



# Oa 6

anos:

atendimento

em **São**

**Paulo**

1985

Fundação Carlos Chagas

Foto de Rosa Gauditano



Foto Rosa Gauditano

## índice

Apresentação .....	2
Crianças e Famílias Paulistas .....	3
O Labirinto do Minotauro .....	9
Números .....	12
Pajens e Professoras .....	16
Diretas Já? .....	19

### EQUIPE DE PESQUISA

Fulvia Rosemberg  
Maria Malta Campos  
Regina P. Pinto

### EQUIPE DE EDIÇÃO

Fulvia Rosemberg (edição de texto)  
Lilíta (diagramação e arte-final)  
Fundação Carlos Chagas (datilografia)  
Foto da capa de Rosa Gauditano

### FINANCIAMENTO

Fundação Ford

### COMPOSIÇÃO, REVISÕES, ARTES GRÁFICAS E FOLHETOS

Transtipo S/C Ltda.  
Rua Bartira, 500  
São Paulo — SP  
CEP: 05010  
Fone: 262-8022

### IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Fundação Carlos Chagas

## apresentação

Foram incluídos nessa publicação quatro textos, originalmente dispersos, redigidos individual ou coletivamente pelas integrantes da equipe de pesquisadoras da Fundação Carlos Chagas que vem trabalhando no projeto "O que se deve saber sobre creches".

Todos eles referem-se ao atendimento, em creches ou pré-escolas, disponível no Município de São Paulo, durante o período 1982-1984.

Os dados, as informações e as opiniões aqui contidos giram em torno de questões de atualidade que têm mobilizado setores da população a expressarem suas reivindicações e que têm levado o poder público a tomar decisões que estão, implicitamente, dando forma a uma política de educação da criança pequena.

São também questões que têm ocupado quase que diariamente as páginas dos jornais, assumindo, por vezes, a forma simplista de um embate entre os partidários da creche direta e os defensores dos convênios.

Na verdade, a polêmica que recentemente explodiu a respeito das creches municipais esconde atrás de si questões um pouco mais complexas. Se não atentarmos com honestidade e isenção para todos os aspectos do problema, corremos mais uma vez o risco de fornecer munição para aqueles que sempre se recusaram a reconhecer a responsabilidade do Estado em relação à educação das crianças e o direito das mulheres em contar com locais adequados para a guarda dos filhos durante seu horário de trabalho.

No contexto dessa polêmica, essa publicação se propõe a contribuir para que as discussões sobre o tema sigam, pelo menos, por trilhas mais claras.

# crianças e famílias paulistanas

A realidade econômica e social do país que apresentou, nas últimas décadas, uma intensa concentração da população nas áreas urbanas, reflete-se no surgimento de novos arranjos familiares por parte da massa de assalariados e de trabalhadores autônomos que se aglomeram nas cidades, principalmente em suas periferias. Tais arranjos, que visam adaptar a organização familiar às condições de sobrevivência impostas pelo momento que vivemos, implicam, na maioria das vezes, no engajamento de vários membros da família no mercado de trabalho. Esse engajamento, por sua vez, ocorre justamente nos contextos em que a família nuclear já não conta mais com pontos de apoio tradicionais, como a rede de parentesco ou uma vizinhança conhecida. Alguns indicadores demográficos registram tais mudanças, como é o caso da evolução das taxas de atividade feminina, inclusive entre mulheres casadas com filhos pequenos<sup>2</sup> e do aumento do número de famílias chefiadas por mulheres.<sup>3</sup>

Bastante sensível às condições ambientais e profundamente dependente dos cuidados do adulto, a criança pequena sente mais de perto os reflexos do aumento da pobreza e das tentativas de sobrevivência do núcleo familiar, reflexos estes que se expressam em vários problemas graves, entre outros, a desnutrição e a mortalidade infantil.<sup>4</sup>

No campo político, o esforço de sobrevivência nesses novos espaços hostis se reflete no surgimento dos movimentos populares ligados ao local de moradia, que vêm reivindicando, junto ao poder público, serviços de saúde, de educação, de transporte, habitação e infraestrutura urbana. Em algumas regiões metropolitanas como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo, as reivindicações incluem o atendimento integral da criança menor de 7 anos, através de creches e pré-escolas públicas. Outras vezes, na ausência de uma resposta oficial a suas reivindicações, grupos organizados de moradores têm procurado criar suas próprias formas de atendimento à criança pequena: surgem então os chamados prezinhos e creches comunitárias.

Isto porque, essas novas necessidades, imperiosas e urgentes<sup>5</sup>, têm encontrado o poder público quase sempre desaparelhado, seja quanto à disponibilidade dos recursos financeiros necessários, seja ainda em termos legais e operacionais. Com efeito, embora a década de 70 tenha assistido a um ressurgimento da preocupação oficial com a situação da criança pequena — o que se

refletiu na criação de alguns programas setoriais de ação — a omissão da legislação, a falta de definição das competências legais — que transparece através da sobreposição da atuação parcelada de inúmeros órgãos — faz com que, em grande parte, a população se veja mal-atendida ou excluída de qualquer atendimento.

Mais perto da pressão das famílias e grupos, algumas prefeituras — como as dos Municípios de São Paulo, Osasco e Campinas entre outras — têm procurado responder a esta realidade, implantando redes municipais de pré-escola e creche. Para isto têm de enfrentar a desigual distribuição tributária, além da divergência de orientação entre os diversos órgãos estaduais e federais, e das omissões legais.

Tendo em vista essas considerações, torna-se necessário explicitar algumas distinções conceituais para que a discussão possa prosseguir em terreno seguro. Isto porque a expressão creche, ou equivalente, está longe de despertar em nós percepções neutras e racionais: ao contrário, suscita sensações, emoções e tomadas de posição carregadas de variados componentes afetivos, ideológicos e políticos, estimulando muitas vezes um verdadeiro diálogo entre surdos, fazendo com que se perca de vista os interesses dos verdadeiros protagonistas: a mãe e a criança. Com efeito, a estreita dependência que a criança pequena guarda com relação aos cuidados do adulto leva a que, tendo em vista a distinção entre os papéis sociais destinados a homens e a mulheres predominante em nossa sociedade, atender às necessidades da criança de 0 a 6 anos implica também em considerar as necessidades da mãe.

As diferentes formas que podem apresentar os arranjos domésticos, associadas aos diferentes ambientes em que está vivendo a família, definem algumas pré-condições que devem ser consideradas na implantação e na avaliação de qualquer tipo de atendimento público. Exemplificando, essas pré-condições variam conforme se trate de crianças vivendo, no espaço urbano, em cortiço no centro da cidade ou em conjunto habitacional; caso sua mãe trabalhe em emprego fixo, com horário rígido, em local distante, viajando várias horas por dia, em transportes coletivos precários ou se, como inúmeras mulheres, trabalhe em seu próprio domicílio, numa microempresa de fundo de quintal, ou ainda ganhando por dia, realizando serviços domésticos para particulares. Ainda assim, a situação será diversa para famílias jovens, onde os pais são os únicos a poder dispensar os cuidados

que garantem a sobrevivência das crianças, ou para famílias mais extensas, constituídas há mais tempo, onde os filhos maiores podem desempenhar algumas tarefas domésticas durante certos períodos do dia. Será ainda diferente para o caso de famílias chefiadas por mulheres, as quais têm de arcar com a manutenção econômica dos filhos, além de incumbir-se diretamente de seus cuidados.

Se os exemplos mencionados indicam tão diversas estratégias de sobrevivência, há de se convir que seria insensatez pensar-se que, para uma cidade tão complexa quanto São Paulo, um modelo único de atendimento público poderia ser capaz de satisfazer necessidades de famílias, de mães e de crianças tão variadas.

Apesar dessa diversidade, algumas características bio-psicológicas de crianças entre 0 e 6 anos podem ser consideradas comuns a esta fase da vida.

Para as crianças mais novas, as trocas afetivas e o desenvolvimento cognitivo estão intimamente ligados ao contato físico com o adulto e o meio externo, especialmente durante a alimentação e os cuidados com o corpo, como os momentos de troca de roupa, de banho, de mudança de posição ou de local etc. A partir do momento em que a criança consegue se locomover de forma mais independente, alimentar-se sozinha e controlar os esfínteres, as trocas com as demais crianças, com os adultos e o ambiente físico tornam-se mais amplas e passa a depender também de suas iniciativas. Conforme nos aproximamos da faixa de 5 e 6 anos, as atividades mais especializadas que requerem atenção e concentração, tornam-se não só mais viáveis como respondem a interesses e curiosidades da própria criança.

Assim, se é fundamental que se considere a faixa de 0 a 6 anos de forma global e integrada, evitando-se o parcelamento e a segmentação do atendimento, por outro lado é importante levar em conta as diversidades existentes entre as várias etapas do desenvolvimento infantil desde o nascimento até os 7 anos, que representam necessidades e condições diferenciadas, as quais devem ser respeitadas. A experiência acumulada em vários países, no atendimento à criança pequena, tem levado, na maior parte dos casos, a uma subdivisão que distingue a faixa de 0 a 3 da faixa de 4 a 6 anos, sendo a primeira atendida pelas creches e a segunda, pelas pré-escolas. Em São Paulo ocorre uma sobreposição dessas modalidades de atendimento, pois grande parte dessas creches abrangem a faixa integral de 0 a 6 anos, e as pré-escolas a dos 4 a 6 anos.

Resumindo, qualquer instituição que atenda crianças de 0 a 6 anos estará, de maneira mais ou menos integral, desempenhando duas funções:

- educacional no seu sentido amplo, que responde às necessidades do desenvolvimento infantil nos primeiros anos de vida;
- guarda ou custódia, complementando os cuidados com a criança fornecidos pela família, atendendo principalmente as necessidades da mulher que trabalha fora de casa ou que por qualquer outro motivo não pode se responsabilizar sozinha pelos cuidados com os filhos pequenos.

A partir desses referenciais, os vários tipos de atendimento disponíveis caracterizam-se por preencher de

forma mais ou menos completa essas funções.

Tradicionalmente, a creche, os berçários, as mães crecheiras e agora os "hoteizinhos" particulares que se espalham pela cidade, desempenham basicamente a função de guarda, sendo que a preocupação educacional é recente e ainda não está totalmente integrada aos vários serviços existentes. Por outro lado, a tradição assistencialista que predominou por longo período nas creches, nem sempre tem atribuído importância aos aspectos ligados à qualidade dos serviços prestados, os quais são implicitamente considerados como favores oferecidos à população, não passíveis portanto de questionamento.

A pré-escola, por sua vez, surge como uma extensão da escolaridade formal para a faixa anterior aos 7 anos. Enfatizando a preparação para o 1º grau, vincula geralmente a órgãos educacionais, raramente tem levado em conta os problemas ligados à organização familiar, que incidem sobre a situação da criança pequena. Por outro lado, a definição da faixa "pré-escolar" já carrega consigo uma compartimentação do que se entende por educacional, excluindo ou minimizando outros aspectos do desenvolvimento infantil que não parecem diretamente ligados ao futuro rendimento escolar das crianças.

De qualquer maneira, na consideração das modalidades de atendimento a essa faixa etária, esses dois tipos de serviços, creche e pré-escola, devem ser adotados como pontos de partida.

Definimos creche como toda instituição especializada onde a família deixa seus filhos de 0 a 6 anos, em regime de semi-internato, levando e trazendo a criança para casa todos os dias. A creche deve oferecer serviços que incluem os cuidados físicos com a criança — alimentação, higiene, saúde —, cuidados relativos à sua afetividade e socialização e os referentes ao seu desenvolvimento motor e cognitivo. Note-se que excluímos dessa definição aqueles estabelecimentos onde as crianças moram em regime de internato, seja visitando a família nos fins de semana, seja em caráter mais permanente.

Essa distinção é importante, pois tradicionalmente a imagem da creche tem sofrido uma contaminação a partir da concepção de asilo ou abrigo para crianças abandonadas. Muitas conclusões de estudos realizados sobre crianças institucionalizadas em regime de internato têm sido estendidas para aquelas que passam o dia em creches. A divulgação desses resultados, quando é feita de forma imprecisa, reforça uma imagem estigmatizante da creche.<sup>6</sup> Para as mães individualmente, ela soma-se a uma culpabilização ligada à noção de que confiar uma criança à creche equivale, em certa medida, a abandoná-la. Só muito recentemente, com o ressurgimento dos movimentos sociais urbanos é que a concepção de creche tem sido recuperada e depurada dessa estigmatização através da atuação dos movimentos feministas e de luta por creche. Nesse processo, o termo "creche" tem sido utilizado pelos grupos da população de forma bastante abrangente, incluindo, em alguns casos, até mesmo modalidades de atendimento mais próximas da pré-escola, funcionando em regime de meio período diário e recebendo crianças de 3 anos em diante.

