GESTÃO EDUCACIONAL E EDUCAÇÃO INFANTIL: FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL[1]

FERNANDES, Fabiana Silva - Fundação Carlos Chagas - fsfernandes@fcc.org.br

CAMPOS, Maria Malta - Fundação Carlos Chagas - mcampos@fcc.org.br

GIMENES, Nelson A. Simão - Fundação Carlos Chagas - ngimenes@fcc.org.br

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

Palavras-chave: Educação Infantil, Gestão Educacional, Municípios

1. Introdução

Desde a Constituição Federal de 1988, a educação infantil, englobando a creche e a pré-escola, constitui a primeira etapa da educação básica. Esta definição, reforçada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN 9394, de 1996, implica no reconhecimento legal do direito da criança pequena à educação e na obrigação do Estado atender à demanda. Até recentemente, essa obrigação não se estendia à família; porém a legislação sobre a obrigatoriedade legal foi alterada em 2006, tornando obrigatória a educação para a faixa etária dos 4 aos 17 anos, abrangendo a pré-escola.

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

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

coube aos municípios atuar no ensino fundamental, prioritariamente, e na educação infantil.

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

Por outro lado, a passagem das creches, anteriormente vinculadas às áreas da assistência social, saúde e trabalho, para o setor educacional, trouxe novos desafios à gestão municipal da educação e ampliou o mercado de trabalho dos professores para a população de crianças menores de quatro anos. Ao mesmo tempo, dispôs as instituições de educação infantil em uma nova fôrma, muitas vezes sem muita consideração para as consequências dessas mudanças junto às crianças e suas famílias. Por exemplo, crianças de 4 a 6 anos de idade que eram atendidas em tempo integral nas creches, passaram a frequentar pré-escolas em meio período; professoras contratadas para trabalhar em instituições de tempo integral continuaram a manter suas jornadas de trabalho baseadas em horas aula, conforme o padrão adotado para o ensino fundamental; matrículas que eram realizadas nas unidades passaram a ser centralizadas, sem poder dar maior atenção à situação de crianças de uma mesma família ou à proximidade do local de moradia; o recrutamento de diretores e coordenadores pedagógicos passou a ser feito sem exigir experiência prévia de trabalho com essa faixa etária; profissionais de saúde foram dispensados, sem que antes fosse providenciada uma formação da equipe para lidar com questões de saúde, higiene e alimentação de crianças muito pequenas, entre muitos outros problemas.

Paradoxalmente, nem sempre essas dificuldades foram compensadas por medidas que estendessem, à educação infantil, as mesmas conquistas obtidas na gestão do ensino fundamental e médio. Como alguns estudos já mostraram (CAMPOS, et al, 2010; KRAMER, 2001, 2005; KRAMER, NUNES, 2007), profissionais que atuam na educação infantil ganham, em média, menos do que aqueles vinculados às etapas educacionais seguintes; sua formação inicial é geralmente mais precária do que aquela com que contam os profissionais dos outros níveis educacionais; tendem a não ser

remuneradas para horários de planejamento e formação continuada; as equipes, em muitos casos, não contam com coordenação pedagógica na unidade; nem sempre as atividades de formação continuada promovidas pelas secretarias de educação incluem o pessoal de creche, especialmente quando trabalham em instituições conveniadas; é recente a incorporação da educação infantil aos programas de alimentação, transporte escolar, material didático e construção escolar apoiados pelo governo federal.

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

O recente foco na gestão é um dos exemplos. Parece que, aos poucos, temas considerados importantes para outros níveis educacionais, passam a ser também valorizados nos estudos que focalizam a educação infantil. Um exemplo são os trabalhos mais recentes que discutem o financiamento público da educação: especialistas que raramente se ocupavam com as especificidades do financiamento da creche, hoje incluem esse foco em seus estudos sobre a educação básica, precisando, para isso, interagir com pesquisadores da área, no sentido de se inteirar das particularidades do funcionamento dessa instituição[2].

