

Gestão educacional e educação infantil: formas de organização dos municípios para a implementação da política de educação infantil no Brasil¹

Educational management and childhood education: forms of organizing municipalities to implement childhood education policy in Brazil

Gestión educativa y educación infantil: formas de organización de los municipios para la implementación de la política de educación para niños en Brasil

FABIANA SILVA FERNANDES
NELSON GIMENES
MARIA MALTA CAMPOS

Resumo: O trabalho apresenta resultados de pesquisa sobre gestão da educação infantil no Brasil, realizada em seis capitais brasileiras, em 2011 e 2012. Contemplar-se-á uma das dimensões do estudo, de caráter qualitativo, que se propôs a caracterizar as políticas de gestão da educação infantil nas redes municipais de ensino. Para isso, será abordada a análise de dados obtidos nas entrevistas realizadas nas Secretarias Municipais de Educação, cujos objetivos foram levantar informações sobre a organização dos sistemas municipais e os mecanismos utilizados para a gestão da educação infantil. Constatou-se a existência de diferentes arranjos organizacionais, além da dificuldade de as equipes de educação infantil interferirem em questões estratégicas, como no estabelecimento dos convênios com entidades privadas.

Palavras chave: educação infantil; gestão educacional; municípios.

Abstract: This article presents the results of an investigation into early childhood education in Brazil, conducted in six capital cities in 2011 and 2012. One qualitative dimension of the study aimed to describe the policies for early childhood education management by municipal schools, using data obtained during interviews held in the Municipal Education Offices focused on how municipal systems are organized and what mechanisms are used to administrate early childhood education. The research found that there are different organizational arrangements and that the staff has difficulty interfering in strategic issues such as the implementation of partnership agreements with private entities.

Keywords: childhood education; educational management; municipalities.

Resumen: El artículo presenta los resultados de la investigación sobre la educación de la primera infancia en Brasil, realizado en seis capitales de país, en 2011 y 2012.

1 Esta pesquisa resulta de uma parceria estabelecida entre a Fundação Carlos Chagas e a Fundação Victor Civita, intitulada “A gestão da Educação Infantil no Brasil”. A equipe responsável pela pesquisa foi a seguinte: Beatriz Abuchaim, Bruna Ribeiro, Eliana Bhering, Fabiana Silva Fernandes, Maria Malta Campos (coordenadora), Nelson Gimenes, Yara Esposito.

El texto examina una de las dimensiones del estudio, de carácter cualitativo, que se propuso caracterizar las políticas de gestión de la educación infantil en las escuelas municipales. Para ello, se plantea el abordaje del análisis de los datos obtenidos en las entrevistas realizadas en las Secretarías Municipales de Educación, cuyo objetivo era reunir información sobre la organización de los sistemas municipales y los mecanismos utilizados para la gestión de la educación infantil. El resultado sugiere la existencia de diferentes sistemas de organización y la dificultad de los equipos de educación infantil en interferir en cuestiones estratégicas, como la creación de asociaciones con entidades privadas.

Palabras clave: educación infantil; gestión de la educación; municipios.

INTRODUÇÃO

Desde a Constituição Federal de 1988, a educação infantil, englobando a creche e a pré-escola, constitui a primeira etapa da educação básica. Esta definição, reforçada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN 9394, de 1996, implica o reconhecimento legal do direito da criança pequena à educação e a obrigação do Estado atender à demanda. Até recentemente, essa obrigação não se estendia à família; porém a legislação sobre a obrigatoriedade legal foi alterada em 2006, tornando obrigatória a educação para a faixa etária dos 4 aos 17 anos, abrangendo a pré-escola.

Na Lei, a oferta da educação infantil foi definida como uma incumbência dos municípios. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9394/1996) promoveu a reestruturação do ensino pela distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo. No que se refere ao atendimento dos diferentes níveis de ensino, coube aos municípios atuar no ensino fundamental, prioritariamente, e na educação infantil.

Até a criação do Fundeb, em substituição ao Fundef, a educação infantil não contava com recursos especialmente vinculados a seu financiamento, deixando a maioria dos municípios, que devem prioritariamente atender a essa etapa educacional, sem muitas condições concretas para oferecer e ampliar sua oferta de vagas. Porém, a partir de meados da última década, o novo fundo tem contribuído para estimular o atendimento à educação infantil no país.

Por outro lado, a passagem das creches, anteriormente vinculadas às áreas da assistência social, saúde e trabalho, para o setor educacional, trouxe novos desafios à gestão municipal da educação e ampliou o mercado de trabalho dos professores para a população de crianças menores de quatro anos. Ao mesmo tempo, dispôs as instituições de educação infantil em uma nova forma, muitas vezes sem muita consideração para as consequências dessas mudanças junto às crianças e suas famílias (CAMPOS, *et. al*, 2012a; CAMPOS, *et al*. 2012b). Por exemplo, crianças de 4 a 6 anos de idade que eram atendidas em tempo integral

nas creches, passaram a frequentar pré-escolas em meio período; professoras contratadas para trabalhar em instituições de tempo integral continuaram a manter suas jornadas de trabalho baseadas em horas aula, conforme o padrão adotado para o ensino fundamental; matrículas que eram realizadas nas unidades passaram a ser centralizadas, sem poder dar maior atenção à situação de crianças de uma mesma família ou à proximidade do local de moradia; o recrutamento de diretores e coordenadores pedagógicos passou a ser feito sem exigir experiência prévia de trabalho com essa faixa etária; profissionais de saúde foram dispensados, sem que antes fosse providenciada uma formação da equipe para lidar com questões de saúde, higiene e alimentação de crianças muito pequenas, entre muitos outros problemas.