A pré-escola, como a denominação indica, ofere-

ce atendimento educacional anterior à escolaridade elementar obrigatória, para crianças de 4 a 6 anos, em local adequado, empregando professores com habilitação específica em nível de 2º grau. Da mesma forma que a escola, a pré-escola deve visar ao desenvolvimento integral da criança, que abrange os aspectos físico, afetivo, motor e intelectual. A grande maioria das pré-escolas funciona em regime de meio período, aceitando, em alguns casos, que as crianças ali permaneçam durante o dia inteiro.

Estas definições de creche e de pré-escola se constituíram nos parâmetros que utilizamos para classificar as modalidades de atendimento público existentes hoje no município de São Paulo.

## o quebra-cabeça

Um levantamento das experiências em curso, independentemente das denominações particulares que tenham recebido, permitiu a identificação de no mínimo cinco tipos de soluções, ou modalidades:

a) *Creche completa* — atende crianças de 0 a 6 anos, em período integral, com objetivo educacional e de guarda das crianças. A forma de implantação e o nível de atendimento prestados nas creches varia em função dos recursos materiais e humanos disponíveis.

b) *Pré-escola completa* — conta com local de funcionamento especialmente destinado a esse fim, currículo e corpo docente apropriados. Atende crianças a partir de 2 ou 3 anos de idade, em período parcial, com objetivos educacionais amplos, além de visar a preparação para a escolaridade posterior. Em alguns casos atende crianças em período integral.

c) *Classes de pré* — anexas aos estabelecimentos de ensino de 1º grau, geralmente atendendo apenas crianças de 5 e 6 anos. Constituem uma extensão do ensino de 1º grau para a faixa anterior aos 7 anos, quando deve iniciar-se a escolaridade obrigatória.

d) *Pré-escola de emergência* — tem como objetivo básico suprir a carência nutricional das crianças a partir de 2 anos de idade, além de, quando possível, desenvolver algumas atividades recreativas. Para sua implantação, várias alternativas têm sido adotadas, sempre aproveitando espaços ociosos de instalações já existentes, a utilização de um mínimo de recursos humanos e de voluntários da própria comunidade (em geral mães das crianças atendidas).

e) *Creche de emergência* — corresponde à solução conhecida como creche domiciliar ou mãe crecheira. Propõe que um pequeno número de crianças (em torno de seis, geralmente) entre 0 e 6 anos, seja atendido na própria casa da "crecheira", onde passam o dia. A crecheira se responsabiliza, além do trabalho doméstico, pela guarda das crianças, sua alimentação, cuidados de higiene e atividades de estimulação. A instituição responsável repassa recursos e/ou alimentos e se encarrega da supervisão do trabalho das crecherias.

Os serviços existentes distribuem-se entre essas modalidades, aproximando-se mais, ou menos, de cada uma. Nesse sentido, esta tipologia visa apenas tornar

mais claras as características que distinguem os diferentes programas adotados no município nos últimos anos. Cada um deles, por sua vez, pode apresentar qualidades ou deficiências particulares conforme as diversas condições que são obrigados a enfrentar em cada contexto.

As soluções que aqui chamamos de emergência — ou seja, aquelas que são implementadas rapidamente, em curto espaço de tempo, mesmo que para isso seja preciso improvisar programas de baixo custo, sem esperar por uma rede física adequada e a preparação de pessoal qualificado — apesar de positivas sob certos aspectos e em algumas circunstâncias, devem ser tidas como pontos de partida para um atendimento mais completo e satisfatório e nunca como modelos definitivos.<sup>7</sup>

As variações entre estes dois tipos de pré-escola, por exemplo, constata-se também ao longo do tempo. Quando criados, no período de 74 a 78, os PLANEDIs (Plano de Educação Infantil) previam turmas de 120 crianças para um professor, auxiliado por mães que trabalhavam gratuitamente, em rodízio. As crianças permaneciam poucas horas em espaços cedidos pelas escolas municipais de 1º grau. Devido aos problemas de funcionamento enfrentados (inclusive rejeição da própria população), esse atendimento evoluiu para o formato atual, onde as crianças são atendidas em meio período em classes anexas às escolas de 1º grau, com uma professora para turmas menores de alunos.

Quanto às creches domiciliares, nunca passaram de experiências localizadas e limitadas a poucas crianças, para as quais a Prefeitura deu e retirou, sucessivamente, apoio através de convênios.

É preciso lembrar também dos "prézinhos" da periferia, que muitas vezes sob a denominação de "creche", conseguem sobreviver graças a subvenções oficiais.

Tendo classificado as diversas modalidades de atendimento existentes no Município, resta-nos, infelizmente, complicar o quadro descritivo introduzindo a atuação governamental através das agências responsáveis. Convém salientar que esta complicação do quadro provém da sobreposição dos órgãos oficiais responsáveis por vários aspectos e modalidades desse atendimento, cujas atribuições cruzam-se nos níveis federal, estadual e municipal do governo, demonstrando a falta de coordenação do Estado, dispersando recursos e dificultando a compatibilização dos dados disponíveis. No plano legal, esta falta de integração corresponde a uma omissão da legislação educacional promulgada em 1971 (Lei 5692) e às grandes falhas existentes na legislação trabalhista<sup>8</sup>. Na verdade, no Estado de São Paulo, são apenas dois os textos que legislam sobre a obrigatoriedade de creches: o primeiro está contido na CLT (artigo 389, com as modificações introduzidas pelo Decreto-lei nº 229, de 28/02/67) que estabelece, no parágrafo 1º:

"Os estabelecimentos em que trabalharem pelo menos 30 (trinta) mulheres, com mais de 16 (dezesesseis) anos de idade, terão local apropriado onde seja permitido às empresas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos, no período de amamentação."

"Art. 2º. Nos casos previstos no § 2º do art. 389, da CLT, poderão ser supridas as exigências do

art. 1º desta Portaria, por meio de creches distritais mantidas, diretamente ou mediante convênios, com outras entidades públicas ou privadas, pelas próprias empresas, em regime comunitário, ou a cargo do SESI, SESC, LBA ou entidades sindicais (...)"

O segundo provém da Emenda Constitucional do Estado de São Paulo de nº 31, de 31/05/82 e que dispõe que:

"O Estado manterá, na forma em que a lei estabelecer, nas repartições públicas em que prestam serviço mais de 30 (trinta) mulheres, local apropriado onde seus filhos, até 7 (sete) anos de idade, recebam assistência e vigilância, durante o horário de expediente."9

Que a pobreza do texto legal não nos induza em erro, pois em 1983 contamos no Município de São Paulo nada menos que 13 órgãos governamentais regulamentando e/ou atendendo à criança de 0 a 6 anos, através de uma ou mais modalidades anteriormente descritas, cujas situações se efetuam de modo totalmente desarticulado. São elas:

a) *Da esfera federal*: Ministério do Trabalho através da Delegacia Regional do Trabalho (DRT); Legião Brasileira de Assistência (LBA); Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL); Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM); Ministério da Saúde.

b) *Da esfera estadual*: Secretaria da Educação; Secretaria de Promoção Social; Conselho Estadual de Auxílios e Suplementações (CEAS); Fundo Social de Solidariedade; Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM); Tribunal de Justiça através da Vara de Menores;

c) *Da esfera municipal*: Secretaria da Educação; Secretaria da Família e do Bem-Estar Social (FABES); Corpo Municipal de Voluntários (CMV).

É preciso ainda ressaltar que estas agências governamentais não atuam de forma homogênea, pois podem tanto responder de forma *direta* quanto *indireta* pelo atendimento à criança de 0 a 6 anos: as creches e as pré-

escolas da chamada *rede direta* são aquelas sobre as quais o poder público tem inteira responsabilidade, desde a construção do prédio, passando por seu equipamento, manutenção, administração e funcionamento. Porém, a forma mais comum de atuação do poder público na área do pré-escolar, especialmente no caso das creches, é apenas indireta, assumindo parte da responsabilidade do atendimento, estabelecendo convênios com entidades privadas sem fins lucrativos. Geralmente esses convênios implicam, por parte do órgão oficial, do repasse de verbas, na doação de equipamentos, na prestação de serviços de assistência técnica, além da fiscalização. Outras vezes o poder público atua exclusivamente através da fiscalização e/ou assistência técnica, não prevendo auxílio financeiro.

Recentemente foi reforçada uma modalidade intermediária de atendimento, que são as chamadas "creches indiretas". Construídas inicialmente para a rede municipal direta, estes equipamentos públicos foram depois repassados para a administração de entidades privadas. Estas, além do prédio equipado, recebem um *per capita* mensal para todas as crianças atendidas. As primeiras creches desse tipo datam de 1974 e as 15 mais recentes da atual administração (Prefeito Mario Covas).

Quando se tenta associar as modalidades de atendimento aos órgãos oficiais que atuam no setor, obtém-se como produto um quadro bastante complexo e que permite enumerar aproximadamente 25 programas diversos. A diversidade de programas, em si, não seria indesejável, pois em tese, ela poderia responder à variedade de necessidades das mães e das crianças. Isto se a ação desenvolvida fosse planejada, articulada e integrada. Em nosso município porém, os programas se desenvolvem de forma absolutamente autônoma, sem qualquer integração, o que gera, em alguns casos, sobreposição de atendimento, e em outros, a permanência de áreas geográficas ou populacionais desatendidas (por exemplo, os moradores em cortiço). Por outro lado, essa sobreposição implica também em gastos supérfluos com infra-estrutura administrativa, o que desvia, de certa forma, os escassos recursos destinados à educação da criança pequena (vide Quadro nº 1).

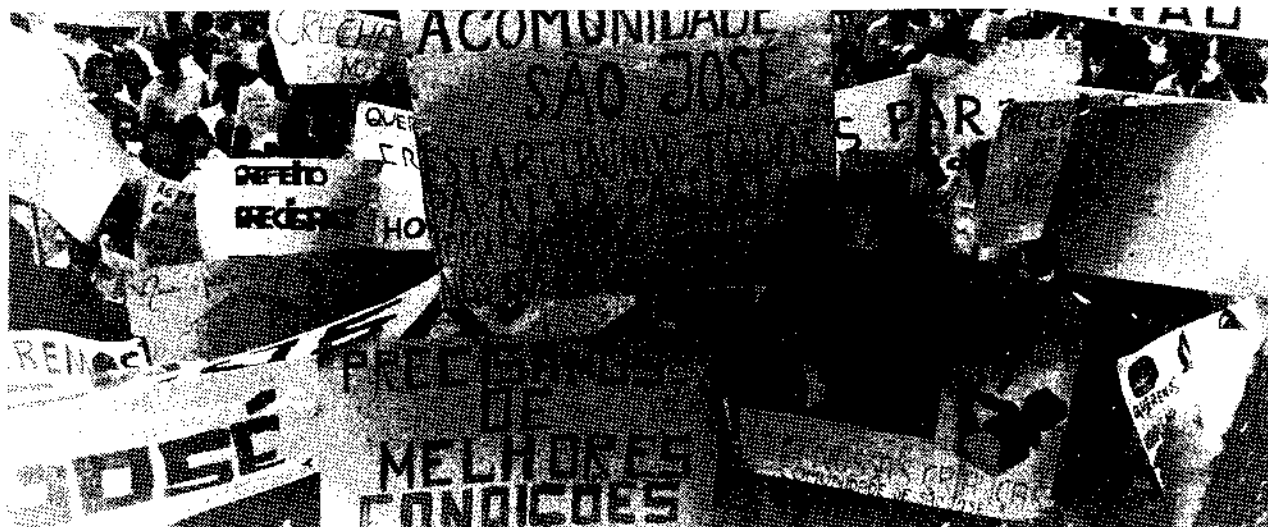


Foto Folha de S. Paulo

**quadro nº 1** organismos oficiais e modalidades de atendimento à criança no município de são paulo

INSTÂNCIA	ÓRGÃO	TIPO DE ATUAÇÃO	MODALIDADE DE ATENDIMENTO
FEDERAL	Delegacia Regional do trabalho	Controle e fiscalização	Berçários de empresas e em convênio com empresas
	LBA	Assistência total	Creche completa direta (casulo)
		Convênio de assistência técnica e financeira	Creche completa conveniada (casulo)
	MOBRAL	Convênio de assistência técnica, financeira, material, alimentação e saúde	Pré-escola de emergência conveniada principalmente (GAPES)
FUNABEM	Assistência técnica e financeira	PACTAF Programas per capita	
ESTADUAL	Secretaria da Educação	Assistência total	Pré-escola completa Pré-escola acoplada à 1ª série
	Secretaria de Estado da Promoção Social	Assistência técnica e assistência financeira (auxílio e subvenção)	Creche completa conveniada
		Contrato de assistência técnica e financeira	(PRONUTRI) Grupos de crianças que recebem principalmente alimentos e também recreação
	Fundo Social de Solidariedade	Supervisão, auxílio técnico, doações	Creche completa (CCI) Auxílio reembolso
	FEBEM	Assistência técnica e financeira	Creche completa conveniada
Tribunal de Justiça Juizado de Menores	Auxílio dado a menores em situação irregular sob a forma de per capita seja diretamente à família ou pago a uma instituição que atenda em regime semi-internato		
MUNICIPAL	FABES	Assistência técnica e financeira	Creche completa direta Creche completa indireta Creche completa conveniada Creche emergência conveniada (domiciliar)
	Secretaria da Educação	Assistência total	Pré-escola completa (EMEI) Pré-escola acoplada à 1ª série (PLANEDI)
		Assistência técnica, supervisão e pessoal	Convênios com pré-escolas comunitárias
Corpo Municipal de Voluntários (CMV)	Assistência total	Creche completa	



