



Fundação Carlos Chagas

TEXTOS FCC

n.º 6/91

A REDE DE CRECHES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Fúlvia Rosemberg
Maria M. Malta Campos
Lenira Haddad

Departamento de Pesquisas Educacionais

DEPARTAMENTO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS

6/91

A REDE DE CRECHES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Fúlvia Rosemberg
Maria M. Malta Campos
Lenira Haddad

Janeiro/1991
SÃO PAULO

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS

DIRETORIA

Rubens Murillo Marques
Diretor-Presidente

Gerhard Malnic
Diretor Vice-Presidente

Nelson Fontana Margarido
Diretor Secretário Geral

Catharina Maria Wilma Brandi
Diretora Secretária

Reinholt Ellert
Diretor Tesoureiro Geral

Eugênio Aquarone
Diretor Tesoureiro

DEPARTAMENTO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS

Coordenação

Bernardete Angelina Gatti

A REDE DE CRECHES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO*

Fúlvia Rosemberg

Maria M. Malta Campos

Lenira Haddad

* Este trabalho foi realizado no contexto do projeto Serviço de Documentação sobre creches que conta com o apoio das Fundações Ford (Dotação nº 885/0937) e Grupo Esquel — Brasil. As tabelas e os gráficos foram realizados por Miriam Bozzocchi. As referências bibliográficas foram organizadas por Isabel M. Ferreira.

São Paulo, novembro 1990

DPE - FCC

Ficha Catalográfica elaborada pela
Biblioteca Ana Maria Poppovic

ROSEMBERG, Fúlvia; CAMPOS, Maria M. Malta & HADDAD, Lenira

R721r A rede de creches no município de São Paulo/Fúlvia Rosemberg, Maria
M. Malta Campos e Lenira Haddad. - São Paulo: DPE/FCC, 1991

108p. - (Textos FCC; 6)

Fontes de referência: p. 102-8

1. CRECHE 2. SÃO PAULO 3. ANÁLISE DE REDE 4. EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR
5. ASSISTÊNCIA À INFÂNCIA. I. Campos, Maria M. Malta II. Haddad, Lenira
III. Título IV. Série

CDU: 373.22 (815.6)

ÍNDICE

1. Introdução	1
2. Procedimentos	4
3. Histórico	7
4. Expansão e cobertura	14
4.1. Expansão	16
4.2. Relação entre oferta e demanda	21
4.3. Vagas ociosas	27
4.4. Faixas de idade	34
5. O subsistema de creches diretas	39
5.1. Objetivos	39
5.2. Estrutura administrativa	43
5.3. Quadro de Pessoal	46
5.4. Programação	53
5.5. Organização e funcionamento	57
5.6. Alimentação	65
5.7. Saúde	69
5.8. Construção	70
6. O subsistema de creches conveniadas	78
7. Comentários finais	96
8. Fontes de referência	101
8.1. Bibliografia	101
8.2. Depoimento SEBES	106
8.3. Documentos avulsos	107

1. Introdução

A rede de creches* do Município de São Paulo apresenta particularidades que a colocam em evidência entre as experiências de educação/atendimento da criança pequena. Destaca-se, inicialmente, sua extensão que, apesar de insuficiente frente à demanda, é bastante ampla quando comparada à das demais experiências nacionais. Em julho de 1990 comportava 596 equipamentos com uma capacidade para atender 63.998 crianças. Trata-se, também, de uma rede que comporta um grande número de equipamentos construídos e mantidos pela administração municipal. São as chamadas creches diretas** que foram construídas ou alugadas (neste caso apenas um pequeno número situado na zona central da cidade) e que são inteiramente mantidas pelo poder público: a alimentação fornecida, os salários e benefícios, o vínculo empregatício dos funcionários, os materiais pedagógicos e o equipamento interno bem como sua manutenção são financiados através de recursos orçamentários da prefeitura, ou a ela repassados por outras esferas públicas***.

* Optamos por denominá-la rede pois se na prática concreta de seu funcionamento é questionável a integração seja dentro de um subsistema (direto, indireto e conveniado) ou entre subsistemas, as creches estão todas submetidas à orientação e supervisão técnica de um único órgão central (SEBES) do qual dependem financeiramente.

** As creches do município de São Paulo são agrupadas, no plano administrativo, em três subsistemas: as diretas (construídas/alugadas e mantidas pela prefeitura); as indiretas (construídas/alugadas pela prefeitura e repassadas a uma instituição privada recebendo, porém, um per capita da prefeitura para funcionar) e as particulares (o prédio pertence à instituição privada que recebe um per capita da prefeitura para funcionar). As creches indiretas e particulares, quando agrupadas, recebem a denominação de creches conveniadas.

*** A primeira leva de creches diretas construídas durante a administração de Reynaldo de Barros e de Mário Covas contava com recursos do FAS. Não dispusemos de informações sobre recursos provenientes de outras esferas nas administrações Jânio Quadros. A secretária Martha Godinho tentou, durante sua gestão frente à Secretaria, criar sem sucesso um Fundo que pudesse receber inclusive aportes do empresariado. Na atual administração (Luiza Erundina), o financiamento provém exclusivamente de recursos municipais, tendo havido um repasse da LBA para a manutenção das creches conveniadas (play-grounds) e da FCBIA (ex-FUNABEM) para a compra de brinquedos.

Uma terceira característica notável é que se trata de uma rede de creches completas, isto é, prevêem oferecer um atendimento completo (educação, alimentação, saúde) às crianças com menos de 7 anos. As experiências de modelos de emergência — como as creches domiciliares ou a versão da Prefeitura de São Paulo denominada creche pólo/satélite* — foram poucas e esporádicas, tendo sido principalmente estimuladas durante a administração Covas. Estas duas características da rede têm sido objeto de polêmica — críticas ou elogios, incentivo ou cerceamento — tanto entre os moradores da cidade (governos, políticos, técnicos, militantes e usuários), quanto de técnicos da administração federal ou de organismos internacionais e intergovernamentais, como UNICEF e Banco Mundial.

Assim é que durante a década de 80, quando a rede de creches do município se expandiu através do incentivo ao subsistema de creches diretas (portanto públicas) — atendimento em tempo integral inteiramente gratuito, funcionando em prédios especialmente construídos para este fim e comportando um quadro de pessoal numeroso e diversificado recebendo salários compatíveis com os parâmetros nacionais — o Município de São Paulo divergia das propostas do momento, que enfatizavam a necessidade de expansão de vagas através de soluções de emergência. Propunha-se, então, a participação da comunidade no custeio da prestação de serviço, seja através do trabalho voluntário ou da cessão de espaços.

Finalmente, vale insistir que se trata de uma experiência que, desde a década de 70, se propõe ser uma rede de equipamentos

* Temos preferido diferenciar as modalidades de educação/atendimento em modelos completos e de emergência em detrimento da diferenciação formal ou institucional e informal ou alternativa, dada a impregnação valorativa desta última oposição (cf. Rosenberg, Campos e Pinto, 1985; Rosenberg, 1989a).

prestando serviços duradouros e não um aglomerado de creches desconectadas, criadas como resposta a emergências. Ela dispõe de uma estrutura administrativa que estabelece diretrizes gerais para o funcionamento, sistematiza e padroniza o projeto arquitetônico, a programação, o quadro de pessoal, define prioridades, bem como estabelece planos e metas de expansão.

A despeito de fragilidades perceptíveis na rede de creches do Município de São Paulo, a convivência de um subsistema público e outro conveniado, relativamente extensos, e ambos se propondo oferecer educação/cuidado às crianças, não só significou um ganho para a população usuária, como permitiu a construção de um conhecimento e o desenvolvimento de uma competência entre técnicos municipais, que têm provocado a revisão periódica da experiência em curso.

Sua configuração atual é tributária de uma turbulenta história que ponteia a própria história do país, tendo se consolidado durante o governo militar, recebendo marcas profundas do movimento social dos anos 70 e do órgão administrativo ao qual tem sido sistematicamente vinculada, a secretaria do Bem-Estar Social*.

* Este órgão tem recebido diferentes denominações ao longo do tempo; em 66, Secretaria do Bem-Estar Social, depois Coordenadoria do Bem-Estar Social, Secretaria da Família e do Bem-Estar Social, Superintendência do Bem-Estar Social e, a partir de julho de 1987, novamente Secretaria do Bem-Estar Social (SEBES).

2. Procedimentos

Este texto foi elaborado a partir de três fontes: documentos escritos/publicados pelo órgão ou por pesquisadores externos, depoimentos de secretários ou técnicos do órgão que haviam sido coletados para pesquisa anteriormente realizada por esta equipe (cf. Campos, Rosemberg e Cavasin, 1988) e depoimentos coletados junto a técnicos e funcionários desta administração especialmente para a elaboração deste trabalho*. Portanto, as informações e ponderações que se seguem não se basearam em observações que tivéssemos efetuado sobre a prática concreta, mas em relatos de outras pessoas sobre intenções e práticas.

Uma particularidade notável da rede de creches do MSP é que ela tem estimulado uma produção de textos relativamente numerosa. O órgão de assistência social que a vem abrigando caracteriza-se por uma história de farta produção de documentos programáticos, de reflexão e avaliação. Esta preocupação com a produção escrita tem sido mais intensa em momentos especiais, como durante a elaboração do Projeto Centros Infantis no início da década de 70**, por ocasião da Comissão Especial de Inquérito da Câmara Municipal (1983/1984) e no final ou no início de governos municipais. Um balanço do volume de documentos produzidos em cada gestão municipal por si só permite que se apreenda parte do cotidiano do órgão no período: assim, de-

* As informações coletadas para esta pesquisa através de entrevistas (e documentos) serão referidas por "Depoimentos SEBES, 1990".

** A maior e mais completa produção de manuais de orientação do Projeto Centro Infantil ocorre neste período, a saber: Programação Sócio-Educativa (SEBES, 1971); Programação de Saúde (SEBES, 1973); Programação de Serviço Social (SEBES, 1974); Manual de orientação técnico-administrativa (SEBES, 1984); Organização e funcionamento de Creche (SEBES, 1975); A atuação da Enfermeira no Subprograma Assistência ao Menor" (SEBES, 1976).

pois de abundante produção nas gestões Reynaldo de Barros e Mário Covas, nota-se relativo hiato no governo Jânio Quadros, indicador, como outros, do clima repressivo que permeou aquela administração*.

A rede de creches do MSP foi também objeto de pesquisas efetuadas por pesquisadores externos, interessados na compreensão de sua expansão durante a década de 70 focalizando em especial a correlação de forças políticas (Alvarez, 1985; Campos, (no prelo); Campos, Rosemberg e Cavasin, 1988; Gohn, 1985) e o seu funcionamento (Haddad, 1987 e 1989; Mello, 1987; Oliveira e Rossetti Ferreira, 1989; Loch, 1986).

O interessante é que técnicos, funcionários e pesquisadores dispõem não só de uma documentação esparsa, por vezes cuidadosamente guardada em bibliotecas pessoais, mas também de duas bibliotecas que organizam este material: a biblioteca da SEBES e o arquivo histórico de creches da Fundação Carlos Chagas (FCC). A biblioteca do órgão central dispõe, ao lado dos documentos mencionados, de recortes de jornais catalogados por ano civil, cuja leitura permite, se não reconstituir a trajetória do programa de creches nas diferentes administrações, pelo menos detectar suas grandes linhas. O arquivo histórico de creches da FCC foi organizado como apoio para uma pesquisa sobre a expansão da rede durante a década de 70 (Campos, Rosemberg e Cavasin, 1988) contendo em torno de 3000 entradas entre fontes primárias e analíticas, além da transcrição de depoimentos prestados por pessoas que participaram ativamente da luta por creches na cidade Fundação Carlos Chagas, 1988a, b e c).

* Apesar de não contar com a diversidade de documentos produzidos anteriormente, o período Quadros produziu e divulgou textos fundamentais, em especial o "Alcôvão", (SUBES, 1989a) os relatórios de 86 a 88 (SUBES, 1987; SEBES, 1987 e 1988), a pesquisa sobre convênios (SEBES, 1989a) e avaliação da implantação da reprogramação na regional do Butantã (SEBES/BT, 1988).

Um balanço dos documentos produzidos interna ou externamente sobre a rede de creches do MSP evidencia uma lacuna importante: praticamente inexistem avaliações sobre o impacto do atendimento nas crianças, e informações sobre características sócio-econômicas e culturais das crianças e famílias usuárias.

Este trabalho reflete, obrigatoriamente, as fontes nas quais nos baseamos. É assim que se podem entender os recortes temporais mais habitualmente presentes nas tabelas: 1983, ano de início da CEI que suscitou uma coleta intensa de dados; 1986 (início da administração Jânio Quadros), data da organização do documento conhecido como "Alcorão" (A problemática da criança no Município de São Paulo e o Atendimento prestado pela Superintendência Municipal do Bem-estar Social) que contém uma completa síntese sobre a rede de creches no contexto de outros programas da Secretaria (na época Superintendência); 1987, ano em que foi realizado relatório anual bastante completo e 1990, dados fornecidos pela atual administração para essa pesquisa.

3. Histórico*

A história do atendimento à infância em São Paulo é importante, não só para a cidade, como também pelo papel disseminador que ela tem desempenhado junto aos demais municípios e até outros estados do país.

No início do século, algumas indústrias incluíam a creche entre os benefícios oferecidos aos seus trabalhadores. Nessa época, essas empresas procuravam garantir serviços necessários à reprodução de sua força de trabalho, como por exemplo construindo vilas operárias, escolas, etc. A legislação trabalhista de 34 definiu a obrigação das empresas contarem com local apropriado para as funcionárias amamentarem suas crianças; essa lei foi pouco cumprida e voltou a ser objeto de discussão mais recentemente.

Ainda durante a década de 30, quando Mário de Andrade era diretor do Departamento de Cultura do Município, a prefeitura de São Paulo criou os "parques infantis", com propósito de recreação e guarda para os filhos de trabalhadores (Escola Municipal, 1985, pp. 11-16).

A década de 70 inicia-se sob o impacto das propostas de educação compensatória, que começavam a ser divulgadas no país, e as secretarias de Educação e Bem-Estar adotam novas posturas para seu trabalho com a criança pequena: os parques infantis passam a ser chamados de Escolas Municipais de Educação Infantil — EMEIS, com o objetivo de preparação para o 1º grau, atendendo crianças de 4 a 6 anos em dois períodos diários; são criados os PLENEDIs — Plano Na-

* Este item inclui trechos do artigo a sair na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Campos, no prelo).

cional de Educação Infantil anexos às Escolas Municipais de 1º grau, com turmas de mais de 100 crianças de 5 a 6 anos, com ajuda de mães voluntárias, programa este que teria curta duração.

Na Secretaria de Bem-Estar, ganha corpo a proposta da implantação de uma rede municipal de creches diretamente geridas pelo Estado, sendo elaborado o projeto dos Centros Infantis. Esse fato mostra-se fundamental, no período seguinte, no sentido de conformar o tipo de resposta que o Estado vai dar aos movimentos de reivindicação.

A descentralização da Secretaria, a partir de 76, favorece a interação dos técnicos com os movimentos sociais nos bairros, contribuindo para dar forma à reivindicação que surgia.

Para as mulheres dos bairros populares, a necessidade da creche era sentida de forma muito premente no cotidiano. Assim é que, ao mesmo tempo em que participavam de mobilizações que encaminhavam essa demanda ao Estado, passaram a organizar suas próprias creches ou "escolinhas" comunitárias, aproveitando os espaços de paróquias, Sociedades Amigos de Bairro ou construindo pequenos barracões. Muitas dessas iniciativas encontraram apoio na Secretaria de Bem-Estar Social, que havia modificado seus critérios para o estabelecimento de convênios, procurando subsidiar também as pequenas entidades geridas em geral por comunidades da periferia, o que operou uma mudança significativa no perfil das creches conveniadas, até então predominantemente filantrópicas.

A experiência de gerenciar e trabalhar nas creches comunitárias colaborou para amadurecer, no seio de muitos grupos, uma discussão sobre o tipo de educação que se queria para aquelas crianças e o obstáculo que representavam as dificuldades materiais que essas

"escolinhas" enfrentavam para a concretização desses projetos educativos. Ganhava força, junto aos grupos, a proposta de creches diretamente administradas pelo município, que deveriam contar com boas instalações, quadro de pessoal adequadamente remunerado, material pedagógico, alimentação balanceada etc. Ou seja, a demanda popular encaminhava-se na direção da proposta que já existia no próprio órgão oficial.

De outro lado, a articulação entre os vários grupos dispersos pela cidade e os grupos feministas e "femininos" que se formaram principalmente após 1975 — Ano Internacional da Mulher — foi fator decisivo para o surgimento do Movimento da 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 fundamental não só para que houvesse um suporte organizativo para o movimento, mas também para que esta nova demanda ganhasse uma orientação ideológica mais nítida.

Logo após o lançamento do Movimento, em ato jurídico realizado em outubro de 79, uma reunião na Prefeitura definia a meta de instalação de 500 creches na cidade*. Esse número seria objeto de disputas, a partir desse momento, com o movimento puxando-o para cima e a Prefeitura ajustando-o para baixo.

O fato importante é que, pela primeira vez, a Prefeitura assumia o compromisso de instalar uma rede de creches construídas e diretamente mantidas por ela. As discussões que se seguiram foram dizendo cada vez mais respeito a aspectos funcionais, localização e acabamento das unidades, contratação de pessoal, participação da co-

* Durante a administração Reynaldo de Barros foram definidas diferentes metas: falou-se na construção de 1000 ou de 830 creches.

munidade na gestão da creche e assim por diante. As primeiras creches inauguradas pela prefeitura são organizadas com a participação do movimento social, que define critérios para a contratação de seus funcionários. Com o acirramento das disputas políticas que antecedem as eleições de 82, pouco a pouco, a Secretaria assume o controle da orientação técnica e a participação popular sofre um refluxo.

Paralelamente ao Movimento de Luta por Creches, organiza-se também o Movimento das Creches Conveniadas, que reivindica melhorias nos convênios com a prefeitura. O per capita passa então a ser pago para 100% das crianças matriculadas (em vez dos 70% anteriores)* e sobe consideravelmente de valor.

No início da década de 80, já na gestão do Prefeito Mário Covas, do PMDB, a Secretaria Municipal de Educação expande as vagas nas EMEIs com o recurso ao turno intermediário de atendimento. Cerca de 20% das crianças freqüentam essas escolas durante 8 horas ou mais, dobrando ou triplicando os períodos. Na Secretaria do Bem-Estar, a nova secretária (Martha Godinho) oferece parte das novas creches que terminavam de ser construídas para convênios, questionando os padrões de funcionamento das creches diretas e diminuindo seu ritmo da expansão.

Enquanto isso, a Secretaria Estadual da Educação retira prioritariamente da educação pré-escolar e inúmeras classes de pré-escola, anexas às escolas estaduais de 1º grau, são fechadas a partir de 1982.

* É no final da gestão Reynaldo de Barros (1982) que ocorre esta mudança, acrescida, na gestão Covas de um aumento do per capita que passa a ser 3/3 (e não mais 2/3) do Maior Valor de Referência.

A partir dos anos 80 a situação das creches nos locais de trabalho modifica-se bastante também. Com a falta de fiscalização por parte dos órgãos federais competentes e dos sindicatos, a legislação trabalhista de 1942 permanece quase como letra morta até esse período. Poucas empresas continuam a manter berçários e os convênios permitidos pela legislação após os anos 60 raramente são utilizados pelas funcionárias.

No entanto, as grandes greves do final dos anos 70 e a emergência do movimento de mulheres acabam por ter algum efeito nesse campo: várias empresas, no estado e na capital, instalam berçários e creches após 78/79, como demonstra pesquisa promovida pelo Conselho Estadual da Condição Feminina (Graghani et al., 1986).

Além disso, a legislação estadual passa a obrigar os órgãos e empresas estaduais a manterem Centros de Convivência Infantil - CCIs, para os filhos de seus funcionários, até a idade de 6 anos. A partir de 1983 multiplicam-se essas creches no estado, inclusive na capital.

A implantação e a expansão da rede de creches municipais, assim, dá-se no âmbito de uma mudança mais geral na orientação das políticas sociais na cidade, as quais se desenvolvem a partir da interação, mais ou menos conflitiva, entre mobilizações da sociedade civil e as decisões governamentais. Dessa forma, o impacto das diversas administrações que correspondem ao chamado período da "transição para a democracia", e que coincidem com períodos em que a organização popular apresenta diferentes configurações, vai marcar a história recente das creches na cidade: Reynaldo de Barros, do PDS (78-82); Mário Covas, do PMDB (82-85); Jânio Quadros (86-88) do PTB e Luiza Erundina, do PT (a partir de janeiro de 89)*.

* Vide Quadro 1.

Como vimos, a constituição e o desenvolvimento desta rede de creches têm sido objeto de um bom número de pesquisas efetuadas por técnicos da própria administração ou por pesquisadores externos. Foi objeto de uma Comissão Especial de Inquérito instaurada pela Câmara Municipal (1983-1984) que a esmiuçou em detalhes. Sua história tem sido intensamente vivida, sua memória registrada pelas pessoas que com ela interagiram e fixada pelos documentos. Assim é que uma decisão que se tome hoje, por mais pontual e simples em aparência — por exemplo a disposição dos berços no berçário — carrega a história de sua experiência.

Entender o funcionamento da rede de creches, hoje, remete obrigatoriamente à revisão de discussões e decisões tomadas no passado.

4. Expansão e Cobertura

A possibilidade de analisarmos dados estatísticos sobre expansão e cobertura da rede de creches do MSP se deve a uma tradição do órgão de coletar e sistematizar informações para relatórios e planejamentos periódicos e, sem dúvida nenhuma, à informatização da Secretaria planejada na administração Covas e implantada na seguinte. O impacto da informatização se faz sentir especialmente nos anos de 87 e 88 quando foram elaborados relatórios anuais de atividades relativas ao programa de atendimento à criança e ao adolescente (SEBES, 1987 e 1988). O relatório de 87 (SEBES, 1987), enquanto síntese de estatísticas de cobertura, é modelar. Talvez pela primeira vez no país se elaboraram indicadores sobre a capacidade e o atendimento em creches — tais como índices de evasão, permanência, demanda potencial* — além de uma investigação de causas de abandono. Parece-nos pertinente sugerir que este relatório e tais indicadores sejam usados como ponto de partida para a melhoria das estatísticas educacionais relativas à creche.

A análise que procedemos sobre indicadores de expansão e cobertura da rede de creches do MSP foi subdividida em quatro tópicos que aglutinam os principais pontos que vêm sendo discutidos nos sucessivos relatórios e diagnósticos: expansão; relação entre oferta e demanda; vagas ociosas; faixas etárias.