Paradoxalmente, nem sempre essas dificuldades foram compensadas por medidas que estendessem, à educação infantil, as mesmas conquistas obtidas na gestão do ensino fundamental e médio. Como alguns estudos já mostraram (CAMPOS *et al*, 2010; KRAMER, 2001, 2005; KRAMER; NUNES, 2007), profissionais que atuam na educação infantil ganham, em média, menos do que aqueles vinculados às etapas educacionais seguintes; sua formação inicial é geralmente mais precária do que aquela com que contam os profissionais dos outros níveis educacionais; tendem a não ser remuneradas para horários de planejamento e formação continuada; as equipes, em muitos casos, não contam com coordenação pedagógica na unidade; nem sempre as atividades de formação continuada promovidas pelas secretarias de educação incluem o pessoal de creche, especialmente quando trabalham em instituições conveniadas; é recente a incorporação da educação infantil aos programas de alimentação, transporte escolar, material didático e construção escolar apoiados pelo governo federal.

Por outro lado, neste percurso, algumas das expectativas em relação aos benefícios que a inclusão da educação infantil na educação básica poderia proporcionar vêm se confirmando: maior exigência de formação para professores; introdução de orientações curriculares; produção de material pedagógico voltado para a faixa etária anterior a 7 anos de idade; maior preocupação com a dimensão educativa da creche; formalização de critérios de qualidade; ampliação das pesquisas e crescimento do número de grupos especializados nas universidades, entre outros aspectos.

O recente foco na gestão é um dos exemplos. Parece que, aos poucos, temas considerados importantes para outros níveis educacionais passam a ser também valorizados nos estudos que focalizam a educação infantil. Um exemplo são os trabalhos mais recentes que discutem o financiamento público da educação: especialistas que raramente se ocupavam com as especificidades do financiamento da creche, hoje incluem esse foco em seus estudos sobre a

educação básica, precisando, para isto, interagir com pesquisadores da área, no sentido de se inteirar das particularidades do funcionamento dessa instituição².

Para melhor compreender os desafios que se colocam para uma gestão da educação que favoreça a democratização das oportunidades educacionais e contribua para ganhos de qualidade dos sistemas escolares, tornou-se evidente que seria importante ampliar o foco dos estudos sobre gestão, de forma a incluir a primeira etapa da educação básica, em que, hoje, mais de dois terços da população, na faixa etária de zero a cinco anos de idade, inicia sua experiência como aluno.

Neste sentido, desenvolveu-se uma proposta de pesquisa para investigar a gestão da educação infantil no Brasil, tanto no âmbito da unidade, como no plano da gestão municipal, que é a esfera de governo legalmente incumbida por ofertar esta etapa educacional no país. Para a realização da pesquisa, foram feitos, em 2011, trabalhos de campo em seis capitais brasileiras³, nas Secretarias Municipais de Educação e em estabelecimentos municipais e privados conveniados⁴ com as prefeituras, procurando contemplar a heterogeneidade existente nas formas de organização da oferta pública de educação para crianças pequenas.

Neste trabalho, contemplar-se-á uma das dimensões do estudo, de caráter qualitativo, que se propôs a caracterizar as políticas de gestão da educação infantil nas redes municipais de ensino. Para isto, abordar-se-á a análise dos dados obtidos nas entrevistas realizadas nas Secretarias Municipais de Educação, que tinham por finalidade levantar informações sobre a organização dos sistemas municipais, a estrutura das secretarias e os mecanismos e estratégias utilizados para a gestão da educação infantil nos municípios.

A pesquisa sobre a gestão municipal da educação infantil, inicialmente, consistiu no levantamento de informações gerais sobre os sete municípios selecionados para o estudo, constantes do projeto inicial.

Os dados do Censo Escolar de 2010 forneceram as informações necessárias para a definição do universo da pesquisa e para a composição da amostra.

As negociações que se seguiram com as equipes de pesquisadores locais e com os responsáveis pelas secretarias de educação, para realizar os ajustes julgados necessários nas amostras selecionadas inicialmente pela equipe da FCC e para obter a autorização para a realização da pesquisa, foram bastante reveladoras

2 Um exemplo é o processo que culminou com a publicação do estudo sobre Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi (CARREIRA; PINTO, 2007).

3 Os municípios não foram identificados na pesquisa e se optou por distingui-los por letras do alfabeto (municípios A, B, C, D, E, F).

4 Esta fase da pesquisa contou com a participação das equipes locais, formadas por pesquisadores vinculados às universidades federais situadas nas capitais selecionadas para o estudo.

a respeito da realidade de cada uma das redes de educação infantil.

Em alguns municípios, esta fase permitiu que viesse à luz o fato de que os dados recolhidos pelo Censo Escolar não retratavam com fidelidade a real configuração dessas redes. Neste sentido, pode-se considerar que, já nesta etapa de preparação da pesquisa de campo, diversas características importantes dos sistemas municipais foram evidenciadas.

