado na rede:

OBJETIVOS

- a) habilitar os Auxiliares de Desenvolvimento Infantil da rede direta do Centro de Educação Infantil para atuar na educação infantil como professores;
- b) propiciar a melhoria da educação prestada à criança de 0 a 6 anos, possibilitando a reflexão das práticas na formação em curso dos profissionais do CEI, configurando a formação inicial como permanente (Indicação CME 01/02).

Na modalidade presencial, com carga horária de 3.200 horas, contemplando no quadro curricular a Base Nacional Comum (1.840 horas) e a Parte Diversificada (560 horas) e 800 horas de práticas educacionais, o curso foi organizado para ser desenvolvido em 3 anos, com aulas de segunda à sexta-feira. Para a regência das aulas foram selecionados profissionais da rede municipal, que, atendendo aos critérios estabelecidos, seriam submetidos à formação preparatória para início dos trabalhos e acompanhados durante todo o desenvolvimento do curso por meio de reuniões sistemáticas de reflexão, avaliação e planejamento sob a coordenação da SME.

O projeto foi aprovado pelo Parecer CME nº 01/02, de 31/01/2002¹⁷³, cabendo à SME o encaminhamento de relatório de atividades até o mês de março de cada ano do desenvolvimento do curso. Com a aprovação do curso, a SME emitiu portaria dispondo sobre as diretrizes, normas e períodos para a realização de matrículas. Nesta portaria, além do cronograma para matrículas e início das aulas, constava que o curso tinha como público alvo as ADIs, cuja escolaridade mínima fosse Ensino Fundamental completo e/ou Ensino Médio incompleto, servidoras públicas efetivas, lotadas e em exercício nos CEI da rede direta. Em menos de quinze dias, uma nova portaria foi emitida prorrogando o período de matrículas, planejamento e início de aulas, e incluindo no público alvo as ADIs efetivas, lotadas e em exercício nos Centros de Convivência Infantil – CCIs municipais¹⁷⁴.

Em junho de 2002, a SME propôs alterações no projeto de formação e enviou ao CME para apreciação e aprovação. Além da reescrita dos objetivos do curso, especificando-os na

¹⁷³ O Parecer do CME foi publicado pela SME como Publicação SME nº 01 de 14/02/02 – Relatório sobre o Projeto Especial de Curso Normal em Nível Médio de Professores de Educação Infantil.

¹⁷⁴ Portaria SME nº 1168/02 de 19/02/2002 e Portaria SME nº 1302/02 de 02/03/2002.

perspectiva de melhor articulá-los à proposta de formação em serviço, a alteração mais significativa foi a redução de duração do curso de 3 para 2 anos. Nessa nova proposta, para regência das aulas, a seleção de docentes teve por critério que os candidatos fossem licenciados em nível superior, prioritariamente profissionais da rede municipal de ensino. Abriu-se, assim, a possibilidade para contratação de docentes não pertencentes ao quadro da SME e do funcionalismo público. O CME, em Parecer nº 5/02, de 04/07/2002, aprovou as alterações propostas e o curso passou a ser denominado: Programa Especial de Formação Inicial em Serviço, na modalidade Normal, em nível Médio, para ADI's do Centro de Educação Infantil, e ficou conhecido na rede municipal como "ADI-Magistério".

No final do ano de 2002, foi instituído o Grupo Gestor do Programa Especial de Formação em Serviço, modalidade Normal em Nível Médio para ADIs, composto por seis servidores¹⁷⁵, com a incumbência de: "coordenar a implantação, implementação, acompanhamento, supervisão e avaliação do Programa, bem como elaborar relatório circunstanciado"¹⁷⁶.

Uma vez enfrentada a necessidade de atender à exigência mínima de formação dos ADIs, por meio do Programa acima referido, ADI – Magistério, permaneceu a demanda por formação em nível superior, em Pedagogia, como a habilitação desejada ao exercício da docência na EI e anos iniciais do Ensino Fundamental.

Em 2003, o Decreto nº 44022¹⁷⁷, regulamentou a concessão de oferta gratuita de vagas de ingresso no primeiro ano de curso de graduação e cursos sequenciais, assegurada a gratuidade aos selecionados até sua conclusão, mediante isenção parcial do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS. Nele constava a priorização de servidores públicos municipais, em especial ADIs, nos critérios de seleção dos candidatos à bolsa:

Art. 6º. A seleção dos candidatos inscritos será feita pelas Coordenadorias de Educação das Subprefeituras e priorizará, pela ordem, os seguintes critérios:

¹⁷⁵ Em 26/07/2003, três membros são substituídos (Portaria SME 4734/03)

¹⁷⁶ Foram elaborados e enviados ao CME relatórios semestrais:

Publicação nº 91707 SME, 17/07/2003 – Protocolo CME nº 01/03 – Parecer CME 05/02 – Relatório de Atividades desenvolvidas/ avaliação dos resultados do Programa Especial de Formação Inicial em Serviço, na modalidade Normal, em nível Médio, para ADI – 1º semestre e Publicação nº 91001 SME, de 10/01/2004 – Protocolo CME 01/03 - Parecer CME 5/02 - Relatório de Atividades desenvolvidas/ avaliação dos resultados do Programa Especial de Formação Inicial em Serviço, na modalidade Normal, em nível Médio, para ADI – 2º semestre.

¹⁷⁷ O decreto regulamentou o artigo 25 da Lei 13 476, de 30/12/2002. Foi assinado em outubro de 2003 e dispôs "sobre a concessão de isenção parcial do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza-ISS aos prestadores de serviço de ensino, instrução, treinamento, avaliação de conhecimentos, de qualquer grau ou natureza, que ministrem cursos de graduação e sequenciais".

- I - possuir a situação mais grave de indisponibilidade financeira para suportar as despesas do curso sequencial ou de graduação;
- II - ser portador de necessidades especiais;
- III - pertencer aos quadros dos servidores públicos da Administração Direta e Indireta da Prefeitura do Município de São Paulo, em especial se ocupante de cargos de auxiliar de desenvolvimento infantil e de guarda civil metropolitano, aplicando-se-lhes a previsão contida no inciso VI do artigo 178 da Lei nº 8.989, de 29 de outubro de 1979.

Cabe mencionar que em 28 de dezembro de 2001 foi promulgada a Lei 13.256, de autoria do vereador Carlos Giannazi, que institui curso gratuito de formação em serviço, em nível superior, para funcionários municipais, porém, somente em 2003, o município de São Paulo ofereceu aos professores da rede o Programa Especial de Formação Pedagógica Superior de Professores - PEC – Formação Universitária Municípios, realizado por meio de parceria entre o Governo do Estado¹⁷⁸ e os municípios representados pela União dos Dirigentes Municipais (UNDIME)¹⁷⁹. Assim, aos profissionais efetivos, em exercício da docência na rede pública municipal, mas sem a formação mínima exigida, nível médio, modalidade Normal, ou sem a formação desejada, nível superior, Pedagogia, licenciatura plena, foram oferecidos, gratuitamente, programas específicos de formação. Foi possível a todos que desejaram e se disponibilizaram realizar o curso, conceder a habilitação exigida para o exercício da docência na EI, o que viabilizou a transformação do cargo de ADI para PDI.

5.2.2 A Transição - adequações à criação e transformação de cargos: a consolidação do novo quadro de profissionais da Educação

Ao novo professor, que passou a compor o quadro da SME, Professor de Desenvolvimento Infantil, diferentemente dos demais professores, foi oferecida uma única possibilidade de jornada de trabalho:

¹⁷⁸ Em 2001, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo elaborou o Programa Especial de Formação Pedagógica Superior de Professores – PEC - Formação Universitária, com o objetivo de habilitar, em nível superior, os professores efetivos da rede pública estadual de São Paulo, em exercício nas primeiras séries do ensino fundamental, com formação em nível médio, modalidade normal e sem formação superior, licenciatura plena. Em 2003, cedeu a infraestrutura tecnológica e disponibilizou material impresso básico de apoio para a realização do PEC – Formação Universitária Municípios.

¹⁷⁹ A Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) e a Fundação Vanzolini ficaram como responsáveis pela gestão do curso e a USP e a PUC/SP responsáveis pelo conteúdo. Com duração de dois anos, carga horária mínima de 3.100 horas, o curso teve duas edições: 2003-2004 e 2006-2008. Os programas de formação de professores para atender às exigências da LDB e seus impactos merecem escopo próprio, aqui mencionamos de forma breve, por não constituírem o objeto de estudo desta pesquisa.

Art. 8º - O Professor de Desenvolvimento Infantil fica sujeito à Jornada Básica de 30 (trinta) horas de trabalho semanais - J-30.

Parágrafo único - Do total de horas previstas no "caput", 3 (três) horas serão destinadas ao desenvolvimento de atividades educacionais e pedagógicas (Lei nº 13.574/2003).

A Lei 13.695 de 19 de dezembro de 2003 deu continuidade aos trâmites de adequação do quadro de profissionais da SAS para a SME, estabelecendo a transferência das ADIs do Quadro de Profissionais da Promoção Social para o Quadro de Apoio à Educação do Quadro dos Profissionais de Educação¹⁸⁰. Definiu-se ainda pela aplicação da Escala de Padrões de Vencimentos aos ADIs, o que elevou significativamente seus salários. Quanto aos Diretores de Equipamento Social, lotados e em exercício nos CEIs, foi concedido “abono correspondente à diferença entre o valor do respectivo padrão de vencimentos e do cargo de Diretor de Escola”¹⁸¹.

No caso dos Diretores de Equipamento Social e Pedagogos que tiveram seus cargos transformados, a situação foi mais simples, pois como o processo se deu pela incorporação a cargos já existentes, a adequação dos salários foi automática, garantindo-se a equiparação aos profissionais com mesmas atribuições que já compunham o quadro de servidores da SME. Aos PDIs foi instituída a “Escala de Padrões de Vencimentos para os cargos de Professor de Desenvolvimento Infantil, do Quadro do Magistério Municipal”¹⁸².

Antes da transformação dos cargos, em 2002, aos profissionais da Educação foi destinada uma “Gratificação por Desenvolvimento Educacional”. Por definir o teto da gratificação a partir de percentual dos Padrões de Vencimentos, foi necessária uma lei específica para os profissionais dos CEIs e outra para os profissionais pertencentes ao quadro

¹⁸⁰ Na mesma Lei, 1251 cargos vagos de ADI foram transformados em cargos de PDIs.

¹⁸¹ Na referida Lei, nada foi mencionado sobre o Pedagogo, supõe-se que tenha ocorrido a transformação de cargo de todos os Pedagogos titulares para o cargo de Coordenador Pedagógico, uma vez que a habilitação exigida para os dois cargos era a mesma.

¹⁸² Lei 13.695, de 19 de dezembro de 2003, Art. 14: Fica instituída a Escala de Padrões de Vencimentos para os cargos de Professor de Desenvolvimento Infantil, do Quadro do Magistério Municipal, compreendendo as referências, os graus e os valores constantes do Anexo III, integrante desta lei.

§ 1º - A Escala de Padrões de Vencimentos ora instituída passa a integrar o Anexo II, a que se refere o artigo 6º da Lei nº 11.434, de 1993, e legislação subsequente.

§ 2º - Observar-se-á, ainda, entre cada grau, no mínimo o percentual existente na Escala de Padrões de Vencimentos ora instituída.

§ 3º - A Escala de Padrões de Vencimentos de que trata o "caput" deste artigo será atualizada a partir do mês de março de 2003, de acordo com os reajustes e revalorizações concedidos aos servidores municipais, nos termos da legislação específica.

da SME, ambas promulgadas em 04 de janeiro de 2002¹⁸³. Nas duas Leis ficou estabelecido que o Executivo editaria anualmente decreto fixando valor da gratificação¹⁸⁴.

A Lei nº 13.565, de 28 de abril de 2003, estabelece nova redação ao definir a quem se destinava a Gratificação, incluindo, em mesmo artigo e Lei, profissionais dos CEIs da rede direta e unidades escolares da rede municipal de ensino:

Art. 3º - A Gratificação por Desenvolvimento Educacional instituída pelas Leis nº 13.273 e 13.274, de 04 de janeiro de 2002, e alterações posteriores, será devida aos servidores lotados nos Centros de Educação Infantil da rede direta e nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino e Infantil, respectivamente, eleitos dirigentes de entidades sindicais e classistas, afastados nos termos da Lei nº 11.229, de 26 de junho de 1992 e Lei nº 13.121, de 27 de abril de 2001.

Outra importante alteração, no processo de integração da EI paulistana, foi a inclusão dos profissionais dos Centros de Convivência Infantil e dos Centros Integrados de Proteção à Criança, conforme consta no artigo 4º da referida Lei.

Art. 4º - A Secretaria Municipal de Educação, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta lei, deverá publicar regulamentação dos CIPs - Centros Integrados de Proteção à Criança e CCIs - Centros de Convivência Infantil, bem como toda e qualquer instituição de educação infantil subordinada à Administração Direta e Autárquica, em atividade no município de São Paulo, frente às exigências da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O Decreto nº 43.480, de 16 de julho de 2003, homologou a referida Lei, com a seguinte redação:

Art. 1º. A Gratificação por Desenvolvimento Educacional, instituída pelas Leis nº 13.273 e nº 13.274, ambas de 4 de janeiro de 2002, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 13.489, de 6 de janeiro de 2003, e nº 13.565, de 28 de abril de 2003, passa a ser concedida aos servidores lotados e em efetivo exercício nas seguintes unidades:

I - nos órgãos centrais da Secretaria Municipal de Educação, com valor correspondente à média dos valores pagos às Coordenadorias de Educação das Subprefeituras;

II - nas Coordenadorias de Educação das Subprefeituras, com valor correspondente à média dos valores pagos às unidades escolares a elas pertencentes;

¹⁸³ A Lei nº 13.273, instituiu a Gratificação por Desenvolvimento Educacional, a ser concedida anualmente aos servidores lotados nos Centros de Educação Infantil - CEI's. (Ação regulada e normatizada pelo Decreto nº 42 629, de 19 de novembro de 2002.). Lei nº 13.274, que instituiu a Gratificação por Desenvolvimento Educacional, a ser concedida anualmente, nas condições que especifica, aos servidores lotados nas unidades escolares da rede municipal de ensino e nas sedes dos Núcleos de Ação Educativa.

¹⁸⁴ Lei nº 13.489, de 06 de janeiro de 2003, altera o percentual do teto da Gratificação e o Decreto nº 44 287, de 5 de janeiro de 2004, estabelece o valor a ser pago como gratificação.

III - nas unidades educacionais pertencentes às Coordenadorias de Educação das Subprefeituras, com os valores estabelecidos nas leis referidas no "caput" deste artigo.

Nota-se mudança significativa, pois não há mais menção específica ao tipo de instituição, ou seja, todas são designadas unidades escolares.

Outro aspecto para o qual foi necessária uma normatização especial para atender às demandas do processo de transferência dos profissionais da SAS para SME foi referente à remoção de Diretores de Equipamento Social e de ADIs, por se tratarem de cargos que não compunham o quadro da SME e não eram contemplados nos documentos que regiam a remoção dos profissionais da pasta¹⁸⁵. Em meio ao processo fez-se necessária a contratação emergencial de 1.940 PDIs, pelo prazo de 12 meses, no aguardo dos trâmites para a realização de concurso público¹⁸⁶. Três meses após as contratações emergências, foi emitido o Despacho nº 91709 de 16/9/2003, autorizando a realização de concurso público para provimento de 3.547 cargos de PDI.

Faltava ainda documento específico definindo as atribuições do cargo de PDI, que conforme a lei que criou o cargo¹⁸⁷, seriam estabelecidas por decreto. Assim, em 2004, o Decreto nº 44.846 de 14 de junho, definiu as competências do PDI:

- I - participar, em conjunto com a equipe técnica e a comunidade educativa, da elaboração, execução e avaliação do projeto político-pedagógico;
- II - planejar, coordenar, executar e avaliar as atividades pedagógicas, possibilitando o desenvolvimento integral da criança, em complementação à ação da família e da comunidade;
- III - desenvolver ações educativas que promovam a prevenção e proteção do bem-estar coletivo;
- IV - dialogar com os pais ou responsáveis sobre as propostas de trabalho, o desenvolvimento e a avaliação das atividades;
- V - responsabilizar-se pelo cuidado, pela observação e pela orientação para que todas as necessidades de saúde, higiene e alimentação sejam cumpridas nas diferentes idades;
- VI - organizar os ambientes e materiais utilizados no desenvolvimento das atividades;
- VII - organizar e reorganizar os tempos e os espaços, de forma a permitir a interação entre as crianças e das crianças com os adultos, favorecendo a autonomia e a manifestação e produção da cultura infantil;

¹⁸⁵ Decreto nº 42.777, de 8 de janeiro de 2003, dispõe sobre remoção dos Diretores de Equipamento Social e Auxiliares de Desenvolvimento Infantil, lotados e em exercício nos Centros de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação. A Portaria SME nº 3343, de 9/06/2004, estabelece os critérios para Remoção por Permuta.

¹⁸⁶ Despacho nº 92.706, de 27/6/2003.

¹⁸⁷ Lei 13.574 : Art. 21 - As atribuições próprias do cargo de Professor de Desenvolvimento Infantil serão definidas em decreto.

VIII - observar as crianças durante o desenvolvimento das atividades, procedendo ao registro mediante relatórios que constituam avaliação contínua dentro do processo educativo;

IX - respeitar a criança como sujeito do processo educativo, favorecendo seu desenvolvimento em todos os aspectos por meio de situações lúdicas e criativas;

X - participar de cursos, palestras, encontros e outros eventos afins, buscando, em processo de formação permanente, o aprimoramento de seu desenvolvimento profissional e a ampliação de seus conhecimentos;

XI - contribuir com os subsídios de sua formação para a transformação das práticas educativas do Centro de Educação Infantil;

XII - participar das reuniões de equipe mantendo o espírito de cooperação e solidariedade com os funcionários do Centro de Educação Infantil, a família e a comunidade.

Com as competências dos PDIs definidas em documento próprio, pode-se afirmar que o período de transição foi encerrado e a gestão administrativa também. Porém, pendências permaneceram e foram sendo enfrentadas em meio às novas condições objetivas e às disputas que marcam o campo da EI, da política pública e da constituição das categorias dos profissionais da educação pública e dos sindicatos que as representam. Para todos os entrevistados houve conquistas inegáveis em relação aos profissionais, no entanto, todos demonstraram desconforto pelo fato de não ter sido possível compor uma única categoria de professores da EI.

Anos mais tarde, em 2013, houve outra reorganização: criação e transformação de cargos: o cargo de PDI é transformado numa nova categoria de Professor de Educação Infantil e os antigos Professores de Educação Infantil passam ao novo cargo de Professores de Educação Infantil e de Ensino Fundamental¹⁸⁸. Mantém-se a categoria de professor de EI cindida em creches e pré-escolas, e a junção do professor da EMEI ao mesmo cargo do professor de ensino fundamental, isola ainda mais o trabalho e os profissionais que atuam com as crianças de 0 a 3 anos.

Uma abordagem da situação que coloque em questão a razão, a função e a particularidade da EI pode contribuir para desnudar a concepção de creche e de pré-escola que fundamenta essa política pública que cindi e fragmenta a EI, oferecendo elementos que fortaleçam a identidade do professor de crianças de 0 a 6 anos e a EI como primeira etapa da Educação Básica. O conceito de currículo integrador para educação das crianças de 0 a 6 anos de idade¹⁸⁹, e a proposta do CEMEI – Centro Municipal de Educação Infantil¹⁹⁰, segundo uma

¹⁸⁸ Lei municipal nº 15.800, de 13 de junho de 2013.