Antes de analisarmos cada um destes tópicos, é necessário explicitar o significado dos indicadores mais freqüentemente usados

* A demanda potencial é definida como a relação entre o número de crianças inscritas e as matrículas realizadas.

para caracterizar a rede de creches. Entende-se por capacidade (ou capacidade de atendimento) o número de vagas previstas no equipamento, determinado pela área física e pelo quadro de pessoal. O atendimento refere-se ao número de crianças que freqüentaram o equipamento durante a unidade de tempo que se considere (mês ou ano habitualmente). Diferentemente do que acontece na escolaridade de 1º, 2º e 3º graus, a matrícula por si só não constitui para a creche um indicador de atendimento, pois aqui a entrada e saída de crianças não obedecem ao recorte do ano letivo. Assim, é prática habitual nas creches ocorrerem matrículas e desligamentos não só em grande número, mas também durante todo o ano. Por esta razão, o melhor indicador de atendimento é o resultado da diferença entre matrículas e desligamentos o que permite, de certa forma, controlar a intensa mobilidade da população usuária*.

Porém, o atendimento de uma creche não corresponde à freqüência diária ou mensal de crianças. Além da grande mobilidade, parece ser uma experiência comum no Brasil e em outros países, mesmo desenvolvidos, a ocorrência habitual de faltas. A freqüência diária constitui, portanto, um outro indicador de ocupação do equipamento. Na PMSP ela é computada pela Merenda Escolar responsável pelo envio de alimentação às creches com base na freqüência média mensal.

A rede de creches do MSP dispõe de informações sobre estes três indicadores — capacidade, atendimento e freqüência — que serão usados em diferentes momentos deste capítulo.

* Esta mobilidade é determinada tanto por uma série de fatores, entre os quais podemos citar a transferência de local de moradia e limites de idade previstos nos equipamentos.

4.1. Expansão

Em julho de 1990, a rede de creches do MSP comportava 596 equipamentos com uma capacidade para receber 63.998 crianças (Tabela 1), total este que contabiliza os subsistemas direto e conveniado.

Considerando-se a evolução total do número de equipamentos e da capacidade, duas observações se impõem: o ritmo acelerado da evolução a partir de 80-81* que corresponde ao momento da reivindicação popular por este serviço; e uma tendência à sincronia da aceleração do ritmo de crescimento aos períodos eleitorais, com refluxo acentuado nos períodos intermediários (Tabela 2). Estas duas tendências enfatizam a imbricada relação entre a expansão da oferta de creches no Município de São Paulo e a conjuntura política. Seria extremamente importante que se aprofundasse a análise da relação entre expansão e eleições e que envolvesse uma apreciação do percentual orçamentário alocado/gasto com as creches, propondo-se legislação corretiva caso a parada pós-eleitoral fosse confirmada**.

O Gráfico 1 indica uma acentuada evolução da capacidade de atendimento da rede nos últimos 10 anos. Deve-se, porém, enfatizar que esta evolução esteve sempre aquém das projeções ou promessas dos diferentes governos: Reynaldo de Barros havia prometido a construção de 830 equipamentos; o Plano Trienal da FABES na Administração Mário Covas (FABES, 1984b) detalha um plano de expansão para atender, em 3 anos, 35% da demanda propondo a expansão através de 1481 creches; no início da administração Luíza Erundina previu-se a construção de 90 creches no 1º ano, número reduzido para 36.

* Deve-se tomar com cautela a evolução/ano pois os dados não foram coletados no mesmo mês e/ou não se dispõe de informações sobre a data de sua coleta.

** Por exemplo a obrigatoriedade de os governos manterem um patamar fixo no orçamento durante todo o período de sua gestão.

TABELA 1
EVOLUÇÃO DA REDE DE CRECHES DIRETAS E CONVENIADAS QUANTO A EQUIPAMENTO E
CAPACIDADE NO PERÍODO DE 1970 A 1990

ANO	DIRETA		CONVENIADA		TOTAL	
	EQUIP.	CAPAC.	EQUIP.	CAPAC.	EQUIP.	CAPAC.
1970	1	180	28	660	29	840
1971	4	400	25	1517	29	1917
1972	4	400	47	4068	51	4468
1973	5	530	50	3258	55	3788
1974	5	609	50	3268	55	3877
1975	4	600	50	4801	54	5401
1976	4	600	72	5894	76	6494
1977	4	600	81	6888	85	7488
1978	4	600	90	7553	94	8153
1979	4	600	116	10021	120	10621
1980	18	1342	145	12950	163	14292
1981	75	7140	152	12810	227	19950
1982	124	13108	164	14402	288	27510
1983	194	21166	196	18668	390	39834
1984	200	22030	226	20821	426	42851
1985	237	28228	265	23975	502	52203
1986*	232	27637	275	26111	507	53748
1987	240	29540	279	26391	519	55931
1988	267	32278	282	26632	549	58910
1989**	270	32603	302	28808	572	61454
1990***	273	32929	323	30985	596	63998

* Os dados de 1986 tiveram origem em um relatório fornecido no mês de janeiro.

** Estimativa para 1989 (Média calc. sobre os dados de 1988 e 90).

*** Os dados de 1990, referentes a capacidade, tem soma inferior a apresentada no total.

Fonte: PMSP. Secretaria do Bem-Estar Social.

TABELA 2
EQUIPAMENTOS CONSTRUÍDOS OU ALUGADOS POR ANO DE MANDATO DE CADA
UM DOS TRÊS ÚLTIMOS PREFEITOS

GOVERNOS	ANOS								TOTAL
	1º	%	2º	%	3º	%	4º**	%	
Reynaldo de Barros (RB)	0	-	14	11,7	57	47,5	49*	40,8	120
Mário Covas (MC)	66	60,0	05	4,6	39	35,4	-	-	110
Jânio Quadros (JQ)	01	2,8	05	14,3	29	82,9	-	-	35

Fonte: SGPC/DTDF/STCI, 1988.

* No final da administração Reynaldo de Barros havia sido iniciada a construção de inúmeras creches terminadas e colocadas em funcionamento na administração Covas.

** Mário Covas e Jânio Quadros tiveram mandatos com duração de 3 anos cada.

A curva permite, também, que se detecte maior ou menor impulso dado aos subsistemas público ou conveniado observando-se uma aceleração do subsistema de creches diretas na administração Reynaldo de Barros (respondendo às reivindicações do Movimento de Luta por Creches) e seu descenso a partir da administração Covas. O período correspondendo à administração desse prefeito foi o que conheceu o maior desenvolvimento do subsistema de creches indiretas, indicando que 18% dos equipamentos construídos/alugados pela PMSP foram, então, repassados para instituições privadas. Apesar da atual administração prever uma não expansão do subsistema conveniado, observa-se que das 39 creches implantadas neste ano e meio de governo Luiza Erundina, 35 pertencem ao subsistema conveniado (Tabela 3).

TABELA 3
EQUIPAMENTOS COLOCADOS EM FUNCIONAMENTO POR MANDATO DE CADA UM DOS QUATRO
ÚLTIMOS PREFEITOS SEGUNDO A MODALIDADE DA CRECHE

CRECHES	GOVERNOS ANTERIORES		RB (4 ANOS)		MC (3 ANOS)		JQ (3 ANOS)		LUIZA ERUNDINA (1 ANO 6 MESES)*		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Diretas	4	(1,5)	120	(43,9)	110	(40,3)	35	(12,8)	4	(1,5)	273	(100)
Indiretas	21	(40,4)	02	(3,8)	24	(42,2)	06	(11,5)	-1	-	52	(100)
Conveniadas	74	(27,3)	63	(23,2)	77	(28,4)	22	(8,1)	35	(12,9)	271	(100)

Fonte: SGPC/DTDF/STCI, 1988 e julho 1990.

* Julho de 1990.

TABELA 4

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE EQUIPAMENTOS COLOCADOS EM FUNCIONAMENTO POR ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL NO PERÍODO DE 1968 A 1990, SEGUNDO A MODALIDADE DE CRECHE

ADMINISTRAÇÃO	J.B. FARIA LIMA			PAULO MALUF			J.C. FIGUEIREDO FERRAZ			NIGUEL COLASSUONO		OLAVO SETÚBAL					REYNALDO DE BARROS					MÁRIO COVAS				JÂNIO QUADROS				LUIZA ERUNDINA		TOTAIS
	ANO	68	69	TOTAL DA ADM.	70	71	TOTAL DA ADM.	72	73	TOTAL DA ADM.	74	TOTAL DA ADM.	75	76	77	78	TOTAL DA ADM.	79	80	81	82	TOTAL DA ADM.	83	84	85	TOTAL DA ADM.	86	87	88	TOTAL DA ADM.	89-90	
Diretas	-	01	01	-	03	03	-	01	01	(1)	(1)	-	-	-	-	-	-	14	57	49	120	66	05	39	110	01	05	29	35	4	4	273
Indiretas	-	15	15	-	(03)	(03)	-	-	-	03	03	-	02	-	04	06	-	03	02	(03)	02	15	03	06	24	05	01	-	06	-1	-1	52
Conveniadas	13	-	13	-	-	-	22	03	25	-	-	(03)	18	09	12	36	18	25	05	15	63	17	24	36	77	30	03	(11)	22	35	35	271
Variação Percentual																																
Diretas				300%			25%			(20%)		-					3.000%					89%				15%		1,5%				
Indiretas				(20%)			-			25%		40%					10%					104%				13%		-				
Conveniadas				-			192%			-		95%					85%					56%				10%		12,9%				
Percentual do total por Rede																																
Diretas	0,4%			1,1%			0,4%			(0,4%)		-					44,6%					40,9%				13,0%				100%		
Indiretas	28,3%			(5,7%)			-			5,7%		11,3%					3,8%					45,3%				11,3%				100%		
Conveniadas	5,5%			-			10,6%			-		15,3%					26,7%					32,6%				9,3%				100%		

Fonte: SGPC/DTDF/SICI, 1990.

OBS.: os números entre parênteses são negativos.

4.2. Relação entre oferta e demanda

Habitualmente, o índice de cobertura frente à demanda potencial — o que permite avaliar a carência e estabelecer projeções — tem sido calculado relacionando-se a população de 0 a 6 anos e 11 meses proveniente de famílias recebendo até 3 SM* ao atendimento exclusivamente oferecido através das creches. Tal procedimento desconsidera que crianças paulistanas entre 4 e 6 anos desta faixa de rendimento também freqüentam EMEIs e que entre 5 e 6 anos um certo número freqüenta, já, a 1ª série do 1º grau. A desconsideração destas outras opções educacionais para esta faixa etária redundaria em cifras que inflacionam a demanda e deflacionam a oferta de vagas. Por outro lado, este índice de cobertura ao pré-fixar a renda familiar se comporta como se as crianças freqüentando as creches proviessem exclusivamente deste estrato da população, relacionando, então, cifras hipotéticas e informações concretas**. Apesar de criticável, será este o índice de cobertura usado.

Em 1986 existiam em São Paulo 2.394.761 crianças provenientes de famílias recebendo até 3 SM e a rede de creches dispunha de 53.748 vagas o que corresponde a um índice de cobertura de 13,61% (SUBES, 1986a, p. 11). Em 1987 este índice passou para 13,29%, e em 1990, para 15,3% evidenciando um ligeiro aumento no período.

* Na administração Covas os cálculos eram efetuados com base na população infantil proveniente de famílias recebendo até 5 SM (FABES, 1984b).

** Estas observações e outras que temos efetuado sobre os índices de cobertura da educação pré-escolar (Campos et al., 1989; Rosenberg, 1989) valem para sinalizar a cautela que se deve ter na apreciação de indicadores circulando no país e a necessidade de que a educação destinada a esta faixa etária seja incluída nas estatísticas educacionais.

Na administração Covas observou-se uma preocupação com a distribuição dos equipamentos pelas supervisões regionais, evidenciando-se distorções na oferta de vagas em função da demanda potencial: algumas regiões atingiam níveis bastante superiores à média da cidade e outras se situavam muito abaixo (Tabela 5). De um modo geral, pode-se afirmar, como no relatório anual de 1987 (SEBES, 1987), que o índice de cobertura é maior nas regiões centrais mais ricas em detrimento das regiões periféricas da cidade. Esta distorção oferta-demanda potencial pode ser parcialmente explicada pelo aporte do subsistema conveniado, pois as regiões que apresentam maior proximidade entre oferta e demanda potencial são aquelas que contam com um grande aporte de creches conveniadas (Quadro 2).

TABELA 5

CAPACIDADE DE ATENDIMENTO EM RELAÇÃO À DEMANDA POTENCIAL POR SUPERVISÕES REGIONAIS

1986		1990	
SUPERVISÕES REGIONAIS	ÍNDICE DE CAPACIDADE DE ATENDIMENTO	REGIÕES ADMINISTRATIVAS	ÍNDICE DE CAPACIDADE DE ATENDIMENTO
BT	25,4	BT/PI*	41,4
CL	11,5	CL	12,1
FÓ	12,2	FÓ	14,6
IG	12,1	IG	9,5
IP	17,7	IP	33,4
LA	35,7	ME	8,7
ME	9,4	MG	22,4
MG	16,6	MO	21,4
MÓ	13,7	PE	12,4
PE	9,1	PP	19,3
PI	71,7	SA*	11,0
PP	14,8	SÉ/LA*	50,2
SA	12,3	ST	21,2
SE	25,8	VM	15,3
ST	15,2	VP*	16,7
VM	15,5	CS*	13,7
VP	17,9	MT*	17,3
TOTAL	13,6	TOTAL	15,3

Fontes: 1986 (SUBES, 1986a).

1990 População por rendimento. Projeções Fundação SEADE.
Capacidade. SGPC/DTDI/STCI, julho 1990.

* Regiões administrativas que sofreram reorganização:

SÉ/LA: junção de SÉ e LA.

BT/PI: junção de BT e PI.

SA: desmembrada dando origem a SA e CS.

MT: criada recebendo partes de MO, VP, IG.

QUADRO 2

INDICADORES DE CAPACIDADE DE ATENDIMENTO, DEMANDA PELO SERVIÇO E MODALIDADE DE CRECHE, RELACIONADOS À
POPULAÇÃO DE RENDA FAMILIAR MENSAL LIMITADA A 3 SM.

SUPERVISÕES REGIONAIS	% DA POPULAÇÃO RECEBENDO ATÉ 3 SM	% DE CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS DESTA POPULAÇÃO*	ÍNDICE DE CAPACIDADE DE ATENDIMENTO**	CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS ATÉ 3 SM POR CRECHES DISPONÍVEIS***	% DE CRECHES CONVENIADAS SOBRE TOTAL DE CRECHES NA REGIÃO
SE/LA	11,4	0,9	50,2	205	82,0
BT/PI	11,6	1,6	41,4	245	81,5
IP	14,9	1,7	33,4	275	57,7
VM	15,2	2,0	15,3	697	70,8
ST	19,3	2,4	21,2	464	47,6
CS	20,2	3,2	13,7	767	44,1
SA	20,2	3,2	11,0	732	60,7
MO	20,5	2,6	21,4	514	76,0
VP	20,6	3,1	16,7	676	63,0
MG	22,7	2,8	22,4	540	60,0
PE	22,7	2,8	12,4	890	36,0
PP	25,8	3,8	19,3	535	50,0
FO	26,9	4,1	14,6	722	63,4
MT	31,8	5,1	17,3	708	37,0
CL	34,7	6,4	12,1	820	53,8
ME	39,3	6,8	8,7	1460	11,1
IG	45,2	7,9	9,5	1334	23,1

Fontes: População e rendimento: Projeções efetuadas pela Fundação SEADE para 1990.

Indicadores de cobertura SGPC/DTDI/STCI, junho de 1990.

* % do número de crianças de 0 a 6 anos provenientes de famílias com renda até 3 SM em relação ao total da população na área regional considerada.

** % do número que expressa a capacidade total de vagas em creches na regional, relativamente ao número de crianças de 0 a 6 anos provenientes de famílias com renda de até 3 SM.

*** razão entre o número de crianças de 0 a 6 anos proveniente de família com renda de até 3 SM e o número total de creches na área regional considerada.

Esta concentração relativa de creches conveniadas em determinadas regiões da cidade, preferencialmente nas zonas centrais de urbanização mais antiga, levanta um ponto importante para a discussão de propostas de expansão de vagas em creches apoiadas no setor privado.

Se esta tendência de concentração do subsistema conveniado em regiões centrais é de difícil correção, pois obedece a leis de mercado, a atuação do Estado corrigindo este viés é possível através de um plano de construção de equipamentos em regiões pré-fixadas. Isto não tem ocorrido nos sucessivos governos que administram a cidade pois, praticamente desde 1983, a distribuição dos equipamentos pelas diferentes regiões tem mantido um percentual constante (Tabela 6). É verdade que esta correção não é simples na medida em que os diferentes governos herdam do governo anterior um certo número de creches em construção ou terrenos já licitados. Há também que se levar em conta a insuficiência e precariedade de terrenos disponíveis em regiões periféricas e as alterações do fluxo migratório dentro da cidade ou entre a cidade e os municípios da região metropolitana. Apesar destes obstáculos reais, as análises das Tabelas 5, 6 e do Quadro 2 permitem que se conclua pela regência do princípio da inércia na distribuição regional dos equipamentos, o que significa, neste caso, a construção de equipamentos em resposta a pressões de regiões mais organizadas e que não são obrigatoriamente as mais necessitadas. Assim, se tomarmos como exemplo as regiões extremas (no Quadro 2 SE/LA e IG) observamos que na SURBES Sê-Lapa se encontra a menor porcentagem de famílias que recebem até 3 SM por mês, a menor porcentagem de crianças de 0 a 6 anos provenientes desta faixa de rendimentos, a maior concentração de creches, o maior número de va-

gas e a maior porcentagem de creches conveniadas. No outro extremo, a relação é inversa. Com efeito, a região Itaquera-Guaianases convive simultaneamente com a maior proporção de famílias recebendo até 3 SM, a maior porcentagem de crianças de 0 a 6 anos provenientes desta faixa de rendimento e proporcionalmente um dos menores índices de creches, vagas e equipamentos conveniados.

Os relatórios anuais da SEBES de 1987 e 1988 calcularam um indicador mais fino, apesar de não ser totalmente preciso, para avaliar a demanda atendida. Trata-se da relação entre as inscrições aguardando vagas (as chamadas listas de espera) e as matrículas. A imprecisão do indicador decorre de dois fatores: da diferença entre a sistemática de registro da demanda nos subsistemas direto (a demanda tende a ser registrada) e conveniado (a demanda nem sempre é registrada) e da mobilidade da população usuária das creches. Assim ao se computar para o conjunto da rede de creches o número de inscrições não atendidas não se pode afirmar, com certeza, que corresponda ao número de crianças. Ocorrendo mudança de domicílio familiar, uma criança pode estar aguardando vaga em mais de uma creche. Além disso, as creches que atendem crianças até 3 anos e 11 meses não inscrevem na demanda crianças com mais de 3 anos.

Olhados com estas reservas, os dados para 1987 indicavam que o índice de demanda atendida (percentual de demanda inscrita que foi matriculada) no subsistema de creches diretas era 33,72%, no de creches indiretas de 67,38% e no particular conveniado 49,05%.

Estes dados sugerem algumas ponderações: em primeiro lugar, que existe uma grande procura por creches (em 1987, existiam 76.629 inscrições aguardando vagas na rede); em segundo lugar, que as creches diretas estariam sendo mais procuradas que as demais (59,6% da demanda registrada por creches se dirigia ao subsistema direto); e, finalmente, que a capacidade de absorção da demanda tem sido menor no subsistema direto do que no conveniado. Esta última ponderação introduz uma

TABELA 6

PERCENTAGEM DE CRECHES DIRETAS, QUANTO AO EQUIPAMENTO E A CAPACIDADE, SEGUNDO A REGIÃO ADMINISTRATIVA E DISTRIBUIÇÃO DAS CRECHES POR REGIÃO ADMINISTRATIVA - MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

REGIÃO ADMINIS- TRATIVA***	REDE DE CRECHES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO										
	1983(SETEMBRO*)		1988 (ABRIL*)				1990 (JULHO*)				
	TOTAL		DIRETA		TOTAL		DIRETA		TOTAL		
	EQUIP	CAPAC	EQUIP	CAPAC	EQUIP	CAPAC	EQUIP	CAPAC	EQUIP	CAPAC	
BT/PI								10	1162	54	5484
								18.5	21.2	100.0	100.0
								3.7	3.5	9.1	8.6
BT	8	2162	8	764	32	3501					
			25.0	21.8	100.0	100.0					
	3.9	5.8	3.3	3.4	6.2	7.1					
PI		540			12	924					
					100.0	100.0					
		1.4			2.3	1.9					
SE/LA								7	643	39	4013
								17.7	16.0	100.0	100.0
								2.6	2.0	6.5	6.3
SE	2	1043	3	166	20	2133					
			15.0	7.8	100.0	100.0					
	1.0	2.8	1.2	0.7	3.8	4.3					
LA		675	1	43	13	991					
			7.7	4.3	100.0	100.0					
		1.8	0.4	0.2	2.5	2.0					
CL	31	4298	33	3007	65	4854					
			50.0	61.9	100.0	100.0					
	15.0	11.5	13.7	13.4	12.5	9.8					
CS								19	2186	34	3576
								55.9	61.1	100.0	100.0
								7.0	6.6	5.7	5.6
SA	25	3491	25	2170	48	4240					
			52.1	51.2	100.0	100.0					
	12.1	9.3	10.4	9.6	9.2	8.6					
FO	16	2644	13	1278	37	3905					
			35.1	32.7	100.0	100.0					
	7.7	7.1	5.4	5.7	7.1	7.9					
IP	5	696	9	827	23	1966					
			39.1	42.1	100.0	100.0					
	2.4	1.9	3.7	3.7	4.4	4.0					

CONTINU.