Como parte da preparação para as entrevistas com as equipes centrais das secretarias, responsáveis pela educação infantil em cada uma das capitais, foram levantados dados disponíveis nos respectivos sites, quando existentes, informações sobre o financiamento da educação, constantes do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação⁵ (Siope), e as estatísticas de cobertura da educação infantil e primeiros anos do ensino fundamental.

Para estimar as taxas de matrícula, foi calculada a porcentagem da população infantil atendida na educação infantil em cada capital, a partir de dados do SUS - Sistema Único de Saúde (população por faixa etária) e do Censo Escolar (matrículas por faixa etária e etapa educacional).

A gestão da educação infantil, nos seis municípios onde foi realizada a pesquisa de campo, foi analisada a partir da perspectiva das equipes dirigentes da secretaria de educação municipal, entrevistadas em cada capital. O material coletado é composto das transcrições das gravações e anotações das entrevistas realizadas nas secretarias e dos documentos recolhidos nessas ocasiões e nas consultas feitas nas páginas das secretarias municipais de educação⁶.

AS REDES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

As capitais selecionadas para o projeto localizam-se em quatro das cinco regiões do país, estando excluída a região Norte. Elas apresentam dimensões, localizações geográficas, condições socioeconômicas e sociais muito diversas, o que é muito importante de se considerar no momento de examinar a situação específica da educação infantil em cada um desses cenários.

A seguir, constam alguns dados comparativos sobre esses municípios, que evidenciam essa diversidade e, também, a grande desigualdade entre as diferentes condições sociais no país.

5 Os dados obtidos no Siope apresentam diversas inconsistências; só foram utilizados na preparação das entrevistas e não serão comentados neste relatório.

6 A documentação recolhida compõe-se de um grande volume de documentos escritos ou gravados em CD-ROM, e publicações impressas. Esta quantidade de material é, em princípio, um sinal positivo, pois revela que a maioria dessas secretarias documenta seu trabalho, garante o registro de suas diretrizes em leis, portarias e resoluções diversas, e divulga sua orientação para a rede de forma sistematizada. Verificou-se que uma das prefeituras não conta com documentação organizada de maneira minimamente satisfatória.

Quadro 1 - População e indicadores sociais por capitais

Municípios	População IBGE - 2010	% população até 6 anos IBGE 2010	% população 0-5 a. c. país analfabetos**	IDHM 2000*	Ordenação entre 26 capitais*	IDI 2004 UNICEF***	IDEB 2009 4ª série municipal
A	932.748	9,3	20,7	0.739	26	0.605	3,8
B	327.801	7,2	4,3	0.856	3	0.897	4,8
C	2.375.151	6,8	3,8	0.839	7	0.744	5,3
D	1.751.907	7,4	2,3	0.856	3	0.746	5,7
E	421.240	6,5	2,1	0.875	1	0.801	5,2
F	786.797	8,7	3,9	0.814	10	0.759	5,2

* PNUD, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000.

** IBGE, Indicadores Sociais Municipais, 2010.

*** UNICEF, Índice de Desenvolvimento Infantil, 2004.

**** IDEB, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, 2009.

O quadro acima sintetiza alguns dados e indicadores selecionados sobre as capitais pesquisadas. A primeira coluna, que apresenta a população total censada pelo IBGE em 2010, indica diferenças importantes na escala desses municípios, o que representa um fator muito importante a ser considerado na análise da gestão municipal. Assim, nesse conjunto, constam desde municípios com mais de dois milhões de habitantes, até aqueles que não atingem meio milhão de pessoas residentes.

Outro dado interessante, também compilado pelo Censo do IBGE, apresenta a porcentagem da população na idade de zero a cinco anos em relação à população total. O perfil etário da população constitui um fator relevante no cenário municipal, pois indica o grau de representatividade da população situada na faixa em que deve ser atendida pela educação infantil.

Na terceira coluna, apresenta-se um indicador social calculado pelo IBGE a partir dos resultados do Censo de 2010: a porcentagem de crianças de zero a cinco anos morando com responsável ou cônjuge analfabeto. Este indicador parece relevante, pois consiste em uma estimativa sobre a proporção de crianças na faixa da educação infantil que se encontra em situação de vulnerabilidade, no que diz respeito à escolaridade de seus responsáveis. O dado reflete também um histórico da situação social do município, pois o analfabetismo dos pais pode ser entendido como um resultado de deficiências passadas do sistema educacional. As porcentagens encontradas para esse indicador são bastante distintas, variando de 2% a 20%.

O IDHM é o Índice de Desenvolvimento Humano calculado para os municípios do país pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

(PNUD), que consta de Atlas disponível pela Internet. Este indicador agrupa o seguinte conjunto de indicadores: em educação, as taxas de alfabetização para a população de 15 anos e mais e a taxa bruta de escolarização da população entre 7 e 22 anos; em longevidade, a esperança de vida ao nascer; e a renda municipal *per capita*. Os valores mais baixos encontrados são aqueles atribuídos ao município A. Na coluna ao lado, encontra-se a ordenação das capitais segundo os valores do IDHM de 2000, onde se pode constatar que, neste conjunto de sete, estão as capitais classificadas, respectivamente, na primeira e na última posição.