¹⁸⁹ Um currículo que, de forma integrada, atenda às necessidades de cuidado e educação das crianças pequenas, respeitando as particularidades e especificidades próprias dos dois subgrupos etários – 0 a 3 anos e 4 a 6 anos, que compõem a faixa etária correspondente à Educação Infantil. Consta no documento *Mais Educação São*

das entrevistadas, diretora da DOT/EI, são as apostas da gestão do Prefeito Fernando Haddad (2012-2016), para enfrentamento da reconhecida fragmentação e cisão.

Paulo: Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo. Documento de Referência, publicado em 2013, que “é importante que uma proposta político-pedagógica integradora para a primeira infância seja efetivada por meio de um currículo que considere as crianças de zero a cinco anos e onze meses, independente de serem atendidas em Unidades Educacionais distintas, com o compromisso de garantir às crianças o direito de viver situações acolhedoras, seguras, agradáveis, desafiadoras, que lhes possibilitem apropriar-se de diferentes linguagens e saberes que circulam na sociedade” (p. 61-62).

¹⁹⁰ O CEMEI foi criado pelo decreto nº 52.895, de 4 de Janeiro de 2012,. Até o final desta pesquisa, janeiro de 2016, havia cinco unidades, segundo dados do Portal da SME. Consta no documento *Mais Educação São Paulo*, já referido, e no *Programa de Metas – Prefeitura de São Paulo 2013-2016*, previsão para construção de 21 CEMEIs.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Provocada por Leminsky, adentrei os espaços infinitos e o silêncio foi se rompendo. O acesso ao aparato legal e normativo produzido pelos órgãos do poder público municipal da cidade de São Paulo a traduzir, tecnicamente, as ações e a política de uma dada área da municipalidade, foi o caminho encontrado, intermediado pelos depoimentos de cinco sujeitos que acompanharam o processo de integração da EI.

Neste momento e antes de tecer as considerações finais desta pesquisa, compreendo que cabe retomar minha trajetória profissional e de pesquisadora da EI, que culminaram com a investigação ora apresentada.

Em meados dos anos de 1980, recém formada no curso Normal, tendo feito estágio obrigatório no Jardim da Infância da Escola Caetano de Campos, incomodava-me a presença de vários programas estatais para atendimento à criança pequena. Não compreendia as razões do poder público ofertar às crianças de 0 a 6 anos e às suas famílias programas de atendimento socioeducacional tão díspares. Parecia-me incoerente. O curso de Pedagogia na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo convidou-me a refletir sobre a dimensão da complexidade da Educação e da instituição escolar, e suas relações de interdependência com o contexto sócio, político e econômico no qual a instituição escolar está inserida. Embora o curso de Pedagogia não tenha abordado a EI como conteúdo programático, o referencial teórico-metodológico que o fundamentou, possibilitou-me perceber que havia coerência na oferta de diferentes programas às crianças pequenas, destinando atendimentos distintos a sujeitos pertencentes a classes sociais distintas – aos detentores de maior poder aquisitivo, oferta de pré-escolas, “escolinhas” e berçários, e aos demais, oferta de creches e programas assistencialistas, de qualidade questionável.

O incômodo com programas díspares acompanhou-me e fortaleceu-se com a experiência de educadora e coordenadora pedagógica em duas unidades do Programa Creche/Pré-escola da Secretaria do Menor. Inevitavelmente, converteu-se em objeto de pesquisa de mestrado, concluído em 2000 – compreender as ações do poder público estadual na oferta de distintos programas de atendimento à criança pequena, em especial, o Programa Creche-Pré-Escola.

Foi na Secretaria do Menor que me tornei “crecheira”. Nos oito anos de existência dessa Secretaria, acompanhei como funcionária a construção de uma rede de 23 unidades de atendimento à criança pequena, e como usuária, mantive minha filha dos 0 aos 5 anos matriculada em uma das unidades. Dessa experiência resultou a convicção de que era possível atendimento extrafamiliar, em período integral, público e da melhor qualidade às crianças de 0 a 6 anos de idade. Porém, a pesquisa de mestrado permitiu-me compreender que a criação e desenvolvimento do Programa Creche/Pré-Escola foram propiciados por uma multiplicidade de fatores e disputas, e que não necessariamente o bem-estar da criança e da família eram o mote dessa criação, assim como também não foram argumentos suficientes para sua manutenção. O Programa passou por profunda reorganização, comprometendo significativamente e negativamente a qualidade do trabalho desenvolvido junto às crianças e famílias.

O Programa Creche/Pré-Escola, o Mestrado e a participação no Fórum Paulista de Educação Infantil, qualificaram-me para olhar a EI de um determinado lugar e percebê-la como um potente, rico e legítimo espaço de educação e cuidado das crianças de 0 a 6 anos, que, com a Constituição Federal, em 1988, se instituiu como direito de todas as crianças e dos trabalhadores (as) com filhos pequenos, sendo inconcebíveis recortes de classe social, faixa etária e período de atendimento como fundamento para oferta de programas distintos de EI na rede pública. E foi desse lugar que, após 12 anos de conclusão do Mestrado, aceitei o desafio de realizar o Doutorado, objetivando investigar o processo de integração da EI ao sistema de ensino no Município de São Paulo, no contexto de sua configuração como primeira etapa da Educação Básica, por meio das ações do poder público municipal ao responder por tal viabilização. Porém, somente agora, na finalização do Doutorado, pude perceber como tão intensamente este se entrelaçou ao Mestrado. Do estudo de um programa de atendimento às crianças pequenas, que ao se reestruturar, reaproximou-se à política de atender pobremente a pobreza, parto para o estudo de um processo de integração que se fez pela fragmentação!

A análise dos documentos e os depoimentos, ao propiciarem a “reconstrução” do processo de integração, sob uma dimensão dentre tantas outras possíveis, possibilitaram compreender como foi se estruturando a fragmentação do atendimento às crianças pequenas ao responder à demanda para que a EI ocupasse efetivamente o lugar de primeira etapa da Educação Básica. O contexto sócio histórico produziu uma configuração própria da EI, a partir de mudanças paulatinas e silenciosas, “como parte de um processo gradual de mudança, contínuo, dotado de estrutura e de regularidade específicas – uma mudança que se perde na escuridão do passado mais remoto” (ELIAS, 1993, p. 231), fazendo com que os novos

sujeitos que se aproximavam da EI, especialmente os estudantes do curso de Pedagogia e professores de CEIs e EMEIs que ingressaram na área após transferência das creches da SAS para SME, não percebessem que o modelo de EI vigente foi uma construção histórica, que antes da integração das creches ao sistema de ensino e em outros programas, como o da Secretaria do Menor, as creches eram instituições públicas de educação e cuidado das crianças de 0 a 6 anos, preservando as especificidades e necessidades dos ciclos etários que a compõem. Atender, em instituições distintas, e com propostas distintas, as crianças de 0 a 6 anos, separando “os menores” dos “maiores” é uma configuração da política pública de EI construída recentemente.

Cabe retomar Elias (1993), para quem não é possível dissociar os processos dos grandes fenômenos sociais da ação dos indivíduos nos grupos sociais em que estão enredados. Assim, são os movimentos dos grupos sociais, com suas emergências, interesses, desejos e necessidades, que propulsionam as mudanças que conferem movimento à história de uma sociedade. Trata-se de uma relação de interdependência, marcada por embates de forças conjunturais e disputas. A história do atendimento socioeducacional público às crianças de 0 a 6 anos não poderia ser diferente, bem como o processo de integração da EI no sistema de ensino.

No final dos anos 1970 e nos anos de 1980, os grupos sociais envolvidos: as feministas e os grupos femininos - representados pelos clubes de mães e mulheres das associações de bairro -, compondo o Movimento de Luta por Creche, e os técnicos da SEBES. Tais grupos foram atuantes no processo de expansão das creches e da construção de um novo modelo de atendimento às crianças de 0 a 6 anos: um serviço público de responsabilidade do Estado, cujas ações deveriam ser partilhadas com a comunidade. Porém, a insuficiência de vagas foi enfrentada com a destinação das vagas existentes a famílias com renda mensal até dois salários mínimos, sendo atribuída à creche a finalidade de combater a miséria, e assim, segundo Rosemberg (1989, p. 101) “apesar das conquistas conseguidas, a mobilização das mulheres no período não foi suficiente para romper o círculo da creche: ou seja, de ser uma instituição provisória, destinada apenas a algumas mães”. O embate central, o papel social da mulher e o lugar da infância na sociedade saem de cena, e o atendimento à criança pequena volta a ser destinado aos “mais necessitados”, o que equivale às políticas focalizadas ao atendimento daqueles em situação de vulnerabilidade social, a partir dos anos 2000.

No processo de integração da EI na cidade de São Paulo foram outros os grupos sociais envolvidos: membros do executivo e do *staff* político-administrativo, vereadores,

técnicos da SAS e da SME, representantes das entidades filantrópicas mantenedoras de creches particulares conveniadas, dirigentes sindicais e as respectivas categorias profissionais representadas, que objetivavam atender suas emergências, interesses, desejos e necessidades, nos termos de Elias (1993) num momento de consolidação de uma nova ordem no atendimento público às crianças de 0 a 6 anos, respondendo às exigências da LDB. Em meio às decorrências desse processo, mais um sindicato foi fundado para representar um novo grupo de professores, que buscou se distinguir dos já existentes professores de EI e de sua própria condição antes da transformação de cargo de ADI para PDI e inclusão no Quadro do Magistério Municipal. Grupo de profissionais sob a liderança da vereadora que foi a autora da Lei que dispôs sobre a criação do cargo de PDI, mesma lei que dispôs sobre alteração da destinação etária da população atendida pelos CEIs.

Cabe recuperar a afirmação de Rosemberg, Campos e Pinto (1985), ao comentarem sobre a complexidade do processo de expansão ao atendimento da criança pequena gerido pela municipalidade, no início dos anos de 1980, porque igualmente se aplica ao processo de integração da EI, vivido entre 2001 a 2004,

seria ingênuo ignorar que nesse campo, como em qualquer outro, existem diferentes interesses em jogo, que é preciso identificar e considerar. Empreiteiras, fornecedores, empresas, sindicatos, associações de funcionários municipais, administradores de creches conveniadas, patronos de associações tradicionais, grupos políticos ou religiosos ligados a grupos de bairro, corporações profissionais... a lista é grande. No momento de ouvir, integrar ou enfrentar cada um desses grupos de pressão, é que se explicita uma política municipal de atendimento à criança pequena e aos direitos das mães. Essa explicitação, expressa em decisões, medidas, dotações orçamentárias, e também em um estilo de atuação é que deve ser observada e julgada, muito mais do que as declarações de princípios e os planos generalistas (1985, p. 22).

No processo de integração, a ênfase no direito à Educação e a entrada de um novo grupo social, os profissionais da Educação, que até então haviam se mantido longe das creches, trouxeram outros elementos, provocando outros embates e disputas, que, de acordo com as forças conjunturais, culminou no distanciamento do atendimento à criança pequena do direito social, do novo lugar social da mulher e da infância, e invalidou a creche na sua multifuncionalidade. A exaltação ao direito à educação transformou a criança, inclusive o bebê, em aluno; saiu a criança como sujeito sócio histórico e sua família, ficou o aluno, e a função social do atendimento às crianças pequenas passou a centrar-se no processo de ensino e aprendizagem, no acesso ao patrimônio cultural, para as crianças de 4 a 6 anos. Aos menores, no atendimento público, foi fortalecida a ênfase no modelo de *déficit* e de

desenvolvimento: o PDI é um Professor de Desenvolvimento Infantil, diferentemente do Professor de Educação Infantil das EMEIs. Este quadro é facilmente evidenciado ao atentar-se aos critérios para matrícula das crianças nas duas instituições: nas EMEIs não há a menção de priorizar crianças em situação de vulnerabilidade como nos CEIs.

Outro aspecto precisa ser considerado. O modelo escolar não comporta a criança pequena de 0 a 3 anos. Fraldas, mamadeiras, colchonetes, chupetas não pertencem ao conjunto de elementos do espaço escolar. Assim como a celebração de convênio com entidades filantrópicas e participação dos movimentos sociais não compõem a estrutura e gestão das escolas. Nos domínios da Educação, especialmente no sistema educacional público, esses são elementos estranhos. Diferentemente da EMEI, as Creches ou CEIs não se adequam ao fenômeno da escolarização que, segundo definição de Faria Filho, é o “processo e paulatina produção de referências sociais tendo a escola, ou a forma escolar de socialização e transmissão de conhecimentos como eixo articulador de seus sentidos e significados” (2002, p. 16).

No final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, quando se deu a integração das creches, a área da EI, em constituição, ainda não tinha referências suficientes para contrapor-se e colocar em pauta e discussão o “sentido da forma” no coletivo infantil, como bem foi problematizado por Freitas (2007), embora muitos esforços já estivessem voltados para a construção da chamada “Pedagogia da Infância” (ROCHA, 1999). Assim, no processo de integração ao sistema de ensino, a EI foi forjada a se constituir como escola, respondendo ao jogo de representações sobre o que é ser uma instituição escolar e o que se espera dela. Considerando as reflexões de Freitas (2007), pode-se afirmar que não foi sustentado o olhar para a cultura infantil, imperou a cultura escolar, não foi possível explicitar aquilo que é estritamente próprio da educação e cuidado das crianças pequenas para contrapor-se à forma escolar. Para tal, propõe-se atender as crianças maiores nas EMEIs, como o local próprio e legítimo para a educação de crianças de 4 a 6 anos, perfeitamente adequada à cultura escolar, transformando as Creches / CEIs em locais de atendimento aos menores de 3 anos, aos bebês, isolados das escolas, com regras próprias e profissionais próprios. Seria por tão improvável a adequação e a sujeição à forma escolar?

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que as ações do poder público municipal no processo de integração da EI ao sistema de ensino, no contexto de constituição da mesma como primeira etapa da Educação Básica, consistiram em:

- Regularização das instituições privadas de atendimento às crianças de 0 a 6 anos;
- Mudança do nome da Creche para Centro de Educação Infantil - CEI;
- Transferência dos CEIs da rede direta da SAS para a SME, estrutura física e administrativa;
- Transferência dos profissionais do quadro da SAS para a SME, inclusão, transformação e criação de cargos;
- Restrição de faixa etária das crianças a serem atendidas pelos CEIs;
- Provisão de formação para atendimento à exigência mínima de escolarização e habilitação para exercício da docência na EI;
- Transferência dos CEIs indiretos e Ceis/Creches particulares conveniados da SAS para a SME, e os procedimentos de celebração de convênios, supervisão e acompanhamento de tais unidades educacionais.

No final do processo, em 2004, a partir das duas redes constituídas anteriormente, a municipalidade, por meio da SME, contava com dois modelos de instituições de EI: CEIs e EMEIs para atendimento ao direito das crianças de 0 a 6 anos à educação, respondendo ao preceito constitucional e à LDB. Contava também com dois tipos de profissionais no exercício da docência para crianças de 0 a 6 anos: Professor de Desenvolvimento Infantil e Professor de Educação Infantil. E dois tipos de atendimento quanto ao período de permanência das crianças: parcial, com turnos de 4h diárias, e integral, com atendimento de 8h a 10h diárias. A faixa etária das crianças atendidas era o elemento que diferenciava as instituições e os profissionais, bem como se constituía no critério para atendimento em período integral ou parcial. Nos CEIs: atendimento preferencial às crianças de 0 a 3 anos, em período integral e sob a docência de Professores de Desenvolvimento Infantil. Já nas EMEIs: atendimento das crianças de 4 a 6 anos, em período parcial, sob a docência de Professores de Educação Infantil.

O que estruturalmente mudou em relação à situação anterior, quando as creches estavam vinculadas aos órgãos da Assistência Social e as EMEIs, desde sua origem compondo o Parque Infantil, vinculadas aos órgãos da Educação?

Para as EMEIs, praticamente nada. Continuou a mesma estrutura para o atendimento das crianças e, quanto aos profissionais, grupo constituído e pertencente à categoria dos profissionais da Educação desde 1975, apenas certa instabilidade sobre como se daria a composição com profissionais que até então não eram professores e que atuavam com

crianças bem pequenas em instituições vinculadas à assistência e promoção social. Devido à diferença de *status quo* social e profissional, segundo entrevistas, parte significativa dos professores e especialistas teve receio de que a chegada das creches, com seus bebês, fraldas, colchonetes e mamadeiras e, especialmente, a possibilidade da transformação do cargo de ADI para Professor de Educação Infantil pudesse abalar a qualificação e o *status* da categoria e do próprio nível de ensino, no caso, o pré-escolar.

Para as creches, muitas mudanças! Passam a integrar o sistema de ensino e, com isso, uma série de medidas se fez necessária. A mais significativa foi relacionada aos profissionais: exigência de escolaridade e habilitação para exercício da docência, o que implicou em busca de formação e elevação do nível de escolaridade dos profissionais e especificação do fazer docente; elevação do status profissional e de remuneração. No entanto, embora fossem professores, devidamente diplomados e qualificados, foi necessário marcar a distinção entre os professores da EMEI, que trabalhavam com as crianças em idade pré-escolar e aqueles que trabalhavam com bebês e crianças até 3 anos. Os professores dessa nova categoria, os PDIs, em alguns aspectos se aproximam dos demais, pois lhes foram concedidos direito de remoção¹⁹¹, atribuição de aulas¹⁹², e demais procedimentos comuns nas unidades escolares. Porém, não foi concedida aos PDIs a possibilidade de optarem por diferentes jornadas de trabalho e terem o mesmo percentual de horas para planejamento e formação em serviço, como para os demais professores. Da mesma forma, foram diferenciados os procedimentos relativos às férias, que continuaram a ser escalonadas no decorrer do ano, e conferido apenas o direito a recesso escolar no final do ano, pois para não interromper o atendimento às crianças, os CEIs não tinham férias coletivas e nem recesso escolar em julho, como nas EMEIs, EMEFs e EMEFMs.

Quanto à estrutura de gestão, os Centros passaram a ter Conselho de CEI, aos moldes do Conselho de Escola e APM. Porém, a alteração organizacional de maior impacto foi a redução da faixa etária das crianças atendidas, que, como determinação, apresentou-se como um dos artigos da Lei que dispôs sobre a criação do cargo de PDI e da transformação dos cargos, em 2003.

Pode-se afirmar que no município de São Paulo, a EI se fez como primeira etapa da Educação Básica, passando a integrar o sistema municipal de ensino, com o credenciamento

¹⁹¹ Até então a mudança de unidade de trabalho ocorria somente por meio de permuta entre servidores.

¹⁹² Segundo entrevistas, esse foi um ponto de muita discussão, pois os PDI queriam que as “aulas/turmas” fossem atribuídas sob os mesmos critérios que aos demais professores. Até então, a atribuição de turmas era realizada em processo interno, coordenado pelo diretor.

das instituições privadas de atendimento às crianças de 0 a 6 anos e a transferência das creches da SAS para SME, ou seja, no sistema público, a integração da EI consolidou-se com a mudança do órgão administrativo responsável pelas creches, e todas as implicações quanto à gestão e manutenção do patrimônio e gestão dos novos profissionais que passaram a compor o quadro de servidores da Educação. Coube à SME, também, gerir a celebração e supervisão dos convênios com as entidades prestadoras de serviços no atendimento às crianças pequenas. As creches foram aceitas como instituições da Educação, pois não havia outra possibilidade, porém, instaurou-se uma relação hierárquica, agora, no mesmo órgão administrativo.

Houve nesse processo conquistas inegáveis: a elevação e especificação da escolaridade dos profissionais, melhoria do *status* social e profissional dos mesmos, aumento significativo na remuneração, o que, potencialmente, revela-se na melhoria da qualidade do trabalho com as crianças pequenas nos CEIs. A não transformação dos ADIs em auxiliares de ensino / educação também foi um ganho significativo. Porém, muito ainda faltou para que os profissionais das creches fossem aceitos como iguais em relação aos profissionais das demais unidades educacionais – EMEIs, EMEFs e EMEFMs, e que a educação e cuidado extraparental da criança de 0 a 3 anos tenha o mesmo valor e importância social e educacional despendida às crianças maiores de 4 anos.