CONTINUAÇÃO

REDE DE CRECHES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

REGIÃO ADMINIS- TRATIVA***	1983(SETEMBRO*)		1988 (ABRIL*)				1990 (JULHO*)			
	TOTAL		DIRETA		TOTAL		DIRETA		TOTAL	
	EQUIP	CAPAC	EQUIP	CAPAC	EQUIP	CAPAC	EQUIP	CAPAC	EQUIP	CAPAC
ME	23	2698	42	4357	49	4798	40	5235	45	5710
	11.1	7.2	85.7	90.8	100.0	100.0	88.9	91.7	100.0	100.0
			17.4	19.4	9.4	9.7	14.7	15.9	7.6	8.9
MG	11	26.41	10	1010	29	2997	12	1432	30	3634
	5.3	7.1	34.5	33.7	100.0	100.0	40.0	39.4	100.0	100.0
			4.1	4.5	5.6	6.1	4.4	4.3	5.0	5.7
MI							17	2160	27	3313
							63.0	65.2	100.0	100.0
							6.2	6.6	4.5	5.2
MO	6	1797	6	611	24	2488	6	732	25	2745
	2.9	4.8	25.0	24.6	100.0	100.0	24.0	26.7	100.0	100.0
			2.5	2.7	4.6	5.0	2.2	2.2	4.2	4.3
VP	12	2215	16	1191	33	3075	10	1168	27	3058
	5.8	5.9	48.5	38.7	100.0	100.0	37.0	38.2	100.0	100.0
			6.6	5.3	6.3	6.2	3.7	3.5	4.5	4.8
IG	20	3929	36	3503	46	5136	30	3814	39	4962
	9.7	10.5	78.3	68.2	100.0	100.0	76.9	76.9	100.0	100.0
			14.9	15.6	8.8	10.4	11.0	11.6	6.5	7.8
PE	13	2168	13	1143	22	1873	16	1918	25	2762
	6.3	5.8	59.1	61.0	100.0	100.0	64.0	69.4	100.0	100.0
			5.4	5.1	4.2	3.8	5.9	5.8	4.2	4.3
PP	18	2663	11	1106	28	2653	15	1790	33	3416
	8.7	7.1	39.3	41.7	100.0	100.0	45.5	52.4	100.0	100.0
			4.6	4.9	5.4	5.4	5.5	5.4	5.5	5.3
ST	10	1874	8	637	16	1471	11	1244	21	2064
	4.8	5.0	50.0	43.3	100.0	100.0	52.4	60.3	100.0	100.0
			3.3	2.8	3.1	3.0	4.0	3.8	3.5	3.2
VM	7	1964	7	699	23	2302	7	821	24	2553
	3.4	5.2	30.4	30.4	100.0	100.0	29.2	32.2	100.0	100.0
			2.9	3.1	4.4	4.7	2.6	2.5	4.0	4.0
TOTAL	207	37458	241	22512	520	49307	273	32929	596	63998**
	100.0	100.0	46.3	45.7	100.0	100.0	48.5	51.5	100.0	100.0
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Mês em que foram apresentados os dados no relatório mensal.

** Os dados de 1990, referentes a capacidade de creches diretas e conveniadas tem soma inferior ao total apresentado (84 pontos).

*** As regiões administrativas BT, PI, SE e LA sofreram junção, transformando-se em duas novas regiões administrativas: BT/PI e SE/LA. A região administrativa SA desmembrou-se originando SA e CS e a MT foi criada recebendo áreas de MO, VP e IG.

FONTE: PMSP. Secretaria do Bem-Estar Social.

questão frequentemente discutida nos relatórios e avaliações sobre o subsistema direto: a existência de vagas ociosas, objeto de discussão do próximo tópico.

4.3. Vagas ociosas

Desde a administração Covas, tem sido uma constante salientar a existência de vagas ociosas no subsistema direto (relação entre a capacidade da rede e o atendimento efetivo). Aumentar o índice de ocupação das creches constitui uma das principais metas da atual administração.

Como para os demais indicadores discutidos neste capítulo, o cálculo do índice de ocupação* — ou de seu contrário, o índice de ociosidade — apresenta alguns problemas, principalmente quando se comparam os subsistemas direto e conveniado.

O principal problema decorre da confiabilidade dos dados sobre matrículas quando o repasse de verbas se faz através de um per capita pago por criança. Dada a insuficiência habitual do montante do per capita, é prática corrente, tanto entre instituições privadas quanto entre instituições governamentais (algumas prefeituras que mantêm convênios com a LBA, por exemplo), alterar a informação sobre o número de matrículas, como estratégia compreensível para aumentar a entrada de verbas.

* A ocupação é definida como "o percentual da capacidade instalada que esteve sendo ocupada" e o índice de ocupação é calculado com base na lotação final definida como "o total de menores do equipamento à época do encerramento do período em questão" (SEBES, 1987, p. 2).

Relativizando as informações que seguem, observou-se em 1986, que o índice de ocupação* do subsistema direto equivalia a 87,7% e do conveniado a 102,3% (fonte para cálculo: SUBES, 1986). Em 1987 este índice caiu para 72,1% no direto e aumentou para 106,7% no conveniado. Em 1990, o índice caía para 68,3% no subsistema direto (fonte para cálculo: Divisão Técnica de Documentação e Informação/SEBES) — que é, efetivamente, muito baixo** (Gráfico 2). Considerando que a capacidade média das creches do subsistema direto corresponde a 120 crianças por equipamento, as vagas ociosas lotariam 87 creches.

Uma outra possibilidade de se calcular o índice de ocupação consiste na relação entre capacidade e frequência (e não mais atendimento) média de crianças na creche durante o mês. Esta informação é fornecida pela Merenda Escolar para planejar o envio de alimentação as creches. Como o indicador de atendimento, a frequência computada para fins de cálculo de alimentação não é totalmente confiável, pois pode ser manipulada tendo em vista a necessidade que se tenha de entrada de alimento na creche.

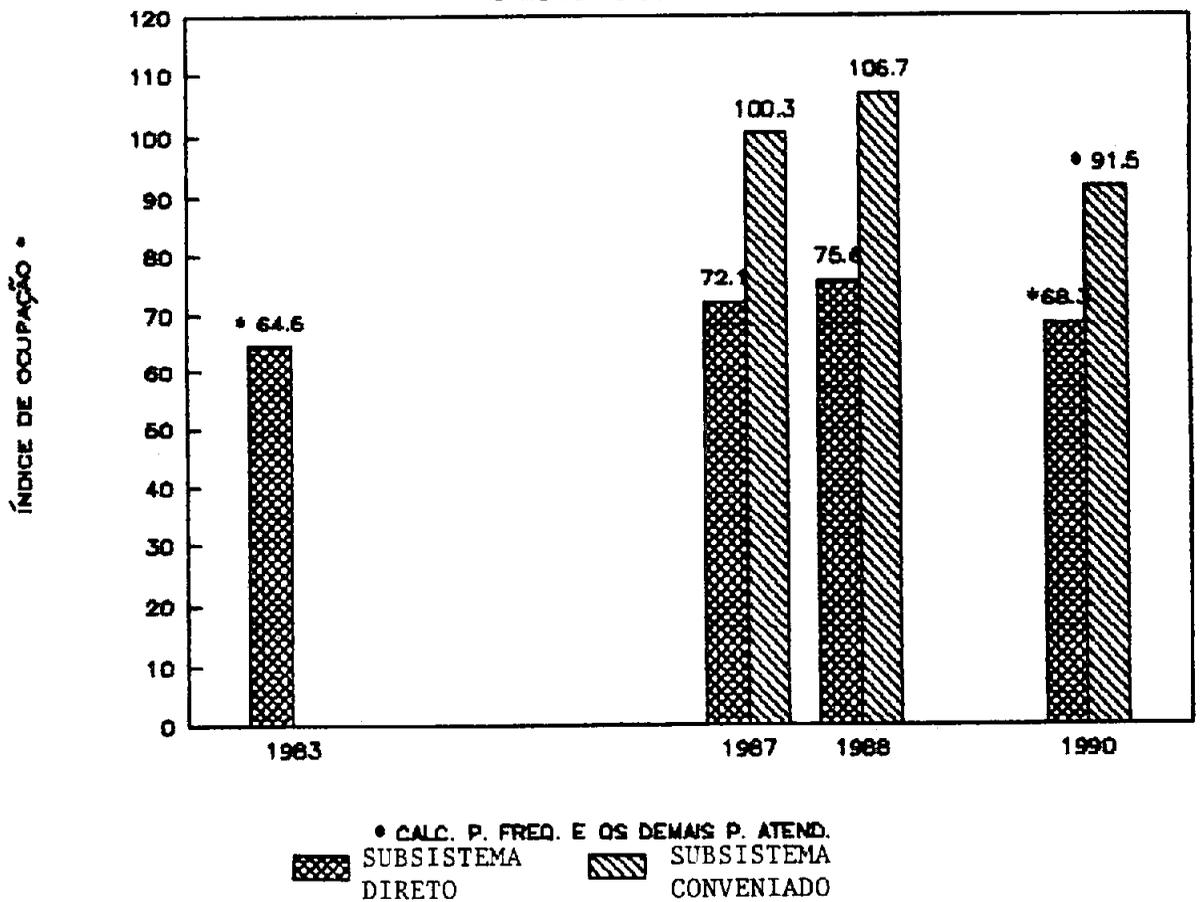
Geralmente a frequência assim calculada é inferior a matrícula, pois é grande o número de crianças que faltam, principalmente neste grupo etário, mais sujeito a intercorrências de saúde. Além disso, se tomarem como parâmetro os meses equivalentes às férias es-

* O documento produzido pela SUCRAD em 1986 calcula o índice de ocupação através da fórmula: $(\text{crianças atendidas} - \text{capacidade}) \div \text{capacidade} \times 100$. Com este procedimento o índice a que chegaram equivale a -12,32 para o subsistema direto e -5,2 para o total da rede (SEBES, 1986a, p. 104). Optamos pelo cálculo do índice de ocupação (por ser mais direto) que é o percentual de crianças atendidas sobre a capacidade de atendimento, ou seja, o complementar do índice de ociosidade.

** Não existem informações disponíveis para 1988 e para o subsistema conveniado em 1990.

GRÁFICO 2

ÍNDICE DE OCUPAÇÃO DA REDE DE CRECHE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO



* Calculados por frequência e os demais por atendimento.

Fonte: Merenda Escolar 1983 a 1990
SEBES 1987 e 1988

colares, o índice de faltas é maior porque as famílias se organizam de modo a conciliar soluções de cuidado para todos os filhos. O indicador calculado com base na frequência fornecida pela Merenda Escolar apresenta o menor índice de ocupação. Em 1983, havíamos encontrado para o subsistema direto, um índice de ocupação igual a 64,5%*. Utilizando este mesmo procedimento de cálculo para maio de 1990 encontramos, um índice de 51,2% para o subsistema direto e 90,6% para o subsistema conveniado.

A maior ociosidade observada nas creches diretas do que nas conveniadas foi utilizada, na gestão Covas, como argumento para apontar a maior flexibilidade e eficiência do atendimento privado. A aceitação em bloco de uma tal argumentação nos parece precipitada, sem que se tenha um mapeamento mais preciso sobre as diferenciações entre os dois subsistemas, tanto internas quanto as relativas à população. Como vimos, anteriormente, a distribuição das creches diretas e conveniadas não parece ser idêntica pelo Município de São Paulo, ocorrendo uma concentração proporcionalmente maior destas últimas em regiões menos pobres. Ora, para uma melhor avaliação da capacidade ociosa seria fundamental que se investigasse a relação que pode existir entre condições de vida que beiram os limites da sobrevivência e o absenteísmo e evasão de crianças. O tipo de organização familiar, as oscilações no emprego dos irmãos maiores e dos adultos, a precariedade das moradias e suas vias de acesso, a mudança constante de domicílio podem interferir nessas descontinuidades de frequência, como revelam depoimentos informais de pessoas que trabalham em creches

* Naquele momento não era possível calcular este índice para o subsistema conveniado pois se encontrava fora do circuito de distribuição de alimentos via Merenda Escolar (Fundação Carlos Chagas, 1985).

situadas em regiões muito pobres. Na medida em que algumas creches atendem um percentual maior de crianças dessas faixas de renda mais baixas, é possível que apresentem maiores índices de vagas ociosas.

Além disso, a frequência à creche de crianças bem pequenas, com menos de dois anos, é bastante oscilante, tendo em vista a sua maior sujeição a intercorrências de saúde. Ora, quando se comparam os subsistemas deve-se ter presente que as creches diretas tendem a atender proporcionalmente um maior número de bebês (cf. item 4.4).

Algumas explicações de ordem administrativa têm sido avançadas para justificar a ociosidade do subsistema direto: quadro de pessoal insuficiente, estado físico inadequado dos equipamentos, carência de material de consumo, gerenciamento dos equipamentos por vezes insatisfatório (PMSP-SEBES, 1989, p. 30-34). Em 1987, os dados relativos ao pessoal indicavam "a existência de 1982 vagas de funcionários não preenchidas, das quais 572 são de pajens e 139 de auxiliares de desenvolvimento infantil, ou seja, 711 vagas de profissionais diretamente responsáveis pelo atendimento às crianças" (SEBES, 1987, p. 6). Tem sido também evocada a insuficiência temporária de pessoal devida a faltas e à grande quantidade de licenças médicas (SEBES, 1987; PMSP-SEBES, 1989). Percebe-se, pois, que estão em confronto duas racionalidades para avaliar o índice de ocupação: uma delas considera o espaço físico disponível e a outra considera a disponibilidade de pessoal. Além disto, relatos desta administração e de outras, assinalam que salas ou mesmo equipamentos tiveram que fechar temporariamente pelo estado inadequado do prédio.

Documento elaborado por diretores sugeria duas medidas para controlar o absenteísmo do pessoal: férias coletivas (que ocorre

no subsistema conveniado) e uma equipe volante a nível regional (FABES - Butantã, 1985).

Porém, estas explicações não parecem suficientes pois existe uma variação regional no índice de ocupação, apurada no relatório anual de 1987 (SEBES, 1987, p. 7). Por exemplo, a regional de Santana, que dispunha na época de um quadro de pessoal dentre os mais defasados, apresentava, também, um dos maiores índices de ocupação. O relatório conclui assinalando que é possível que algumas regionais tenham priorizado o pleno uso do equipamento, matriculando crianças além da capacidade da creche para contrabalançar a ausência diária de um bom número delas (SEBES, 1987, p. 7).

Finalmente, é necessário destacar as implicações psicopedagógicas de uma creche superlotada. Se é perverso o funcionamento de um sistema aquém de suas possibilidades físicas, é necessário ponderar-se, também, sobre a superlotação, muitas vezes determinada pela sistemática de repasse de verbas baseada no per capita.

Se o índice de ocupação no subsistema direto é menor do que no conveniado, outros indicadores de aproveitamento sugerem seu melhor uso, pois aí os índices de evasão* são menores e os de permanência maiores. O relatório de 1987 sugere que estes índices seriam indicadores de qualidade do atendimento**. No subsistema direto os índices de evasão equivaliam em 1987 a 31,56% e sua variação entre as

* Índice de evasão definido como o percentual de crianças atendidas que foram desligadas, exceto aqueles desligamentos por limite de idade (SEBES, 1987, p. 3). Índice de permanência: o percentual da lotação final que estava nas creches desde o início do período acumulado e que nela permaneceu (SEBES, 1987, p. 3).

** É necessário ponderar-se com mais cautela sobre a associação destes índices com a qualidade: localização das creches, hábitos familiares, nível sócio-econômico podem provocar diversos tipos de relacionamento entre os usuários e o equipamento.

regionais cobria um intervalo relativamente pequeno: de 14,46% a 39,59%, concentrando-se nos patamares de 20% a 30% (SEBES, 1987, p. 8). No subsistema conveniado o índice de evasão é maior (34,1%) e seu intervalo de variação mais amplo: entre 4,82% e 49,42% (SEBES, 1987, p. 8).

Os relatórios anuais de 87 e 88 indicam, também, as causas de desligamento da criança da creche. Em 1988, observou-se que dos 29.727 desligamentos da rede, 22,2% foi por terem chegado ao limite de idade, 25,9% por abandono e 26,5% por mudança de residência (Fonte: SUCRAD/SEBES, 1987, apud SEBES, 1988). É pena que o sistema de categorias utilizadas para avaliar desligamentos não seja mais fino. Porém, trata-se de informações que devem ser consideradas no planejamento de creches. A creche, respondendo teoricamente a um direito — e não a um dever — constitui, efetivamente, um equipamento onde se deve esperar uma certa rotatividade e um maior índice de absenteísmo que nas escolas. A nosso ver, o desligamento e a falta não podem ser sistematicamente considerados como comportamentos excepcionais, seja no planejamento de vagas, ou na programação pedagógica. Pensar a creche com a racionalidade da escola seria tratar como excepcional o que é habitual e esperado. Articular um nível ótimo de utilização à identidade desta prestação de serviço constitui um desafio formidável.

Finalmente, é necessário lembrar que na rede de creches do MSP convive, com esta ociosidade, uma demanda intensa atestada pelas listas de espera. Além de destacar a gravidade do problema, que apela por solução urgente, esta convivência indica que a ociosidade, diferentemente do que foi assinalado para outras regiões do país (em particular a experiência de creches comunitários do Ceará, UNICEF,

1989), não significa escassez de demanda e que a prestação de serviço oferecida pela creche responde expectativas da população potencialmente usuária.

4.4. Faixas de idade

A rede de creches do MSP, apesar de se propor a receber crianças até 6 anos e 11 meses, tenderia a privilegiar a faixa de até 4 anos*, privilégio justificado pois as EMEIs são escolas municipais destinadas a receber crianças entre 4 e 6 anos*. Além disso, estudos que temos realizado assinalam a ambigüidade dos conceitos creche e pré-escola em circulação, pois muitas vezes a creche mais se aproximaria de uma pré-escola, por receber crianças maiores e apenas em meio período, cujo exemplo típico seria o Programa Creche Casulo da LBA (cf. Rosemberg, Campos e Pinto, 1985; Campos, Rosemberg e Ferreira, 1989).

O confronto entre esta proposta da PMSP e a realidade do atendimento é raramente efetuado nos documentos disponíveis, pois são raras as informações sobre a idade das crianças que frequentam a rede municipal de creches. Conseguimos localizar informações provenientes da Merenda Escolar pois o cardápio varia para os diferentes grupos etários e uma distribuição do atendimento por módulos etários relativa a 1990 (Fonte: Divisão Técnica de Documentação e Informação). Este desinteresse pela composição etária das crianças atendidas pode ser decorrência do fato de que a Prefeitura nunca definiu prioridades

* Uma divisão de atendimento por faixas etárias entre as Secretarias do Bem-Estar Social e da Educação tem sido inviável pela dificuldade histórica (apesar das inúmeras tentativas setORIZADAS e locais) de articulação dos órgãos.

des de matrículas em função de módulos etários havendo, mesmo, na atual administração uma proposta para que os grupos etários sejam delimitados em função da demanda local (Depoimento SEBES, 1990).

A freqüência de crianças menores na rede municipal é pequena: 13,7% de freqüência no total da rede é de crianças tendo até 18 meses. Um número significativo (41,4%) teria idade para freqüentar pré-escolas municipais e estaduais, que direcionam seu atendimento exatamente a esta faixa de 4 a 6 anos. Porém, o subsistema direto de sempenha, mais que o conveniado, este papel complementar ao sistema escolar, sendo freqüentado por uma proporção maior de crianças com menos de 4 anos (Tabela 7).

Quando se analisa o atendimento e não mais a freqüência (Tabela 8) do subsistema direto (únicos dados disponíveis) constata-se uma distribuição menos concentrada nas idades maiores, indicando o atendimento a um número maior de crianças pequenas (83,1% até o maternal II que atende crianças até 3 anos e 6 meses) no subsistema direto.

Esta distribuição de idades, principalmente quando se considera a freqüência no total da rede, permite que mais uma vez se levante a discussão da sobreposição de atendimento entre creches e pré-escolas. Os últimos dados de que dispusemos sobre a distribuição das faixas etárias nas EMEIs informava, em 1986, que 5.563 crianças tinham menos de 4 anos. Por outro lado, observamos agora que quase 19 mil crianças que frequentavam a rede municipal tinham 4 anos ou mais. Percebe-se, então, que ambos serviços municipais invadem seara alheia recebendo um bom número de crianças de mesma idade. Esta sobreposição é tão mais significativa quando se lembra que as pré-escolas municipais também oferecem um certo número de vagas em tempo integral.

TABELA 7

DISTRIBUIÇÃO DE CRIANÇAS QUE FREQUENTARAM A CRECHE POR FAIXAS ETÁRIAS EM DADO MÊS

FAIXAS DE IDADE	SUBSISTEMA DIRETO 1983*		FAIXAS DE IDADE	SUBSISTEMA DIRETO 1990**		SUBSISTEMA CONVENIADO 1990**		TOTAL	
	N	%		N	%	N	%	N	%
Até 1 mês	13	0,1	Até 1 mês	03	0,01	07	0,02	10	0,02
1 a 2 meses	66	0,5	1 a 3 meses	71	0,4	83	0,3	154	0,3
3 a 5 meses	370	3,1	4 a 5 meses	219	1,3	266	0,9	485	1,1
6 a 8 meses	502	4,2	6 a 8 meses	380	2,2	449	1,6	829	1,8
9 a 18 meses	1893	15,7	9 a 18 meses	2361	13,6	2439	8,6	4800	10,5
1,6 a 03 anos	5504	45,6	1,6 a 03 anos	9010	51,9	11515	40,5	20525	44,9
04 a 06 anos	3723	30,8	04 a 06 anos	5329	30,6	13604	48,0	18933	41,4
TOTAL	12071	100,0		17373	100,0	28363	100,0	45736	100,0

Fonte: Merenda escolar.

* Informação sobre agosto/83.

** Informação sobre maio/90.

TABELA 8
CRIANÇAS ATENDIDAS NO SUBSISTEMA DIRETO POR MÓDULOS. MAIO 1990

MÓDULO	BERÇÁRIO MENOR	BERÇÁRIO MAIOR	MINI GRUPO	MATERNAL I	MATERNAL II	JARDIM	PRÉ	TOTAL
Atend.	1.291	3.561	4.776	5.151	3.926	2.386	1.389	22.480
%	5,7	15,8	21,2	22,9	17,5	10,6	6,2	100,0

Fonte: SEBES, 1990.

Chamamos a atenção para este fato não só na perspectiva do desperdício mas principalmente pelo risco potencial de que creches e pré-escolas estariam oferecendo trajetórias educacionais diversas para crianças de origem sócio-econômica diversa. Mais uma vez, a ausência de informações precisas e comparáveis permite apenas que se mencione tendência notada anteriormente de que as creches receberiam crianças mais pobres que a pré-escola (Campos, Rosemberg e Vieira, 1988)*. Informações mais precisas e a avaliação do impacto de um e de outro sistema educacional seriam imprescindíveis para que se evitasse o risco de uma experiência educativa pobre para as crianças mais pobres.

Os dados disponíveis sobre a rede do MSP apontam outras pistas — inconclusivas pela ausência de dados sobre capacidade dos equipamentos de acordo com as faixas etárias — de que o sistema implantado não corresponde ainda às necessidades ou aos desejos de famílias que têm bebês. Finalizando este tópico, consideramos necessário, indispensável mesmo, que se dispusesse no país de avaliações sobre as expectativas familiares quanto aos arranjos para cuidado e educação da criança pequena principalmente sobre formas desejadas para bebês. Porém, antes de dispormos de tais informações, é possível que análises mais detidas de dados já coletados pela PMSP — como por exemplo sobre as razões dos desligamentos e sobre a demanda potencial por faixa etária — fornecessem sugestões preciosas, que facilitariam o ajuste de metas.