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) propõe um outro indicador, o IDI, Índice de Desenvolvimento Infantil. Compõem este indicador: o percentual de crianças menores de seis anos com mães que contam com menos de quatro anos de estudo; o percentual de crianças menores de seis anos com pais que possuem menos de quatro anos de estudo; cobertura vacinal de crianças menores de um ano; percentual de mães com cobertura pré-natal; taxa de escolaridade bruta na pré-escola. Infelizmente, o Unicef não inclui neste indicador a cobertura em creche. Segundo dados de 2004, reproduzidos na penúltima coluna, a variação encontrada para as sete capitais é significativa, atingindo quase 200 pontos. Estas diferenças dizem muito sobre as distintas condições da população infantil que deve ser atendida em cada uma dessas capitais.

A última coluna do quadro 1 apresenta os valores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2009 para as 4^a séries do ensino fundamental municipal nessas capitais. O IDEB sintetiza duas medidas: dados sobre aprovação escolar e médias de desempenho nos sistemas nacionais de avaliação Saeb e Prova Brasil. A escala adotada varia de zero a dez.

Coerentemente com os demais indicadores, o município A atinge a média mais baixa dentre os selecionados para a pesquisa. Apesar das boas marcas nos demais indicadores, a média das escolas municipais do município B é relativamente baixa. Os municípios C, D, E e F alcançaram médias mais altas e próximas entre si.

Todos os seis municípios pesquisados possuem sistemas próprios de educação e um Conselho Municipal de Educação legalmente constituído. Em algumas entrevistas, estavam presentes membros e até presidentes desses Conselhos, os quais fazem parte do quadro de pessoal das secretarias.

As informações sobre os Conselhos foram obtidas durante as entrevistas e por meio de consulta à Internet. As páginas dos conselhos estão situadas nos sites das Secretarias Municipais de Educação e contêm os principais atos normativos do órgão, como as resoluções que dispõem sobre o funcionamento da educação municipal, com exceção do município B, que apresenta apenas uma informação mais geral sobre o Conselho, não divulgando as ações do órgão e a legislação pertinente.

Em apenas um município (A), as informações sobre o Conselho não estão disponíveis em página própria na Internet. Na realidade, a divulgação dos atos do Conselho encontra-se em um Blog e sua última atualização foi em março de 2009.

De modo geral, eles têm uma composição bastante heterogênea, contemplando os interesses dos diversos segmentos que compõem o sistema municipal de ensino, entre eles representantes da Secretaria Municipal de Educação; dos profissionais da educação da Rede Pública Municipal de Ensino e da rede privada; da Secretaria de Estado da Educação; das entidades conveniadas, de pais e das universidades públicas com sede no município.

Além disto, todos têm caráter deliberativo, normativo; quatro Conselhos têm caráter consultivo e cinco mencionam a natureza fiscalizadora do órgão.

As informações documentais coletadas sobre os Conselhos Municipais de Educação, considerando a natureza, a composição do órgão, ações específicas para a educação infantil e formas de divulgação de suas atividades podem ser resumidas no quadro abaixo:

Quadro 2 - Características dos Conselhos Municipais de Educação

Municípios	Natureza do órgão	Membros titulares	Câmaras ou Comissões de Educação Infantil	Canal de Divulgação	Informações divulgadas
A	Deliberativo Normativo Fiscalizador	Sem informação	Sem informação	Blog	Natureza do órgão Parecer de 2009
B	Deliberativo Normativo Fiscalizador	19	Sem informação	Site da SME	Apresentação genérica do órgão
C	Deliberativo Normativo Consultivo Fiscalizador	24	Câmara de Educação Infantil	Site da SME Página criada e gerenciada por membro do Conselho	Estrutura organizacional Atos normativos
D	Deliberativo Normativo Consultivo Fiscalizador	14	Câmara de Educação Infantil	Site da SME	Natureza do órgão
E	Deliberativo Normativo Consultivo Fiscalizador	15	Comissão de Educação Infantil	Site da SME	Atos normativos
F	Deliberativo Normativo Consultivo	13	Sem informação	Site da SME	Apresentação da Lei de Criação Atos normativos

Fonte: elaboração nossa

De acordo com estas informações e os dados obtidos nas entrevistas, em cinco capitais existem Conselhos Municipais de Educação atuantes, com participação ampla de diversos setores da sociedade, que regulamentam e orientam o funcionamento das instituições de educação infantil. No município A também existe este órgão, mas, como outros setores da administração, seu funcionamento sofre um processo de revisão, o que talvez ajude a explicar a ausência de dados constatada.

ORGANIZAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Em todas as secretarias existe uma gerência ou departamento responsável pela educação infantil. Em algumas há também uma subdivisão por creche e pré-escola: este é o caso dos municípios D e F; o município A já se organizou desta maneira anteriormente e sua equipe informou que esta mesma divisão seria retomada no ano de 2012.