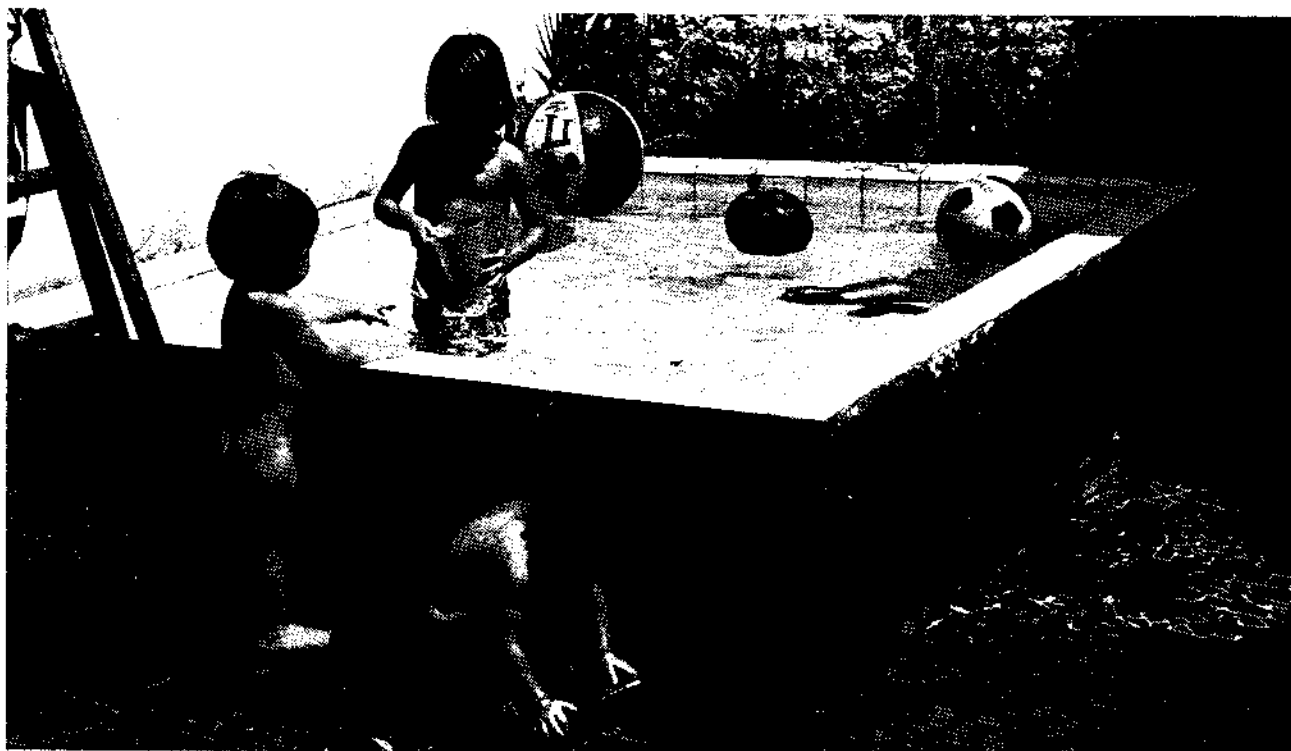


Foto de Rosa Gauditano

notas

- 1) Este texto, originalmente apresentado na Comissão Especial de Inquérito da Câmara Municipal de São Paulo sobre Creches baseava-se no relatório "Subsídios para elaboração de um programa nacional de atendimento à criança" realizado no Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas por uma equipe de pesquisadores integrada por Ana Maria Popovic, Fúlvia Rosemberg, Maria M. Malta Campos, Marta Wolak Grosbaum, Regina Pahim Pinto, em 1983.
- 2) Em 1977, na Região Metropolitana de São Paulo, 28,4% das mulheres cônjuges ou chefes de família entre 15 e 49 anos tinham pelo menos 1 filho com 6 anos ou menos (Fonte: *Perfil Estatístico de Crianças e Mães no Brasil*, 1982).
- 3) Em 1977, na Região Metropolitana de São Paulo, existiam 559.966 famílias chefiadas por mulheres (Fonte: *Perfil Estatístico de Crianças e Mães no Brasil*, 1982).
- 4) Com base nos dados da PNAD a estimativa (pelo método de Sullivan) da mortalidade aos dois anos indicava para a Região Metropolitana de São Paulo um índice de 95,7%.
- 5) A expressão não é retórica: de acordo com informações fornecidas pela FEBEM, aproximadamente 90% das solicitações de internamento para crianças pequenas provém da impossibilidade da família responder pela guarda, proteção e educação de seus filhos, seja por insuficiência nos rendimentos, pelo trabalho de ambos os pais ou por motivo de saúde da criança ou da mãe.
- 6) Cf. artigo de Maria Clotilde Rossetti Ferreira "O apego e as reações da criança à separação da mãe: uma revisão bibliográfica. *Cadernos de Pesquisa*, (48), fev. 1984.
- 7) Pelas razões mencionadas é que nos pareceu mais correto empregar a expressão *atendimento de emergência* contraposto ao tipo denominado completo, em detrimento das expressões que estão sendo utilizadas de formas alternativas contrapostas às tradicionais, que nos pareceu induzir subrepticiamente a uma pré valorização de um modelo supostamente moderno.
- 8) A Lei 5.692 define que os "sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a 7 anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e

instituições equivalentes". (§ 2º — art. 19). Parecer 2.521/75 do Conselho Federal de Educação (assim como a Indicação 151/75 do Conselho Estadual) discorre sobre a possibilidade de se conceber os programas de prontidão para as crianças com menos de 7 anos como parte integrante do 1º grau, abrindo o caminho para a utilização dos recursos vinculados constitucionalmente ao ensino básico; também para a pré-escola. Entretanto esta interpretação é sujeita a dúvidas, o que tem constituído um obstáculo à utilização de parte da porcentagem que os municípios devem obrigatoriamente dedicar ao 1º grau, para a pré-escola (esta porcentagem, que é definida como 20% da receita tributária, foi recentemente ampliada pela emenda João Calmon para 25%).

- 9) A obrigatoriedade de manter berçários ou estabelecer convênios, por estar contida na CLT, não se estende aos órgãos da administração pública. Não obstante a Constituição do Estado de São Paulo incluiu a emenda para garantir esse direito a suas funcionárias através dos Centros de Convivência Infantil (CCIs), que são supervisionados pelo Fundo Social de Solidariedade do Palácio do Governo (FASPG). De acordo com o artigo 4º do Decreto nº 18.370 "ao Fundo Social de Solidariedade do Palácio do Governo, em relação ao Programa de Centros de Convivência Infantil, cabe:

I — propor as diretrizes técnicas a serem adotadas para o Programa, bem como transmiti-las aos órgãos e entidades da Administração Pública;

II — acompanhar o desenvolvimento do Programa;

III — exercer ação articulada dos diversos órgãos e entidades da Administração Pública, com vistas à efetivação do Programa;

IV — promover a realização de projetos de treinamento e desenvolvimento dos recursos humanos destinados aos Centros de Convivência Infantil;

V — avaliar o desempenho do Programa, propondo medidas para seu aperfeiçoamento.

A nível da administração municipal tem-se a informação que são raríssimas as secretarias ou outros órgãos da administração que dispõem de berçários. Por outro lado, a vereadora Irene Cardoso propôs uma moção visando a extensão desse direito às funcionárias municipais.



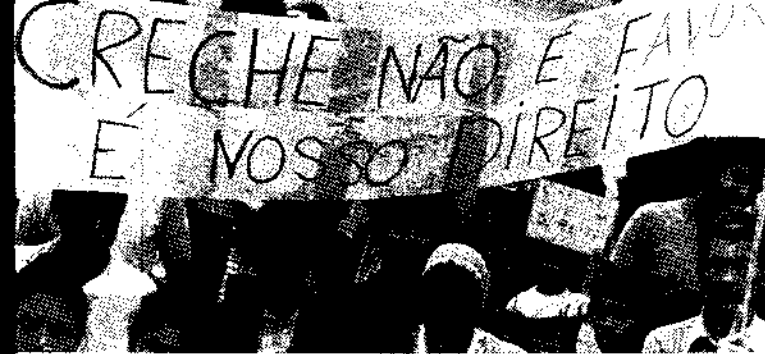


Foto Folha da Tarde

## o labirinto do minotauro<sup>1</sup>

A proposta de se encontrar o caminho certo no emaranhado de órgãos, documentos e exigências relativos aos convênios firmados entre o poder público e as entidades sociais que atuam na área das creches, acarreta sensações de pesadelo que provavelmente o Rei Minos previu para seus inimigos ao planejar seu labirinto.

No contexto da realização desse trabalho, as complicações habituais se multiplicaram em decorrência da mudança de governo ocorrida no Estado e no Município de São Paulo. Com efeito, no período atual, muitos órgãos estaduais e municipais estão reformulando vários aspectos da sua política de atuação o que faz com que as observações aqui contidas refiram-se a diretrizes que estão em vigor atualmente mas que poderão vir a ser reformuladas em futuro próximo.

Como já foi afirmado, no município de São Paulo a atuação pública junto a entidades sociais que atuam na área da creche pode provir tanto de órgãos ligados à administração Federal (LBA, MOBREAL, FUNABEM), à administração estadual (Secretaria do Estado da Promoção Social, CEAS, FEBEM, Secretaria da Educação, Fundo Social de Solidariedade do Palácio do Governo, Vara de Menores) e à administração municipal (Secretaria da Família e Bem-Estar Social, Secretaria da Educação), sendo que uma das modalidades dessa assistência se dá por meio do estabelecimento de convênios<sup>2</sup>, através dos quais o órgão oferece assessoria técnica e/ou recursos financeiros e/ou em espécie à entidade, e esta se compromete a realizar trabalhos na área social.

Esta modalidade de atendimento atinge uma parcela ponderável da população de 0 a 6 anos, bem como mobiliza recursos públicos consideráveis, no Município de São Paulo. Do total de vagas disponíveis em setembro de 1983, na rede de creches diretas, indiretas e conveniadas da Prefeitura de São Paulo, por exemplo, 33,12% eram oferecidas pelas creches conveniadas; do total de recursos destinados ao programa de creches casulo da LBA no Estado de São Paulo em 1981, 99% foram gastos com as creches conveniadas que atenderam cerca de 87,90% da clientela.

A assistência financeira e/ou em espécie em geral vem acoplada à assistência técnica, pois ao receber o recurso, a entidade (de modo mais direto ou indireto) recebe ou deveria receber também algum tipo de supervisão ou de orientação por parte do órgão que o fornece. A assistência financeira assume diferentes modalidades, podendo se concretizar através do pagamento de um

per capita (valor estimado do custo de cada criança) pago em geral mensalmente, ou de recursos financeiros fornecidos integral ou parceladamente.

As despesas cobertas pelas diferentes modalidades de assistência financeira variam conforme o órgão que estabelece o convênio. Assim por exemplo, o *per capita* pago pela LBA (que é anual) só pode ser destinado à compra de alimentos e de material pedagógico; as verbas do Mobreal só podem ser gastas com remuneração de pessoal; o *per capita* pago pela FEBEM pode ser utilizado em todas as despesas, com exceção dos gastos com bens permanentes; o *per capita* pago pela FABES também pode ser empregado praticamente em todas as despesas. Por outro lado, há tipos de auxílios financeiros destinados à manutenção da entidade e há os que podem ser empregados apenas em despesas de construção ou compra de equipamentos.