A integração da Creche à SME teve o preço da fragmentação da EI e da redução do atendimento integral às crianças de 4 a 6 anos, ao redefinir as creches, que no início do processo de integração passaram a denominar-se CEIs, como instituições destinadas ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos, prioritariamente, como que uma das estratégias para distingui-la da EMEI e de seus professores e reordenar o atendimento da demanda, aumentando o número de crianças atendidas, pois com a saída das crianças de 4 a 6 anos dos CEIs, automaticamente abriram-se vagas para mais crianças de 0 a 3 anos. Se a questão era atender à demanda e ao direito por vagas em creches e pré-escolas, por que atender crianças de 4 a 6 anos em período integral nos CEIs se poderiam ser atendidas nas EMEIs, que ofereciam três turnos de quatro horas¹⁹³? A integração entre cuidar e educar é algo novo para

¹⁹³ Na época, essa foi uma questão que ocupou a pauta das assembleias do Fórum Regional de Educação Infantil, conforme lembra uma das entrevistadas, pois em muitos municípios da grande São Paulo, as instituições públicas que atendiam crianças de 0 a 6 anos, em período integral, passam a oferecer às crianças de 4 a 6 anos, em idade pré-escolar, atendimento em dois turnos, sob a alegação de que não é atendimento de creche, mas de pré-escola, e como tal, o período é parcial. Mesmo argumento do Prefeito Celso Pitta ao definir a transferência das crianças de 4 a 6 anos das Creches para as EMEIs, em 1999 e 2000. Algumas instituições privadas, sem fins lucrativos, também seguiram o mesmo procedimento. Como Coordenadora Educacional, acompanhei esse processo no Instituto Criança Cidadã, mantido pela Cesp e pelas empresas privadas ligadas ao Setor de Energia Elétrica em São Paulo, que, sem nenhum custo adicional, aumentou significativamente o número de crianças atendidas nas nove Creches/Pré-Escolas de sua rede, quando passou a atender as crianças maiores somente em período parcial.

o sistema educacional público brasileiro que, com foco na escolarização, sempre se organizou com atendimento em período parcial, diferentemente da creche que, na sua origem oferecia atendimento integral (ROSEMBERG, 2010).

Assim, a maneira como se consolidou a integração das creches ao sistema de ensino paulistano, evidencia os elementos que configuraram a EI nos anos subsequentes, na capital paulista e em todo território nacional. O primeiro deles é a resistência de setores da sociedade em aceitar as crianças menores de três anos como destinatárias de políticas públicas educacionais, em pé de igualdade com as crianças maiores, tal resistência fundamenta-se na consideração do espaço privado como o mais adequado para o cuidado e educação das crianças pequenas. O segundo refere-se à disputa de recursos públicos: pela primeira vez a EI disputava publicamente recursos públicos destinados à Educação, que até então eram exclusivos aos demais níveis de ensino, espaços consagrados e legitimados como escola. Disputa acirrada no processo de elaboração e aprovação do FUNDEB, que, na proposta inicial, excluía o financiamento ao atendimento às crianças de 0 a 3 anos. Há ainda, compondo esse cenário, mais um elemento: a oferta de educação por meio de partilhamento de recursos para atendimento público e privado, mediante política de conveniamento (ROSEMBERG, 2010).

A presença de dois modelos de instituição, fragmentando a EI entre creches e pré-escolas, instaurou atendimentos diferenciados e diferenciadores, que segundo Campos, R e Campos, R (2012) são reveladores da histórica dualidade estrutural da EI, dificultando a consolidação de uma política articulada e de qualidade adequada às crianças de 0 a 6 anos.

Isto posto, para a política de EI, o legado do processo de integração das creches ao sistema municipal de ensino na cidade de São Paulo, foi marcado pela oficialização da fragmentação e hierarquização do atendimento das crianças de 0 a 6 anos. Algo que reflete a própria constituição da infância como categoria social. As crianças e a infância não foram consideradas nesse processo e ainda não o são.

Pode ser um exemplo da indiferença estrutural, como denominada por Kaufmann, referenciada por Qvortrup (2010b), por traduzir a condição de invisibilidade das crianças como grupo social e da infância como categoria estrutural. Uma política educacional que deliberadamente foi destinada à infância e às crianças, mas que não as considerou, não as levou em conta. No caso das crianças maiores ainda é difícil reconhecer a frequência na escola como trabalho escolar e este como parte da divisão social do trabalho. Para Qvortrup (2001) na sociedade atual, o trabalho escolar ocupa o mesmo lugar que o trabalho manual

infantil de outrora, pois no plano diacrônico as crianças são convocadas a frequentar a escola como investimento à sua participação futura à sociedade, como adultos. Nessa perspectiva, o reconhecimento da frequência ao CEI como trabalho das crianças bem pequenas é ainda mais dificultado, pois não é admitido como lugar legítimo e de direito ao cuidado e educação para todas as crianças de 0 a 3 anos. Como política pública, o CEI é o local, prioritariamente, para crianças e famílias em situação de vulnerabilidade social. Ainda prevalece a representação de que o lugar da criança pequena é em casa, no espaço privado da família: “um descaso histórico das políticas públicas para com as crianças pequenas quando suas necessidades e seus direitos são trazidos para o espaço público” (ROSEMBERG, 2010, p. 174).

Nessa perspectiva, a hipótese desta pesquisa, em parte se confirmou: as ações do poder público municipal para atender à legislação e integrar a EI ao sistema de ensino como primeira etapa da Educação Básica, centraram-se na alocação das duas redes existentes, creches e EMEIs, no mesmo órgão administrativo, com a transferência das creches da SAS para a SME, mantendo, porém, a proposta de duas redes distintas de EI, redefinindo-as pela faixa etária das crianças atendidas e pelo período de atendimento. Tal procedimento do poder público municipal pode ter sido propiciado pelas dificuldades operacionais e administrativas próprias da complexidade do processo de integração, somadas a não apreensão da concepção de infância e de EI difundida no aparato legal, nos documentos orientadores publicados pela Coordenação Geral de Educação Infantil - COEDI/MEC, e na produção acadêmica da área, em especial os conceitos do campo da Sociologia da Infância, o que resultou no fortalecimento e legitimação da divisão da EI pública entre creche e pré-escola. Uma das possíveis leituras dessa fragmentação pode ser a tradução da representação do espaço doméstico, no âmbito privado, e exclusivo, da família como o espaço legítimo e apropriado para o cuidado e educação da criança pequena. Justifica-se o cuidado e educação extrafamiliar, em creches públicas, em situações de vulnerabilidade da criança, e a oferta de pré-escolas públicas, em período parcial de atendimento, para as crianças de 4 e 5 anos de idade, como ação educacional preparatória para os anos iniciais do Ensino Fundamental, com especial atenção ao processo de alfabetização. As crianças, em si, não foram consideradas, assim como a infância como categorial estrutural.

No entanto, como resultados desta investigação, a situação se mostrou mais complexa. As análises das disposições contidas nos documentos normativos e legais, sob a mediação dos depoimentos dos entrevistados foram construindo a percepção do processo de integração da

EI na sua totalidade¹⁹⁴. Aos poucos foi montado o quebra cabeça. Como mencionado, os espaços infinitos de Leminsky, continuam infinitos, mas não tão silenciosos! Por meio da análise dos documentos, com o olhar mais apurado a partir dos depoimentos de profissionais que participaram do processo de integração, foi possível mapear as ações do poder público e compreender como foram se consolidando as opções por uma política específica responsável pela configuração da EI paulistana, segmentada em creches e pré-escolas.

Para que a EI paulistana se constituísse como primeira etapa da Educação Básica, conforme disposto na LDB, havia a exigência de integrar-se ao sistema de ensino. Na cidade de São Paulo integrar-se ao sistema de ensino significou transferência das creches da SAS para SME, num processo que, para além de fragmentar a EI em creches e pré-escolas, que por si só já representa um grave retrocesso, provocou, do ponto de vista estrutural, o que denominamos de fatiamento da Creche como instituição. A política pública de EI no município de São Paulo, ao integrar a EI ao sistema municipal de ensino, fatiou o atendimento das crianças de 0 a 3 anos em CEIs diretos, CEIs indiretos e Creches/CEIs particulares conveniados. Três instituições que compõem a rede pública de EI, destinadas ao atendimento de uma mesma faixa etária, no entanto, com distintas condições estruturais e regidas por documentos normativos independentes, elaborados pelo mesmo órgão do poder público. Nada mais do que a sorte fará com que uma criança, que está aguardando por vaga em creche, seja atendida num CEI direto, que geralmente dispõe de melhores condições para um atendimento de boa qualidade, enquanto seu vizinho, de igual idade, seja contemplado com uma vaga em Creche particular conveniada.

Esse modelo de fatiamento e fragmentação é coerente a um movimento que transcende ao poder público municipal de São Paulo, que tem sido uma tendência em todo território latino-americano (CAMPOS, R; CAMPOS, R, 2012). Porém, dada a importância da rede paulistana, por ser a primeira rede pública do Brasil e a maior da América Latina, por contar, à época da integração, nas duas secretarias envolvidas, com profissionais qualificados e experientes, detentores de um conhecimento específico e comprometidos com a educação e cuidado das crianças pequenas, potencialmente poderia ser um contraponto e provocar a produção de novas referências como tão bem se fez presente no final dos anos 1970 e início dos anos de 1980, ao protagonizar a construção da EI como direito da criança e do trabalhador. Ao juntar feministas, grupos femininos, clubes de mães, associações de bairros,

¹⁹⁴ É importante ressaltar que todos os entrevistados, profissionais de carreira da PMSP, que participaram das Comissões Intersecretariais, Membros dos Fóruns Regional e Paulista de EI e líder sindical, de lugares e trajetórias distintos, tiveram posições convergentes quanto ao processo de integração da EI paulistana.

sindicatos e colocar a infância em pauta, embora, possivelmente, não tivessem a consciência de que ao reivindicar vagas em creches e uma educação extrafamiliar, adequada, com qualidade e sensibilidade, para as crianças, em compartilhamento com as famílias, estavam dizendo do lugar da infância nessa sociedade, posicionando-se e contribuindo para a compreensão da educação da criança pequena como uma questão pública, e não mais no âmbito privado, exclusivo da família ou uma ação de benevolência e caridade às famílias necessitadas. Movimento que não se fez presente no processo de integração da EI.

No período de 2001 a 2004, o esforço do poder público parece ter se concentrado em procedimentos para viabilizar administrativamente a transferência das creches de SAS para SME, com todas as suas implicações. Com o término da gestão Marta Suplicy (PT), em 2004, José Serra (PSDB), assumiu a gestão municipal, mas logo se afastou para concorrer às eleições do governo do estado de São Paulo, entregando o cargo ao vice-prefeito Gilberto Kassab (DEM), que reeleito, manteve-se prefeito no período de 2009 a 2012. Nesse período a política de EI fortaleceu o CEI como espaço para as crianças de até 3 anos, autorizando atendimento das crianças de 4 a 6 anos, em condição de excepcionalidade, somente nos CEIs de localidade onde não havia oferta de EMEIs, e sob autorização da DREM da região. Com a volta do PT na gestão da Prefeitura de São Paulo, segundo as entrevistadas, que estiveram à frente do processo em 2001 a 2004, e que, 2012, na gestão de Fernando Haddad (2012 – 2016), voltaram a ocupar cargos do *staff* administrativo, há grande esforço para dar continuidade ao que havia sido planejado no processo de integração, mas que não houve tempo para ser desenvolvido. Assim, para as tais entrevistadas, o maior investimento dessa gestão é na construção do currículo integrador, na perspectiva de consolidar-se uma política para a infância que tenha coerência de princípios e concepções, nos CEI, EMEI e EMEFs e que preze pela continuidade dos trabalhos. Há outro grande desafio atual, que acompanhou as gestões anteriores e que seguirá para as próximas: o atendimento à demanda¹⁹⁵. Para as crianças de 4 a 5 anos, a cobertura atual está mais próximo da meta estabelecida pelo PNE, universalização. Porém, para as crianças menores ainda há um déficit enorme, e a pressão do Ministério Público e de setores organizados em defesa do direito das crianças tem se intensificado.

¹⁹⁵ Ao tratar da demanda de EI há que ser ressaltado o quanto que a cobertura é desigual, por traduzir, de forma mais ampla, a própria desigualdade social. A diferença entre o quartil mais pobre e o mais rico é algo a ser considerado, assim como a desigual oferta entre as regiões. Para conhecer melhor essa situação, na cidade de São Paulo, vale conferir Grinkraut; Nakagawa; Campagnucci; Silva (2013), Panorama das desigualdades educacionais na cidade de São Paulo.

Currículo integrador e ampliação da oferta de vagas. Seriam essas ações um caminho viável para o enfrentamento e superação da fragmentação e cisão da EI e do fatiamento da Creche? Investigar o período pós-integração fica como desafio e desejo de, num futuro próximo, dar continuidade à pesquisa de Doutorado aqui apresentada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AÇÃO EDUCATIVA. **Educação e desigualdades na cidade de São Paulo / Ação Educativa** – São Paulo: Ação Educativa, 2013, 1º edição. (Em questão; 8).

ANTUNES, A.; TATIT, P. Criança Não Trabalha. Intérpretes Sandra Peres e Paulo Tatit In: Palavra Cantada. **Canções Curiosas**: Selo Palavra Cantada, 1998, CD. Faixa 3.

ARELARO, L. R. G.; JACOMINI, M. A.; KLEIN, S. B. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 37, n. 1, p. 35-52, abr. 2011.

BARRICELLI, E. M. **Transformações e conflitos no processo de elaboração de difusão e de utilização de instruções oficiais de e educação infantil**: um estudo genealógico. 2012. Tese (Doutorado em Linguística Aplicada e Estudos da linguagem), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

BAZILIO, L. C.; KRAMER, S. **Infância, Educação e Direitos Humanos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de Novembro de 2009. . **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 17 fev. 2010.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 11 de Novembro de 2009. . **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez.. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 17 fev. 2010.

_____. Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 abr. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112796.htm>. Acesso em: 18 maio 2013.

_____. Lei nº 13005/14, de 25 de junho de 2014 , Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014, Edição Extra. Disponível em <<http://www.anped.org.br/news/pne-e-sancionado-pela-presidenta-dilma>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

_____. Parecer CNE/CEB 020/2009; Resolução CNE/CBE nº 05/2009. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, Câmara da Educação Básica, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de 0 a 6 anos à educação**. Brasília: MEC/SEB, 2006a.

_____. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. v. 1; v 2. Brasília: MEC/SEB, 2006b

_____. **Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2006c.

_____. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009a .

_____. **Política de Educação Infantil no Brasil: Relatório de Avaliação**. Brasília: MEC / SEB, Unesco, 2009b.

_____. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil / Secretaria da Educação Básica**. Brasília: MEC, SEB, 2010.

_____. **Educação Infantil: Subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação**. Documento produzido pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 1.147/2011, do Ministério da Educação. Brasília: MEC / SEB, out/ 2012.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP . **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024 : Linha de Base**. – Brasília, DF: Inep, 2015.

CAMARGO, R. **Gestão democrática e a nova qualidade de ensino: o Conselho de Escola e a interdisciplinaridade nas escolas municipais (1989-1992)**. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da USP, SP, 1997.

CAMELO, R.; MOLINA, M. K. Avanços e Desafios da Educação Infantil no Estado de São Paulo. **Primeira Análise SEADE**, nº 7, p. 4-22, out. 2013.

CAMPOS, R. **Os Organismos Internacionais e as Políticas para a Educação infantil no Brasil**. 2008. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

CAMPOS, R. F.; CAMPOS, R. Políticas para a Educação Infantil e os desafios do novo Plano Nacional de Educação. In: FARIA, A. L. G. de; AQUINO, L. M. L. **Educação Infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2012, p. 9-30.

CAMPOS, M. M. (org.). **A expansão da rede de creches no município de São Paulo durante a década de 70**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1992.

_____.; A Luta por creches nos bairros. In: CAMPOS , M. M. ; ROSEMBERG, F. ; CAVASIN, S. **A expansão da rede de creches do município de São Paulo durante a década de 70**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2 vol., 1988.

_____.; HADDAD, L. Educação Infantil: crescendo e aparecendo. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 80, p. 11-20, Fev. 1992.

_____.; PATTO, M. H. S.; Mucci, Cristina. A creche e a pré-escola. **Cadernos de Pesquisa**, n. 39, p. 35-42, Nov. 1981.

_____.; ROSEMBERG, F. **Critérios para um atendimento em Creches que respeite os Direitos Fundamentais das Crianças**. 6ª Ed. Brasília: MEC/SEB, 2009.

_____.; FÜLLGRAF, J.; WIGGERS, V. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006.

CARREIRA, D; PINTO, J, M. **Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR . Disponível em: <<http://www.capes.gov.br>> . Acesso em: 04 out. 2013.

CREPALDI, R. O cotidiano da integração da rede de creches da Secretaria Municipal de Assistência Social ao sistema de ensino. In: MACHADO, M. L. A. (Org.) **Encontro e Desencontros em Educação Infantil**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 83-90.

CRIANÇA, a alma do negócio. Direção: Estela Renner. Produção: Marcos Nisti; Maria Farinha Produções. Roteiro: Estela Renner e Renata Ursaia, Brasil, 2008 (50 min.). Disponível em: < <http://www.youtube.com/playlist?list=PLE2ABADAEF30E4007>> Acesso em: 30 jun. 2014.

DIAS, M. C. **Saberes essenciais ao educador da primeira infância: uma reflexão na perspectiva dos seus protagonistas**. 1997. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

DIDONET, V. **Nota de esclarecimento sobre a PEC 277/2008**. Brasília, maio /2009. Disponível em: <<http://www.primeirainfancia.org.br/pesquisas>>. Acesso em: 12 Jul. 2012.

_____. **Comentários sobre a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que altera e acrescenta dispositivos à LDB**. Maio/2013. Disponível em: <http://issuu.com/proinfancia/docs/comentario_sobre_a_lei_n_12_796_-_vital>. Acesso em: 10 Jun. 2013.

ELIAS, N. **O processo civilizador, volume 1: uma história dos costumes**. Trad. Ruy Jugmann; revisão e apresentação: Renato Janine Ribeiro. 2ª Ed. RJ: Zahar, 2011.

_____. **O processo civilizador, volume 2: Formação do estado e Civilização**. Trad. Ruy Jugmann; revisão e apresentação: Renato Janine Ribeiro. 2ª Ed. RJ: Zahar, 1993.

_____. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 1999.

FARIA FILHO, L. M. Escolarização, Culturas e Práticas Escolares no Brasil: Elementos teórico-metodológicos de um programa de pesquisa. In: LOPES, A. C.; MACEDO, E. (org.). **Disciplinas e integração curricular: histórias e políticas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p.13-36.

FARIA, A. L. G. Educação Pré-Escolar e Cultura. Campinas/SP: Editora da Unicamp, São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **Direito à Infância:** Mario de Andrade e os Parques Infantis para as crianças de famílias operárias na cidade de São Paulo (1935-1938). 1994. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

_____; PALHARES, M. S. **Educação Infantil Pós-LDB:** rumos e desafios. Campinas/SP: Autores Associados; São Carlos/SP: Editora da UFSCar; Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

_____.; AQUINO, L. M. L. **Educação Infantil e PNE:** questões e tensões para o século XXI. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

FERRAREZI, E. R. **A evolução das Políticas dirigidas à infância e à adolescência: A Secretaria do Menor de São Paulo e a introdução de um novo paradigma**. Dissertação. FGV/EAESP, 1995.

FLORES. M. L. R. **Movimento e complexidade na garantia do direito à educação infantil:** um estudo sobre políticas públicas em Porto Alegre (1989 – 2004), 2007. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

FRANCO, M. A. C. Lidando pobremente com a pobreza – análise de uma tendência no atendimento a crianças “carentes” de 0 a 6 anos de idade - 1984 In: ROSEMBERG, F. (Org.). **Creche**. São Paulo: Cortez, 1989, p. 179-216.