As equipes que compõem essas gerências ou departamentos têm diferentes tamanhos, o que parece não depender da escala das respectivas capitais: enquanto no município C, bastante populoso, a equipe central é composta por três pessoas, no município D são 15 os membros desse setor; no menor município da amostra (B), a equipe é composta de 11 pessoas e no município F, com uma população menor do que o C, a equipe de educação infantil conta com 15 profissionais. Talvez parte dessas diferenças possa ser atribuída às diversas formas de dividir as responsabilidades entre os vários setores das secretarias, mas certamente significa uma maior carga de trabalho para algumas dessas equipes, em comparação com outras, como diz a responsável no município C:

[...] eu vou falar com toda honestidade, eu fico muito atolada de trabalho, tem dia que eu chego aqui antes das sete, vou embora nove e meia da noite sem parar para almoçar, porque tudo que tem educação infantil chega na minha sala.

A formação dos profissionais que se ocupam da educação infantil nas secretarias é variada. A equipe do município B, que compareceu em peso para a entrevista coletiva, frisou seu caráter interdisciplinar e multisetorial, descrevendo como alguns profissionais, embora tenham uma formação em outras áreas, se integram bem às ações voltadas para a educação infantil.

No município D, muitas integrantes do setor trabalhavam antes em órgãos mais ligados a programas de assistência social, como a secretaria que se ocupava das creches antes de estas serem integradas ao sistema educacional. Neste caso, o interesse pela educação infantil evoluiu, para algumas técnicas, junto com o

processo de transição das creches para a secretaria de educação:

[...] e daí, em 2003, foi extinta aquela secretaria e os profissionais puderam optar [...] e eu, claro, já tinha isso como intenção, optei pela educação. [...] Nós tínhamos um embate muito difícil lá na assistência, era a questão técnica, pedagógica, que muitas vezes não favorecia [...]. A minha história é essa, não? Ligada à educação infantil.

Este depoimento ilustra outra faceta de muitas dessas pessoas, que é o componente de militância pela educação infantil, que muitas vezes aflora em suas falas. Em quase todas as equipes foi possível perceber, permeando as entrevistas coletivas, essa postura de “defesa” da educação infantil dentro da secretaria, quase que com um caráter de mobilização de um grupo que se entende como minoritário na área mais ampla da educação, como revela esta fala da responsável no município C:

[...] aí, quando eles lançam um documento, eu falo “gente, cadê a educação infantil? Não cabe nada aí para a educação infantil?” Me sobrecarrega, lógico, mas em compensação a gente garante a inserção da educação infantil.

Outro fator mencionado nas entrevistas como facilitador desse trabalho de equipe é sua continuidade. Com efeito, as entrevistas evidenciaram um maior entrosamento naqueles grupos que já trabalham junto há mais tempo e não sofrem constantes mudanças ao longo de administrações sucessivas, fato registrado em cinco dos seis municípios. Ao contrário, no município A, onde diferentes secretários se sucederam em curto espaço de tempo, e muitos cargos são comissionados, a equipe sofre os efeitos dessas constantes reestruturações:

A rede está passando por uma reestruturação [...], e a gente organizou esse organograma, só que a gente não tem como te mostrar ainda, porque a gente também vai receber esse novo organograma... [...] Por isso que eu falei, acho que não vai ser mais departamento, não sei exatamente como vai ser, se vai ser setor...

Esta noção de continuidade ou descontinuidade parece importante. No município E, a percepção de que a construção e a consolidação de uma rede leva tempo, é tarefa de muitas gestões, se expressa no histórico disponibilizado pela equipe, em que uma linha do tempo, a partir de 1976, apresenta a sucessão de fatos vividos na área de educação infantil naquela capital: as datas de inauguração das unidades, as mudanças no organograma da prefeitura, as novas prioridades adotadas, como por exemplo, a ampliação do tempo integral; a passagem das creches para a educação; tudo está mapeado nessa listagem.

A dimensão da aprendizagem, que a permanência na mesma equipe favorece, é outro aspecto desse processo vivido por seus integrantes que contribui para a realização pessoal no trabalho, como expressa uma técnica do município D:

Muita história, mas é bem bacana, sabe? Eu acho que a gente se realiza muito, apesar de ter uma série de questões, muita coisa a se fazer, mas nós aqui nos realizamos muito com o trabalho. É um espaço de aprendizagem constante.

Nos municípios de maior porte, as secretarias de educação encontram-se descentralizadas em órgãos regionais, cobrindo diferentes áreas da cidade e suas unidades educacionais. Este é o caso dos municípios C e D, onde as regionais da prefeitura incluem um setor direcionado à educação, sendo muitas de suas ações compartilhadas com outros setores. Em ambos, observa-se uma mesma lógica no funcionamento dos órgãos regionais: funcionam como sub-prefeituras, com alguns setores ocupando-se de ações que incluem outras áreas além da educação e com outros focalizados nas unidades educacionais.

A articulação das equipes regionais com a equipe central também foi abordada na entrevista. A equipe do município C frisou ser esta articulação garantida por meio de reuniões semanais ou quinzenais realizadas na secretaria, com a presença da secretária de educação e dos diretores regionais. No município D, se reconhece que a contribuição de quem está nas regionais é importante, mas não foi mencionada nenhuma prática mais sistematizada para implementar esta colaboração.