Os recursos fornecidos pelos órgãos públicos, qualquer que seja a modalidade (*per capita*, material, verba total ou parcelada), em geral representam um auxílio à entidade que por sua vez deverá fornecer uma contrapartida, demonstrando capacidade de gerir a "obra" através de pessoal e de recursos financeiros próprios ou de potencialidade para acioná-los. A contrapartida financeira vê-se bastante reduzida no caso das creches "indiretas", como já foi visto.

Além destes requisitos de caráter organizacional e estrutural, a entidade deverá preencher alguns requisitos de caráter formal referentes à sua natureza, documentação e registros, e que variam conforme o órgão público e a modalidade de recurso pleiteado.

A partir de um levantamento efetuado em 29 de maio de 1984 foram encontrados diferentes *per capita* vigindo no município de São Paulo (quadro nº 2).

Além da disparidade espantosa da atuação desses órgãos públicos junto às entidades sociais, bem como a comparação das diferentes modalidades de convênio e dos requisitos para concretizá-los aponta para uma série de questões que inclusive já vêm sendo objeto de reflexão dos próprios técnicos que trabalham nesses órgãos<sup>3</sup>:

1. Multiplicidade de órgãos atuando na área de assistência ao menor, sem entrosamento entre si. Verifica-se ausência de uma política norteadora desse atendimento, o que poderia levar a uma ação mais racional em benefício da população e a um melhor aproveitamento dos recursos já tão escassos.

2. A falta de entrosamento e de uma ação integradora resulta muitas vezes em:

2.1 ações paralelas e superpostas em termos de programas a serem desenvolvidos com a população;

2.2 ausência de atendimento de áreas geográficas ou parcelas de população;

2.3 divergência em relação aos requisitos exigidos às entidades. Por exemplo: o registro na Coordenadoria de Ação Regional na Secretaria de Estado da Promoção Social, embora obrigatório para a entidade se conveniar com órgãos públicos ligados à administração estadual (FEBEM, CEAS, SEPS), só é exigido por alguns órgãos ligados à administração federal e municipal;

2.4 duplicidade em relação aos requisitos exigidos, o que acarreta perda de tempo e dispêndio de ener-

quadro  
nº 2valores per capita mensais pagos pelos diversos órgãos  
públicos do município de são paulo, maio 1984

ÓRGÃO	TIPO DE ATENDIMENTO	PER CAPITAL MENSAL (Cr\$)	OUTRO AUXÍLIO
FABES	Rede Indireta	73.127,85	A Prefeitura oferece também o terreno, o prédio (ou aluguel) e equipamento permanente
	Rede Particular	73.127,85	
FEBEM	Externato		
	Normal	3.660,00	
	Excepcional	5.490,00	
LBA	Semi-Internato		
	Normal	7.350,00	
	Excepcional	10.980,00	
VARA DE MENORES*	Meio Período	2.500,00	
	Tempo Integral	5.000,00	
VARA DE MENORES*	Normal	1/3 (Cr\$ 9.400,00)* * a 1/10 (Cr\$ 2.820,00)* * do valor de referência do salário mínimo	
	Em caso de doença infecto-contagiosa	1/3 + 1/4 (Cr\$ 16.470,00)* * do valor de referência do salário mínimo	

\* O per capita da Vara de Menores é pago a entidades que recebem os filhos das famílias atendidas pelo Serviço de Colocação Familiar da Vara de Menores de São Paulo. Para este fim o Tribunal de Justiça estabelece convênio com entidades que atendem crianças de 0 a 14 anos, normais e/ou excepcionais e sempre em regime de semi-internato.

\*\* Cálculo efetuado com base no salário mínimo vigente a partir de 19 de maio de 1984.

gia. Ex. A FUNABEM exige registro na Coordenadoria de Ação Regional e exige prova de que os ocupante de cargos da diretoria ou eletivos não recebam remuneração, sendo que o registro só é dado para entidades filantrópicas, o que já implica nessa condição;

2.5 desinformação dos diversos órgãos a respeito dos requisitos exigidos para firmar convênio pelos demais órgãos que desenvolvem programas semelhantes. Esse entrosamento poderia facilitar o atendimento ao usuário e o seu encaminhamento ao tipo de assistência que mais lhe conviesse;

2.6 desinformação dos diversos órgãos sobre as atividades e objetivos de programas semelhantes desenvolvidos por outros órgãos. Esse entrosamento seria extremamente proveitoso na medida em que possibilitaria o aproveitamento das experiências já acumuladas, bem como evitaria a repetição de iniciativas que se mostram inócuas ou falhas.

3. Constantes reformulações nos programas de atendimento, em relação a áreas de atuação, população beneficiada, horários de atendimento e tipos de serviços prestados.

4. Mudanças também quanto aos requisitos exigidos às entidades. Embora muitas vezes estas mudanças

se façam no sentido de simplificar o atendimento, não deixam de se constituir numa dificuldade para o usuário.

5. Informações contraditórias quanto aos registros exigidos para o estabelecimento de convênios.

6. Indefinição em relação a alguns requisitos. Muitos órgãos só estabelecem convênio com entidades filantrópicas, mas não definem o que é entidade filantrópica.

Esse quadro não deixa de ter reflexos a nível das entidades acarretando vários problemas:

1. Uma corrida constante das entidades atrás de todas as fontes possíveis de recursos, inclusive através de estratégias as mais diversas como: promoção de bazares, rifas, consórcios, quermesses, dada à insuficiência de um ou mais convênios para custear as despesas, acarretando dispêndio de energia e de tempo, que por sua vez poderiam ser canalizados para melhorar o atendimento a sua clientela. Nesse sentido é importante ressaltar que são justamente as entidades mais bem estruturadas e mais bem aquinhoadas em termos de recursos humanos e financeiros, com boas relações nas cúpulas dos vários órgãos, as que têm maiores possibilidades de obter mais verba. Podendo contar com pessoal mais qualificado e mais bem informado, estas entidades têm maior facilidade para entender e para cumprir os requisitos exigidos, bem como para mobilizar recursos.

2. Dificuldade das entidades, principalmente das mais carentes, em cumprir as exigências burocráticas dos órgãos que dão convênio. Essas entidades em geral não podem dispor de pessoal especializado para cuidar desses aspectos legais e muitas vezes nem podem esperar as tramitações burocráticas dada a sua situação precária e a urgência da necessidade dos recursos.

3. Nem sempre a homologação do convênio garante o afluxo regular de recursos. Muitas vezes dificuldades burocráticas ou de outra ordem ocasionam atrasos na liberação das verbas, e conseqüentemente, grandes dificuldades, principalmente às entidades que não dispõem de outras fontes de recursos. Há casos, por exemplo, em que a primeira parcela da verba prevista foi liberada no segundo semestre do ano de vigência do convênio.

4. Uma vez que parte da receita das entidades provém de recursos não regulares tais como doações e promoções, torna-se difícil ou mesmo impossível desenvolver uma ação planejada e regular tanto do ponto de vista administrativo, como da própria programação a ser desenvolvida com a criança.

5. O fato de alguns órgãos só estabelecerem convênio com entidades de natureza filantrópica, também acarreta problemas para as entidades mais carentes. Assim, a Resolução nº 84 da Secretaria Estadual da Promoção Social, que tem como finalidade expedir normas complementares para a aplicação do Decreto 9.886, que por sua vez estabelece normas para a celebração de convênios ou contratos e concessão de auxílio e subvenções às instituições de natureza filantrópica, define como filantrópica a entidade:

- que oferece pelo menos 1/3 de suas atividades gratuitamente à população;
- cujos membros da diretoria ou de outro órgão de administração, ocupantes de cargos eletivos, não recebem remuneração;
- que possui patrimônio ou programas visando a sua automanutenção.

Como observa, por essa legislação mais uma vez as entidades mais carentes ficam prejudicadas e mesmo impedidas de se beneficiar dos convênios: devido à dificuldade ou impossibilidade de custear 1/3 das vagas, por não possuírem patrimônio e pela dificuldade em manter uma diretoria não remunerada. Os próprios técnicos que trabalham na área têm apontado para o descompasso dessa legislação face à realidade atual, uma vez que muitos grupos comunitários que vêm atuando na área social não podem cumprir integralmente muitas dessas cláusulas.

## notas

- (1) Este texto foi baseado no depoimento "A atuação indireta do poder público junto à faixa etária de 0 a 6 anos no Município de São Paulo", apresentado por Regina Pahim Pinto à Comissão Especial de Inquérito sobre Creches da Câmara Municipal de São Paulo, em dezembro de 1983.
- (2) Aqui não se está referindo aos convênios estabelecidos entre empresas e creches ou berçários para o cumprimento da C.L.T.
- (3) Veja-se o trabalho "A entidade privada e os convênios com o Estado", apresentado por um grupo de técnicos na XIII Semana de Estudos do Problema do Menor, maio, 1983. Note-

Este breve apanhado a respeito da atuação indireta dos órgãos públicos junto à faixa de 0 a 6 anos, mostra que na realidade está ocorrendo um distanciamento entre as propostas da política de atendimento a essa faixa etária e a sua efetivação, indicando a necessidade urgente de:

1º) empreender-se uma revisão da legislação que regulamenta a questão na esfera federal, estadual e municipal, no sentido de compatibilizá-las, dissipar ambigüidades, definir e dividir responsabilidades, bem como adaptá-las à realidade atual;

2º) empreender-se uma ação integrada e permanente dos órgãos que atuam na área, visando:

- encontrar caminhos mais racionais, que resultassem em melhoria e ampliação do atendimento bem como em economia de tempo e de aproveitamento dos recursos;

- racionalizar as exigências de documentação evitando a duplicidade de solicitações. Embora se tenha percepção da necessidade desses órgãos se cercarem de garantias a fim de evitar a malversação dos recursos públicos, tudo indica que um maior intercâmbio entre os mesmos, bem como uma maior confiança nas respectivas ações, poderia simplificar em grande parte este aspecto da questão;

- manter os órgãos informados a respeito dos convênios efetivados, a fim de se distribuir mais eqüitativamente os recursos pelas diferentes entidades. Embora praticamente todos os órgãos tenham como diretriz evitar a duplicidade de convênios para a mesma criança, não há garantia de que isto venha ocorrendo na prática<sup>4</sup>.

- encontrar fórmulas mais adequadas de orientar os usuários inclusive através de publicações, a respeito das modalidades de serviço e/ou de assistência oferecidos pelos diversos órgãos, dos requisitos e/ou documentos necessários para pleiteá-los e das maneiras de consegui-los;

- aproveitar as experiências já desenvolvidas, sejam elas de caráter administrativo ou pedagógico, evitando-se assim o desperdício de esforços e a repetição de erros.

Finalmente, é importante deixar registrado que durante os contatos mantidos no decorrer deste trabalho, foi possível perceber a preocupação de vários técnicos da área a respeito desses problemas, e mesmo algumas tentativas para superá-los. Seria lamentável que tais iniciativas permanecessem esparsas e isoladas ou se perdessem, como já ocorreu no passado.

se que tanto em Santa Catarina como em Minas Gerais as atuais administrações, através do Programa Pró-Criança, estão integrando as ações setoriais em uma mesma orientação geral, estando propostos inclusive Fundos Estaduais que agrupem todas as verbas destinadas à criança pequena, inclusive as federais unificando-se tanto a contabilidade como a supervisão das entidades conveniadas.

- (4) Através de um mapeamento por computador recentemente realizado em Florianópolis na esfera da Comissão Pró-Criança, foi possível constatar que realmente isto ocorre na prática, causando excesso de recursos em algumas instituições e falta de apoio em outras.



Foto Arquivo Comunidade de Pirajussara

## números

O Município de São Paulo contava, em 1982 com uma população de 1.416.968 crianças na faixa de 0 a 6 anos (Fonte: Seade, projeção para 1982 com base nos dados do Censo de 80). De acordo com cálculos elaborados pela Secretaria da Família e do Bem-Estar Social (FABES) 50% aproximadamente destas crianças (735.754) pertencem a famílias na faixa de renda de 0 a 5 salários mínimos, população definida como clientela potencial da rede de creches.

Por outro lado a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar de 1981 (PNAD - 1981) indicava, para a Região Metropolitana de São Paulo, que 47,6% de mulheres em idade fértil eram economicamente ativas e que 16,4% de famílias (559.966) eram chefiadas por mulheres.