FRANCO, D. S. **Gestão de Creches para além da assistência social: transição e percurso na prefeitura de São Paulo, de 2001 a 2004**. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação da USP, 2009.

FREITAS, M. C. O coletivo infantil: o sentido da forma . In FARIA, A, L, G. **O coletivo infantil em creches e pré-escolas: falares e saberes**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 7-13.

FULLGRAF, J. B. G. **O UNICEF e a política de educação infantil no governo Lula**. 2007. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. **O que se deve saber sobre creches** . Relatório Técnico Final, 1984. Equipe de pesquisa, LIMA, E.; ROSEMBERG, F.; CAMPOS, M.M.; GOLDENSTEIN, M. GROSBAUN, M.; PINTO, R. P.; CAVAZIN, S.

GREGORI, M. F. **Os meninos de rua e as instituições: um estudo sobre atores e as políticas sociais**. São Paulo: CEBRAP, Relatório Final, outubro de 1996.

_____. **Meninos na rua: a experiência da viração**. São Paulo: Universidade de São Paulo. Tese de doutoramento, 1997.

GRINKRAUT, A; NAKAGAWA, C; CAMPAGNUCCI, F e SILVA, V.U. Panorama das desigualdades educacionais na cidade de São Paulo. In: AÇÃO EDUCATIVA. **Educação e desigualdades na cidade de São Paulo**. São Paulo: Ação Educativa, 2013, 1º edição. (Em questão; 8), p. 25 – 114.

GUIMARÃES, J. L. O financiamento da educação infantil: quem paga a conta. In: MACHADO, M. L. (org.) **Encontros e Desencontros na Educação Infantil**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 43-56.

HADDAD, L. **A creche em busca de identidade**. São Paulo: Loyola, 1993.

_____. Substituir ou compartilhar? O papel das instituições de educação infantil no contexto da sociedade contemporânea. In: MACHADO, M. L. (org.) **Encontros e Desencontros na Educação Infantil**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 91-97.

_____. Políticas Integradas de educação e cuidado infantil: desafios, armadilhas e possibilidades. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 129 p. 519-546, Dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n129/a0236129.pdf>>. Acesso em: 05 out/2010.

_____. A trajetória da educação infantil em quatro ciclos. In: SAETA, B. R. P.; SOUZA NETO, J. C.; NASCIMENTO, M, L, B, P. (Org.) **Infância: Violência, Instituições e Políticas Públicas**, v. 2. , São Paulo: Expressão e Arte, 2008, p. 121-138.

_____.; OLIVEIRA, E. C. A Secretaria do Bem-Estar Social e a luta por creche. In: CAMPOS, Maria Malta. **A expansão da rede de creches no município de São Paulo durante a década de 70**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1988.

INSTITUO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>> Acesso em: 23 maio 2014.

JACOMINI, M. A; MINHOTO, M. A. Vencimento, Remuneração e Condições de Trabalho de Professores da Rede Municipal de São Paulo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 40, n. 4, p. 1235-1259, out./dez. 2015. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623647294>

JULIA, D. A cultura escolar como objeto histórico. **Revista Brasileira de História da Educação**. Sociedade Brasileira de História da Educação, nº 1, jan-junho, 2001, p. 9-43.

KAPPEL, D. B. As crianças de 0 a 6 anos no contexto sociodemográfico nacional. In: KRAMER, S. (Org.). **Profissionais de educação infantil: gestão e formação**. São Paulo: Ática, 2005, p. 181-202.

KISHIMOTO, T. M. (Org.) Diagnóstico da formação dos profissionais de creche no estado de São Paulo. In: _____. (Coord.) **Formação dos Profissionais de Creches no estado de São Paulo**. São Paulo: Fundação Orsa, 2000, p. 99-103.

_____. As Creches na capital e no interior do estado de São Paulo. In: _____. (Coord.) **Formação dos Profissionais de Creches no estado de São Paulo**. São Paulo: Fundação Orsa, 2000, p. 120-139.

_____. A LDB e as instituições de educação infantil: desafios e perspectivas. **Revista Paulista de Educação Física**, periódico on line, suplemento 4, p. 7-14 Publicado em 2001.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.

_____. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e fundamental. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006. Número Especial . Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a09v2796.pdf>> . Acesso em 7 jun. 2010.

KUHLMANN Jr., M. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LEMINSKY, P. O silêncio de Pascoal. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 de julho de 1985, Ilustrada, p. 38.

MARTINS, J. S.(Coord.) **O Massacre dos inocentes: a criança sem infância no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1993.

MEDEIROS, S. T. V. **Educação infantil na Rede Municipal de Ensino de São Luiz Gonzaga no período de 1980 – 2008**. 2009. Tese (Doutorado em Educação), Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2009.

MENDES, G. F.; FORSTER JÚNIOR, N. J. **Manual de Redação da Presidência da República**. 2ª ed. rev. e atual. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais-1/catalogo/orgao-essenciais/casa-civil/subchefia-de-assuntos-juridicos/centro-de-estudos-juridicos-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/view>>. Acesso em: 20 Maio 2014.

MOSS, P. Introduzindo a política na creche: a educação infantil como prática democrática. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 417-436, jul/set 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/pusp/v20n3/v20n3a07.pdf>> Acesso em: 19 jun/2010.

_____. Qual o futuro da relação entre educação infantil e ensino obrigatório? **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 41, n. 142, p. 142-159, jan./abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n142/v41n142a08.pdf>> Acesso 4 maio 2011.

NEPTUNE, J. B. **Poder Local e Educação infantil em Piracicaba**. 1995. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

OLIVEIRA, Z. M. R. Dos Parques Infantis às Escolas Municipais de Educação Infantil: um caminho de cinquenta anos. **Revista Escola Municipal**, ano 18, nº 13. Edição especial: 50 anos de pré-escola municipal. São Paulo: SME, 1985, p. 11-18.

_____. ; FERREIRA, M. C. R. Propostas para o atendimento em creches no município de São Paulo – Histórico de uma realidade – 1986. In: ROSEMBERG, F. (Org.). **Creche**. São Paulo: Cortez, 1989, p. 28 -89.

_____.; _____. 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.

PACÍFICO, J. M. **Políticas Públicas para a educação infantil em Porto Velho/RO (1999 – 2008)**. 2010. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho. 2003.

PACHECO. R. T. B. **O espetáculo da Educação: Os Centros Educacionais Unificados do Município de São Paulo como Espaços Públicos de Lazer**. 2009. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PILOTTI, F; RIZZINI, I (Org.). **A arte de Governar as crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à Infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Nino, Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.

POPP, B. **Análise das propostas de políticas públicas para o financiamento da educação infantil no município de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo – FEUSP, 2006.

ROCHA, E. A. C. A Pedagogia e a Educação Infantil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 16, p. 27-34, jan/fev/mar/abr 2001.

ROSA, M. F. **O direito da criança a ter direito: a educação infantil em Mato Grosso do Sul (1991 – 2002)**. 2005. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ROSEMBERG, F. **Creche**. São Paulo: Cortez, 1989a, p. 90-103.

_____. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso das creches - 1984. In: _____. **Creche**. São Paulo: Cortez, 1989b, p. 90-103. (originalmente Caderno de Pesquisa, nº 51, 1984.)

_____. Creches domiciliares: argumentos ou falácias – 1986. In: _____. **Creche**. São Paulo: Cortez, 1989c, p. 217-235.

_____. Creches: Assistencialismo comunitário? **ANDE** – Revista da Associação Nacional de Educação, n. 2. São Paulo, 1981

_____. A participação das feministas. CAMPOS, Maria Malta. **A expansão da rede de creches no município de São Paulo durante a década de 70**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1988, vol. II, 1ª parte, p 129-245.

_____. Organizações multilaterais, Estado e política de Educação Infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 25-63, Mar. 2002.

_____. 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, p. 49-86.

_____. **A educação pré-escolar obrigatória**: versão preliminar. Texto encomendado pelo Grupo de Trabalho Educação de Crianças de 0 a 6 anos da ANPED para ser apresentado na 32ª Reunião Anual da ANPED, 2009.

_____. Educação Infantil pós-Fundeb: avanços e tensões. In: SOUZA, G. **Educar na Infância**: perspectivas histórico-sociais. São Paulo: Contexto, 2010, p. 171-186.

_____. ; CAMPOS, M. M.; HADDAD, L. A rede de creches no município de São Paulo. In: MAGALHÃES, A. R.; GARCIA, W. **Infância e desenvolvimento**: propostas e desafios. Brasília: IPEA, 1993.

_____.; CAMPOS, M. M.; PINTO, R.P. 0 a 6 anos: atendimento em São Paulo. Fundação Carlos Chagas, 1985.

_____.; MARIANO, C. L. S.. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: Debates e Tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v. 4, n. 141, p. 693-728, Dez. 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n129/a0236129.pdf>> Acesso em 27 Set 2011.

SANCHES, E. C. **Creche: Realidade e Ambiguidades**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2003.

_____.; RODRIGUES, M. L. P.; HOMMA, M. As políticas Públicas e alguns retratos do atendimento à criança pequena. In: KISHIMOTO, T. M. (Coord.) **Formação dos Profissionais de Creches no Estado de São Paulo**. São Paulo: Fundação Orsa, 2000, p. 9-42.

SÃO PAULO (PREFEITURA) Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Orientação Técnica. **Almanaque 75 anos da Educação Infantil**: conviver e aprender na cidade de São Paulo. São Paulo: SME/DOT, 2010.

SÃO PAULO (PREFEITURA) Secretaria Municipal de Educação. **Revista Escola Municipal**, ano 18, nº 13. Edição especial: 50 anos de pré-escola municipal. São Paulo: SME, 1985.

_____. **Programa Mais Educação São Paulo. Notas Técnicas sobre o Documento de Referência do Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo**. São Paulo: Secretaria Municipal de Educação, out. 2013. Disponível em: <http://maiseducacaosaopaulo.prefeitura.sp.gov.br/download/docs/notas_tecnicas_mais_educacao_sao_paulo.pdf>. Acesso em: 28 Abr. 2014.

_____. **Mais Educação São Paulo. Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo. Documento de Referência**. São Paulo: Secretaria Municipal de Educação, 10 de outubro de 2013. Disponível em: <http://maiseducacaosaopaulo.prefeitura.sp.gov.br/download/docs/Devolutiva_da_Consulta_Publica.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2014.

SARMENTO, M. J. **Infância contemporânea e educação infantil**: uma perspectiva a partir dos direitos da criança. (2013, em publicação).

_____; MARCHI, R. C.. Radicalização da infância na segunda modernidade. Para uma Sociologia da Infância crítica. **Configurações**, Revista do Centro de Investigação em Ciências Sociais da Universidade do Minho/Portugal, nº 4, p. 91-113, 2008.

_____; PINTO, M. (1997). As crianças e a infância: definindo conceitos, delimitando o campo. In: _____. (Org.) **As Crianças**: Contextos e Identidades. Braga: Centro de Estudos da Criança da Universidade do Minho/Portugal, 1997, p. 7-30.

_____. A infância e o trabalho: a (Re)Construção Social dos “Ofícios da Criança”. **Forum Sociológico**. Minho/Portugal: Instituto de Estudos e de Divulgação Sociológica. n. 3/4 (2ª série), p. 33-47, 2000.

SEBASTIANI, M. T. **Educação infantil e o desafio da qualidade**: um estudo da rede municipal de creches em Curitiba – 1989 a 1992. 1996. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SME). Disponível em: <<http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: Mar. 2014.

SERRÃO, C. R. B. **Atos, Sombras e Fatos**: O Programa Creche/Pré-Escola – Secretaria do Menor – São Paulo (1987-1995). 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

SILVEIRA, A. A. D. **O direito à educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991 – 2008)**. 2010. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SOARES, N. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e a função educacional da creche. Projeto Pedagógico do cuidar e educar, sem escolarizar**. 2003. Tese. (Doutorado em Serviço Social). Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, 2003.

SOUZA, A. M. C. **Educação e cuidado no atendimento infantil**: uma proposta de gestão municipal comprometida com a criança. 1995. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

SUSIN, M. O. K. **A qualidade na Educação infantil Comunitária em Porto Alegre**: estudo em quatro creches conveniadas. 2009. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

QVORTRUP, J. O trabalho escolar infantil tem valor? A colonização das crianças pelo trabalho escolar. In: CASTRO, L. R. (org.). **Crianças e jovens na construção da cultura**. Rio de Janeiro/RJ: NAU Editora / FAPERJ, 2001.

_____. Macro-análise da infância. In: CHRISTENSEN, P.; JAMES, A. **Investigação com crianças**: Perspectivas e Práticas. Porto: Edições Escola Superior de Educação de Paula Frassinetti, 2005, p. 73-96.

_____. A Infância enquanto categoria estrutural. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 36, n. 2, p. 631-644. Ago/2010a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v36n2/a14v36n2.pdf>> Acesso em: 19 fev. 2011.

_____. Infância e Política. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo. v. 40. n. 141, p. 777-792, Dez. 2010b. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n141/v40n141a06.pdf>> Acesso em: 22 mar. 2012.

_____. Nove Teses sobre a “infância como um fenômeno social”. **Pro-Posições**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 199-211, Abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pp/v22n1/15.pdf>> . Acesso em: 07 out. 2011.

TRAGTENBERG, M. A Escola como organização complexa. In: _____. **Sobre Educação, Política e Sindicalismo**. São Paulo, Cortez, 1982.

VICENT, G; LAHIRE B.; THIN, D. Sobre a história e a teoria da forma escolar. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, nº 33, p. 7-47, jun. 2001.

VANDENBROECK, M. Vamos discordar. Trad. de Tatiane Cosentino Rodrigues. **Revista Eletrônica de Educação**. São Carlos, SP: UFSCar, v.3, no. 2, p. 13-22, nov. 2009. Disponível em <http://www.reveduc.ufscar.br>.

VIDAL, D. G. Cultura e Práticas Escolares: a escola como objeto de pesquisa. In: _____. **Culturas Escolares: estudo sobre práticas de leitura e escrita na escola pública primária (Brasil e França, final do século XIX)**. Campinas/ São Paulo: Autores Associados, 2005, p. 21-69.

APÊNDICE A - Levantamento de Teses de Doutorado

1 Levantamento de Teses de Doutorado

Com o objetivo de investigar o que havia sido pesquisado sobre as políticas públicas de EI do município de São Paulo, foi iniciado o levantamento das teses e dissertações disponibilizadas no Banco de Teses da CAPES. No entanto, logo nas primeiras buscas, optou-se por descartar as dissertações, pois a maior parte das produções concentra-se após o ano 2000, período em que há reestruturação dos programas de pós-graduação e é reduzido o prazo para desenvolvimento das pesquisas, conferindo às teses de doutorado o escopo para o maior aprofundamento na análise dos dados coletados no desenvolvimento da pesquisa.

O Banco de Teses da CAPES disponibiliza resumos das teses e dissertações defendidas no período de 1987 a 2012. Embora, naquele momento o recorte temporal desta pesquisa fosse de 2001 a 2011, decidiu-se considerar toda a produção do período disponibilizado no Banco. Avaliou-se ser pertinente a busca por produção anterior ao recorte temporal da pesquisa para verificar qual contexto, no tocante às temáticas, que anuncia o período, ou seja, se no momento precedente, referente aos anos de 1987 a 2000, há presença de temáticas que indiquem acompanhamento das políticas públicas que estavam se configurando. O conhecimento do que estava sendo publicado e pesquisado oferece elementos para inferir sobre as tendências do campo e como o período foi se constituindo. Assim, ao optar por um período de abrangência superior ao definido pelo objeto de estudo buscou-se, com maior segurança, mapear a produção acerca da temática e situar as possíveis contribuições acadêmicas e políticas desta pesquisa de doutorado naquele momento de seu desenvolvimento.

Os descritores definidos para a busca, realizada na última semana do mês de julho e nos meses de agosto e setembro de 2013, foram: (1) educação infantil, (2) creche, (3) pré-escola, (4) centro de educação infantil, (5) escola municipal de educação infantil, (6) educação de crianças de 0 a 6 anos e educação de crianças de 0 a 5 anos, (7) educar e cuidar, (8) educação e cuidado, (9) cuidar e educar, (10) cuidado e educação.

Para cada descritor organizou-se uma relação com as teses ordenadas por ano de publicação. Nesse primeiro momento foram descartadas teses cujos títulos indicavam claramente tratar-se de temas específicos da área da Saúde. Em seguida, foram cruzados os

dados das listagens, para identificação das pesquisas localizadas em mais de um descritor, para assim compor uma única listagem, sem repetições.

A leitura dos resumos foi iniciada e conduzida, na perspectiva de localizar dois grupos distintos de teses:

- a) Teses que abordam especificamente a situação das políticas públicas da EI paulistana. Trata-se de um conjunto de teses cujos resumos indicam atender a necessidade da pesquisa em desenvolvimento, desvelando o que se produziu sobre as políticas de EI na cidade de São Paulo.
- b) Teses que tratam de políticas públicas de EI de outros municípios ou estados e aquelas que tratam de forma mais abrangente a situação nacional. Estas podem constituir-se em fonte de referências e/ou inspiração teórico-metodológica.

No decorrer da leitura dos resumos, em dois distintos momentos, procedeu-se a dois outros descartes, além daqueles relacionados à área da Saúde, a saber: a) teses com títulos e resumos que indicavam tratar-se de temáticas específicas das áreas de Psicologia, de Letras, Linguística e Psicolinguística; b) teses com títulos e resumos que indicavam tratar-se de pesquisa sobre a EI, mas com foco em temáticas específicas – jogos, brincadeiras, alfabetização, literatura infantil, inclusão, adaptação e outras, que não se aproximam da discussão sobre política, história e constituição da EI. Nesses dois processos de exclusão, para maior segurança, na leitura dos resumos conferiu-se com redobrada atenção os objetivos que cada autor definiu para a sua pesquisa de doutorado.

Na sequência, em um quarto momento, prosseguiu-se a leitura dos resumos das teses cujos títulos não traziam indicações claras para proceder ou não a novos descartes, processo que foi interrompido por problemas no site da CAPES, que indisponibilizou algumas ferramentas do Banco de Teses, para manutenção do sistema. A interrupção prosseguiu por vários meses e quando o acesso foi reestabelecido ainda apresentava uma série de restrições. A busca pelos resumos foi retomada em março e abril de 2014, por meio do acesso ao Currículo Lattes dos pesquisadores, para identificação da universidade e programa em que as teses selecionadas haviam sido defendidas e, assim, dar continuidade à busca no site das universidades.

A documentação produzida em cada etapa foi preservada, desde as listagens iniciais para cada descritor, bem como as listagens com os sucessivos descartes, com a indicação das justificativas. Foi produzido, e também preservado, um quadro que auxilia na localização das

publicações de cada ano e de acordo com o descritor (Apêndice A), caso fosse necessário recuperar algum dado em algum momento da pesquisa. No entanto, outro elemento motivou a preservação: trata-se de material valioso por possibilitar vislumbrar o movimento na área, bem como suas interfaces e diálogos com as demais áreas que “circundam” a EI. O material inquieta, provoca e pede análises pontuais, indicando novas problemáticas para futuras investigações.

1.1 Resultados do mapeamento das teses

Como resultados do mapeamento organizado em dez descritores, foram identificadas 1299 teses, das quais 581 foram excluídas pelo título, por indicarem claramente tratar-se de pesquisas de temas específicos da área da Saúde (1ª exclusão), restando 718 títulos. Na sequência, foram identificados e eliminados os títulos que se repetiam em mais de um descritor, 209 eliminações, resultando em 509 teses.