GESTÃO DAS REDES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL

Uma primeira observação a ser feita, sobre a gestão das redes, diz respeito ao fato de que em quase nenhuma das secretarias, as equipes abordaram esta questão a partir de um diagnóstico geral sobre a população infantil do município. Seu ponto de partida, geralmente, foi baseado na oferta sob a responsabilidade do município; as informações sobre a demanda não atendida e sobre os planos de expansão de matrícula apareceram em outros momentos das entrevistas, pois faziam parte do roteiro, mas não com o caráter de referências básicas que orientassem a percepção dos responsáveis em sua apresentação sobre o atendimento naquela capital.

Apenas no município E, foi apresentado um documento, com a evolução do número de matrículas nos últimos anos e uma previsão de expansão, tendo como referência as metas do Plano Nacional de Educação.

Em quase todas as capitais havia um Plano Municipal de Educação, alguns mais antigos, outros mais recentes; porém esses documentos não foram

mencionados pelas equipes durante a entrevista, como um ponto de partida para o planejamento da expansão das matrículas.

O grau de conhecimento demonstrado sobre as desigualdades no acesso à educação infantil, de acordo com o que se constatou na análise dos depoimentos e da documentação, varia tanto de município para município, como entre os responsáveis por setores diversos dentro de cada secretaria.

Um caso extremo é o do município A, onde o secretário assim justificou essa lacuna: “Não tenho como realizar esse levantamento, pois não tenho pessoal qualificado no município para fazer isso, não existe nenhuma empresa que faz isso aqui”.

Nos municípios C e D, dentre os mais populosos da amostra, as equipes reconhecem que existe uma demanda importante não atendida, sendo que as respectivas prefeituras assumiram compromissos públicos nos quais definiram prioridades para esse atendimento; a ampliação de vagas e de unidades diretas foi uma promessa de campanha dos atuais prefeitos, nos dois casos. Segundo informaram as técnicas do município D, o compromisso assumido, em 2009, de ampliar em 9.108 vagas a oferta no presente ano (2012) foi cumprido, porém a demanda cresceu na mesma proporção, durante a atuação gestão, representando a necessidade de mais 8.000 vagas.

Os municípios que contabilizam a demanda não atendida em listas de espera adotam diferentes estratégias para aceitar as matrículas de novos alunos na educação infantil, especialmente na faixa de creche. Na maior parte das capitais, algum critério que leva em conta as condições de vida da família da criança costuma ser utilizado para priorizar as matrículas. Algumas secretarias promovem visitas aos domicílios das crianças para decidir sobre seu grau de vulnerabilidade; crianças com necessidades especiais geralmente são priorizadas; no município C também é utilizado o sorteio, de forma combinada com outros critérios, nas regiões da cidade onde a demanda excede a oferta. Esses critérios estão definidos em documentos e são divulgados de várias maneiras nessas capitais.

Uma característica importante sobre a constituição das redes municipais se refere à existência e importância relativa dos convênios. Historicamente, a forma de atendimento via convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas e/ou religiosas é tradicional na educação infantil. Nos seis municípios pesquisados, as políticas seguiram caminhos diversos na forma de lidar com os convênios, resultando em diferentes arranjos, o que se encontra resumido no quadro 3 abaixo.

Quadro 3 - Características dos convênios para educação infantil nos municípios

Município	Convênios secretaria de educação	Convênios em outra secretaria	Faixa etária em unidades conveniadas	Período diário de atendimento	Faixa etária na maioria unidades diretas**	Período majoritário na rede direta
A	não	s. inform.	sem inform.	sem inform.	3-5 anos	
B	não	sim	4-6 anos	contraturno	0-6 anos***	parcial
C	sim	—	0-5 anos	integral	0-5 anos	parcial
D	sim	—	0-5 anos	integral	0-5 anos	integral
E	sim	—	0-5 anos	integral	0-5 anos	integral
F	não	sim*	0-5 anos	integral	0-5 anos	integral

* Administração das creches e convênios na secretaria de assistência social e orientação pedagógica na secretaria de educação.

** Não se aplica a classes de pré-escola localizadas em escolas de ensino fundamental.

*** Parte das unidades possui turmas de primeiro ano.

Para o município A, existem informações contraditórias: a equipe da secretaria de educação informa que não mantém convênios, mas o Censo Escolar registra alguns estabelecimentos com essas características. No município B, a rede direta atende a faixa de um a cinco anos majoritariamente em período parcial; só permanecem nos estabelecimentos municipais, em período integral, as crianças classificadas como em situação de vulnerabilidade; na faixa etária de quatro a seis anos elas frequentam um programa de outra secretaria no contraturno, o qual, segundo informações da equipe, poderia ser desativado, segundo estudos em andamento. Só há uma unidade conveniada com a secretaria de educação, claramente uma exceção na rede.

Nas demais capitais, a proporção de unidades conveniadas em relação ao total de instituições municipais e mantidas pelo município varia de 16% a 75%. A tabela 1, a seguir, apresenta esta informação, com base nos dados do Censo Escolar 2010. Na tabela não constam os municípios A e B, pelas razões expostas acima.

Tabela 1 - Porcentagem de unidades diretas e conveniadas com o poder público, por quatro capitais

Município	Municipais diretas		Conveniadas		Totais (100%)
	n	%	n	%	n
C	79	25	239	75	318
D	276	68	128	32	404
E	78	72	30	28	108
F	169	84	33	16	202

Fonte: Censo Escolar 2010.