Sem dúvida nenhuma, seria útil dispormos da cifra resultante do cruzamento entre todas as variáveis anteriormente apontadas (renda familiar, trabalho da mãe, estrutura familiar e número de filhos na faixa de 0 a 6 anos). Tais dados, porém, não puderam ser obtidos para o Município de São Paulo.

Quando se tenta caracterizar quantitativamente o atendimento existente no Município de São Paulo em creches e/ou pré-escolas, deparamo-nos com as mesmas dificuldades na coleta dos dados, sendo verdadeiro afirmar que é impossível obter-se hoje uma estimativa precisa do atendimento disponível. A razão é simples: não existe um organismo central definidor, implementador, controlador ou articulador da política de atendimento à criança pequena.

As informações sobre a quantidade e a qualidade do atendimento oferecido pela rede pré-escolar são relativamente mais fáceis de serem obtidas, na medida em que a Secretaria Estadual de Educação exerce um controle sobre as escolas que mantêm classes de pré, e dispõe também de um Centro de Informações Educacionais.

Quanto às creches, a impossibilidade de se obter informações globais provém de uma série de razões:

a) a Delegacia Regional do Trabalho, que deveria responder pela fiscalização do cumprimento da CLT, no tocante aos berçários, não dispõe de cadastro organizado sobre as empresas que mantêm berçários ou aquelas que estabelecem convênios com as chamadas "creches distritais";

b) a adição do número de convênios firmados pelos organismos oficiais não merece crédito, pois uma mesma entidade que mantém uma ou inúmeras creches pode firmar vários convênios com diferentes agências;

c) as creches particulares com fins lucrativos que não mantêm convênios com entidades públicas ou com empresas (os inúmeros berçários, centros de recreação, hoteizinhos) e que não dispõem de classes de pré, não são registradas, atualmente, por nenhum órgão público.

Fica, então, claro que só poderemos fornecer uma estimativa bastante precária do atendimento. Neste sentido, centraremos a análise dos dados apenas sobre as redes (municipais, estaduais e particulares) de pré-escolas e sobre as creches (diretas, indiretas e conveniadas) administrativamente ligadas à FABES.

### a) Pré-escolas

Em 1982 estavam sendo atendidas 207.095 crianças pela rede de pré-escolas, equivalendo a 14,6% da população do Município na faixa etária. Deste total, apenas 18.078 crianças (8,7% dos efetivos) estavam matriculadas em período integral, o que na verdade significa, na rede pública, não um atendimento integrado mas uma permanência da criança na escola durante os três turnos.

O maior número de escolas, classes e matrículas da pré-escola integram-se à rede municipal, que acolhe 56,3% do alunado. Apesar de receber crianças com menos de 2 anos de idade, a maioria das matrículas (82,6%) situa-se na faixa etária de 4 a 6 anos. É a rede particular que atende proporcionalmente o maior número de crianças menores.

De um modo geral, as classes de pré-escolas são grandes, comportando em média 27,6 crianças matriculadas, sendo que na rede municipal encontra-se a maior concentração (42,8 crianças por classe) e na rede particular a menor concentração (17,9). Esta densidade de alunos por classe está diretamente ligada ao número de professores disponíveis. Encontramos para a totalidade das escolas 1 professor para cada 26,2 crianças, sendo que, novamente, os dois extremos são constituídos pela rede municipal (que conta com 1 professor para cada 42,4 crianças) e pela rede particular com uma média bastante inferior (1 professor para cada 16,5 crianças). Inversamente, a preparação acadêmica do professor é bastante superior na rede pública à da par-

ticular, onde mais da metade de seus efetivos concluiu ou está freqüentando cursos de 3º grau (52,8% na rede estadual, 63,6% na municipal e 38,7% na particular).

Uma outra informação bastante importante, que nos leva a refletir sobre as distorções da administração pública em nosso município (e no próprio país), e também sobre componentes dos custos deste tipo de atendimento, diz respeito à proporção de pessoal operacional e técnico-administrativo lotado na rede pré-escolar. Assim é que, na rede estadual, 52,1% do pessoal lotado ocupa cargos técnico-operacional-administrativo (47,9% são docentes); na rede municipal 32,4% (contra 67,6% de docentes) e na rede particular, provavelmente devido à retenção de despesas e ao tamanho das escolas, encontramos a menor proporção de pessoal técnico-operacional-administrativo: 29,5% (e complementarmente 70,5% de docentes).

#### b) Creches

A rede de creches municipais comportava, em setembro de 1983, 370 unidades com uma capacidade de atendimento para 35.915 crianças entre 0 a 6 anos, o que corresponde aproximadamente a 5,6% da demanda potencial de sua clientela definida como prioritária (renda mensal familiar até 5 salários mínimos).

As creches diretas (construção, equipamento, manutenção, supervisão e funcionamento sob responsabilidade da Prefeitura) perfaziam, também em setembro de 83, um total de 180 unidades com capacidade de atendimento para 18.863 crianças desta faixa (52,5%).

É preciso assinalar, porém, que estas cifras se referem ao número de vagas, e que o atendimento efetivo tem sido inferior ao disponível. Em agosto desse mesmo ano a capacidade prevista era de 18.701 e o atendimento real, calculado pela Merenda Escolar como média mensal de freqüência, era de apenas 12.071 crianças correspondendo a uma taxa de ocupação de 64,5%<sup>2</sup>.

Com base em dados fornecidos pela Merenda Escolar sobre as creches diretas, e para o mês de agosto de 1983 a maior concentração de crianças situava-se na faixa de 1 ano e 6 meses a 6 anos (76,4%).

Não nos foi possível obter dados sobre características do pessoal efetivamente lotado na rede de creches diretas. Serão apresentadas algumas informações que devem ser apreciadas com cautela, apenas a título indicativo, pois foram coletadas através de fontes díspares.

De acordo com informação fornecida pela Merenda Escolar, estariam lotados nas creches diretas 5.470 adultos, o que corresponderia a proporção de 1 adulto para 2,2 crianças. Ocorre, porém que, as informações sobre o quadro de pessoal lotado numa creche indica a presença de apenas 62,2% de docentes (professoras e pajens) para 38,2% de pessoal técnico-administrativo, o que daria 1 docente para cada 4,9 crianças ou 1 pajem para cada 5,3 crianças.

Se a razão docente/criança nas creches diretas é bastante superior à da rede pré-escolar, é importante considerar que aqui o período diário de atendimento é de 12 horas, quando são oferecidas 5 refeições, que as pajens trabalham diretamente com as crianças 6 horas por dia e que, de acordo com a *Programação Básica* (Cobes, 1980), exige-se delas apenas uma formação escolar de 1º grau incompleto.<sup>3</sup>

É importante notar que as cifras mencionadas referem-se sempre a crianças matriculadas e não a crianças efetivamente freqüentando a escola. Com efeito, publicação do DEPLAN de 1983 (Departamento de Planejamento e Orientação) indicam uma alta taxa de ociosidade nas pré-escolas municipais, como indica o quadro abaixo:

#### quadro n.º 3

#### dados de matrícula e freqüência diária nas EMEIS

	MATRÍCULAS Março 1983	FREQÜÊNCIA Fev./Março 1983	% DE FREQÜÊNCIA
Total	115.961	84.282	73
Período Integral	14.875	7.768	52

#### notas

1. Em 1977, na Região Metropolitana de São Paulo, 81,4% das crianças de 0 a 6 anos viviam em famílias cujo rendimento mensal familiar era igual ou inferior a 2 salários mínimos. Para as demais faixas etárias este índice atingia 70,5% (Fonte: *Perfil Estatístico de crianças e mães no Brasil*, 1982).

2. A utilização da merenda escolar como fonte provedora desses dados faz sentido na medida em que constitui o único órgão capaz de informar sobre a freqüência efetiva às creches de crianças e de funcionários.

3. Prefeitura do Município de São Paulo/Coordenação do Bem-Estar Social. *Creches: Programação Básica*. São Paulo, 1980.

**pré-escola**

- I – Tipos\*  
 Maternal  
 Educação Infantil  
 Pré-escola

- II – Dependência administrativa\*  
 Estadual  
 Municipal PLANEDIs  
 Particular EMEIs

Obs.: No município não existem pré-escolas de administração federal.

III – Atendimento – alunado \* (30/04/82)

1. Número de escolas:

Estadual: 186  
 Municipal: 347  
 Particular: 620  
 Total: 1.153

2. Número de classes:

Estadual: 462  
 Municipal: 2.723  
 Particular: 4.317  
 Total: 7.502

3. Matrículas no início do ano:

	TOTAL	%
Estadual	13.057	6,3
Municipal	116.613	56,3
Particular	77.425	37,4
Total	207.095	100,0

4. Matrículas por faixa etária:

IDADE (EM ANOS)	TOTAL	%
- 2	1.065	0,5
2	5.176	2,4
3	21.039	10,2
4	37.261	18,0
5	62.626	30,2
6	71.249	34,4
+ 6	8.679	4,2
TOTAL	207.095	100,0

5. Matrículas em tempo integral (8 horas):

	TOTAL	% (1)
Estadual	212	1,6
Municipal	14.384	12,3
Particular	3.477	4,5
Total	18.078	8,7

(1) % sobre matrículas da dependência administrativa.

6. Média de alunos por classe:

Estadual: 28,3  
 Municipal: 42,8  
 Particular: 17,9  
 Total: 27,6

IV – Pessoal (30/04/82) \*

1. Pessoal docente:

	TOTAL	% MULHERES
Estadual	464	97,4
Municipal	2.752	98,3
Particular	4.687	93,8
Total	7.903	95,6

2. Pessoal não-docente:

	TOTAL	% MULHERES
Estadual	505	76,0
Municipal	1.318	92,9
Particular	1.959	76,5
Total	3.782	82,1

3. Razão adulto/criança:

Estadual: 13,5  
 Municipal: 28,6  
 Particular: 11,6

4. Razão docente/criança:

Estadual: 28,1  
 Municipal: 42,4  
 Particular: 16,5  
 Total: 26,2

5. Salário professor<sup>1</sup> (4 horas diárias de trabalho):

Estadual: Cr\$ 140.000,00  
 Municipal: Cr\$ 92.287,00

1 Primeira referência na escala salarial.

6. Formação do professor:

	1º GRAU	2º GRAU	3º GRAU
Estadual	0	219	245
			52,8%
Municipal	0	1.002	1.750
			63,6%
Particular	57	2.817	1.813
			38,7%

7. Proporção docentes/não-docentes:  
 Estadual: 47,9  
 Municipal: 67,6  
 Particular: 70,5  
 Total: 67,6

V – Alimentação (exclusivamente na rede municipal de pré-escola)

1. Prevê o suprimento alimentar de:  
 a) período parcial:  
 EMEIs: 1/8 das necessidades protéicas e calóricas.  
 PLANEDIs: 1/4 das necessidades proteicas e calóricas.  
 b) período integral (EMEIs exclusivamente):  
 2/3 das necessidades protéicas e calóricas.
2. Número de refeições por dia:  
 a) período parcial:  
 EMEIs: 1 merenda  
 PLANEDIs: 1 merenda inicial  
 1 merenda normal  
 b) período integral (EMEIs exclusivamente):  
 2 merendas normais e 1 almoço
3. Média diária de refeições fornecidas (agosto de 1983):  
 EMEIs: 93.915 merendas  
 23.277 almoços  
 PLANEDIs: 13.324 merendas

FONTES: \* Centro de Informação e estatística (CIE)  
 \*\* Merenda Escolar.

creches municipais

I – Tipos\*

- Diretas Creches  
 Núcleos comunitários
- Indiretas
- Conveniadas ou Particulares Creches coletivas  
 Creches domiciliares

II – Capacidade de atendimento\*

tipo	agosto 1983		setembro 1983	
	unidades	vagas	unidades	vagas
Direta	175	18.701	180	18.863
Indireta	32	4.258	35	4.596
Conveniada	158	13.106	155	12.456
Total	365	36.065	370	35.915

III – Creches diretas\*

1. Tipos:  
 Creches: capacidade – 138 crianças  
 Núcleos comunitários:  
 capacidade – 0-3 anos – 38 crianças  
 2-4 anos – 46 crianças
2. Período de atendimento:  
 Integral: 12 horas durante 5 dias na semana.
3. Prioridade de atendimento\*:  
 Crianças entre 0 e 6 anos e 11 meses com renda familiar mensal até 5 salários mínimos.
4. Atendimento efetivo – agosto 1983\*\*:  
 12.071 crianças

5. Distribuição por faixa etária de acordo com atendimento efetivo (agosto 1983)\*\*:

		%
0 – 1 mês	13	0,1
1 – 2 meses	66	0,5
3 – 5 meses	370	3,1
6 – 8 meses	502	4,2
9 – 18 meses	1.893	11,1
1:6 – 3 anos	5.504	45,6
4 – 6 anos	3.723	30,8

6. Alimentação\*\*:

Prevê o suprimento de 100% das necessidades alimentares através de 5 refeições diárias.