Destas, foram excluídas aquelas cujos títulos e resumos indicam temáticas específicas de áreas como: Psicologia, Letras, Linguística, Psicolinguística e as teses com títulos e resumos que indicam tratar-se de pesquisas sobre a EI, mas que abordam temáticas específicas, como jogos, brincadeiras, alfabetização, literatura infantil, inclusão, adaptação e outras (2ª exclusão), num total de 362 teses descartadas. Restaram, assim, 147 teses¹⁹⁶, cujos 93 resumos localizados foram lidos e analisados, culminando na seleção de 14 teses¹⁹⁷, sendo que três tratam especificamente da situação das políticas públicas da EI paulistana; nove abordam as políticas públicas de EI de outros municípios ou estados; duas focam, de forma mais abrangente, a política nacional de EI.

1.1 Teses selecionadas

Das 14 teses selecionadas, três referem-se ao município de São Paulo. Trata-se das pesquisas de Ana Lucia Goulart de Faria (1994), de Reinaldo Tadeu Boscolo Pacheco (2003), ambos da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, e de Ermelinda Maria Barricelli (2012), do Programa de Linguística Aplicada da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

¹⁹⁶ Ver Apêndice B – Quadro 2 - Exclusões

¹⁹⁷ Ver Apêndice D – Quadro 7 – Teses Selecionadas. Quadro composto pelos dados das 14 teses selecionadas: título, nome do autor, ano de conclusão, nome do orientador e instituição.

a) Políticas públicas de educação infantil do município de São Paulo

Ana Lúcia Goulart de Faria (1994), em *Direito à Infância: Mario de Andrade e os Parques Infantis para as crianças de famílias operárias na cidade de São Paulo (1935-1938)*, estuda os Parques Infantis, do Departamento de Cultura da Prefeitura Municipal de São Paulo, na gestão de Mario de Andrade. A autora compreende que a ação do poder público ao ofertar os Parques Infantis “faz parte da política cultural de um projeto de organização da cidade que fora idealizado pela composição da burguesia ‘ilustrada’ com os intelectuais modernistas no poder”. Discorre sobre a proposta inovadora de Mario de Andrade para a infância paulistana dos anos de 1930. Estuda os três primeiros anos de funcionamento dos Parques Infantis e evidencia o caráter não escolarizante do atendimento às crianças, um projeto educacional que, articulado à política cultural da cidade, busca promover intenso diálogo com a cultura nas suas diferentes manifestações e, em especial, com as tradições populares. Dos Parques Infantis originaram-se as atuais Escolas Municipais de Educação infantil – EMEIs. Discutir a sua gênese é um imperativo para a compreensão da política atual e as possibilidades de efetivação de uma EI que respeita os direitos da infância.

Reinaldo Tadeu Boscolo Pacheco (2003), em *O Espetáculo da Educação: os Centros Educacionais Unificados do município de São Paulo como espaços públicos de lazer*, analisa o papel do Estado no tocante ao “alcance e significado das políticas educacionais implementadas por meio da construção dos Centros Educacionais Unificados – CEUs”. Não aborda a oferta de EI em específico, mas como um dos “serviços de educação formal para crianças e jovens” que compõe a unidade educacional, cuja dinâmica de funcionamento é o foco da investigação, no intuito de “compreender como a oferta de outras oportunidades educativas, além do ensino formal, alteram as formas de gestão e de organização desse equipamento público”. Discute a proposta dos CEUs e busca compreender sua dinâmica de funcionamento, oferecendo elementos para reflexão da complexidade de propostas que têm por objetivo articular políticas educacionais, com a oferta dos três níveis de ensino da Educação Básica, e políticas de cultura, esporte e lazer, em um mesmo espaço físico.

Ermelinda Maria Barricelli (2012), em *Transformações e conflitos no processo de elaboração de difusão e de utilização de instruções oficiais de educação infantil: um estudo genealógico*, investiga as representações dos processos de elaboração, de difusão e de utilização do documento Orientações Curriculares – Expectativas de Aprendizagens e Orientações Didáticas – OCs (2007). O estudo inicia-se com o levantamento de parte da

história da EI, da qual a autora destaca duas constatações: “a) uma visão de criança marcada pela crença da sua fragilidade física e intelectual; e b) a conseqüente transposição dessas crenças para os contextos educacionais que culminam em um atendimento dicotomizado entre o cuidar e o educar.” Tem por hipótese que tais aspectos, de forma conflituosa, estão presentes na elaboração, difusão e utilização do referido documento curricular. A hipótese confirma-se, concluindo a autora que tais conflitos, relacionados com as dimensões do trabalho, “podem ser identificados linguístico e discursivamente”.

Reconhecida a importância e relevância das três pesquisas acima, é mister afirmar que ainda pouco, muito pouco, foi pesquisado sobre as políticas de EI paulistana e, considerando o atual contexto sociopolítico e econômico e as tendências que vêm sinalizando as políticas públicas para as crianças pequenas, adentrar nos meandros da dinâmica da Secretaria Municipal de Educação da cidade de São Paulo pode ser uma necessária tarefa para a construção de uma política educacional que tenha a infância respeitada em suas singularidades e direitos. É nesta perspectiva que os objetivos desta tese foram delineados, propondo-se a investigar ações do poder público municipal no processo de integração da EI, no período de 2001 a 2012.

As três teses oferecem contribuições para que se compreender como se constituiu a EI no município de São Paulo. Embora haja distinção clara nos seus objetivos e abordem diferentes períodos históricos, no seu cerne, estão relacionadas, por colocarem em pauta projetos do poder público municipal para o atendimento às crianças pequenas. Questões acerca do lugar da infância na sociedade e nas políticas públicas educacionais em intersecção com as políticas públicas culturais são centrais, de forma explícita em Faria (1992) e Pacheco (2003) e subliminar em Barricelli (2012), ao focar as orientações curriculares. Na pesquisa de Barricelli (2012), implicitamente, a articulação parece ocorrer, ao discorrer sobre as representações de profissionais no processo de elaboração, difusão e utilização de orientações curriculares.

b) Políticas públicas de educação infantil em outros municípios e estados

No processo de busca das produções relacionadas, conforme já mencionado, foram selecionadas também nove teses que abordam as políticas públicas de EI de outros municípios ou estados e aquelas que tratam de forma mais abrangente a situação nacional. Assim procedeu-se devido à possibilidade dessas investigações constituírem fonte de referências e

inspiração teórico-metodológica. As nove teses, das 14 selecionadas, tratam da ação do poder público na oferta de EI nos municípios de Uberlândia/SP, Piracicaba/SP, Franca/SP, Curitiba/PR, Porto Alegre/RS (2 pesquisas), São Luiz Gonzaga/RS e Porto Velho/RO e no estado de Mato Grosso do Sul, a saber:

- Ana Maria Costa Souza (1995) - *Educação e Cuidado no Atendimento Infantil: uma proposta de gestão municipal comprometida com a criança*. - Uberlândia/SP
- Jussara Bressan Neptune (1995) - *Poder Local e Educação infantil em Piracicaba (SP) 1977 – 1995*. - Piracicaba/SP;
- Márcia Teixeira Sebastiani (1996) – *Educação Infantil e o Desafio da Qualidade: um estudo da rede municipal de creches em Curitiba – 1989 a 1992*. - Curitiba/PR
- Nanci Soares (2003) – *O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Função Educacional da Creche: Projeto Pedagógico do cuidar e educar, sem escolarizar*. - Franca/SP;
- Mariete Felix Rosa (2005) – *O Direito da Criança a Ter Direito: a educação infantil em Mato Grosso do Sul (1991-2002)*. - Mato Grosso do Sul;
- Maria Luiza Rodrigues Flores (2007) – *Movimento e Complexidade na Garantia do Direito à Educação Infantil: um estudo sobre políticas públicas em Porto Alegre (1989-2004)*. - Porto Alegre/RS
- Sonia Teresinha Vieira de Medeiros (2009) – *Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de São Luiz Gonzaga no período de 1980-2008*. - São Luiz Gonzaga/RS;
- Maria Otilia Kroeff Susin (2009) – *A Qualidade na Educação Infantil Comunitária em Porto Alegre: estudo em quatro creches conveniadas*. - Porto Alegre/RS;
- Juracy Machado Pacífico (2010) - *Políticas Públicas para a Educação Infantil em Porto Velho/RO*. - Porto Velho/RO.

Ana Maria Costa Souza e Jussara Bressan Neptune concluem suas pesquisas em 1995. Ambas tratam da política educacional pública para as crianças de 0 a 6 anos de idade. Souza, em *Educação e Cuidado no Atendimento Infantil: uma proposta de gestão municipal comprometida com a criança*, investiga a rede de creches e pré-escolas da Secretaria da

Educação e Secretaria de Trabalho e Ação Social do município de Uberlândia. Neptune, em *Poder Local e Educação infantil em Piracicaba (SP) 1977 – 1995*, investiga os diversos programas, planos e projetos de EI desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Educação buscando relacionar tais ações aos planos gerais das gestões administrativas. A mesma perspectiva segue a tese de Juracy Machado Pacífico, *Políticas Públicas para a Educação Infantil em Porto Velho/RO*, concluída em 2010. Pacífico investiga o período de 1999 a 2008, buscando identificar o lugar ocupado pela EI, via ações da Secretaria Municipal da Educação, nas diferentes gestões administrativas.

As teses de Sonia Teresinha Vieira de Medeiros, *Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de São Luiz Gonzaga no período de 1980-2008*, e de Maria Luiza Rodrigues Flores, *Movimento e complexidade na garantia do direito à Educação Infantil: um estudo sobre políticas públicas em Porto Alegre (1989-2004)*, concluídas, respectivamente em 2009 e 2007, buscam compreender como o município respondeu às demandas da EI, no contexto da luta e consolidação do direito das crianças à educação e integração desta ao sistema de ensino como primeira etapa da Educação Básica. Ambas destacam a concepção de Estado que se fez presente na definição das políticas educacionais para a criança pequena. Tal destaque consta como um dos objetivos da pesquisa de Medeiros e é evidenciado por Flores ao justificar o critério para definição do período investigado: “quando aconteceram as quatro gestões consecutivas do Partido dos Trabalhadores na cidade”. Flores analisa a oferta de atendimento, como Medeiros, e a formação de profissionais na perspectiva de regularização das instituições ao sistema municipal de ensino.

Duas teses focam sua investigação na abordagem da qualidade das instituições de EI, discutindo o conceito de qualidade e a definição de critérios. As duas tratam de municípios da região Sul do país: Curitiba e Porto Alegre. *Educação Infantil e o desafio da qualidade: um estudo da rede municipal de creches em Curitiba – 1989 a 1992*, de Márcia Teixeira Sebastiani, concluída em 1996, tem por objetivo conhecer a atuação do poder público municipal, tendo por referência os critérios de qualidade definidos pela Rede para a Infância da Comissão Europeia para a análise da rede municipal de creche de Curitiba. De outro modo, Maria Otília Kroeff Susin, em *A qualidade na Educação Infantil Comunitária em Porto Alegre: estudo em quatro creches conveniadas*, tese concluída em 2009, ao discutir a qualidade da rede conveniada de creches, problematiza os limites e as possibilidades desse modelo que, segundo a autora, tem se constituído como base da política municipal de expansão do atendimento na primeira etapa da Educação Básica.

Na perspectiva do atendimento a direitos instituídos, Nanci Soares, em *O Estatuto da Criança e do Adolescente e a função educacional da creche: Projeto Pedagógico do cuidar e educar, sem escolarizar*, tese concluída em 2003, ao realizar estudo sobre o perfil das creches da cidade de Franca, teve por objetivo refletir e analisar a oferta da EI na cidade “no que se refere a cuidar e educar, sem escolarizar”, tendo por referência o paradigma da proteção integral instituído no Estatuto da Criança e do Adolescente.

A tese de Mariete Felix Rosa, *O direito da criança a ter direito: a Educação Infantil em Mato Grosso do Sul (1991-2002)*, concluída em 2005, teve como objetivo evidenciar como foi se efetivando o direito à EI no Estado de Mato Grosso do Sul, no contexto pós promulgação da Constituição Federal de 1988. Analisou a expansão da oferta da EI nas redes públicas e privadas dos 77 Municípios de Mato Grosso do Sul. Ao cruzar os dados da expansão com os dados do universo de população na faixa etária de zero a seis anos, pode observar como se deu a garantia de acesso e qual a demanda reprimida.

c) Políticas públicas de educação infantil de âmbito nacional

Dentre as 14 teses selecionadas, duas tematizam as políticas de EI no âmbito nacional em interface com as orientações dos organismos multilaterais e internacionais. Trata-se das teses de Jodete Bayer G. Fullgraf Fullgraf (2007) – *O UNICEF e a Política de Educação Infantil no governo Lula* e de Rosânia Campos (2008) – *Os Organismos Internacionais e as Políticas para a Educação Infantil no Brasil*. Ambas abordam a política de EI no Brasil, no recente contexto sociopolítico e econômico. Fullgraf questiona a agenda globalmente estruturada, representada pela atuação do UNICEF, nas iniciativas de política pública de EI durante a primeira gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Ao focar a investigação na análise do Programa Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil – UNICEF/MEC, a tese de Fullgraf “sustenta que o protagonismo do UNICEF influencia a política de EI, ao mesmo tempo em que enfraquece o que preconiza a legislação brasileira”. Na mesma perspectiva, evidenciando uma tendência que fortemente vem se consolidando na política de EI no âmbito federal e tem inspirado ações nas demais esferas do poder público, Campos “analisa as relações entre a política nacional de EI e as indicações produzidas por organismos internacionais atuantes na América Latina”. As duas pesquisadoras fornecem elementos precisos e fundamentados para a compreensão do discurso que tem ecoado intensamente na justificativa do ressurgimento das propostas alternativas e emergenciais como modelo de

política educacional para as crianças pequenas que se encontram “em situação de vulnerabilidade”, bem como as propostas escolarizantes e propedêuticas para a educação das crianças de 4 e 5 anos.

APÊNDICE B – Quadros de documentos legais e normativos

QUADRO 1 - Tipo de Publicações disponibilizados para consulta e Número de Documentos encontrados – 1999 a 2004*

Tipo de Publicações	Nº de documentos
	TOTAL => 1999+2000+2001+2002+2003+2004
Ato	-
Ato Constitucional	-
Ato Declaratório	-
Circular	-
Comunicado	10 => 0+0+4+2+1+3
Comunicado Conjunto	
Comunicado Intersecretarial	
Decreto	187=> 21+23+28+41+47+27
Decreto Legislativo	
Decreto - Lei	
Deliberação	1 (2002)
Despacho	11=> 0+0+5+3+2+1
Despacho Intersecretarial	
Despacho Normativo	
Edital	
Emenda	1 (2001)
Ementa	
Indicação	2 (2001/ 2002)
Instrução	
Instrução Complementar	
Instrução Serviço	
Lei	46 => 4+0+5+14+15+8
Memorando	
Memorando Circular	
Ofício	
Ofício Circular	
Ordem de Serviço	
Ordem Interna	
Ordem Interna Intersecretarial	
Orientação	
Orientação Normativa	1 (2004)
Parecer Normativo	
Portaria	165 => 6+4+13+24+70+48
Portaria Conjunta	
Portaria Intersecretaria	25 => 1+0+7+5+7+5
Projeto de Emenda	1 (2004)
Projeto de Lei	97 => 5+5+30+26+24+7
Projeto de Resolução	
Projeto Decreto Legislativo	
Pronunciamento	
Publicação	19 => 0+2+3+5+4+5
Razão de Veto	
Regulamento	
Requerimento	
Resolução	2 (2001 e 2002)
Resolução Intersecretarial	
SubPrefeitura	
Súmula	
TOTAL	568

* Legislação Municipal – Pesquisa por Assunto. Palavras-chave: educação infantil, creche, CEI/EMEI Site: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/negocios_juridicos/cadastro_de_leis/index.php

QUADRO 2 - Tipo de Publicação e número de documentos encontrados –1999 a 2004

Tipo De Publicação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	T
Comunicado	-	-	4	2	1	3	10
Decreto	21	23	28	41	47	27	187
Deliberação	-	-	1	-	-	-	1
Despacho	-	-	5	3	2	1	11
Emenda	-	-	1	-	-	-	1
Indicação	-	-	1	-	1	-	2
Lei	4	-	5	14	15	8	46
Orientação Normativa	-	-	-	-	-	1	1
Portaria	6	4	13	24	70	48	165
Portaria Intersecretarial	1	-	7	5	7	5	25
Projeto de Emenda	-	-	-	-	-	1	1
Projeto de Lei	5	5	30	26	24	7	97
Publicação	-	2	3	5	4	5	19
Resolução	-	-	1	1	-	-	2
TOTAL	37	34	99	121	171	106	568

* Legislação Municipal – Pesquisa por Assunto. Palavras-chave: educação infantil, creche, CEI/EMEI. Site: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/negocios_juridicos/cadastro_de_leis/index.php

QUADRO 3 - LEIS - 1999 a 2004

ASSUNTO/ ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
TRANSIÇÃO			-	<p>Lei nº 13.272, de 01/02/02 => readequação das escalas de padrões de vencimentos – ADI</p> <p>Lei nº 13.273, de 4/1/02 => Gratificação por. Desenvolvimento Educacional aos servidores CEIs</p> <p>Lei nº 13.256, de 28/12/02 => Institui gratuito de formação em serviço, nível superior aos servidores dos CEIs</p> <p>Lei nº 13.326, de 13/02/02 => Define requisitos necessários para que o Programa de Integração das creches ao sistema municipal de ensino atenda ao ECA e LDB</p> <p>Lei nº 13.431, de 24/09/02 => Contratação de ADI pela SME por tempo determinado</p>	<p>Lei nº: 13.489, de 06/01/03 => Alteração Gratificação por Desenvolvimento Educacional aos Servidores dos CEIs</p> <p>Lei nº: 13.489, de 28/4/03 => Contratação de ADI por tempo determinado / Gratificação por Desenvolvimento Educacional e regulamentação dos CCIs e CPis</p> <p>Lei nº: 13.574, de 12/5/03 => a transformação e inclusão no Quadro do Magistério municipal, do Quadro dos Profissionais de Educação dos cargos de ADI, Pedagogo e Diretor de Equipamento Social.</p> <p>Lei nº 13.695, de 19/12/03 => Revalorização salarial / transferência dos ADIs para Quadro dos Profissionais Educação / Abono aos Diretores de Equipamento Social</p>	<p>Lei nº 13.802, de 12/4/04 => Contratação de ADI, tempo determinado.</p>	10
ESTRUTURA			<p>Lei nº 13.232, de 4/12/01 – obriga a divulgação de demanda atendida e não atendida e índice de evasão, repetência e aprovação em EMEI/EMEF</p> <p>Lei nº 13.168, de 6/7/01 Quadro Magistério. / Quadro Apoio</p>	-	<p>Lei nº 13.500, de 08/01/03 => Alterações no Quadro dos Profissionais de Apoio Educação</p> <p>Lei nº 13.652, de 25/09/03 => adoção de medidas de valorização dos servidores públicos municipais.</p> <p>Lei nº 13.682, de 15/12/03 =>estrutura organizacional das subprefeituras / Cargos de provimento em comissão.</p>	<p>Lei nº 13.748, de 16/01/04 => Plano De Carreira Servidores Nível Médio /Avaliação de Desempenho</p>	6