* Esta tendência foi observada a partir dos dados coletados pelos suplementos das PNADs 82 e 85.

5. Subsistema de creches diretas

Embora a rede de creches do MSP contenha um subsistema de creches conveniadas mais antigo que o de creches diretas, é este último que tem sido referência para o subsistema privado no sentido de procurar ajustá-lo aos objetivos e características do subsistema público. Portanto, a estrutura administrativa que apresenta define aspectos normativos que são gerais à rede de creches, mas cuja aplicabilidade difere no subsistema privado (como é o caso da programação e funcionamento), e outros que são específicos ao subsistema público (como é o caso do quadro de pessoal e alimentação).

Por outro lado, são os pressupostos teóricos do que seja assistência e educação que vão orientar os objetivos do equipamento, a linha filosófica da programação, refletindo-se também no funcionamento das creches. A organização em módulos etários constitui-se em outro elemento, de caráter mais técnico, que vai orientar o planejamento e o funcionamento da creche incluindo o modelo arquitetônico, o quadro de pessoal, e a proposta pedagógica.

5.1. Objetivos

O subsistema de creches diretas, embora implantado num contexto favorável à criação de creches totalmente administradas e mantidas pelo poder público, sofre as influências de estar inserido num órgão de assistência social, cuja atuação esteve tradicionalmente voltada à prestação de serviços indiretos, via convênios com entidades sociais. Por essa razão, o subsistema de creches diretas no MSP deve

ser analisado no contexto em que ocorreu sua expansão, ou seja, numa época em que, tanto interna quanto externamente ao órgão, existia uma pressão pela revisão de suas ações, priorizando a atuação direta junto à população. De um lado, o Movimento de Luta por Creches reivindicava creches públicas, gratuitas e diretas, e participação da comunidade na seleção dos funcionários e gestão do equipamento. De outro, havia um movimento interno ao órgão, questionando e revendo as políticas e práticas autoritárias e assistencialistas, e propondo revertê-las em serviços e programas que efetivamente respondessem às necessidades dos usuários, priorizando a atuação direta junto à população.

Da fusão dessas demandas surgiu uma proposta de creche com um caráter político novo. Além de prestar um atendimento que oferecesse condições favoráveis ao desenvolvimento da criança, a creche devia conter nos seus objetivos a proposta de envolver a participação ativa dos usuários e grupos da comunidade na cogestão do equipamento, assim como servir de pólo aglutinador e mobilizador de forças sociais locais.

Essa diretriz político-ideológica, adotada pelo órgão em fins dos anos 70, baseava-se na perspectiva estrutural de compreensão e abordagem da problemática social e enfatizava o direito da população à ampla participação nos recursos públicos. Para isso, propunha uma linha de atuação descentralizada, definindo-se atividades programáticas nucleares* de acordo com a dinâmica sócio-política de cada região. Uma política global seria definida por uma instância centralizada capaz de incorporar os aspectos regionais comuns e assegu-

* Por atividades nucleares entende-se "eixos-programação que possibilitem o encaminhamento, de forma estratégica, de solução de problemas centrais das regiões" (COBES, 1979, p. 12).

rar unidade de ação ao órgão (COBES, 1979). Essa proposta foi interrompida no início de sua experiência antes que fossem definidas diretrizes normativas para os programas.

O subsistema de creches diretas acabou seguindo a antiga estrutura de supervisão implantada com a descentralização do órgão em 1976, que priorizava a atuação programática independentemente das diferenças regionais e dentro de uma perspectiva funcional de interpretação da realidade social.

O início da expansão da rede de creches, portanto, conviveu com tendências distintas que se harmonizavam em alguns aspectos e conflitavam em outros. Um dos aspectos básicos relativo aos objetivos da creche e que permaneceu constante nas diferentes administrações, embora sofresse interpretações variadas, foi o pressuposto de que a ação da creche extrapolava a criança atendida, estendendo-se à família e à comunidade. Tal concepção exigia a montagem de uma estrutura técnico-administrativa capaz de integrar o programa creche ao contexto onde se inseria a clientela atendida, o que influenciou a formação de quadros profissionais, assim como a amplitude e os conteúdos da programação prevista.

Pode-se dizer que essa perspectiva de abertura da creche à participação da família e comunidade perpassou, com menor ou maior ênfase, todas as administrações à exceção da gestão Jânio Quadros, que proibiu, através do Diário Oficial, o acesso às creches pela população.

Por outro lado, os critérios de seleção da clientela assim como as orientações dos programas sofreram variações ao longo dos anos. O órgão do Bem-Estar Social ora priorizou o atendimento à mu-

lher da classe trabalhadora (COBES, 1979), e ora enfatizou o atendimento à população infantil "carentiada" (COBES, 1980).

A atual administração absorveu algumas diretrizes básicas traçadas no início da expansão do subsistema direto, implantando a sistemática de supervisão descentralizada em micro-regiões e reafirmando o papel da assistência no exercício efetivo da cidadania. Nessa administração a creche é definida como "um equipamento social que, neste contexto histórico, político e econômico, cumpre o duplo papel de proporcionar educação, guarda e alimentação à criança e de liberar a mãe (ou o pai) para inserção no mercado de trabalho, e para um conjunto de práticas sociais, culturais, políticas, 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, 1989b, p. 12).

Hoje SEBES define a abertura das creches municipais para a população de 0 a 3 salários mínimos de renda familiar, com decodificação de critérios a nível de cada Supervisão Regional e de cada equipamento, a partir do conhecimento efetivo de seu entorno, incluindo-se a população que se inscreve e a demandatária. Busca-se "desqualificar qualquer conotação moralista que divida as mães em boas ou más, trabalhadoras ou vagabundas, prostitutas ou bem casadas, e não as expulsando quando o aumento salarial ou a sorte as elevam ao patamar de 4 ou 5 salários mínimos" (SEBES, 1989b, p. 15).

5.2. Estrutura administrativa

O que caracteriza o subsistema de creches diretas no plano administrativo é ser extremamente centralizado tanto a nível da programação quanto da manutenção, recrutamento do pessoal, etc.

Quanto à infra-estrutura básica de operação, esse subsistema conta com um almoxarifado para o abastecimento de materiais permanentes e de consumo, um setor de suprimento de alimentação dentro da Merenda Escolar e um sistema de manutenção criados desde o início da sua expansão. Essa infra-estrutura foi melhor dimensionada durante a administração Mário Covas, sendo constituídas equipes de trabalho, seja para definir uma linha educacional para as creches, seja para estabelecer indicadores de controle de saúde coletiva, ou para criar uma nova estrutura de manutenção de escritórios regionalizados por grandes áreas, ou ainda para aperfeiçoar modelos arquitetônicos. Na administração Jânio Quadros o órgão perdeu sua autonomia financeira ao ser transformado em Superintendência da Secretaria da Educação, e quando novamente Secretaria do Bem-Estar Social situava-se em posição bem inferior à que ocupava anteriormente. Uma avaliação desse período aponta para a "sobrevivência" do sistema direto com quadro reduzido de pessoal, escassez no abastecimento de alimentação e materiais de consumo e a não operacionalização de programação (SEBES, 1989c).

O sistema de supervisão da SEBES, até a última administração, era definido por áreas programáticas, com uma estrutura administrativa a nível central e outra descentralizada em 17 supervisões regionais denominada SURBES - Supervisão Regional do Bem-Estar Social.

A rede de creches, como um dos programas da área menor, contava com uma instância centralizada, denominada SUCRAD - Supervi-

são de Atendimento à Criança e ao Adolescente, e outra situada nas Supervisões Regionais, a URFM — Unidade Regional Família e Menor. Enquanto um setor responsável pela coordenação dos programas de atendimento à criança e ao adolescente cabiam à SUCRAD as seguintes atribuições, entre outras: formular uma política de atendimento; planejar, acompanhar e avaliar a execução das diferentes atividades; normatizar as diferentes alternativas de atendimento; estabelecer padrões de eficiência das diferentes atividades e os respectivos indicadores de avaliação; e, estabelecer sistema de supervisão a nível regional, central e dos equipamentos. Esse sistema de supervisão previa a formação de equipes multidisciplinares tanto a nível central quanto regional em número proporcional aos equipamentos supervisionados, visando garantir proximidade com os equipamentos e o fluxo de informações entre as áreas e a instância central. A nível regional cada URFM era constituída de subequipes multidisciplinares, uma para 15 equipamentos, compostas por: 1 assistente social, 1 pedagogo, 1 psicólogo, 1 enfermeira e 1 nutricionista. Cabia a cada equipe definir programas permanentes de capacitação de pessoal através de treinamento, seminários e supervisão sistemática às creches (SUBES, 1986a).

Concretamente, as Supervisões Regionais têm apresentado ao longo do tempo um número variado de projetos de treinamentos realizados sem que apontem resultados eficazes na prática. Um dos determinantes assinalados é a fragilidade da articulação e integração entre as áreas e a coordenação central dos programas, acentuada durante a administração Jânio Quadros, quando a programação caiu no "espontaneísmo", perdendo-se o acesso às informações e o intercâmbio entre as áreas e a equipe central. A avaliação daquela administração, efetuada pelas equipes de Menor das Supervisões Regionais (SEBES,

1989c), apontava a necessidade urgente de normatização de etapas de trabalho a nível da rede de creches como forma de garantir unidade de ação.

Tal perspectiva também não foi incorporada pela atual administração na medida em que adotou uma sistemática de trabalho, denominada "estrutura matricial", que objetiva uma atuação por microrregiões, na qual a creche deixa de ser considerada um programa com especificidade própria e passa a ser apenas um serviço dentre vários prestados ao bem-estar (Depoimento SEBES, 1990). A idéia central é que as equipes de supervisão passem a atuar de forma polivalente nos diferentes trabalhos desenvolvidos nas microrregiões, sem que isto implique em perda da especialidade técnica. Essa nova diretriz de atuação vem acompanhada por uma mudança na concepção de assistência, na perspectiva do exercício efetivo da cidadania, através da prestação de serviços ao segmento da população excluído dos recursos oferecidos. Nessa perspectiva, a proximidade com a população objetiva a construção de novos trabalhos a partir de demandas detectadas (Depoimento SEBES, 1990).

Concretamente, no plano da estrutura de supervisão, a SUCRAD foi extinta e criou-se a SGPC — Supervisão Geral de Planejamento e Controle, responsável pelos diferentes serviços prestados pelo órgão e por outros que foram criados a partir de novas demandas identificadas nas macro-regiões. As supervisões regionais estão subdivididas em microrregiões com equipes multidisciplinares responsáveis pela supervisão dos vários serviços da área. Nessa nova sistemática, a cota de supervisão destinada à creche ficou diluída entre os demais serviços prestados pelo órgão.

A implantação da nova estrutura organizacional da SEBES tem sido permeada por dificuldades e resistências de parte das equipes que tradicionalmente vêm desenvolvendo trabalhos e acumulando conhecimentos através de sua atuação em programas específicos e não a partir de um enfoque regional. A dificuldade do novo modelo de supervisão advém especialmente da superqualificação exigida de supervisores que necessitam dar conta da multidisciplinaridade dos programas. Essa mudança estrutural também tem sido objeto de críticas, principalmente no que tange à concepção de rede de creches, uma vez que implica na perda de uma estrutura administrativa específica a nível central que garantia não somente a definição de critérios e normas de atendimento, mas sobretudo um canal de articulação com as bases que permitia o intercâmbio de informações e uma avaliação sistemática do atendimento oferecido.

Se a avaliação efetuada pela equipe da SUCRAD sobre o sistema de creches na gestão Jânio Quadros apontava a necessidade de adoção de modelos de funcionamento acompanhados da normatização das etapas de trabalho (SEBES, 1989c), essa nova diretriz administrativa pode representar um risco de volta ao espontaneísmo, uma vez que a atual administração propõe uma heterogeneidade de formas de atendimento a partir de critérios definidos entre as unidades e a população atendida.

5.3. Quadro de Pessoal

O quadro de pessoal da creche direta é numeroso e diversificado, contemplando funções administrativas, técnicas, de serviço

de apoio, além da específica de lidar diretamente com as crianças. As funções básicas do quadro foram lançadas na Programação de 1980 permanecendo quase que inalteradas até hoje, ocorrendo variações na denominação e nos pré-requisitos de formação educacional. Algumas poucas funções desapareceram, como a auxiliar de direção e a atendente de enfermagem, e outras foram substituídas: pajem por ADI — Auxiliar de Desenvolvimento Infantil e professor por pedagogo (Quadro 3).

É importante assinalar que o quadro básico de pessoal é o mesmo para os diferentes padrões de creche variando a lotação para algumas funções conforme o tamanho da creche. Por exemplo, na atual administração, seja para atender 42 crianças (padrão núcleo comunitário), ou para receber 150 (padrões P81A e P82), todas as creches dispõem do mesmo quadro básico, variando o número de ADIs, auxiliares de cozinha e serventes.

Este quadro amplo e diversificado decorre do tamanho da creche (com capacidade para atender 120 crianças em média), dos objetivos que se propõe atingir (atendimento que visa a criança, a família e a comunidade) e da opção pela qualificação da pajem/ADI (4ª série completa). Essa característica do quadro de pessoal das creches diretas tem suscitado críticas e defesas. As críticas apontam o aumento de custos, pois é exatamente a alínea pessoal a que representa o maior gasto nas creches (em torno de 70%). Deve-se notar, porém, que estas críticas não se estendem à quantidade e qualificação das pajens/ADIs, mas sim ao pessoal técnico operacional.

QUADRO 3
 RELAÇÃO DE PESSOAL DAS CRECHES DIRETAS QUANTO A CARGO OU FUNÇÃO, ESCOLARIDADE, JORNADA DE TRABALHO E
 RESPECTIVAS ALTERAÇÕES OCORRIDAS NO PERÍODO

NA IMPLANTAÇÃO (1981-1982)			NA ATUALIDADE (1990)			ALTERAÇÕES NO PERÍODO
CARGO/FUNÇÃO	ESCOLARIDADE	JORNADA DE TRABALHO	CARGO/FUNÇÃO	ESCOLARIDADE	JORNADA DE TRABALHO	
Diretor	universitária	8 hs.	Diretor	universitária	8 hs.	restrição quanto à formação universitária (psicologia, pedagogia, serviço social e sociologia)
Aux. de Direção	1º grau completo	8 hs.	-	-	-	extinta
Auxiliar de Enfermagem	1º grau completo c/curso próprio	8 hs.	Auxiliar de Enfermagem	1º grau completo c/curso próprio	6:30 hs.	na jornada de trabalho
Atendente de Enfermagem	1º grau completo	8 hs.	-	-	-	extinta
Auxiliar Administrativo	2º grau completo	8 hs.	Oficial de Adm. Geral	1º grau completo	8 hs.	na terminologia
Professor	Magistério com especialização em Ed. Infantil	4 hs.	Pedagogo	universitária	8 hs.	na terminologia, escolaridade e jornada de trabalho
Pajem	1º grau incompleto, acima da 4ª série	6:30 hs.*	Auxiliar de Desenvolvimento Infantil (ADI)	1º grau incompleto, acima da 4ª série	6:30 hs.	na terminologia**
Cozinheiro	idem	8 hs.	Cozinheiro	idem	8 hs.	
Aux. de Cozinha	idem	8 hs.	Aux. de Cozinha	idem	8 hs.	
Servente	idem	8 hs.	Servente	idem	8 hs.	
Zelador	alfabetizado	8 hs.	Zelador	alfabetizado	8 hs.	
Vigia	alfabetizado	8 hs.	Vigia	alfabetizado	8 hs.	

* Na verdade, as pajens trabalhavam 8 hs. diárias na implantação, tendo sua jornada de trabalho reduzida para 6:30 hs. em fins de 1982, durante a gestão Reynaldo de Barros, quando houve reivindicação pela categoria.

** A função de ADI foi criada durante a gestão Covas alterando-se a jornada de trabalho para 8 hs. e a escolaridade referente ao 1º grau completo, o que não prevaleceu na atual administração.

Outros consideram que este quadro de pessoal numeroso e diversificado é herança do passado, quando se atribuiu às creches diretas uma ação para além das crianças, envolvendo as famílias e a própria comunidade. Argumenta-se, também, que dada a baixa qualificação educacional e ausência de formação específica das pajens/ADIs seria necessário o desmembramento de funções. Porém, a ambigüidade deste quadro de pessoal reside exatamente aí: a pessoa que lida diretamente com a criança, dada a opção das sucessivas administrações por um nível educacional e salarial relativamente baixo, é rodeada de funções especializadas.

A proporção de adultos por criança na rede direta é, e tem sido, alta.

QUADRO 4

CAPACIDADE MÉDIA DE ATENDIMENTO, NÚMERO DE CRIANÇAS POR FUNCIONÁRIO, POR PAJENS E PERCENTAGEM DO NÚMERO DE PAJENS RELATIVAMENTE AO NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS EM CADA PADRÃO DE LOTAÇÃO DE CRECHE ESTABELECIDO NA GESTÃO DA PREFEITA LUIZA ERUNDINA

PADRÃO DE LOTAÇÃO*	CAPACIDADE MÉDIA DE ATENDIMENTO**	Nº DE CRIANÇAS POR TOTAL DE FUNCIONÁRIOS	Nº DE CRIANÇAS POR TOTAL DE PAJENS/ADIs	Nº DE CRIANÇAS POR PAJENS/ADIs PRESENTES POR TURNOS***	% DE PAJENS SOBRE TOTAL DE FUNCIONÁRIOS***
1	45	2,3	5,3	10,6	40
2	70	2,5	4,7	9,4	54
3	82	2,8	5,1	10,2	55
4	103	2,9	5,1	10,2	57
5	112	3,0	5,1	10,2	59
6	120	3,1	5,0	10,0	61
7	128	3,1	4,9	9,8	63
8	150	3,3	5,3	10,6	62
9	140	3,0	4,7	9,4	64

Fonte: Anexo ao Decreto sobre Creches.

* A administração Erundina definiu 9 padrões de lotação de pessoal.

** Como cada padrão de lotação de pessoal cobre equipamentos com diferentes capacidades o cálculo do N resulta da média da capacidade para cada padrão.

*** As pajens trabalham em 2 turnos diários de 6 horas; durante o dia, há apenas metade delas presente na creche.

Paralelamente à manutenção deste quadro de pessoal, complexo diante de padrões brasileiros e internacionais, convive uma subqualificação educacional da pajem/ADI cujo nível de escolaridade pouco variou pelas diferentes administrações: 1º grau incompleto ou 1º grau completo. Houve apenas, durante a administração Covas, uma experiência que não se expandiu, a de formação profissional de Auxiliares de Desenvolvimento Infantil que, além de 1º grau completo, deveriam freqüentar curso de formação*. A experiência não se generalizou e, atualmente, a expressão ADI, que havia sido criada para diferenciar um nível de qualificação, passou a denominar a função de responsável direto pela criança.

Persistentemente, desde provavelmente a época da CEI, diagnósticos e sugestões recomendam a criação de cursos permanentes para a formação de pajens/ADIs, proposta esta retomada, enquanto tal, também pela atual administração (Depoimento SEBES, 1990).

O subsistema direto, diferentemente do conveniado, exige formação de nível superior para o cargo de diretor. Atualmente, a exigência é mais específica, pois apenas psicólogos, pedagogos, assistentes sociais e sociólogos podem ocupar o cargo. Aqui também aponta-se a necessidade de uma capacitação específica para a função que será desempenhada, pois as universidades raramente incluem cursos ou mesmo aulas sobre atendimento/educação à criança pequena. Pode-se imaginar de que qualificação específica um sociólogo dispõe para poder operacionalizar, junto a seus funcionários, uma programação educativa nas creches.

* Este experimento decorreu de um estudo profissiográfico realizado por Elizabeth Fadel, em 1983 (São Paulo, 1984, p. 131).

O quadro de pessoal das creches diretas comporta um cargo e várias funções. O único cargo previsto é o de diretor, de livre provimento em comissão pelo prefeito. O ingresso às funções (referente aos demais profissionais do quadro) tradicionalmente ocorreu através de admissão a título precário, por meio de concursos de diferentes modalidades que variaram ao longo do tempo. O diretor não tem autonomia para contratação/demissão de funcionários*.

No período inicial da expansão do subsistema direto o processo de seleção foi regionalizado, contando com a participação de representantes do Movimento de Luta por Creches. As supervisões regionais assumiam todo o processo de inscrição, elaboração e aplicação de provas, avaliação e encaminhamento para contratação, contando com a participação de recursos da comunidade na fiscalização e definição de critérios de seleção. Nessa época, estabeleceu-se como critério básico que o candidato morasse na comunidade local onde a creche se inseria. Conforme o subsistema direto foi se expandindo, optou-se por formas mais centralizadas de admissão de pessoal, com critérios de seleção definidos para todo o subsistema.

Por ocasião da CEI de creches (1983-1984) foram questionados os aspectos legais e administrativos que regulamentavam a admissão tanto dos diretores quanto dos demais funcionários da creche, sendo encaminhadas sugestões para preenchimento de vagas através de concurso público para todas as categorias profissionais.

A primeira tentativa de regularização dos quadros de pessoal das creches diretas com a criação de estruturas de carreira ocor

* Em caso de demissão, o diretor pode sugerir-la mediante relatório justificativo a ser avaliado pela assessoria jurídica da SEBES.

reu durante a gestão Mário Covas, como resposta à reivindicação do IIº Encontro de Creches pela mudança de referência da pajem, articulada a um curso de formação. Foi nessa época que o estudo profissionalizante, visando adequar as tarefas realizadas nas creches às funções previstas, conduziu a alteração do perfil do quadro profissional das creches, com propostas de maior nível de escolaridade, carga horária e mudança de denominação para algumas funções (como pajem/ADI e professor/orientador pedagógico) e extinção de outras (como o auxiliar de direção e atendente de enfermagem).

A formação de carreira não chegou a ser concretizada na gestão Mário Covas e a ausência de concurso público para todas as categorias profissionais resultou em grande variedade de formas de concursos formais ou informais, centralizados ou regionalizados, permitindo, em alguns momentos, que critérios clientelísticos se sobrepusessem aos critérios técnicos.

Por outro lado, a alteração do perfil do quadro básico de pessoal das creches diretas resultou na convivência, até recentemente, de quadros com diferentes características: creches com ADIs (1º grau completo, jornada de trabalho de 8 horas) e outras com pajens (4ª série completa, jornada de trabalho de 6:30 horas); creches com professores (2º grau completo, jornada de trabalho de 4 horas) e outras com orientador pedagógico (3º grau completo e 8 horas).

Na atual administração, as diferentes categorias profissionais do subsistema de creches diretas, com exceção do diretor, têm seus direitos garantidos por concurso público, sendo regidos pelo mesmo estatuto dos demais funcionários públicos municipais.