7. Provisão de refeições pela merenda escolar (média diária em agosto de 1983\*\*):

12.071 crianças e 5.470 adultos.

8. Pessoal (agosto 1983):

a) proporção pessoal docente/pessoal técnico administrativo (Diretamente ligado ao equipamento\*): 62,2%

- b) funcionários\*\* – 5.470  
 razão adulto/criança: 1/2,2  
 razão docente/criança: 1/4,9  
 razão pajem/criança: 1/5,3

c) horário de trabalho\*: pajem – 6 horas e trinta minutos

d) nível de qualificação exigido da pajem (1º grau incompleto, acima da 4ª série)

e) salário da pajem (agosto 1983):  
 Cr\$ 55.689,00 por 6:30 diárias.

FONTES: \* FABES.  
 \*\* Merenda Escolar.





Foto Folha S. Paulo

## pajens e professoras<sup>1</sup>

Não constitui novidade afirmar-se que o organograma de uma instituição educacional apresenta uma forma piramidal onde cargos e funções estão dispostos hierarquicamente; de um modo geral, às funções de planejamento e supervisão correspondem salários e níveis de capacitação superiores aos das funções de execução. Tem sido uso e costume em nosso meio, por exemplo, que um diretor de escola receba salário superior ao de um professor e que, pelo menos formalmente, possua capacitação superior.

Porém quando se introduz a instituição creche no quadro do sistema educacional, a hierarquia de cargos e funções (dentro da própria creche e entre as diferentes instituições educacionais) parece se complicar, em decorrência da intervenção de outros fatores.

Com efeito, a creche se diferencia das demais instituições educacionais por pelo menos duas particularidades marcantes: a de desempenhar, integrada à sua ação educativa, a função de garantir, durante parte do dia, a sobrevivência do educando; a de atuar junto à população mais jovem de educandos.

Assim é que, na execução da "rotina diária" de uma creche, ao mesmo tempo em que se processa a socialização da criança (portanto uma ação educativa), está se lhe garantindo — através da alimentação, da hidratação, da higiene — sua sobrevivência. É também através dessa rotina diária que estão propiciadas trocas afetivas entre adultos e crianças indispensáveis a um desenvolvimento adequado. Deste modo, a ação educativa, passando por trocas afetivas, está integrada às atividades de vida diária, ocorrendo a qualquer momento, sem que lhe seja necessário delimitar um espaço ou tempo específico.

A convergência destas particularidades faz com que muitas das atividades desenvolvidas na creche impliquem numa interação mais do tipo corpo a corpo

(e menos mediatizada por processos simbólicos) e que nem sempre sejam percebidas como educativas (adjetivo que seria reservado principalmente à atividade próxima do modelo escolar), mas costumam ser relegadas principalmente à esfera do doméstico.

Ora, as atividades identificadas como de tipo doméstico (ou ligadas à sobrevivência), privilegiando claramente contatos sensoriais e afetivos, e dirigidas a educandos de tenra idade, parecem orientar uma hierarquia da ação educativa, quer se pense nos cargos propostos a profissionais no interior de uma mesma instituição educacional, quer se comparem entre si cargos equivalentes nas diferentes instituições educacionais.

Em resumo, a hierarquia de cargos e funções dos profissionais da educação parece ser determinada pelo menos, por três tipos de "fatores":

— atividade direta com o educando (quanto mais diretamente ligada ao educando menor o prestígio do profissional);

— idade do educando (quanto menor o educando menor o prestígio do profissional);

— proximidade do corpo (quanto mais imediatamente ligado à sobrevivência — e portanto ao corpo — do educando, menor o prestígio do profissional).

Por outro lado, esta hierarquia se manifesta através de uma série de indicadores, entre os quais é possível destacar: formação exigida para ocupar o cargo e desempenhar a função; salário; carga horária; atividades executadas; diferenciações simbólicas; participação masculina.

Estas reflexões iniciais podem facilitar a compreensão de algumas situações de trabalho vividas por profissionais das creches diretas da rede municipal.

O organograma de uma creche direta da rede municipal (e até mesmo a planta de suas instalações) apresenta uma estruturação piramidal onde se nota um ápice-salarial e institucional — ocupado pelo cargo de diretor — e uma base reservada às pajens e ao pessoal operacional (cozinheiras, auxiliares de cozinha, etc.).

De acordo com a distribuição nessa pirâmide, uma pajem recebe um salário aproximadamente três vezes maior que o de uma diretora. (ver tabela 1).

Ocorre, porém, que a rotina de uma criança, de acordo com a Programação básica elaborada por Cobes em 1980, e ainda vigindo, é quase exclusivamente de responsabilidade da pajem. Desse modo, a profissional que recebe um dos menores salários e de quem se exige um dos menores níveis de escolaridade, é aquela que trabalha mais diretamente com a criança<sup>2</sup>. (Ver quadro nº 4).

Aqui a diferenciação entre trabalho educativo e trabalho visando a sobrevivência transparece na distribuição de responsabilidades, durante a execução da rotina diária: a professora, responsável pelo grupo de crianças a partir de 3 anos e meio, deve desincumbir-se apenas das atividades psicopedagógicas; aquelas atividades menos escolares, como troca de roupa e alimentação, ficam por conta da pajem.

As esferas do doméstico e do cuidado com o corpo se concretizam nas atividades de limpeza e higiene do local e da criança, as quais incorporam, algumas vezes, a qualificação de atividade "suja". Isto é, sempre que é

tabela n.º 1

## creches diretas da prefeitura de são paulo

Cargo	Referência (1)	Escolaridade (2)	Carga Horária (1)	Salário Cr\$ (1)
Diretor*	DA 9		8	144.636,00 + 33%
Auxiliar Direção	R 16		8	73.118,00
Auxiliar Administrativo	R 15	1º Grau Completo	8	67.993,00
Atendente Enfermagem	R 11	1º Grau Completo	8	54.947,00
Professor Educação Integrada	EM 1	2º Grau Completo	4	80.250,00
Pajem**	R 9	1º Grau Incompleto	6:30	48.426,00
Cozinheira	R 13	1º Grau Incompleto	8	60.924,00
Auxiliar Cozinha	R 9	1º Grau Incompleto	8	48.426,00
Servente	R 4		8	34.812,00
Vigia	R 5	Alfabetizado		36.033,00
Zelador	R 13	Alfabetizado	8	60.924,00

\* Como está mencionado na coluna referente a salário, o diretor de creche além do básico, mais 33% relativos ao fato de trabalhar 40 horas semanais.

\*\* Houve uma melhoria recente na situação profissional da pajem, que passou a referência R 5 para R 9 e uma diminuição na carga horária, de 8 para 6:30 horas diárias.

\*\*\* (acima de 4ª série)

(1) Informações obtidas junto à FABES.

(2) Informações extraídas de COBES (1980). CRECHE: programação básica p. 31-2.



Foto de E. Marelim

possível uma divisão de trabalhos nas atividades voltadas à sobrevivência, a higiene e a limpeza ficam sob responsabilidade de execução de um profissional de menor prestígio: no hospital ficam a cargo da enfermeira ou do atendente de enfermagem; na cozinha profissional, do auxiliar de cozinheiro; na casa, da empregada doméstica; na creche, dos profissionais com o prestígio igual ou inferior ao da pajem. Para os cargos superiores, a responsabilidade se esgota no "zelar, orientar, supervisionar e prever".

É assim também nas creches, onde por exemplo se prevê que a administradora *zefe* "pela manutenção, conservação e higiene das instalações, equipamentos e utensílios em geral" (Cobes, 1980, p. 48) e que a pajem *mantenha* "a organização e higiene do material usado pela criança" (Cobes 1980, p. 48).

Alguns indicadores simbólicos hierarquizam também, de forma clara, as posições ocupadas pelos diferentes profissionais de creche. Que se pense, por exemplo, na ambigüidade das denominações de pajem, babá, monitora, atendente, recreacionista, que ora denotam uma atividade historicamente ligada ao espaço doméstico (pajem e babá), ora denotam uma atividade flúida, pouco definida (atendente, monitora de quê?) ou ainda mais próxima do brincar que do educar (recreacionista). Mesmo que não se leve em conta a ambigüidade da denominação, é evidente a distinção nominal entre a pajem e a professora: aquela nomeando uma profissional que executa atividade junto às crianças menores, desincumbindo-se também dos cuidados de limpeza e higiene; esta, uma profissional que vem da tradição escolar, exercendo funções de execução e de orientação, lidando com crianças maiores e sem que lhe sejam atribuídas atividades de limpeza.

Apesar de não ser previsto nas recomendações contidas na Programação Básica, elaborada por COBES, não é raro que nas creches as pajens, faxineiras e cozinheiras usem uniforme, às vezes de diferentes cores e que tenham seus cabelos escondidos por lenços. Estas particularidades do vestuário não são, via de regra, extensivas aos administradores, diretores e funcionários de nível técnico. Uniforme, lenço, avental constituem, com efeito, acessórios funcionais para aqueles que alimentando, trocando, limpando a criança, podem a qualquer momento sujar-se, lambuzar-se, molhar-se. Porém, sua simples presença identifica seus portadores: aqueles que executam serviço "sujo".

A participação masculina, apesar de não estar formalmente regulamentada na Programação Básica de COBES, se restringe, de acordo com as informações colhidas, aos cargos de diretor, vigia e zelador. Inexistente entre pajens, os homens aparecem na proporção de 5% entre os diretores de creche.

Sem dúvida, este afastamento do homem de profissões ligadas à educação da infância pode ser compreendido, tanto pelo atributo de trabalho "sujo", como pelos menores salários oferecidos para este trabalho.

Mas é necessário que se acrescente — mesmo que cuidadosamente — um complicador, nem sempre claro, nem sempre nomeado, quase nunca consciente, que permitiria melhor compreender a reduzida participação masculina, na educação da criança pequena. Refe-

rimento-nos à sensualidade que impregna a interação adulto-criança pequena, provinda tanto do contato corpo-a-corpo quanto da importância que assume indicadores sensoriais: odores, temperatura, sons etc... Apesar de interdito suspeitar a presença do desejo nessa relação, admite-se mais facilmente essa sensualidade na interação mulher-criança que na homem-criança. É como se a maternidade efetiva ou potencial de qualquer mulher impedisse, ou bloqueasse, a erotização de suas interações com a criança. As imagens de inocência e pureza ligadas à maternidade não parecem extensivas à paternidade. Quando homens se dedicam ao trabalho educativo com crianças pequenas passam a ser suspeitados, tanto sobre sua identidade masculina, quanto sobre sua moralidade. Foi através de uma argumentação de tipo moral que a clientela das Creches Municipais de Piracicaba (CEPECs) recusou a presença de pajens de sexo masculino em grupos de crianças pequenas, e em certas atividades com crianças maiores, como, por exemplo, o banho.

Quando se compara a ação da pajem à da professora, mesmo daquela que trabalha em creche, a relação hierárquica se evidencia: da professora, que trabalha com grupos de crianças maiores, exige-se maior qualificação; é ela, também, quem recebe salário melhor, trabalha em menor número de horas e não desempenha funções de limpeza (vide tabela nº 1).

Comparando-se a situação dos profissionais trabalhando nas redes municipais de creches e de EMEIs acentuam-se as discrepâncias (como mostram os dados contidos na tabela nº 1).

Constata-se, então, que a rede escolar apresenta um organograma prevendo um número de cargos mais diversificados, que na rede de creches. Por outro lado, e o que nos parece injustificável em si, é o fato de que alguns cargos administrativos e operacionais (como diretor e servente) recebem salários desiguais, mais altos na rede escolar que nas creches.

Finalmente, o próprio salário da professora de creche e de EMEI pode não coincidir na medida em que na pré-escola são previstas 3 referências (EM 1, EM 3, EM 4), e na creche apenas 1 (EM 4).

Como elemento complicador desse quadro é necessário que também se leve em conta o fato de que a carreira de funcionário de creche está sendo regulamentada só agora e que as diretoras de creche, são nomeadas, diferentemente dos demais funcionários que são concursados.