ASSUNTO/ ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
SAÚDE			Lei nº 13.205 , de 8/11/01 – obrigatoriedade de alimentação diferenciada aos diabéticos na merenda das escolas e creches municipais.	Lei nº 13.464 , de 4/12/02 => garantia de assistência aos alunos com problemas de aprendizado e na integração escolar	Lei nº 13.533 , de 19/03/03 => Atribui à Secretaria da Saúde a manutenção das ações preventivas e curativas em saúde bucal destinadas as crianças usuárias de CEIs e escolas municipais		3
DIVERSOS			Lei nº 13.148 , de 20/06/01=> inclusão de estudos básicos sobre tratamento e destinação do lixo, no currículo das escolas municipais Lei nº 13.262 , de 28/12/01=> autoriza aceitação de doação imóveis para construção creches	Lei nº 13.328 , de 13/02/02 => funcionamento de Creche no horário noturno Lei nº 13.430 , de 13/09/02 => Plano Diretor Estratégico.	Lei nº 13.697 , de 23/12/03 => Criação do Programa de Transporte Escolar Municipal Gratuito – Vai e Volta	Lei nº 13.714 , de 7/01/04 => Implantação de dispositivos para instalação de telefonia para deficiente da fala e surdos.	6
DENOMINAÇÃO de EMEI E CEI	4	-	-	6	6	3	19
NÃO PROCEDE						2	2
TOTAL	4		5	14	15	8	46

QUADRO 4 A - DECRETOS – 1999 – 2004*

ASSUNTO / ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
TRANSIÇÃO	-		Decreto nº 40.268, de 31/01/01 – Diretrizes. de Integração das creches ao sistema municipal ,de ensino Decreto nº 41.447, de 3/12/01 – Readequação das. Escalas de Padrões de Vencimento para ADIs Decreto nº 41.448, de 3/12/01 – – Gratificação por Desenvolvimento Educacional para Servidores dos CEIs Decreto nº 41.588, de 29/12/01 – Transfere CEIs da rede direta da SAS para SME	Decreto nº 42.248, de 5/8/02 – define requisitos necessários para que o Programa de Integração das creches no sistema municipal de ensino atenda ao ECA e à LDB (regulamenta Lei nº13.326, de 13/02/02). Decreto nº 42.629, de 19/11/02 – Gratificação por Desenvolvimento Educacional para Servidores dos CEIs	Decreto nº 44.272, de 22/12/03 - Normas gerais para celebração de convênios com entidades sociais Decreto nº 42.777, de 8/1/03 - Remoção Diretores e ADIs (regulamentação de Art.) 2003	Decreto nº 44.846, de 14/6/04 - Atribuições do cargo de PDI Decreto nº 45.446, de 25/10/04- Convenios – (Aplicação do Decreto nº45313, de 20/9/04)	9
LOTAÇÃO / ATRIBUIÇÃO / GRATIFICAÇÃO	-		Decreto nº 41.307, de 30/10/01 – Lotação de gentes Escolares	Decreto nº 41.877, de 13/2/02 – Lotação dos cargos de Agentes Escolares Decreto nº 42.071, de 3/6/02 – Lotação dos cargos de Prof. Adjunto nos NAEs. (Regulamenta art 26 da Lei 11.229, de 26/6/92)	Decreto nº 43.480, de 16/7/03 – Gratificação por Desenvolvimento Educacional– define quem deve receber e a forma de pagamento	Decreto nº 45.462, de 28/10/04 - Fixa quantidade de cargos Prof Adjunto e Prof Titular. na carreira Magistério Decreto nº 4344287, DE 5/1/04 Disciplina o Pagto.Gratificação por Desenvolvimento Educacional .	6
FORMAÇÃO					Decreto nº 44.022, de 22/10/03 - Formação – graduação gratuita – preferencia ADIs e Guarda municipal		1
SAUDE			Decreto nº 40.221 , de 5/10/01 – - Programa de Saúde Bucal – creches	Decreto nº 42.214, de 22/7/02 – Institui – Programa de Saúde Auditiva. (Regulamenta Lei 12.556, de 8/1/98)	Decreto nº 43.148, de 7/5/03 - Institui Programa de Prevenção a Asma Decreto nº 43.237, de 22/5/03 - Institui Programa de Prevenção Diabetes e Anemia Infantil		4
PROJETOS / PROGRAMAS			Decreto nº 41.391, de 20/11/01 – Criação do Programa de Transporte Escolar Gratuito	Decreto nº 41.971, de 6/5/02 – - Obrigatoriedade de divulgação da Demanda atendida e potencial, índices de evasão, repetência e aprovação nas EMEIs e EMEFs. (Regulamenta Lei 13.232, de 4/12/01)	Decreto nº 43.140, de 28/4/03 - Institui Dia da Família na Escola Decreto nº 42.832, de 6/2/03 - Criação dos CEUs	Decreto nº 44.389, de 18/02/04 - Criação do CECEI Decreto nº 45.654, de 28/12/04 - Criação salas de leitura Decreto nº 45.594, de 10/12/04 Atendimento de filhos de servidores públicos nos CCI e CIPs	7

ASSUNTO / ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
DIVERSOS	-		Decreto nº 41.466, de 7/12/01 – Declaração de Utilidade Pública de imóvel para desapropriação para construção de CEI Decreto nº 40.724, de 13/6/01 - Vinculação de. EMEI e EMEF à DREM Decreto nº 41.341, de 7/11/01 – Denomina e disciplina atuação de CCI Decreto nº 40.946, de 1/8/01 Obrigatoriedade de instalação de para-raios em creches, escolas e postos de saúde municipais (Regulamenta Lei nº 12 120, de 28/6/96).	Decreto nº 42.485, de 8/10/02 – Declaração de Utilidade Pública de imóvel para desapropriação para construção de EMEI	Decreto nº 43.696, de 1/9/03 - Declaração de Utilidade Pública de imóvel para desapropriação para construção de EMEI Decreto nº 42.773, de 3/1/03 - - Transferência da Administração de Equipamentos da SME para SubPrefeituras (Retificado pelo Decreto nº 43.396, de 30/6/03 / Inclusão dos CEUs – Decreto nº 43822, de 18/9/03) Decreto nº 44.033, de 24/10/03 - Retificação dados da EMEI de um dos CEUs Decreto nº 44.228, de 10/12/03 - Denominação de unidade escolar de Educação Especial	Decreto nº 44.406, de 20/2/04 - Declaração de Utilidade Pública de imóvel para desapropriação para construção de CEI Decreto nº 44.639, de 19/4/04 – Desativação de CEI Decreto nº 44.243, de 3/9/04 – Desativação de CEI Decreto nº 44.591, de 8/4/04 – Vinculação de CEI Decreto nº 44.420, de 26/2/04 - - Transfere EMEI para CEU	14
Não procede – não vinculado CEI / EMEI	-				Regulamentação do ISS	Aprova regulamento do ISS	2
TOTAL (A)			11	07	13	12	43

* Excluídos decretos cujos conteúdos sejam: criação e denominação de CEIs e EMEIs

QUADRO 4 B - DECRETOS – 1999 – 2004: CRIAÇÃO E DENOMINAÇÃO DE CEIS E EMEIS

DECRETO / ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Criação CEI	-	-	2	14	12	8	36
Criação EMEI	12	15	5	9	9	5	55
Denominação CEI	-	-	3 * + 1	7	2	1	14
Denominação EMEI	9	8	5	3	9	-	34
TOTAL (B)	21	23	16	33	32	14	139

* o termo utilizado no decreto é Creche Municipal.

QUADRO 4 C - DECRETOS – 1999 – 2004 - TOTAL

DECRETO / ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
TOTAL (A)	-	-	11	07	13	12	43
TOTAL (B)	21	23	16	33	32	14	139
TOTAL (A +B)	21	23	27	40	45	26	182

QUADRO 5 - PUBLICAÇÕES – 1999 a 2004

ASSUNTO / ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
TRANSIÇÃO		=> Protocolo CME 33/00 - Parecer CME nº 29/00 – Hab. Para Lecionar na EI	=> Protocolo CME 14/01 - Parecer CME nº 18/01 – Plano de Integração CEIS/creches	=> Relatório Projeto Especial . ADI Magisterio => Protocolo CME 8/02 - Parecer CME nº 7/02. - Dias Letivos na EI => Alteração do Projeto ADI Magistério	=> Protocolo CME 1/03 - Parecer CME nº 5/02 – Relatório / Avaliação. ADI Magistério => Protocolo CME 05/03 – Consulta sobre Habilitação para lecionar na EI => Protocolo CME 14/03 Parecer CME nº 12/03 – Consulta sobre Habilitação para lecionar na EI	=> Protocolo CME 1/03 - Relatório / Avaliação. ADI Magistério => Protocolo CME 4/04 – Contagem de tempo na função de coord. psicoped. para Diretor de escola => Protocolo CME 13/04 – validade de diploma => Suplemento DOM –EI	12
ESTRUTURA			=> Protocolo CME 38/00 - Parecer CME nº 2/01 - Autorização para funcionamento de EMEIs e EMEFs				1
DIVERSOS		=> Ação Direta de Inconstitucionalidade – CEI em Conj Habitacional	=> Protocolo CME 10/01 – consulta escolas privadas - direção	=> Protocolo CME 36/00; 29/00 E 3/01 – Consulta escola particular Ei e EF EM => Construção de CEI	=> Construção e Doação de CEI	=> Protocolo CME 21/03 – Projeto CECI – Centro de Educação Infantil Indígena	6
TOTAL (A)		2	3	5	4	5	19

QUADRO 6 - COMUNICADOS - 1999 a 2004

ASSUNTO / ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
TRANSIÇÃO	-	-	=> Institui Comissão Intersecretarial SME/SAS – integração de CEIs	=> Projeto Especialk de Formação (ADI MAG) – Parecer CME 01/02		=> Pontuação de ADI e PDI para escolha e atribuição de turmas/sala	3
ESTRUTURA	-	-	=> Cadastro prof p/ eventual contratação => Complementação do Cadastro prof p/ eventual contratação (comprov escolaridade) => cadastro de cças p/ transp. escolar	=> Cadastro p/ eventual contratação ADI	=> cadastro de cças p/ transp. escolar	=> cadastro de cças p/ transp. Escolar => Cronog. Para escolha/ atrib PDI e ADI	7
TOTAL	-	-	4	2	1	3	10

QUADRO 7 - DESPACHOS – 1999 a 2004

ASSUNTO / ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
TRANSIÇÃO/ ESTRUTURA	-	-			=> Concurso de PDI – 3.547 cargos		1
ESTRUTURA	-	-	=> Contratação de Professores (4) => Contratação de Pedagogo, Aux Tec Adm, Aux Tec Enferm e ADI. (1)	=> Contratação de Professores (3)	=> Contratação de Professores	=> Contratação de Professores	10
TOTAL	-	-	5	3	2	1	11

QUADRO 8 - EMENDA - 1999 a 2004

ASSUNTO / ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
ESTRUTURA			=> Alterações e acréscimos Lei Orgânica do Município				1

QUADRO 9 - ORIENTAÇÃO NORMATIVA - 1999 a 2004

ASSUNTO / ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
ESTRUTURA						=> Orientação Normativa nº1/01 - Construindo Regimento para a Infância	1

QUADRO 10 A -- PARECERES - Conselho Municipal de Educação - 1999 e 2000

ASSUNTO/ANO	1999	2000
TRANSIÇÃO / REGULARIZAÇÃO	<p>Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento</p> <p>Parecer CME nº 11/99, de 18/03/99 - Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 12/99, de 18/03/99 Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 19/99, de 9/9/99 - Esclarecimento documentação (alvará ou auto de licença) EI privada</p>	<p>Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento</p> <p>Parecer CME nº 09/00, de 31/08/2000 - Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 10/00, de 31/08/2000 – Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 11/00, de 31/08/2000 – Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 12/00, de 31/08/2000 – Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 13/00, de 14/09/2000 – Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 14/00, de 31/08/2000 – Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 15/00, de 31/08/2000 – Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 16/00, de 31/08/2000 – Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 17/00, de 31/08/2000 – Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 20/00, de 23/11/2000 – Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 21/00, de 23/11/2000 – Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 24/00, de 30/11/2000 – Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 25/00, de 30/11/2000 – Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 26/00, de 30/11/2000 – Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 27/00, de 30/11/2000 – Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento EI privada</p> <p>Parecer CME nº 22/00, de 23/11/2000 – Irregularidade EI privada</p>
FORMAÇÃO		<p>Parecer CME nº 05/2000 – DREM 6, de 15/06/2000 - Proposta de capacitação e complementação de escolaridade para as Auxiliares de Desenvolvimento Infantil (ADI)</p> <p>Parecer CME nº 29/00, de 07/12/00 Habilitação para lecionar na EI - consulta EI privada</p>
TOTAL	3	18

QUADRO 10 B - PARECERES - Conselho Municipal de Educação - 2001 – 2004

ASSUNTO/ ANO	2001	2002	2003	2004
TRANSIÇÃO / REGULARIZAÇÃO	<p>Autorização e Funcionamento EI Parecer CME Nº 02/01, de 01/02/01 - Autorização de funcionamento das EMEIs e EMEFs Parecer CME nº 13/01 -, de 24/05/01 Consulta sobre pedido de Autorização de Funcionamento EI privada Parecer CME nº 14/01, de 07/06/01 - Consulta sobre pedido de Autorização de Funcionamento – Sindicato Mantenedores EI privada Parecer CME Nº 10/01, de 10/05/01 - Consulta sobre Jurisdição EI / Funcionamento e Supervisão Parecer CME Nº 11/01, de 10/05/01 Consulta sobre Jurisdição EI / Funcionamento e Supervisão Parecer CME Nº 15/01, de 02/08/01 – Consulta sobre Jurisdição EI / Funcionamento e Supervisão Parecer CME nº 09/01, de 05/04/01 - Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento Parecer CME nº 19/01, de 06/12/01 - Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento Parecer CME Nº 12/01 => Consulta sobre concessão de novo prazo para apresentação do auto de licença</p> <p>Quadro de pessoal => Formação / Habilitação Parecer CME Nº 06/01, de 15/02/01 Consulta sobre Quadro de pessoal – Direção EI privada Parecer CME Nº 16/01, de 29/11/01 - Consulta sobre Quadro de pessoal – Direção EI privada</p> <p>Integração CEIs Parecer CME Nº 18/01 , de 06/12/01 - Plano de Integração CEI ao sistema de ensino</p>	<p>Autorização e Funcionamento EI Parecer CME Nº 03/02, de 07/02/02 - Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento</p>	<p>Autorização e Funcionamento EI Parecer CME nº 03/03, 24/04/03 - Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento Parecer CME nº 10/03, de 09/10/03 – Recurso contra indeferimento de autorização de funcionamento</p> <p>Quadro de pessoal => Experiência - Formação / Habilitação Parecer CME nº 11/03, de 13/11/03 consulta sobre formação / habilitação para Transformação de cargo Diretor Equipamento Social para Diretor de Escola Parecer CME nº 12/03 -, de 20/11/03 Consulta sobre formação/habilitação para transformação de cargo ADI para PDI Parecer CME nº 07/03, de 28/08/03 - Consulta sobre habilitação para lecionar na EI em edital de concurso público Parecer CME nº 14/03, de 06/02/03 - Consulta sobre habilitação para assumir cargo Coord. Pedagógico – (aprovação em concurso público) Parecer CME nº 09/03, de 02/10/03 - Consulta sobre Experiência em magistério para exercer cargos de Diretor e Coordenador- transformação de cargo - Rede Pública Parecer CME nº 13/03, de 27/11/03 - Consulta sobre Experiência em magistério para exercer cargos de Diretor - Rede Pública Parecer CME nº 01/03, de 06/02/03 - Consulta referente a formação de profissionais para atuarem na educação infantil - Professor – EI privada Parecer CME nº 02/03, de 27/02/03 Consulta sobre habilitação para lecionar na educação infantil – CEI Parecer CME nº 05/03 -, de 15/05/03 - Consulta sobre habilitação para lecionar na educação infantil - CEI</p>	<p>Autorização e Funcionamento EI Parecer CME nº 24/04 -, de 09/09/04 – Recurso contra indeferimento de prazo supl. autorização de funcionamento</p> <p>Quadro de pessoal => Experiência – Formação/habilitação Parecer CME nº 19/04, DE 03/06/2004 - Tempo na função de Coord Psicopedagógico. para ingresso cargo de Diretor de escola Parecer CME nº 37/04, de 16/12/04 - Validade de diploma EAD apresentado para transformação ADI => PDI</p>
FORMAÇÃO		<p>Parecer CME Nº 01/02, de 31/01/02 - Projeto Especial de Curso Normal em nível médio de professores de educação infantil – “ADI – Magistério” Parecer CME Nº 05/02, de 04/07/02 - => Alteração do Proj. de Formação “ADI – Magisterio”</p>	<p>Parecer CME nº 06/03, de 03/07/03 - Relatório de Avaliação do ADI Magistério Parecer CME nº 15/03, de 18/12/03 - Relatório de Avaliação do ADI Magistério</p>	<p>Parecer CME nº 35/04 , 09/12/04 - Relatório de Avaliação do ADI Magistério</p>
DIVERSOS		<p>Parecer CME Nº 07/02, de 29/08/02 - => Consulta sobre dias letivos EI</p>		<p>Parecer CME nº 29/04, de 28/10/04 – Orientação Normativa; Construindo um Regimento da Infância Parecer CME nº 30/04, 04/11/04 - Projeto CECI</p>

				Educação Especial Parecer CME n° 28/04 , de 19/02/04 - Titulação /habilitação para lecionar Educação Especial (2) Parecer CME n° 25/04 , de 30/09/04 - Titulação /habilitação para lecionar Educ Especial Parecer CME n° 32/04 , de 18/11/04 - Consulta sobre SAPNE – Sala de Atendimento a Portadores de Necessidades Especiais
TOTAL	12	4	13	9

QUADRO 11 - DELIBERAÇÕES - Conselho Municipal de Educação - 1999 a 2004

ASSUNTO / ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TRANSIÇÃO / REGULARIZAÇÃO	DELIBERAÇÃO 01/99, de 07/05/99 – Fixa Normas para Autorização de Funcionamento e Supervisão de instituições de EI no sistema de ensino do Município de São Paulo. (Homologada pela Portaria n° 2.476 , de 06/05/99)					DELIBERAÇÃO CME N° 02/04 , de 16/12/04 - Exigência mínima de formação inicial para o profissionais em educação no sistema municipal de ensino de São Paulo (Homologada pela Portaria 5902/04 , de 28/12)
TOTAL	1					1

QUADRO 12 - INDICAÇÕES - Conselho Municipal de Educação - 1999 e 2004

ASSUNTO / ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TRANSIÇÃO/ REGULARIZ.	<p>Indicação CME Nº 01/99, de 28/01/99 – Formação e aperfeiçoamento de professores.</p> <p>Indicação CME Nº. 02/99, de 04/03/99 – EI – considerações gerais com recomendação para providências à integração da EI ao sistema municipal de ensino</p> <p>Indicação CME Nº. 04/99, de 9/9/99 – Autorização de funcionamento de instituições de EI - critérios para definição de novos prazos</p> <p>Indicação CME 369 Nº. 06/99, de 16/12/99 (Protoc 18/99) Plano de Carreira Do Magistério</p>	<p>Indicação CME Nº. 01/00, de 05/10/2000 – Ação Supervisora e o papel do Supervisor</p>	<p>Indicação CME Nº 01/01, de 05/10/2001– Autorização de funcionamento e supervisão de instituições privadas de educação infantil no sistema municipal de ensino</p>	<p>Indicação CME Nº 01/02, de 26/03/ 02 Sistemas municipais de ensino (Homologada pela Portaria nº 2.827, de 22 de maio de 2002</p> <p>Indicação CME Nº 02/2002, de 26/03/02 – Abrangência do sistema municipal de ensino de São Paulo. (Homologada pela Portaria 2827, de 22/5/02)</p> <p>Indicação CME Nº 04/2002, de 05/09/02 – PME – Plano Municipal de Educação</p>	<p>Indicação CME Nº 02/2003 , de 16/10/03 – Identificação e Cadastramento das Instituições de EI no Município de São Paulo</p>	<p>Indicação CME Nº 03/04, de 19/02/04 – Regime de colaboração entre sistemas estadual e municipal de ensino</p> <p>Indicação CME Nº 04/ 04, de 16/09/04 – Formação para o exercício do magistério</p> <p>Indicação CME Nº 05/ 04, de 16/12/04 – Exigência mínima de formação inicial para o profissionais em educação no sistema municipal de ensino de São Paulo (Homologada pela Portaria 5902/04 , de 28/12/04)</p>
TOTAL	4	1		3	1	3