É preciso lembrar que, no município C, os dados do Censo Escolar não registram os centros de educação infantil diretos pelo motivo de suas matrículas estarem contabilizadas em outras escolas. Porém, mesmo descontando este fato, o número de unidades conveniadas é proporcionalmente maior do que o número de instituições municipais; mas como estas atendem majoritariamente em período parcial, o número de vagas existente nos dois tipos de unidade é semelhante (cerca de 20 mil cada). Sua política municipal reserva às entidades conveniadas o atendimento integral para a faixa etária completa, de zero a cinco anos.

Nos municípios D e E, as secretarias, igualmente, mantêm convênios para a educação infantil, sendo sua proporção próxima de 30% do total de unidades. Uma situação particular ocorre no município F: enquanto a administração das creches diretas e conveniadas continua na secretaria de assistência social, sua gestão pedagógica é assumida pela secretaria da educação. Ali, os dados do Censo apontam a menor porcentagem de unidades conveniadas dentre as quatro capitais (16%).

A forma de administrar os convênios apresenta variações entre as capitais, porém algumas dificuldades de gestão apontadas pelas equipes são as mesmas. Uma delas se refere às condições da infraestrutura das unidades. Sendo os prédios propriedade das entidades, a prefeitura fica impedida de realizar melhoramentos e manutenção em construções que muitas vezes apresentam condições precárias de funcionamento. Como explica a responsável pelos convênios no município C:

[...] chegamos à conclusão que a gente tem de convênios onde tem potencial. [...] Porém tem umas que, por mais que a gente tente vislumbrar, elas não têm capacidade. Conseguir um convênio e ela não tem capacidade de melhoria, a gente fica sem saber o que fazer... Não pode administrar, não pode enviar recurso público para reforma, para investir no equipamento, porque não é público, aí a gente fica de mãos atadas.

Para viabilizar algum recurso para reformas, esta prefeitura tem procurado apelar para organizações não governamentais que se dispõem a colaborar com as creches conveniadas, mas, aparentemente, este expediente não chega a suprir todas as necessidades.

No município D, a equipe de educação infantil também aponta diversas dificuldades na gestão desses convênios. Como os recursos repassados pela prefeitura são insuficientes para manter as unidades conveniadas, permite-se que elas arrecadem mensalidades dos pais. Mesmo assim, a equipe revela que é difícil garantir a qualidade do atendimento, tanto no que se refere à qualificação e condições de trabalho do pessoal empregado, como na parte de material pedagógico e brinquedos, que muitas vezes não são encontrados nessas instituições, nas visitas realizadas pela supervisão.

... quando você vai visitar e vê que não tem brinquedo, que ela não consegue se organizar... então essa orientação é feita de forma permanente. E você pode observar, assim, os que são mantidos por uma entidade religiosa, [...] estão ligadas a alguma entidade que tenha outra fonte de recurso, elas tem um trabalho bem diferenciado. As que estão ligadas a associação de moradores, essas têm uma dificuldade imensa de gestão, de recurso.

No município F, a secretária de educação diz que a tendência da política municipal é diminuir o número de convênios e explica algumas das dificuldades que as entidades representam para o planejamento da rede:

...elas são particulares, conveniadas, são da rede privada, elas têm autonomia total, de como fazer matrícula, [...] nós não temos ingerência nem na gestão, um pouco no pedagógico, muito pouco, quando faz evento de formação que é amplo, aberto, mas ingerência, nenhuma.

Por outro lado, é preciso considerar que o grau de influência que as prefeituras podem exercer sobre as unidades conveniadas depende também de compromissos e exigências fixados nos convênios firmados. Os dados colhidos nas secretarias de educação sugerem que as prefeituras adotam diferentes condutas na negociação com as entidades, sendo que, de alguma forma, a despeito das dificuldades apontadas, algumas conseguem obter uma maior integração da rede conveniada em relação à política municipal: para matrículas, formação continuada, orientação curricular e nível de formação exigido dos professores.

Já a dificuldade de as secretarias garantirem que as entidades conveniadas sigam um determinado padrão estabelecido, seja na formação inicial dos profissionais da educação, seja nas questões de ordem pedagógica, ou mesmo ligadas aos cuidados com a alimentação e a higiene, foi registrada em quase todos os itens do roteiro de entrevistas. Este é um aspecto importante na gestão

municipal da educação infantil, que merece um aprofundamento maior, em outras pesquisas.

Notou-se também que, no geral, os convênios estabelecidos entre os municípios e as entidades conveniadas são firmados com base em planos de trabalho que, em grande parte dos casos, restringem-se a cronogramas de desembolso, preponderando os critérios e procedimentos sobre repasse e controle de recursos financeiros. Poucas são as iniciativas que buscam acompanhar sistematicamente a aplicação dos recursos, articulada a um projeto pedagógico. Percebe-se que as equipes das secretarias preocupam-se com a gestão pedagógica das instituições, tentam orientar e acompanhar este processo, mas suas ações não têm impactos significativos, devido a uma série de fatores que criam um descompasso entre as instituições públicas municipais e as conveniadas: os recursos financeiros são insuficientes, a infraestrutura é precária, faltam recursos humanos qualificados, há problemas administrativos, entre outros aspectos que aparecem nas entrevistas. Cabe destacar também que, na gestão de redes que incluem unidades diretas e unidades conveniadas, as diferenças entre a organização pública municipal e as organizações conveniadas fazem com que as secretarias se deparem com duas lógicas organizacionais e administrativas distintas, com demandas e necessidades diferentes. Em algumas prefeituras, outros setores também tomam decisões sobre esses convênios, o que pode dificultar ainda mais a supervisão da secretaria de educação sobre o trabalho pedagógico desenvolvido nas unidades conveniadas.