## notas

- 1 Reprodução parcial do texto "Profissionais de creche" de autoria de Maria M. Malta Campos, Marta W. Grosbaun, Regina P. Pinto, Fúlvica Rosemberg, publicado nos CADERNOS CEDES, nº 9, p. 39.
2. Atualmente não existe no país qualquer exigência sobre a formação profissional da pajem, ou equivalente (monitora, atendente, recreacionista de creche). Durante o depoimento prestado à Comissão Especial de Inquérito sobre Creche da Câmara Municipal de São Paulo, a pediatra Marisa Lobo insistiu sobre a necessidade urgente de que fossem previstos cursos profissionalizantes para a formação e capacitação de funcionários de creche.



## diretas já?

Durante décadas, a guarda e educação das crianças de 0 a 6 anos ficaram relegadas ao campo do puro assistencialismo, a cargo de associações de caridade, mantidas em parte por contribuições voluntárias e em parte por verbas oficiais parceladas e desconexas. Como clientes desse tipo de serviço — creches, internatos, asilos — os pais, e principalmente as mães, sempre se viam como recebendo favores, obtidos a partir de sua qualificação como incapazes de prover individualmente às necessidades dos filhos.

Foram os movimentos sociais mais recentes, sediados nos bairros, especialmente os grupos de mães que se aglutinaram no Movimento de Luta por Creches, os responsáveis pela mudança radical que ocorreu na forma pela qual o atendimento e guarda da criança de 0 a 6 anos passou a ser entendido. A educação da criança pequena, vista como um direito da população e responsabilidade coletiva da sociedade em relação à formação das novas gerações, afastou ao mesmo tempo a estigmatização da creche e a culpabilização das famílias, implícitas na concepção assistencialista.

Dessa forma, o avanço que representou a ampliação considerável da rede de creches municipais na administração passada não deixou de ser reconhecido nem mesmo por aqueles que sempre denunciaram os métodos utilizados para sua implantação. O que resultou dessa herança, em termos concretos, são prédios construídos a custos relativamente altos e que muitas vezes não se encontram em condições de serem utilizados, diretores nomeados clientelisticamente, coordenando equipes selecionadas por concurso, padrões de funcionamento questionáveis e sérias falhas no esquema de gestão e supervisão das novas unidades, para citar apenas alguns aspectos.

Convivendo com essa rede tão nova quanto cheia de problemas, as creches conveniadas com a prefeitura depois de alguma luta chegaram a obter sensível melho-

ra na subvenção recebida mensalmente, tanto através do aumento do *per capita* quanto pela sua extensão para todas as crianças atendidas (quando anteriormente recebiam apenas por 70% das crianças matriculadas). Apesar dessa melhora, estas entidades ainda têm de arcar com alguma contrapartida para cobrir suas despesas. Muitas delas conseguem, também, obter concomitantemente ajuda de outros órgãos, como a LBA, a FEBEM, a Secretaria de Promoção Social, o MOBRAL, entre outros, sem contar a possibilidade de manterem convênios com empresas que assim se desincumbem de sua obrigação frente à legislação trabalhista.

De qualquer forma, a prática tem demonstrado que poucas entidades de caráter popular, como por exemplo associações de bairro, conseguem mobilizar o investimento inicial, a reserva financeira e a capacidade gerencial necessários para obter e administrar todos esses recursos caoticamente esparsos pelo emaranhado burocrático de diferentes órgãos governamentais. Prova disso é que mesmo associações ricas e bem relacionadas, não podem prescindir de inúmeras promoções, como bingos e bazares, para sobreviver.

No caso das creches indiretas (ou seja, aquelas construídas e equipadas pelo poder público e depois repassadas para associações particulares) a contrapartida das entidades torna-se relativamente reduzida, não só porque não precisam arcar com despesas de investimento, mas também porque os termos do convênio foram recentemente modificados. Dessa forma, em princípio, seria possível a entidades menos poderosas, de caráter mais popular, assumir a gestão e operação dessas unidades.

O argumento que tem empurrado a Prefeitura a delegar a particulares a operação desses equipamentos é basicamente a questão dos custos. Alega-se que o custo de uma criança mantida nas creches diretas é muito mais alto do que a verba repassada através dos convênios, mesmo no caso da rede indireta. A questão dos custos, torna-se, assim, o ponto nodal da polêmica em curso. Em momentos anteriores, no empenho de defender a qualquer preço a proposta das creches diretas, esta questão costumava ser relegada a um segundo plano, pois acreditava-se que o importante era assegurar um padrão mínimo de qualidade na instalação e funcionamento dos equipamentos e que, na medida em que o atendimento à criança pequena fosse considerado prioritário pelo Estado, os recursos necessários seriam mobilizados. Assim acabou por ser adotado um modelo de funcionamento bastante custoso, principalmente no que diz respeito à razão adulto-criança e à proporção de técnicos e pessoal administrativo em relação às pajens, que são aquelas que lidam diretamente com as crianças. Outros itens, como a alimentação — os adultos também comem gratuitamente na creche — pesam no custo *per capita* da creche direta.

No momento em que a viabilidade da rede municipal de creches vem sendo questionada, e que a solução mais fácil parece ser o repasse das unidades para entidades particulares, é preciso que se reexamine com honestidade os padrões adotados e os custos resultantes dessas creches que depois de tantas décadas de omissão finalmente estão aí.

A experiência de cidades vizinhas e até mesmo de outros países tem demonstrado que é perfeitamente viável o atendimento de considerável parcela da população de 0 a 6 anos pelo Estado, através de equipamentos diretamente instalados e geridos por ele, eventualmente com a cobrança de pequenas mensalidades dos pais, que na maior parte dos casos representam apenas uma ínfima proporção do custo real *per capita*.

Os dados e pesquisas existentes demonstram, além disso, que nem sempre um maior custo leva a uma melhor qualidade do serviço prestado. Esse ponto constitui um outro aspecto importante que precisa ser levado em conta na discussão, pois freqüentemente reluta-se em admitir o rebaixamento de custos por causa da preocupação com a manutenção de um nível mínimo de qualidade. Temor esse bastante justificado, pois no caso do cuidado coletivo de crianças pequenas, um serviço de baixa qualidade muitas vezes acarreta danos irreversíveis ao desenvolvimento infantil, como os trabalhos de Bowlby fartamente demonstraram<sup>2</sup>. Assim, para que as questões possam ser examinadas com isenção, é preciso especificar os critérios pelos quais se deve avaliar o funcionamento de uma creche.

Em primeiro lugar, não se pode confundir uma creche nem com um hospital, nem com uma escola. Uma creche é simplesmente um local onde crianças pequenas passam o dia sob os cuidados de um grupo de adultos. Da mesma forma que em sua própria família, na casa da avó ou de alguma vizinha, elas precisam contar ali, com adequadas condições para seu desenvolvimento físico, psicológico e intelectual. A vantagem que um coletivo de crianças e adultos apresenta em relação à situação familiar é justamente a possibilidade de contar com recursos humanos e materiais que propiciam uma maior variedade de situações vividas pela criança, o que estimula sua sociabilidade e seu aprendizado sobre o mundo que a cerca. Sabemos, pela psicologia do desenvolvimento, que a criança pequena realiza suas trocas com as outras pessoas e com a realidade exterior através das atividades que têm mais importância no seu cotidiano e que estão sempre impregnadas de afetividade: comer, dormir, tomar banho, trocar as fraldas, vestir, despir, mexer, engatinhar, correr, cair, levantar, trocar, pegar, chorar, gritar, chupar... é assim que a criança vai realizando seu aprendizado, construindo seu eu, desenvolvendo seu corpo e apropriando-se da cultura. O que decorre daí é que na creche não existem atividades mais ou menos importantes, momentos mais ou menos educativos. Tudo o que a criança pequena vive no seu dia-a-dia é igualmente importante; todos os adultos com os quais estabelece uma troca desempenham um papel relevante; todas as coisas vivas e inertes que vê e sente em seu redor são integradas na construção do seu aprendizado.

Tudo isso tem conseqüências a nível da organização e operação de uma creche: quanto mais informal, flexível, aberto, variado, caloroso for o ambiente que se respira na creche, melhor será a qualidade do serviço que ela está proporcionando. Assim, um mesmo técnico ou especialista pode, em uma determinada estrutura, representar um ganho substancial para a criança, e, em outra, pouco adicionar à qualidade do trabalho. A dife-

rença entre contar com uma ou duas cozinheiras pode constituir um fator decisivo para a criança em um tipo de organização e apenas tornar a cozinha um pouco mais eficiente em outro. O fato dos funcionários almoçarem na creche pode ser uma oportunidade educativa interessante, se ali prevalecer um clima doméstico, do qual todos, crianças e adultos, participam. Brinquedos e jogos educativos acrescentam muito às condições de aprendizagem das crianças, contanto que estejam sempre ao seu alcance e não trancados em armários. A experiência tem mostrado que condições favoráveis para um ambiente mais apropriado às necessidades e características da criança pequena são encontradas em creches menores, que abrigam de 30 a 50 crianças. Em outros países são estas unidades que apresentam custo mais baixo, o que alia confortavelmente economia e qualidade. Aliás, algumas das creches particulares pagas mais conceituadas entre nós, demonstram bem esse aspecto. Este tipo de creche pode mais facilmente funcionar em casas ou apartamentos adaptados, o que resulta em um ambiente mais doméstico e flexível do que proporciona um prédio padrão com aparência institucional.

Entretanto, vários fatores, entre os quais avulta a rigidez, o gigantismo e a centralização da burocracia municipal, impedem a Prefeitura de viabilizar a baixo custo estas alternativas. Algumas tentativas já foram feitas, mas o que ocorreu foi que a mesma infra-estrutura altamente hierarquizada e complexa foi projetada para as unidades menores, aumentando mais ainda o custo *per capita*. Além disso, como a demanda excede em muito a oferta, com extensas listas de espera, é expectativa da população que aquela creche longamente aguardada no bairro ofereça o maior número possível de vagas. Apesar disso, a dura experiência vivida nas creches já inauguradas, tem levado algumas integrantes do Movimento de Luta por Creches a rever essa posição<sup>3</sup>. Entre alguns técnicos, no entanto, perdura a noção de que dentro dos esquemas de funcionamento da Prefeitura é impossível pensar em creches com menos de 120 ou 150 crianças.

Mesmo que se aceite provisoriamente essa posição, resta discutir o tipo de organização que foi adotado nas creches diretas e o custo que daí resulta. Deve-se levar em conta, em primeiro momento, a alta proporção de adultos em relação ao número de crianças, sendo que praticamente a metade do pessoal alocado para cada creche não lida diretamente com as crianças (vide pág. ), e que quanto mais qualificado o adulto, menor é seu contato com a criança, e vice-versa (vide pág. 15)<sup>4</sup>.

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

Quando estas questões são discutidas, geralmente se alega que o trabalho das pajens é bastante exaustivo, levando-as até mesmo ao esgotamento nervoso, e que

atualmente trabalham no limite de suas forças. Qualquer um que conheça o dia-a-dia de uma creche, sabe, sem sombra de dúvida, que isto é verdade. Este fato já levou a Prefeitura a desdobrar o trabalho das pajens em dois grupos, de forma que cada uma tenha uma jornada de seis horas e não oito, nove ou dez horas, como é costumeiro. Este argumento, contudo, não deve ser entendido como desestímulo à revisão do modelo adotado. Muito pelo contrário, sendo a pajem aquela que lida diretamente com a criança, tudo deve ser pensado em função de seu trabalho. Justamente por esse motivo é que é preciso discutir as funções da outra metade, a maioria com salários mais altos, que compõem o quadro de pessoal de cada unidade.

Nessa discussão, vários pontos devem ser levados em consideração. Em primeiro lugar, já existe uma experiência acumulada, tanto no país como fora, que não deve ser desprezada. A respeito da organização do trabalho com as crianças maiores de 4 anos, a própria Prefeitura tem uma tradição que remonta aos anos 30, que são os parques infantis, as atuais EMEIs. De seus erros, omissões e acertos, muito pode ser aproveitado. Quanto às crianças menores, ainda é restrita a experiência acumulada e analisada através de pesquisas, entre nós. Nesse caso, as informações sobre o que ocorre em outros países, relativizadas para o específico de nosso contexto, podem ser úteis. As creches que aí estão, a vivência de pais e profissionais nesses dois anos, tudo deve ser levado em conta nessa revisão.