QUADRO 13 - PORTARIAS / SECRETARIAS - 1999 - 2004

ANO / SECRETARIA	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
SME Sec. Mun. Educação	6 LOTAÇÃO / ESCOLHA / ATRIBUIÇÃO / PONTUAÇÃO (2) TRANSIÇÃO (2) ORG E FUNC DAS UNIDADES (1) DIVERSOS (1)	4 LOTAÇÃO / ESCOLHA / ATRIBUIÇÃO / PONTUAÇÃO (2) ORG E FUNC DAS UNIDADES (1) DIVERSOS (1)	6 LOTAÇÃO / ESCOLHA / ATRIBUIÇÃO / PONTUAÇÃO (3) TRANSIÇÃO (1) ORG E FUNC DAS UNIDADES (2)	21 LOTAÇÃO / ESCOLHA / ATRIBUIÇÃO / PONTUAÇÃO (8) FORMAÇÃO (4) TRANSIÇÃO (5) ORG E FUNC DAS UNIDADES (4)	41 LOTAÇÃO / ESCOLHA / ATRIBUIÇÃO / PONTUAÇÃO (9) FORMAÇÃO (5) TRANSIÇÃO (5 + 14) (Subordinação - 14) ORG E FUNC DAS UNIDADES (5) DIVERSOS (3)	28 LOTAÇÃO / ESCOLHA / ATRIBUIÇÃO / PONTUAÇÃO (14) FORMAÇÃO (1) TRANSIÇÃO (3) ORG E FUNC DAS UNIDADES (7) DIVERSAS (3)	106 LOT / ESCOLHA / ATRIBUIÇÃO / PONTUAÇÃO (38) FORMAÇÃO (10) TRANSIÇÃO (16 + 14) (Subordinação - 14) ORG E FUNC DAS UNIDADES (20) DIVERSAS (8)
SAS – Sec Mun Assistência Social	-	-	2	1	0	0	3
INTER SECRETARIAL	1 SME / FABES (1)		7 SME/SAS (6) SGP/SAS (1)	5 SME/SAS (5)	7 SME/SAS (2) SME/SMC (1) SME/SEME (1) SME/SF (2) SME/? – s/ acesso (1)	5 SME/SAS (4) SME/SF (1)	25
SEME - Sec. Mun. Esp. Lazer e Recr.			1	0	0	0	1
SJ - Sec Mun., dos Negócios Juríd. e Justiça			1	1	1	1	4
SGP - Sec. M Gestão Pública			1		0	0	1
SGM - Sec do Gov Mun.			1	1	0	0	2
SMSP - Sec. Mun. de Coord. das Subprefeituras			0	0	28	18	46
OUTRAS			1 (Portaria duplicada)			1 - HSPM Hosp. Serv Púb Municipal	2
TOTAL	7	4	20	29	77	53	190

QUADRO 14 PORTARIAS - 1999

ANO / SECRETARIA	PORTARIAS
SME Sec. Mun. Educação	61 <u>LOTAÇÃO / ESCOLHA / ATRIBUIÇÃO / PONTUAÇÃO (2)</u> PORTARIA SME Nº:3668 – 19/8/99 – Escolha de unidade de Lotação / Exercício e de Classes/Aulas – Prof Titulares e Adjuntos habilitados em concurso público PORTARIA SME Nº 4712 – 13/11/99 – Pontuação de Docentes para Escolha/Atribuição de turnos e de classes/auls para o ano de 2000. <u>TRANSICÃO (2)</u> PORTARIA SME Nº 2476 – 7/5/99 - Aprova a Deliberação 1/99 e a Indicação 2/99 - regula autorização de funcionamento/supervisão das escolas de Educação Infantil PORTARIA SME / SUPEME Nº 89 – 26/10/99 - Competências e Procedimentos para autorização de funcionamento/supervisão das escolas privadas de Educação Infantil <u>ORG E FUNC DAS UNIDADES (1)</u> PORTARIA SME Nº: 4130 – 30/9/99 – Diretrizes e Normas para Matrículas – ano letivo de 2000 <u>DIVERSOS (1)</u> PORTARIA SME Nº: 1363 - 28/1/99 - Considera Unidades de Serviço de Natureza Operacional as Unidades que especifica
INTERSECRETARIAL SME/FABES (1)	<u>SME/FABES – Secretaria Municipal de Educação / Secretaria da Família e Bem-Estar Social</u> PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº: 3 -28/7/99 - Institui Comissão Especial para Estudos com vista ao cumprimento das disposições do Art. 89 da LDB – Integração de Creches e Pré-Escolas no Sistema de Ensino.
TOTAL	7

QUADRO 15 - PORTARIAS - 2000

ANO / SECRETARIA	PORTARIAS
SME Sec. Mun. Educação	<u>LOTAÇÃO / ESCOLHA / ATRIBUIÇÃO / PONTUAÇÃO (2)</u> PORTARIA SME Nº: 1222 – 22/3/00 - Fixa novo quadro de lotação de professores adjuntos de EI e de EF nas DREMs PORTARIA SME Nº: 3683 – 15/9/00 - Pontuação de docentes para escolha/atribuição de turnos e de classes/aulas para 2001. <u>ORG E FUNC DAS UNIDADES (1)</u> PORTARIA SME Nº: 4335 – 8/11/00 – Diretrizes e Normas para matrícula – ano letivo de 2001 <u>DIVERSOS (1)</u> PORTARIA SME / CME Nº: 1 – 9/6/00 - Designa Conselheiros para analisar e propor orientações para a aplicação das DCN da EI, EF, EM e Profissional.
TOTAL	4

QUADRO 16 - PORTARIAS - 2001

ANO / SECRETARIA	PORTARIAS
SME 6 Sec. Mun. Educação	<p><u>LOTAÇÃO / ESCOLHA / ATRIBUIÇÃO / PONTUAÇÃO (3)</u> PORTARIA N° 1579 - 21/3/01 - Fixa Quadro único do Módulo de Lotação de Prof Adj de Deficientes Auditivos, de EI, EF I e II PORTARIA N° 4857 – 11/10 /01 – Pontuação DOS Professores para Escolha/Atribuição de turnos e de classes/aulas para 2002 PORTARIA N° 5448 - 8/12/01 Escolha/Atribuição de classes remanescentes CEIs para Prof Ed Inf.</p> <p><u>ORG E FUNC DAS UNIDADES (2)</u> PORTARIA N° 4995 – 24/10/01 – Organização das Escolas para ano letivo de 2002 PORTARIA N° 5221 - 13/11/01 – Diretrizes e Normas para Matrícula para ano letivo de 2002</p> <p><u>DIVERSOS</u> PORTARIA N° 2841 – 1/6 /01 - Unidades de Serviço de Nat Operacional</p>
SAS 2 Sec Mun Assist Social	<p>PORTARIA N° 10 - 18/4 /01 Faixa etária – permissão atendimento çças 4 -6 nas Creches / mudança de denominação: de Creche para CEI PORTARIA N° 31 - 18/12/01 - Cron. Func. CCI, Espaço Gente, CEI Direto/Conveniada para o ano de 2002</p>
Intersecretarial 7 SME/SAS (6) SGP/SAS (1)	<p><u>SME/SAS – Secretaria Municipal de Educação / Secretaria Municipal de Assistência Social</u></p> <ul style="list-style-type: none"> . PORTARIA INTERSECRETARIAL N°: 2 (27/4/01) - (SME/SAS) Procedimentos a serem adotados a Organização/Funcionamento as Classes/Agrupamentos de Educação Infantil as Creches Municipais Diretas/Indiretas e Conveniadas . PORTARIA INTERSECRETARIAL N°: 5 (11 e 12/7/01) - SME/SAS Exclui/Inclui Servidor a Comissão Inter secretarial que Planeja/Operacionaliza a Integração as Creches ao Sistema de Ensino Municipal. Obs.: Numeração Conforme Dom de 120901, P. 8 . PORTARIA INTERSECRETARIAL N°: 6 (30/11/01) - SME/SAS Critérios de Atendimento a Demanda nos CEI's a Rede Direta/Indireta e as creches/CEI's Particulares Conveniadas para 2002. (Revogada pela PI 5/02 – SME/SAS) . PORTARIA INTERSECRETARIAL N°: 7 (30/11/01) - SME/SAS Organização dos CEI's Municipais e Creches/CEI's Particulares Conveniadas para 2002. (Revogada pela PI 6/02 – SME/SAS) . PORTARIA INTERSECRETARIAL N°8 (7/12/01) - SME/SAS Diretrizes para Elaboração do Calendário de Atividades de 2002 dos CEI's a rede Direta. (Revogada pela P. 5718/02 – SME) . PORTARIA INTERSECRETARIAL N°: 10 (29/12/01) - SME/SAS Dispõe Sobre a Transferência a Estrutura Administrativo - Pedagógica dos Centros de Educação Infantil - CEI's a Rede Direta a Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS - P/ Secretaria Municipal de Educação – SME - (Anexo I alterado pela P. 590/02 - SME)

	SGP/SAS – Secretaria Municipal da Gestão Pública / Secretaria Municipal da Assistência Social . PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº: 311 (11/12/01) - SGP/SAS Procedimentos para Apuração a Gratificação por Desenvolvimento Educacional das CEI's, Instituído Pelo D 41448/01.
SEME - Sec. Mun. Esp, Lazer e Recreação	. PORTARIA N º 73 - 21/7/01 Prog Mun. Estímulo à Prática de Educação Física
SJ - Sec Municipal dos Negócios Jurídicos	. PORTARIA Nº: 40 (18/10/01) - Desapropriação para construção de creche
SGP - Sec. Mun de Gestão Pública	. PORTARIA Nº:681 (9/11/01) - Transferência das crianças do CCI da SGP para o CCI da SJ (processo de fusão dos CCIs)
SGM - Sec. Do Governo Mun.	. PORTARIA Nº: 653 (5/12/01) Grupo de Trabalho com a finalidade de tratar dos assuntos pertinentes à integração do quadro de funcionários dos CEIS, da administração direta, para o quadro da educação.
OUTRAS	. PORTARIA Nº: 653 5/12/01 - Portaria duplicada
TOTAL	13

	PORTARIA Nº: 2827 - 23/5/02 Aprova a Deliberação CME n. 1/02; Indicações 1, 2 e 3/02 Competências de SME
SAS Sec Mun Assistencia Social	PORTARIA Nº: 14 - 16/4/02 Cria grupo de estudo para pré-qualificação das condições de edificações onde funcionam serviços conveniados
INTERSECRETARIAL SME/SAS (5)	<p><u>SME/SAS – Secretaria Municipal de Educação / Secretaria Municipal de Assistência Social</u></p> <p>. PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº: 1 (3/5/02) SAS/ SME Celebração de Convênios com Creches Particulares São de Competência da SAS Ate 31/12/2002, Em 2003 Competência da SME.</p> <p>. PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº: 3 (14/5/02) SAS/ SME Institui Comissão Intersecretarial com Representantes de SAS E SME – Para celebração de Convênios; Estabelecer Custo Per Capita de Criança de 06 Anos atendida Em Tempo Integral Nas Creches</p> <p>. PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº: 4 (22, 23 e 30/5/02) SAS/ SME Institui Normas gerais para celebração de convênios no âmbito da SAS E SME com entidades/organizações sociedade civil que atendam crianças de 0 a 6 e 11 meses.</p> <p>. PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº: 5 (13/12/02) SME/SAS - Critérios de atendimento a demanda nos CEI's/Creches das redes direta/indireta/particulares conveniados para ano 2003. (Revogada pela P. 8331/03 SME)</p> <p>. PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº6 (13/12/02) SME/SAS - Organização dos CEI's/Creches das redes direta/indireta e particulares conveniadas para o ano letivo de 2003. (Revogada pela P. 8619/03 SME)</p>
SJ - Sec Mun. Dos Negócios Jurídicos	PORTARIA Nº: 35 - 19/7/02 - Permissão de uso precário e gratuito de imóvel municipal para construção de CEI
SGM Sec. Do Governo Mun.	PORTARIA Nº: 213 SGM 12/6/02 Cessa/Designa representante da SME GT integração do quadro de funcionários dos CEIs, da administração direta, para o quadro da educação.
OUTRAS	
TOTAL	24

QUADRO 18 - PORTARIAS - 2003

ANO / SECRETARIA	PORTARIAS
SME 41 Sec. Mun. Educação	<p><u>DIVERSOS (3)</u> PORTARIA Nº: 456 (22/01/03) - Índices Preliminares de Evasão das EMEIS PORTARIA Nº: 1589 (8/3/03) - Índice de Evasão das EMEIS – 2002 PORTARIA Nº: 1591 (8/3/03) - Dados de Demanda Atendida e não Atendida (Potencial), das EMEIS, até 28/02/2003</p> <p><u>TRANSIÇÃO (5)</u> PORTARIA Nº: 2460 (2 e 3/04/03) - Institui Grupo Especial de Trabalho para coordenar/orientar e capacitar profissionais da educação, praticas adotadas por SAS, no que tange a celebração, adiantamento/prestação de contas dos convênios e contratos para SME na ação compartilhada. PORTARIA Nº: 4022 (24/6/03) - Dispõe sobre competências e procedimentos para autorização de funcionamento das instituições privadas de educação infantil. PORTARIA Nº: 6932 (5/11/03) - Aprova Indicação CME 02/03-Identificacao e Cadastramento das Instituições de Educação Infantil PORTARIA Nº: 6742 (22 e 24/10/03) - Adapta o Estatuto Padrão das Associações de Pais e Mestres as Disposições do Novo Código Civil, estende aos -CEI's - (Anexo substituído pela P. 7669/03 SME / Alterado pela P. 2810/06 SME) PORTARIA Nº: 7669 (19/11/03) - Substitui o Anexo Único da Portaria 6742/03 - Estatuto Padrão das Associações de Pais e Mestres das Escolas e Centros de Educação Infantil - CEI's. (Art. 31 e 48 alterados pela P. 7173/06 SME / Alteração do Estatuto Padrão pela P. 2810/06 SME)</p> <p><u>SUBORDINAÇÃO das Instituições Privadas de Educação Infantil às Coordenadorias de Educação (14)</u> PORTARIA Nº: 31 - SP-PE (12/7/03) PORTARIA Nº: 27 - SP-MO (12/7/03) PORTARIA Nº: 28 - SP-EM (12/7/03) PORTARIA Nº: 30 - SP- AF (12/7/03) PORTARIA Nº: 30 - SP- JT (25/7/03) PORTARIA Nº: 29 - SP- ST (25/7/03) PORTARIA Nº: 32 - SP- MO (25/7/03) PORTARIA Nº: 31 - SP- MG (25/7/03) PORTARIA Nº: 27 - SP- VM (5/8/03) PORTARIA Nº: 14 - SP- CV (25/9/03) PORTARIA Nº: 12 - SP- SE (25/9/03) PORTARIA Nº: 13 - SP- FO (25/9/03) PORTARIA Nº: 21 - SP- LA (3/10/03) PORTARIA Nº: 16 - SP- P (15/10/03)</p>

FORMAÇÃO (5)

PORTARIA Nº: 3000 (23/4/03) - Convoca/dispensa do ponto diretores dos CEI/ coordenadores pedagógicos das EMEIs para o encontro: "Leitura Infantil - sonhos e realidades na educação de 0 a 6 anos na rede municipal de ensino", 29/04/03 no SESC Vila Mariana. (compartilhada CEI e EMEI)

PORTARIA Nº: 4734 (26/7/03) - Parecer 5/02(CME) Designa Servidores para compor o Grupo Gestor do Programa Especial de Formação Inicial na Modalidade Normal, Nível Médio para ADI's do Centro de Educação Infantil

PORTARIA Nº: 5203 (20/8/03) - Autoriza a Dispensa do Ponto Profissionais da Educação, para o Curso "Orientação Sexual nos CEIs

PORTARIA Nº: 6492 8/10/03) - Autoriza a Dispensa do Ponto Profissionais da Educação, para o Curso "Orientação Sexual nos CEIs

PORTARIA Nº: 6673 (17/10/03) - Dispensa do Ponto Participantes do III Seminário de Educação Infantil "Pedagogia da Infância - Caminhos, Lugares e Gentes".

LOTAÇÃO / MODULO / ESCOLHA / ATRIBUIÇÃO / PONTUAÇÃO (9)

PORTARIA Nº: 338 (14/01/03) - Institui Modulo de Lotação dos Auxiliares Técnico de Educação – Classe I e II nas Escolas Municipais (Art. 2 Revogado Pela P. 1208/07 – SME)

PORTARIA Nº: 4318 (3/7/03) - Adequação P 5660/02 - Escolha/Atribuição de turnos classes/aulas aos professores da rede municipal de ensino e o cumprimento da jornada de trabalho (Rev. pela P. 8527/03 SME)

PORTARIA Nº: 4426 (9/7/03) - : Dispõe sobre Escolha/Atribuição de Turnos e de Classes/Aulas de Educação Infantil, Ensino Fundamental I e II e Suplência I e II para Unidades dos CEUS

PORTARIA Nº: 4610 (27/7/03) - Professores Adjuntos não Titulares Efetivos, quando ao aguardo de Regência de Classes/Aulas, Ocuparão Vagas de Eventual nas Unidades Escolares de Exercício (art 5 e 6 alterados pela P. 1750/07 – SME / Revogada por completo pela P. 1554/08 SME)

PORTARIA Nº: 4946 (7/8/03) - Escolha/Atribuição de Turnos, Classes/Aulas, de Educação Infantil, Ensino Fundamental I e II, Ensino Médio E Educação Especial para CEUs (alteração do Art. 30 e 31 pela P. 1665/04 SME / Revogada por completo pela P.1694/08 SME)

PORTARIA Nº: 7473 (15/11/03) - Pontuação de Professor Desenvolvimento Infantil/ADI, dos CEI's para Escolha/Atribuição de Turno/Horário de Trabalho/Salas/Grupos/2004. (revogada pela P. 4927/04 – SME)

PORTARIA Nº: 8527 (2/12/03) - Etapas de Escolha/Atribuição de Turnos e de Classes/Aulas das EMEI's/EMEF's/EMEFM's (revogada pela P. 5146/04 SME)

PORTARIA Nº: 8528 (2/12/03) - Escolha/Atribuição de Turnos/Horários de Trabalho e de Salas/Grupos aos Professores e Auxiliares de Desenvolvimento Infantil. (Art.6 - revogado pela P.3879/04 SME / Art. 5 - revogado pela P. 3880/04 SME / Revogada por completa pela P. 5500/04 SME)

PORTARIA Nº: 6541 (10/10/03) - Fixa o Quadro Geral De Classes e Turmas de Educação Física do Ensino Municipal, Data Base: 10/09/03

ORG E FUNC DAS UNIDADES (5)

PORTARIA Nº: 1025 (12/02/2003) - Centros de Educação Infantil - CEIs da rede indireta e Creches/CEIs da rede particular conveniada, funcionarão de 01/01/2003 a 31/12/2003, totalizando 253 dias uteis, distribuídos mensalmente conforme Calendário previsto no anexo I, parte integrante desta