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

Nesse sentido, desenvolveu-se uma proposta de pesquisa para investigar a gestão da educação infantil no Brasil, tanto no âmbito da unidade, como no plano da gestão municipal, que é a esfera de governo legalmente incumbida por ofertar essa etapa educacional no país. Para a realização da pesquisa, foram feitos, em 2011, trabalhos de

[2] Um exemplo é o processo que culminou com a publicação do estudo sobre Custo Aluno Qualidade Inicial – CAQi (Carreira e Pinto, 2007).

campo em seis capitais brasileiras[3], nas Secretarias Municipais de Educação e em estabelecimentos municipais e privados conveniados[4] com as prefeituras, procurando contemplar a heterogeneidade existente nas formas de organização da oferta pública de educação para crianças pequenas.

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

A gestão da educação infantil, nos seis municípios onde foi realizada a pesquisa de campo, é analisada a partir da perspectiva das equipes dirigentes da secretaria de educação municipal, entrevistadas em cada capital. O material coletado é composto das transcrições das gravações e anotações das entrevistas realizadas nas secretarias e dos documentos recolhidos nessas ocasiões e nas consultas feitas nas páginas das secretarias municipais de educação[5].

2. As redes municipais de educação infantil

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

Todos os seis municípios pesquisados possuem sistemas próprios de educação e um Conselho Municipal de Educação legalmente constituído. Em algumas entrevistas

---

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

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

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

estavam presentes membros e até presidentes desses Conselhos, os quais fazem parte do quadro de pessoal das secretarias.

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

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

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

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

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

Quadro 1. *Características dos Conselhos Municipais de Educação*

Municípios	Natureza do órgão	Membros titulares	Câmaras ou Comissões de Educação Infantil	Canal de Divulgação	Informações divulgadas
A	Deliberativo Normativo fiscalizador	Sem informação	sem informação	Blog	Natureza do órgão Parecer de 2009
B	Deliberativo Normativo fiscalizador	19	Sem informação	Site da SME	Apresentação genérica do órgão
C	Deliberativo Normativo Consultivo	24	Câmara de Educação Infantil	Site da SME Página criada e gerenciada	Estrutura organizacional Atos

	Fiscalizador			por membro do Conselho	normativos
D	Deliberativo Normativo Consultivo Fiscalizador	14	Câmara de Educação Infantil	Site da SME	Natureza do órgão
E	Deliberativo Normativo Consultivo Fiscalizador	15	Comissão de Educação Infantil	Site da SME	Atos Normativos
F	Deliberativo Normativo Consultivo	13	Sem informação	Site da SME	Apresentação da Lei de Criação Atos Normativos

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

2.1 Organização da Secretaria Municipal de Educação

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

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

para algumas dessas equipes, em comparação com outras, como diz a responsável no município C:

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

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

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

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

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

> ...ai, quando eles lançam um documento, eu falo "gente, cadê a educação infantil? Não cabe nada ai para a educação infantil?" Me sobrecarrega, lógico, mas em compensação a gente garante a inserção da educação infantil.

Outro fator mencionado nas entrevistas como facilitador desse trabalho de equipe é sua continuidade. Com efeito, as entrevistas evidenciaram um maior entrosamento naqueles grupos que já trabalham junto há mais tempo e não sofrem

constantes mudanças ao longo de administrações sucessivas, fato registrado em cinco dos seis municípios. Ao contrário, no município A, onde diferentes secretários se sucederam em curto espaço de tempo, e muitos cargos são comissionados, a equipe sofre os efeitos dessas constantes reestruturações:

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

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

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

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

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

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

2.2 Gestão das redes municipais de educação infantil

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

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

Em quase todas as capitais havia um Plano Municipal de Educação, alguns mais antigos, outros mais recentes; porém esses documentos não foram mencionados pelas equipes durante a entrevista, como um ponto de partida para o planejamento da expansão das matrículas.

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

Um caso extremo é o do município A, onde o secretário assim justificou essa lacuna:

> Não tenho como realizar esse levantamento, pois não tenho pessoal qualificado no município para fazer isso, não existe nenhuma empresa que faz isso aqui.

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

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

Uma característica importante sobre a constituição das redes municipais se refere à existência e importância relativa dos convênios. Historicamente, a forma de atendimento via convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas e/ou religiosas é tradicional na educação infantil. Nos seis municípios pesquisados, as políticas seguiram caminhos diversos na forma de lidar com os convênios, resultando em diferentes arranjos, o que se encontra resumido no quadro 2 abaixo.