Por outro lado, existem fatores inerentes à atual conjuntura, que atuam fortemente, complicando ainda mais o problema. Se há dois anos a situação de miséria e desamparo dos moradores desta cidade levava as poucas creches a aceitarem quase somente as crianças mais pobres, deixando do lado de fora os filhos das famílias operárias e dos moradores mais estáveis nos bairros, o que dirá da situação atual, agravada pela crise e desemprego. Esta situação tem repercussões sérias para o trabalho da creche: rodízio de crianças, frequência irregular, alta incidência de problemas de saúde, a fome do fim de semana que é preciso saciar na segunda-feira... Além disso, é preciso não esquecer que as creches significam uma gota d'água no quadro de carência da população, e frente à demanda reprimida durante anos e agora engrossada pelas mulheres dos desempregados que saem de casa para trabalhar. Sabemos que mesmo no caso da rede de creches vir a ser considerada efetivamente como uma prioridade pela Prefeitura, nem as projeções mais otimistas serão capazes de cobrir as necessidades prementes das mães e das crianças pequenas. O que seria então possível fazer a curto prazo?

## alternativas

Alternativas existem e são várias. No entanto, cada uma apresenta vantagens e problemas específicos que é preciso levar em conta. Por um lado, nem todos os tipos de programas têm condições de serem assumidos diretamente pelo Estado. Muitas vezes uma solução que funciona razoavelmente em pequena escala, supervisionada por um grupo local, aumenta seu custo e tem desvirtua-

do seu sentido quando adotada enquanto política por uma secretaria. Esse é o caso das tão decantadas "mães crecheiras" ou creches residenciais, que envolvem problemas trabalhistas com o vínculo estabelecido com as crecheiras, além de dificuldades na sua supervisão, no uso dos alimentos fornecidos etc.<sup>5</sup>. As tentativas mais bem sucedidas têm sido aquelas que permitem combinações entre os serviços prestados pela crecheira e o atendimento das crianças em grupo, durante algumas horas por dia, em local próximo. Uma outra alternativa apropriada para crianças maiores de 3 ou 4 anos, são os grupos de recreação que podem funcionar em espaços emprestados durante algum período do dia, podendo contar com a colaboração de pessoas do bairro que trabalham como monitores sob a supervisão de uma professora, o que permite atender simultaneamente grupos grandes de crianças. Também em relação a esse tipo de programa existem experiências testadas, com maior ou menor sucesso, como é o caso dos CEAPES, dos PLANEDIs, e mais recentemente, dos programas subvencionados pelo MEC e pelo MOBREAL.

Existem muitas resistências em relação à adoção desses programas por uma secretaria como a FABES e pelas próprias secretarias de educação. Esta oposição, mais sentida em alguns meios técnicos, justifica-se por vários motivos. Nos meios educacionais, por exemplo, a luta pelo direito ao ensino público e gratuito tem uma longa história, nem sempre vitoriosa. A pré-escola vem sendo cada vez mais reconhecida como um nível de ensino que deveria ser universalizado, priorizando-se em uma primeira etapa os filhos das camadas trabalhadoras, a partir da idade de 4 anos. No entanto, como sempre acontece no Brasil, ao mesmo tempo que se reconhece a validade dessa posição, no momento de estender a pré-escola a parcelas mais amplas da população, os programas propostos são aqueles mais empobrecidos, que muitas vezes não são nada mais do que distribuição pura e simples de merenda. De forma que a desconfiança que sempre surge quando se fala em programas alternativos tem um fundamento e ancora-se em anos e anos de decepção e engodo.

Apesar disso, em tempos como os que vivemos, não se pode descartar *a priori* aquelas iniciativas que ampliam um pouco a cobertura dos benefícios que a rede de equipamentos municipais, como as creches e as EMEIs, pode oferecer. Entretanto, e é preciso que isto fique claro e explícito, em nenhum momento estas alternativas devem ser vistas como substituindo os serviços que o Estado tem obrigação de oferecer à população. Podem, isto sim, constituir parte de uma política ampla de atendimento que inclua também, e principalmente, o aperfeiçoamento e a ampliação da rede de creches e pré-escolas públicas, de acordo com padrões e custos compatíveis com nossa realidade. Mesmo porque muitas das soluções alternativas, como as "mães crecheiras", por exemplo, dificilmente podem se constituir em programas de grande escala.

A variedade de opções, por seu lado, pode representar um benefício do ponto de vista da clientela. Assim como existem situações e condições diversas vividas pelas famílias, e crianças com características específicas, uma determinada modalidade de atendimento pode ser

mais adequada para uns do que para outros. Entretanto, o que se observa hoje é que as famílias não conseguem orientar-se e receber o tipo de serviço mais apropriado para suas necessidades, o que muitas vezes representa gastos excessivos por parte do Estado. Um exemplo são crianças encaminhadas pelos pais para a FEBEM, onde o custo *per capita* é mais de duas vezes maior do que nas creches, muitas vezes porque não existem vagas disponíveis em creches nos bairros... Em alguns casos, crises passageiras vividas pelas famílias — doenças, desemprego, separação — levam ao encaminhamento dos filhos para soluções extremas de internamento, quando opções como auxílios, colocação familiar temporária com frequência a creches ou pré-escolas em meio período, entre outras, seriam mais indicadas.

Voltando à polêmica inicial, "creches diretas versus conveniadas", seria possível então resumir algumas orientações viáveis a curto prazo. Em primeiro lugar, é evidente que teremos de contar, ainda por muito tempo, com a colaboração de entidades particulares neste setor. O que é necessário rever é a forma como essas instituições podem se integrar em uma política municipal de atendimento à criança pequena; um ponto importante são as condições em que são estabelecidos os convênios: na medida em que novas alternativas de atendimento são contempladas com subvenções, seria necessário estabelecer novos tipos de convênios, mais diferenciados, que não comprometam os custos e que facilitem o trabalho de supervisão. Além disso, a política de convênios deveria procurar reforçar a tendência recente de modificação do perfil das entidades conveniadas, dando prioridade a associações mais enraizadas nos bairros e exigindo maior contrapartida no custeio por parte das entidades mais ricas e tradicionais.

Caminhando com os dois pés, a rede de creches diretas deveria receber toda a atenção possível, de forma a viabilizá-la e ampliá-la. Pois não é possível descartá-la, sem mais, sob a alegação de altos custos e dificuldades de operação. A creche, enquanto espaço público, tem muito mais condições de estar aberta à par-

ticipação popular, de responder às reivindicações do momento, de permitir o lento desenvolvimento de uma prática na área, de levar a uma formação em serviço do pessoal, especialmente das pajens, oferecendo oportunidades de emprego e profissionalização a nível local, de conseguir maior integração com os demais serviços de saúde e educação, enfim, de firmar uma tradição de trabalho com a criança pequena que já começa com bastante atraso entre nós. Para que não haja um retrocesso nesse campo, como já vimos, é fundamental e urgente que seu funcionamento seja revisto, baixando custos e aperfeiçoando a qualidade.

Concomitantemente, novas fontes de recursos deveriam ser estudadas. A contribuição empresarial, mal definida pela atual CLT<sup>6</sup>, poderia ser repensada, tanto através da ampliação do período em que o filho da trabalhadora deve ser atendido pela creche no local de trabalho, quanto pelo recurso a outras formas de contribuição atualmente em discussão. A curto prazo, poderia ser proposto ao Ministério do Trabalho a realização de um programa piloto semelhante ao que foi feito em Santa Catarina, intensificando a fiscalização sobre as empresas e diminuindo os convênios fantasmas<sup>7</sup>.

Reconhecemos que estas não são tarefas simples. Sabemos, também, que possuem uma dimensão política que extrapola as dificuldades técnicas. Pois seria ingênuo ignorar que nesse campo, como em qualquer outro, existem diferentes interesses em jogo, que é preciso identificar e considerar. Empreiteiras, fornecedores, empresas, sindicatos, associações de funcionários municipais, administradores de creches conveniadas, patronos de associações tradicionais, grupos políticos ou religiosos ligados a grupos de bairro, corporações profissionais... a lista é grande. No momento de ouvir, integrar ou enfrentar cada um desses grupos de pressão, é que se explicita uma política municipal de atendimento à criança pequena e aos direitos das mães. Essa explicitação, expressa em decisões, medidas, doações orçamentárias, e também em um estilo de atuação, é que deve ser observada e julgada, muito mais do que as declarações de princípio e os planos generalistas.

## notas

1 — Texto elaborado por Maria Malta Campos em agosto de 1983.  
 2 — Veja-se a revisão bibliográfica de Maria Clotilde Rosseti Ferreira sobre o tema in: O apego e as reações da criança à separação da mãe. *Cadernos de Pesquisa*, (48) fev. 1984, p. 3-20.  
 3 — Cf. depoimento de Anália Pereira Alves Andreaza do Movimento de Luta por Creches de São Paulo a respeito das implicações psicológicas sobre a criança de uma creche prevendo alta capacidade de ocupação in: Creche. *Cadernos de Pesquisa*. Suplemento, (43) nov. 1982, p. 43.  
 4 — Somente como um termo de comparação, os índices são de 1 adulto para 9 crianças em Osasco, e 1 adulto para 7 crianças no Canadá. Considerando somente crianças até 3 anos, temos 1 para 4 na Suécia, na Hungria e na Finlândia e 1 para 5 na Dinamarca e na França (quanto menor a criança, maior o número de adultos necessários).

5 — Cf. Adélia Borges e Fúlvio Rosemberg. Uma solução miserável para um país pobre. *Mulherio*, (11): jan/fev. 1983, p. 6.

6 — Cf. depoimento de Neusa Nogueira, membro da diretoria do Sindicato dos Têxteis de São Paulo, sobre o assunto in creche. *Cadernos de Pesquisa*. Suplemento, (43) nov. 1982, p. 4-5.

7 — A Delegacia Regional do Trabalho de Santa Catarina desenvolveu uma experiência piloto no intuito de fazer com que as empresas do estado cumpram a legislação trabalhista. Em dois anos de atuação nesse sentido o DRT local conseguiu que o número de empresas que oferecem creches à suas funcionárias passasse de 3 para 196. Para informações detalhadas cf. Creche, *Cadernos de Pesquisa*. Suplemento, (43) nov. 1982, p. 6-7.



## CRECHE

- **Publicações da Fundação Carlos Chagas**
  - . CRECHE (suplemento dos *Cadernos de Pesquisa*, nº 43, nov. 1982).
  - . PAJENS (separata dos *Cadernos de Pesquisa*, nº 49, mai. 1984).
  - . B&D Notícias nº 4 - Educação de Crianças de 0 a 6 anos de idade (bibliografia baseada no acervo da Biblioteca Ana Maria Poppovic, da Fundação Carlos Chagas).
  - . CADERNOS DE PESQUISA (artigos)
    - CAMPOS, M.M.M. E OUTROS. A CRECHE E A PRÉ-ESCOLA, (Nº 39: 35-42, NOV. 1981).
    - FRANCO, M.A.C. LIDANDO POBREMENTE COM A POBREZA - ANÁLISE DE UMA TENDÊNCIA NO ATENDIMENTO A CRIANÇAS "CARENTES" DE 0 A 6 ANOS DE IDADE, (Nº 51: 13-32, NOV. 1984).
    - BONAMIGO, E.M.R. LARES VICINAIS EM PORTO ALEGRE: AVALIAÇÃO DE UM PROGRAMA PARA CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS DE IDADE (Nº 51: 33-45, NOV. 1984).
    - ROSEMBERG, F. O MOVIMENTO DE MULHERES E A ABERTURA POLÍTICA NO BRASIL: O CASO DA CRECHE (Nº 51: 73-79, NOV. 1984).
  
- **Recursos Audio-visuais:**
  - . PAJENS. Vídeo de 15' (VHS) realizado pela Companhia Paulista de Vídeo e Fundação Carlos Chagas que focaliza o cotidiano das creches, os sentimentos, preocupações, condições de vida, e dificuldades que permeiam o dia-a-dia da pajem. Esses aspectos são detectados através da imagem e do discurso da própria pajem.
  - . TRABALHANDO COM PAJENS. Vídeo (VHS) editado a partir da gravação do Encontro de Piracicaba em 1982, onde se procurou deixar transparecer o clima de envolvimento das participantes (Ver *Cadernos de Pesquisa*, nº 49, : 71-86, maio de 1984).
  
- **Maiores informações:**

Fundação Carlos Chagas, Av. Prof. Francisco Morato, 1565 - 05513 - São Paulo - SP - Tel. (011) 211-4511

Foram os movimentos sociais mais recentes, sediados nos bairros, especialmente os grupos de mães que se aglutinaram no Movimento de Luta por Creches, os responsáveis pela mudança radical que ocorreu na forma pela qual o atendimento e guarda da criança de 0 a 6 anos passou a ser entendido. A educação da criança pequena, vista como um direito da população e responsabilidade coletiva da sociedade em relação à formação das novas gerações, afastou ao mesmo tempo a estigmatização da creche e a culpabilização das famílias, implícitas nas concepções assistencialistas.



Foto Rosa Gauditano