As matrículas nas instituições municipais diretas podem estar localizadas em unidades com diferentes características: turmas em estabelecimentos que também ofertam outras etapas de ensino; centros de educação infantil cobrindo a faixa completa de zero a cinco anos; creches isoladas e pré-escolas isoladas. Fazem parte deste conjunto, também, unidades herdadas das redes estaduais, repassadas às prefeituras nos últimos anos.

Por fim, cabe destacar que os serviços operacionais, como a vigilância, a limpeza e a alimentação têm sido terceirizados nos municípios. A vantagem da terceirização, apontada pelo município E, é o fato de não faltarem funcionários na execução dessas tarefas, pois a empresa tem que substituí-los em caso de faltas. No caso do serviço público, isto é mais difícil. No entanto, quando se visitou algumas instituições de educação do município D, no dia da realização da entrevista, percebeu-se que a lógica de organização dos serviços das terceirizadas parece não respeitar a dinâmica de organização das instituições, interferindo no trabalho das professoras e colocando a saúde das crianças em risco⁷. Outro

7 Numa das creches visitadas, observou-se a seguinte cena: a funcionária de limpeza passava um pano no chão com água sanitária, num canto da sala, enquanto as crianças tentavam dormir nos colchonetes, no outro lado da sala, respirando o odor fortíssimo do cloro que se volatilizava e invadia todo o ambiente. Outra situação ob-

aspecto que merece atenção é o fato de a direção da instituição não ter autoridade para interferir no trabalho dos funcionários terceirizados, uma vez que eles não estão subordinados às regras de funcionamento da unidade.

COMENTÁRIOS FINAIS

Por meio das entrevistas e da leitura dos documentos que as secretarias de educação disponibilizaram, foi possível perceber algumas diferenças em termos da organização do setor educacional de cada município para prover os serviços de educação infantil. Há o caso do município A, em que a equipe de educação infantil não conta com recursos humanos qualificados para a implementação de uma política municipal para a referida etapa de educação; não tem acesso a informações sobre o funcionamento da prefeitura e do sistema municipal de educação e não tem autonomia para gerenciar recursos humanos e financeiros. Há os municípios D e E, que têm uma equipe de educação infantil bem constituída e articulada, com boas condições financeiras, materiais e de recursos humanos para implementar uma política específica para a educação infantil. Há os municípios B e C, que contam com boas equipes de educação infantil, mas que trabalham mais integradas a outros setores da secretarias de educação e da prefeitura, sendo, portanto, sua gestão educacional mais complexa e, finalmente, o município F, em que a política municipal de educação está, por um lado, centralizada na figura da secretária de educação mas, por outro lado, com suas competências quanto ao atendimento da educação infantil divididas com outra secretaria.

Outra questão que se destaca das informações colhidas é o fato de que algumas decisões estratégicas sobre a política municipal de educação escapam totalmente da esfera de decisão dessas equipes e, possivelmente, até mesmo da própria secretaria de educação. São exemplos decisões sobre: critérios para seleção e admissão de professores, auxiliares e diretores; estatuto jurídico das unidades; expansão da rede de educação infantil; importância relativa dos convênios em relação à oferta de vagas; terceirização de serviços; descentralização de recursos, entre outros aspectos.

servada foi a de uma funcionária que passava uma cera com odor muito forte também, no chão da sala em que outro grupo de crianças iria dormir, logo em seguida.

REFERÊNCIAS

CAMPOS, M. M. *et al.* **Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa.** São Paulo : Fundação Carlos Chagas, 2010 (Relatório de Pesquisa).

_____. **A gestão da educação no Brasil.** São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2012a. (Relatório de Pesquisa)

_____. **A gestão da educação no Brasil.** Estudos e Pesquisas Educacionais, v.3. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2012b.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil.** São Paulo: Global, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

KRAMER, S (coord.) **Formação de profissionais da educação infantil no estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Ravil, 2001 (Relatório de Pesquisa).

_____. **Profissionais de educação infantil: gestão e formação.** São Paulo: Ática, 2005.

KRAMER, S.; NUNES, M. F. Gestão Pública, formação e identidade de profissionais de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, p. 423-454, mai/ago. 2007.

FABIANA SILVA FERNANDES é doutora em Educação Escolar pela Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) de Araraquara, e pesquisadora da Fundação Carlos Chagas.
E-mail: fsfernandes@fcc.org.br

NELSON GIMENES é doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC – SP) e pesquisador da Fundação Carlos Chagas. e-mail: ngimenes@fcc.org.br

MARIA MALTA CAMPOS é Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), pesquisadora sênior da Fundação Carlos Chagas e professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC – SP) e presidente da ONG Ação Educativa. E-mail: mcampos@fcc.org.br

*Recebido em abril de 2013
Aprovado em abril de 2013*