	<p>Portaria PORTARIA Nº: 4162 (28/6/03) - Projeto Recreio nas Férias/Julho/2003 – Programação PORTARIA Nº: 8331 (2/12/03) - Diretrizes, Normas e Períodos para Realização de Matrículas para Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens/Adultos - EJA (Suplência I e II) (Anexos I e VI alterados pela P.3218/04 SME / Revogada pela P. 5264/04 SME) PORTARIA Nº: 8618 (10 e 18/12/03) - Diretrizes para Elaboração do Calendário de Atividades - 2004 nas Unidades de Educação Infantil, Ensino Fundamental/Médio/Jovens/Adultos (acréscimo do Inciso V ao Art. 8 pela P. 5348/04 SME / Revogada pela P. 5285/04 SME) PORTARIA Nº: 8619 (10 e 18/12/03) - Organiza Unidades Educacionais da Rede de Ensino e dos CEI's/Creches da Rede Indireta/Particular Conveniada - (alteração dos Art. 17 e 22 pela P. 44/04 SME)</p>
<p>INTERSECRETARIAL 7</p> <p>SME/SAS (2)</p> <p>SME/SMC (1)</p> <p>SME/SEME (1)</p> <p>SME/SF (2)</p> <p>SME/ ? – sem acesso</p>	<p><u>SME/SAS – Secretaria Municipal de Educação / Secretaria Municipal de Assistência Social</u> . PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº: 1 (10/1/03) - SME/SAS - Gestão compartilhada pela Secretaria Municipal de Assistência Social - SAS e Secretaria Municipal de Educação - SME para Creches/CEIS ate 30/03/03. . PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº: 2 (6/2/03) - SME/SAS Altera normas gerais para celebração de convênios com entidades/organizações da sociedade civil que atendam crianças na faixa etária de 0 a 6 anos e 11 meses de idade.</p> <p><u>SME/SMC – Secretaria Municipal de Educação / Secretaria Municipal de Cultura</u> PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº: 5 (28/3/03) - SME/SMC - Delega a SMC realizar licitação para a compra de equipamento/materiais/serviços necessários para implantação dos CEU's.</p> <p><u>SME/SEME – Secretaria Municipal de Educação / Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação</u> PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº: 6 (28/3/03) - SME/SEME - Delega a SEME realizar licitação para a compra de equipamento/materiais/serviços necessários para implantação dos CEU's</p> <p><u>SME/SF – Secretaria Municipal de Educação / Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico</u> PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº10 (6/9/03) - SME/SF concede, provisoriamente, o reajuste de 4% sobre o Valor Per Capita E Adicional Berçário, como especifica. (Revogada pela P. 11/03 SME)</p> <p>. PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº11 (13/9/03) - SME/SF - considerando a necessidade de garantir a manutenção da rede conveniada de Creches e CEI'S, informa o Valor do Per Capita e do Adicional Berçário. (Revogada pela P. 13/04 SME)</p> <p>PORTARIA INTERSECRETARIAL Nº13 (15 /11/03) - SME - Concede abono para o período de 01/07 a 31/07/03, para entidades que mantem convênios Creche/CEI, celebrados antes de 01/01 até 30/06/03, excluindo despesas com instalações - SEM ACESSO .</p>
<p>SJ - Sec Municipal dos Neg Jurídicos e Justiça</p>	<p>PORTARIA Nº: 1 - Desapropriação de imóvel particular para ampliação de EMEI</p>
<p>SMSP -</p>	<p>28</p> <p><u>INSTITUI Unidades de Serviço de Natureza Operacional (8)</u></p>

Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras	<p>PORTARIA Nº42 - SP/SA PORTARIA Nº 13 - SP/SE PORTARIA Nº10 - SP/AF PORTARIA Nº21 - SP/VP (rev P. 26/04 – SMSP/SP/VP) PORTARIA Nº16 - SP/PA PORTARIA Nº33 - SP/MP PORTARIA Nº39 - SP/SE PORTARIA Nº44 - SP/IP</p> <p><u>CONSIDERA Unidades de Serviço de Natureza Operacional (18)</u></p> <p>PORTARIA Nº12 - SP/G PORTARIA Nº16 - SP/P PORTARIA Nº16 - SP/EM PORTARIA Nº19 - SP/ST PORTARIA Nº14 - SP/JA PORTARIA Nº23 - SP/IP PORTARIA Nº 31 - SP/AD (rev P. 46/03 – SMSP-SP/AD) PORTARIA Nº24 - SP/PI PORTARIA Nº29 - SP/CL PORTARIA Nº15 - SP/LA PORTARIA Nº8 - SP/CV PORTARIA Nº5 - SP/CS PORTARIA Nº9 - SP/CT (rev. P. 2/04- SMSP/SP/CT) PORTARIA Nº22 - SP/BT (rev. P. 43/04 – SMSP/SP/BT) PORTARIA Nº28 - SP/SM PORTARIA Nº34 - SP/P (rev. P. 3/04 – SMSP/SP/P) PORTARIA Nº46 - SP/AD (rev. P. 7/04 – SMSP/SP/AD) PORTARIA Nº66 - SP/PR</p> <p>PORTARIA Nº: 26 - SP/SE - Constitui Comissão junto a Coordenadoria de Educação da Se, para Proceder Analise/Vistoria das Dependências/Instalações/Equipamentos/Materiais dos CEI's Indiretos/Conveniados (revogada pela P.52/03 SMSP/SP/SE) PORTARIA Nº: 52 - SP/SE - Constitui Comissão junto a Coordenadoria de Educação da Se, para Proceder Analise/Vistoria das Dependências/Instalações/Equipamentos/Materiais dos CEI's Indiretos/Conveniados</p>
OUTRAS	
TOTAL	70

QUADRO 19 - PORTARIAS – 2004

ANO / SECRETARIA	PORTARIAS
<p>SME 28 Sec. Mun. Educação</p>	<p><u>SAÚDE (2)</u> PORTARIA Nº: 2760 (6/5/04) - Ficha de Saúde A,B,C e E para Programa de Prevenção a Diabetes e a Anemia Infantil. (revogada pela P. 3056/04 SME) PORTARIA Nº: 3056 (21 e 22/5/04) - Ficha de Saúde A,B,C e E para Programa de Prevenção a Diabetes e a Anemia Infantil. (Item 6 alterado pela P. 3749/04 SME e pela P. 3797/04 SME)</p> <p><u>DIVERSOS(1)</u> PORTARIA Nº: 4772 (23 e 28/9/04) - Constitui Comissão Especial para Regulamentação da Lei 13328/02 - funcionamento de creches no horário noturno</p> <p><u>TRANSIÇÃO (3)</u> PORTARIA Nº: 5320 (19/11/04) - Institui o Conselho de CEI nos Centro de Educação Infantil <u>SUBORDINAÇÃO das Creches / CEIs – CEIs da rede particular/conveniada às Coordenadorias de Educação (2)</u> PORTARIA Nº: 20 - SP-IQ (1/9/04) PORTARIA Nº: 4 - SP-CV (2/9/04)</p> <p><u>FORMAÇÃO (1)</u> PORTARIA Nº: 1622 (4/3/04) - Dispensa do ponto para participantes do Curso de Orientação Sexual nos CEIs .</p> <p><u>LOTACÃO / MODULO /ESCOLHA / ATRIBUIÇÃO (14)</u> PORTARIA Nº: 548 (24/1/04) - Etapa excepcional de escolha/Atribuição aos Professores de desenvolvimento Infantil e aos Auxiliares de desenvolvimento Infantil - ADI's PORTARIA Nº: 1665 (6/3/04) - Critérios para Professor Adjunto Efetivo que remanescer na Coordenadoria de Educação onde estiver lotado sem Classe/Aula e sem Vaga Eventual (revogada pela P. 1554/08 SME) PORTARIA Nº: 3343 (9/6/04) - Critérios para Remoção por Permuta dos Profissionais de Educação e Diretor de Equipamento Social e Auxiliar de Desenvolvimento Infantil – ADIs lotados nos CEIs (revogada pela P. 3590/08 SME) PORTARIA Nº: 3514 (22/06/04) - Critérios/Procedimentos para Substituição/exercício de Cargo Vago de Diretor nos Centros de Educação Infantil -</p>

(Art. 10 revogado pela P. 5373/04 - SME / Revogada pela P. 2174/11)

PORTARIA Nº: 3879 (17/7/04) - Regulamenta a Situação dos Professores/Auxiliares de desenvolvimento Infantil dos Centros de educação Infantil - CEI's, excedentes da Secretaria

PORTARIA Nº: 3880 (17/7/04) - Dispõe sobre escolha de Unidades de Lotação e de Salas/Grupos pelos Professores de desenvolvimento Infantil Habilitados no Concurso Público de Ingresso (Art. 4 revogado pela P 2021/05 SME / Revogada por completo -P. 5276/10)

PORTARIA Nº: 3881 (17/7/04) - Critérios para escolha/Atribuição de Turnos e de Salas/Grupos/Funções de Volante nos Centros de Educação Infantil - CEI's da Secretaria - (ART. 7 alterado P 4249/04 SME / Revogada por completo P 3301/05)

PORTARIA Nº: 4249 (10/08/04) - Alteração do Art. 7 da P. 3881/04

PORTARIA Nº: 4160 (5/8/04) - Fixa Modulo de Profissionais Readaptados, Portadores de Laudo Medico definitivo, nos CEIs, Composto Por Professor e Auxiliar de Desenvolvimento Infantil

PORTARIA Nº: 4774 (29/9/04) - Pré-requisito para Posse dos Candidatos Aprovados No Concurso Publico de Ingresso para O Cargo de Professor de Desenvolvimento Infantil

PORTARIA Nº: 4927 (7/10/04) - Pontuação de Professores de desenvolvimento Infantil/Adi, dos CEi's para escolha/Atribuição de Turno/Horário de Trabalho/Salas/Grupos e Funções de Volante – 2005 -
(Alteração do Art. 6 => acréscimo de parágrafo único / Art. 7 => Revogado P. 132/05 / Revogada por completo P. 6248/05)

PORTARIA Nº: 5146 (27/10/04) - Etapas de escolha/Atribuição de Turnos e de Classes/Aulas das escolas Municipais de Educação Infantil, de ensino Fundamental, de ensino Fundamental e Médio, e de Educação Especial
(Alteração inciso IV do Art 33 e dos incisos VI e VII do Art. 34 pela P. 351/05 / Revogada por completo P. 7069/05)

PORTARIA Nº: 5500 (02/12/2004) - Dispõe sobre Escolha/Atribuição de Turnos/Horários de Trabalho e de Salas/Grupos/Funções de Volante aos Professores de desenvolvimento Infantil - PDI's e Auxiliares de desenvolvimento Infantil - ADI's, Lotados nos Centros de Educação Infantil - CEI's. (Alterados Art. 5 e 12 pela P. 132/05, de 29/01/2005)

PORTARIA Nº: 5902 (29/12/04) - Aprova Deliberação CME 2/04 e Indicação CME 5/04 - Exigência Mínima de Formação Inicial para Profissionais em Educação no Sistema de Ensino Infantil/Fundamental

ORG E FUNC DAS UNIDADES (7)

PORTARIA Nº: 788 (3/2/04) - Os CEIs da rede direta e Creches/CEI's da rede particular conveniada, funcionarão de 01/01/04 a 31/12/04, distribuídos mensalmente conforme calendário previsto no anexo único desta portaria. (revogada pela P. 5885/04 SME)

PORTARIA Nº: 860 (5/2/04) - Altera P 5718/02 - Diretrizes para Elaboração do Calendário de Atividades dos Centros de Educação Infantil – CEI s - (cessa efeitos pela P. 38/04 SMSP/SP/PR)

PORTARIA Nº: 5264 (12 e 13/11/04) - Orientações para Matrícula/Rematrícula/Transferência para Educação Infantil/Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos – EJA - (Alterada pela P. 3726/05 SME / Revogada pela P. 6696/05 SME)

PORTARIA Nº: 5285 (17/11/04) - Diretrizes para Elaboração do Calendário de Atividades - 2005 nas Unidades de Educação Infantil, de Ensino Fundamental e Médio, de Jovens e Adultos e das Escolas Municipais de Educação Especial
Art. 6, 7, 8, 9, e 10 alterados pela P. 98/05 SME / Inciso VII do Art. alterado pela P. 5550/05 SME / Art. 8 alterado pela P. 5730/05 SME / Revogada por completo pela P. 7171/05 SME)

	<p>PORTARIA Nº 3 - SP/P - (4/2/04) PORTARIA Nº 3 - SP/MB - (28/2/04) PORTARIA Nº11 - SP/PR - (28/2/04 e 3/3/04) (cessa efeitos P. 38/04 PMSP/SP/PR) PORTARIA Nº7 - SP/P - (6/3/04 e 9/3/04) (rev P. 23/04 – SMSP-SP/P) PORTARIA Nº7 - SP/AD - (12/3/04) PORTARIA Nº6 - SP/JT - (17/3/04) PORTARIA Nº16 - SP/PE - (3/4/04) PORTARIA Nº4 - SP/IT - (3/4/04) PORTARIA Nº23 - SP/P - (26/6/04 e 18/8/04) (rev P. 38/04 – SMSP-SP/P) PORTARIA Nº43 - SP/BT - (3/7/04) PORTARIA Nº62 - SP/MO- (15/7/04) PORTARIA Nº38 - SP/PR - (4/8/04) (rev P. 33/05 – SMSP-SP/PR) PORTARIA Nº38 - SP/P - (20/10/04) (rev P. 5/05 – SMSP-SP/P)]</p>
HSPM Hospital do Servidor Público Municipal	PORTARIA Nº: 50 (22/1/04) - Normas para funcionamento do Centro de Educação Infantil, transformado de Centro de Proteção a Saúde – CIPS - em CEI, pela Lei 13766/04.
TOTAL	53

APÊNDICE C – Roteiro para entrevista

ENTREVISTA

Termo de consentimento e envio de entrevista transcrita para ciência e autorização

Identificação do entrevistado - Trajetória profissional - relato

Nome / Formação / Instituição / Cargo/ Quanto tempo atua na EI / envolvido com a temática da EI

Processo de integração da Educação Infantil

1. Você participou do processo? O que lembra / como se deu a integração / que ações foram necessárias para a integração
2. Houve período de transição? Por quanto tempo? Quais as ações e etapas o caracterizaram?
3. Havia interesses divergentes? Quais? Quem os representava?
4. Você concorda com a maneira pela qual o processo foi conduzido e com as ações que foram desencadeadas?
5. Há ações das quais você discorda? Quais?
6. Houve alguma ação que foi planejada e não realizada? Qual? Sabe por que não foi realizada?
7. Houve dificuldades? Quais as principais dificuldades do processo de integração você avalia ser importante ressaltar?
8. E as conquistas? Para você o que ficou como conquista do processo de integração?
9. Você considera que o processo de integração foi concluído? Por quê?
10. Há ações / questões do processo que ainda merecem especial atenção? Quais? Por quê?
11. Quais são os desafios atuais?
12. Como avalia a participação da (o) SME / SAS/ Sindicato / Movimento Social / Fórum no processo de integração?
13. Para você, o que faz a EI ser a primeira etapa da Educação Básica? O mesmo se aplica à EI paulistana?
14. Para finalizar, você gostaria de acrescentar algo sobre a integração da educação infantil ao sistema de ensino?

APÊNDICE D – Termo de consentimento livre e esclarecido**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Concordo em participar, como voluntária, da pesquisa intitulada *A configuração da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica: o caso do município de São Paulo*, que tem como pesquisadora responsável Célia Regina Batista Serrão, aluna da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, orientada por Profa. Dra. Maria Letícia Barros Pedroso Nascimento, as quais podem ser contatadas pelo e-mail celiaserrao@uol.com.br ou telefone (11) 99184 7734. O presente trabalho tem por objetivo investigar o processo de integração da educação infantil ao sistema de ensino no município de São Paulo, no contexto de sua configuração como primeira etapa da Educação Básica. Minha participação consistirá em concessão de entrevista. Compreendo que esse estudo possui finalidade de pesquisa, e que os dados obtidos serão divulgados seguindo as diretrizes éticas da pesquisa, assegurando, assim, minha privacidade. Sei que posso retirar meu consentimento quando eu quiser, e que não receberei nenhum pagamento por essa participação.

São Paulo, ____ de _____ de 2015

APÊNDICE E – Relação de Prefeitos do Município de São Paulo (1951 – 2016)*

PREFEITOS	MANDATO
Armando de Arruda Pereira Partido Social Progressista - PSP	01/02/1951 - 07/04/1953
Jânio da Silva Quadros Partido Democrata Cristão - PDC	08/04/1953 - 06/07/1954
José Porfírio da Paz (não encontrada informação sobre filiação partidária)	07/07/1954 - 17/01/1955
Jânio da Silva Quadros Partido Democrata Cristão - PDC	18/01/1955 - 05/02/1955
William Salem Partido Social Progressista - PSP	06/02/1955 - 01/05/1955
Juvenal Lino de Mattos Partido Social Progressista - PSP	02/07/1955 - 10/04/1956
Wladimir de Toledo Piza Partido Social Progressista - PSP	11/04/1956 - 07/04/1957
Adhemar Pereira de Barros Partido Social Progressista - PSP	08/04/1957 - 09/01/1958
Cantídio Nogueira Sampaio (não encontrada informação sobre filiação partidária)	10/01/1958 - 06/02/1958
Adhemar Pereira de Barros Partido Social Progressista - PSP	07/02/1958 - 08/02/1961
Manoel de Figueiredo Ferraz (não encontrada informação sobre filiação partidária)	09/02/1961 - 28/02/1961
Adhemar Pereira de Barros Partido Social Progressista - PSP	01/03/1961 - 07/04/1961
Francisco Prestes Maia União Democrática Nacional UDN	08/04/1961 - 07/04/1965
José Vicente Faria Lima Partido Republicano - PR	08/04/1965 - 07/04/1969
Paulo Salim Maluf Aliança Renovadora Nacional - ARENA	08/04/1969 - 07/04/1971
José Carlos de Figueiredo Ferraz (sem filiação partidária)	08/04/1971 - 21/08/1973
João Brasil Vita Aliança Renovadora Nacional - ARENA	22/08/1973 - 27/08/1973
Miguel Colasuono Aliança Renovadora Nacional - ARENA	28/08/1973 - 16/08/1975
Olavo Egídio Setubal Aliança Renovadora Nacional - ARENA	17/08/1975 - 11/07/1979
Reynaldo Emygdio de Barros Aliança Renovadora Nacional - ARENA Partido Democrático Nacional - PDS	12/07/1979 - 14/05/1982
Antonio Salim Curiati Partido Democrático Nacional - PDS	15/05/1982 - 14/03/1983

Francisco Altino Lima Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB	15/03/1983 - 10/05/1983
Mario Covas Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB	11/05/1983 - 31/12/1985
Jânio da Silva Quadros Partido Trabalhista Brasileiro - PTB	01/01/1986 - 31/12/1988
Luiza Erundina de Souza Partido dos Trabalhadores - PT	01/01/1989 - 31/12/1992
Paulo Salim Maluf Partido Democrático Nacional - PDS	01/01/1993 - 31/12/1996
Celso Pitta Partido Progressista Brasileiro - PPB	01/01/1997 - 25/05/2000
Régis de Oliveira Partido da Mobilização nacional - PMN	26/05/2000 - 13/06/2000
Celso Pitta Partido Progressista Brasileiro - PPB	14/06/2000 - 31/12/2000
Marta Suplicy Partido dos Trabalhadores - PT	01/01/2001 - 31/12/2004
José Serra Partida da Social Democracia Brasileira - PSDB	01/01/2005 - 31/03/2006
Gilberto Kassab Partido da Frente Liberal - PFL	31/03/2006 - 31/12/2012
Fernando Haddad Partido dos Trabalhadores - PT	01/01/2013

*Segundo Oliveira e Rossetti-Ferreira (1986; 1989), a ação do poder público municipal da cidade de São Paulo em relação à oferta de creches iniciou-se, formalmente, em 1951, com a Comissão Social Municipal (CASU).

Quadro elaborado a partir de dados apresentados no Portal da Prefeitura de São Paulo (http://ww1.prefeitura.sp.gov.br/portal/a_cidade/organogramas/index.php?p=574) e no Acervo digital do Jornal O Estado de São Paulo (<http://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo.saiba-quem-foi-prefeito-de-sao-paulo-haddad-e-o-70.7253.0.htm>).