O quadro de pessoal sempre foi e continua sendo predominantemente feminino, à exceção de algumas categorias funcionais tradi-

cionalmente preenchidas por homens como vigia e zelador. Os funcionários têm possibilidade de colocar seus filhos nas creches os quais não devem ultrapassar 10% do total de vagas.

O absenteísmo é grande. Entre as causas levantadas encontram-se: sobrecarga de trabalho, ausência de férias coletivas e vantagens do funcionalismo público como licença gestante de 120 dias, licenças médicas facilmente concedidas, abonos (no total de 10 por ano) sem desconto em vencimento, etc. Indefinição do papel profissional e familiarismo nas relações de trabalho são razões que se podem acrescentar.

5.4. Programação

O subsistema de creches diretas vem elaborando uma programação ampla que visa atender o desenvolvimento bio-psico-social da criança, através da integração entre os diversos setores de atuação definidos para a creche: saúde, nutrição, psicopedagógico e do serviço social.

A programação do subsistema direto tem convivido com duas correntes filosóficas principais: a da educação compensatória e a da educação popular.

A proposta da educação compensatória, baseada nas teorias da privação cultural, predominou no órgão durante toda a década de 70, refletindo-se na elaboração do documento que norteou o processo de implantação do subsistema de creches diretas no início de 80, conhecido como Creches: Programação Básica (COBES, 1980).

Baseado na concepção de que a criança atendida pela creche apresenta um quadro de carências ocasionado pela privação alimentar, afetiva, social e de estimulação, própria do meio em que vive, esse documento preconizava ações compensatórias, visando diminuir defasagens observadas no desenvolvimento infantil, que deveriam ser implementadas pelas diferentes áreas de atuação da creche.

Assim, a programação pedagógica previa um conjunto de atividades para os diferentes grupos etários, que deveriam ser prioritariamente desenvolvidas de forma diretiva e em horários pré-determinados. As atividades eram orientadas por objetivos, conteúdos e comportamentos terminais esperados para cada grupo etário e eram agrupadas nas áreas de: comunicação e expressão, integração social e iniciação às ciências.

O programa alimentar previa: cinco refeições diárias (desjejum, suco, almoço, lanche, jantar) qualitativamente equilibradas, com objetivo de cobrir 100% das necessidades calórico-protéicas das crianças, caso não recebessem a complementação em casa. Também estabelecia cardápios adequados à faixa etária, assim como condutas básicas para o armazenamento, conservação e preparo dos alimentos e desinfecção dos utensílios utilizados.

O programa de saúde estabelecia rotinas para a triagem, banho, troca de fraldas, hidratação, banho de sol, repouso, pesagem, controle de esfíncter, acidentes, medicamentos e esquema de vacinação. Também orientava condutas de higienização do equipamento e do pessoal.

A proposta de educação popular, embora tenha surgido no órgão em 1979, época em que foi elaborada a Programação Básica, só foi sistematizada como programação na gestão Mário Covas, em 1984, atra-

vés do documento conhecido como Proposta de Reprogramação de Creche (FABES, 1984a). Esse documento refletia as idéias do momento no que diz respeito à creche enquanto equipamento educacional, adotava a perspectiva piagetiana na compreensão dos processos cognitivos infantis e definia a concepção de educação popular "aquela produzida pelas classes populares e para as classes populares de acordo com seus interesses de classe" (p. 7).

Considerando a situação econômica e social em que vivem as crianças e suas famílias, bem como o papel que o Estado vem assumindo na "reprodução da força de trabalho", o documento explicitava a concepção de creche "como um equipamento social que, além de prestar serviços sociais à criança e à família, é um espaço de convivência onde se desenvolve um processo educativo que compreende uma dimensão social (a relação criança-criança, criança-educador e educador-família e a creche como o coletivo onde se insere) e uma dimensão pedagógica e política, enquanto produção e reprodução de comportamentos, valores e atitudes a partir de uma determinada compreensão da realidade e da formação da criança para viver sua própria realidade" (FABES, 1984a, p. 4).

A reprogramação estabelecia como objetivo geral a reflexão coletiva, objetivando unidade e não uniformidade na ação educativa, numa linha de trabalho pautada num processo contínuo de ação-reflexão-ação-avaliação, a fim de reorientar essa ação aos objetivos propostos, bem como "desenvolver a consciência crítica e criativa da criança possibilitando-lhe inserir-se na sociedade como agente e sujeito de sua transformação" (SUBES, 1986a, p. 42).

O trabalho com funcionários previa tempo remunerado para reuniões, visando a troca de informações sobre a criança, a família e o

trabalho, e a elaboração de um plano de atuação. Concretamente, essa proposta se traduziu pela introdução de um sistema de paradas mensais de um dia para reciclagem de funcionários, sendo oficializado ao final da gestão Mário Covas. A proposta de reprogramação não chegou a definir estratégias de operacionalização e sua implantação não foi assumida oficialmente pela administração Jânio Quadros.

A atual administração retomou alguns princípios da reprogramação e propõe como diretrizes pedagógicas que o projeto educacional da creche contemple "a criança na sua globalidade, como um ser em desenvolvimento, buscando a satisfação de suas necessidades básicas, respeitando seus momentos afetivos, cognitivos e sociais". A proposta de trabalho com crianças baseia-se na concepção de que "o conhecimento se constrói numa relação de troca entre educador e educando, permeando todos os momentos da creche, envolvendo adultos e crianças, numa relação que cresce e se redescobre e se recria nas experiências vividas". Propõe como objetivos a serem perseguidos: o desenvolvimento da autonomia da criança e dos níveis de "pensamento" e de "comportamento", através da observação e sensibilidade do adulto de perceber cada etapa do desenvolvimento da criança; da organização do espaço, assegurando a liberdade de ação e expressão; e da oportunidade de vivências variadas (SEBES, 1990a, p. 7).

Uma característica que tem marcado a programação nas diferentes administrações é a distância acentuada entre as propostas teóricas que se definem e os recursos disponíveis para sua implantação. Isso se deve, em grande parte, ao órgão não assumir de fato a concepção de creche enquanto equipamento educacional, o que exigiria, concomitantemente à formulação da programação, o provimento de condições concretas à sua implantação como, por exemplo, a definição dos eixos

curriculares e das respectivas etapas de operacionalização, assim como uma política de salários e composição de quadros profissionais com nível de escolaridade e experiência anterior condizente com as tarefas que desenvolvem. A seleção de um diretor de creche, por exemplo, deveria considerar não apenas sua experiência em trabalhos com população, mas sobretudo seu conhecimento sobre o desenvolvimento infantil e condições para o gerenciamento do equipamento.

Se acompanhadas por uma sistemática de formação contínua do pessoal (incluindo-se diretor/funcionários de creche e equipe técnica de supervisão), essas condições garantiriam um mínimo de qualidade, unidade e coerência com os objetivos propostos. Nesse caso, seria imprescindível a regulamentação do cargo do diretor de creche, principal condutor da linha mestra do trabalho, cuja admissão, ainda hoje por livre provimento, coloca-o à mercê das mudanças de diretrizes político-administrativas do órgão.

A ausência desses requisitos mínimos tem resultado numa heterogeneidade de formas de ação educativa desenvolvidas nas creches, na maioria das vezes dependentes da motivação ou preparo do diretor e/ou da equipe técnica de supervisão.

5.5. Organização e funcionamento

O subsistema de creches diretas prevê um funcionamento de segunda a sexta, num período máximo de 12 horas diárias, durante 12 meses ao ano. Esse subsistema não prevê férias coletivas, tendo ocorrido apenas experiências nesse sentido em algumas supervisões regio-

nais durante a administração Mário Covas, sem que a medida fosse oficializada para o subsistema.

A seleção da clientela ocorre em cada unidade, baseando-se em critérios estabelecidos pelo órgão de atender prioritariamente as crianças provenientes de famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos.

Os equipamentos prevêm uma distribuição de espaço correspondente aos módulos de atendimento*, às atividades administrativas e aos serviços de apoio. Conforme já mencionado anteriormente, a organização em módulos etários tem sido significativo elemento orientador de normas de organização e funcionamento, como por exemplo o tamanho da creche e do quadro mínimo de pessoal, o controle alimentar e o uso do espaço.

* Por módulos de atendimento entende-se o conjunto de crianças de uma determinada faixa etária, segundo condições de desenvolvimento e o número de adultos em proporção a esse conjunto (COBES, 1980, p. 24).

QUADRO 5
DISTRIBUIÇÃO MODULAR PARA UMA CRECHE DIRETA COM CAPACIDADE PARA ATENDER
110 CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS E 11 MESES

MÓDULOS DE ATENDIMENTO TIPO	Nº DE CRIANÇAS	Nº DE ADULTOS POR TURNO*	RAZÃO ADULTO-CRIANÇA POR IDADE*
Berçário Menor (0 a 7 meses)	12	2	1:6
Berçário Maior (8 meses a 1 ano e 6 meses)	16	2	1:8
Minigrupo (1 ano e 7 meses a 2 anos e 6 meses)	20	2	1:10
Maternal I (2 anos e 7 meses a 3 anos e 6 meses)	16	1	1:16
Maternal II (3 anos e 7 meses a 4 anos e 6 meses)	16	1	1:16
Jardim (4 anos e 7 meses a 6 anos)	20	1	1:20
Prê (6 anos e 1 mês a 6 anos e 11 meses)	20	1	1:20

Fonte: COBES, 1980.

* Pajem ou ADI com jornada de trabalho de 33 horas semanais.

A administração atual prevê maior flexibilidade quanto ao número de crianças atendidas por módulos de atendimento, incentivando o atendimento às faixas etárias de maior concentração da população infantil da região. Por outro lado, continua definindo a proporção adulto-criança segundo as faixas etárias.

O subsistema de creches diretas tem uma proposta mais ou menos rígida de rotina; apresentada, pela primeira vez, na Programação de 1980, permanece como referência para as creches até hoje. Essa rotina previa a seguinte seqüência de atividades:

ROTINA

HORÁRIO	ATIVIDADE
Até 8:30	Triagem.
Até 9:00	Troca de roupa.
9:00	Desjejum.
9:30	Controle de esfíncter, a partir de 15 meses.
8:00-10:00	Banho de sol, com atividade de estimulação para o berçário e atividades pedagógicas com as demais faixas etárias.
9:30-10:00	Suco de fruta.
10:00-10:30	Estimulação do berçário.
10:30	Troca de roupa do berçário.
9:30-10:30	Atividades psicopedagógicas, de acordo com a carga horária estabelecida para cada grupo etário.
10:30-11:00	Higiene: lavagem das mãos, rostos e uso do sanitário.
11:00-12:00	Almoço/mamadeira.
12:00-12:30	Higiene: lavagem das mãos, rosto e escovação de dentes (a partir dos 18 meses).
12:30-14:00	Sono e repouso.
14:00-14:15	Controle de esfíncters.
A partir das 14:00	Banho do berçário.
14:15-15:00	Lanche/mamadeira.
15:00-16:00	Atividades psicopedagógicas.
16:00-17:30	Banho das crianças a partir de 18 meses.
17:00	Troca de roupa do berçário.
17:30-18:00	Sopa/mamadeira.
A partir das 17:30	Saída.

Essa proposta de rotina reflete uma história da SEBES de elaborar programas distantes da realidade das creches e de não acompanhar de forma contínua sua implantação. Isso resultou em componentes de rotina ora extremamente rígidos ora com minúcias que inviabilizaram sua aplicabilidade. A triagem, por exemplo, era realizada pela auxiliar de enfermagem, para se verificarem condições físicas e de higiene das crianças, suficiência e adequação das roupas nas sacolas, através da observação da criança e do contato com a mãe ou responsável sobre seu estado físico. Em caso de suspeita de qualquer alteração na saúde das crianças, previa-se a colocação de termômetro para verificar a temperatura. Nesse momento também eram entregues os medicamentos a serem administrados na creche, devidamente prescritos por médico. Crianças portadoras de moléstias infecto-contagiosas, febre contínua por mais de dois dias, assim como vômitos ou diarréias contínuas não eram admitidas, sendo encaminhadas aos serviços de saúde.

O documento previa, no berçário, "estimular individualmente as crianças durante 10 a 15 minutos, no colo, berço, quadrado, chão, etc., nos aspectos motor, de linguagem, sensorial e sócio-emocional" (COBES, 1980, p. 58). A rotina descrevia pormenorizadamente os procedimentos para o banho das crianças: a temperatura da água, a segurança, a estimulação, a higiene do couro cabeludo, das cavidades e dos genitais, as condições de pele, assaduras, adequação da roupa à temperatura ambiente, o uso de pentes e de toalhas individuais, limpas e secas (COBES, 1980).

Durante um período significativamente longo, o subsistema direto seguiu essa seqüência de atividades de rotina, observando-se

uma variação nos horários sugeridos e no cumprimento da carga horária estabelecida para as atividades psicopedagógicas.

Estudos realizados sobre o período de expansão do sistema direto (Oliveira e Rossetti Ferreira, 1989; Haddad, 1989) apontam para a adoção de um modelo doméstico de funcionamento, caracterizado pela seleção de tarefas em função do que se acreditava ser prioridade no cuidado da criança. As condutas básicas de saúde, higiene e nutrição, recebiam prioridade sobre as atividades pedagógicas, sempre improvisadas e submetidas ao ritmo dado pelas atividades de alimentação, higiene e descanso. Esses estudos apontam, ainda, a presença de conflitos entre as creches diretas e as equipes de supervisão, estas com dificuldades de subsidiarem e acompanharem o processo de implantação da programação nas creches.

Em estudo que procurou avaliar as condições de organização dos três subsistemas de creches do MSP em 1984 — direto, indireto e conveniado — Oliveira e Rossetti Ferreira ressaltam que a questão pedagógica é bastante defendida pelos entrevistados porém mal conduzida, observando uma ausência de propostas oficiais concretas da Secretaria. Nas creches visitadas observou-se uma organização voltada mais a facilitar o trabalho dos adultos que uma preocupação efetiva com o desenvolvimento da criança: salas organizadas para atividades coletivas, envolvendo grande número de crianças da mesma faixa etária; ausência de propostas bem definidas e conhecidas pelas pajens, conduzindo-as a freqüentes conversas entre si e dispersas do grupo de crianças; atividades pedagógicas ou recreativas concebidas como forma de ocupar e distrair a criança (Oliveira e Rossetti Ferreira, 1989).

Em outro estudo, que analisou o funcionamento de uma creche direta no período de 1982 a 1986, Haddad sugere que a ausência

de identidade profissional conduziria os funcionários a se apoiarem na função de provedores de cuidados básicos, assegurando-se desse papel através da prática de uma rotina excessivamente automatizada, voltada à saúde e higiene da criança e do equipamento. Por outro lado, a adoção de um modelo substituto materno, caracterizado por um estreitamento do vínculo entre pajem e criança e a ausência de objetivos educacionais mais definidos acirrariam conflitos na relação entre creche-família, impedindo avanços de propostas mais positivas ao desenvolvimento da criança (Haddad, 1989).

A partir de meados da década de 80, observa-se na rede de creches do MSP o florescimento de propostas inovadoras de atuação, a partir de experiências parcas e isoladas em algumas supervisões regionais, destacando-se Butantã, Penha, Vila Prudente, Santo Amaro e Santana, entre outras. Essas experiências caracterizaram-se, de modo geral, por um processo de intervenção na estrutura operacional da creche destacando-se sua função educativa centrada nas necessidades infantis, com flexibilidade na divisão por grupo etário, levando em consideração o desenvolvimento da criança e garantindo o intercâmbio entre as diferentes faixas etárias; organização do espaço, material e equipamentos, garantindo seu acesso e domínio pela criança, e definindo-se coletivamente seu uso; ampliação das opções das crianças por espaço, pessoas e atividades; garantia de um processo de formação dos profissionais em serviço; e, uma proposta de trabalho com pais de maneira mais participativa. Observava-se principalmente a incorporação da idéia de que toda ação na creche é educativa, independentemente de tratar-se de uma atividade física, de higiene ou de saúde. Desse modo, atividades de higiene como o banho e a lavagem das mãos, passaram a enfatizar mais o caráter lúdico e a aquisição de hábitos do que

o produto final da limpeza do corpo. No caso da alimentação, investia-se em propostas que atraíam a participação da criança na composição do cardápio, em servir-se sozinha, em poder ter acesso à cozinha. Enfim, caracterizavam-se pelo objetivo do desenvolvimento da autonomia e responsabilidade da criança.

Embora a rede de creches tenha denominado esse processo de reprogramação, referindo-se ao documento de 1984 (FABES, 1984a), essas experiências refletem influências que vão além dos teóricos referidos no documento, incluindo-se, além de Piaget e Paulo Freire, também Montessori, Freinet, Madalena Freire, Constance Kamii, Vigotsky e Emília Ferreiro, entre outros.

Lamentavelmente, várias dessas experiências foram interrompidas com as sucessivas mudanças de administração acompanhadas por exoneração/demissão ou deslocamento de supervisores, diretores e equipes de supervisão.

A atual administração tem se proposto a rever e alterar algumas práticas higiênicas e hospitalares que ainda predominam no subsistema, como por exemplo a forma como ainda é feita a triagem, buscando uma relação de confiança em que a mãe possa informar sobre o estado de saúde do filho sem medo de punição, ao mesmo tempo que procura uma maior integração da creche com os recursos de saúde da área. Observa-se também uma preocupação em difundir uma proposta educacional para a creche, voltada ao desenvolvimento da autonomia, liberdade e criatividade da criança, e um investimento na compra de materiais (brinquedos, jogos, livros, etc.) adequados às necessidades infantis.

A proposta é louvável, mas para ser implantada necessita se apoiar em referenciais concretos que orientem a ação e uma forte ên-

fase na capacitação/formação de pessoal. Embora a atual administração esteja empenhada na elaboração de cursos de formação básica para ADIs, tem demonstrado forte resistência quanto à definição e operacionalização de padrões mínimos para a rede. O único documento divulgado, A política de creches (SEBES, 1989b), traça apenas diretrizes teóricas, sem o detalhamento necessário à operacionalização da proposta.

5.6. Alimentação

Um dos objetivos que tem caracterizado a rede de creches do Município de São Paulo é atender a 100% das necessidades calórico-proteicas das crianças, oferecendo-lhes 5 refeições diárias, assumindo como pressuposto que as crianças não se alimentam em casa. A alimentação oferecida nas creches diretas é preparada no próprio local e, excetuando-se alguns períodos críticos, goza da fama de ser de boa qualidade. A atenção que se vem dando à alimentação é atestada através de vários indicadores, como o apoio de nutricionistas, a diversidade de produtos não perecíveis (veja Quadro 6) que entram na preparação dos alimentos e a avaliação sistemática de medidas ponderais.

QUADRO 6
LISTA DE ALIMENTOS NÃO PERECÍVEIS DISTRIBUÍDOS ÀS
CRECHES DIRETAS E CONVENIADAS

Açúcar	Mistura café com leite
Alho em pasta	Mistura lact. chocolate
Arroz	Mistura láctea
Biscoito recheado	Mistura láctea
Biscoito salgado	Óleo
Canjica	Pão de mel
Farinha de mandioca	Patê
Feijão	Pudim (pó)
Fubá	Purê de cebola
Gelatina (pó)	Purê/Ext. tomate
Geléia de fruta	Rosquinha leite
Goiabada	Sagú
Leite pó integral	Sal
Macarrão	Sucrilho
Macarrão sopa	Pudim coco - FAE
Maisena	Pudim chocolate
Margarina	

Fonte: SEMAB, 1990.

A compra e distribuição dos alimentos nas creches diretas* é de responsabilidade da Merenda Escolar, órgão atualmente afeto à Secretaria Municipal de Abastecimento. Esta centralização foi objeto de inúmeras críticas durante a realização da CEI, que assinalou o descompasso entre a lógica que orienta um órgão central e o dia-a-dia da creche. Na época, foram também objeto de crítica o envio de alimentos semi-prontos às creches diretas, e a qualidade e o custo dos

* A partir da atual administração a Merenda Escolar assumiu também o fornecimento de alimentos ao subsistema conveniado.

perecíveis. Observou-se, então, uma intensa mobilização de diretoras que acompanharam o preço de mercado dos alimentos, denunciando o superfaturamento dos produtos comprados pela Prefeitura (São Paulo, 1984).

A atual administração, assessorada por pesquisadores e técnicos da Escola Paulista de Medicina e da Secretaria de Saúde do Estado, está revendo objetivos e padrões alimentares, principalmente no que diz respeito ao oferecimento de 5 refeições diárias cobrindo 100% das necessidades infantis.

O subsistema direto, além de alimentar as crianças, oferece refeições gratuitas aos funcionários. Em maio de 1990, foram servidas 7.281 refeições para adultos representando 30% do total de refeições. Esta conquista dos funcionários já foi objeto de polêmica, sendo-lhe atribuída uma conotação paternalista (além do aumento dos custos de funcionamento), pois na Prefeitura Municipal de São Paulo apenas os funcionários de creche gozam deste benefício, que foi também estendido ao subsistema conveniado. O que tem sido discutido não é o fato de funcionários comerem a mesma comida que as crianças (o que nos parece altamente recomendável) mas o fato de ser gratuita, diferentemente de outros setores municipais, o que pode contribuir para a perpetuação do sistema familiarista e a não profissionalização da categoria.

CARDÁPIO PADRÃO

FAIXA ETÁRIA REFEIÇÃO	0 - 1 MÊS	1 - 2 MESES	3 - 5 MESES	6 - 8 MESES	9 - 18 MESES	19 MESES - 6 ANOS E 11 MESES
Desjejum	Mamadeira	Mamadeira	Mamadeira	Mamadeira	Mamadeira e ce real	Mistura láctea ou leite e cereal
Colação	Hidratação	Suco de frutas	Suco de frutas	Suco de frutas	Suco de frutas	Suco de frutas
Almoço	Mamadeira	Mamadeira	Sopa com gema	Sopa com 1/2 ge ma e sobremesa	Almoço e sobre mesa	Almoço e sobre mesa
Lanche	Mamadeira	Mamadeira	Mamadeira	Preparação à base de leite	Preparação à base de leite	Mistura láctea ou leite e cereal
Jantar	Mamadeira	Mamadeira	Mamadeira	Sopa com 1/2 ge ma e sobremesa	Sopa com 1/2 ovo e sobremesa	Sopa e sobreme sa
			Sobremesa: - gelatina, pu dim ou papa de fruta - oferecer no almoço ou jan tar	Sobremesa: - gelatina, pu dim ou fruta Lanche: - arroz-doce, mingau de ma izena, leite com gelatina ou fruta	Almoço: - arroz/feijão ou macarrona da; hortali ça; carne, frango ou ovo Sobremesa: - gelatina, pu dim ou fruta	Almoço: - arroz/feijão ou macarrona da; hortali ça; carne, fran go, ovo ou sal sicha Sobremesa: - gelatina, pu dim ou frutas

Fonte: FABES 1985b, p. 20.