Quadro 2. *Características dos convênios para educação infantil nos municípios*

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

* Administração das creches e convênios na secretaria de assistência social e orientação pedagógica na secretaria de educação.
** Não se aplica a classes de pré-escola localizadas em escolas de ensino fundamental.
*** Parte das unidades possui turmas de primeiro ano.

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

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

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

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

Fonte: Censo Escolar 2010.

É preciso lembrar que, no município C, os dados do Censo Escolar não registram os centros de educação infantil diretos pelo motivo de suas matrículas estarem contabilizadas em outras escolas. Porém, mesmo descontando esse fato, o número de unidades conveniadas é proporcionalmente maior do que o número de instituições municipais; mas como estas atendem majoritariamente em período parcial, o número de vagas existente nos dois tipos de unidade é semelhante (cerca de 20 mil cada). Sua

política municipal reserva às entidades conveniadas o atendimento integral para a faixa etária completa, de zero a cinco anos.

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

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

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

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

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

> ... quando você vai visitar e vê que não tem brinquedo, que ela não consegue se organizar... então essa orientação é feita de forma permanente. E você

> pode observar, assim, os que são mantidos por uma entidade religiosa, (...) estão ligadas a alguma entidade que tenha outra fonte de recurso, elas tem um trabalho bem diferenciado. As que estão ligadas a associação de moradores, essas têm uma dificuldade imensa de gestão, de recurso.

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

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

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

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

Notou-se também que, no geral, os convênios estabelecidos entre os municípios e as entidades conveniadas são firmados com base em planos de trabalho que, em grande parte dos casos, restringem-se a cronogramas de desembolso, preponderando os critérios e procedimentos sobre repasse e controle de recursos financeiros. Poucas são as iniciativas que buscam acompanhar sistematicamente a aplicação dos recursos, articulada a um projeto pedagógico. Percebe-se que as equipes das secretarias preocupam-se com a gestão pedagógica das instituições, tentam orientar e acompanhar esse processo, mas suas ações não têm impactos significativos, devido a uma série de fatores que criam um descompasso entre as instituições públicas municipais e as

conveniadas: os recursos financeiros são insuficientes, a infraestrutura é precária, faltam recursos humanos qualificados, há problemas administrativos, entre outros aspectos que aparecem nas entrevistas. Cabe destacar também que, na gestão de redes que incluem unidades diretas e unidades conveniadas, as diferenças entre a organização pública municipal e as organizações conveniadas fazem com que as secretarias se deparem com duas lógicas organizacionais e administrativas distintas, com demandas e necessidades diferentes. Em algumas prefeituras, outros setores também tomam decisões sobre esses convênios, o que pode dificultar ainda mais a supervisão da secretaria de educação sobre o trabalho pedagógico desenvolvido nas unidades conveniadas.

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

Por fim, cabe destacar que os serviços operacionais, como a vigilância, a limpeza e a alimentação têm sido terceirizados nos municípios. A vantagem da terceirização, apontada pelo município E, é o fato de não faltarem funcionários na execução dessas tarefas, pois a empresa tem que substituí-los em caso de faltas. No caso do serviço público, isso é mais difícil. No entanto, quando se visitou algumas instituições de educação do município D, no dia da realização da entrevista, percebeu-se que a lógica de organização dos serviços das terceirizadas parece não respeitar a dinâmica de organização das instituições, interferindo no trabalho das professoras e colocando a saúde das crianças em risco[6]. Outro aspecto que merece atenção é o fato da direção da instituição não ter autoridade para interferir no trabalho dos funcionários terceirizados, uma vez que eles não estão subordinados às regras de funcionamento da unidade.

3. Comentários finais

[6] Numa das creches visitadas, observou-se a seguinte cena: a funcionária de limpeza passava um pano no chão com água sanitária, num canto da sala, enquanto as crianças tentavam dormir nos colchonetes, no outro lado da sala, respirando o odor fortíssimo do cloro que se volatilizava e invadia todo o ambiente. Outra situação observada foi uma funcionária, que passava uma cera com odor muito forte também, no chão da sala em que outro grupo de crianças iria dormir, logo em seguida.

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

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

Referências

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

CAMPOS, M. M. et al. **A Gestão da Educação no Brasil.** São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2012. (Relatório de Pesquisa)

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

KRAMER, S (coord.) **Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Ravil, 2001. (Relatório de Pesquisa)

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

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