5.7. Saúde

A saúde sempre foi objeto de preocupação no sistema de creches diretas, observando-se a existência de equipes de saúde a nível central, regional e do equipamento. A existência de uma equipe central tem desempenhado papel relevante não apenas por definir normas e condutas de saúde, mas principalmente pelo acompanhamento das atividades desenvolvidas junto às equipes regionais e aos equipamentos, o que tem possibilitado um processo sistemático de avaliação, revisão e adequação da programação estabelecida para as creches. Esse acompanhamento tem ocorrido através de encontros sistemáticos e programas de capacitação das equipes regionais (enfermeiras e nutricionistas) e destas com os equipamentos (auxiliares, atendentes de enfermagens e/ou cozinheiras e serviçais), além de coleta e registros mensais de dados realizados pelas creches que são encaminhados para a equipe central.

A ação do setor de saúde visa a promoção, manutenção e recuperação da saúde, prevenção da doença e educação para saúde, nos planos individual e coletivo. A ação individual se realiza através dos cuidados prestados diretamente à criança, acompanhamento, intervenção nas intercorrências que possam acometê-la, encaminhamento ao recurso de saúde quando necessário e formação de hábitos de saúde. Não é competência da SEBES o atendimento individual da população inscrita, estimulando-se o uso dos recursos da comunidade. A atenção aos riscos de saúde individual ou coletiva tem ocorrido através de trabalho integrado com a Secretaria de Higiene e Saúde.

As ações de saúde coletiva têm sido objeto de atenção prioritária desse setor uma vez que os equipamentos constituem-se em lo-

cais propícios ao desencadeamento de agravos à saúde coletiva. Desde o início da expansão do subsistema direto observa-se que a equipe de saúde tem concentrado esforços em estudos e pesquisas que possibilitam dimensionar e avaliar as principais ocorrências de saúde em creches e estabelecer medidas de controle. Em 1982, a partir do registro e análise das principais ocorrências de doenças em 40 creches foi possível estabelecer um índice de alerta que apelava por intervenção no equipamento, buscando causas e desencadeando pesquisas. Através do registro sistemático da ocorrência de cada doença mensalmente em 85% das creches, foi possível estabelecer um quadro evolutivo das doenças transmissíveis e intercorrências de saúde mais comuns na rede de creches, constatando-se quase que uma periodicidade sazonal, o que permitia estabelecer programas de prevenção para a rede como um todo (SUBES, 1986b).

A extinção da SUCRAD compromete, na atual administração, a continuidade desse controle, o que, em certa medida, representa um retrocesso em relação ao progresso no conhecimento das condições de saúde coletiva nas creches, aspecto necessário e pouco desenvolvido entre nós.

5.8. Construção

A construção das creches municipais, em São Paulo, sofre as mesmas vicissitudes dos outros equipamentos urbanos que devem estar presentes nos bairros, como escolas, postos de saúde, praças, etc.

Como a maior parte dos loteamentos acessíveis à população mais pobre são realizados de forma irregular, sem respeitar as posturas municipais, as áreas reservadas para uso institucional, ou são completamente inexistentes, ou correspondem a terrenos de difícil aproveitamento, muitas vezes apresentando declividade acentuada ou encontrando-se em áreas inundáveis, entre outros problemas.

Nos interstícios desses loteamentos, que na maioria não contam com infra-estrutura de calçamento, saneamento básico, e serviços de transporte e segurança adequados, encontram-se as favelas e áreas de invasão, onde esses problemas são ainda mais graves.

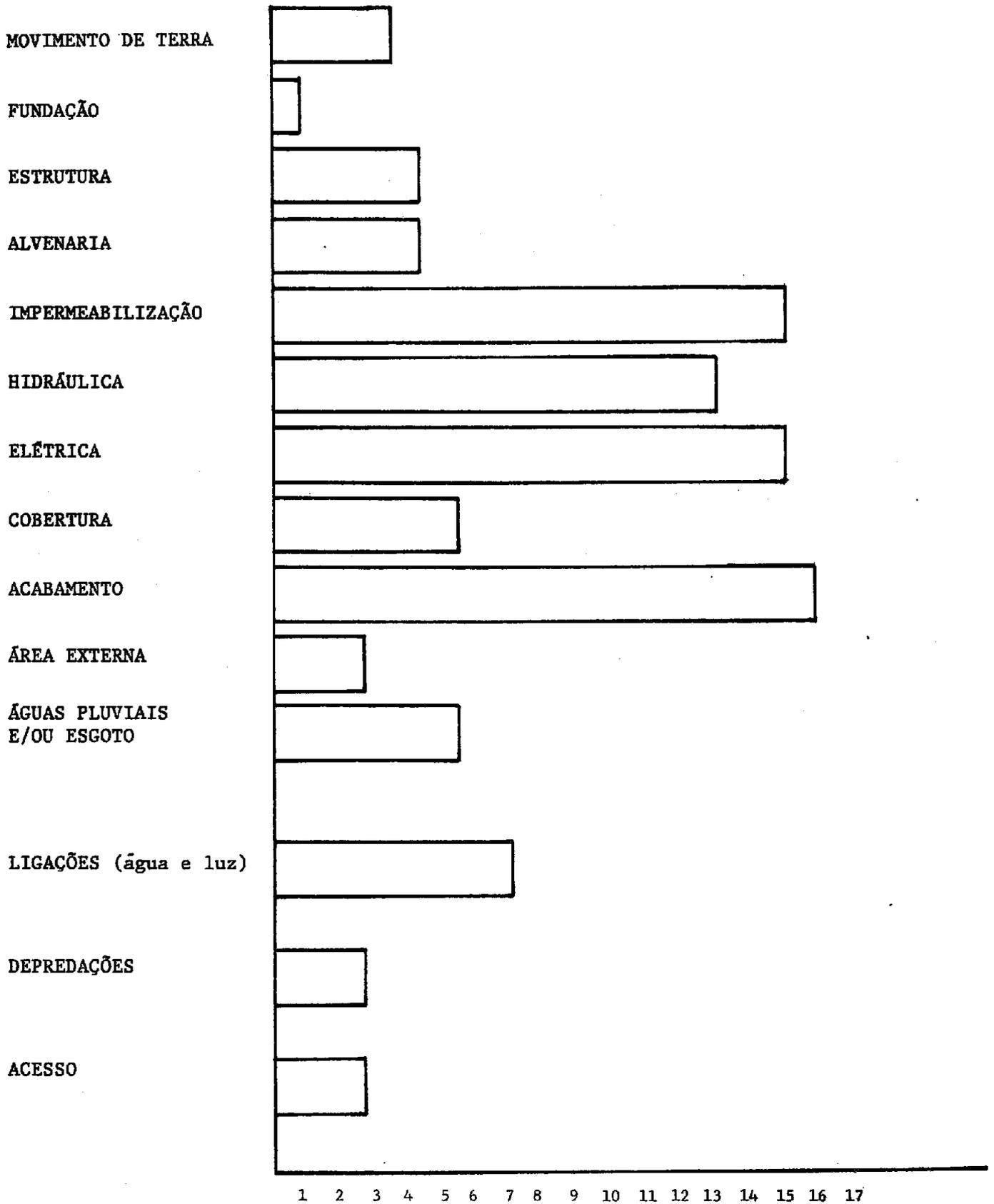
Portanto, justamente nesses bairros, onde a necessidade da oferta de vagas em escolas e creches é crescente, é que as dificuldades para localização e construção das creches são maiores.

Muitos dos problemas identificados nas primeiras creches construídas a partir de 79, que foram denunciadas na CEI, devem-se a essas características dos bairros populares da periferia paulistana: terrenos que cedem, paredes que racham, esgotos que vazam, etc. (Gráfico 3).

A esses somam-se os defeitos nas construções, realizadas por empreiteiras contratadas pela prefeitura, que muitas vezes economizam na qualidade do material e da mão-de-obra, o que acarreta custos adicionais representados pelas inúmeras reformas necessárias posteriormente, os quais dificilmente são cobrados das firmas.

GRÁFICO 3

INCIDÊNCIA DE PROBLEMAS NAS CRECHES DIRETAS



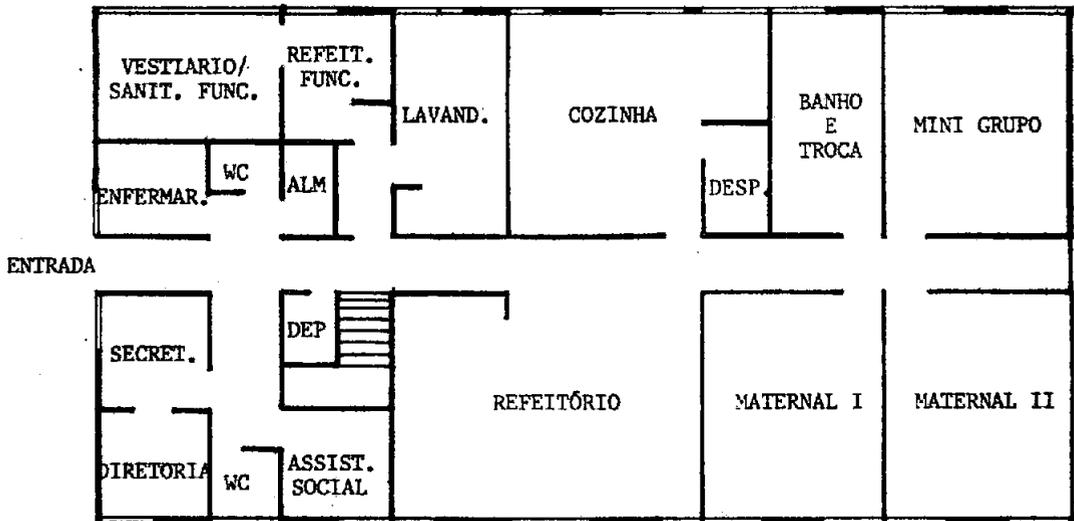
Fonte: vistorias realizadas no período compreendido entre 15/03/83 até 30/09/83 (FABES, 1983a, p. 80).

Os primeiros projetos arquitetônicos das creches foram elaborados na própria Secretaria de Bem-Estar Social e construídos através do departamento responsável, EDIF — Setor de Edificações da Secretaria de Serviços e Obras. Nessa fase, na gestão de Reynaldo de Barros, outro órgão da prefeitura, a EMURB — Empresa Municipal de Habitação, também desenvolveu o projeto e a construção de parte das creches. Depoimentos colhidos de pessoas que tomaram essa decisão, na época, indicam que procurava-se, através desse duplo canal, comparar a eficiência e os custos em cada órgão.

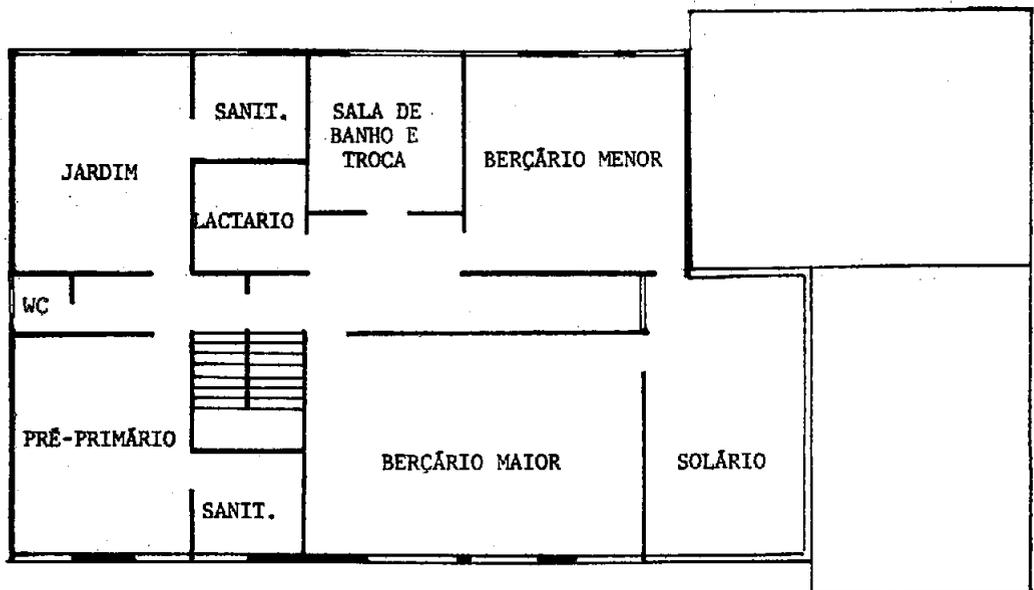
Os padrões de projeto adotados eram quatro: creche de dois andares para 138 crianças, térreas para 138 crianças, mini-creche para 70 crianças e o chamado núcleo comunitário, com dois modelos, para 36 e 41 crianças (São Paulo, 1984). A COHAB — Companhia Metropolitana de Habitação também construía creches nos conjuntos habitacionais, seguindo esses padrões. Na administração Quadros foram elaborados outros projetos, com predominância do padrão previsto para receber 96 crianças. Como se percebe, os projetos de construção das creches diretas prevêem capacidade para um grande número de crianças, contrariando padrões internacionais que sugerem construções menores, mais aconchegantes. Os projetos arquitetônicos são variações em torno de três componentes básicos: área de administração e serviços básicos; área das crianças, comportando salas para os agrupamentos de idade e espaços comuns; área externa. Técnicos e diretores que trabalharam em diferentes administrações, inclusive na atual, criticam os projetos pela pequena flexibilidade que oferecem para reorganização dos grupos de crianças (vide plantas).

PLANTA DE DISTRIBUIÇÃO

PADRÃO 81



PAV. TÉRREO



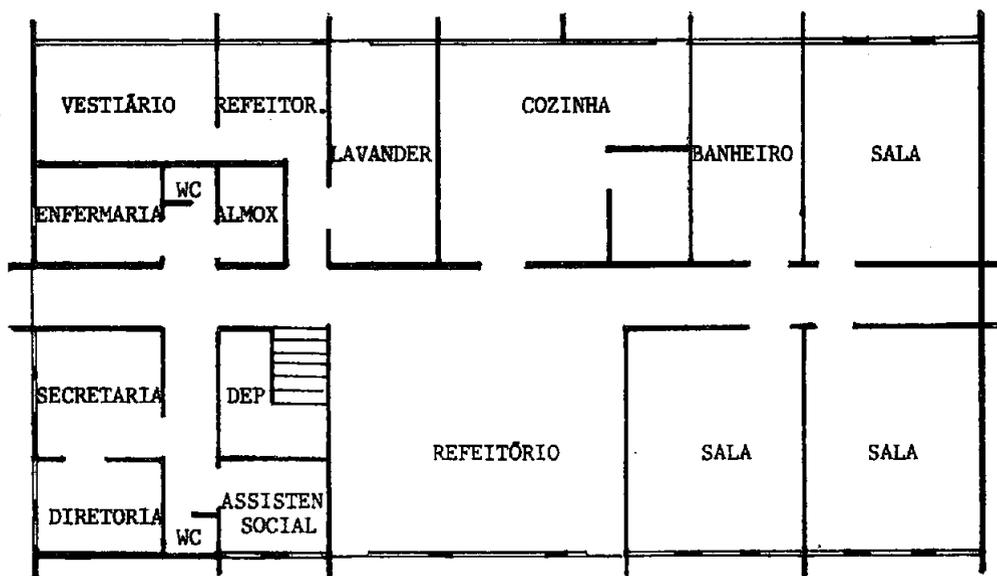
PAV. SUPERIOR

Capacidade: 138 crianças Esc. 1:200

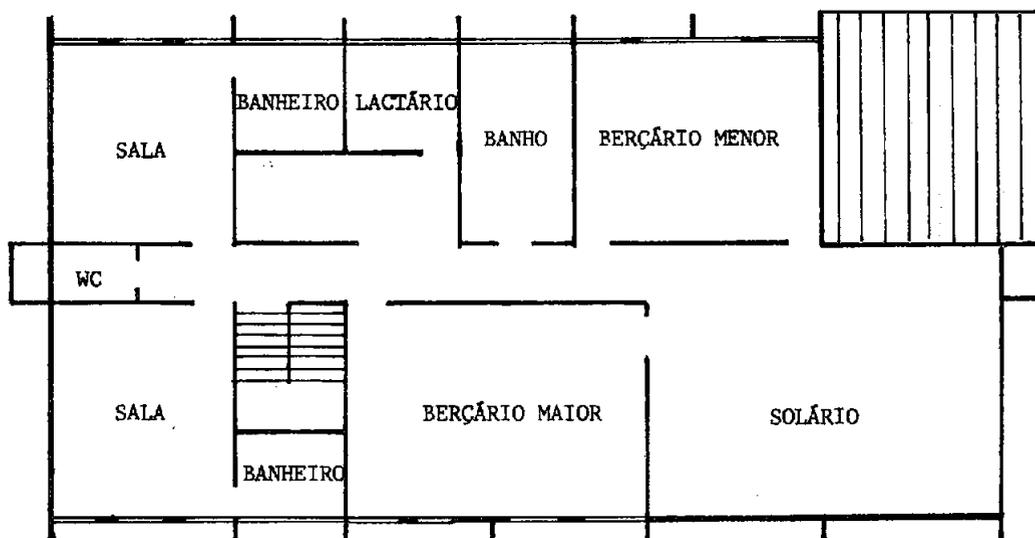
Fonte. COBES (1981), apud São Paulo, 1984, p. 102

PLANTA DE DISTRIBUIÇÃO

PADRÃO P82



PLANTA PAV. TÉRREO



PLANTA PAV. SUPERIOR

Capacidade: 138 crianças Esc. 1:200

Fonte: FABES (1983), apud São Paulo, 1984, p. 103.

As informações levantadas durante a CEI indicaram que algumas das características dos projetos elaborados pela Secretaria de Bem-Estar eram problemáticas: não havia detalhamento da parte hidráulica e elétrica, o que ocasionava dificuldades no contrato com as empreiteiras, na construção e fiscalização das obras e os padrões rígidos dos projetos, não modulares, adaptavam-se mal a terrenos variados e acidentados.

Naquela ocasião, documento elaborado pelo IAB — Instituto de Arquitetos, de São Paulo, sugeria que houvesse uma padronização dos elementos construtivos, como portas, janelas, pisos, paredes e uma diferenciação nos projetos, visando o barateamento tanto da construção, como da manutenção dos prédios.

Muitos desses problemas permanecem, conforme depoimento da atual administração. Segundo as informantes, o órgão responsável pelas construções continua sendo EDIF. Os projetos estão sendo re-estudados, com a participação de técnicos da Secretaria de Bem-Estar, na tentativa de obter uma planta mais flexível e aberta. Os projetos de hidráulica e eletricidade serão agora providenciados pela Secretaria. Foram pesquisadas, também, novas técnicas construtivas, como módulos de argamassa armada, mas ainda não se chegou a uma solução alternativa para o sistema de construção tradicional. As informações revelam que a COHAB continua responsável pela construção das creches nos conjuntos habitacionais, o que já vinha sendo feito na administração anterior.

A manutenção dos prédios (que inclui também as creches indiretas, geridas por entidades particulares) funciona de forma diferente conforme a supervisão regional. Nas SURBES que são unidades orçamentárias, é repassada diretamente às creches uma verba para manu-

tenção ou, onde há um número menor de creches, a manutenção é organizada em conjunto. No caso das Supervisões que não têm autonomia orçamentária, a manutenção ainda se encontra centralizada na Secretaria.

Os problemas ligados a escoamento de água e esgoto, limpeza de fossas, conservação do terreno, acesso às creches, estão sendo enfrentados através da mobilização de outros órgãos da prefeitura e do estado, como a SABESP — Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, COMGÁS — Companhia de Gás do Estado de São Paulo e Administrações Regionais.

Algumas creches municipais funcionam em prédios alugados, principalmente nas áreas centrais da cidade, onde não há disponibilidade de terrenos. Nesses casos os prédios são reformados e adaptados. Atualmente desenvolve-se projeto de construção específico para as áreas centrais da cidade.

6. Subsistema conveniado

A descrição e a análise do subsistema conveniado incidem agudamente sobre a discussão das relações entre o Estado e o setor privado na elaboração e implantação de políticas públicas.

Do ponto de vista das políticas públicas, o repasse de verbas às entidades privadas consideradas sem fins lucrativos — o que raramente é verdade no caso dos hospitais, por exemplo — é justificado com argumentos ligados a maior eficiência e custos mais baixos do que os observados nos serviços prestados diretamente pelo Estado.

Essa prática encontra espaços maiores ou menores conforme os diferentes setores sociais: mais na saúde do que na educação de 1º e 2º graus, predominantemente nos serviços de assistência social e, de forma bastante especial, no atendimento das crianças entre 0 a 6 anos de idade.

Com efeito, uma das principais características dos programas destinados às crianças pequenas de baixa renda é o fato de se constituírem basicamente em máquinas burocráticas e técnicas de repasse de verbas para entidades privadas de diversos tipos. A falta de definição legal, aliada à confusão institucional, são responsáveis pelo lançamento de inúmeros programas federais, estaduais e municipais, sediados em diferentes órgãos, que atuam paralelamente, competindo entre si, pulverizando e desperdiçando verbas, consumindo recursos na gestão de suas próprias máquinas burocráticas e constituindo-se em espaços privilegiados para o exercício do clientelismo político, na medida em que escapam de um planejamento racional e integrado.

As entidades, de sua parte, possuem condições desiguais para ter acesso a esses recursos. Um levantamento realizado em Santa Ca

tarina, no âmbito do Programa, por volta de 1983/84, constatou que as entidades maiores e mais tradicionais conseguiam ter acesso a diversos tipos de convênios, enquanto as menores e mais populares encontravam inúmeras dificuldades para se manter. Este programa criou um Fundo comum para todas essas verbas e buscou utilizá-las de forma mais racional e equitativa (Campos, Rosemberg e Vieira, 1988). No entanto, encontrou muita dificuldade ao negociar com a LBA, que se recusava a abrir mão de seu contato direto com as entidades. O Encontro Nacional de Creches em São Paulo, em 1981, realizado pela Fundação Carlos Chagas, documentou o calvário que muitas associações pequenas percorrem para conseguir receber verbas insuficientes, descontínuas e que exigem uma prestação de contas difícil de ser providenciada por grupos de bairro sem infra-estrutura e apoio técnico (Fundação Carlos Chagas, 1982).

Por outro lado, tem se generalizado a prática das chamadas entidades "guarda-chuva", que recebem e repassam verbas para grupos filiados. Através desse tipo de organização é possível montar uma capacidade ampliada de negociar e conseguir verbas públicas e privadas, girar o capital obtendo ganhos financeiros, e dar um apoio mais seguro aos serviços prestados. Na realidade, esse é um dos aspectos da modernização que pode ser observada em muitas organizações não governamentais, que têm sua contrapartida na menor visibilidade no uso dos recursos captados, dada a complexidade da contabilidade resultante.

Na área da educação da criança pequena, o recurso às entidades não governamentais vem sendo justificado não só pela necessidade de baixar custos e buscar maior eficiência mas, principalmente, através de um discurso que valoriza a participação da população junto aos equipamentos e a proximidade com a chamada comunidade.

A observação informal e a experiência acumulada no campo não permitem um julgamento definitivo sobre essas questões. Na realidade, existe uma enorme diversidade entre a filosofia de ação e a prática das entidades que mantêm convênios para o atendimento das crianças de 0 a 6 anos. Da mesma forma, é possível observar uma diferenciação equivalente entre os serviços prestados diretamente pelo poder público, que costumam variar, como vimos, até com os diversos governos eleitos. O que é importante reter é que o Estado gasta tanto com um tipo de atendimento, quanto com o outro, e a população em geral contribui tanto para um, quanto para outro, mesmo que disso não tenha consciência.

A Prefeitura do Município de São Paulo, principalmente quando presta serviços de assistência à população de baixa renda, tem recorrido ao setor privado, representado pelas instituições (ou organizações) privadas sem fins lucrativos ou entidades sociais. No caso da educação/atendimento à pequena infância, esta atuação tem se dado através do subsistema de creches conveniadas, ele mesmo composto pelas creches indiretas e particulares.

As creches indiretas são definidas como equipamentos construídos ou alugados mantidos pela PMSP e administrados por entidade social conveniada que presta atendimento à criança (SUBES, 1986a, p. 15). O prédio da creche indireta pertence (ou é alugado) à Prefeitura que o repassa à gestão da instituição privada. Durante a administração Covas ocorreu grande incentivo às creches indiretas, tendo a própria secretaria incentivado a organização de entidades/associações para gerenciar equipamentos que originalmente haviam sido previstos para pertencerem ao subsistema direto (FCC, 1988d). A revisão desta forma de gerenciamento já aparecia na administração Quadros

(SUBES, 1986a) tendo se estendido para a atual (Luiza Erundina) que prevê a passagem das creches indiretas para o subsistema público (De^{po}imento SEBES, 1990). Critica-se esta modalidade por repassar patri^{mo}nio público a uma instituição privada. Critérios não explícitos de seleção de entidades para gerir estas creches (o convênio com creches particulares exige a posse ou locação do imóvel) é outro componente criticável desta experiência. O relatório anual de 1987, anteriormente citado (SEBES, 1987), assinala indicadores de qualidade menos auspiciosos para as creches indiretas quando comparadas às particulares.

Diferentemente das creches indiretas, as creches particulares — que também compõem o subsistema conveniado — devem dispor de um local próprio ou alugado para estabelecerem o convênio com a Prefeitura. São definidas como o equipamento de propriedade particular da Entidade Social, com a qual a PMSP mantém convênio de assistência técnica-financeira para a prestação de atendimento à criança (SUBES, 1986a, p. 15).

As creches particulares são numerosas: 271 equipamentos com uma capacidade de atendimento para 24.071 crianças em junho de 1990, o que perfaz 37,6% da capacidade atual da rede.

O primeiro convênio para atendimento da criança de 0 a 6 anos através de creches data da administração Faria Lima, tendo ocorrido, a partir de então, um crescimento contínuo até a administração Quadros. As creches particulares foram incentivadas durante a administração Covas que "pautou o atendimento à criança através da ênfase na participação das mais diversas entidades representativas da sociedade civil para a prestação de tal serviço à coletividade e, assim, a forma direta de administração de creches passou a ser apenas uma,

entre outras alternativas também consideradas válidas para incrementar a oferta de vagas necessárias para o atendimento urgente da demanda de crianças" (SUBES, 1986a, p. 16). Esta opção política da administração Covas gerou conflitos internos à Secretaria, pois segmentos dos técnicos eram defensores de uma atuação direta do Estado. Também segmentos da sociedade mais ampla — o Movimento de Luta por Creches, o recém-criado Conselho Estadual da Condição Feminina e alguns vereadores filiados ao PMDB e PT — se posicionaram contrários a essa orientação, divergência esta que redundou na criação de uma Comissão Especial de Inquérito na Câmara Municipal. Associado a este privilégio ao subsistema conveniado, a administração Covas também se caracterizou pela experimentação dos chamados projetos alternativos (entre eles, creches domiciliares) que perduraram com menor ênfase na gestão Quadros e estão em recesso na atual administração*.

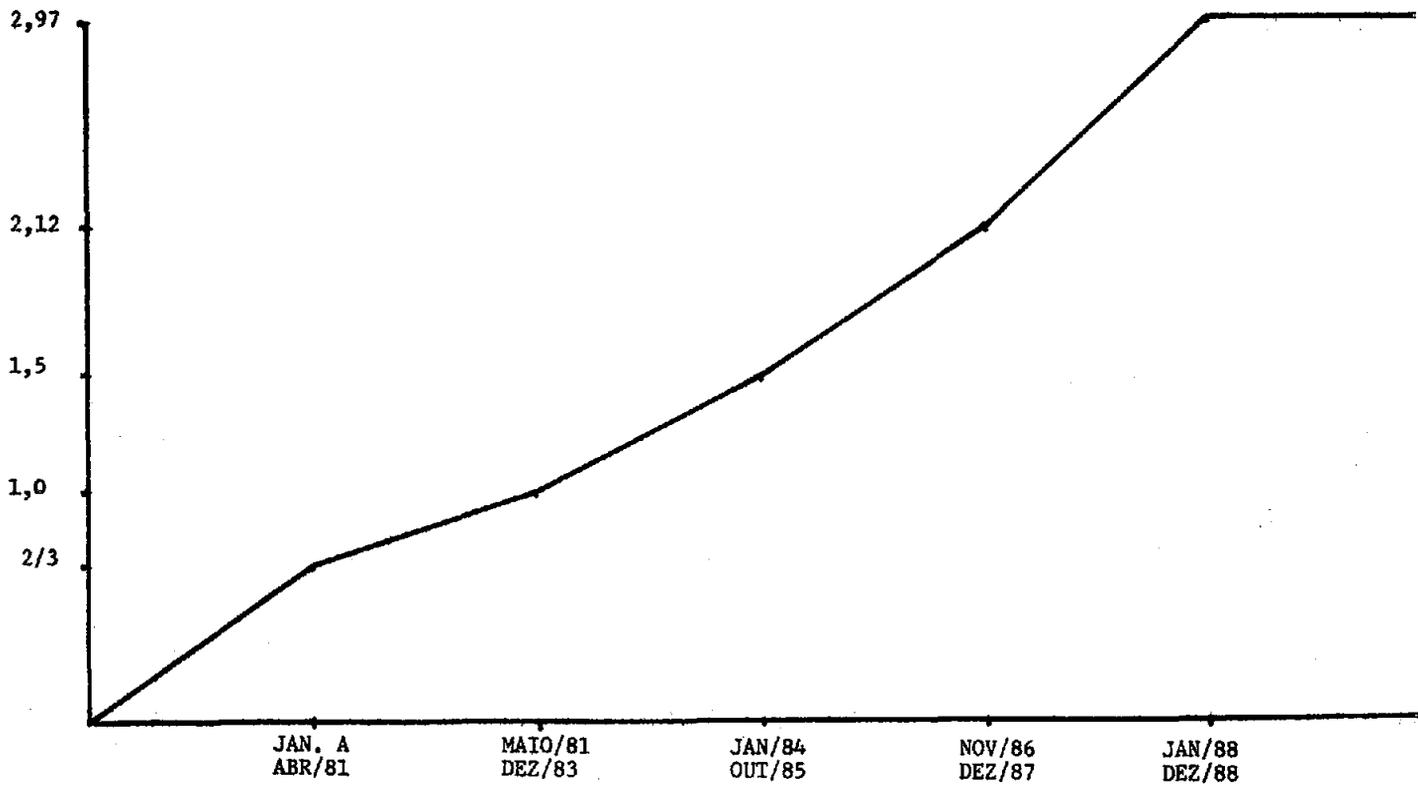
O lugar ocupado pelo subsistema conveniado na rede de creches do MSP não é atestado apenas pela expansão de sua capacidade, mas também pelo aumento do valor do per capita que a Prefeitura vem repassando às entidades privadas e pelo percentual de matrículas e frequência utilizado para o cálculo do repasse de verbas** (Gráfico 4). Desde a administração Covas, as creches conveniadas tendem a receber um per capita que equivale ao custo da criança no subsistema direto, aí não sendo incluídos os custos indiretos (equipe central, manutenção, viaturas, etc.) e de capital.

* De acordo com depoimento da então Secretária Martha Godinho, no final da gestão Covas estariam sendo atendidas em torno de 2.000 crianças por esta modalidade. A atual administração informa que as creches domiciliares que perduram se situam em bairros mais ricos que dispõem de melhores condições (Depoimento SEBES, 1990).

** A Prefeitura utilizou diferentes percentuais para calcular o pagamento às instituições privadas. Assim, não só o per capita variou mas também a quantidade de crianças que eram assumidas pelo convênio.

GRÁFICO 4
ALTERAÇÃO DOS PER CAPITAS NAS
CRECHES CONVENIADAS

MVR/CRANÇA



Fonte: SEBES(1989)

Na atual administração, uma parte do per capita é repassada através de uma cesta de alimentos não perecíveis. O per capita é calculado com base no custo de uma criança no subsistema direto descontando os gastos com o patrimônio e com funções não exclusivamente destinadas às crianças (manutenção, zeladoria e algumas rubricas de infraestrutura) (Tabela 9 e Quadro 7).

TABELA 9

VALOR DO PER CAPITA REPASSADO ÀS CRECHES CONVENIADAS PELA PMSP

CAPACIDADE DA CRECHE	PER CAPITA EM UFM*	PER CAPITA EM CR\$ (AGOSTO 1990)
Até 60 crianças	1,49	5.057,05
61 a 120 crianças	1,28	4.344,32
+ de 120 crianças	1,19	4.038,86

* UFM: Unidade Fiscal Municipal. O valor da UFM em julho de 1990 equivalia a Cr\$ 2.796,00.

A diminuição do per capita em função do tamanho da creche se justifica pelo fato de que o quadro de pessoal (que se presume representar em torno de 70% dos custos de funcionamento) de uma creche é, para algumas funções (direção, administração, cozinha, etc.), inversamente proporcional ao número de crianças.

Esta aproximação entre os per capitas dos subsistemas direto e conveniado decorreu tanto da reivindicação dos administradores das creches conveniadas, quanto da própria opção política de incentivo ao setor privado que marcou a administração Covas.

Organizadas inicialmente como movimento, as entidades conveniadas criaram uma associação (AMESC/Associação dos Movimentos de Entidades Sociais Conveniadas com a Prefeitura de São Paulo) que atua

QUADRO 7

Custo per-capita mensal, estimado para janeiro de 84, com valores ajustados pelo dólar oficial para 31/08/90, da creche direta tipo P.82, com capacidade para 138 crianças de 0 a 6 anos, com a unidade funcionando a plena capacidade e com quadro de pessoal completo.

<u>ITENS DE CUSTO*</u>	US\$	CR\$
I - Custos Diretos		
1. Pessoal	34,07	
2. Alimentação Criança	20,37	
Adulto/Criança	4,70	
3. Viaturas	0,68	
4. Materiais de Consumo	3,43	
5. Gás, Luz, Água	3,57	
6. Manutenção Física	1,54	
SUB-TOTAL	68,36	4.880,90
II - Custos Indiretos		
1. Almoxarifado	0,64	
2. Supervisão Técnica Regional (a)	1,21	
3. Manutenção Física (Imóvel)	0,42	
4. Outros Custos Administrativos Central (b)	21,97	
SUB-TOTAL	24,24	1.730,73
III - Investimentos		
1. Edificações (c)	4,36	
2. Materiais Permanente (d)	1,44	
SUB-TOTAL	5,80	414,12
Total Custos Diretos mais Indiretos mais Investimentos	98,40	7.025,75

a) F.T. - 6 técnicos para 8 creches - b) pessoal de CCM - Coordenação Central do Menor (posteriormente SUCRAD), da Adm. Central e viaturas indiretas - c) depreciação em 20 anos (custo médio por m²) - d) depreciação em 5 anos.

* Custo estimado para Janeiro/84 com base na variação do Índice Geral de Preços.

NOTA - Estes dados devem ser considerados com cautela pois o simples cálculo pelo valor do dólar não leva em conta as diferenças nos preços relativos dos diversos materiais e serviços ocorridos entre 84 e 90, que nem sempre acompanham as variações da taxa de câmbio.

Fonte: FABES, "A problemática do menor e o atendimento prestado pela Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social", 1983a.

como interlocutora dos associados junto ao órgão. As relações entre a Prefeitura e as entidades sociais têm sido conflituosas, estando freqüentemente em embate a insuficiência ou atraso no pagamento do per capita. A combatividade do setor pode ser apreendida pelo exame do Gráfico 4 quando se nota um aumento gradual e contínuo do per capita pago ao subsistema conveniado.

As creches conveniadas contam, ainda, com o aporte de verbas de outras instâncias governamentais além da Prefeitura. Levantamento que efetuamos em 1988 (Campos, Rosemberg e Vieira, 1988) indicou que a Secretaria de Promoção Social do Estado e a Secretaria da Educação, através do PROFIC (que repassava verbas federais), também estabeleciam convênios com creches localizadas na capital. Eram poucos e o montante do per capita reduzido. Assim, comparando-se em 1988 os per capitas repassados, desta feita para instituições da Região Metropolitana de São Paulo que desenvolviam um atendimento de 8 horas, observa-se que aquele pago pela PMSP era 8,7 vezes maior que o da LBA e 7,9 vezes superior ao da Promoção Social do Estado (Campos, Rosemberg e Vieira, 1988, p. 85)*.

A despeito desta atuação simultânea das várias instâncias municipal, estadual e federal no repasse de verbas a instituições privadas, não existe uma integração entre elas, no formato de "caixa única". Os desperdícios desta atuação desarticulada têm sido apontados (São Paulo, 1984; Rosemberg, Campos e Pinto, 1985; SEBES, 1989a) e sugestões reiteradamente efetuadas sem qualquer sucesso. As instituições privadas que prestam serviço de assistência continuam sendo, para as instâncias governamentais, uma clientela cativa.

No final da gestão Quadros (1988) a Secretaria realizou uma extensa pesquisa sobre os convênios que incluiu vários programas

* Em novembro de 1990 o per capita repassado pela LBA equivalia a Cr\$ 1989,54 e pela PMSP a Cr\$ 7174,35.

inclusive as creches (SEBES, 1989a). Apoiada em questionário e complementada por auditoria realizada em parte dos equipamentos, a pesquisa trouxe a público um conjunto importante de informações.

Num primeiro momento, analisando 372 entidades que estabelecem convênio com a PMSP para desenvolver diversos programas, verificou-se que a maior parte (78,8%) se caracteriza como instituições de assistência social, sendo pouco numerosas as associativas e religiosas. Uma parte delas mantém seus serviços apenas mediante convênio com SEBES (36,3%) e outras (50,5%), além deste convênio, desenvolvem também serviços por conta própria, sem que se disponha de informações sobre a proporção destes aportes. A maioria das entidades que mantêm creches atuam em apenas uma área regional. É interessante notar, também, que muitas entidades atendem simultaneamente crianças pequenas nas creches e crianças e adolescentes nos Centros de Juventude.

Como vimos no Capítulo 4, as creches conveniadas não se distribuem de forma homogênea pelas regiões administrativas tendendo a ter maior peso nas regiões centrais do Município.

A pesquisa referida (SEBES, 1989a) também avaliou o trabalho desenvolvido pelas creches conveniadas. Nota-se que sua capacidade de atendimento por equipamento é menor que a da creche direta (a capacidade média por equipamento no subsistema público é de 120,6 vagas por creche e no subsistema conveniado 95,9 vagas por creche) e que seu índice de atendimento é maior, existindo mesmo uma superlotação em relação à capacidade.

No cômputo geral, as respostas ao questionário permitiram que fosse delineado um quadro otimista do atendimento oferecido pelo

subsistema conveniado*. Relatam que as creches conveniadas realizam trabalho com as famílias (99,3%), dispõem de um funcionário fixo em carregado da programação psicopedagógica (91,6%), que a rotina psicopedagógica é planejada e que têm material de papelaria em quantidade suficiente (90,6%). Alguns dos problemas observados referem-se à precariedade das condições do play-ground, insuficiência de brinquedos e do número de funcionários em certas funções, como coordenador pedagógico, professor e profissionais da área de saúde. Também foram notadas inadequações na capacitação de pessoal. A pesquisa menciona que um bom número de creches conveniadas não estabelece planos de capacitação para o conjunto de funcionários e que não desenvolve ações de capacitação para diretores/administradores e pais**.

As experiências contidas nos convênios estabelecidos entre o órgão de assistência social e as entidades prestadoras de serviço têm variado, ocorrendo uma convergência gradual entre as exigências para o funcionamento do subsistema conveniado e as diretrizes para o funcionamento das creches diretas. Desse modo, a normatização efetuada pela Secretaria dos vários elementos que compõem a creche vem progressivamente ajustando os dois subsistemas. A filosofia e os objetivos da prestação de serviço, a gratuidade, a linha programática, a definição de prioridade, a relação com os usuários,

* Muitas das observações que seguem poderiam ser identificadas no subsistema direto caso tivesse sido efetuada pesquisa equivalente. Apesar de constantes, as avaliações têm sido setoriais carecendo de uma integração sistemática.

** A AMESC, desde o início de 1988, tem proporcionado uma variedade ampla de cursos para profissionais trabalhando no sistema conveniado. A descontinuidade dos cursos, associada à grande rotatividade do quadro de pessoal, sugere que seu impacto seja principalmente o de sensibilização dos profissionais quanto a problemas e soluções.

o quadro de pessoal, a alimentação, os materiais e equipamentos são direcionados e avaliados pelo órgão central de acordo com parâmetros próximos ou idênticos aos estabelecidos para o subsistema direto. Na atual administração um componente a mais foi ajustado: os produtos alimentares não perecíveis que são, agora, distribuídos pela própria Prefeitura. Algumas diferenças persistem, porém, principalmente quanto ao quadro de pessoal.

Com efeito, a leitura dos documentos sugere que talvez um dos problemas maiores no subsistema conveniado resida exatamente no quadro de pessoal — quantidade, salário e formação básica — o que pode explicar os menores custos das crianças nestes equipamentos, trazendo indagações sobre a qualidade do serviço prestado.

Em maio de 1990, as creches conveniadas empregavam 3.115 pessoas, o que dá uma média de 9,7 funcionários por equipamento e uma relação de 1 adulto para 9,9 crianças*. Dentre as pessoas que trabalham nas creches, 1.654 são pajens que, diferentemente do subsistema direto, trabalham 8 horas por dia (e não 6:30 h, como no subsistema direto), representando 53% do total de empregados. Tem-se, então, no subsistema conveniado a relação de 1 pajem para 18,6 crianças** (Tabela 10).

* Todos os índices sobre relação adulto/ criança devem ser analisados cuidadosamente pois retratam situação hipotética. Isto é, eles não refletem a quantidade real de adultos e de crianças nas creches. Mesmo desconsiderando-se a frequência efetiva, os índices são apenas aproximativos pois a jornada de trabalho das pajens/ADIs é de 6:30 h no subsistema direto, 8 h (mais uma de almoço) no conveniado e a creche permanece aberta de 10 a 12 horas com número variável de crianças durante o transcorrer do dia.

** As bases para cálculo foram: capacidade do mês de maio/1990 (SEBES, SGPC/DTDI/STCI) e quadro de pessoal avaliado a partir do Sistema de Custos e Salários de Creches e Centros de Juventude Conveniados em maio de 1990 (SEBES/CPD). Ocorre que estas últimas informações não coincidem com as da Merenda Escolar para quem, no mês de maio, teria havido uma frequência média de 4.570 adultos no subsistema conveniado. Pela frequência média diária este subsistema teria 1 adulto para 6,7 crianças.

A Tabela 11 permite que se constate que, na média, as creches conveniadas não dispõem de todos os profissionais previstos no quadro: um coordenador em média para 1,6 creches, um professor para 1,7 e assim por diante. A maior carência no quadro de pessoal refere-se ao profissional de saúde, disponível, em média, para cada 2 creches.

A relação adulto/criança neste subsistema é bastante inferior a das creches diretas, onde se observa uma variação entre 1/2,3 a 1/3,3 no conjunto de funcionários e entre 1/4,7 e 1/5,3 quando se consideram exclusivamente as pajens. Mesmo que o subsistema conveniado duplicasse o número de pajens para cobrir 12 horas de funcionamento das creches com uma carga horária de 6:30 h, ainda assim teríamos uma relação pajem/criança inferior no subsistema conveniado. Esta

TABELA 10

RELAÇÃO ADULTO-CRIANÇA E ADULTO-EQUIPAMENTO NO
SUBSISTEMA CONVENIADO, POR FUNÇÕES — 1990

FUNÇÕES	RELAÇÃO POR EQUIPAMENTOS	RELAÇÃO POR CRIANÇAS
Coordenador	1,6	-
Professor	1,7	165,0
Auxiliar de enfermagem	2,0	190,6
Pajem/ADI	-	18,6
Cozinheira	1,3	-
Auxiliar de cozinha	1,2	-
Serviçal	0,8	-

Fonte: Adultos: SEBES/CPD Sistema de Custos e Salários de Creches e Centros de Juventude.

Crianças: SGPC/DTDI/STCI (maio, 1990)

TABELA 11
 ESTATÍSTICAS CALCULADAS SOBRE OS SALÁRIOS DAS CRECHES CONVENIADAS
 NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO EM MAIO DE 1990

ESTATÍSTICAS (EM SALÁRIOS MÍNIMOS)	TIPO DE FUNÇÃO EXERCIDA							TOTAL
	COORDENADOR	PROFESSOR	AUX ENFERM	PAJEM ADI	COZINHEIRA	AUX COZINHA	SERVIÇAL	
N FUNCIONÁRIOS	201	186	161	1654	242	265	406	3115
MÉDIA	4.1	2.7	2.2	1.8	1.9	1.7	1.6	2.0
DESVIO PADRÃO	2.2	1.5	1.0	0.8	0.3	0.3	0.4	1.1
CLASSE MEDIANA	3.5 A 4.0	1.5 A 2.0	1.5 A 2.0	1.5 A 2.0	1.5 A 2.0	1.5 A 2.0	1.5 A 2.0	1.5 A 2.0

* O valor do salário mínimo em maio de 1990 era de Cr\$ 3.674,00

Fonte: SEBES. Sistema de Custos e Salários de Creches e Centros de Juventude Conveniados.

A proporção de adultos que trabalham diretamente com as crianças tem sido considerada por pesquisadores e organismos intergovernamentais (por exemplo, a Organização Mundial de Saúde) como um dos indicadores da qualidade do atendimento. Sabe-se, também, que este indicador deve ser associado ao tamanho do grupo de crianças, pois 1 adulto trabalhando com um grupo de 10 crianças tende a ser mais dispo nível que 2 adultos coordenando um grupo de 20 crianças. Além disso, outras condições alteram o simples efeito da relação adulto/criança: a organização do espaço, os materiais pedagógicos disponíveis, a duração da jornada de trabalho, a qualificação e capacitação do profissional bem como o pessoal que lhe apóia e, com certeza, o salário. Apesar de não dispormos de todas estas informações parece-nos possível sugerir que o subsistema direto, enquanto conjunto, reuniria condições para oferecer um atendimento de melhor qualidade que o conveniado.

QUADRO 8
SALÁRIOS EM CRUZEIROS* EQUIVALENTES ÀS FUNÇÕES NOS SUBSISTEMAS
CONVENIADO E DIRETO

FUNÇÕES	SUBSISTEMA CONVENIADO		SUBSISTEMA DIRETO
	SALÁRIO MÉDIO EM MAIO DE 1990 ¹	PISO SALARIAL DE INGRESSO DATA BASE 01/JULHO/1990 ²	SALÁRIO EM JULHO DE 1990 ³
Coordenador/diretor	15.063	30.000	64.099,61
Pedagogo	-	-	54.716
Of. administração geral	-	-	22.303
Professor	9.920	-	-
Auxiliar de enfermagem/ atendente de enfermagem	8.083	15.000	22.303
Pajem/ADI	6.613 (8 hs.)	12.000 (8 hs.)	20.229
Cozinheiro	6.980	15.000	20.037
Zelador	-	-	20.037
Auxiliar de cozinha	6.246	-	18.935
Vigia, servente/serviçal	6.878	-	18.935
Coordenador de ensino 2º grau	-	18.000	-
Coordenador de ensino 3º grau	-	24.000	-

Fontes:

- ¹ SEBES/CPD Sistema de Custos e Salários de Creches e Centros de Juventude (maio 1990).
- ² Sindicato dos Empregados e Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas de São Paulo (Circular nº 01, 1990).
- ³ SEBES (Informações fornecidas pelo gabinete).

Nas creches diretas encontramos em média um maior número de adultos lidando diretamente com as crianças, com uma jornada de trabalho menor recebendo melhores salários. Além disso, como assinalamos, foi observado que um número razoável de creches conveniadas não dispõem de brinquedos em quantidade suficiente e o play-ground não apresenta condições adequadas de uso (SEBES, 1989a)*. Insistimos, porém, que estas ponderações se basearam em indicadores indiretos e que apenas apontam tendências. Como assinala a pesquisa realizado por SEBES em 1989, as tendências eliminam diferenças que podem, até, ser gritantes (SEBES, 1989a, p. 28).

Diante destas melhores condições de trabalho que o subsistema direto oferece fica mais difícil compreender-se, apoiando-se apenas nos dados disponíveis, porque as creches diretas apresentam tão altos índices de ociosidade. A resposta não nos parece simples**. Seria indispensável que se dispusesse de informações sobre absenteísmo nos dois subsistemas. E que se levasse em conta, também, que faltas, licenças médicas e pressão para não lotar a creche podem ser interpretadas, simultaneamente, como uma deficiência do serviço e como mecanismos de resistência de trabalhadoras às condições desfavoráveis de trabalho.

* É possível que estas últimas observações equivalham também às condições de funcionamento do subsistema direto.

** Seria necessário, para qualquer avaliação mais precisa, que se dispusesse de um controle do registro de faltas. Há suspeitas fortes (apoiadas em observações assistemáticas) de que o registro de faltas em creches conveniadas não seria tão rígido quanto nas diretas. A inflação do número de crianças atendidas e presentes constitui uma estratégia para aumentar, indiretamente (ou através de subterfúgios) o insuficiente valor do per capita. Em outros municípios do Estado, que dependem de convênios com instâncias estaduais e federais, é prática usual inscreverem-se crianças da "fila de espera" como crianças atendidas.

Seria necessário, também, avaliar até que ponto, nas negociações dos contratos de trabalho, os baixos salários são compensados com regalias no direito de faltar ao serviço, como ocorre na rede estadual de ensino de 1º e 2º graus, no Estado de São Paulo.

7. Comentários finais

Os dados apresentados permitem a caracterização da rede de creches municipais da cidade de São Paulo como um sistema amplo e complexo, cuja estrutura de funcionamento foi se solidificando ao longo do tempo, o que traz consequências internas para a organização dos serviços prestados e externas, em termos de expectativas geradas na clientela, como modelo no qual outros municípios se apóiam para definir suas políticas educativas para a criança pequena, e até mesmo enquanto referência negativa, no caso daqueles órgãos que advogam fórmulas barateadas de atendimento para essa faixa etária.

A experiência do município de São Paulo oferece, também, um campo privilegiado para estudos comparativos entre as formas diretas e conveniadas de prestação de serviços para essa faixa etária. É sugestivo o esforço que vem sendo desenvolvido, ao longo do tempo, para aproximar os critérios de organização e funcionamento das creches diretas e conveniadas, o que denota uma preocupação do órgão responsável com a supervisão e fiscalização do uso das verbas públicas repassadas às entidades que assumem os convênios, prática pouco comum entre nós.

Por outro lado, o modelo de creche adotado tem sobrevivido, durante várias administrações, às críticas e tentativas de mudança ensaiadas em alguns momentos, revelando que sua conservação conta com o apoio de segmentos importantes de técnicos, funcionários e, em certa medida, da clientela das creches. Se esta resistência vem cumprindo um importante papel, no sentido de evitar a deterioração e até mesmo o desmonte dessa estrutura e da tradição de trabalho que ela carrega consigo — o que não se conseguiu evitar em outras

áreas, no país — de outra parte ela tem dificultado a avaliação e revisão de alguns aspectos fundamentais para que se obtenham ganhos de qualidade no trabalho desenvolvido.

Um desses aspectos diz respeito à qualificação dos adultos que trabalham nas creches: como já foi observado, confirma-se a regra perversa, comum a outros níveis educacionais, de que quanto mais próximo está o adulto do trabalho direto com as crianças, tanto menos qualificado ele é. Este fato produz várias conseqüências, as quais muitas vezes representam custos adicionais que podem vir a neutralizar a "economia" que redundaria do emprego de recursos humanos pouco qualificados e, portanto, mal remunerados.

Uma primeira conseqüência que deve ser ressaltada é o fato da baixa qualificação, aliada à alta rotatividade do pessoal que trabalha em creches, requerer, da parte dos órgãos técnicos, a implantação contínua de treinamentos em serviço que devem ser constantemente repetidos com as novas turmas que ingressam.

O recurso a quadros técnicos cada vez mais complexos, destinados à supervisão do trabalho desse profissional de baixa qualificação, também é uma conseqüência importante. Talvez necessário em áreas do país onde existe pouca ou nenhuma oferta de mão de obra qualificada, esse recurso é bastante questionável em uma cidade como São Paulo.

De outra parte, a baixa exigência de formação educacional não só deixa de incentivar as atuais pajens a complementar sua instrução, como dificulta a concretização das diretrizes pedagógicas de finidas na instância técnica.

Estas questões remetem a outro problema que é a inexistência de cursos de formação especificamente voltados para educadores

de crianças pequenas. A experiência da prefeitura de São Paulo nas EMEIs demonstra que, mesmo quando se conta com professores com curso de 2º grau na habilitação de magistério, persistem as dificuldades de trabalho com as crianças, pois a tradição dessa formação é muito mais voltada para o modelo escolar e pré-escolar do que para o atendimento global das necessidades infantis nas faixas etárias menores de 7 ou 6 anos.

Na medida em que se consolida, em várias regiões do país, o atendimento coletivo de crianças pequenas em creches e escolas de educação infantil, seria fundamental que essa questão fosse enfrentada e soluções encaminhadas.

Ligado a este, encontra-se o problema da vinculação das creches a órgãos de bem-estar ou promoção social, como é a tradição no país. A atual Constituição inclui as creches entre os demais serviços educacionais, o que os remete para o âmbito de órgãos educacionais, e não de bem-estar. No caso de São Paulo, foram realizadas tentativas de mudança nessa vinculação: na administração Jânio Quadros o órgão foi subordinado à Secretaria de Educação, voltando ao status de Secretaria com o PT. Por ocasião da elaboração da Lei Orgânica do Município, manifestou-se grande resistência, por parte de profissionais de SEBES, às tentativas de colocar as creches junto aos demais serviços educacionais, transferindo-se para a Secretaria de Educação. Depoimentos obtidos junto a técnicos desta última revelaram que um dos pontos que criou impasse nas negociações posteriores entre os dois órgãos foi justamente a qualificação das pajens/ADIs, pois a Secretaria da Educação não aceitava uma formação inferior ao 1º grau completo (com cursos de treinamento complementar).

Essa experiência mostra como é difícil a integração de

atendimentos com diferentes tradições profissionais, o que dificulta a superação do paralelismo de ações voltadas para a mesma faixa etária.

Outro aspecto que merece ser ressaltado refere-se aos custos de implantação e operação de uma rede de creches como a paulista na. Não resta a menor dúvida de que esse tipo de equipamento é caro. Para que esse dado seja discutido com objetividade, seria necessário considerar as características específicas de diferentes grupos populacionais, cidades e regiões do país.

Em primeiro lugar, é preciso retomar a qualificação da creche enquanto serviço opcional para as famílias e crianças, o que significa que sua demanda potencial deve ser calculada com cautela, sendo sempre inferior ao total de uma população alvo estimada. É importante, também, que na definição das políticas sociais, em uma dada situação, não se coloque a creche como substituta de serviços mais simples, como distribuição de alimentos, por exemplo.

Segundo, estimada a demanda, é preciso que se considere que uma rede de creches, para se constituir, exige tempo: tempo de maturação de uma tradição de trabalho, tempo de formação do pessoal, tempo de ajuste às necessidades e expectativas da população. Assim, dificilmente seria possível, mesmo no caso hipotético de existirem recursos disponíveis, a montagem de um sistema complexo e extenso como o de São Paulo, de uma hora para outra, ou mesmo em uma única administração.

Terceiro, a avaliação dos custos sempre se dá no conjunto de prioridades administrativas de qualquer instância de governo. Como já se argumentou para o caso de São Paulo, se a creche é cara, também são caros os sistemas de metrô, de saneamento básico, as uni-

versidades e os centros culturais. Torna-se importante, assim, que a sociedade possa opinar a respeito de uma escala de prioridades orçamentárias e definir o lugar da creche no conjunto de serviços que se espera que o Estado ofereça aos cidadãos, como contrapartida dos impostos deles recolhidos.

Com esses, entre muitos outros, aspectos a serem levados em conta, a discussão entre qualidade e quantidade pode ser enfrentada. Na cidade de São Paulo, a resposta, historicamente constituída, levou à confirmação do caminho adotado até agora. Outras respostas seriam teoricamente possíveis e defensáveis, mas foram sempre rejeitadas ou abandonadas ao longo do tempo, na complicada e conflituosa interação entre governo, políticos, técnicos, clientela e opinião pública.

8. Fontes de Referência

8.1. Bibliografia

ALVAREZ, Sônia E. Politicizing gender and engendering democracy. Califórnia, University of califórnia, 1985, [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 1677]

AMESC. Associação dos Movimentos de Entidades Sociais Conveniadas: documentos. São Paulo, 1986 [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 1657]

CAMPOS, Maria M. Malta. A luta por creches. São Paulo, Brasiliense, 1980. [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 2107]

_____. A questão da creche: história da sua construção na cidade de São Paulo. Brasília, Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos [no prelo].

CAMPOS, Maria M. Malta; ROSEMBERG, Fúlvia & VIEIRA, Livia M. F. Diagnóstico da situação da educação pré-escolar na região metropolitana de São Paulo. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1988

CAMPOS, Maria M. Malta; ROSEMBERG, Fúlvia & CAVASIN, Sílvia. A expansão da rede de creches no município de São Paulo na década de 70. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1988.

CAMPOS, Maria M. Malta; ROSEMBERG, Fúlvia & FERREIRA, Isabel M. Aspectos sócio-educativos e sugestões para uma política nacional de educação da criança de 0 a 6 anos no Brasil. São Paulo, IPLAN-IPEA-UNICEF, 1989.

COBES — Coordenadoria do Bem-Estar Social. Política de atuação e estrutura organizacional da COBES. São Paulo, 1979.

_____. Creches programação básica. São Paulo, COBES, 1980. [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 2371]

ESCOLA MUNICIPAL: 50 anos de pré-escola municipal. Secretaria Municipal de Educação, São Paulo 18(13), 1985.

FABES — Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social. A problemática do menor e o atendimento prestado pela Secretaria da Família e Bem-Estar Social. São Paulo FABES, 1983a. [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 2165]

_____. Dossiê FABES: dados quantitativos e qualitativos. São Paulo, 1983b. [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 2209]

_____. Coordenação Central do Menor. Proposta de reprogramação de creche. São Paulo, 1984a. [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 1674]

_____. Plano trienal da FABES na administração Mário Covas. São Paulo, 1984b. [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 2029]

_____. FABES-Butantã. Documento — diretores de creches diretas. São Paulo, FABES-BT, 1985. [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 1643]

_____. A ação da FABES no triênio 1983/1985. São Paulo, 1985a. [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 2031]

_____. Manual de orientações técnico-administrativas para o programa de alimentação em creches e OSEMS municipais. São Paulo, 1985b. (manuais, 3).

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. Cadernos de Pesquisa. São Paulo (43), nov. 1982. (Suplemento especial Creche).

_____. 0 a 6 anos: atendimento em São Paulo. São Paulo, FCC, 1985.

_____. A expansão da rede de creches no município de São Paulo na década de 70: relação dos entrevistados ligados à Secretaria do Bem-Estar Social. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1988a, v. 1-5. [FCC — Arquivo histórico de creche, documento nº 2490]

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. A expansão da rede de creches no município de São Paulo na década de 70: relação dos entrevistados ligados aos Movimentos Sociais de Bairro. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1988b, v. 1-3. [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 2491].

_____. A expansão da rede de creches no município de São Paulo na década de 70: relação dos entrevistados ligados aos Movimentos de Mulheres. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1988c. v. 1-2 [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 2492]

_____. A expansão da rede de creches no município de São Paulo na década de 70: transcrição do seminário. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1988d.

_____. 0 a 6 anos: atendimento em São Paulo. São Paulo, FCC, 1985.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. A força da periferia: a luta das mulheres por creches em São Paulo. Petrópolis, Vozes, 1985.

GRAGNANI, Adriana M. C. et al. Creches e berçários em empresas privadas paulistas Cadernos de Pesquisa. Fundação Carlos Chagas, São Paulo, (57):39-54, maio 1986.

HADDAD, Lenira. A relação creche-família: relato de uma experiência. Cadernos de Pesquisa. Fundação Carlos Chagas, São Paulo (60):70-8, fev. 1987.

_____. A creche em busca de sua identidade: perspectivas e conflitos na construção de um projeto educativo. São Paulo, 1989. Dissert. (Mestr.). Psicologia Escolar — USP.

- HADDAD, Lenira & OLIVEIRA, Elza Corsi. A Secretaria do Bem-Estar Social e a luta por creche. In: CAMPOS, Maria M. Malta; ROSEMBERG, Fúlvia & CAVASIN, Sílvia. A expansão da rede de creches no município de São Paulo na década de 70. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 1988.
- LOCH, Graciela Huecú Maldonado. Creche: papel das pajens e administradoras; realidade e fantasia. São Paulo, 1986. Dissert. (Mestr.). Psicologia da Educação — PUC.
- MELLO, Ana M. Tempo de mudança na creche da Vila Praia. Cadernos de Pesquisa. Fundação Carlos Chagas, São Paulo (60):79-84, fev. 1987.
- OLIVEIRA, Zilma de M. R. de & ROSSETTI FERREIRA, Maria C. Propostas para o atendimento em creches no município de São Paulo: histórico de uma realidade. In: ROSEMBERG, Fúlvia (coord.) Creche. São Paulo, Cortez, Fundação Carlos Chagas, 1989. (Temas em destaque, 1)
- PMSP-SEBES. O diagnóstico do trabalho da rede de creches. Serviço Social & Sociedade. Cortez, São Paulo, X(31):26-38, set/dez 1989.
- ROSEMBERG, Fúlvia. 0 a 6: desencontro de estatísticas e atendimento. Cadernos de Pesquisa. São Paulo (71):36-48, nov. 1989a.
- _____ (org). Creche. São Paulo, Cortez, Fundação Carlos Chagas, 1989b. (Temas em destaque, 1).
- ROSEMBERG, Fúlvia; CAMPOS, Maria M. Malta; PINTO, Regina P. Creches e pré-escolas. São Paulo, Nobel, Conselho Estadual da Condição Feminina, 1985.
- SÃO PAULO (cidade). Câmara Municipal. Comissão Especial de Inquérito sobre creches no município de São Paulo. Creches Convênios: transcrição. São Paulo, 1983. [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 2140]

- SÃO PAULO. Síntese dos dados mais importantes da CEI. São Paulo, 1984. [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 2133]
- SEBES — Secretaria Municipal do Bem-Estar Social. Projetos Centros Infantis: programação sócio-educativa. São Paulo, 1971. [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 2276.2]
- _____. Projeto Centros Infantis: programação de saúde. São Paulo, 1973, [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 2276.1]
- _____. Programação de Serviço Social: atuação junto à família. São Paulo, 1974. [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 2008]
- _____. Projeto Centros Infantis: manual de orientação técnico-administrativa. São Paulo, 1974. [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 2375]
- _____. Organização e funcionamento de creche. São Paulo, 1975. [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 2014]
- _____. A atuação da enfermeira no subprograma "Assistência ao Menor". São Paulo, 1976. [FCC — arquivo histórico de creche, documento nº 2006]
- _____. Supervisão de Atendimento à Criança e ao Adolescente. Relatório anual dos dados de execução do programa "atendimento à criança e ao adolescente". São Paulo, 1987.
- _____. Avaliação da atuação da SEBES. São Paulo, 1988.
- _____. DRESSO/BT. Delegacia Regional de Serviço Social do Butantã. Implantação da reprogramação de creches e centro da juventude na Dresso-BT. São Paulo, 1988.
- _____. Convênios de SEBES: análise dos convênios, propostas para política e diretrizes de convênios. São Paulo, 1989a.
- _____. Supervisão geral de Planejamento e Controle. A política de creches: documento preliminar. São Paulo, 1989b.

SEBES — Secretaria Municipal do Bem-Estar Social. Supervisão de Atendimento à Criança e ao Adolescente. Síntese das avaliações realizadas pelas equipes de menor das DRESSOS e SUCRAD/creche referente ao exercício de 1988. São Paulo, 1989c.

_____. Supervisão geral de Planejamento e Controle. Política para convênios. São Paulo, 1990a.

_____. Decreto nº 28.596. São Paulo, 1990b.

SINDICATO DOS EMPREGADOS EM INSTITUIÇÕES BENEFICIENTES, RELIGIOSAS E FILANTRÓPICAS DE SÃO PAULO. Circular nº 01/1990: às instituições beneficentes, religiosas e filantrópicas; ref. convenção coletiva de trabalho. São Paulo, 1990.

SUBES — Superintendência Municipal do Bem-Estar Social. Supervisão de Atendimento a Criança e ao Adolescente. A problemática da criança no município de São Paulo e o atendimento prestado pela Superintendência Municipal do Bem-Estar Social. São Paulo, 1986a.

_____. Registro do controle evolutivo das doenças transmissíveis e intercorrências de saúde mais comuns na rede de creches do Município de São Paulo, no ano de 1986. São Paulo, 1986b.

_____. Coordenação de Estudos e Pesquisas. Relatório de atividades 1986. São Paulo, 1987.

UNICEF. Creches comunitárias. Fortaleza, UNICEF, Secretaria de Ação Social do Governo do Estado do Ceará, 1989.

8.2. Depoimentos SEBES

Entrevista com técnicos do gabinete da SEBES, ago 1990.

Entrevista com técnicos da SURBES/Butantã, ago 1990.

8.3. Documentos avulsos (mimeos)

- CPD. Sistema de custos e salários de creches e centros de juventude conveniados, dados estatísticos, maio 1990. São Paulo, 1990.
- SEMAB. CAS. Circulares informativas referentes ao envio e preparo de alimentos para creches e centros da juventude municipais e conveniados, 1989-1990. São Paulo, 1989-1990.
- SGPC/DTDI. Tabelas estatísticas faixa etária, faixa de renda, das regiões administrativas. São Paulo, 1990.
- SGPC. Quadro de salários dos profissionais das creches diretas, jul. 1990. São Paulo, 1990.
- SGPC. Creches conveniadas — per capita pago pela PMSP, em UFM de julho de 1990. São Paulo, 1990.
- SGPC/DTDI/STCI. Quadro evolutivo das redes de creche direta, indireta e conveniada — 1968/1988. São Paulo, s.d.
- _____. Rede de creches diretas e conveniadas. Janeiro, maio, julho, 1990.
- SGPC/DTDI. Creche rede direta: crianças atendidas por módulo, maio 1990. São Paulo, SEBES, 1990.

TEXTOS FCC

- nº 1 Tendências da força de trabalho feminina nos anos 70 e 80: algumas comparações regionais. Cristina Bruschini.
- nº 2 A imagem da mulher no livro didático: estado da arte. Esmeralda Vailati Negrão e Tina Amado.
- nº 3 Saúde da mulher no Brasil: bibliografia anotada. Supervisão de Carmen Barroso.
- nº 4 Egressos do ensino técnico industrial no Brasil: um estudo de caso. Maria Laura P. Barbosa Franco e Annete Serber.
- nº 5 De olho no preconceito: um guia para professores sobre racismo em livros para crianças. Esmeralda Vailati Negrão e Regina Pahim Pinto.
- nº 6 A rede de creches no município de São Paulo. Fúlvia Rosemberg, Maria M. Malta Campos e Lenira Haddad.

Equipe Responsável

Albertina de Oliveira Costa
Cristina Bruschini
Esmeralda Vailati Negrão

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS

Av. Prof. Francisco Morato, 1565

05513 São Paulo SP BRASIL

(011) 813-4511 Telex (11)83823 CHAF BR

Caixa Postal 11478 FAX (11)815-1059

